

Referentiekader Beheer

Herontwikkeling Stationsgebied Utrecht

Mei 2005



**AAN
PAK
STATIONS
GEBIED
UTRECHT**

Referentiekader Beheer

Herontwikkeling Stationsgebied Utrecht

27 mei 2005

Opdrachtgever

Projectorganisatie Stationsgebied
Beheer en Veiligheid

Opdrachtnemer

Ingenieursbureau Oranjewoud BV

Inhoud

	Samenvatting	2
1	Inleiding	3
2	Visie op beheer	5
3	Kwaliteit van beheer	7
4	Organisatie van het beheer	11
5	Beheerbewust ontwerpen	15

Samenvatting

Aanleiding voor “Referentiekader Beheer” vormt de opgave aan het POS om zorg te dragen voor een “onderhoudbaar” stationsgebied voor tijdens de bouw en er na. Het bestuur van de gemeente Utrecht heeft ten aanzien van de toekomstige beheeropgave de nadrukkelijke randvoorwaarde gesteld dat de uitgaven dienen te passen binnen de bestaande financiële kaders. Dit vereist dat in het ontwerpproces gericht gestuurd moet gaan worden op de kosten.

Het referentiekader geeft een visie op het toekomstige beheer en legt randvoorwaarden vast voor de ontwikkeling. Het biedt daarmee uitgangspunten voor alle betrokken partijen, die moeten leiden tot een effectieve en efficiënte beheerinzet voor het gehele stationsgebied Utrecht. Dit geldt zowel voor de situatie over 10 tot 15 jaar wanneer een groot aantal projecten is gerealiseerd, als voor de komende jaren als het gebied de transformatie doormaakt.

Het referentiekader beheer is een uitwerking van het Masterplan Stationsgebied Utrecht.

Het referentiekader omvat de volgende onderdelen:

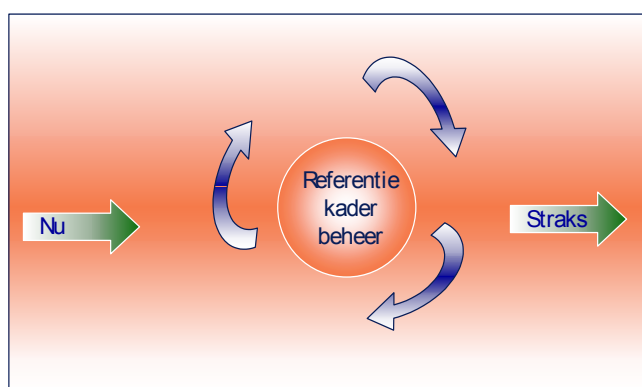
- Visie op beheer: De beheervisie van het stationsgebied Utrecht die gevat is in vier pijlers, namelijk 'preventie voorop', 'gemeenschappelijkheid', 'schaaloptimalisatie' en 'vrijheid in gebondenheid'. Deze pijlers geven inhoud en richting aan de toekomstige beheeropgave en inrichting van de beheerorganisatie. Een committent aan deze visie is van cruciaal belang voor het realiseren van de ambities en doelstellingen.
- Kwaliteit van beheer: De kwaliteitsambitie in diverse delen van het stationsgebied op het gebied van schoon en heel.
- Organisatie van beheer: Uitgangspunten voor een toekomstige beheerorganisatie, met name voor de gebieden waar een gezamenlijk beheer wordt voorgesteld.
- Beheerbewust ontwerpen: De rol van beheer in het ontwerpproces om de (gezamenlijke) opgave uit te kunnen voeren.

Naast een inhoudelijk karakter heeft het referentiekader beheer ook een procesmatige functie. De beheeropgave heeft namelijk betrekking op zowel de publieke als de private beheerpartijen, die allen zo hun eigen opvattingen, doelen en belangen hebben voor wat betreft de wijze van beheer en de organisatie daarvan. Dit gezamenlijk beheer zal daarbij de komende jaren vormgegeven worden. De primaire beheerpartners zijn daarbij de gemeente Utrecht/DSB, NS, Corio en de Jaarbeurs.

1 Inleiding

Aanleiding

Het Referentiekader Beheer biedt handvatten voor ontwerpers en beheerders voor de beantwoording van (toekomstige) beheervraagstukken op zowel strategisch als operationeel niveau. Aanleiding voor het Referentiekader Beheer vormt de opgave aan het POS om zorg te dragen voor een "onderhoudbaar" stationsgebied, tijdens de bouw en er na. De verbetering van de veiligheid, de leefbaarheid en de kwaliteit van de openbare ruimte staan daarbij centraal.



Figuur 1. Continu in ontwikkeling

Het in stand houden van een prettig verblijfsklimaat in het Stationsgebied Utrecht is geen sinecure, en ook in de toekomst wordt deze beheeropgave er niet minder op. Immers, het gebied ondergaat een ingrijpende fysieke metamorfose die een forse impact heeft op de gebruikersintensiteit. Deze veranderingen verlangen een effectieve en efficiënte wijze van beheer. Het Referentiekader Beheer moet het toekomstige beheer van het Stationsgebied Utrecht op een passende wijze inhoud en vorm geven. Aan de voorkant van projecten of processen moeten ontwerpers en beheerders samen op lopen om slimme ontwerpen te realiseren die gemakkelijk zijn te onderhouden.

Naast een inhoudelijk karakter heeft het Referentiekader Beheer ook een procesmatige functie. De beheeropgave heeft betrekking op zowel de publieke als de private beheerpartijen, die allen zo hun eigen opvattingen, doelen en belangen hebben voor wat betreft de wijze van beheer en de organisatie daarvan. De primaire beheerpartners zijn daarbij de gemeente Utrecht/DSB, NS, Corio en de Jaarbeurs. Niet de verschillen maar juist de overlap in de uitgangspunten vormt het vertrekpunt voor de visie op de toekomstige organisatie van het beheer. Immers; de instandhouding van een schoon, heel en veilig stationsgebied met een prettig verblijfsklimaat is een gemeenschappelijk doel van elke beheerder in het stationsgebied.

Opgave en taakstellend beheerbudget

Het bestuur van de gemeente Utrecht heeft ten aanzien van de toekomstige beheeropgave voor de openbare ruimte de nadrukkelijke randvoorwaarde gesteld dat de uitgaven dienen te passen binnen de bestaande financiële kaders. Dit vereist dat in het ontwerpproces gericht gestuurd moet gaan worden op de kosten. De beheeropgave is opgenomen in het Raadsvoorstel van 28 november 2003 in het kader van de vaststelling van het Masterplan Stationsgebied Utrecht.

Het budget voor het reguliere beheer van de openbare ruimte van de huidige situatie van het Stationsgebied bedraagt 1,04 miljoen euro. Dit budget is bepaald op basis van werkelijke bestedingen en beschikbare beheerbudgetten in de begroting 2003 voor de binnenstad en de drie omliggende stadsdelen west, noordwest en zuidwest.

Bij het vastgestelde budget zijn enkele kanttekeningen te maken:

- In de stad als geheel is op deelaspecten van het onderhoud sprake van een stelselmatige verslechtering door het huidige niveau van de beheergelden
- Het huidige beheerniveau van het Stationsgebied wordt mede tot stand gebracht met extra niet-structurele middelen. Voor 2002 en 2003 was € 225.000 extra budget beschikbaar voor schoon en heel (flexibele ploeg en clien-team).

- De aanpak van gebiedseigen problematiek (junks, sociale en fysieke veiligheid, fietsparkeren, uitgifte folders) heeft een sterke invloed op beheeraspecten.

Om de beheerkosten te kunnen berekenen in het planstadium is parallel aan dit referentiekader een Beheerkostenmodel voor de openbare ruimte ontwikkeld.

Status Referentiekader Beheer

Het Referentiekader Beheer is een uitwerking van het Masterplan Stationsgebied Utrecht, geeft een visie op het toekomstige beheer en legt randvoorwaarden vast voor de ontwikkeling. Het Referentiekader Beheer biedt daarmee uitgangspunten voor alle betrokken partijen, die moeten leiden tot een effectieve en efficiënte beheerinzet voor het gehele Stationsgebied Utrecht. Dit geldt zowel voor de situatie over 10 tot 15 jaar wanneer een groot aantal projecten is gerealiseerd, als voor de komende jaren als het gebied de transformatie doormaakt.

Opzet Referentiekader Beheer

De opzet van het Referentiekader Beheer is als volgt:

- Visie op beheer
De visie is opgebouwd uit vier belangrijke pijlers voor het toekomstige beheer van het Stationsgebied Utrecht. Commitment aan deze visie is van cruciaal belang voor het realiseren van de ambities en doelstellingen.
- Kwaliteit van beheer
In het tweede hoofdstuk komt de gewenste kwaliteit van het beheer inhoudelijk aan bod met een omschrijving van de kwaliteitsambitie in diverse delen van het stationsgebied. Op basis van de (verwachte) gebruiksintensiteit en de ontwerpqualität zijn de uitgangspunten voor de kwaliteit van het beheer gevisualiseerd.
- Organisatie van beheer
In dit derde onderdeel zijn de uitgangspunten voor een toekomstige beheerorganisatie uitgewerkt, in het bijzonder voor de gebieden waar een gezamenlijk beheer wordt voorgesteld.
- Beheerbewust ontwerpen
Het laatste onderdeel geeft aan welke rol beheer in het ontwerpproces moet spelen om de gezamenlijke opgave uit te kunnen voeren. Dit hoofdstuk gaat daarnaast in op de rol van trends en innovaties.

Dilemma's in beheer

Bij het opstellen van het referentiekader hebben de volgende drie dilemma's centraal gestaan.

- **Publiek versus privaat**

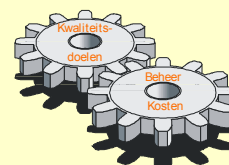
In de huidige praktijk kiezen private partijen voor een hoge beheerqualität vanwege het directe belang van hun "core-business" en ligt de kwaliteit in het publieke domein lager. Voor de visie is het de vraag of bezoekers onderscheid mogen waarnemen tussen het private en publieke eigendom. Of algemener: Accepteren we differentiatie in kwaliteit en in welke mate? En in hoeverre moeten partijen op voorhand rekening houden met het beheer van de directe, aangrenzende omgeving?

- **Kwaliteit versus kosten**

Er is een causaal verband tussen de kwaliteit van het beheer en onderhoud en de kosten daarvan. Het Stationsgebied is een prestigieus project, waarbij de ontwerpqualität niet ter discussie staat. De beheerqualität (van de publieke delen) wordt ingekaderd door het opgelegde taakstellend beheerbudget. Tijdens het ontwerpproces moet dus alles worden ingezet om het beheer zo efficiënt en gemakkelijk mogelijk te maken om de hoogst mogelijke beheerqualität te realiseren.

- **Collectiviteit versus autonomie**

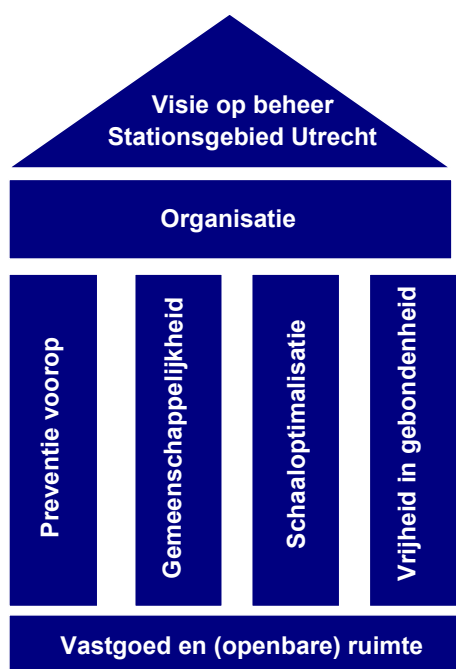
Hoewel betrokken partijen een gezamenlijk doel voor ogen hebben - een schoon, heel en veilig stationsgebied met een prettig verblijfsklimaat - hebben eigenaren en beheerders ook hun eigen individuele belangen. Bij het zoeken naar een ideale organisatie gaat het om het vinden van een goede verdeling tussen de partijen voor wat betreft risico's, kosten en opbrengsten.



2 Visie op beheer

De pijlers van beheer

De visie op beheer is gericht op het opzetten van een effectieve en efficiënte wijze van beheer, waar de primair betrokken partners zich in kunnen vinden. De kern van de beheervisie van het Stationsgebied Utrecht is gevat in vier pijlers, namelijk 'preventie voorop', 'gemeenschappelijkheid', 'schaaloptimalisatie' en 'vrijheid in gebondenheid'. Deze pijlers geven inhoud en richting aan de toekomstige beheeropgave en inrichting van de beheerorganisatie.



Figuur 2. Beheervisie

Pijler 1 Preventie voorop

Preventie in de meest brede zin van het woord vormt de kernactiviteit voor de toekomstige wijze van beheer en de daaruit voortvloeiende beheerorganisatie. Beheer wordt op deze wijze beheersbaar gemaakt en verrassingen worden voorkomen. Aan een dergelijke werkwijze liggen de volgende randvoorwaarden ten grondslag:

- een continu en transparant beeld van de eigendomsverdeling en de staat van onderhoud van dit eigendom (vastgoed, arealen, etc.) in het totale stationsgebied. Niet alleen boven, maar ook in de grond.
- een integrale planningsmethodiek of –platform die het mogelijk maakt dat betrokken partners van elkaar weten wie, wanneer, welke beheerwerkzaamheden uitvoert. Vooral als het werkzaamheden betreft die een overlap vormen tussen twee of meer projecten.
- een helder beeld van het gedrag van de gebruikers van het stationsgebied. Wat beweegt passanten, consumenten, winkeliers, zwervers, reizigers, etc.? Als dat bekend is, kan effectieve sturing op gedrag plaatsvinden waardoor wenselijk gedrag wordt beloond en ongewenst gedrag wordt omgebogen.

Pijler 2 Gemeenschappelijkheid

Deze tweede pijler heeft alles te maken met het ervaren en (uit)dragen van een gezamenlijke “beheerverantwoordelijkheid”, die tot uitdrukking komt in de dagelijkse bedrijfsvoering van betrokken organisaties en in het individuele handelen. Door een gezamenlijke inspanning ontstaat een stationsgebied van formaat, zonder dat alle onderscheiden deelgebieden noodzakelijkerwijs tot één “eenheidsworst” vervallen. Gemeenschappelijkheid komt ook tot uitdrukking in de beheerorganisatie (zie hoofdstuk 4).

Om inhoud te geven aan de omschreven gemeenschappelijkheid moet worden voldaan aan de volgende twee randvoorwaarden:

- *Het hebben van een gemeenschappelijke taal over beheerkwaliteit*
Om elkaars verwachtingen en wensen te begrijpen is het gebruiken van een gezamenlijke taal essentieel, bijvoorbeeld in de vorm van kwaliteitsreferentiebeelden (zie hoofdstuk 3). De gekozen beheerkwaliteit wordt zo voor iedereen op dezelfde wijze bespreekbaar, vastgelegd en meetbaar. Bovendien maakt een dergelijke systematiek ook het sturen op resultaten mogelijk, belangrijk voor de focus op preventie.

- **Bewustwording**
De partijen moeten zich bewust zijn van elkaars beheeropgave in de praktijk van alledag en het gedeelde belang daarin. Een menging, waarbij private partijen een deel van het beheer van de publieke ruimte onder hun hoede nemen of andersom, versterkt het gevoel van gemeenschappelijkheid en betrokkenheid.

Pijler 3 Schaaloptimalisatie

De derde pijler van de beheervisie betreft schaaloptimalisatie. Het gaat hierbij om het steeds zoeken naar het ideale schaalniveau ten aanzien van de voorbereiding, organisatie en uitvoering van beheerwerkzaamheden zodat optimaal gebruik wordt gemaakt van schaalvoordelen.

Door de grote mate van versnippering van eigendommen in het gebied hebben eigenaren en beheerders nu relatief weinig zicht op de beheeractiviteiten van anderen. Onderzocht moet dus worden waar men elkaar kan versterken en samenwerken. Voorbeelden zijn een centraal meldingssysteem, een gecentraliseerde aansturing van activiteiten of een centrale inkoopfunctie. Een "slimme" indeling van de beheerclusters levert een bijdrage aan een efficiënte bedrijfsvoering.

Pijler 4 Vrijheid in gebondenheid

Een laatste pijler manifesteert zich rondom het spanningsveld van de individuele vrijheid versus het collectieve "keurslijf". Belangrijk uitgangspunt bij de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het beheer betreft het respecteren van elkaars belangen en opvattingen. Iedere partij heeft nu eenmaal zo zijn eigen visie en mening als het gaat over de wijze van beheer of de kwaliteit van het beheer. Om die reden moet vanuit beleidsmatig en organisatieoogpunt ruimte bestaan voor individuele belangen c.q. inbreng. Vanuit het oogpunt van gelijkgerichtheid en gezamenlijke verantwoordelijkheid is er ook sprake van een collectief belang. Alleen in gezamenlijkheid kan een collectief gedragen beeldkwaliteit worden vastgesteld of kan overeenstemming worden bereikt over de ontwerpparameters voor de beheerorganisatie. Duidelijkheid over datgene wat gemeenschappelijk moet en individueel kan is daarbij essentieel.

Conclusie; visie op beheer

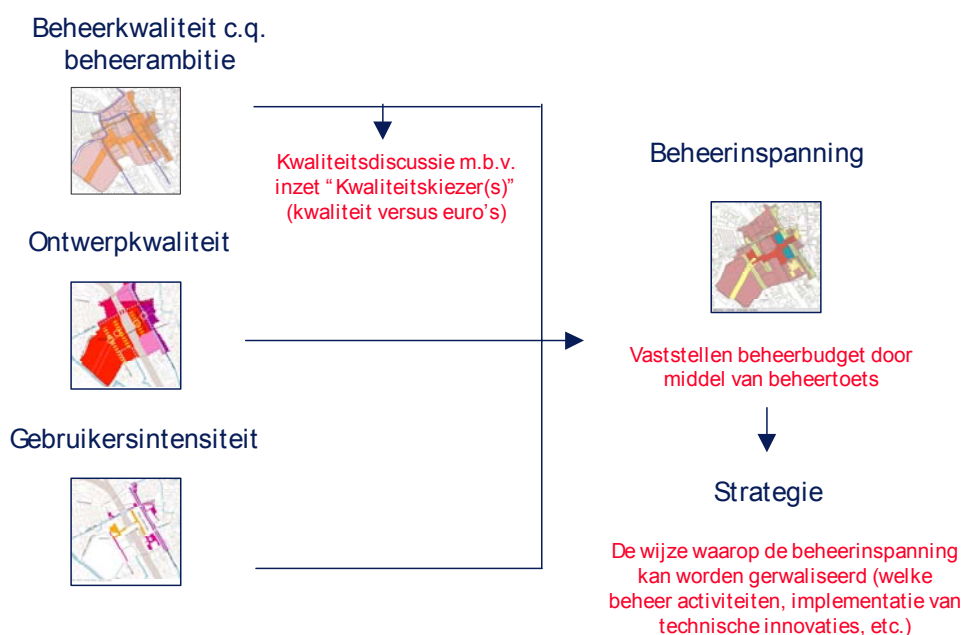
Als aard en de omvang van het gebied en de vier pijlers met elkaar in verbinding worden gebracht ontstaan de contouren van het beheerbeleid en de beheerorganisatie. Om tegemoet te komen aan de individuele wensen en behoeften van beheerders en eigenaren is een flexibele beheerorganisatie met een platte structuur, mandaat en korte communicatielijnen cruciaal. De toekomstige organisatie:

- voorziet en (h)erkend beheerproblemen en lost ze adequaat op conform afspraak.
- informeert beleidsmakers en andere stakeholders over transformaties in de (semi-)openbare ruimte door onder andere een gecentraliseerd up-to-date beheersysteem.
- neemt actief informatie tot zich en vertaalt dat in passende (beheer)strategieën.
- is direct herkenbaar en 24-uur benaderbaar.
- werkt conform een algemeen erkend en eenduidig beleidsinstrumentarium waaronder een centrale planningssystematiek, een informatiebeheerplatform en een kwaliteitscatalogus waarin het beheer en de inrichting van het gebied beeldend zijn vastgelegd.
- is primair gefocust op de vitale aders van het stationsgebied.

3 Kwaliteit van beheer

Een gemeenschappelijke beheerambitie is nodig om vast te kunnen stellen welke eisen gesteld moeten worden aan de inrichting(selementen), welke beheeractiviteiten in de toekomst noodzakelijk zijn en welke organisatie noodzakelijk is om het gebied in de toekomst te kunnen beheeren. Deze beheerambitie of beheerkwaliteit geeft aan in welke mate de (deel)gebieden schoon en heel moeten blijven.

De beheerambitie, de ontwerp kwaliteit en de gebruik(er)sintensiteit bepalen uiteindelijk de beheerinspanning, zoals in het onderstaande figuur 3 is verbeeld.



Figuur 3 Beheerambitie in relatie tot ontwerp kwaliteit en gebruik(er)sintensiteit.

Het "referentiekader openbare ruimte"

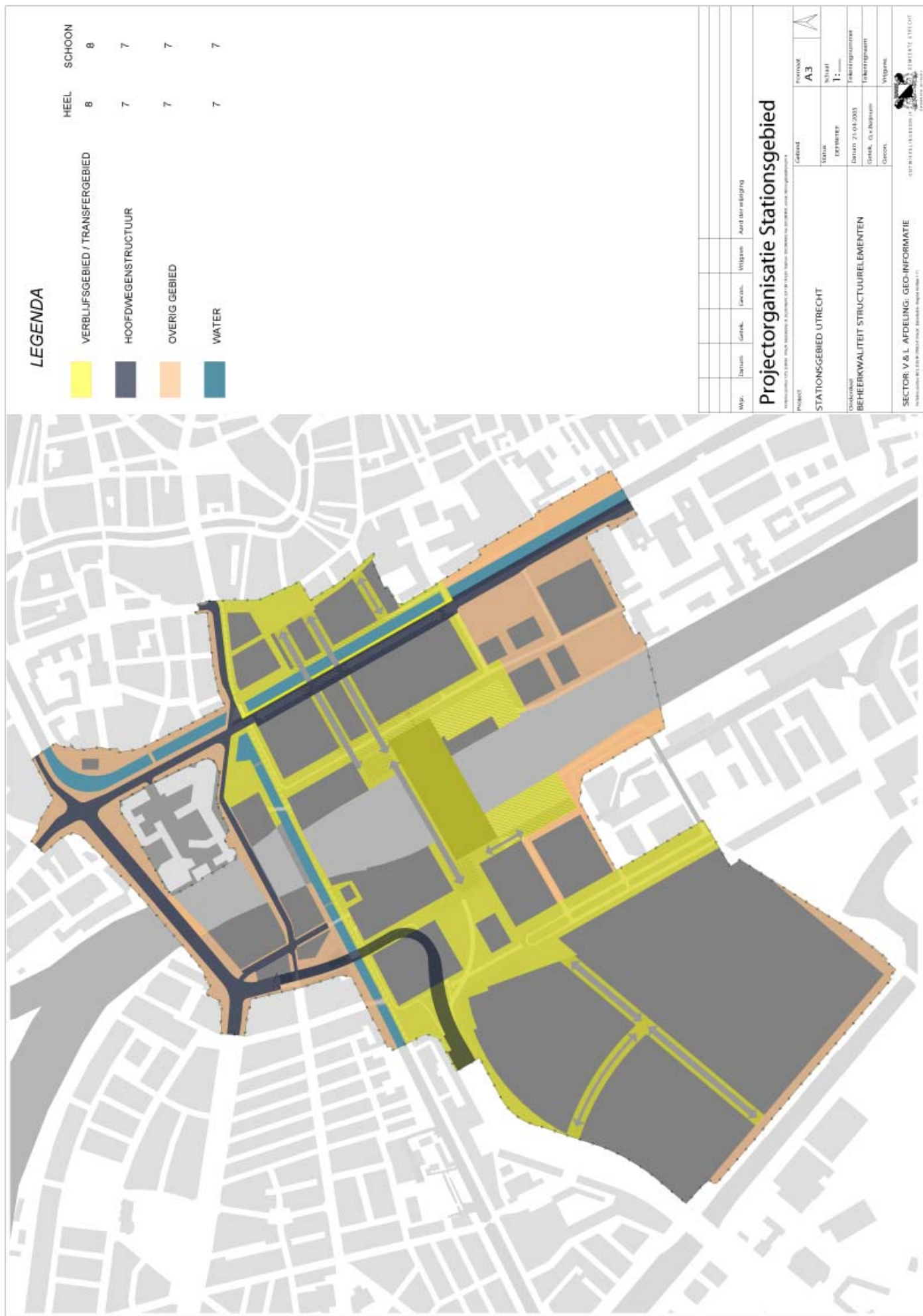
Parallel aan het opstellen van dit Referentiekader Beheer is het Referentiekader Openbare Ruimte opgesteld. Het referentiekader openbare ruimte beschrijft de visie op de inrichting van de openbare ruimte, de context daarvan en geeft de bouwstenen en principe-profielen.

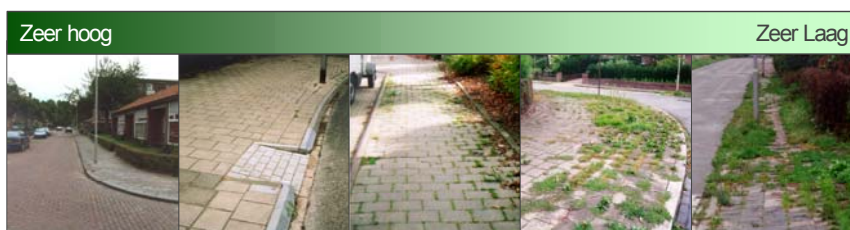
Tussen inrichting en beheer bestaat een sterke relatie. Voor het toekomstig beheer geldt in dit kader met name dat de kwaliteit van het stedelijk ontwerp en de wijze van gebruik de factoren zijn die mede bepalend zijn voor de ambitie van beheer. Beide zijn vastgelegd in het "Referentiekader Openbare Ruimte".

Beheerambitie

De beheerambitie voor het stationsgebied is vastgelegd in een kwaliteitskaart, zie de bijgevoegde kaart "beheerkwaliteit structurelementen". Voor het totale gebied wordt onderscheid gemaakt tussen schoon (verzorgend onderhoud) en heel (technische staat). Bij het vaststellen van het niveau van schoon en heel hebben diverse beelden uit het Referentiekader Openbare Ruimte (zie kader) als uitgangspunt gediend. Zo is onder meer rekening gehouden met de wijze van verblijf en transfer van gebruikers van het gebied, gebruik van de omgeving door openbaar vervoer, auto, fiets of voetgangers, de ruimtelijke structuur en ecologische aspecten en ten slotte de beelden van de inrichtingskwaliteit.

Voor het gehele stationsgebied geldt een hoog ambitieniveau voor wat betreft de beheerkwaliteit, namelijk niveau 7 en 8 (zie kader "maatlaten" en bijbehorende fotocollages) passend bij de hoge ontwerp kwaliteit. De hoge ambitie toont zich ook als deze wordt vergeleken met de huidige ambitie in de binnenstad voor verzorging ("schoon") die niveau 6 is (SNS-norm 3).





Figuur 4 Voorbeeld kwaliteitsmaatlat onkruid op verharding

In de kaart "beheerkwaliteit structurelementen" is voor het stationsgebied gekozen voor vier type gebieden met een eigen kwaliteitsniveau. Hierbij is gekozen voor één niveau per gebied. In een toekomstige uitwerking is het mogelijk dat de gekozen kwaliteitsniveaus worden gedifferentieerd naar de plek, in de tijd of onderdelen van het beheer.

1. Verblijfs-/Transfergebied

Het verblijfs-/transfergebied betreft alle gebieden – openbaar en semi-openbaar – waar gebruikers van het stationsgebied nadrukkelijk verblijven (recreatief, cultureel, etc.) dan wel passeren (transfer). Het betreft hier de volledige traverse en het gebied op maaiveldniveau rondom de traverse. Voor dit gebied geldt een hoge ambitie. Voor de technische staat ("heel") is minimaal sprake van niveau 8 conform de DSB systematiek. Dit geldt zowel voor de publieke als semi-publieke ruimte zoals de Traverse/OV-Terminal - vooral in beheer bij NS-stations en Corio –¹. Ook voor de verzorging van dit gebied wordt hetzelfde hoge niveau '8' gehanteerd.

2. De hoofdwegenstructuur

Voor de hoofdwegenstructuur rondom met de aanliggende gebieden ligt het ambitieniveau voor de technische staat (heel) een fractie lager, maar minimaal gelijk aan niveau 7. Tot de hoofdwegenstructuur behoren niet alleen de verharding (wegen, trottoirs, fietspaden, parkeervakken, belijning, etc.) maar ook de bebording, het straatmeubilair, de (openbare) verlichting en kunstwerken. Ook in dit gebied ligt de ambitie voor de verzorging ("schoon") op hetzelfde kwaliteitsniveau (minimaal 7).

3. Overig gebied

Voor alle overige gebieden wordt voor de technische staat (heel) een norm van 7 gehanteerd en een 7 voor de verzorgingsgraad (schoon) conform de beheersystematiek van de DSB.

4. Water

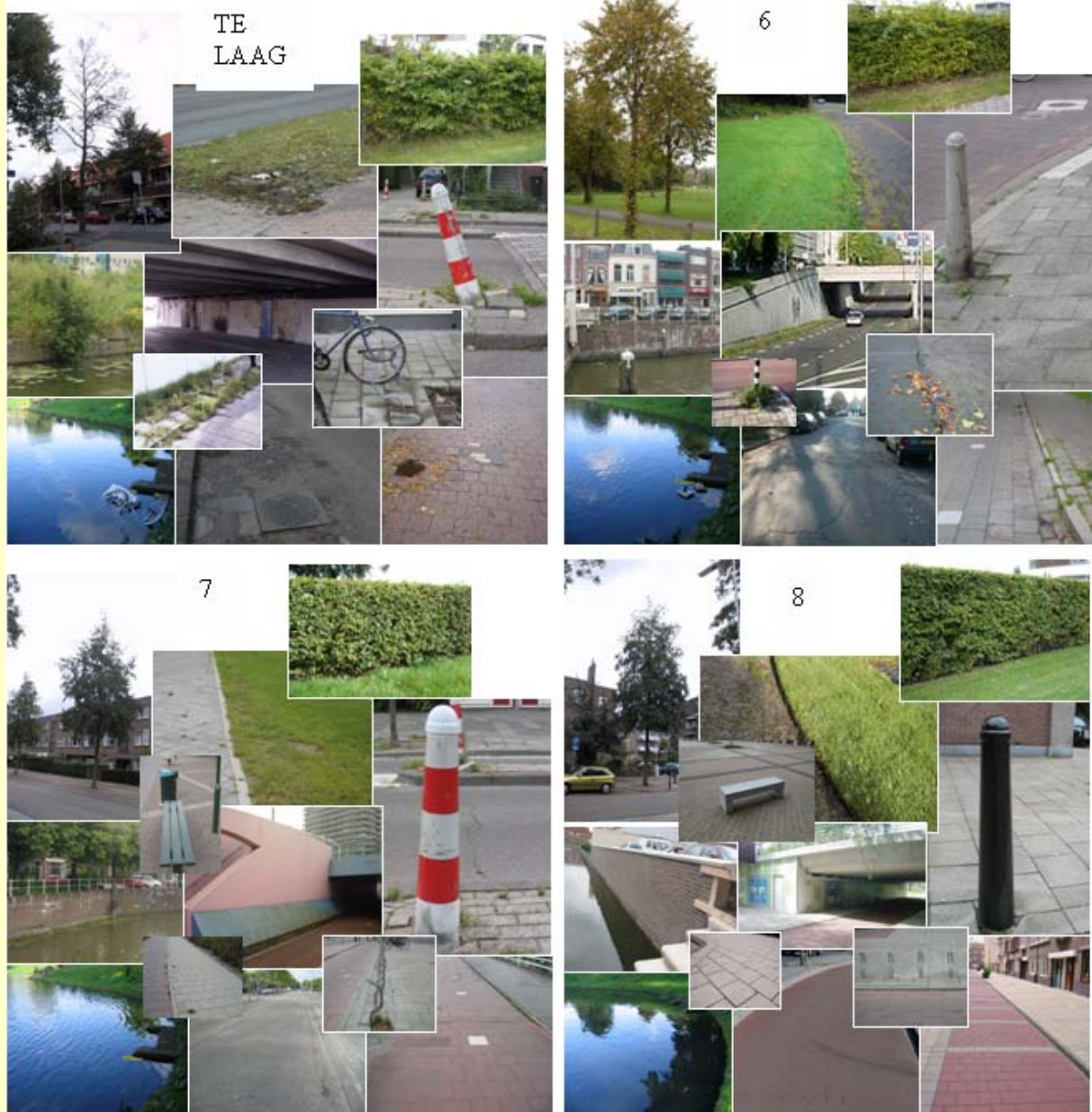
Ook voor het water is gekozen voor een kwaliteitsniveau 7. Door het bijzondere karakter gaat het hierbij om andere vormen van beheer, zoals het verwijderen van drijfvuil.

1. Deze norm kan uiteraard ook worden uitgedrukt in een cijfer. Daarvoor moet de beheersystematiek – normering van genoemde organisaties worden vergeleken met de door de DSB gehanteerde maatlaten.

Maatlatten**"Kwaliteitsinstrument onderhoud openbare ruimte" (DSB):**

In het "Kwaliteitsinstrument onderhoud Openbare Ruimte" heeft de Dienst Stadsbeheer van de gemeente Utrecht (DSB) normeringen vastgelegd voor de beheer kwaliteit van de openbare ruimte. Het instrument voorziet in kwaliteits-maatlatten voor de categorie heel (technische staat) en schoon (verzorging).

- Niveau 6: het onderhoudsniveau dat net voldoende van kwaliteit is om voldoende veilig te zijn en het object een minimaal wenselijke levensduur te geven; er is net geen sprake van kapitaalvernietiging of onaanvaardbare risico's.
- Niveau 7: een niveau dat duidelijk beter is dan basis (6) en wat in principe spaarzaam wordt gebruikt op plekken waar extra kwaliteitsaccenten wenselijk zijn.
- Niveau 8: het hoogste (haalbare) niveau van onderhoud wat slechts in enkele gevallen op zeer specifieke locaties wordt gehanteerd.



4 Organisatie van het beheer

Binnen het vraagstuk hoe het beheer in het stationsgebied in de toekomst georganiseerd moet worden spelen twee aspecten een belangrijke rol:

- de publiek/private eigendomsverhouding van de voor het publiek toegankelijke gebieden;
- de toekomstige situatie na herontwikkeling en de overgangssituatie tijdens de bouw waarin de toekomstige beheerorganisatie(s) vormgegeven moet(en) worden.

Het doel is een stationsgebied waarbij de gebruiker de indruk heeft dat het beheer is afgestemd op de omgeving. Publieke, semi-private gebieden en overgangen dienen vanuit het oogpunt van verzorging en technische staat zoveel mogelijk op elkaar aan te sluiten.

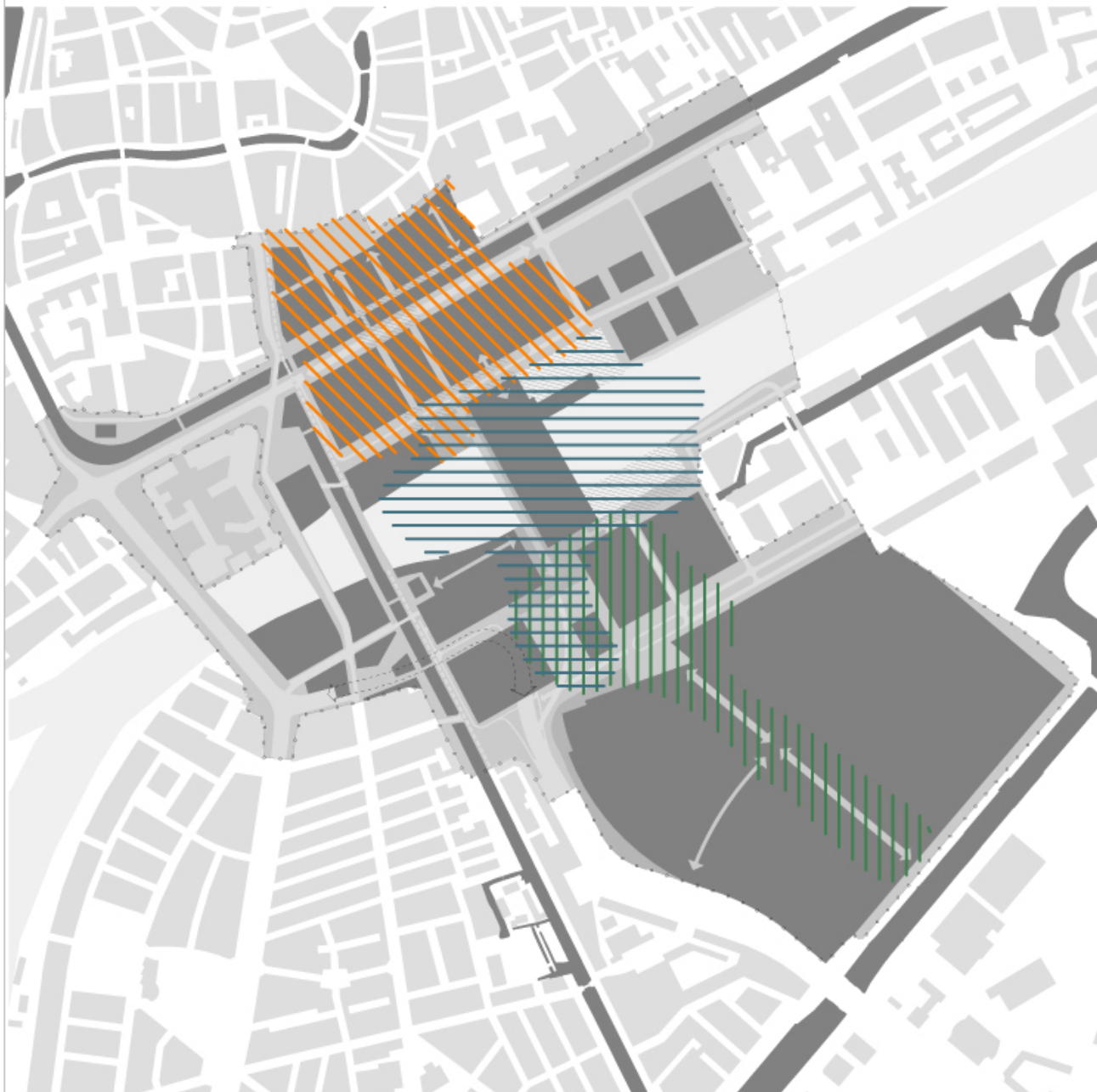
Autonoom versus gezamenlijk beheer

De eigendomsverhoudingen binnen het Stationsgebied Utrecht zijn versnipperd; er zijn meer dan 40 publieke en private eigenaren. Meest in het oog springend zijn de gemeente Utrecht (DSB), Corio Vastgoed, diverse NS-dochters, de Jaarbeurs en het winkelconcern Vendex. Het bijgaande figuur geeft globaal de verhouding tussen publieke en private ruimten in het Stationsgebied Utrecht.

Het eigendom is een principaal criterium met als uitgangspunt "wat van jou is beheer je zelf" (= autonoom beheer). Omdat de plannen voorzien in ontwerpen die zowel op privaat als publiek terrein zijn geprojecteerd (zoals de Centruboulevard) en gezien de gezamenlijke kwaliteitsdoelstelling, is vasthouden aan alleen het eigendoms criterium niet toereikend. Het in gezamenlijkheid organiseren van het beheer is noodzakelijk. Door goede afspraken te maken over de voorbereiding en uitvoering van het beheer en het toezicht daarop kunnen het ontstaan van ongewenste verschillen in kwaliteit en 'grens'problemen worden voorkomen.

Voor een groot deel van het stationsgebied geldt een autonoom beheer (zie bijgevoegde kaart "gezamenlijk beheer") als uitgangspunt. Voor het gezamenlijk beheer ligt het zwaartepunt op de Centruboulevard inclusief de knooppunten die daar een onderdeel van uit maken. Op grond van de inventarisatie zijn drie overlappende deelgebieden onderscheiden waar gezamenlijk beheer het uitgangspunt is. Dit zijn:

- **OV- terminal e.o.**
Omvattende o.a. de volgende gebiedsdelen: stationshal met winkels, perrons en sporen, bus- en tramterminal west, busterminal oost, fietskelders/stallingen, interwijk verbinding, verhoogd gelegen stationsplein oost en west, jaarbeursplein, noorder- en middentunnel en delen nieuwe stationstraat.
Belangrijkste partijen: NS Stations, BRU, Prorail, Vervoerders (o.a. GVU, Connexion, Arriva), Corio, Jaarbeurs en gemeente.
- **Centruboulevard Jaarbeurs terrein e.o.**
Omvattende o.a. de volgende gebiedsdelen: Centruboulevard gelegen op het jaarbeursterrein, jaarbeursplein, deel Croeselaan en expeditie rondom het Beatrixgebouw
Belangrijkste partijen: Jaarbeurs, Wolff Cinemagroep, Holland Casino, Amrath Hotels, Van der Ende en gemeente.



- Jaarbeurs/casino/megabios/beatrixtheater
- OV-Terminal e.o.
- Hoog Catharijne e.o.

WVJ:	Datum:	Check:	Check:	Volgave:	Aard der wijziging

Projectorganisatie Stationsgebied

PROJECT MASTERPLAN STATIONSGBIED UTRECHT		Geleed	Formaat
COÖRDINATOR GEZAMELIJK BEHEER		Status DEFINITIEF	Schaal 1:
		Datum: 28-03-2005	Tekentruimte
		Check: J.D. Schepers	Tekeningenno.
		Check:	Volgave

SECTOR: V & L AFDILING: GEO-INFORMATIE
 Houtvliet 101, 3512 PL Utrecht, Telefoon: 043 201 4444
 GEMEENTE UTRECHT
 OPRICHTING 1838

Hoog Catharijne e.o.

Omvattende o.a. de volgende gebiedsdelen: Hoog Catharijne, winkelgebouw Vredenburg noord, Muziekpaleis, Vredenburgplein, Traverse Catharijnesingel, deel Catharijnesingel, traverse nieuwe stationsstraat, Stationsplein oost, deel nieuwe stationsstraat,

Belangrijkste partijen: Corio, Muziekpaleis, V&D en gemeente.

De knip tussen de gebieden met gezamenlijk beheer is vooral gemaakt op basis van het belang van het gebied voor de betrokken eigenaren. De OV-terminal met het aanliggende Stationsplein is als een aparte cluster beschouwd op grond van de concept uitvoeringsovereenkomst tussen het Rijk en de Gemeente Utrecht. Hier zijn al bindende afspraken gemaakt over het toekomstige gezamenlijke beheer (zie kader).

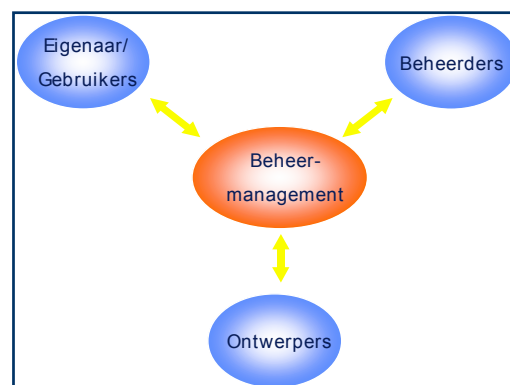
Uitvoeringsovereenkomst OV terminal

In de uitvoeringsovereenkomst voor de OV-terminal staat beschreven dat het Rijk en de Gemeente Utrecht een gezamenlijke zorg dragen voor het sluiten van een beheerovereenkomst tussen enerzijds de subsidieontvanger en anderzijds de partijen die verantwoordelijk zijn voor het feitelijk (en juridisch) beheer van de onderdelen van de OV-Terminal. Daarnaast dient de gemeente Utrecht er voor te zorgen dat, in aanvulling op de beheerovereenkomst, door de gemeente een beheer- en gebruiksovereenkomst wordt gesloten met de partijen die betrokken zijn bij het beheer en het gebruik van de OV Terminal. In deze beheer- en gebruiksovereenkomst wordt een regeling getroffen die moet leiden tot één beheerorganisatie die de uitvoering van het beheer en de handhaving en het toezicht op de veiligheid van de OV-Terminal organiseert. Andere aspecten die in de beheer- en gebruikersovereenkomst worden opgenomen zijn afspraken over het gebruik van informatievoorzienings-middelen, kaartverkooppunten, wachtruimten voor personeel, halteplaatsen, bufferplaatsen, locaties voor aan- en afvoer van goederen en een zo mogelijk gezamenlijk veiligheidscentrum voor politie en beveiligingspersoneel.

De exacte begrenzing c.q. clustering wordt in nader gezamenlijk overleg vastgesteld, evenals de eventuele "uitruil" van beheeractiviteiten, mits partijen (publiek en privaat) daartoe bereid zijn.

Een organisatievorm voor gezamenlijk beheer

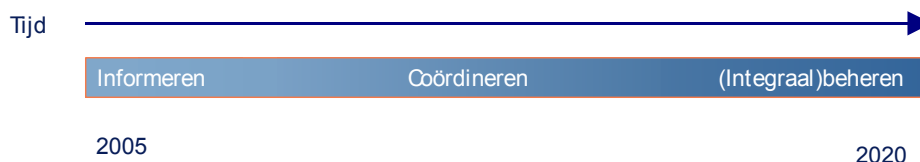
Een adequate beheerorganisatie is van evident belang. Flexibiliteit, coördinatie en afstemming zijn daarbij cruciale criteria. Het Referentiekader Beheer benoemt geen organisatievormen. Centraal staan het autonome beheer en het gezamenlijk beheer. Een keuze uit de diverse denkbare organisatievormen en/of –principes kan pas als betrokken beheerpartners enkele principiële keuzen hebben gemaakt. Dan kan concreet invulling worden gegeven aan de beheerorganisatie en de juridische constructie waarbinnen deze organisatie wordt ondergebracht. Voornaamste ontwerpparameters voor deze organisatorische vormgeving zijn de organisatievorm (regievoerende – uitvoerende organisatie) en de bekostiging. In bijlage 1 zijn mogelijkheden voor deze twee vormen gegeven.



Figuur 5. Beheermanagementconcept

Ook een gefaseerde ontwikkeling is mogelijk. Zo kunnen in een eerste fase beheerpartijen hun autonomie behouden en vindt gezamenlijk beheer plaats op basis van afspraken (beheerconvenanten/-overeenkomsten). In een latere fase wordt vervolgens een juridische

entiteit ontwikkeld waarbij verantwoordelijkheid voor wat betreft de voorbereiding, de organisatie van de uitvoering, de realisatie, het toezicht en de financiering in één hand ligt. Van belang is dat op weg naar een definitieve beheerorganisatie de argumenten transparant worden.



Figuur 6. Gefaseerde ontwikkeling beheerorganisatie Stationsgebied Utrecht

Transformatiebeheer

Ten aanzien van de organisatievormen ligt de nadruk op het beheren van de nieuw ontwikkelde stationsomgeving. Niet alleen na afloop van de ontwikkelingen maar ook gedurende de "verbouwing" moet echter worden beheerd. Op verschillende fronten starten tijdens de transformatie steeds nieuwe activiteiten die onherroepelijk de "reguliere" beheeractiviteiten beïnvloeden. Flexibiliteit, coördinatie en afstemming zijn daarbij cruciale activiteiten. Een beheercoördinatiecentrum (BCC) kan hiervoor een mogelijke organisatievorm zijn (zie kader).

Beheer Coördinatie Centrum

Een gecentraliseerd centrum kan zorgdragen voor een integrale planning (afstemming regulier en correctief beheer en bouwputmanagement) en dienst doen als centraal informatie c.q. servicepunt; een zogenaamd Beheer Coördinatie Centrum (BCC). Veiligheid kan ook in dit BCC een plaats krijgen of deze functie kan onderdeel gaan uitmaken van het in te richten Veiligheids- en informatiecentrum.

De coördinatierol heeft daarbij de taak om vooraf aan de start van het project de "beheerimpact" te beschrijven.

Aandachtspunten bij deze beschrijving zijn onder meer:

- de effecten voor de fysieke omgeving op grond van het te starten specifieke project inzichtelijk maken, inclusief de consequenties voor verkeers- en vervoerstromen (o.a. reizigers);
- de risico's voor de omgeving inclusief voorstellen om deze risico's om te buigen;
- de relatie tussen reguliere beheeractiviteiten en het specifieke bouwputmanagement;
- de consequenties voor de vigerende beheer strategieën inclusief mutatievoorstel(len).

5 Beheerbewust ontwerpen

De aandacht voor beheer in het ontwerpproces is doorgaans te beperkt. Om ontwerpen te krijgen die hun aanlegkwaliteit voor langere tijd kunnen vasthouden moet juist al in de planfase rekening worden gehouden met de beheerbaarheid. Naast de kwaliteit vormt ook het taakstellende beheerbudget een noodzaak om tot “slimme” ontwerpen te komen. Het concept “Beheer Bewust Ontwerpen/Ontwerp Bewust Beheren” levert daaraan een bijdrage. In dit kader beschrijft dit hoofdstuk: Het proces rondom “Beheer Bewust Ontwerpen”; Beheertoetsen en berekening beheerkosten; trends en innovaties.

Het proces rondom Beheer Bewust Ontwerpen

De inrichting van de openbare ruimte is een complex proces waaraan vele disciplines een bijdrage leveren. Wervend, excentriek, onderscheidend, aantrekkelijk en uitnodigend vormen slechts enkele kreten die ontwerpers aansporen om op een creatieve manier de openbare ruimte in te richten. Het belang en vakkennis van de ontwerper is gericht op het maken van een mooie omgeving. Het uiteindelijke beheer van de openbare ruimte krijgt in het initiële ontwerpproces (brainstormen, ontwikkelen, visies neerleggen etc.) weinig tot geen aandacht. Beheer is immers een andere taal, zijn andere mensen en speelt in een andere tijdspanne.

In plaats van nadrukkelijk samen op te trekken wordt in de praktijk vaak het stokje overgedragen, vanuit de initiatieffase naar de ontwerpers, vervolgens naar realisatie en ten slotte naar de beheerders. Consequenties van het onvoldoende organiseren van beheerbewust ontwerpen zijn legio maar monden vooral uit in te hoge beheerkosten of een te lage kwaliteit en frustraties bij alle partijen. Om te komen tot een effectief ontwerp- en beheerproces is het noodzakelijk dat de betrokken disciplines open staan voor de wensen en ideeën van iedereen.

Bij de verschillende ontwerptrajecten (deelprojecten) is een aantal momenten in te voeren waarbij specifiek aandacht voor beheer kan worden geregeld. Deze momenten zijn grofweg in te delen in de volgende categorieën:

- *Positionering van beheer*
Een continue actie is om houding en gedrag in het ontwerpproces te richten op samenwerking, zodat beheer als vanzelfsprekend onderdeel in het ontwerp- en besluitvormingsproces wordt opgevat. Een praktische invulling is dat beheerders standaard zijn opgenomen in de overlegstructuur rondom ontwerpen hun kennis kunnen inbrengen.
- *Beheerinformatie aanreiken aan ontwerpers.*
Het op de diverse planniveaus overdragen van kennis over randvoorwaarden van beheermethoden en/of -kosten en daarmee de (on)mogelijkheden om bepaalde gewenste kwaliteitsbeelden te bereiken. Om dit te kunnen doen moet de beheerder beschikken over een gestructureerde informatie, zoals een 'beheerkostenmodel' of de maatlatten van het 'kwaliteitsinstrument onderhoud openbare ruimte' (DSB).
- *Toetsen van ontwerpen*
In het verlengde van het vorige punt moeten beheerders de diverse stadia van het ontwerp toetsen. Hierbij gaat het steeds om een inschatting te maken van toekomstige kwaliteit en kosten en de consequenties en risico's voor het beheer (zie ook de volgende paragraaf)
- *Besluitvorming en beheerparagraaf*
Tot slot moeten de werkwijze en conclusies uit de vorige punten worden samengevat in een beheerparagraaf die een onderdeel uitmaakt van de besluitvorming over het

ontwerp. Dit geldt overigens voor alle fasen in het ontwerpproces, dus van het afsluiten van diverse contracten, ontwikkelovereenkomsten, ontwerpen en bestekken.

Beheertoetsen en berekening beheerkosten

Het toetsen van het beheer is mogelijk op een aantal momenten in het totale proces, maar heeft per planfase een verschillende diepgang. Op masterplan-niveau komen andere punten aan de orde dan bij de toets van een voorlopig of definitief ontwerp. De toetsen richten zich steeds op het in beeld brengen van consequenties en risico's voor het beheer. Deze laten zich doorgaans vertalen in meer of minder kosten en/of kwaliteit.

Centraal in elke beheertoets en de weerslag daarvan in een beheerparagraaf is het schatten c.q. berekenen van de toekomstige beheerkosten. Op basis van gestandaardiseerde eenheidsprijzen en normkosten per gebied is dit op elk niveau mogelijk. De kosten zijn een resultante van de gekozen beheerkwaliteit, de ontwerpqualität en gebruikersintensiteit. Rekenkundig uitgedrukt ziet een en ander er als volgt uit:

Toekomstige beheer = kwaliteitsambitie x ontwerpqualität x gebruik(er)sintensiteit.

In eerste instantie gaan we in deze formule uit van de daadwerkelijk te nemen van maatregelen ("beheerinspanning"). Dit kan variëren van vegen tot het vervangen van riolering. Hoe hoger de afgesproken kwaliteit hoe hoger de beheersinspanning wordt. Daarnaast speelt het gebruik van de ruimte een rol; hoe intensiever het gebruik hoe meer slijtage en vervuiling. De derde directe invloed is de gekozen inrichting en materialen. Een 'luxere' inrichting vraagt dikwijls om meer beheerinspanningen om er ook passend mooi uit te blijven zien.

Tot slot zijn er ook organisatorische aspecten die de uiteindelijke beheerinspanning en de daaraan gerelateerde kosten beïnvloeden, namelijk:

- de organisatie en bedrijfsvoering in termen van efficiëntie
- inhoudelijke strategie zoals gebruik materieel, frequenties, methode, innovatie etc.

Uiteindelijk mondt de beheerinspanning uit in een kostenplaats. De kosten kunnen weer worden beïnvloed door de wijze van financiering (sale – lease back constructies) of door het invoeren van allerlei alternatieve contractvormen.

Door de beheerkosten transparant te maken kan aan de bestuurders een beargumenteerde keuze worden voorgelegd of de kwaliteitsambities moeten worden bijgesteld, of dat het (taakstellende) budget moet worden bijgesteld.

Trends en innovaties

De in gang gezette herontwikkeling van het Stationsgebied Utrecht biedt (nieuwe) kansen voor de introductie van technologische innovaties of vernieuwende beheerconcepten. Het voert te ver om in deze fase van de ontwikkeling aan te geven welke innovaties waar geïmplementeerd kunnen worden. Op voorhand zijn vijf categorieën onderscheiden van mogelijke innovaties en trends. Haalbaarheidsonderzoek in de ontwerpfase moet uitwijzen welke innovatieve technieken en/of (beheer)concepten geschikt zijn. In onderstaande toelichting zijn deze categorieën toegelicht. In gezamenlijkheid kunnen ontwerpers en beheerders bepalen welke elementen relevant zijn om te toetsen op haalbaarheid.

Techniek van het onderhoud

Vanuit technologisch oogpunt zijn continu ontwikkelingen te bespeuren. Actuele voorbeelden zijn het ondergrondse afval inzamelen en afvoeren via een buizenstelsel en het robotisering van beheerwerkzaamheden. Vooral ten aanzien van schoonhouden, zoals het verwijderen van veegvuil, kauwgom of graffiti, wordt steeds aan nieuwe methoden en bijbehorende machines gewerkt.

Materiaalgebruik/Inrichting

Ook ten aanzien van duurzaam of slim materiaalgebruik wordt steeds gezocht naar nieuwe producten die bijdragen een efficiënt en effectief beheer en onderhoud. Bestand tegen vernieling en extreem gebruik, gemakkelijk schoon te houden (coatings e.d.) of zo gemaakt dat ongewenst gedrag wordt uitgesloten (denk bijvoorbeeld aan anti-slaapvoorzieningen op banken).

Gedrag van gebruikers

Niet alleen de fysieke omgeving verandert, ook de gebruiker kan zijn gedrag veranderen. Een dergelijke aanpak bij de bron is de campagne "Nederland Schoon", gericht op een mogelijke reductie van zwerfvuil. Het moeten betalen kan ook een strategie zijn gericht op gedragsbeïnvloeding. Te denken valt aan accijnzen, gebruikersheffingen of een baatbelasting.

Contractvormen

Belangrijke trend in het beheer en onderhoud is het ontwikkelen van nieuwe contractvormen gebaseerd op afspraken over de te leveren prestatie, zoals bijvoorbeeld beeldbestekken. Deze nieuwe contractvormen leveren een belangrijke bijdrage aan een meer uniform kwaliteitsbeeld. Prestatiecontracten komen de afstemming en coördinatie ten goede. Hetzelfde geldt voor nieuwe samenwerkingsvormen in PPS²-constructies of parkmanagement.

Toezicht en handhaving

Tenslotte kunnen trends en innovaties op het terrein van toezicht en handhaving een bijdrage leveren aan een zijn beheersbaar en beheerbaar stationsgebied. Toezicht op de toegang tot het gebied, handhaving door de inzet van kansarmen als notoire gebruikers van het stationsgebied (o.a. het voorbeeld van Bureau Dagloon), inzet van gesubsidieerde arbeid maar ook het gebruik en de inzet van taakstraffen voor en door veelplegers.

Conclusies

De inrichtings-, gebruiks- en beheerkwaliteit van het toekomstige Stationsgebied Utrecht is gebaat bij een ontwerpproces waarbij de (on)mogelijkheden van het beheer een onderdeel vormen van de afwegingen en de besluitvorming. Samenwerking tussen ontwerper en beheerder moet vanzelfsprekend zijn met als doel tot een optimale kwaliteit te komen met de beschikbare middelen. De beheerder heeft daarbij als taak om de ontwerpen te toetsen, de gestelde kwaliteitsambities te bewaken en in de praktijk te vertalen, de toekomstige beheerkosten te berekenen en te zoeken naar slimme innovatieve oplossingen.

2. Publiek Private Samenwerking.

Bijlage 1 Organisatie versus bekostiging van beheerorganisaties

In de CROW-publicatie 'Naar ondernemend beheer van de openbare ruimte' (Ede, 2002) zijn zeven organisatievormen en bekostigingsvormen voor beheer onderscheiden. Opdrachtgever is in dit geval de eigenaar. De opdrachtnemer kan de eigen organisatie zijn of een externe partij.

Organisatievormen voor beheer

1. Zelf doen

In deze situatie doet de opdrachtgever alles zelf: zowel de aansturing en het beleid als de uitvoering.

2. Traditioneel aanbesteden

Bij traditioneel aanbesteden is er sprake van overdracht van een duidelijk omschreven en afgebakend gedeelte van het beheer of realisatie. De opdrachtnemer moet binnen de omschrijving zijn taken volgens de door de overheid gespecificeerde eisen uitvoeren.

3. Innovatief uitbesteden

Bij een innovatieve uitbesteding is de opdrachtnemende partij verantwoordelijk voor meer dan alleen het beheer, dus bijvoorbeeld ook voor het ontwerp, eventueel inclusief voorontwerp en programma van eisen.

4. Concessie

Een opdrachtnemende partij krijgt in een concessie het recht om voor een bepaalde tijd een dienst te verlenen en mag daaruit inkomsten genereren, bijvoorbeeld uit de grondexploitatie. De opdrachtgevende partij bepaalt vóóraf de taken en de concessienemer voert de taken binnen die opdracht uit. De risicoverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemende partijen wordt gekoppeld aan de taakverdeling.

5. Joint venture

Een joint venture is (ook) een vorm van publiek-private samenwerking. Hierbij participeren overheid (DSB) en private partijen in een gezamenlijk organisatorisch verband en verrichten voor gezamenlijke rekening en risico de overeengekomen dienst.

6. Tijdelijke overdracht

Bij tijdelijke overdracht draagt de opdrachtgever de beheertaak volledig (doch tijdelijk) over aan de opdrachtnemende partij. Degene die de taak overgedragen krijgt, is gedurende een bepaalde periode zowel opdrachtgevend als opdrachtnemend volledig verantwoordelijk voor het beheer. Voor de overheid is het zaak de risico's tijdens de overdrachtperiode en bij het beëindigen daarvan vóóraf goed in te perken en vast te leggen.

7. Definitieve overdracht

Bij een definitieve overdracht vervallen de risico's voor de eigenaar/opdrachtgever bij het verstrijken van de overdrachtperiode, omdat er geen eindtermijn is vastgesteld. Bij deze vorm wordt de noodzaak om goede afspraken te maken over het beheer gedurende de overdrachtperiode nog belangrijker.

Bekostigingsvormen voor beheer

Bij bekostigingsvormen gaat het om de mate waarin gebruikers een bijdrage kunnen leveren aan de bekostiging van het beheer. Daarbij staat niet de "innende" partij centraal maar de gebruiker. Er zijn zeven opties onderscheiden.

1. Algemene belastingen

De algemene belasting is een verplichte, generieke en rechtstreeks geheven bijdrage aan de overheid, die niet direct is gekoppeld aan een doel.

Kenmerken:

- Periodiek verplichte betaling voor alle burgers;
- Geen directe relatie tussen het gebruik en de betaling.

2. Doelbelasting

De doelbelasting is een verplichte, generieke en rechtstreeks geheven bijdrage aan de overheid, die direct is gekoppeld aan een doel (bijvoorbeeld reinigingsheffing of rioolrecht).

Kenmerken:

- Wordt jaarlijks verplicht betaald door alle burgers;
- Duidelijk waarvoor de overheid de betaling gebruikt.

3. Belanghebbendenbijdrage

De belanghebbendenbijdrage is het aandeel dat wordt gegeven aan een gemeenschappelijk doel, door degenen die daarbij voordeel (kunnen) hebben (bijvoorbeeld bijdrage parkmanagement door winkeliers). Kenmerken:

- Alleen betaling door degenen die (potentieel) voordeel hebben bij de voorziening;
- Binnen een gebied geen uitsluiting mogelijk omdat het om collectieve goederen gaat.

4. Grondexploitatie

Grondexploitatie betreft alle activiteiten vanaf het verwerven tot en met de verkoop van percelen. In financieel opzicht moet de verkoopprijs van de percelen ten minste een gedeelte, maar soms ook meer dan de kosten van verwerving en het bouwrijp maken afdekken. Kenmerk:

- Eenmalige betaling voor gebruik gekoppeld aan het eigendom van een specifieke locatie.

5. Erfpacht / huur

Erfpacht is de jaarlijkse betaling van de verschuldigde rente voor het gebruik van land. Huur is de jaarlijkse betaling voor het gebruik van een onroerend goed.

Kenmerk:

- Gebruiker betaalt een periodieke vergoeding gekoppeld aan een locatie.

6. Vaste gebruiksbijdrage

Een vaste gebruiksbijdrage is een eenmalig of periodiek aandeel dat wordt ingebracht ter bekostiging van het gebruik van onderdelen van de openbare ruimte.

Kenmerken:

- Betaling door daadwerkelijke (individuele) gebruikers, uitsluiting binnen een locatie mogelijk;
- Niet gekoppeld aan de mate van gebruik.

Voorbeelden van de vaste gebruiksbijdrage zijn de parkeervergunning en de sportvisakte.

7. Variabele gebruiksbijdrage

Een variabele gebruiksbijdrage is een aandeel dat wordt ingebracht ter bekostiging van een voorwerp van gebruik, gekoppeld aan de mate van gebruik.

Kenmerken:

- Betaling door daadwerkelijke (individuele) gebruikers, uitsluiting binnen een locatie mogelijk;
- Wel gekoppeld aan de mate van gebruik.

Voorbeelden hiervan zijn de accijns op benzine, de spitsstrook en parkeren per uur.