

Raadsvoorstel en -besluit

2023-0013317

Jacqueline van Dongen

Afdeling: Realisatie

10/03/23

Beleidskader inrichting en beheer
openbare ruimte.pdf

Beleidskader inrichting en onderhoud openbare ruimte 2023-2032

Aan de leden van de raad,

Het college van burgemeester en wethouders stelt u voor op grond van artikel 147, tweede lid, van de Gemeentewet te besluiten:

1. het Beleidskader inrichting en onderhoud op de openbare ruimte 2023-2032 gemeente Zwijndrecht vast te stellen;
2. de openbare ruimte op, de in het beleidskader opgenomen, locaties met ambitieniveau "Plus" en "Allure" (inclusief de entreegebieden) op een hoger kwaliteitsniveau te onderhouden;
3. het jaarlijks hiervoor extra benodigde onderhoudsbudget ad € 175.000,-, te verwerken in de op te stellen begroting van 2024 e.v. ten laste van het geraamd resultaat.

De secretaris,

De burgemeester,

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van

De griffier,

De voorzitter,

Toelichting

Inleiding

In het huidige raadsprogramma 'Krachtig Zwijndrecht 2.0' heeft u de ambitie opgenomen om een visie op de openbare ruimte vast te stellen, waarin naast het reguliere onderhoud, de waarde van de openbare ruimte voor andere beleidsdomeinen zichtbaar wordt en dat veelgebruikte en zichtbare plekken, zoals entreegebieden, een visitekaartje voor de gemeente Zwijndrecht moeten zijn. Met het bijgevoegde beleidskader geven we invulling aan die ambitie.

Het traject om te komen tot een kader voor de inrichting en het onderhoud van de openbare ruimte is tijdens de vorige raadsperiode gestart. De afgelopen twee jaar hebben we gewerkt aan de totstandkoming van dit beleidskader en is met uw raad twee keer oriënterend gesproken over de inrichting en onderhoud van de openbare ruimte (30 november 2021 en 13 december 2022).

Het beleidskader is een document op hoofdlijnen dat in de vertaling naar de praktijk veel ruimte biedt voor de inbreng van belanghebbenden; meedenken, meepraten en meebeslissen zal straks plaatsvinden in de directe leefomgeving: in hun buurt, straat of wijk.

Planvorming is soms moeilijk grijpbaar. Vaak wordt het een stuk beter te vatten door de planvorming uit te leggen. Wie ben ik (als gemeente Zwijndrecht?) Wie wil ik zijn, ook kijkend naar het raadsprogramma? En wat moet ik doen om dat te worden?

Om beter te begrijpen hoe gemeente Zwijndrecht er vandaag de dag uit ziet wordt in het beleidskader allereerst gekeken naar het verleden. Door naar het verleden te kijken en in het bijzonder naar de gebeurtenissen die bepalend zijn geweest voor de ontwikkeling van Zwijndrecht zijn we in staat om antwoord te geven op de vraag: **wie was Zwijndrecht?** Het antwoord op die vraag vormt de basis voor de (historische) identiteit en bepaald voor een belangrijk deel de karakteristiek van de gemeente.

Naast het verleden wordt het karakter van Zwijndrecht voornamelijk bepaald door de huidige situatie. Daarvoor zijn de stedenbouwkundige structuur, groenblauwe netwerken en routestructuur in beeld gebracht en geanalyseerd. Dit geeft antwoord op de vraag: **wie is Zwijndrecht?** En inzicht in de functies van openbare ruimtes en de rol van de verschillende structuren in Zwijndrecht.

Aan de hand van de ambities op de thema's identiteit, gezondheid, leefbaarheid, duurzaamheid, biodiversiteit en mobiliteit wordt gezocht naar antwoord op de vraag: **wie wil Zwijndrecht zijn als het gaat om de rol en functie van de openbare ruimte?** Daarbij is aansluiting gezocht op eerder vastgestelde (beleids)plannen. Het beleidskader is vervolgens een vertaling van deze thema's (en sluiten aan bij de belangrijke thema's van uw raadsprogramma) in de volgende vier pijlers:

1. Levendige wijken en straten
2. Netwerk van groenblauwe structuren
3. Centrum als groene magneet
4. Poetsen van de parels

Het beleidskader biedt concrete ruimtelijke handvatten om de vraag: **wat moet ik doen om dat te worden?** te beantwoorden. Het gaat daarbij om het creëren van sferen, het realiseren van verschillende zones in kwaliteitsniveaus en handvatten voor de inrichting op onderdelen. Bij de zonering in kwaliteitsniveaus wordt onderscheidt gemaakt in drie verschillende niveaus: Basis, Plus en Allure. Basis is het standaard inrichtingsniveau, Plus vormt een luxere variant op de standaard en Allure geeft ruimte voor een extra bijzondere invulling. Voor de plekken met ambitieniveau Plus en Allure wordt voorgesteld om deze plekken op een hoger kwaliteitsniveau te onderhouden.

Eerdere besluitvorming

Het voorliggende voorstel sluit aan bij veel eerder genomen besluiten. De belangrijkste gerelateerde besluiten zijn hieronder benoemd. Ook is kort omschreven op welke wijze de besluiten raakvlakken hebben met het voorliggende voorstel.

2023-0199818 - Natuurwaarden- en natuurkansenkaart (collegebesluit d.d. 31 januari 2023)

De Natuurwaarden- en natuurkansenkaart maakt inzichtelijk welke natuurwaarden op dit moment in de gemeente aanwezig zijn en welke kansen er zijn om de biodiversiteit te vergroten. Biodiversiteit is één van de thema's uit de *Beleidskader inrichting en onderhoud openbare ruimte*.

2022-0026991 - *Definitief ontwerp en krediet buitenruimte nieuw zwembad (raadsbesluit d.d. 14 juni 2022)*

Bij het vaststellen van het definitieve ontwerp voor de buitenruimte van het nieuwe zwembad en het beschikbaar stellen van extra onderhoudsbudget om de gerealiseerde uitbreiding van het areaal te dekken heeft uw raad een amendement aangenomen waarmee reeds besloten is de buitenruimte rondom het nieuw zwembad op kwaliteitsniveau A (CROW) te onderhouden.

2021-0068641 - *Integraal Beheerplan Openbare Ruimte 2022-2025 (raadsbesluit d.d. 25 januari 2022)*

Begin 2022 heeft uw raad het Integraal Beheerplan Openbare Ruimte (IBOR) voor de periode 2022 tot en met 2025 vastgesteld en aanvullend exploitatiebudget beschikbaar gesteld voor beheer en onderhoud aan de openbare ruimte. In het IBOR 2022-2025 is conform het toen geldende beleid uitgegaan van kwaliteitsniveau B (CROW).

2021-0132132 - *Gemeentelijk Verkeer- en Vervoersplan (raadsbesluit 14 december 2021)*

Eind 2021 heeft uw raad o.a. het Gemeentelijk Verkeer- en Vervoersplan (GVVP) en de daarbij behorende bijlagen vastgesteld. Het GVVP heeft veel raakvlakken met de *Beleidskader inrichting en onderhoud openbare ruimte* en daarom is dit kader daarop afgestemd.

2021-0025147 - *Bomenbeleidsplan 2021-2030 'Werken aan een gevarieerde, boomrijke leefomgeving (raadsbesluit d.d. 28 september 2021)*

Het bomenbeleidsplan is een sectoraal beleidsplan dat voornamelijk gericht is op bomen. De *Beleidskader inrichting en onderhoud openbare ruimte* is afgestemd op het bomenbeleidsplan.

2021-0068394 - *Programma duurzaamheid (raadsbesluit d.d. 29 juni 2021)*

De duurzaamheidsambities van de gemeente zijn vastgelegd in het Programma duurzaamheid. Het Programma duurzaamheid heeft raakvlakken als het gaat om het klimaatadaptief inrichten van de openbare ruimte en het vergroten van biodiversiteit. In 2023 wordt het Programma duurzaamheid geactualiseerd.

2019-15593 - *Vaststelling Integrale groenvisie 'Groen leeft' (raadsbesluit d.d. 15 oktober 2019)*

Op 15 oktober 2019 heeft uw raad de integrale groenvisie vastgesteld in de vorm van het Integraal groenbeleid met als ondertitel 'Groen Leeft'. De thema's (identiteit, leefbaarheid, gezondheid, biodiversiteit en klimaatadaptatie) die in dat document zijn opgenomen komen in het *Beleidskader inrichting en onderhoud openbare ruimte* integraal terug.

2018-15221 - *Beheerplan begraafplaatsen 2019-2022 (raadsbesluit d.d. 13 november 2018)*

Conform het beheerplan begraafplaatsen worden de drie begraafplaatsen in de gemeente op kwaliteitsniveau A onderhouden. Middels het beheerplan begraafplaatsen zijn de middelen daarvoor reeds beschikbaar gesteld. In het *Beleidskader inrichting en onderhoud openbare ruimte* is dit onderhoudsniveau ongewijzigd opgenomen. Het beheerplan begraafplaatsen wordt op dit moment geactualiseerd voor de aankomende vier jaar.

2009-7097 (herzien) - *Onderhoudsvisie openbare ruimte gemeente Zwijndrecht 2009*

De huidige basis voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte is vastgelegd in de Onderhoudsvisie openbare ruimte gemeente Zwijndrecht 2009. Daarin is opgenomen dat de openbare ruimte voldoet aan basiskwaliteit (B-niveau).

Beoogd effect

Het beoogd effect van de het *Beleidskader inrichting en onderhoud openbare ruimte* is dat de inrichting en het beheer van de openbare ruimte in de toekomst beter op elkaar wordt afgestemd, er meer structuur en samenhang ontstaat en de openbare ruimte nog meer bijdraagt aan de door de raad gewenste inzet op identiteit, gezondheid, leefbaarheid, klimaatadaptatie, biodiversiteit en mobiliteit van de gemeente Zwijndrecht.

Argumenten

1.1 Het Beleidskader inrichting en onderhoud openbare ruimte geeft uitvoering aan het Raadsprogramma Krachtig Zwijndrecht 2.0.

In het raadsprogramma is onder thema 5 (veiligheid en leefomgeving) opgenomen dat uw raad een visie, ofwel beleidskader op de openbare ruimte wenst vast te stellen waarin, naast het reguliere onderhoud, de waarde van de openbare ruimte voor andere beleidsdomeinen zichtbaar wordt gemaakt. Veel gebruikte en zichtbare plekken, zoals entreegebieden, moeten volgens het raadsprogramma een visitekaartje voor Zwijndrecht zijn. Deze ambities zijn opgenomen in het beleidskader. Met het voorliggende voorstel wordt uw raad gevraagd het *Beleidskader inrichting en onderhoud openbare ruimte* vast te stellen.

1.2 De openbare ruimte draagt bij aan de identiteit, gezondheid, leefbaarheid, duurzaamheid, biodiversiteit en mobiliteit van de gemeente Zwijndrecht.

De openbare ruimte zien we nadrukkelijk als middel om beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. In het beleidskader is beschreven op welke wijze de openbare ruimte bijdraagt aan andere beleidsdomeinen.

1.3 Het Beleidskader inrichting en onderhoud openbare ruimte is gebaseerd op de historische ontwikkeling en huidige situatie.

Voor het opstellen van het beleidskader is gekeken naar de *historische opbouw, stedenbouwkundige, groen/blauwe structuur, stedenbouwkundige en routestructuur*. Deze analyse vormt samen met de eerder genoemde thema's de basis voor het beleidskader.

1.4 Het Beleidskader inrichting en onderhoud openbare ruimte sluit aan op door de gemeenteraad vastgesteld beleid.

Het beleidskader heeft veel raakvlakken met eerder door uw raad vastgesteld beleid. Bij het opstellen van het beleidskader is rekening gehouden met bestaand beleid en heeft het bestaande beleid voor een belangrijk deel als uitgangspunt gediend.

2.1 Veel gebruikte en zichtbare plekken, zoals entreegebieden, worden op deze manier een visitekaartje.

Door veelgebruikte en zichtbare plekken, zoals entreegebieden, op een hoger kwaliteitsniveau te onderhouden zullen deze plekken als visitekaartje van de gemeente Zwijndrecht fungeren.

2.2 Hiermee stemmen we inrichting en beheer beter op elkaar af.

Uit de praktijk bleek dat sommige locaties op een hoog kwaliteitsniveau zijn ingericht maar vervolgens niet op datzelfde hoge kwaliteitsniveau worden onderhouden. Door bijzondere plekken een aparte status toe te kennen in het beleidskader stemmen we de inrichting en het beheer beter op elkaar af en voorkomen we dat er ad hoc voor een bepaald kwaliteitsniveau gekozen wordt.

3.1 Het beleidskader bevat nieuw beleid waaraan financiële consequenties gekoppeld zijn.

Uw raad wordt gevraagd deze financiële consequenties integraal af te wegen bij de Kadernota 2024.

Kanttekeningen

1.1 Aan het Beleidskader inrichting en onderhoud openbare ruimte is geen concreet uitvoeringsprogramma gekoppeld.

Er is voor gekozen om geen uitvoeringsprogramma te koppelen aan het *Beleidskader inrichting en onderhoud openbare ruimte*, omdat in het voorliggende voorstel direct financiële middelen worden gevraagd voor het op een hoger niveau onderhouden van de locaties met ambitieniveau "Plus" en "Allure" (inclusief entrees). Uitvoering van het beleidskader vindt daarnaast voornamelijk plaats bij de (her)inrichting van de openbare ruimte via het investeringsprogramma en gebiedsontwikkelingen.

2.1 Wat als belangrijke plek aangemerkt kan worden en een hoger onderhoudsniveau verdient is voor iedereen anders.

We zijn ons ervan bewust dat verblijfsgebieden, parels en entrees op individueel niveau anders worden beleefd. Er is vanuit een breder perspectief en vanuit verschillende beleidsdoelen gekeken naar de plekken die in aanmerking komen voor een hoger kwaliteitsniveau. De analyse zoals die is

opgenomen in het *Beleidskader inrichting en onderhoud openbare ruimte* is daarvoor voor een belangrijk deel bepalend geweest.

2.2 Het Beleidskader inrichting en onderhoud openbare ruimte gaat uit van het bestaande kwaliteitsniveau (basis) voor parken.

De reden dat parken in het *Beleidskader inrichting en onderhoud openbare ruimte* niet het ambitieniveau "Plus" of "Allure" hebben meegekregen heeft te maken met de ecologische functie die deze parken vervullen. Een intensief onderhoudsregime botst met deze ecologische functie. Veel van de parken zijn daarbij op zo'n manier ingericht dat een extensieve onderhoudswijze passend is (bijv. bosplantsoen). Een uitzondering daarop vormt het Arboretum Munnikpark, waar vrijwilligers zorgen voor een extra kwaliteitsimpuls.

2.3 Parels worden niet standaard op een hoger kwaliteitsniveau onderhouden.

De in het *Beleidskader inrichting en onderhoud openbare ruimte* opgenomen parels worden niet standaard op een hoger kwaliteitsniveau onderhouden. Wel liggen veel van deze parels in gebieden waarvoor het ambitieniveau "Plus" of "Allure" wordt nagestreefd.

2.4 De invloed van de gemeente op de inrichting en het beheer van openbare ruimte in eigendom bij derden is beperkt.

Een deel van de openbare ruimte en de objecten die daarin staan zijn in eigendom en beheer van derden. Daarbij valt te denken aan eigendommen van onder andere waterschap Hollandse Delta, ProRail en Stedin. Waar mogelijk leggen we afspraken vast in een overeenkomst of wijzen we hen op hun verantwoordelijkheden. In veel gevallen heeft de gemeente echter geen mogelijkheid om zaken af te dwingen.

Extern draagvlak

Het traject, om te komen tot het *Beleidskader inrichting en onderhoud openbare ruimte* is gestart in de vorige raadsperiode op basis waarvan een gelegenheidscoalitie "Kwaliteit openbare ruimte" gestart is met het ophalen van input uit de participatietrajecten van verschillende civieltechnische projecten en de ontwikkeling van dit kader. Dit beleidskader is dan ook tot stand komen gedurende een langere periode (circa 2 jaar) De input die is verzameld is gebruikt. Daarnaast hebben er twee oriëntatieavonden (30 november 2021 en 13 december 2022) plaatsgevonden met de raad.

Inwoners, ondernemers en anderen gebruiken de Zwijndrechtse openbare ruimte dagelijks voor uiteenlopende doeleinden en hebben daarbij ieder hun eigen belangen. Daarbij komt dat de openbare ruimte, mede sinds corona, steeds intensiever wordt gebruikt en daardoor nog meer van iedereen is geworden.

Om de openbare ruimte goed aan te laten sluiten op de behoeften van haar gebruikers is het van essentieel belang dat bij ingrepen in de openbare ruimte, via de verschillende projecten die volgen uit het beleidskader, aan de hand van de Participatiewijzer wordt bepaald hoe belanghebbenden worden betrokken in het proces.

Dit maakt het voor de gemeente mogelijk om tot een zo goed mogelijke afweging te komen tussen de verschillende functies en belangen. Door de schaarste van openbare ruimte en daarmee de druk hierop zullen slimme en soms moeilijke keuzes gemaakt moeten worden. Hierbij wordt gekeken vanuit het algemeen belang, worden de verschillende belangen gewogen wordt er gestreefd naar een hoge tevredenheid maar is het vaak niet mogelijk alle belanghebbenden tevreden te stellen.

Duurzaamheid

Duurzaamheid is één van de centrale thema's in het beleidskader. Het *Programma duurzaamheid* (2021-0068394) vormt daarvoor het belangrijkste uitgangspunt. In het *Programma duurzaamheid* worden drie verschillende pijlers onderscheiden, te weten: klimaatadaptatie, energietransitie en circulaire economie. Hieronder is opgenomen op welke wijze daar door middel van het *Beleidskader inrichting en onderhoud openbare ruimte* uitvoering aan gegeven wordt.

Klimaatadaptatie

De openbare ruimte richten we toekomstbestendig in waardoor de kans op wateroverlast, droogte en hittestress wordt beperkt. Dit doen we bijvoorbeeld door de openbare ruimte te vergroenen, water te bergen en een gescheiden rioolstelsel aan te leggen. Bij de aanleg en het beheer van de openbare ruimte en in het bijzonder van het openbaar groen is er extra aandacht voor het vergroten van biodiversiteit. De *Natuurwaarden- en natuurkansenkaart* (2022-0199818) is daarbij een belangrijk hulpmiddel.

Circulariteit

We kiezen voor materialen en beplanting die lang meegaan en die in hun productie een beperkte milieubelasting veroorzaken. Waar mogelijk hergebruiken we materialen die vrijkomen bij werkzaamheden en waar dat niet kan (laten) we die materialen via de daarvoor bestemde wegen afvoeren om te recyclen. Bij inkoop- en aanbesteding is er al aandacht voor circulariteit en die aandacht zal de komende jaren verder toenemen.

Energietransitie

Bij het uitvoeren van werkzaamheden wordt steeds vaker gebruik gemaakt van elektrisch materieel en gereedschap. Bij inkoop- en aanbesteding wordt hier steeds meer aandacht voor gevraagd. Daarbij kijken we ook naar ons eigen wagenpark en gereedschap en doen we investeringen in de elektrificatie daarvan. Zowel bovengronds als ondergronds wordt het steeds drukker. Om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen, zoals de aanleg van een warmtenet, houden we daar bij de herinrichting waar mogelijk rekening mee. Op gebied van laadpalen wordt op dit moment gewerkt aan een apart beleidskader.

Aanpak/uitvoering/evaluatie

Het *Beleidskader inrichting en onderhoud openbare ruimte* wordt op verschillende manieren vertaald naar de praktijk. Enerzijds gebeurt dit via beheer en onderhoud en anderzijds via (her)inrichting van de openbare ruimte. Met voorliggend voorstel stellen wij u voor om de benodigde financiële middelen beschikbaar te stellen voor het op een hoger kwaliteitsniveau onderhouden van de plekken met ambitieniveau "Plus" en "Allure" (inclusief de entrees). Deze plekken zullen als visitekaartje van de gemeente Zwijndrecht gaan functioneren. De kwaliteit van de openbare ruimte wordt gemonitord waarbij er maandelijks een schouw plaatsvindt om te controleren of de buitenruimte voldoet aan de vastgestelde kwaliteitsniveaus. Dit maakt het mogelijk om tijdig bij te sturen.

Communicatie/publicatie/participatie

Het onderwerp communicatie en participatie is, als een van de zes grote thema's opgenomen in uw nieuwe raadsprogramma Krachtig Zwijndrecht 2.0. Dat onderstreept extra het belang dat aan goede communicatie en participatie gehecht wordt. Na vaststelling van dit beleidskader, die tot stand is gekomen op basis van verkregen input uit participatietrajecten, zal deze op gepaste wijze gepubliceerd worden. Het traject om te komen tot dit beleidskader is gestart voordat het raadsprogramma tot stand is gekomen. Er hebben twee oriëntatieavonden (30 november 2021 en 13 december 2022) plaatsgevonden met de raad over dit onderwerp. Bij vaststelling van het raadsprogramma is gekeken of dit aanleiding zou zijn voor een bijstelling van de *Beleidskader inrichting en onderhoud openbare ruimte*.

Het *Beleidskader inrichting en onderhoud openbare ruimte* is een beleidsdocument op een hoger abstractieniveau waarbij veel aandacht is besteed om dit op een laagdrempelige en begrijpelijker manier samen te vatten. Het beleidskader geeft een integrale kijk op de openbare ruimte die goed aansluit bij staand beleid op specifieke thema's zoals de omgevingsvisie, groenvisie en GVVP etc.

Het is bekend dat het animo om te participeren bij het tot stand komen van een abstracter document minder groot is ten opzichte van concretere en tastbare projecten in de directe leefomgeving van belanghebbenden. Daarom is er voor gekozen belanghebbenden te betrekken wanneer dit voor hen het meest relevant is en daar de focus op te leggen. Bij het vormgeven van participatie in de projecten wordt daarbij de Participatiewijzer als een instrument gebruikt om te bepalen op welke wijze we dit goed kunnen vormgeven. Dit is niet altijd een blauwdruk.

Het beleidskader is een document op hoofdlijnen dat in de vertaling naar de praktijk veel ruimte biedt voor de inbreng van belanghebbenden; meedenken, meepraten en meebeslissen zal plaatsvinden waar het straks voor hen gebeurt in de directe leefomgeving: in hun buurt, straat of wijk.

Personeel/organisatie/SCD

Het op een hoger kwaliteitsniveau onderhouden van de openbare ruimte vraagt extra inzet van mensen. Een deel van het onderhoud van de openbare ruimte wordt uitgevoerd door eigen mensen en een ander deel besteden we uit. Het voorliggende voorstel heeft geen directe personele consequenties maar kan wel aanleiding zijn om het beheer van de openbare ruimte op een aantal onderdelen anders te organiseren.

Financiën

Voor het bepalen van de financiële gevolgen van het op een hoger kwaliteitsniveau onderhouden van de locaties met ambitieniveau en "Plus" en "Allure" (inclusief de entrees) is uitgegaan van het bestaande onderhoudsniveau (basis) en is berekend wat er extra nodig is om het hogere kwaliteitsniveau te realiseren. Voor de locaties die op dit moment al op een hoger kwaliteitsniveau onderhouden worden, zoals de begraafplaatsen, is vanzelfsprekend geen extra budget benodigd. Er is alleen gekeken naar de onderdelen van de openbare ruimte die voor de beeldkwaliteit van belang zijn en aanwezig zijn in het beleidskader opgenomen locaties zoals onder andere groen, straatmeubilair en verhardingen. Onder de categorie overig vallen onder andere verkeers- en straatnaamborden, kunstobjecten, fietsnietjes, paaltjes en andere inrichtingselementen. In totaal is jaarlijks structureel € 175.000,- extra nodig om de in het beleidskader opgenomen locaties met ambitieniveau "Plus" en "Allure" (inclusief entrees) op een hoger kwaliteitsniveau te onderhouden.

Domein	Basis	Plus/Allure	Verschil
Groen	€ 114.000	€ 143.000	+€ 29.000
Straatmeubilair (banken/afvalbakken)	€ 8.000	€ 10.000	+€ 2.000
Verharding	€ 289.000	€ 317.000	+€ 29.000
Straatreiniging	€ 83.000	€ 167.000	+€ 83.000
Overig	€ 32.000	€ 64.000	+€ 32.000
Totaal	€526.000	€ 701.000	+€ 175.000