



BEHEER OPENBARE RUIMTE

APRIL 2010

INHOUD

1. DOEL EN ONDERZOEKSTERREIN	3
2. NORMENKADER EN WERKWIJZE	4
3. VRAAGSTELLING	5
4. 'FOTO' VAN HET BEHEER VAN DE OPENBARE RUIMTE	6
4.1 BELEID EN UITVOERING	6
4.2 ORGANISATIE	11
4.3 BUDGET	12
5. GEMEENTERAAD	13
6. BEVINDINGEN	15
7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	20
8. BESTUURLIJK WEDERHOOR	24
9. NAWOORD	27

BIJLAGE

- Lijst van gesprekspartners 28

1. DOEL EN ONDERZOEKSTERREIN

Onderzoeksdoelstelling

De waardering voor de gemeentelijke overheid wordt in hoge mate bepaald door het oordeel van de burgers over de inrichting en het onderhoud van de openbare ruimte. Onder meer op grond van deze overweging werd in het – na overleg met de gemeenteraad tot stand gekomen – Werkprogramma 2008-2010 (oktober 2008) van de rekenkamercommissie een vooronderzoek naar het onderwerp ‘beheer openbare ruimte’ in het vooruitzicht gesteld.

Doel van het vooronderzoek, dat medio 2009 werd uitgevoerd, was het toetsen van potentiële onderzoeksonderwerp aan criteria als actualiteit/urgentie, relevante vragen over efficiency/effectiviteit, financieel belang/risico’s en verwachte leereffecten. Op grond van de uitkomsten van het vooronderzoek besloot de rekenkamercommissie het onderwerp Beheer Openbare Ruimte op haar agenda te plaatsen. De gemeenteraad werd hierover in augustus 2009 per brief, met als bijlage de projectbeschrijving **Onderzoek Beheer Openbare Ruimte**, geïnformeerd.

In de projectbeschrijving zette de rekenkamercommissie uiteen dat zij om financiële redenen het aanvankelijke voornemen had moeten prijsgeven om door middel van een publieksenquête een antwoord te zoeken op de vraag: ‘In hoeverre komen de normen die de gemeente voor inrichting en onderhoud van de openbare ruimte hanteert overeen met de wensen van de burgers van Wijdemer?’ De commissie moest een bescheidener reikwijdte kiezen en formuleerde als doelstelling van haar onderzoek:

Doel van het onderzoek is in kaart te brengen welke eisen de gemeente stelt aan de staat van onderhoud van de openbare ruimte en te beoordelen of zij voldoende middelen beschikbaar maakt om het onderhoud overeenkomstig die eisen uit te voeren.

Kort na de start van het onderzoek in september 2009 nodigde de raadscommissie Bestuur en Middelen de rekenkamercommissie uit voor overleg over de onderzoeksopzet. Door leden van de raadscommissie werd de rekenkamercommissie gevraagd de invalshoek van ‘wensen van de burger’, ondanks de noodgedwongen beperktere scope van het onderzoek, toch een prominente plaats te blijven geven. De raadsleden toonden zich bereid om in de rol van volksvertegenwoordiger aan het onderzoek mee te werken en in interviews met de commissie de visies van burgers te vertolken.

Voorts werd door de commissie aangedrongen op een rapportage vóór de raadsverkiezingen van 3 maart 2010. Op deze wijze zouden, aldus werd van de zijde van de raad gesteld, de conclusies en aanbevelingen van de commissie mogelijk een rol kunnen spelen bij de opstelling van het Collegeprogramma voor de bestuursperiode 2010-2014.

In haar brief van januari 2010 heeft de rekenkamercommissie de raad moeten berichten - mede rekening houdend met de voor het ambtelijk en bestuurlijk

wederhoor benodigde termijnen - geen kans te zien haar rapport vóór maart 2010 aan te bieden.

Wel heeft de commissie de raad - met het oog op de opstelling van de opstelling van het Collegeprogramma voor de bestuursperiode 2010-2014 - in genoemde brief deelgenoot gemaakt van het inmiddels verworven inzicht betreffende de wenselijkheid van een *integraal kwaliteitsplan beheer openbare ruimte*.

Onderzoeksterrein

Object van beschouwing in het onderzoek vormen inrichting en onderhoud van wegen, straten en pleinen, bruggen, vijvers en sloten, openbaar groen, speelplaatsen en verlichting. De rekenkamercommissie zal daarbij in ogenschouw nemen relevante verschillen in kwaliteit tussen centra (o.m. winkelgebieden), cultuurhistorisch interessante plekken, woonwijken, bedrijventerreinen, sportfaciliteiten, hoofdwegen en rotondes, en landelijke gebieden.

In het onderzoek komen riolering en begraafplaatsen niet aan de orde.

2. NORMEN EN WERKWIJZE

Normenkader

De rekenkamercommissie heeft bij haar toetsing van beleid en uitvoering op effectiviteit en doelmatigheid de volgende normen gehanteerd:

- Het gemeentelijk beleid inzake het beheer van de openbare ruimte voldoet aan eisen van meetbaarheid en tijdgebondenheid.
- Er vindt een tijdige en inzichtelijke verantwoording plaats over de geleverde prestaties en bereikte resultaten.
- Er is sprake van een tweerichtingsverkeer in de communicatie met burgers over het beheer van de openbare ruimte.
- De ambtelijke organisatie is toegerust om aan de vanuit het beleid gestelde eisen en normen te voldoen.

Werkwijze

Het onderzoek is verricht conform het Onderzoeksprotocol (april 2006) van de rekenkamercommissie. De werkwijze bestond uit het houden van gesprekken met raadsleden, collegeleden en betrokken ambtenaren, alsmede het bestuderen van relevante documenten.

De onderzoeksbevindingen werden neergelegd in een concept-rapport dat in maart 2010 aan de gemeentesecretaris en betrokken ambtenaren ter verificatie van feiten en cijfers is voorgelegd. Na verwerking van de op- en aanmerkingen uit dit technisch wederhoor is het rapport voorzien van conclusies en aanbevelingen.

Het volledige rapport is in april 2010 voor bestuurlijk wederhoor aan het college van B&W voorgelegd. Het commentaar van het college werd op 20 mei 2010 ontvangen en is, vergezeld van een nawoord van de commissie, als apart hoofdstuk in dit rapport opgenomen.

Het onderzoek werd uitgevoerd door een projectgroep uit de rekenkamercommissie, bestaande uit C.H. Moen, projectleider, en W.H. van den Hoek.

Wij danken al degenen die hun kennis en inzichten met de rekenkamercommissie hebben willen delen. In het bijzonder het hoofd en de medewerkers van de afdeling Openbare Werken zijn wij erkentelijk voor hun ruimhartige bijdragen aan onze informatievergaring.

3. VRAAGSTELLING

De rekenkamercommissie heeft haar onderzoek naar het beheer van de openbare ruimte verricht aan de hand van de volgende vragen¹:

- Voldoet het gemeentelijk beleid aan de eisen van specifieke en eenduidige omschrijvingen, meetbaarheid en tijdgebondenheid van doelen, prestaties en resultaten?
- Wordt er in beleid en uitvoering planmatig gewerkt?
- Welke normen worden aan het beheer van de openbare ruimte gesteld en waar zijn deze vastgelegd?
- Welke rol speelt de raad bij het bepalen van die normen?
- Op welke wijze worden de burgers betrokken bij het beheer van de openbare ruimte?
- Welke budgetten zijn voor het beheer van de openbare ruimte, resp. de daarbinnen te onderscheiden onderdelen beschikbaar ?
- Beschikt de afdeling Openbare Werken over de kennis, vaardigheden en arbeidscapaciteit om te kunnen voldoen aan de eisen die beleid en uitvoering stellen?
- Wordt op een inzichtelijke wijze verantwoording afgelegd over het bereiken van gestelde doelen, over geleverde prestaties en over behaalde resultaten?

¹ De vragen zijn op grond van de tijdens het onderzoek opgedane inzichten op een beperkt aantal punten aangepast ten opzichte van de in de projectbeschrijving van augustus 2009 opgenomen vraagstelling.

4. 'FOTO' VAN HET BEHEER VAN DE OPENBARE RUIMTE

4.1 Beleid en uitvoering

Er is geen beleidsdocument beschikbaar waarin beleid en uitvoering inzake het beheer van openbare ruimte 'overkoepelend' wordt beschreven. Wel biedt de jaarlijkse Programmabegroting een uitvoerig overzicht van beleidsuitgangspunten, voornemens en beoogde prestaties. De volgende beschrijving steunt dan ook in belangrijke mate op hoofdstuk 3 van de Programmabegroting 2010 en op daarin vermelde rapporten en beleidsdocumenten. Aanvullende gegevens zijn ontleend aan met de verantwoordelijke wethouder en het hoofd Openbare Werken en diens medewerkers gevoerde gesprekken, alsmede aan de door de afdeling Openbare Werken verstrekte schriftelijke informatie.

De Programmabegroting 2010 formuleert - kort samengevat - de volgende doelstellingen voor (onderdelen van) Programma 3 Openbare Ruimte:

- Algemeen: "Openbare ruimte moet heel, schoon en veilig zijn"
- Wegbeheer: "Duurzaam veilig wegennet. Onderhoudsniveau sober en doelmatig."
- Openbaar groen: "Gevarieerd van aard en redelijk verzorgd van aanzien. Schoon, heel en (sociaal) veilig houden."
- Openbare verlichting: "In een redelijk tot goede staat houden. Energieverbruik zo beperkt mogelijk."
- Straatreiniging en straatmeubilair: "Schoon, heel en veilig houden."
- Bruggen: "Verzorgd uiterlijk, voldoen aan de eisen van de toegestane verkeersklassen."

Inventarisatie van beleid en uitvoering ter realisatie van deze doeleinden voor de samenstellende delen van de openbare ruimte levert het volgende beeld op².

Wegbeheer

Groot onderhoud en klein (dagelijks) onderhoud aan wegen zijn uitbesteed. Alleen kleine calamiteiten en klachten worden in eigen beheer verholpen. Als kwaliteitsnorm voor het wegonderhoud heeft de raad voor de CROW³-standaard R min gekozen. De verhouding tussen klinkers en asfalt is in Wijdemeren om en nabij 50/50. Grontmij inspecteert elk jaar de helft van alle verhardingen. Daartoe is het gehele bestand opgeknipt in wegvakjes die bij de tweejaarlijkse inspectie worden beoordeeld op diverse kwaliteiten. In het rapport van het Doelmatigheidsonderzoek⁴ dat in 2007/2008 heeft plaatsgevonden is aanbevolen de wegvakjes te bundelen in grote vakken en dan, als het totaal daarvan eraan toe is, over te gaan tot onderhoud van die grotere eenheid. Deze aanbeveling werd door de raad overgenomen. In de afgelopen jaren konden minder projecten dan beoogd worden aangepakt vanwege een tekort aan capaciteit voor de regievoering. Bovendien vergden sommige projecten (waaronder Noordereinde) buitenproportioneel grote personele

² Waar in het volgende overzicht wordt gesproken over budgetten, wordt daarmee steeds - tenzij anders vermeld - de som van materiële lasten, personele lasten en kapitaallasten bedoeld.

³ CROW is een not-for-profit organisatie die als landelijk kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte optreedt.

⁴ *Doelmatigheidsonderzoek 2008. Rationeel Wegbeheer binnen Openbare Werken*, april 2008.

inzet, waardoor ander werk bleef liggen. Na een lange periode van niet of moeilijk vervulbare vacatures zijn binnen het team dat verantwoordelijk is voor wegbeheer alle vacante plaatsen bezet. De afdeling kende en kent een vrij hoog percentage ziekteverzuim onder meer vanwege enkele langdurig zieken. Dit heeft ook effect op de voortgang en aanpak van een aantal zaken. De opgelopen achterstanden zijn dan ook nog niet ingelopen.

Er is een Onderhoudsfonds Rationeel Wegbeheer gevormd. De omvang van de jaarlijkse dotatie aan dit fonds is tot stand gekomen nadat de voor het wegbeheer benodigde budgetten herhaaldelijk ter discussie waren gesteld.. In 2003 - na de gemeentelijke samenvoeging - is op basis van een Grontmij-rapport, waarin CROW-publicatie 147 *Wegbeheer* werd toegepast, vastgesteld dat het benodigde onderhoudsbudget op jaarbasis € 1,5 miljoen diende te bedragen. Gelet op de financiële positie van dat moment is besloten alleen een budget voor de periode 2003 t/m 2007 vast te stellen teneinde een inhaalslag te kunnen maken bij het wegwerken van sterk achterstallig onderhoud. Voor de lange termijn is toen geen besluit genomen. Na achtereenvolgende begrotingsbehandelingen is uiteindelijk besloten niet te bezuinigen op het budget voor wegbeheer, doch de storting in het Onderhoudsfonds gedurende vier jaar (2007 t/m 2010) jaarlijks met € 200.000 te verhogen. Het opstellen van een Wegenbeheerplan, dat een nieuwe berekening zal bevatten van de voor het wegonderhoud benodigde middelen moest wegens gebrek aan personele capaciteit tot 2010 worden uitgesteld.

Voor rehabilitatie van de wegen is onvoldoende budget beschikbaar. Voor klinkerbestrating maakt het uit kostenoopt punt niet uit op welk moment er wordt herstraat. Voor asfaltverhardingen ligt dit anders. Als asfaltonderhoud te lang uitblijft, treedt kapitaalvernietiging op. De consequentie hiervan is dat binnen het te beperkte budget hogere prioriteit moet worden gegeven aan de asfaltverhardingen. Het herstraatwerk aan elementenverhardingen waarvan de levensduur (40 jaar) is verstreken, moet worden uitgesteld om geen kapitaalvernietiging aan asfaltverhardingen te krijgen. Aangezien de elementenverhardingen overwegend in woonwijken liggen, is hier sprake van een serieus spanningsveld met de burgers, die de gevolgen van de overjarigheid van deze verhardingen dagelijks aan den lijve ondervinden. Er wordt daarom gezocht naar mogelijkheden om toch in 2011 te kunnen beginnen met het vernieuwen van elementenverhardingen.

Het Wegcategoriseringsplan⁵ ligt sinds begin 2009 bij de raad. De raad heeft een beslissing hierover destijds uitgesteld, hangende de discussie over Noorder- en Zuidereinde, alsmede de uitkomsten van een raadsinitiatief inzake de instelling van een adviescommissie verkeer⁶.

De dotatie aan het Onderhoudsfonds Rationeel Wegbeheer bedraagt in 2010 € 2, 2 miljoen (inclusief € 525.000 kapitaallasten), waarin begrepen de extra storting van € 200.000 die sinds de begroting 2008 jaarlijks plaatsvindt. De overige uitgaven voor wegbeheer zijn voor 2010 begroot op € 60.400. Tenslotte vermeldt de begroting 2010 een apart budget van € 221.600 voor verkeersbeleid en verkeersregeling (met inbegrip van personele lasten), dat wil zeggen voorzieningen voor het verkeer en het

⁵ *Duurzaam Veilig Wegcategorisering*, rapport Verkeerskundig Bureau VIA, september 2007.

⁶ In december 2009 is de Verordening Adviescommissie Verkeer Wijdmeren door de raad vastgesteld.

verkeersbeleid, waaronder opstellen wegcategoryseringsplan, verkeersborden, verkeersregelinstallaties, belijningen

Gladheidbestrijding

De werkwijze is vastgelegd in het jaarlijkse Gladheidbestrijdingsplan. Personele krimp noodzaakt tot bezinning op deze aanpak. De resultaten van deze heroverweging komen medio 2010 ter tafel.

Er is een vast budget per jaar, incl. eigen uren, piket - en overwerkvergoedingen en aankoop zout . Voor 2010 is begroot € 48.500.

Gazons en plantsoenen

Alle gazons, grasvelden, bermen, hagen en plantsoenen zijn sinds 2007 opgenomen in een geautomatiseerd groenbeheerssysteem (Groenestein Beheer Software). De inventarisatie is nog niet compleet. Daarnaast dienen nog aanvullende beheergegevens te worden ingevoerd, alsmede beheer-/werkpakketten en normgetallen ten behoeve van de te ontwikkelen beeldkwaliteitscatalogus, de capaciteitsplanning en de planning & controlcyclus.

Het maaien van de gazons en wegbermen is uitbesteed. Het maaiwerk geschiedt op basis van een beeldkwaliteitbestek conform CROW-niveau B (door het college vastgesteld; niet aan de raad voorgelegd).

Met uitzondering van de kern van Kortenhoef is in 2010 het onderhoud van alle plantsoenen (schoffelen) uitbesteed op basis van een integraal bestek. Bij wijze van *pilot* wordt hier de methodiek van de beeldkwaliteitscatalogus al toegepast.

Renovaties van plantsoenen worden binnen de financiële kaders uitgevoerd.

Soberheid is troef. Afhankelijk van de locatie wordt het kwaliteitsniveau bepaald.

Via het servicemeldpunt binnengekomen klachten over plantsoenen worden opgelost, voor zover passend binnen de beschikbare budgetten. Het aspect sociale veiligheid is niet genormeerd; ingrepen vinden slechts plaats naar aanleiding van klachten van burgers en eigen waarnemingen van Wijkbeheer/OW.(“piepsysteem”).

Het budget voor Gazons en plantsoenen is opgenomen in de begrotingspost Openbaar groen (2010: € 1,3 miljoen).

Bomen

Er is een beheerssysteem ontwikkeld voor de meer dan 9.000 bomen op het grondgebied van Wijdmeren. Dat wordt nog verder uitgewerkt om werkpakketten mee te kunnen aanbesteden en de veiligheidscontroles geautomatiseerd te kunnen plannen. Het onderhoud van de bomen geschiedt voornamelijk in eigen beheer.

Veiligheid staat voorop. Bij enkele grote klussen wordt een extern bedrijf ingehuurd, dat in samenwerking met de eigen dienst het werk verricht. Alle bomen zijn recentelijk geïnspecteerd volgens de VTA-methodiek (*Virtual Tree Assessment*).

De rapportage van deze VTA-inspectie is richtinggevend voor het op te stellen Bomenbeleidsplan . Dit plan zal duidelijkheid moeten bieden over de toereikendheid van het beschikbare budget, gelet op de wettelijke ‘zorgplicht’ van de gemeente voor het bomenbestand. Het concept-Bomenbeleidsplan zal in 2010 aan de raad worden voorgelegd, met het voorstel het vrij te geven voor inspraak. Het plan is vooral gericht op behoud en vervanging. Uitgaande van een levensduur van 40 jaar per boom zouden per jaar gemiddeld ruim 200 bomen moeten worden vervangen.

Wijdmeren kent in verhouding veel oude bomen die extra zorg vergen. Bij veel van die oude bomen is sprake van een achterstand in onderhoud.

Naar verwachting zal na aanvaarding van het Bomenbeleidsplan en rekening houdend met de inkrimping van de personeelsformatie van Wijkbeheer (zie par. 4.2) de stap moeten worden gezet om ook het bomenonderhoud als 'bulkwerk' aan een marktpartij aan te bieden.

Het bomenonderhoud is opgenomen in de begrotingspost Openbaar groen.

Speelplaatsen

Er zijn 57 gemeentelijke speeltuinen/speelplaatsen, incl. trapveldjes, aanwezig. De beleids- en budgetverantwoordelijkheid hiervoor berust bij de afdeling Maatschappelijke en Sociale Zaken (MSZ). De raad heeft in 2007 ingestemd met de nota Openbare Speelruimten 2007-2011 en met Meerjarenonderhoudsplan speeltoestellen en ondergronden 2007-2022. Externe inspectie van de speelplaatsen geschiedt door de firma Repcon met een jaarlijkse frequentie van vier maal algemeen en twee maal speciaal op draaiende delen e.d. De Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) controleert op grond van het Attractiebesluit (minister van VWS) of de gemeente zich houdt aan de veiligheidsvoorschriften.

Er is een budgettaire voorziening, met een jaarlijkse dotatie ten laste van programma 5 Zorg, Welzijn & Onderwijs. De dotatie bedraagt voor 2010 € 160.500, inclusief doorbelasting beleidsvoorbereiding door MSZ.

Openbare verlichting

Loosdrecht kent sinds jaar en dag een leasingconstructie met Enecodochter Citytec. In overig Wijdemeren berust het eigendom van de masten en het beheer ervan bij de gemeente. Het Beleidsplan Openbare Verlichting 2010-2014 is in september 2009 door de raad vastgesteld. Gekozen is voor een basisnorm voor onderhoud overeenkomstig de richtlijn van de Nederlandse Stichting voor Verlichtingskunde (NVVS). Aanvaarding van deze normstelling maakte een verhoging van het jaarlijkse onderhoudsbudget met 22% noodzakelijk. In de begroting 2010 is een bedrag van € 369.700 opgenomen.

Straatmeubilair

De inventaris telt 63 banken (van circa € 300 per stuk), alsmede prullenbakken. Norm: heel, schoon en veilig. Er zijn geen (visuele) CROW-normen vastgelegd, en er is geen vervangingsbeleid. Er vindt evenmin planmatig onderhoud plaats: gehandeld wordt in reactie op klachten. Het budget 2010 voor straatmeubilair, incl. eigen uren en een post voor schade/vandalisme bedraagt € 45.500.

Het totaal aantalabri's bedraagt 45, waarvan er slechts 8 eigendom van de gemeente zijn. Van deze 8 zijn er volgens opgave van de afdeling Openbare Werken 4 in slechte staat. De andere 37abri's zijn in eigendom of in uitbesteed beheer bij derden, o.a. via contracten op basis van reclame-inkomsten, en bij de provincie. Laatstgenoemdeabri's verkeren over algemeen in goede staat en schade wordt snel hersteld. In het kader van het herziene buitenreclamebeleid zijn met ingang van 2010 nieuw reclamecontracten gesloten voor 23abri's.

De norm voor de eigenabri's is schoon, heel en veilig. Het budget voor onderhoud vormt onderdeel van de post Straatmeubilair. Er is geen vervangingsplan of beheerplan.

Straatreiniging

De straatreiniging is uitbesteed. Elke wijk komt, exclusief bladslag, zes keer per jaar aan de beurt. Landelijk verkregen onderzoekgegevens⁷ en praktijkervaringen leren dat een dergelijke veegfrequentie voldoende is om onkruidgroei tegen te gaan en chemische of andere mechanische onkruidbestrijding achterwege te kunnen laten. Het budget, incl. de kosten en uren voor bladslag, het opruimen van paardenpoep, onkruidbestrijding op verhardingen, uren voor legen van prullenbakken en stortkosten voor afvoeren van het afval (met inbegrip van container zwerfvuil) bedraagt in 2010 €242.700. Het budget wordt verdeeld naar rato van de oppervlakten van de resp. kernen.

Onkruidbestrijding

De onkruidbestrijding op verhardingen is uitbesteed.

Het Beleidsplan Onkruidbestrijding op verhardingen is in april 2009 door de raad aanvaard; het betreft dus niet de onkruidbestrijding in plantsoenen. De volgende CROW-normen zijn vastgelegd: winkelcentra A+, woonstraten A, lintbebouwing B, speelplaatsen B. Tevens zijn er tot 2011 geldende afspraken gemaakt over het gebruik van chemische middelen. Na vaststelling van het beleidsplan is de raad schriftelijk meegedeeld dat vanwege de kosten de niveaus moesten worden bijgesteld naar resp. A voor bijzondere locaties (dorpscentra en begraafplaatsen), B voor woongebieden (incl. speelvelden) en B voor de buitengebieden. Laatstgenoemde niveaus houden nog steeds een verbetering in ten opzichte van het verleden.

Alleen toegelaten bestrijdingsmiddelen (mogen) worden gebruikt. De z.g. DOB-systematiek (Duurzaam Onkruid Beheer op verhardingen) bepaalt welk glyfosaat op verhardingen mag worden toegepast..

De uitgaven voor onkruidbestrijding maken deel uit van de begrotingspost Straatreiniging.

Bruggen

Wijdmeren telt 72 bruggen. In het door de raad vastgestelde Bruggenbeheerplan (2004) is vastgelegd dat de bruggen beeldbepalende elementen zijn die er goed onderhouden dienen uit te zien. Norm voor de bruggen is schoon, heel en veilig. CROW-normen worden niet gehanteerd.

Budgettair is er een voorziening voor regulier onderhoud (Onderhoudsfonds Bruggen) De dotatie 2010 bedraagt € 186.100 (inclusief € 56.500 kapitaallasten), met inbegrip van de bijdrage aan een voetveer. Aangezien volgens de afdeling Openbare Werken alle wrakke bruggen inmiddels zijn vervangen (levensduur tenminste 40 jaar), lijken voorlopig geen vervangingsinvesteringen nodig.

Duikers en beschoeiingen

Voor duikers en beschoeiingen geldt dat deze functioneel moeten zijn.

Duikers mogen geen lekkages vertonen en moeten vrij van vuil zijn, opdat de doorstroming van het water is gewaarborgd. Alle duikers en beschoeiingen zijn geïnteriseerd, maar nog slechts voor een deel opgenomen in het Beheerplan duikers en beschoeiingen (2008). Er wordt gewerkt aan een standaardisatie van toe te passen typen beschoeiingen. Op basis van kwaliteitsbeoordelingen is een vervangingsplan voor de komende jaren opgesteld.

⁷ Plant Research International, Wageningen.

In het gemeentelijk Investeringsplan 2010-2013 is voor vervangingen van beschoeiingen in de betreffende periode een totaalbedrag van € 136.000 uitgetrokken.

4.2 Organisatie

Beleidsvoorbereiding en -uitvoering inzake het beheer van de openbare ruimte berusten bij de afdeling Openbare Werken (OW). De totale formatie van de afdeling bedraagt 32 fte. op een totale gemeentelijke formatie van 134 fte. (excl. griffie, 2 fte.) Daarmee is OW de grootste gemeentelijke afdeling. De afdeling kent medewerkers voor civiele techniek, cultuurtechniek en bouwkunde en medewerkers voor wijkbeheer.

In 2005 is, na instemming van de raad met het rapport *Wijkbeheer Wijdmeren*⁸, de onderafdeling Wijkbeheer (thans 18 fte.) ingesteld. Rechtstreeks onder het hoofd Openbare Werken ressorteert een hoofd Wijkbeheer, dat de managementverantwoordelijkheid draagt voor het cluster wijkbeheer en de afstemming verzorgt met de binnendienst. Onder het hoofd Wijkbeheer vielen aanvankelijk drie wijkonderhoudsteams, maar sinds begin 2010 zijn er twee teams. Het hoofd Wijkbeheer wordt ondersteund door twee opzichters en twee senior-medewerkers wijkbeheer die te zamen voor het hele gemeentelijk gebied de wijze van uitvoering van het werk voorbereiden en toezicht houden op de uitvoering door zowel de eigen dienst als door derden.

Het college heeft in 2009 besloten om een ruimer deel van de werkzaamheden van Wijkbeheer uit te besteden. Gebruik makend van natuurlijk verloop door pensionering zal de personeelsformatie worden ingekrompen. In 2010 gaan 7 medewerkers Wijkbeheer met pensioen. Het voornemen is deze personeelsleden niet te vervangen en de vrijvallende loonsom, na aftrek van een extra bezuiniging van € 35.000 in te zetten voor uitbesteding.

Er is een Servicemeldpunt Openbare Werken waar burgers via de website en telefonisch meldingen kunnen doen over schade aan wegen, storingen aan openbare verlichting, omgevallen bomen, enz. Bij calamiteiten is een 06-nummer ook buiten kantooruren bereikbaar. Volgens de Gemeentegids wordt elke melding voorgelegd aan Wijkbeheer, dat nagaat wat er aan de hand is. Zaken die gevaar opleveren worden direct verholpen. Andere zaken worden ingepland. Wanneer een gemelde situatie niet of niet op korte termijn verholpen kan worden, wordt daarover met de melder contact opgenomen. Er is geen betrouwbare statistiek voorhanden van de afhandeling van meldingen en de bewaking daarvan. Aan de verbetering van het geautomatiseerde systeem dat deze gegevens moet opleveren wordt gewerkt.

Sinds 2006 vinden wijschouwen plaats. Alle bewoners van de wijk worden daarbij uitgenodigd om op een avond in mei of juni onder leiding van Wijkbeheer door de wijk te fietsen om na te gaan welke verbeteringen van de openbare ruimte wenselijk zijn. De resultaten van de wijschouwen worden vastgelegd in actielijsten, waarop de aard van voorstellen en klachten, alsmede de naar aanleiding daarvan te ondernemen activiteiten worden omschreven. De opkomst van de wijkbewoners is sterk wisselend en soms ronduit mager te noemen. In de verschillende schriftelijke terugblikken van OW op gehouden wijschouwen klinkt teleurstelling door over de

⁸ *Wijkbeheer Wijdmeren*, rapport Atos Consulting, mei 2005.

geringe belangstelling van deelnemers voor vragen van inrichting van de openbare ruimte die de eigen straat overstijgen. De wijkschouwen dreigen louter klachtenuurtjes te worden. Hoewel de contactfunctie van de wijkschouwen niet mag worden onderschat, dreigt de oorspronkelijke functie van dit instrument te worden ondergesneeuwd. OW bereidt een notitie aan het college voor over de toekomst van de wijkschouwen.

4.3 Budget

Exploitatie

De jaarbudgetten voor de in de Programmabegroting 2010⁹ onderscheiden 'producten' bedragen [afgerond]:

• Wegbeheer, incl. verkeersbeleid en -regeling	€ 2.381.200
• Openbaar groen	1.309.800
• Openbare verlichting	369.900
• Straatreiniging en straatmeubilair	288.200
• Bruggen	186.000
• Gladheidbestrijding	48.600

Totaal € 4.583.700

Investerings

Het Investeringsplan 2010-2013, zoals opgenomen in de Programmabegroting 2010¹⁰, vermeldt:

• Vervanging beschoeiingen 2010 t/m 2013	€ 136.000
• Project Overmeer-Z./Herinrichting Uijterdijksehof 2011/12	500.000
• Reconstructie Rading 2013	840.300
• Dorpsplein Kortenhoef 2010	127.400 ¹¹
• Herinrichting Cannenburgerweg-de Slenk 2010 t/m 2013	50.000
• Oeverrecreatie en verbetering vaarwegen 2010 t/m 2013	25.000
• Winkelgebied Nootweg 2010	546.804
• Vervangingsplan bomen 2010 t/m 2012	61.800
• Herinrichting plantsoenen 2010 t/m 2012	77.775
• Kwaliteitsverbetering woongebieden 2011 t/m 2013	300.000

⁹ Bron: Programmabegroting 2010, tabel p. 39, kolom Saldo na bestemming.

¹⁰ Programmabegroting 2010, hoofdstuk 4, paragraaf 4.6 Investeringsplan 2010-2013, p. 134 e.v.,

Programma 3 Openbare Ruimte.

¹¹ Overeenkomstig het Dekkingsplan Programmabegroting 2010-2013 (september 2009) heeft de raad in november 2009 besloten de realisatie van dit project voor onbepaalde tijd uit te stellen.

5. GEMEENTERAAD

De rekenkamercommissie heeft met zes raadsleden namens zeven fracties¹² individuele gesprekken gevoerd over hun visies op het beheer van de openbare ruimte. Verder werden de raadsleden uitgenodigd hun inzichten in bij de burgers van Wijdemeren levende opvattingen en oordelen over inrichting en onderhoud van de openbare ruimte kenbaar te maken. De interviews vonden plaats aan de hand van een gestructureerde vragenlijst die door de commissie tevoren aan haar gesprekspartners was toegezonden.

Doelstellingen

De raadsleden kunnen zich, onder erkenning van het weinig uitgesproken karakter van de bewoordingen, vinden in de in de Programmabegroting omschreven doelstellingen van het Programma Openbare Ruimte (“Wij hebben ze zelf geformuleerd”). Slechts een enkeling zou het op onderdelen ambitieuzer wensen. In het algemeen vinden de raadsleden dat er gelet op de gemeentelijke financiën (en de opstelling van de raad inzake de hoogte van de OZB-tarieven) geen ruimte is voor ambitieuzere doelstellingen.

Budget¹³

Een aantal raadsleden acht het bestaande budget toereikend, maar is van oordeel dat er meer met hetzelfde geld kan worden gedaan. Er kan naar de mening van sommigen goedkoper worden gewerkt door zakelijker optreden tegenover aannemers. Anderen menen dat door een betere communicatie met burgers geld te besparen valt die nu aan procedures moet worden besteed. Voorzover zij zich daarover uitspreken, noemen de raadsleden openbare verlichting achterstallig wegonderhoud en verkeersmaatregelen als posten waar een uitgavenverhoging door reallocatie wenselijk zou zijn. Een reallocatie-optie die door raadsleden wordt genoemd is besparen op openbaar groen door meer zelfwerkzaamheid van burgers, met steun in de rug van een gemeentelijke, kostendekkende bijdrage voor de aankoop van zaaizaad, plantgoed en gereedschap. De opbrengst in de vorm van de - volgens die raadsleden - aldus bespaarde arbeidsuren bij Openbare Werken zou ten goede moeten komen aan investeringen in energiebesparing bij de openbare verlichting.

Kwaliteitsniveaus

De oordelen die gegeven worden over de kwaliteit van de onderscheiden sectoren van de openbare ruimte lopen sterk uiteen en staan soms diametraal tegenover elkaar. Wel bestaat een voorzichtige consensus over de wenselijkheid om over de gehele linie, maar met differentiatie naar gebieden (winkelcentra, woonwijken, hoofdwegen, enz.) tot de bepaling van gewenste kwaliteitsniveaus te komen die in beheersmaatregelen kunnen worden vertaald.

¹² Met het lid van één eenpersoonsfractie kon wegens diens langdurig verblijf buitenslands geen gesprek plaatsvinden.

¹³ Wanneer in deze tekst over budget gesproken wordt, is – tenzij anders vermeld – bedoeld de som van materiële lasten, personele lasten en kapitaallasten.

Openbare Werken

De positieve en negatieve oordelen van de raadsleden over de afdeling Openbare Werken (OW) houden elkaar in balans. Een aantal raadsleden vindt OW zwak in de communicatie met burgers en niet gespeend van “technische arrogantie”. Het instellen van wijkbudgetten voor openbaar groen, over de besteding waarvan bewoners zelf kunnen beslissen, kan volgens sommigen bijdragen aan een omslag in de houding van OW. Er klinkt kritiek op de wijkteams die te weinig direct probleemoplossend optreden, bijvoorbeeld bij noodzakelijke weg reparaties. Anderen laten zich positief over OW uit. Zij spreken over de “ouderwetse kwaliteit” van het groenonderhoud en de straatreiniging. Of signaleren bij OW een oprechte bereidheid tot veranderen en tot meer open staan voor de inzichten, wensen en voorkeuren van burgers. Ook de goed doordachte, planmatige aanpak van het werk wordt geprezen. Taken en taakuitoefening van het Wijkbeheer blijken voor de raadsleden geen open boek.

Visie van de burgers

In de ogen van de meeste raadsleden wordt hun interactie met burgers over de openbare ruimte gedomineerd door klachten. Klachten over losliggende stoeptegels, niet opgeruimde bouwresten, niet gesnoeide heggen, enz. “De hondendrol van vandaag” bepaalt het beeld. De raadsleden begrijpen dat wel maar vinden het spijtig dat de belangstelling voor ‘de grote vragen van morgen’ rond de inrichting van de openbare ruimte zo schaars is.

Er bestaat een zekere consensus over welke problematiek bovenaan staat in de negatieve oordeelsvorming van burgers: het verkeer. Verder valt vooral moeilijk uit te leggen waarom bepaalde beheersmatige ingrepen in het kader van periodiek groot onderhoud (bijvoorbeeld bomenkap of ompspitten van een plantsoen voor nieuwe beplanting) überhaupt moeten worden uitgevoerd.

Aan de assertiviteit van de burgers schort volgens de raadsleden weinig. Al zijn er wel verschillen tussen de kernen.

De wijkschouwen zijn een prima initiatief, aldus de raadsleden die nagenoeg allemaal wel eens hebben deelgenomen. Maar zij verschillen van mening over de effecten die de fietstochten sorteren.

Het Servicemeldpunt heeft een gemengde pers bij de raadsleden. De opinies lopen uiteen van “veel” tot “weinig” meldingen en van “onduidelijke” tot “adequate” afhandeling van klachten. Sommigen bepleiten het beter propageren van het meldpunt, vooral aan de hand van casuïstiek: “dat was het aangemelde probleem en zo heeft de gemeente het opgelost”.

6. BEVINDINGEN

De beantwoording van de onderzoeksvragen die de rekenkamercommissie zich - zie hoofdstuk 3 - gesteld heeft, luidt als volgt.

Programma Openbare Ruimte

De rekenkamercommissie heeft zich in haar rapport *Kwaliteit Programmabegroting* (2008) positief uitgelaten over de wijze waarop in hoofdstuk 3 Openbare Ruimte van de Programmabegroting 2008 werd getracht het beleid over het voetlicht te brengen. De desbetreffende programmabeschrijving vormde daarmee een gunstige uitzondering op het algemene beeld. Bij kennisneming van de Programmabegroting 2010 blijkt dat inmiddels over de gehele linie verbeteringen, zoals door de rekenkamercommissie bepleit, van de grond zijn gekomen. Een aantal aanbevelingen van de rekenkamercommissie is echter nog niet gerealiseerd. Ook wat het programma Openbare Ruimte betreft moeten daarom de nodige kritische kanttekeningen worden geplaatst.

De algemene doelstelling of missie van het programma Openbare Ruimte is met enige moeite terug te vinden in de vorm van het “belangrijke beleidsuitgangspunt dat de openbare ruimte heel, schoon en veilig moet zijn”. Op zich is dit een bruikbare kern voor een doelformulering. Wel zou het overweging verdienen een element als duurzaamheid - met als prominent facet energiebesparing - toe te voegen. Verder lijkt het passend dat in de formulering van de missie wordt duidelijk gemaakt welk belang aan de invloed van collectieve en individuele wensen van gebruikers (inwoners, toeristen, commerciële en maatschappelijke ondernemers) wordt toegekend.

Voor de beoogde maatschappelijke effecten van het programma Openbare Ruimte moet te rade worden gegaan bij de verschillende deelprogramma's voor resp. wegbeheer, openbare verlichting, bruggen en openbaar groen. Voor al deze deelprogramma's geldt dat nog de nodige inspanningen moeten worden verricht om de sub-paragrafen onder de titel *Wat willen we bereiken?* te laten voldoen aan de eisen van specifieke en eenduidige omschrijvingen, meetbaarheid en tijdgebondenheid.

De paragrafen *Wat gaan we doen?*, waarin de operationele doelen zijn beschreven, voldoen beter aan laatstgenoemde eisen. Toch heeft de lezer daar op veel onderdelen geen houvast bij het beantwoorden van de vraag welke mijlpalen wanneer zullen worden bereikt. De afspraken tussen raad en college blijven daardoor te vrijblijvend van aard.

Met de in 2008 door de rekenkamercommissie geuite kritiek op de presentatie van de financiële cijfers is in de Programmabegroting 2010, met inbegrip van het hoofdstuk Openbare Ruimte, weinig gedaan. De verbanden tussen in te zetten middelen,

beoogde maatschappelijke effecten en daartoe te leveren prestaties worden nauwelijks zichtbaar gemaakt.

De tabel *Prestatie-indicatoren* bevat vooral beloften voor in de toekomst te leveren gegevens en weinig actuele sturingsinformatie. Opvallend is het puur historische karakter van het lijstje met kengetallen. Of deze nuttige kengetallen in de toekomst worden gepromoveerd tot indicatoren blijft verborgen.

Planning

De afdeling OW werkt in overwegende mate planmatig. Paragraaf 4.1 van dit rapport laat zien dat op de meeste terreinen beheerplannen aanwezig zijn. Op een aantal terreinen, waaronder als belangrijkste het wegenbeheer, is dringend behoefte aan actualisatie van die plannen. Wat nog ontbreekt is een *integraal plan* dat over de volle breedte van het beheer van de openbare ruimte kwaliteitsniveaus definieert en naar gebiedstypen (woonwijken, winkelcentra, hoofdwegen, enz.) differentieert. De rekenkamercommissie heeft in haar brief van 3 februari 2010 aan de raad reeds op de wenselijkheid van zo'n plan gewezen. De Beeldkwaliteitscatalogus Openbare Ruimte, waarvan in de Programmabegroting 2010 de totstandkoming voor 2010-2011 in het vooruitzicht wordt gesteld, zal een belangrijk onderdeel moeten uitmaken van bovenbedoeld integraal plan.

Normen van beheer en onderhoud

De normen voor het wegonderhoud (R min) en voor de openbare verlichting (basisnorm NVVS) zijn met instemming van het college en de raad vastgesteld. Hetzelfde voor de onkruidbestrijding op verhardingen, met dien verstande dat om financiële redenen in de praktijk voor lagere dan door de raad vastgestelde normen worden toegepast. In de andere gevallen werkt de afdeling Openbare Werken volgens een eigen informeel pakket van normen voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. De burgers worden in geen der gevallen direct bij het ontwikkelen van de normen betrokken.

Een belangrijke constatering is dat de normen niet zijn gerelateerd aan tevoren beleidsmatig gekozen kwaliteitsniveaus. De normen voor inrichting en onderhoud vormen in hoge mate een uitdrukking van de budgettaire grenzen waarmee raad, college en uitvoerende dienst worden geconfronteerd.

Budget

De kerncijfers van het budget voor het beheer van de openbare ruimte zijn in paragraaf 4.3 weergegeven. Het exploitatiebudget bedraagt ruim € 4,5 miljoen per jaar.

De historische uitgavenniveaus bepalen de facto de budgetten voor de verschillende beheercategorieën die in de Programmabegroting beschikbaar worden gesteld. Dat wil zeggen dat de normen voor het beheer worden aangepast aan de beschikbare middelen. Het huidige beheer kan dan ook als *budgetgestuurd* worden aangemerkt.

Vastgesteld kan derhalve worden dat er vanuit die invalshoek nauwelijks spanning bestaat tussen de eisen die de gemeente stelt aan de staat van onderhoud van de openbare ruimte en de beschikbare budgetten. De normen bewegen immers mee met de budgettaire ruimte.

Bij de kwaliteit van het budgetteren van projecten door het college worden in de raad soms vraagtekens geplaatst. De rekenkamercommissie is echter niet op structurele misstanden gestuit. Probleem in het verkeer met de raad is dat in het stadium van de krediettoewijzing met ramingen wordt gewerkt die in de aanbestedingsfase door marktomstandigheden (substantieel) kunnen afwijken van de werkelijke aanneemsommen. Op het ogenblik van schrijven van dit rapport is de markt zo willig dat werkelijkheid en raming voor de gemeente (zeer) gunstig kunnen afwijken. Lange tijd is dit door een overspannen markt heel anders geweest.

Daarnaast heeft mogelijk de gedachte postgevat dat één slechte ramingsprestatie¹⁴ in het verleden maatgevend is voor de betrouwbaarheid van de budgettering in generale zin.

Voor de volledigheid zij vermeld dat de gemeente niet zelf een kostendeskundige in dienst heeft; dit werk wordt uitbesteed.

Voor zover de rekenkamercommissie bekend, zijn door de externe accountant bij de jaarlijkse rechtmatigheidscontroles geen afwijkingen van de geldende regels geconstateerd bij aanbestedingen op het terrein van openbare werken.

Kostenvergelijking

Aangezien Wijdemeren via openbare aanbesteding relatief veel marktwerking kent - en als gevolg van de voorgenomen inkrimping van de buitendienst nog meer gaat kennen - mogen doelmatigheidsprikkels in behoorlijke mate aanwezig worden verondersteld.

Over de doelmatigheid van werken kan echter in directe zin moeilijk een oordeel worden gevormd vanwege het ontbreken kostenvergelijkingen met andere gemeenten van vergelijkbare grootte. Als reden wordt hiervoor opgegeven dat het voornamelijk grotere gemeenten zijn die cijfers produceren en beschikbaar stellen. Verder wordt aangevoerd dat bij het uitvoeren van vergelijkingen locatiespecifieke omstandigheden roet in het eten gooien en zich valkuilen kunnen voordoen door verschillen in definities en in financieringsmethoden.

Hoewel op deze bezwaren moeilijk valt af te dingen is het toch niet gewenst aan de mogelijkheden van intergemeentelijke kostenvergelijking voorbij te gaan. Het zou heel nuttig zijn om te kunnen beschikken over de kosten van onderhoud bij andere gemeenten voor een aantal beheercategorieën. Te denken valt aan informatie over de kosten per vierkante meter verharding, resp. gazon of plantsoen en bijvoorbeeld de kosten per boom, resp. per lichtpunt, resp. per speelplaats. Zelfs indien het vergelijkingsmateriaal voornamelijk afkomstig is van grotere gemeenten, zou dit al meer houvast bieden dan thans het geval is.

Betrokkenheid burgers

¹⁴ Saneringsplan Ongerioleerde Percelen (buitengebied)

De rekenkamercommissie heeft geen betrouwbaar beeld kunnen verwerven van inzichten en opvattingen van de burgers. Een representatieve enquête zou uitkomst hebben geboden, maar was om financiële redenen niet haalbaar. Bij gebreke daaraan zijn raadsleden gevraagd de opvattingen van de inwoners - voor zover zij die kennen - te vertolken. De oogst daarvan is in hoofdstuk 5 van dit rapport te lezen.

Bij de meeste raadsleden klinkt teleurstelling door over het feit dat de interactie met burgers over de openbare ruimte beheerst wordt door klachten. Zij realiseren zich dat gewone burgers zich kunnen permitteren om het ene moment te zeggen dat van de gemeente “niks mag” en het volgende ogenblik dat “ze alles maar toelaten”. Het raadslid kan dat niet. Hij/zij is tot dat ambt geroepen om belangen af te wegen en keuzes te maken en vaak zelfs te moeten kiezen tussen twee kwaden. Raadsleden die in de politiek zijn gegaan met idealen (“de burger een stem geven”) ontdekken dat zij als klaagmuur worden beschouwd. De korte termijn (“de hondendrol van vandaag”) bepaalt het beeld. Niet de grotere vragen van morgen over het beheer van de openbare ruimte.

De rekenkamercommissie heeft in haar vorig jaar verschenen rapport over communicatiebeleid en burgerparticipatie¹⁵ - mede aan de hand van een casus op het gebied van openbare werken – voorstellen gedaan voor de aanpak van de burgerparticipatie. De aanbevelingen van de commissie hebben mede bijgedragen aan de totstandkoming van een gemeentelijke *Communicatienota*¹⁶, die nieuwe initiatieven op het vlak van burgerparticipatie in het vooruitzicht stelt. Verwacht mag worden dat het in de praktijk brengen van de participatiespelregels en -niveaus, die in de nota zijn beschreven, nieuwe impulsen zullen geven aan de interactie met de burgers van Wijdemeren in aangelegenheden van de openbare ruimte.

Schouwen en melden

De in 2006 ingevoerde wijkschouwen vormen een uitstekende invitatie aan de burgers om mee te denken over de dilemma's in het beheer en de inrichting van de openbare ruimte.

In de praktijk blijken veel wijkbewoners de schouwen steeds meer als klachtenforum te gebruiken en daarmee het doel van de fietsrondes te ondergraven. Het is daarom nuttig dat door Openbare Werken wordt bezien hoe de wijkschouwen hun oorspronkelijke ‘meedenkfunctie’ weer volledig kunnen terugkrijgen.

Het Servicemeldpunt vervult een nuttige rol en functioneert volgens het merendeel van onze informanten naar behoren. Het geautomatiseerde registratiesysteem levert echter geen bruikbare gegevens over de afhandeling van meldingen en de bewaking daarvan. Het tekortschieten van de informatievoorziening is ook fnuikend voor de terugkoppeling van het meldpunt naar het reguliere onderhoud.

Verantwoording

¹⁵ *Participatie vereist meer communicatie. DoeMee-onderzoek Communicatiebeleid en Burgerparticipatie*,

Rekenkamercommissie Wijdemeren, augustus 2009.

¹⁶ *Communicatienota*, november 2009, vastgesteld door de raad in december 2009.

De Programmarekening 2008¹⁷ bevat een uitvoerige verantwoording van beleid en uitvoering van het beheer van de openbare ruimte. De zwakte van deze verantwoording schuilt echter in de opzet en inrichting van de Programmabegroting. Onder verwijzing naar de bovenstaande sub-paragraaf Programma Openbare Ruimte kan worden vastgesteld dat zo lang de meetbaarheid en tijdgebondenheid van de in de Programmabegroting gepresenteerde voornemens niet verbetert, houdt de 'afrekening' in de Programmarekening een beperkte waarde. De door de raad met het college gemaakte afspraken missen de nodige scherpste en stellen de raad daardoor te weinig in staat te bepalen of wat het college wel en niet is nagekomen.

Afdeling Openbare Werken

Het ligt niet op de weg van de rekenkamercommissie om een doorlichting op kwaliteit en doelmatigheid van werken te verrichten van de afdeling Openbare Werken. De commissie kan derhalve alleen afgaan op de documenten die de afdeling produceert en op gesprekken met sleutelfiguren binnen de afdeling. Daarnaast zijn in gesprekken met leden van het college en de raad oordelen gevraagd. In de aldus verzamelde informatie heeft de rekenkamercommissie geen aanwijzingen gevonden voor tekortkomingen in de kwaliteit van het ambtelijk apparaat. Wel komt naar voren dat de afdeling gedurende een aantal jaren achterstanden heeft opgelopen in het entameren en aansturen van een reeks projecten. De oorzaak hiervan lag in hardnekkige vacatures op vitale posities in het personeelsbestand tengevolge van de overspannen arbeidsmarkt voor civiele techniek en cultuurtechniek. Inmiddels is deze situatie aanmerkelijk verbeterd en kon het kader van de afdeling op sterkte worden gebracht. Toch zijn de ontstane achterstanden nog niet geheel ingelopen als gevolg van een hoog ziekteverzuim (langdurig zieken) en de buitenproportionele inzet voor een klein aantal projecten, waaronder met name Noordereinde.

De dominante werkwijze bij de afdeling OW is dat grondig nagegaan wordt wat er gegeven de beschikbare middelen mogelijk is om tot een optimaal resultaat te komen. Daaruit komen een aantal informele en deels impliciete normen voort die vervolgens vertaald worden in bestekken. Een vooraf systematisch opgebouwd en bestuurlijk verankerd pakket van kwaliteitsnormen is afwezig.

Zoals eerder uiteengezet staan de afdeling belangrijke opgaven te wachten als gevolg van de ambities die door het gemeentebestuur zijn geformuleerd op het vlak van burgerparticipatie. De commissie heeft de indruk dat nog het nodige te verbeteren valt aan de vaardigheden van de afdeling in het omgaan met burgers. Het is gewenst de komende tijd extra aandacht te schenken aan de cultuurverandering die hiertoe van de afdeling Openbare Werken wordt gevraagd.

¹⁷ De Programmarekening 2009 was op het moment van afsluiting van dit rapport nog niet beschikbaar.

7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies

Uit de toetsing van de bevindingen van de rekenkamercommissie aan het door haar gehanteerde normenkader (zie hoofdstuk 2) trekt de commissie de volgende conclusies.

- ***Beleidskader ontoereikend***

De raad kan haar kaderstellende en controlerende rol inzake het beheer van de openbare ruimte niet goed vervullen, aangezien doelen en te bereiken maatschappelijke effecten onvoldoende concreet, meetbaar en tijdgebonden zijn geformuleerd.

Een integraal plan, dat over de volle breedte van het beheer van de openbare ruimte kwaliteitsniveaus kiest en naar gebiedstypen (woonwijken, winkelcentra, hoofdwegen, cultuurhistorisch of anderszins unieke plekken, landelijke gebieden, enz.) differentieert, is niet aanwezig. Daardoor ontbreekt een rationele basis onder talrijke besluitvormingsprocessen rond inrichting en beheer van de openbare ruimte, waarmee raad en college de komende jaren onontkoombaar zullen worden geconfronteerd.

- ***Beheer teveel budgetgestuurd***

De thans gehanteerde normen voor inrichting en onderhoud van de openbare ruimte vloeien grotendeels voort uit de historisch bepaalde uitgavenniveaus voor de verschillende beheercategorieën. Het beeld wordt bepaald door normen die worden aangepast aan de beschikbare middelen. Het beheer is overwegend niet 'kwaliteitgestuurd' maar 'budgetgestuurd'.

- ***Verantwoording onvoldoende inzichtelijk***

De jaarlijkse verantwoording in de Programmarekening inzake het beheer van de openbare ruimte geschiedt uitvoerig en gedegen. Door het gebrek aan concreetheid, meetbaarheid en tijdgebondenheid van de Programmabegroting missen echter de door de raad met het college gemaakte afspraken de nodige scherpheid en stellen zij de raad te weinig in staat te controleren wat het college wel en niet is nagekomen.

- ***Burgerparticipatie kan beter***

De burgers worden niet direct betrokken bij het ontwikkelen van eisen en normen voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Het instrumentarium om burgers op effectieve wijze bij de normstelling te betrekken is ook niet voorhanden. Indirect is er wel betrokkenheid door middel van de wijkschouwen, alsmede op projectbasis bij groot onderhoud (rehabilitatie, renovatie en herinrichting).

- ***Beoordeling effectiviteit klachten/meldingen niet mogelijk***

Het telefonisch en per e-mail bereikbare Servicemeldpunt voorziet duidelijk in een behoefte. De rekenkamercommissie heeft zich echter geen oordeel kunnen vormen over de effectiviteit van het meldpunt, want er zijn geen gegevens beschikbaar over de afhandeling van binnengekomen klachten of meldingen. Het registratiesysteem levert te weinig bruikbare managementinformatie voor de bewaking van de afhandeling van meldingen.

- ***Ambtelijke organisatie voldoende toegerust***

De afdeling Openbare Werken is na een reeks van jaren weer op sterkte. De organisatie is thans voldoende toegerust om aan de eisen die beleid en uitvoering stellen te kunnen voldoen. Een uitzondering hierop vormen projectmatige activiteiten die vragen om een tijdelijke inzet van extra capaciteit of om de inschakeling van expertise die niet in de staande organisatie aanwezig is. De externe inhuur geschiedt volgens de geldende spelregels.

Op het vlak van de communicatie met burgers valt nog winst te boeken.

Aanbevelingen

1. **Stel een *integraal kwaliteitsplan beheer openbare ruimte* op als grondslag voor een 'kwaliteitgestuurd' beheer.**
In dit plan dienen over de volle breedte van het beheer kwaliteitsniveaus - met een differentiatie naar 'gebiedstypen' - te worden gedefinieerd. Een belangrijk hulpmiddel hierbij is de CROW Kwaliteitscatalogus openbare ruimte (2007).

De stappen die onmisbaar zijn voor de totstandkoming van het plan behelzen:

- ▶ **Het bepalen van de gewenste beheerkwaliteit:** welke kwaliteit is voor welke 'gebiedstypen' gewenst en welke kosten zitten aan bepaalde scenario's vast?
- ▶ **Het verrichten van een kwaliteitstoets:** hoe staan we er op dit moment onderhoudstechnisch voor?
- ▶ **Het bepalen van het financieel kader:** wat kost de gewenste kwaliteit, hoe verhoudt deze calculatie zich tot de budgettaire mogelijkheden en welke beheersscenario's kiezen we?

Het is raadzaam een aanpak te kiezen waarbij in discussies met collegeleden, raadsleden en belangstellende burgers keuzes worden gemaakt, waarover uiteindelijk de raad het laatste woord heeft.

Voor een deel is de benodigde informatie aanwezig. De inspanningen die de voorgestelde exercitie zullen vergen, mogen echter niet worden onderschat. Externe bijstand zal vermoedelijk noodzakelijk zijn.

2. **Maak de afspraken tussen raad en college minder vrijblijvend door het aanscherpen van de inhoud van de beschrijving van het programma Openbare Ruimte in de Programmabegroting.**

De omschrijvingen van de beoogde maatschappelijke effecten en operationele doelen moeten beter gaan voldoen aan de eisen van concreetheid, meetbaarheid en tijdgebondenheid. Op het budgettaire vlak dienen de verbanden tussen in te zetten middelen, beoogde maatschappelijke effecten en daartoe te leveren prestaties beter zichtbaar te worden gemaakt. De prestatie-indicatoren behoeven uitbreiding en verbetering.

Door verbetering van de kwaliteit van de Programmabegroting wint tevens de verantwoording in de Programmarekening aan scherpte en diepte.

3. **Betrek de burgers bij het kiezen van de eisen en normen die aan inrichting en onderhoud van de openbare ruimte moeten worden gesteld.**

Het op te stellen *integraal kwaliteitsplan* (aanbeveling 1.) is een geschikt vehikel om burgers op effectieve wijze bij de normstelling te betrekken. Onderdeel van de ontwikkeling van het kwaliteitsplan is immers het - aan de hand van een beeldkwaliteitscatalogus - creëren van een gemeenschappelijk

'vocabulaire' waarmee op zinvolle wijze wensen en voorkeuren kunnen worden besproken en afgezet tegen financiële mogelijkheden.

4. Bezie de haalbaarheid van bewonersbudgetten op wijkniveau voor inrichting en onderhoud van (delen van) de openbare ruimte.

Het verdient overweging om de bij andere gemeenten meest gangbare uitvoeringsmodaliteiten voor bewonersbudgetten te inventariseren en daaruit de voor Wijdmeren meest geschikte te kiezen. In een experiment in één of twee wijken zou vervolgens de haalbaarheid en uitvoerbaarheid kunnen worden beproefd.

5. Verbeter de registratie van de afhandeling van door burgers bij het Servicemeldpunt ingediende klachten en gedane meldingen.

De verbetering van de informatievoorziening ter zake is zowel uit een oogpunt van uitvoering als controle urgent.

8. BESTUURLIJK WEDERHOOR

Reactie d.d. 20 mei 2010 College van Burgemeester en Wethouders

Het college heeft het rapport "Beheer Openbare Ruimte" d.d. april 2010 van uw commissie ontvangen en met belangstelling en waardering voor de uitgebreidheid gelezen. In het rapport gaat u uitvoerig in op het beheer en onderhoud van de openbare ruimte door de afdeling Openbare Werken, de doelen die de gemeente stelt aan de staat van het onderhoud en de vraag of hiertoe ook voldoende middelen beschikbaar worden gemaakt.

Wij zijn content te constateren dat er geen bijzondere gebreken in de wijze van beheer van de openbare ruimte naar voren zijn gekomen, doch dat er naar de mening van de rekenkamercommissie slechts een aantal aandacht- c.q. verbeterpunten mogelijk en/of noodzakelijk zijn. Wij stemmen dan ook in hoofdlijnen in met de bevindingen van het rapport. Ten aanzien van de tekst van hoofdstuk 4.1 wil het college echter het volgende opmerken:

- Bomen (blz. 8):
Inmiddels is de VTA-inspectie van de bomen afgerond, waarbij tevens de benodigde gegevens van alle bomen zijn geïnventariseerd en de bomen ook digitaal in kaart zijn gebracht. Daarbij is gebleken dat de gemeente niet over meer dan 9.000 bomen beschikt maar over meer dan 11.000 bomen.
- Straatreiniging en Onkruidbestrijding (blz. 10):
In de praktijk en naar de mening van het college is de veegfrequentie niet voldoende om onkruidgroei op verhardingen tegen te gaan. Met name niet op die plaatsen waar weinig wordt gereden of gelopen. Reden waarom in Wijdemeren met chemische middelen onkruidbestrijding op verhardingen wordt toegepast. In uw rapport is dit ook nader beschreven.

Wij constateren wij dat uw commissie in het rapport geen uitspraken doet of kan doen omtrent het 2^e deel van het doel, namelijk te beoordelen of er voldoende middelen voor het beheer van de openbare ruimte beschikbaar zijn gemaakt. Uw aanbevelingen en onze aanpak zijn er echter mede op gericht dit in de toekomst wel inzichtelijk te maken, zodat de raad hierover uitspraken kan doen. Wij beschouwen uw aanbevelingen als belangrijke steun voor de door ons voorziene aanpak om het beheer verder op orde te krijgen en kwaliteitsnormen vast te gaan leggen.

Ten aanzien van de aanbevelingen van uw commissie merken wij het volgende op:

1. Opstellen integraal kwaliteitsplan beheer openbare ruimte.

Het college erkent de noodzaak hiertoe en binnen de afdeling Openbare Werken zijn reeds de eerste stappen hiervoor gezet. Zoals aangekondigd in de programmabegroting 2010 bij programma 3 willen wij een beeldkwaliteitscatalogus volgens de CROW systematiek opstellen. Hierin wordt per te beheren element en - indien wenselijk per gebiedstype - weergegeven welk streefbeeld gerealiseerd moet worden. De benodigde c.q. beschikbaar te stellen middelen (capaciteit en geld) kunnen dan worden bepaald aan de hand van het door de gemeenteraad te kiezen kwaliteitsniveau in relatie tot de financiële mogelijkheden. Het college doet in de loop van 2010 hiertoe voorstellen aan de raad en ervaart deze conclusie

dan ook als steun voor de in gang gezette stappen. Het opstellen en uitwerken hiervan vergt nog veel inzet en zal naar verwachting pas in 2011 gereed zijn. Na vaststelling van dit plan kan dit ook naar de burger toe worden gecommuniceerd, waardoor de verwachtingen die de burger kan of mag hebben ook duidelijk worden en zo nodig worden bijgesteld.

Overigens merken wij hierbij op dat op het gebied van openbare werken ook landelijke regelgeving c.q. technische normering is vastgelegd o.a. via wet- en regelgeving en/of CROW, welke moet worden toegepast. Te denken valt hierbij aan verkeersveiligheid en inrichtingseisen (verkeerswetgeving, RVV, ASVV *), veiligheidseisen (boomcontroles, technische normen, ARBO) etc. Deze zijn weliswaar niet specifiek door de raad vastgesteld, maar voor de afdeling wel mede bepalend. Voor grote projecten stellen wij vooraf een programma van eisen op welke ook door de raad worden vastgesteld. Uit de tekst op blz. 19 van het rapport lijkt het alsof er geheel geen kwaliteitsnormen van toepassing zouden zijn.

2. Aanscherpen van de inhoud van de beschrijving van het programma in de Programmabegroting.

Reeds in 2008 heeft uw rekenkamer een onderzoek naar de kwaliteit van de programmabegroting verricht en op basis daarvan soortgelijke bevindingen geuit. Het college heeft daarop reeds aangegeven wat het standpunt van het college was en welke stappen al dan niet zullen worden ondernomen. Wij verwijzen kortheidshalve naar onze indertijd gegeven reactie en zien op dit moment geen aanleiding tot aanpassing hiervan.

3. Betrekken burgers bij het kiezen van eisen en normen aan de inrichting en onderhoud van de openbare ruimte / communicatie.

Bij het opstellen en aanbieden van de beeldkwaliteitscatalogus zullen wij bezien of en op welke wijze wij de burger hierbij kunnen betrekken. Wij achten het, zeker gezien de huidige financiële positie van de gemeente en de mogelijke gevolgen voor het beheer van de openbare ruimte, van belang de burger te informeren wat dit betekent voor het onderhoudsniveau. Overigens zijn wij van mening dat reeds op vele wijzen de burger bij het opstellen van plannen en/of grootschalig onderhoud wordt betrokken. Te denken valt aan het werken met klankbordgroepen, het ter inzage leggen van plannen en de hierbij behorende mogelijkheden tot inspraak. Voorts houden wij jaarlijks wijkschouwen met een aantal inwoners, welke wij in 2010 willen evalueren. De wijze van communiceren met de burger door de afdeling Openbare Werken en de gehele organisatie heeft continu onze aandacht. In o.a. het opleidingsplan 2010 is voor de afdeling een budget opgenomen voor een cursus hiertoe. Bij de communicatie met de burger betrekken wij zoveel als mogelijk ook de communicatiemedewerkers.

4. Bezie de haalbaarheid van bewonersbudgetten op wijkniveau.

Het college is positief over het beschikbaar stellen van een budget op wijkniveau, waarmee bewoners zelf gedeeltelijk invulling kunnen geven aan verbetering en inrichting van de openbare ruimte. Eén en ander is ook reeds aan de orde gesteld bij de invoering van Wijkbeheer in 2006. Vanwege o.a. budgettaire

* * VTA = Virtual Tree Assessment

CROW = Centrum voor Regelgeving in de Grond-, Weg- en Waterbouw

RVV = Reglement Verkeersregels en Verkeerstekens

ASVV = Aanbevelingen Stedelijke Verkeers- en Vervoersvoorzieningen.

redenen en het feit dat er nog geen algemene onderhoudsnormen en/of kaders zijn vastgesteld waarbinnen deze budgetten kunnen worden besteed, is dit niet ingevoerd. Gezien het ontbreken van de nodige capaciteit om dit uit te werken en de beperkte budgetten achten wij invoering hiervan op korte termijn niet mogelijk.

5. Verbeter de registratie bij het Servicemeldpunt.

Met deze aanbeveling kunnen wij instemmen. Binnen de mogelijkheden van het huidige systeem trachten wij meldingen zo goed mogelijk te registreren en af te handelen. Het huidige registratiesysteem biedt nog onvoldoende mogelijkheden om meldingen snel en efficiënt (en digitaal) te kunnen verwerken. Wij zijn ons aan het oriënteren op de beschikbare systemen op dit gebied ter verbetering hiervan.

Zoals eerder aangegeven constateren wij dat een aantal reeds in gang gezette acties overeenkomen met de wensen/conclusies van de rekenkamercommissie op een aantal punten. Op deze punten zien wij dit rapport dan ook als een steun in de rug om de ingezette richting voort te zetten. We realiseren ons dat een en ander veel tijd kost en daarbij externe ondersteuning (en dus budget) noodzakelijk is. Een voorstel hiertoe leggen wij in 2010 aan de raad voor.

Het slagen hiervan is wel afhankelijk van het al dan niet beschikbaar stellen van de nodige middelen door de raad. Gezien de beperkte financiële middelen en de algemene noodzaak tot bezuinigen betekent dit het maken van lastige keuzes, doch uiteindelijk moet dit leiden tot meer duidelijkheid en inzicht in het beheer van de openbare ruimte.

9. NAWOORD

Het college stemt in zijn wederhoorreactie op hoofdlijnen in met de bevindingen van de rekenkamercommissie. Voorts beschouwt zij de gedane aanbevelingen als belangrijke steun voor de door het college voorziene aanpak om het beheer verder op orde te krijgen en kwaliteitsnormen te gaan vastleggen.

De rekenkamercommissie hecht met name grote waarde aan de erkenning door het college van de noodzaak van het opstellen van een integraal kwaliteitsplan beheer openbare ruimte. Het college kondigt aan hiertoe in 2010 een voorstel aan de raad voor te leggen.

De rekenkamercommissie pleit in haar rapport opnieuw voor verbetering van de inhoud van de Programmabegroting. Het college verwijst in zijn reactie ter zake op de stappen die het naar aanleiding van het rekenkamerrapport *Kwaliteit Programmabegroting* (oktober 2008) heeft gezet. Geconstateerd kan worden dat die stappen kennelijk ontoereikend zijn geweest. Het is aan de raad om alsnog uitvoering te geven aan zijn besluit van januari 2009 tot instelling van een werkgroep die de vernieuwing van de Programmabegroting ter hand moet nemen.

Het Coalitieakkoord 2010-2014 stelt: “We gaan initiatieven nemen om (.....) de burgerparticipatie te bevorderen”. Een Nota Burgerparticipatie, waarin hieraan “concreet vorm en inhoud wordt gegeven” wordt in het vooruitzicht gesteld. In dit licht verwondert het de commissie dat het college in zijn reactie op het rekenkamerrapport nog niet weet of het de burger bij het opstellen het integraal kwaliteitsplan beheer openbare ruimte kan betrekken. De rekenkamercommissie acht deze planvorming een uitgelezen mogelijkheid om de mondigheid, assertiviteit en creativiteit, waarvan inwoners van Wijdmeren telkens blijf geven, een bedding te bieden.

BIJLAGE

Lijst van gesprekspartners

B.R. van Henten-Meijer, wethouder openbare werken, ruimtelijke ordening, bouw- en woningtoezicht, verkeer en vervoer en monumenten, 24 augustus 2009
G. Zweers, afdelingshoofd Openbare Werken, 15 januari 2009 (vooronderzoek), 1 oktober 2009, 15 januari 2010
F. van der Wolk, senior medewerker Financiën, 16 oktober 2009
C. van Dam, senior medewerker civiele techniek Openbare Werken, 21 juli 2009
E. van Diermen, opzichter Wijkbeheer, 21 juli 2009
N.Dunnink, binnendienst Openbare Werken, 21 juli 2009
W. de Gooijer, opzichter Wijkbeheer, 21 juli 2009
M. Tijdgat, medewerker cultuurtechniek Openbare Werken, 21 juli 2009
E. Viveen, opzichter openbaar groen Openbare Werken, 21 juli 2009
M.V. van Balen, raadslid VVD, 30 november 2009
C.W.F. Bosdijk, raadslid (fractievoorzitter) PvdA, 30 november 2009
H.Korver, raadslid (fractievoorzitter) Het Kan Anders, 30 november 2009
J.C. van Waveren, raadslid (fractievoorzitter) Dorpsbelangen Loosdrecht, mede namens Dorpsbelangen Wijdmeren, 30 november 2009
E.A. Bult, raadslid (fractievoorzitter) Groen Links, 21 december 2009
Th.A.M. Reijn, raadslid (fractievoorzitter) CDA, 21 december 2009