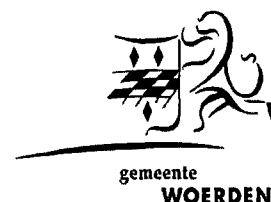


RAADSINFORMATIEBRIEF
15R.00281



Van : college van burgemeester en wethouders

Datum : 29 april 2015

Portefeuillehouder(s) : wethouder de Weger

Portefeuille(s) : Openbare Ruimte

Contactpersoon : J. Rateland

Tel.nr. : 8342

E-mailadres : rateland.j@woerden.nl

Gemeente Woerden



15R.00281

Onderwerp:

IBOR-evaluatie

Kennisnemen van:

Het evaluatierapport IBOR opgesteld door Tien organisatieadvies

Inleiding:

Het College van Burgemeester en Wethouders van Woerden heeft 5 jaar na invoering van IBOR gevraagd om een systeemevaluatie. Brengt IBOR wat we er van mogen verwachten? Hierbij zijn zowel de invoering in 2008, de toepassing en de tussentijdse aanpassingen in budget en onderhoudsniveau's onderwerp van evaluatie geweest.

Kernboodschap:

Het College heeft de evaluatie gelezen en concludeert in reactie op het rapport het volgende:

1. De invoering van IBOR in 2008 heeft plaatsgevonden onder condities die onmogelijk tot succes konden leiden. Veel basisvoorwaarden, zoals een Handboek Inrichting Openbare Ruimte (IBOR) en een deugdelijk inkoopregime, ontbraken. Tevens was bij de invoering bekend en onvoldoende duidelijk gecommuniceerd, dat ondanks IBOR, het ter beschikking gestelde geld onvoldoende zou zijn voor het op peil houden van de voorzieningen. Daarnaast zijn de grote areaaluitbreidingen zoals o.a. Waterrijk niet meegenomen.
2. De implementatie van IBOR is ondermaats ingevuld. Op vele vlakken is er te laat ingegrepen (o.a. personeel, ICT, systematiek). De verwachtingen ten aanzien van de te leveren kwaliteit en de beelden buiten in relatie tot de beschikbare middelen zijn onvoldoende gemanaged.
3. De afgelopen jaren is er vooruitgang geboekt op het gebied van voldoende gekwalificeerd personeel, personeelsaansturing, inrichten van de basis, voorwaarden voor IBOR en Inkoop. In 2009 was reeds voorzien dat er vanaf 2011 sprake zou zijn van een jaarlijks structureel tekort, oplopend in 2015 tot € 2,5 miljoen op jaarbasis.
4. Inmiddels is gebleken dat het actuele tekort € 13,0 miljoen incidenteel en € 2,5 miljoen structureel bedraagt. Daar komen nog incidentele kosten voor de geadviseerde verbeterorganisatie bij.

Het College onderschrijft onverkort de inhoud en aanbevelingen uit het rapport. We moeten ons nu richten

op de toekomst. Wat is er nodig om de openbare ruimte in Woerden op peil te houden, waar nodig te verbeteren en uit te breiden?

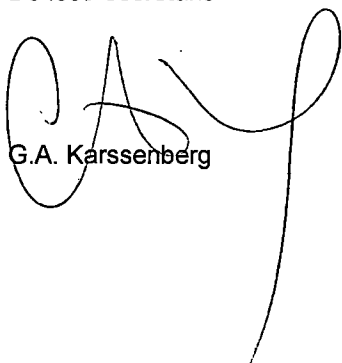
Vervolg:

Voor 15 mei a.s. ontvangt de Raad het 'Verbeterplan Fysiek Domein' van het College middels een Raadsinformatiebrief. In dit verbeterplan maken we de financiële consequenties zichtbaar doormiddel van een aantal scenario's met het oog op het Juni-overleg.

Bijlagen:

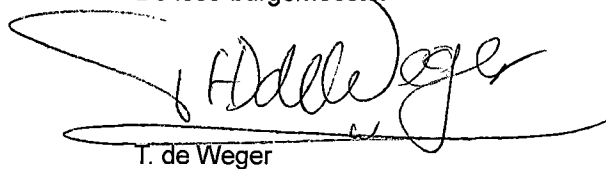
- Rapportage Evaluatie IBOR, 29 april 2015, geregistreerd in corsa onder nummer 15.008800.
-

De loco-secretaris



G.A. Karssenberg

De loco-burgemeester



T. de Weger

Tien organisatieadvies bv
Schelmseweg 1
6861 WP Oosterbeek

026 339 13 52
www.tienorganisatieadvies.nl

IBAN NL08 RABO 0153 2796 99
Btw NL821656272B01
KvK 09211142

Rapportage

Evaluatie IBOR

Gemeente Woerden

Oosterbeek, 29 april 2015

Inhoud

1. Inleiding.....	1
1.1 Aanleiding en achtergrond.....	1
1.2 Essentie van de opdracht.....	1
1.3 Werkwijze.....	1
2. IBOR.....	2
2.1 IBOR: het concept.....	2
2.2 Beheerplannen en -systeem.....	3
2.3 Gradaties van onderhoud.....	4
2.4 Wijze van financieren.....	4
2.5 Ervaringen in Nederland.....	5
3. Terug- en vooruitblik: feiten, beelden en analyse.....	8
3.1 De voorbereidingsfase: de periode 2008-2010.....	8
3.1.1 Trajectnotitie Integraal beleid en onderhoud openbare ruimte.....	8
3.1.2 Rekenkamercommissie Woerden.....	8
3.1.3 Integraal Beleid Openbare Ruimte, start participatiefase d.d. 5 december 2008.....	10
3.1.4 Integraal Beleid Openbare Ruimte, scenario's d.d. maart 2009.....	11
3.1.5 Diverse memo's en besluiten, periode maart-juni 2009.....	11
3.1.6 Resumé.....	12
3.2 Doorontwikkeling: de periode 2011 – 2014.....	13
3.2.1 Beleid, beheer en onderhoudsprogrammering.....	13
3.2.2 Aansturing en organisatie.....	16
3.2.3 Financiële aspecten.....	18
3.2.4 Resumé.....	20
3.3 De nabije toekomst: de periode 2015 – 2018.....	20
3.4 Nadere duiding: de hulpstructuur.....	20
4. Specifieke aandachtspunten Raadsfracties.....	22
4.1 Algemeen beeld.....	22
4.2 Specifieke aandachtspunten.....	23
5. Epiloog.....	24

Bijlage(n)

1. Overzicht gesprekspartners
2. Kwaliteitskeuzes

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

Raad, College van B&W en directie van de gemeente Woerden hebben behoefte om de wijze waarop de zogeheten IBOR-systematiek in de afgelopen jaren in de gemeente is ingevoerd en toegepast te evalueren en te bezien, welke lessen daaruit voor de nabije toekomst kunnen worden geleerd. Verschillende ervaringen hebben er toe geleid dat er een gevoel is ontstaan van 'onvoldoende grip hebben op'. Met de evaluatie is dan ook beoogd niet alleen inzicht te verkrijgen in de aansturing en het gebruik van de IBOR-systematiek gedurende de afgelopen jaren, maar tevens heldere besluiten te kunnen nemen ten aanzien van de toekomstige sturing en beheersing van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden onder verantwoordelijkheid van het College van B&W, waarbij de heer V. Griessler in zijn rol als directeur als ambtelijk opdrachtgever fungeerde. De resultaten van de evaluatie zijn gepresenteerd in de vergadering van het College van B&W d.d. 7 april 2015 en tijdens de Raadsinformatiebijeenkomst d.d. 21 april 2015. De rapportage is geagendeerd voor de Commissie Ruimte van 21 mei en Gemeenteraad van 28 mei 2015.

1.2 Essentie van de opdracht

Doel van het evaluatieonderzoek vormt het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop IBOR, zoals ingevoerd en toegepast in de gemeente Woerden, bijdraagt aan een optimale bedrijfsvoering in termen van:

- a. Het realiseren van de gewenste onderhoudskwaliteit.
- b. Het tijdig en adequaat communiceren en managen van risico's.
- c. Het beoordelen van de haalbaarheid van de gewenste onderhoudskwaliteit met de beschikbare middelen.

Teneinde dit inzicht te verkrijgen zijn de volgende onderzoeksvragen gedefinieerd:

1. Hoe functioneert de IBOR-systematiek binnen de gemeente?
2. Wat zijn de consequenties van de gekozen onderhoudskwaliteitsniveaus en de relatie hiervan met financiën?
3. Is de IBOR-systematiek in zijn algemeenheid en de wijze waarop die in Woerden functioneert in het bijzonder, voldoende flexibel om met wijzigende omstandigheden en wensen van bewoners om te gaan?
4. Hoe is de afgelopen jaren risicomanagement vormgegeven binnen IBOR en hoe kan dat in de toekomst?
5. Hoe is de bestuurlijke aansturing op het IBOR-dossier geweest in de afgelopen jaren?

1.3 Werkwijze

De evaluatie is uitgevoerd conform ons projectvoorstel d.d. 1 december 2014. Een overzicht van de in het kader van dit onderzoek geïnterviewde personen is als bijlage 1 aan deze rapportage toegevoegd. Het onderzoek is in de periode van 20 januari tot 28 april 2015 uitgevoerd door drs. Henk-Jan Donderwinkel van Tien organisatieadvies en drs. ir. Aiko Klein van KplusV organisatieadvies.

2. IBOR

2.1 IBOR: het concept

IBOR staat voor 'Integraal Beheer Openbare Ruimte'. Het IBOR-concept is de standaard in Nederland en gaat uit van het principe dat het integraal beheren van de openbare ruimte leidt tot synergie en kostenbesparing. Kwaliteitgestuurd werken maakt onderdeel uit van het IBOR-concept. Dit betekent dat het onderhoud plaatsvindt aan de hand van beeldkwaliteiten. Er bestaan hiervoor meerdere systematieken, die vooral verschillen in het aantal niveaus dat wordt onderscheiden en de nummering / lettering die de niveaus aanduidt. Allemaal kennen ze dezelfde basisprincipes. De CROW¹-systematiek voor beeldkwaliteit – zoals Woerden die gebruikt – is een gekende standaard, die door veel gemeenten gehanteerd wordt. Deze is gebaseerd op de Kwaliteitscatalogus Openbare Ruimte², biedt een landelijke standaard voor beheer- en onderhoud van de openbare ruimte en bevat voor alle typering en verhardingen, groen, etc. in de openbare ruimte zogeheten 'schaalbalken' (circa 200) die middels foto's en tekst de kwaliteitsniveaus markeren. Iedere schaalbalk heeft vijf niveaus, variërend van zeer goed (A+) tot laag (D). Zie onderstaande tabel voor nadere informatie.

Kwaliteitsniveau	Codering	Omschrijving	Beheerniveau
Zeer Hoog	A+	Zeer goed, nagenoeg ongeschonden. Perfect onderhouden, als nieuw, niets op aan te merken, zeer schoon en netjes.	Onderhoud zeer intensief. Hoge esthetische kwaliteit.
Hoog	A	Goed, mooi en comfortabel. Goed onderhouden, incidenteel wat minder, vrijwel geheel schoon en netjes.	Onderhoud Intensief. Esthetische kwaliteit goed.
Basis	B	Voldoende en functioneel. Standaard, degelijk, voldoende onderhouden, wel wat op aan te merken, redelijk netjes.	Onderhoud standaard. Beperkte esthetische kwaliteit, de technische kwaliteit is belangrijker.
Laag	C	Matig, onrustig beeld, disconform of enige vorm van hinder. Enige achterstanden in het onderhoud zichtbaar, onvoldoende, niet netjes en vuil.	Onderhoud standaard tot extensief en gericht op het minimaal handhaven kwaliteitsniveau C. De nadruk ligt op technische kwaliteit (duurzame instandhouding).
Zeer Laag	D	Slecht, kapitaalvernietiging, functieverlies, juridische aansprakelijkheidsrisico's of sociale onveiligheid. Schade en grote achterstanden bij onderhoud, zeer onvoldoende, onaanvaardbaar en zeer vuil.	Nauwelijks/geen onderhoud.

¹ Het CROW is het nationale kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte. Deze organisatie ontwikkelt, verspreidt en beheert praktische toepasbare kennis voor beleidsvorming, planning, ontwerp, aanleg, beheer en onderhoud. Zowel overheden als het bedrijfsleven nemen deel aan én maken gebruik van dit kennisplatform.

² CROW, kwaliteitscatalogus Openbare Ruimte, publicatie 323 -2013 (actualisatie van de eerdere versies uit 2007 en 2010).

Deze kwaliteitsniveaus kunnen op beleidsniveau worden gebruikt om ambities te formuleren en het resultaat te monitoren. Op uitvoeringsniveau kunnen met de kwaliteitscatalogus opdrachten worden geformuleerd voor opdrachtgevers. Een overgang naar beheeren op basis van kwaliteit vraagt in de uitvoering een andere manier van werken, hetgeen betekent dat invoering ervan bij de eigen organisatie (als opdrachtgever en als uitvoerende dienst) implementatietijd vraagt.

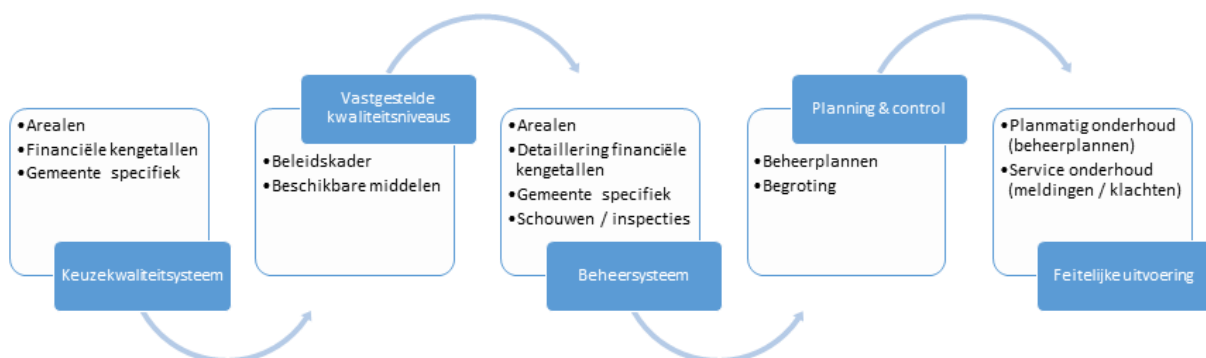
2.2 Beheerplannen en -systeem

De beleidsambities worden in beheerplannen vertaald naar de wijze waarop het beheer en onderhoud van de openbare ruimte worden uitgevoerd. Daarin wordt in detail de planning van het onderhoud beschreven. Essentieel voor het uitwerken van beheerplannen is het hebben van zicht op het feitelijke kwaliteitsniveau van de buitenruimte. Achterstallig onderhoud leidt tot aanvullende werkzaamheden (en kosten) bovenop het regulier onderhoud, terwijl in gebieden waar het kwaliteitsniveau hoger ligt dan het beleidsmatig afgesproken niveau minder regulier onderhoud nodig is. Over het algemeen wordt bij invoering een nulmeting uitgevoerd en moeten periodieke schouwen en inspecties onderdeel worden van de werkprocessen van een organisatie die werkt volgens het IBOR concept.

Daarbij of daarnaast wordt over het algemeen gebruik gemaakt van een beheersysteem waarin op basis van areaalgegevens en (financiële) kengetallen de kosten van het onderhoud worden begroot. Beheersystemen zijn in essentie maximaal flexibel. Onderhoudsniveaus kunnen gaandeweg bijgesteld worden en areaal kan worden toegevoegd of verwijderd en de basis kengetallen³ kunnen worden aangepast op gemeente specifieke situatie en (praktijk)ervaring. Bij het aanpassen van onderhoudsniveaus moet in de beheerplannen en begroting echter wel rekening gehouden worden met een overgangseffect. Als een onderhoudsniveau voor een specifiek onderdeel of gebied naar beneden wordt bijgesteld, betekent dat in de praktijk dat enige tijd geen of beperkt onderhoud (en kosten) nodig zijn voor dat onderdeel/gebied. Het onderhoudsniveau neemt in de loop der tijd af en vanaf het moment dat het gewenste (lagere) onderhoudsniveau bereikt wordt, moet het onderhoud voor dat onderdeel of gebied weer opgepakt worden en moeten daarvoor kosten begroot worden. Andersom: als het onderhoudsniveau naar boven wordt bijgesteld, leidt dat waarschijnlijk tot extra werkzaamheden en kosten door het ontstaan 'achterstallig' onderhoud.

Er bestaat een grote diversiteit aan beheerssystemen (lees: programmatuur). De keuze voor het beheersysteem staat in feite los van het concept IBOR. De systemen verschillen met name in functionaliteiten en bijvoorbeeld de mogelijkheden om in het systeem de resultaten van schouwen en inspecties op te nemen en om met behulp van het systeem beheerplannen op te stellen.

In onderstaande figuur wordt voorgaande grafisch weergegeven.



³ Landelijke kengetallen (CROW, GWW, IMAG) vormen bij de meeste beheersystemen de basis.

2.3 Gradaties van onderhoud

Bij het onderhouden van de openbare ruimte wordt onderscheid gemaakt tussen vier gradaties, te weten:

1. Klein onderhoud (of dagelijks onderhoud): het kenmerk van klein onderhoud is het uitvoeren van kleinschalige ingrepen c.q. reparaties en het betreft repeterende onderhoudsmaatregelen die lokaal, over een beperkt gedeelte van de openbare ruimte worden uitgevoerd, zoals onkruidbestrijding/vuilverwijdering. De maatregelen zijn deels preventief en deels correctief om de openbare ruimte in goede staat te houden. Klein onderhoud vindt plaats op basis van een reguliere planning en naar aanleiding van inspecties en op basis van klachten en meldingen.
2. Groot onderhoud: het groot onderhoud kenmerkt zich door grotere en meer structurele maatregelen aan het bestaande areaal. Groot onderhoud bestaat uit maatregelen die een groter gedeelte van de openbare ruimte beslaan en planmatig worden uitgevoerd, met het doel de openbare ruimte (weer) op het gewenste kwaliteitsniveau te brengen en de levensduur van de voorziening te verlengen. Denk hierbij aan het zogenaamde overlagen van asfalt of vormsnoei van bomen. Het groot onderhoud wordt veelal gestuurd vanuit het beheersysteem. Daarbij wordt op basis van inspecties de werkelijke beeldkwaliteit bepaald en mede aan de hand daarvan beheerplannen opgesteld.
3. Vervangingen: vervangingen kenmerken zich door het één op één vervangen van 'oud voor nieuw'. Elementen in de openbare ruimte die aan het eind van hun technische levensduur zijn en waarvan de kwaliteit niet meer middels groot onderhoud op het niveau van de gewenste kwaliteit kan worden gebracht, dienen te worden vervangen.
4. Reconstructies: bij een reconstructie wordt het bestaande areaal niet één op één vervangen, maar wordt opnieuw ingericht. Een reconstructie gaat bij voorkeur gepaard met een bredere (of zelfs integrale) multidisciplinaire aanpak van de openbare ruimte. Reconstructies zijn veelal het gevolg van veranderende (maatschappelijke)behoefte en/of snellere ontwikkelingen dan bij ontwerp waren voorzien.

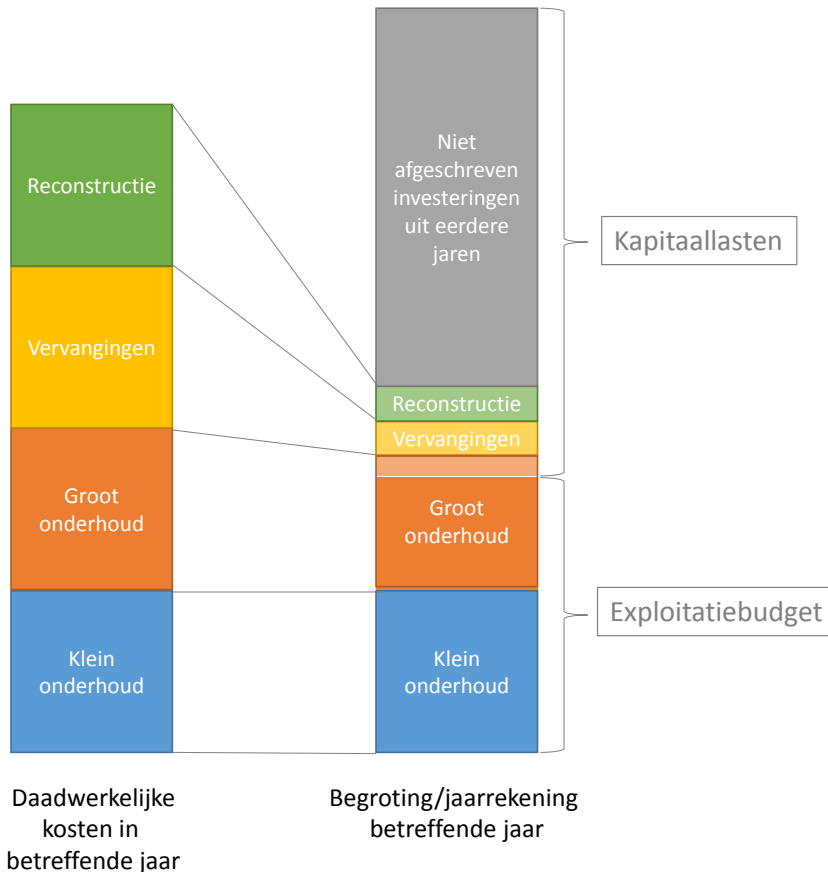
2.4 Wijze van financieren

Klein en groot onderhoud worden doorgaans gefinancierd uit exploitatiebudgetten, terwijl vervangingen en reconstructies – net als ontwikkelingsprojecten ('nieuwe aanleg') – worden opgenomen in een investeringsprogramma. Daarmee worden de lasten voor vervangings- en reconstructieprojecten 'gekapitaliseerd' en afgeschreven over meerdere jaren. In het jaar van de investering drukt deze daardoor niet in volledige omvang op de begroting. Daar staat tegenover dat in de jaren na de investering over het algemeen nog sprake is van kapitaallasten voor investeringen uit eerdere jaren en dat de totale kosten voor een investering toenemen door rentelasten. Het aantal jaren dat een investering op de begroting drukt hangt af van de gehanteerde 'afschrijvingstermijn'. Een lange afschrijvingstermijn leidt tot lage jaarlijkse kapitaallasten, maar deze lasten houden langer aan.

In de praktijk wordt de planning van investeringsprojecten vaak niet gehaald en vindt onderuitputting van investeringsbudget plaats. Ambities in termen van projecten en investeringen vrijwel altijd groter dan daadwerkelijk kan worden gerealiseerd. Soms doordat procedures meer tijd vragen dan gepland, soms omdat de benodigde capaciteit (projectmanagement, directievoering, toezicht) ontbreekt om al het werk 'weg te zetten'. Hierdoor resteert er jaarlijks investeringsbudget. In veel gemeenten wordt een deel van de resterende investeringsbudgetten ingezet om meerkosten van groot onderhoud te financieren. Dit betekent dat in het betreffende jaar geen sprake is van een overschrijding van de begroting.

De keerzijde hiervan is dat dit ten koste gaat van exploitatiebudget in de jaren daaropvolgend. Zolang de verhouding tussen exploitatielasten en investeringslasten hierdoor niet (te) veel verandert, is deze wijze van financieren geen groot bezwaar.

In onderstaande figuur is dit schematisch weergegeven.

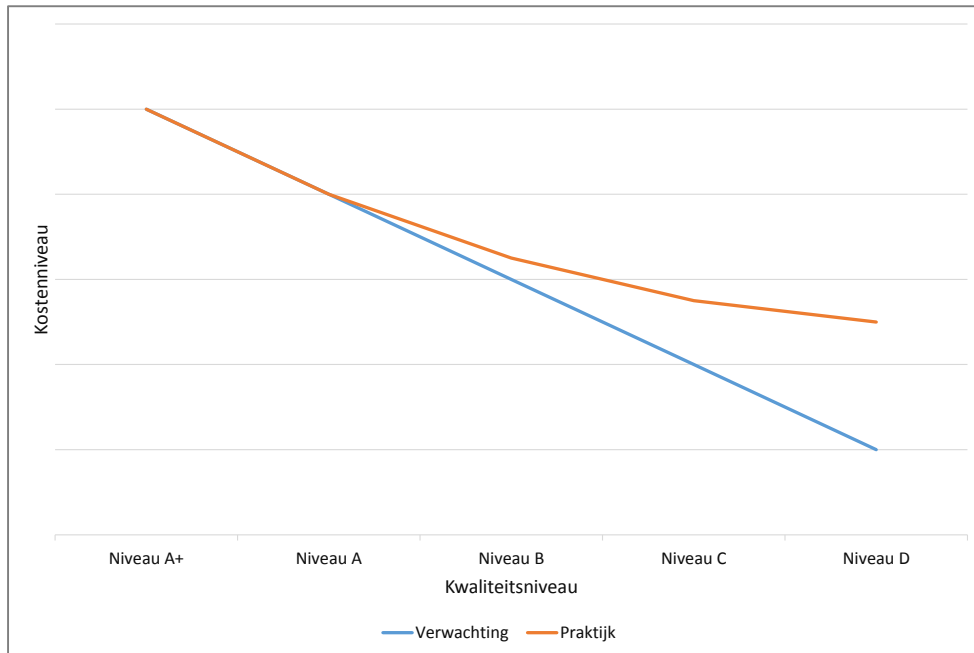


2.5 Ervaringen in Nederland

Hieronder wordt een drietal voor dit onderzoek relevante leerervaringen geschetst.

** Onderhouden op C-niveau niet zoveel goedkoper als gedacht*

Onderhouden op C-niveau is in de praktijk niet zo goedkoop als eerder gedacht: intussen zijn deskundigen het erover eens dat onderhouden op C-niveau niet per definitie recht-evenredig goedkoper is dan op B-niveau. Dat hangt vooral ook af van de keuzes in de inrichting en materialen die daarbij gebruikt worden en vraagt andere werkmethoden. Concreet is de ervaring opgedaan dat onderhouden op C-niveau zonder 'onderhoudsarme aanleg' nauwelijks goedkoper is dan onderhouden op B-niveau. De oorzaak is er vooral in gelegen dat onderhoud op C-niveau voor bepaalde materialen en soortgebruik in het groen en verhardingen niet mogelijk is zoals eerder gedacht. In onderstaande figuur is dat grafisch weergegeven.



Tussen experts in den lande is er intussen ook een discussie gaande betreffende de kosten voor het onderhouden van D-kwaliteit. De algemene opinie daarbij is dat de kosten om D-niveau terug te brengen naar een acceptabel niveau hoog zijn. Mogelijk zelfs hoger dan onderhouden op C-niveau. Onderhouden van gebied met D-niveau betekent namelijk vaak 'vervangen in het klein' of een onevenredig zware inspanning leveren (bijvoorbeeld plaggen i.p.v. schoffelen).

CROW onderzoekt momenteel de bovenstaande constatering van diverse gemeenten met betrekking tot de wijze waarop de kosten zich verhouden tot het onderhoudsniveau. Relevant daarbij is dat CROW het niveau C oorspronkelijk beschouwde als een meetniveau en niet – zoals in Woerden en andere gemeenten – als een ambitieniveau. CROW en vele andere partijen gingen er om te beginnen vanuit dat er alleen een tweetal ambitieniveaus bestonden, te weten A en B. Pas in de loop van de economische crisis is het niveau C als ambitieniveau geactiveerd. Achteraf gezien is daarbij onvoldoende nuancering aangebracht. Enerzijds door een heldere keuze te maken in technisch onderhoud (Heel en Veilig) en anderzijds in belevingsonderhoud (Schoon). Om technisch onderhoud bij een C-kwaliteit mogelijk te maken, dient een strategisch plan om de inrichting geschikt te maken voor dit niveau door middel van aangepaste herinrichting, reconstructies of nieuwe aanleg (zie volgende leerervaring). Dit heet het 'omvormen van areaal'.

** Relatie met ontwikkeling en realisatie*

Ontwikkeling en realisatie is ook relevant: onderdeel van IBOR is dat in de uitwerking van alle ontwikkelplannen en projecten rekening wordt gehouden met de ambities ten aanzien van de beeldkwaliteit. De inrichtings- en ontwerpkeuze – rekening houdend met een breed scala aan functionaliteiten – is namelijk medebepalend voor de (beeld)kwaliteit van de openbare ruimte. Dit betekent eveneens dat nieuw areaal in de beheersystemen wordt doorgerekend op basis van de kengetallen die behoren bij de gekozen ambities. Deze doorrekening bepaalt vervolgens wat de financiële consequenties zijn voor de beheerbegroting van de areaaluitbreidingen.

** Onderhouden op C-niveau betekent niet dat alleen C-niveau voorkomt*

Na onderhoud ligt het kwaliteitsniveau van het onderhouden gebied hoger dan de 'norm' of ondergrens. Het precieze niveau na onderhoud hangt af onder meer af van het type onderhoud dat is gepleegd.

In de praktijk betekent dit veelal dat er na onderhoud sprake is van A-niveau. Vanaf dat moment gaat de kwaliteit gestaag achteruit. De vraag is vervolgens op welk moment 'ingegrepen' moet worden en er weer onderhoud nodig is. Om te voorkomen dat de kosten onevenredig hoog komen te liggen, wordt binnen de hiervoor beschreven CROW-systematiek over het algemeen geaccepteerd dat maximaal 10% onder het vastgestelde kwaliteitsniveau komt.

Bij een ambitieniveau A en B kwaliteit werkt dit goed. Bij een C-niveau heeft deze regel de consequentie dat er 10% in D-niveau mag voorkomen, wat weer tot hogere kosten leidt (zie de leerervaring die hierboven als eerste wordt beschreven). Als dat niet geaccepteerd wordt, moet – om te zorgen dat D-niveau niet voorkomt – gebied dat op C-niveau uitkomt direct onderhouden worden. Dat betekent dat (de onderkant van) C-niveau beperkt voorkomt en effectief onderhouden wordt op B-niveau met bijbehorende kosten. Een andere optie om D-niveau te voorkomen is gebied dat op C-niveau uitkomt dusdanig te monitoren middels schouwen en inspecties dat ingegrepen kan worden op het moment dat er D-niveau dreigt te ontstaan. Met deze inspanningen (en bijbehorende kosten) kan het percentage D-niveau verkleind worden tot nagenoeg 0%.

Voorgaande betekent dat bij een keuze voor 'C-niveau' ook de niveaus A, B en D voorkomen. De ervaring leert intussen dat de verdeling van de feitelijke kwaliteit bij 'onderhouden op C-niveau' in de praktijk ongeveer als volgt is:

- 10-30% op A.
- 30-40% op kwaliteit B.
- 30-40% op kwaliteit C.
- 5-10% op D.

3. Terug- en vooruitblik: feiten, beelden en analyse

3.1 De voorbereidingsfase: de periode 2008-2010

3.1.1 Trajectnotitie Integraal beleid en onderhoud openbare ruimte

Startpunt voor de onderhavige IBOR-evaluatie vormt de 'Trajectnotitie Integraal beleid en onderhoud openbare ruimte' d.d. 16 januari 2008. In dit document wordt beschreven welke acties moeten worden ondernomen in de periode januari 2008 tot en met maart 2009 om het planproces voor een adequaat beheer en onderhoud van de openbare ruimte op orde te brengen:

'Met dit project wordt een start gemaakt met de verbetering van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Uiteindelijk neemt de Raad in maart 2009 een definitief besluit over de gewenste kwaliteit en de daarbij behorende budgetten. Hiermee is het beleid voor het onderhoud vastgesteld. De daadwerkelijke start van de uitvoering van het beleid is in 2010. Dan zijn namelijk de nieuwe budgetten beschikbaar.'

Deze Trajectnotitie bevat een ons inziens heldere uiteenzetting van zowel het normatieve proces van onderhoud (beleidsplan – beheerplannen – werkplannen / bestekken – controle) als inrichting (beleidsplan – plannen voor herinrichting / herstructurering / nieuwbouw – werkplannen / bestekken). Ook wordt inzichtelijk gemaakt welke kwalitatieve en kwantitatieve gegevens nodig zijn om planmatig te kunnen werken én op welke wijze de relatie tussen de gewenste kwaliteit en de benodigde budgetten (incidenteel, structureel en areaaluitbreiding) in de toekomst kan worden gelegd.

De essentie van de Trajectnotitie is gelegen in de constatering dat de geschetste normatieve plancyclus op geen enkel onderdeel (onderhoud, inrichting, gegevens en financiën) en voor geen enkel deelterrein (riolering, verharding, groen en speelvoorzieningen, water, verlichting, meubilair, civiele kunstwerken en straatreiniging) op orde is. In de Trajectnotitie wordt een projectopzet en -aanpak voorgesteld, die aan deze ongewenste situatie een einde moet maken. Het College van B&W heeft op 5 februari 2008 conform dit voorstel besloten.

3.1.2 Rekenkamercommissie Woerden

In het 'Onderzoek Rekenkamercommissie Woerden: Ruimte voor kwaliteit?' d.d. 18 september 2008 stond de vraag centraal in hoeverre 'de normen die de gemeente hanteert voor het onderhoud van de openbare ruimte aansluiten bij de normen van de gebruikers van deze openbare ruimte'. De betekenis van dit rapport voor de onderhavige IBOR-evaluatie is met name gelegen in de volgende passages:

'De Rekenkamercommissie concludeert in haar onderzoek dat er nog onvoldoende voorwaarden zijn gecreëerd om de kwaliteit van de openbare ruimte ook in de toekomst te verzekeren.'

'Het onderhoudsbeleid van de afdeling Realisatie en Beheer wordt tot op heden teveel gestuurd door incidenten. De planning is over het algemeen niet systematisch en daarnaast te informeel van opzet. De nieuwe plannen (IBOR) bieden op dit punt overigens wel perspectief op verbetering.'

'Er bestaat veel onzekerheid over de financiële dekking van de nieuwe plannen. De aansluiting tussen wat men wil en wat men kan is nog niet gerealiseerd.'

'Binnen de afdeling Realisatie en Beheer wordt op dit moment gewerkt volgens een eigen informele set eisen en normen voor de uitvoering van het beheer en het onderhoud van de openbare ruimte. Deze normen zijn bestuurlijk noch politiek gedragen. Bovendien zijn de normen niet gerelateerd aan een gekozen kwaliteitsniveau maar meer gericht op het formuleren van een beleidsprestatie, zoals het bereiken van bepaalde serviceniveaus.'

'In de interviews werd opgemerkt dat er niet genoeg geld is voor structureel onderhoud op lange termijn. Dit inzicht kan nu nog niet goed financieel onderbouwd worden en is daarmee een mening die berust op ervaring en expertise. Door de koppeling van de staat van onderhoud / maatregelen aan prijzen kan dit wel. De consequentie zal zijn dat het budget omhoog moet of de kwaliteit omlaag.'

De Rekenkamercommissie heeft de destijds bestaande achterstanden in beeld gebracht aan de hand van een classificatie 'prima op orde', 'redelijk op orde/wordt aan gewerkt' en 'nog niet op orde'. Uit dit overzicht blijkt dat de achterstanden op dat moment aanzienlijk zijn, zonder dat dit in bedragen is uitgedrukt. Het is reëel om te veronderstellen, dat de achterstanden in de daarop volgende jaren verder zijn toegenomen en inmiddels zichtbaar zijn geworden.

'De term 'achterstallig onderhoud' zou eigenlijk gekoppeld moeten worden aan wat 'normaal onderhoud' is. Ambtenaren van Realisatie en Beheer wijzen daar ook op en stellen dat bij het ontbreken van een beleidskader er geen sprake kan zijn van achterstand. In het (minder zorgvuldig) taalgebruik komt de term vrijwel overeen met minder goed of slecht onderhoud. Een knelpunt volgens de afdeling is het ontbreken van budget voor vervanging. Dit zou via beheerplannen in meerjarenperspectief geplaatst moeten worden, hetgeen onvoldoende is gebeurd.'

'Wat betreft de uitvoering moet worden opgemerkt dat de financiële realiteit gedurende de voorbereidingen van het plan gewijzigd is. Bij de start van het project werd het accent gelegd op een participatiefase waarin de discussie zou gaan over met name de gewenste kwaliteit en de ambitie. Gezien de huidige financiële situatie zal de discussie veel meer gaan over welke kwaliteit minimaal mogelijk is met het huidige beschikbare budget. De koppeling in het plan tussen budget en kwaliteit kan zo wel in stand blijven.'

'Minder positief kan worden geoordeeld over de financiering van andere aspecten van het onderhoud van de openbare ruimte. Door het budget leidend te laten zijn voor het onderhoud ontstaan er vanzelfsprekend situaties die door burgers of politiek als minder wenselijk worden ervaren. In het verleden is er voor gekozen om dit soort situaties op te lossen met incidenteel geld.'

'Een dergelijke wijze van 'ad hoc' financiering maakt de onderhoudssituatie afhankelijk van economische en financiële mee- en tegenwind en betrekkelijk toevallige politieke of maatschappelijke overwegingen. In feite mag alleen bij het uitblijven van tegenvallers verwacht worden dat met het huidige 'piepsysteem' voldoende financiën beschikbaar zullen blijven voor het onderhoud van de openbare ruimte.'

'De duidelijkste onderbudgettering is zichtbaar bij het groenonderhoud en deels ook bij de verhardingen. Daarnaast speelt op alle terreinen van onderhoud dat er een sterk opwaartse druk op de kosten van onderhoud zichtbaar is, met name door de sterk stijgende kosten voor arbeid. Het is daarmee waarschijnlijk dat begrote bedragen niet of nauwelijks voldoende zullen zijn om op kortere termijn de verwachte resultaten te bereiken.'

Over de invoering van IBOR zegt de Rekenkamercommissie het volgende:

'Met IBOR zijn verbeteringen in zicht. De Raad kiest een bepaald kwaliteitsniveau, waardoor normen expliciet worden. Dit moet vervolgens passend gefinancierd worden.'

'Het IBOR-traject moet volgens een van de betrokkenen begin 2009 leiden tot door de gemeenteraad vastgesteld beleid. Het jaar 2009 kan dan worden gebruikt voor het opzetten van de uitvoering van beleid, dat in 2010 belegd moet zijn met geld / middelen. Het IBOR-project moet een duidelijke relatie gaan leggen tussen de gewenste kwaliteit en het daarvoor benodigde budget. De Raad stelt de kaders vast. Als deze twee zaken op orde zijn kan er ook aan de andere onderdelen, zoals beheerplannen, gewerkt gaan worden.'

'Het IBOR-traject biedt kansen om de politieke betrokkenheid bij dit onderwerp te vergroten. De Raad zou actief en in een vroeg stadium bij de planvorming betrokken moeten worden, zodat de Raad kaderstellende uitspraken kan doen. Ook kan de Raad er voor zorgen dat er een plan komt waarbij ambities en de beschikbare middelen met elkaar in balans zijn.'

Het College van B&W heeft op 2 oktober 2008 een schriftelijke reactie gegeven op het rapport van de Rekenkamercommissie, waarin zij de hoofdlijnen van het rapport en de daarin geformuleerde conclusies en aanbevelingen onderschrijft.

3.1.3 Integraal Beleid Openbare Ruimte, start participatiefase d.d. 5 december 2008

Dit document uit december 2008 biedt inzicht in de in 2008 en 2009 gezette en nog te zetten stappen om vanaf 2010 conform het nieuwe beleid te kunnen werken. Deze stappen betreffen (1) het verzamelen van alle benodigde gegevens, (2) meningsvorming door de Raad, (3) het opstellen van werkplannen, (4) het beschrijven van de werkprocessen, (5) het maken van bestekken en (6) participatie door bewoners en bedrijven. 'Daarna kan bij de begrotingsvoorbereiding voor de begroting 2010 het nieuwe beleid doorgevoerd worden.'

In deze rapportage is allereerst afgebakend welke onderdelen in de openbare ruimte wel en niet zijn meegenomen in de geschetste varianten. Daarnaast is aandacht besteed aan het definiëren en meten van 'kwaliteit'.

Als vertrekpunt voor de kwaliteitsdiscussie zijn de op dat moment beschikbare budgetten gekozen, gespecificeerd naar 'onderhoud' en 'vervanging'. Resultaat vormt een drietal varianten, te weten:

1. ***Normale variant:*** met deze kwaliteitskeuzes ontstaat 'een sobere en degelijke openbare ruimte. Het ziet er redelijk netjes uit met regelmatig wat schade.' Onderhoud en vervanging laten ten opzichte van de beschikbare budgetten een tekort van ruim 8 miljoen euro zien.
2. ***Minimale variant:*** met deze kwaliteitskeuze 'ziet de openbare ruimte er verloederd uit. Er is veel schade aanwezig, er groeit veel onkruid en er ligt veel zwerfafval. Ook neemt op termijn de onveiligheid sterk toe.' Deze variant kent een tekort van ruim een half miljoen euro.
3. ***Variant huidige budget:*** in deze variant is het budget van destijds als kaderstellend voor het kwaliteitsprofiel gehanteerd. Dat leidt er toe dat op onderhoud een licht positief resultaat ontstaat (€ 110.000), doch voor vervanging geen budget beschikbaar is. In deze variant is de kwaliteit van veel onderdelen nog te bestempelen als sober en degelijk. Voor verharding en het overgrote deel van het groen is een niveau lager gekozen. Hierdoor is ook sprake van verloedering van de openbare ruimte, maar toch duidelijk in mindere mate dan bij de minimale variant.

Met genoemde varianten in de hand is vervolgens een start gemaakt met de zogeheten 'participatiefase'. Hiertoe zijn bewoners en wijk- en dorpsplatforms benaderd en is aan de Raad gevraagd het beleid 'op hoofdlijnen' te bespreken. De bespreking met de Raad is daarbij 'een voorlopig karakter' toegekend, 'aangezien het benodigde budget daadwerkelijk bij de begroting 2010 wordt vastgesteld.'

Het College van B&W heeft op 16 december 2008 groen licht gegeven voor de start van de participatiefase.

3.1.4 Integraal Beleid Openbare Ruimte, scenario's d.d. maart 2009

Als lichte variatie op voorgaande notitie worden in dit document van maart 2009 de scenario's 'Basis', 'Bewoners' en Financieel Passend' geïntroduceerd:

Het scenario 'Basis' komt overeen met de eerder genoemde 'normale variant', waarin over de gehele gemeente niveau B wordt nagestreefd. Hierbij wordt geconcludeerd dat 'het beschikbare budget al in 2010 onvoldoende is om het gestelde kwaliteitsniveau te halen.'

Het scenario 'Bewoners' kenmerkt zich door gedeeltelijk niveau B en gedeeltelijk niveau C: 'dit komt overeen met een minimaal onderhoudsniveau waarbij er wel schade en vuil aanwezig mag zijn.' Geconstateerd wordt dat 'het gestelde kwaliteitsniveau tot en met 2012 met de beschikbare budgetten is te financieren, maar dat vanaf 2012 tekorten ontstaan. Deze kunnen in eerste instantie worden gedekt vanuit de overschotten uit de voorgaande jaren, daarna moet extra financieringsruimte worden gevonden.'

Het scenario 'Financieel passend' is ontwikkeld 'vanwege financiële krapte in de gemeente Woerden. Hierbij wordt binnen het IBOR financiële ruimte gemaakt om het baggerplan 2010-2015 te kunnen financieren. Binnen dit scenario is een kwaliteitsprofiel gemaakt waarbij aan dit uitgangspunt wordt voldaan. De door bewoners aangedragen prioriteiten worden daarbij zoveel mogelijk gerespecteerd. Er wordt regelmatig gekozen voor niveau C. Dit houdt in dat er schade en vervuiling aanwezig is. De veiligheid neemt ten opzichte van de andere scenario's duidelijk af.' Opgemerkt wordt dat in dit scenario het benodigde budget voor IBOR in 2010 '28% lager ligt dan het beschikbare budget. Tot en met 2013 ontstaat er binnen de IBOR-budgetten de nodige ruimte; deze ruimte wordt ingezet voor het baggerplan. Vanaf 2015 ontstaan er tekorten, hiervoor zal extra financiële ruimte gevonden moeten worden.'

Een aanvullende constatering onzerzijds is dat in het document een normatieve plancyclus is weergegeven, waarin het totale proces van beleidsontwikkeling tot en met monitoring van de realisatie is uitgelijnd en aan de hand waarvan vervolgens actualisatie van gegevens in IBOR kan plaatsvinden.

3.1.5 Diverse memo's en besluiten, periode maart-juni 2009

In een ambtelijk memo d.d. 31 maart 2009 wordt voorgesteld om 'tekorten die bij baggeren ontstaan op te vangen met besparingen binnen IBOR. Bij IBOR kan voor een lagere kwaliteit gekozen worden, die minder kosten met zich meebrengt. Voor IBOR is gekozen voor het scenario 'financieel passend'. Dit houdt in dat er regelmatig voor kwaliteitsniveau C gekozen wordt en waar mogelijk voor niveau B. De eerste paar jaar is het daardoor mogelijk het baggeren en IBOR budgetneutraal uit te voeren.

Vanaf 2015 ontstaat er een tekort dat in de daarop volgende jaren alleen maar zal oplopen. Hiervoor zal een oplossing moeten worden gevonden.' Uit de toelichting blijkt dat het daarbij 'om meerdere miljoenen euro's gaat'.

Bovenstaand memo is vervolgens nader geconcretiseerd in een Raadsvoorstel d.d. 7 april 2009. Uit dit Raadsvoorstel komt allereerst naar voren dat de eerder genoemde wens om te komen tot een *structurele, planmatige aanpak onderhoud Openbare Ruimte* nog niet is gerealiseerd: 'dit beleid is de eerste stap in een gestructureerde en planmatige aanpak van het onderhoud van de openbare ruimte. Met dit beleid worden de kaders en de financiële middelen vastgelegd. Vervolgens gaan er beheerplannen gemaakt worden waarmee het onderhoud planmatig binnen de gestelde kaders uitgevoerd gaat worden.'

In het Raadsvoorstel wordt voorgesteld om te kiezen voor het scenario 'financieel passend'. Dit scenario houdt in dat 'er voor een groot aantal gebieden en onderdelen kwaliteitsniveau C nagestreefd gaat worden. Voor de onderdelen waar met name veiligheid een rol speelt is het meestal wel mogelijk om niveau B te halen. Dit scenario is financieel binnen de beschikbare budgetten de komende jaren haalbaar. Echter, wat betreft de kwaliteitsniveaus is dit ongewenst. Een niveau C houdt namelijk in dat er discomfort of enige hinder is. In de openbare ruimte is behoorlijk wat schade aanwezig en ziet er rommelig uit. Incidenteel kunnen er onveilige situaties ontstaan en er is sprake van verloedering.'

In het Raadsvoorstel is vervolgens expliciet vermeld dat 'hogere kwaliteitsniveaus vanwege de financiële beperkingen niet haalbaar zijn. Alleen wanneer extra financiële middelen beschikbaar worden gesteld, is een hoger kwaliteitsniveau mogelijk.'

Uit een memo van het College aan de Raad d.d. 30 juni 2009, 'Amendement Raadsbesluit IBOR en baggerplan', blijkt dat de Raad te kennen heeft gegeven dat voor de kosten van het baggerplan incidenteel dekking gevonden moet worden. Daarnaast heeft de Raad 'de wens geuit om voor IBOR zoveel mogelijk kwaliteitsniveau B na te streven.'

Ten opzichte van het oorspronkelijke raadsvoorstel wordt er meer voor niveau B gekozen, 'het is echter binnen de financiële middelen niet mogelijk om voor alle onderdelen voor niveau B te kiezen. Hierdoor zou namelijk meteen in 2010 al een tekort ontstaan van ruim € 300.000.'

Op basis van de beraadslagingen tijdens de Raadsvergaderingen d.d. 25 juni en 6 juli 2009 wordt besloten in te stemmen met het Integraal Beleid Openbare Ruimte en hierbij te kiezen voor niveau B en voor een aantal onderdelen ((a) schoon in de hoofdwegen, natuurgebieden en buitengebied, (b) groen in het bedrijventerrein, verblijfsgebied, natuurgebied en buitengebied en (c) meubilair in het bedrijventerrein) voor niveau C. De financiële consequenties van dit plan zijn verwerkt in de begroting 2010; besluitvorming over de financiële consequenties voor de jaren 2012 en verder wordt op dat moment vooruitgeschoven naar 'de vervolgdiscussie over het meerjarenperspectief, die begin 2010 zal plaatsvinden.' Het op dat moment al zichtbare verwachte tekort van het IBOR over 2011 'kan worden gedekt uit het overschot in 2010.'

3.1.6 Resumé

Ten aanzien van de voorbereidingsfase 2008 – 2010 ontstaat het volgende beeld:

1. Met de wijze waarop de gemeente Woerden de voorbereidingen van het werken met IBOR destijds ter hand heeft genomen, is op zichzelf niets mis. In diverse documenten is helder uiteengezet op welke wijze concreet vorm en inhoud zal worden gegeven aan het normatieve proces van zowel onderhoud als inrichting.
2. Wat betreft de mogelijkheden om deze voorbereidingen daadwerkelijk voortvarend ter hand te kunnen nemen, valt het allereerst op dat de gemeente Woerden in het streven om te komen tot een structurele, planmatige aanpak van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte 'wel van heel ver moet komen'. De constatering in januari 2008 'dat de geschetste normatieve plancyclus op geen enkel onderdeel (onderhoud, inrichting, gegevens en financiën) en voor

geen enkel deelterrein (riolering, verharding, groen en speelvoorzieningen, water, verlichting, meubilair, civiele kunstwerken en straatreiniging) op orde is', spreekt in dit verband boekdelen.

3. Wat betreft het corrigeren van bovenstaande omissies en hiaten in zowel plancycclus als onderliggende gegevens lijkt de in 2008-2010 geboekte winst relatief beperkt. Er is weliswaar voor het eerst een kwaliteitskader voor het onderhoud van de openbare ruimte vastgesteld en het budget daarmee in overeenstemming gebracht, maar aan de ontwikkeling en implementatie van de plancycclus is verder geen vorm en inhoud gegeven. Hierdoor ontstaat het beeld dat bestuur en organisatie zijn 'blijven steken in het stadium van goede voornemens'.
4. Voorgaande conclusie impliceert dat aan de periode van doorontwikkeling van IBOR (door ons in dit evaluatieonderzoek gedefinieerd als de periode 2011 – 2014), wil deze succesvol zijn hoge eisen dienen te worden gesteld in termen van met name consistente politiek-bestuurlijke en ambtelijke aansturing.
5. Ten aanzien van de financiën valt het op dat de gemeente Woerden er voor gekozen heeft groot onderhoud uit investeringen te financieren. Dit leidt tot steeds verder toenemende kapitaallasten en toenemende tekorten. In een memo ter toelichting op het College- en Raadsvoorstel d.d. 31 maart 2009 is berekend dat 'vanaf 2015 een tekort ontstaat dat in de daarop volgende jaren zal oplopen tot meerdere miljoenen euro's'. In het Raadsvoorstel d.d. 7 april 2009 is gekozen voor het vooruitschuiven van de oplossing van dit dreigende miljoenentekort: 'Dan zal er extra financiële ruimte moeten worden gevonden om dit tekort te dekken of de kwaliteitsniveaus zullen naar beneden moeten worden bijgesteld.

3.2 Doorontwikkeling: de periode 2011 – 2014

De beoogde doorontwikkeling van de IBOR-systematiek is in de periode 2011– 2014 niet uit de verf gekomen. Er is naar onze mening sprake van enkele 'verloren jaren', waarin geen of onvoldoende winst is geboekt ten aanzien van de belangrijkste bouwstenen voor de beoogde structurele, planmatige aanpak van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, te weten:

- De plancycclus: beleid, beheer en onderhoudsprogrammering, inclusief:
 - Het systematisch schouwen en inspecteren van de openbare ruimte en inzicht in achterstanden / achterstallig onderhoud.
 - Een actueel beheersysteem in termen van areaalgegevens en financiële kengetallen.
- Het vertalen van het ontwerp van een gebied in de betekenis voor beheer.
- De benodigde omslag in werkwijze en cultuur van de betreffende organisatieonderdelen.
- Het op professionele wijze aanbesteden van werkzaamheden en contracteren van derden.
- De communicatie met bewoners en belanghebbenden.

In de rest van onderhavige paragraaf zal nader worden ingegaan op de factoren en omstandigheden die mogelijk hebben bijgedragen aan de geschetste stilstand in de doorontwikkeling.

3.2.1 Beleid, beheer en onderhoudsprogrammering

In algemeen zin kan worden geconstateerd, dat de organisatie er in de betreffende periode onvoldoende in is geslaagd om de belangrijkste werkprocessen adequaat in te richten en vervolgens ook te controleren en monitoren hoe de realisatie zich verhoudt tot de planning. Er is, met andere woorden, onvoldoende aandacht geweest voor het doorontwikkelen van het beheersysteem, inclusief de vertaling van de resultaten van schouwen en inspecties.

De eerder genoemde goede voornemens ten aanzien van beleid, beheer en onderhoudsprogrammering hebben in de betreffende periode derhalve onvoldoende vorm en inhoud gekregen. Ter illustratie: in 2011 en 2012 zijn er geen schouwen uitgevoerd, in 2013 alleen in de maanden april tot en met oktober.

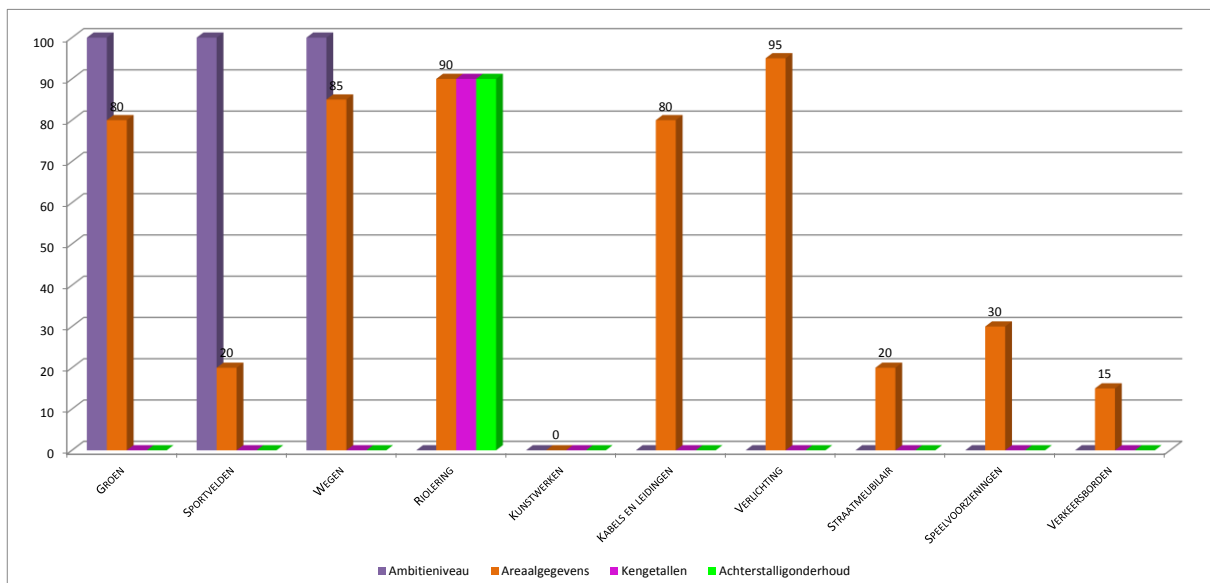
In 2013 en 2014 is gestart met het inventariseren van de beschikbare (areaal)gegevens en de staat van het areaal (inspecties en onderzoeken). Dit vormt de basis om beheerplannen op te stellen en het onderhoud te kunnen programmeren en uitvoeren. Vanaf 2014 is gestart om voor verschillende onderdelen een zogeheten meerjaren onderhoudsprogramma voor de drie daaropvolgende jaren te maken. Een dergelijk programma wordt opgesteld op basis van gegevens uit de wettelijke inspecties en de beoordeling ter plaatse (maatwerk).

Het feit dat pas in de loop van 2013 is gestart met het meer systematisch inventariseren en invoeren van areaalgegevens, impliceert dat bepaalde omvormingen en uitbreidingen van het areaal in de jaren 2008-2013 niet in de IBOR-systematiek zijn opgenomen. Dat wil overigens niet zeggen dat deze arealen niet zijn onderhouden; ze vielen echter buiten het beheersysteem. Ook een planmatig vorm en inhoud gegeven risicomanagement is in de jaren 2008-2013 onvoldoende van de grond gekomen.

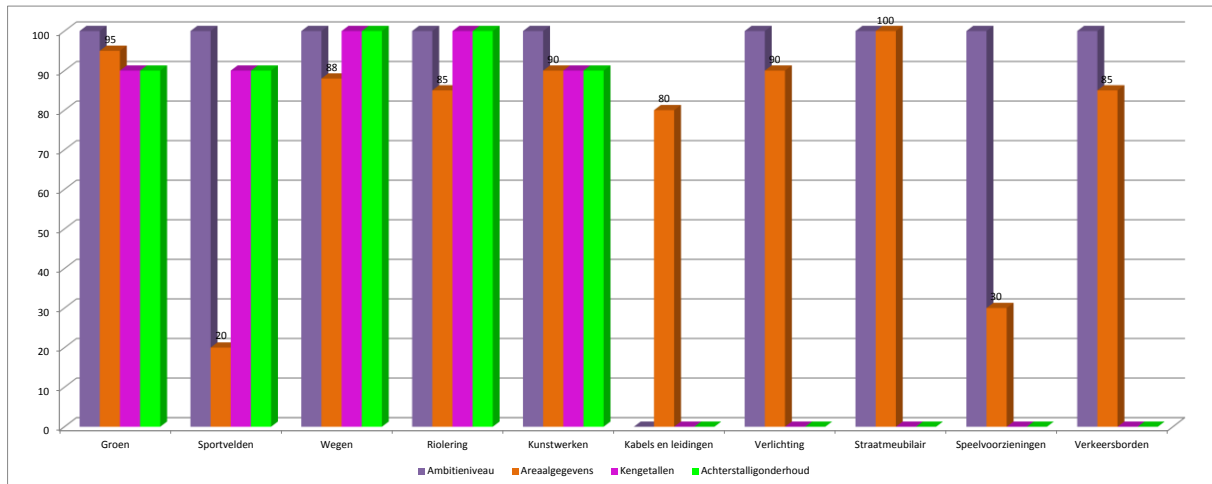
Pas relatief recent is meer aandacht ontstaan voor een meer integrale afweging, zoals bijvoorbeeld bij reconstructies per definitie aan de orde is. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de riolering vervangen moet worden, maar de verharding nog wel een paar jaar kan wachten. Verlieskosten zijn daarbij weliswaar niet altijd te voorkomen, omdat niet voor alle producten kan worden gewacht tot de volledige levensduur verstreken is.

Bijgaande figuren laten zien dat het afgelopen half jaar grote stappen gemaakt zijn in het in beeld hebben (en in het beheersysteem opnemen) van het areaal, de kengetallen en het achterstallig onderhoud.

Situatie augustus 2014:



Situatie maart 2015:



Te zien is dat intussen op alle onderdelen de vastgestelde ambitieniveaus in het beheersysteem zijn opgenomen. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat er voor kabels en leidingen geen ambitieniveaus mogelijk zijn en deze derhalve ook niet ingevoerd zijn of kunnen worden. Daarnaast is zichtbaar dat op (vrijwel) alle vlakken de nodige inhaalslagen zijn gemaakt. De komende paar maanden worden de laatste onderdelen verwerkt. Op veel punten is de informatie intussen beschikbaar, maar nog niet ingevoerd in het systeem.

Op het moment dat het systeem voldoende gevuld is, kan het ook gebruikt worden om de meerjaren onderhoudsprogramma's op te stellen. De organisatie is daarmee goed op weg. De volgende stap is om (het gebruik van) het beheersysteem volledig te incorporeren in de planning en control, werkprocessen en uitvoering.

In de periode 2010-2013 heeft geen totale bomeninspectie (VTA controle) plaatsgevonden. Deze in 2013-2014 uitgevoerde inspectie maakte duidelijk dat een grote hoeveelheid onderhoud nodig was in het kader van de veiligheid van de gebruiker van de openbare ruimte. Hiervoor moesten onverwacht extra middelen beschikbaar gesteld worden. In augustus 2014 (zie figuur) zaten de resultaten van schouwen en inspecties voor Groen nog niet in het systeem. Intussen is Groen één van de onderdelen die zo goed als op orde is.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat Woerden in 2013 is overgestapt naar een andere programmatuur voor het beheersysteem. Achtergrond hiervoor is met name dat het vorige beheersysteem geen functionaliteit kende met betrekking tot de ontwikkeling van de beheerplannen / meerjaren onderhoudsprogrammering. Meldingen kunnen in het huidige beheersysteem ook meegenomen worden. Dit betekent dat meldingen als ze zijn ingevoerd onderdeel worden van de planning en dat de uitvoerder(s) per mail opdracht kunnen krijgen voor het op een bepaald moment uitvoeren van aanvullende werkzaamheden.

Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen een beheersysteem en een keuzekwaliteitsstelsel (KKS). Het KKS is een beleidsinstrument dat gebruikt wordt om aan de hand van arealen en financiële kengetallen de financiële consequenties van kwaliteitskeuzes te berekenen. In die zin lijkt het KKS op het beheersysteem, maar in het KKS kunnen de kwaliteitsniveaus eenvoudig aangepast worden om het effect daarvan op de kosten te kunnen zien. In tegenstelling tot het beheersysteem gaat het KKS echter uit van klein en groot onderhoud en vervangingen en wordt in de doorrekeningen geen rekening met het feitelijke onderhoudsniveau en eventuele achterstanden. Tevens kan met het KKS geen beheerplan worden opgesteld.

Reeds in 2008 / 2009 is in Woerden een KKS gebruikt om de kwaliteitsniveaus vast te stellen. In 2013 is begonnen met het actualiseren van dit systeem en intussen beschikt Woerden over een geactualiseerd KKS, waarin de landelijke leerervaringen (zie hoofdstuk 2) zijn meegenomen. De wens bestaat om het systeem uit te breiden met mogelijkheden om ook de consequenties van omvorming van arealen in termen van kwaliteit en onderhoud in beeld te brengen en om het KKS met het beheersysteem te koppelen. Aan de hand van het KKS en inspectiegegevens is de afgelopen periode het inzicht ontstaan dat er sprake is van aanzienlijke tekorten (zie verder paragraaf 3.2.3 over 'financiën').

3.2.2 Aansturing en organisatie

Een zeer belangrijke randvoorwaarde voor een succesvolle doorontwikkeling en implementatie van de IBOR-systematiek en -werkwijze betreft de wijze waarop het verbeterproces bestuurlijk en ambtelijk is aangestuurd. Kijkend naar de afgelopen jaren, moet worden geconstateerd dat met name wat betreft de bezetting van de functie van afdelingshoofd / teammanager Realisatie & Beheer sprake is (geweest) van een aanzienlijke discontinuïteit: in de periode 2008 tot heden kende de afdeling vijf verschillende afdelingshoofden / teammanagers. Het huidige afdelingshoofd (thans teammanager) (ad interim) vervult deze functie vanaf juni 2013; per juni 2014 is zij tevens teammanager Wijkonderhoud.

In het verlengde van het vorige punt, kan worden geconstateerd dat ook in de directe omgeving van de teammanager Realisatie & Beheer, geen sprake is geweest van continuïteit en stabiliteit. Zo is de recent aangetreden gemeentesecretaris / algemeen directeur de vierde sinds 2008 en kende het IBOR-dossier in diezelfde periode een vijftal verschillende portefeuillehouders.

Om dit beeld te completeren kan worden opgemerkt dat na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2014 19 van de 31 raadsleden nieuw zijn; in 2010 waren dit er 11.

Het ontbreken van een consistente en sterk planmatige aansturing van de doorontwikkeling en implementatie van de IBOR-systematiek en werkwijze knelt des te meer, aangezien de betreffende teams dienden om te schakelen naar het beheren op basis van kwaliteitsniveaus. Dat gaat niet vanzelf. Gelijktijdig moest worden omgeschakeld van een ontwikkelorganisatie (uitbreiding areaal) naar een beheerorganisatie. In algemene zin geldt dat de ontwikkeling van de het team R&B pas in 2013 enigszins op stoom is gekomen. Eén van de veranderingen betrof het onderbrengen van het opdrachtgeverschap voor beheer en onderhoud bij het team R&B. Dit opdrachtgeverschap werd tot dat moment verzorgd door het team Wijkonderhoud.

Een belangrijk bijkomend aspect betreft de constatering van diverse gesprekspartners dat niet elke leidinggevende of medewerker voldoende taakvolwassen is om de gevraagde gedragsverandering (en) tot zijn of haar tweede natuur te maken. Diverse gesprekspartners vragen zich af in hoeverre management en medewerkers destijds de gemaakte keuzes 'con amore' uitdroegen. Werken met IBOR vraagt van leidinggevend en medewerkers om te leren wat een ander onderhoudsniveau betekent en hoe je dat niveau kunt beheren en uitdragen. Geconstateerd moet worden dat het 'meenemen' van de eigen mensen, bijvoorbeeld door middel van trainen en opleiden, onvoldoende heeft plaatsgevonden. Door diverse gesprekspartners is de destijds heersende organisatiecultuur getypeerd als 'vrijblijvend, geen aansturing, te veel speelruimte om niet mee te doen'. Anders gezegd: er is in de periode 2011-2014 geen of onvoldoende sprake geweest van een 'lerende organisatie' en voldoende continuïteit in de opbouw van IBOR-kennis.

Mede als gevolg van het ontbreken van een adequate ambtelijke aansturing van de doorontwikkeling en implementatie van de IBOR-systematiek en werkwijze heeft het team onvoldoende aandacht kunnen besteden aan het integraal in beeld brengen en structureel oplossen van problemen.

Er is door het team én de rest van de organisatie veelal gekozen voor oplossingen met een sterk ad hoc karakter, die achteraf gezien de problemen veelal eerder versterkten. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de relatief dure inhuur op die momenten waarop er sprake was / is van ontoereikende 'eigen' personele capaciteit.

Het is van belang om de inrichting van de openbare ruimte af te stemmen op het niveau dat je kunt onderhouden en daarvoor draagvlak weet te organiseren bij inwoners en beheerders en vakmensen. Daarvoor is samenspel / de samenhang nodig tussen de Ruimtelijke Ontwikkeling (eerste aanleg / nieuwe aanleg) en Realisatie & Beheer (reconstructies, groot onderhoud, dagelijks onderhoud). Er kan worden geconstateerd dat pas relatief recent gesproken is over de noodzaak tot versoering van de inrichting van nieuwe en inbreidingsgebieden. Met het oog hierop is een beheertoets ontwikkeld, om vanuit het voorlopig ontwerp van een gebied door te rekenen wat dit betekent voor het beheer en onderhoud. Uitgangspunt daarbij is een tijdhorizon van 30 jaar. Gezien het recente karakter van het voorgaande, kan ten aanzien van de periode 2011-2014 worden geconstateerd dat de openbare ruimte nog niet is ingericht op het beheerniveau dat is afgesproken.

Als onderdeel van het onderzoek is op hoofdlijnen gekeken naar de uren doorbelasting van het eigen personeel en de inhuur van externen. Gelet op het perspectief/scope van dit onderzoek en de daarbij behorende diepgang kunnen geen uitspraken gedaan worden over absolute bedragen. Wel vallende de volgende aspecten op:

- De uren doorbelasting van 'eigen formatie' is in de periode 2010-2014 afgenomen met ca. 25%.
- Tegelijkertijd is te zien dat in diezelfde periode (2010-2014) de kosten voor inhuur verdrievoudigd zijn. In 2014 is sprake van bijna een verdubbeling ten opzichte van 2013. Deze inhuur is gedaan om een tekort aan formatie te compenseren en de inhaalslag (kwantitatief en kwalitatief) te maken.
- Voorgaande ontwikkelingen leiden er toe dat de verhouding tussen de kosten voor 'eigen personeel' en de kosten voor inhuur momenteel circa 2 staat tot 1 is.
- Mogelijk liggen de kosten voor inhuur nog hoger omdat een deel van de kosten lastig herleidbaar is door de wijze waarop het systeem werkt en/of kosten geboekt zijn.

Men geeft aan dat mede als gevolg van natuurlijk verloop en een vacaturestop de eigen formatie in Woerden te klein is. Om het werk 'weggezet' te krijgen en de opdrachtgeversrol adequaat te kunnen vervullen is daarom ook veel inhuur nodig, zeker in 2014 toen veel oude investeringsbudgetten zijn besteed.

Ten aanzien van de aanbesteding van werk en de contractering van derden komt uit het onderzoek het volgende beeld naar voren:

Tot en met 2013 zijn de overeenkomsten met derden weliswaar aangepast op het sturen op beeldkwaliteit, maar het heeft lang geduurd voordat men is begonnen met het concreet vertalen van die beeldkwaliteit (het beleid) in beheerplannen (zie paragraaf 3.2.1). Mede hierdoor is in de werkwijze in de praktijk lange tijd gestuurd door de in paragraaf 3.1 door de Rekenkamer-commissie genoemde 'informele set van eisen en normen' en de waan van de dag.

In 2013 is het beleid ten aanzien van Inkoop aangescherpt. Tevens is er per 2013 sprake van een nieuwe Aanbestedingswet welke ingrijpend gewijzigd is ten opzichte van de oude wet. Het regulier (dagelijks) onderhoud en groot onderhoud is in de markt gezet in 15 contracten. Deze contracten zijn per februari 2014 in werking getreden. Hierbij zijn de contracten steeds voor 1 jaar aangegaan en kunnen 3x met een jaar verlengd worden (maximale duur conform Aanbestedingswet). Jaarlijks vinden er 2 - 3 evaluaties plaats (sommige contracten hebben een uitvoeringstermijn binnen het jaar, bijvoorbeeld 2 of 3 maanden) en op basis van de daarop gehaalde score (minimaal een 7) wordt bepaald of de aannemer een verlenging krijgt.

Bij de contracten zijn aanvullende eisen gesteld met betrekking tot SROI, Duurzaam werken (CO² neutraal / C2C werken) en omgevingsgericht werken / communicatie. Deze aanvullende eisen worden meegenomen in de evaluatie.

Van deze 15 contracten zijn 14 contracten gewaardeerd op een 7 of meer en verlengd. Het grasbestek heeft gedurende de looptijd geleid tot een aantal boetes en is gedurende het jaar opgezegd. Dit heeft geleid tot het nodige herstelwerk in de wintermaanden.

Naar de mening van enkele van onze gesprekspartners is Woerden daarmee in twee jaar tijd uitgegroeid tot een gemeente die professioneel werkt aan inkoop en inmiddels als voorbeeld dient in haar wijze van inkoop in de openbare ruimte. Het is leuk om te vermelden dat Woerden inmiddels een paar maal door het CROW is uitgenodigd om de methodiek op landelijke congressen te presenteren. De verdere professionalisering van reconstructies en onderzoeken is in ontwikkeling en zal in 2015 verder uitgewerkt worden en in 2016 geïmplementeerd worden.

3.2.3 Financiële aspecten

Het thema 'bezuinigen en heroverweging' heeft in de periode 2011-2014 een belangrijke rol gespeeld in het IBOR-dossier. Zoals in paragraaf 3.1.5 is weergegeven, was de op 25 juni en 6 juli 2009 gemaakte keuze om het financiële tekort voor de uitvoering van het baggerplan niet te financieren uit IBOR in feite een keuze voor meer kwaliteit van de buitenruimte. In de bezuinigingslagen die daarop volgen is die keuze min of meer losgelaten.

Zo is in oktober 2010, bij de vaststelling van de programmabegroting 2011, besloten om 'de directe budgetten in het IBOR bij te stellen met € 843.000.' Tevens is op dat moment besloten een bezuiniging op het personeelsbudget IBOR door te voeren van circa € 350.000, waarmee de totale ombuiging € 1,2 miljoen bedroeg. Vervolgens is in 2012 nog eens € 100.000 bezuinigd op diverse posten groen en wegen. Daarnaast zijn diverse investeringsprojecten geschrapt. Een overzicht van de in de loop der jaren gemaakte kwaliteitskeuzes is als bijlage 2 aan deze rapportage toegevoegd.

Woerden heeft bij aanvang bewust gekozen voor financiering van een relatief groot aandeel van het (groot) onderhoud uit investeringsbudgetten. Afschrijvingen en rentelasten daarvan drukken nu op de exploitatie: een groot deel van het onderhoudsbudget gaat op aan kapitaallasten. Het aandeel kapitaallasten is nog verder vergroot doordat:

- Door de afdeling aangevraagd extra onderhoudsbudget (voor areaaluitbreidingen) niet gehonoreerd werd, omdat er jaarlijks een aanzienlijke hoeveelheid investeringsbudgetten (of kredieten) ongebruikt bleven⁴. De resultante is geweest dat investeringsbudgetten gebruikt moesten worden om het benodigde onderhoud toch uit te kunnen voeren.
- Geen gebruik werd gemaakt van het zogenaamde 'lifecycle costing'. Enkele van onze gesprekspartners geven aan dat er daardoor bij enkele wegen gekozen is voor een goedkopere aanleg die leidde tot een dusdanig korte 'levensduur' van de weg, waardoor deze wegen binnen de afschrijvingstermijn (meermaals) vervangen moesten worden.

Als onderdeel van het onderzoek is op hoofdlijnen gekeken naar het financiële systeem. Gelet op het perspectief/scope van dit onderzoek en de daarbij behorende diepgang kunnen geen uitspraken gedaan worden over absolute bedragen. Wel vallen de volgende aspecten op:

⁴ Overigens dient te worden opgemerkt dat in 2014 circa 13 miljoen aan oude kredieten plus de kredieten 2014 zijn 'weggezet'. Hiermee zijn diverse inhaalslagen (kwantitatief en kwalitatief) gemaakt.

- De bezuinigingen zijn terug te zien in de exploitatiebudgetten van de afdeling, die vanaf 2009 met een kwart afnemen.
- De kapitaallasten voor investeringen waarvoor het team R&B verantwoordelijk is zijn in de periode 2010 – 2014 ongeveer verdubbeld. Dit bevestigt het beeld dat steeds meer kosten op investeringsbudgetten geboekt zijn.
- Als wordt ingezoomd op de investeringsbudgetten voor 'wegen' (een relevante post voor het team R&B) is ook zichtbaar dat het aandeel 'onderhoudskosten' dat op deze investeringsbudgetten wordt geboekt in de periode 2011-2014 ruwweg is verdubbeld.
- Gerelateerd aan de totale onderhoudskosten wordt in 2014 grofweg een kwart van de onderhoudskosten geboekt op investeringsbudgetten. Dat is aanzienlijk te noemen.

Door het team is inmiddels in beeld gebracht welke bedragen gemoeid zijn met het inhalen van het achterstallig onderhoud. Op grond van bovenstaande toetsing achten wij de ramingen van de afdeling op dit punt reëel. Het betreft een bedrag van € 13 miljoen incidenteel en € 2,5 miljoen structureel voor groot en klein onderhoud. De achterstalligheid is met name ontstaan als gevolg van het amendement met betrekking tot de verplichting om kwaliteitsniveau D binnen zes maanden te herstellen. Dit betreft vooral de producten wegen, bomen, gras en groenvervangend. Uit de inspecties is gebleken dat ongeveer 12% van het groenareaal op niveau D is geschouwd. Dit geldt eveneens voor 12% van het verhardingsareaal.

Ondanks het feit dat dit evaluatieonderzoek geen nauwgezette controle op de juistheid van de cijfers omvatte, is wel gekeken naar het beheersysteem en KKS. Beide systemen zijn naar onze mening op zorgvuldige wijze gevuld met specifieke Woerdense informatie. Dat geeft ons als onderzoekers vertrouwen dat de uitkomsten in orde van grootte correct zijn.

Niet onvermeld mag blijven dat, zoals in paragraaf 3.1 is aangegeven, reeds in 2009 is voorzien dat de tekorten vanaf 2015 fors tot zeer fors zouden oplopen. In de jaren daarna ontstaat het beeld dat het oplossen van deze tekorten min of meer bewust is vooruitgeschoven. Tekorten, die naar onze mening in Woerden om vier redenen hoger zijn uitgekapt dan redelijkerwijs mocht worden verwacht:

1. De ruimtelijke ontwikkeling is niet gekoppeld aan de beleidsmatig vastgestelde kwaliteitsniveaus en de beschikbare onderhoudsbudgetten. Dit betekent dat, ondanks de bezuinigingen van de afgelopen jaren op beheer en onderhoud, nieuwe aanleg niet heeft plaatsgevonden vanuit het perspectief 'onderhoudsarm'.
2. Het areaal van uitbreidingen is niet toegevoegd aan de begroting, terwijl het beheer en onderhoud van uitbreidingsgebieden in de praktijk vanzelfsprekend wel geld kost. Dit effect is op de langere termijn meer zichtbaar, omdat net na aanleg de kosten voor onderhoud van een nieuw gebied – zeker als op hoger niveau wordt aangelegd dan de beleidsstandaard – over het algemeen beperkt zijn en pas op termijn oplopen.
3. De kostenbesparing(en) door het kiezen voor een lager onderhoudsniveau (te weten C in plaats van B) bleken in de praktijk minder dan verwacht. Deze kennis is, zoals weergegeven in paragraaf 2.5, ook op landelijk niveau pas de afgelopen jaren opgedaan.
4. Nu de schouwen en inspecties structureel vorm krijgen en beheerplannen opgesteld kunnen gaan worden is gebleken dat er sprake is van achterstallig onderhoud.

3.2.4 Resumé

Het beeld dat uit het onderzoek ten aanzien van de periode 2011- 2014 naar voren komt, is er één van een lastig te doorbreken vicieuze cirkel. In de woorden van enkele van onze gesprekspartners: 'het was een periode van heel veel hollen en veel (te) weinig stilstaan' en 'de waan van dag regeerde hier dagelijks'. De kernvraag luidt daarmee: 'hoe krijgen we het paard vóór de wagen?'

3.3 De nabije toekomst: de periode 2015 – 2018

Vanaf eind vorig jaar – en parallel aan het onderhavige evaluatieonderzoek – is door het team R&B gewerkt aan het zogeheten 'Verbeterplan Fysiek Domein'. Naast inzicht in de actuele stand van zaken kent dit Verbeterplan een zevental 'sporen' om te komen tot een structurele, planmatige sturing en beheersing van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in de gemeente Woerden. Dit verbeterplan biedt naar onze mening een vertrouwenwekkende basis om dit doel te realiseren. We herkennen de zeven sporen en beschouwen het verbeterplan als een reële routekaart om de noodzakelijke verbeteringen gestructureerd, planmatig en integraal te realiseren.

Algemeen beeld ten aanzien van de huidige situatie is dat na een periode van relatieve stilstand (2011–2014) de doorontwikkeling van IBOR op gang begint te komen. Vanaf 2014 is een voorzichtige kentering opgetreden en worden de eerste resultaten van de inspanningen van een zogeheten kernteam zichtbaar. Een meer substantiële omslag vindt plaats in de periode september 2014 tot heden. Het Verbeterplan Fysiek Domein is er op gericht dit proces voortvarend voort te zetten. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat dit nog aanzienlijke inspanningen vraagt. Wij ramen de doorlooptijd van het Verbeterplan op circa 2,5 tot 3 jaar.

De eerder genoemde zeven sporen betreffen:

1. Processen.
2. Control.
3. Beleid, beheer en programmering.
4. Realisatie.
5. Organisatie.
6. Inkoop.
7. Communicatie en participatie.

Teneinde doublures te voorkomen, verwijzen wij voor een uitgebreide toelichting op deze zeven sporen naar genoemd Verbeterplan Fysiek Domein.

3.4 Nadere duiding: de hulpstructuur

Het Verbeterplan en de daarmee beoogde ontwikkeling op de zeven genoemde sporen biedt zoals gezegd naar onze mening een vertrouwenwekkende basis om te komen tot een structurele, planmatige sturing en beheersing van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in Woerden. Het daadwerkelijk realiseren en implementeren van de gewenste veranderingen vereist echter aanzienlijk meer dan het zetten van de bekende puntjes op de i: het betreft een zeer serieuze opgave. Een opgave, waarvan niet verwacht mag worden dat de organisatie die er 'zomaar even bij doet'. Ons inziens zijn daarom een tijdelijke hulpstructuur en een sterk project- en planmatige aanpak zowel wenselijk als noodzakelijk. Een tijdelijke hulpstructuur, om de organisatie adequaat toe te rusten om daadwerkelijk invulling te kunnen geven aan het verbeterplan. Op die manier kunnen de verbeteracties onafhankelijk van de dagelijkse uitvoeringspraktijk en 'de waan van de dag' georganiseerd worden.

De hulpstructuur zou kunnen bestaan uit een kernteam van 3 personen (circa 2,5 tot 3 fte), te weten een fulltime programmanager ondersteund door 2 deskundigen, waarvan er één kennis heeft van plan- en programmavorming (inclusief beheersystemen- en plannen) en de ander met kennis van (financiële) planning & control. Dit kernteam vormt samen met enkele vaste medewerkers van het team, waaronder de teammanager(s), een ontwikkelteam. Het betrekken van het team en het voor een (beperkt) deel uit laten voeren van de ontwikkeltaken door vaste medewerkers (beleid en beheer) moet ervoor zorgen dat het (eind)resultaat voldoende van de organisatie zelf is en na de ontwikkelfase beter in stand en geborgd blijft. Het betrekken van 'eigen mensen' bij het ontwikkeltraject betekent naar alle waarschijnlijkheid er eveneens tijdelijk extra inhuur nodig is om de reguliere taken van de betrokken medewerkers te kunnen (laten) uitvoeren.

Het ontwikkelteam valt onder directe verantwoordelijkheid van de directie. De opdracht van dit ontwikkelteam is om te komen tot een strakke, bedrijfsmatige inrichting en doorontwikkeling van IBOR door:

Organisatieontwikkeling (kwantitatief en kwalitatief)

- Het opzetten van een passende (regie)organisatie voor 'beheer' en 'projecten' en een betere wisselwerking tussen de teams (organisatiestructuur, formatie en cultuur).
- Het realiseren van beter(e) samenspel en samenhang met de rest van de organisatie, waardoor in de ontwikkelfase beter rekening gehouden worden met de consequenties van keuzes voor de fase van beheer en onderhoud.

Beheersysteem en -plannen

- Het beter borgen van de IBOR-(werk)processen in de organisatie, inclusief het verder uitbouwen van het beheersysteem en het incorporeren van het gebruik daarvan in de (werk)processen (inclusief de inhaalslag rond achterstallig onderhoud, de invoering van lifecycle costing en de (doorrekening van) omvormingen van areaal voor de juiste balans tussen kosten en kwaliteit).
- Het opstellen van (integrale) beheerplannen.

Financiële control

- Het beter in overeenstemming brengen van het financiële systeem met het concept IBOR en de fase van beheer en onderhoud (minder ontwikkeling). Dit betekent onder andere dat onderhoud – meer dan op dit moment het geval is – geboekt moet worden op exploitatiebudgetten. Hierdoor verbetert de verhouding tussen budgetten en kapitaallasten. In principe is het effect daarvan pas op termijn (als investeringen afgeschreven raken) merkbaar en moeten hogere kapitaallasten in de komende jaren nog geaccepteerd worden. Door versneld aflossen kan deze termijn verkort worden. Het voordeel van versneld aflossen is dat de kosten voor de 'hersteloperatie' niet wordt neergelegd bij huidige en toekomstige generaties. Hiervoor moeten uiteraard wel financiële middelen beschikbaar zijn.
- Het op een passende manier financieren van het uitvoeren van het achterstallig onderhoud. Net als hierboven is de vraag daarbij hoe gefinancierd kan worden zonder de huidige generatie voor de gehele kosten op te laten draaien?

4. Specifieke aandachtspunten Raadsfracties

In de periode van 26 februari tot en met 23 maart 2015 is in het kader van de IBOR-evaluatie ook afzonderlijk een (groeps-)gesprek gevoerd met (een vertegenwoordiging van) elke Raadsfractie. Uit die gesprekken komen enkele specifieke aandachtspunten naar voren, die naar onze mening extra reliëf geven aan hetgeen voor een belangrijk deel al in de vorige hoofdstukken is weergegeven. In dit hoofdstuk zijn de specifieke aandachtspunten weergegeven, die tenminste in drie van de acht gesprekken expliciet aan de orde zijn geweest.

4.1 Algemeen beeld

Een aantal fracties wil ter relativering van de problematiek graag benadrukken, dat er in het beheer en onderhoud van de openbare ruimte 'in Woerden ook heel veel goed gaat'. Belangrijkste punt van zorg is lang niet altijd het huidige beeld van 'hoe de openbare ruimte er in onze gemeente bij ligt', maar primair het ongemakkelijk gevoel 'voortdurend voor verrassingen te worden geplaatst.' Raadsleden geven aan de soms tegenstrijdige berichten en signalen niet altijd goed te kunnen plaatsen: 'Op het ene moment werd melding gemaakt van het feit dat budgetten niet worden uitgeput, op het andere moment hoor je dan dat men geld tekort komt.' De vraag of de organisatie wat betreft het beheer en onderhoud van de openbare ruimte 'in control is', is een vraag 'die de Raad al jaren bezighoudt maar nog altijd niet eenduidig kan worden beantwoord.' Dat 'ongemakkelijke gevoel' werd (aanzienlijk) versterkt op het moment dat stevige discussies ontstonden rond heet beheer en onderhoud van bijvoorbeeld bomen, bruggen en beschoeiingen.

Wat betreft de betrokkenheid van de Raad wordt door de huidige Raadsleden aangegeven dat in 2013 en 2014 verschillende bijeenkomsten hebben plaatsgevonden, waarin toelichting op het werken met IBOR is gegeven. Vanuit eerdere jaren, bijvoorbeeld bij eerdere bezuinigingsoperaties, was de indruk ontstaan dat bezuinigingen en keuzes voor lagere kwaliteitsniveaus relatief weinig consequenties met zich mee zouden brengen voor het beeld van de openbare ruimte. Door een aantal gesprekspartners is aangegeven 'dat in 2013 het besef ontstond dat we als Raad onvoldoende zijn geweest op de consequenties van het verlagen van het onderhoudsniveau van B naar C.' Passend in het beeld dat zich ook in diverse gemeenten elders in Nederland heeft voorgedaan (zie hoofdstuk 3.2), is 'het gevoel dat de beweging van B naar C ons niet heeft gebracht wat ons destijds is voorgespiegeld.'

De essentie voor alle Raadsfracties wat betreft de nabije toekomst kan in één woord worden weergegeven: inzicht. De Raadsleden achten het cruciaal dat 'nu eindelijk het totale plaatje op tafel komt, zodat we de juiste keuzes kunnen maken.' Waar staan we op dit moment, waar willen we naartoe en hoe komen we daar? Het wordt daarbij van groot belang geacht dat de Raad in de gelegenheid wordt gesteld 'een echt goed debat over keuzes en consequenties te kunnen voeren'. Er is grote behoefte aan 'scenario's met keuzemogelijkheden, heldere afwegingen én een toetsing door experts om herhaling te voorkomen.' Ook 'een solide risicoparagraaf' dient deel uit te maken van het palet aan toekomstscenario's voor de komende jaren. Zoals een aantal gesprekspartners het formuleerde: 'we moeten nu allemaal naar hetzelfde beeld van de huidige situatie en van daaruit vervolgens samen verder.'

Ten aanzien van het adequaat kunnen volgen van de voortgang van de daadwerkelijke realisatie van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte en het eventueel kunnen bijstellen van keuzes, spreekt een aantal fracties de wens uit meer inzicht te verkrijgen in de jaarlijkse uitvoeringsplannen en dan met name in de afwegingen die daaraan ten grondslag liggen. De jaarlijkse begrotingsbehandeling in de Raad zou daartoe een geëigend moment kunnen zijn.

Tegelijkertijd realiseren de Raadsleden zich dat dergelijke afwegingen, passend binnen de door de raad vastgesteld beleidskaders en financiële randvoorwaarden, het domein van het College van B&W vormen. Een discussie op Raadsniveau ten aanzien van overwegingen en criteria die ten grondslag liggen aan uitvoeringsplannen brengt bovendien het gevaar met zich mee, dat specifieke deelbelangen en relatieve details de overhand krijgen ten opzichte van gemeentebrede afwegingen en het algemeen belang. Raad, College en organisatie zullen gezamenlijk de balans moeten vinden tussen betrokkenheid van de Raad bij het proces, de kaderstelling door de Raad tot op het juiste niveau en een adequate terugkoppeling vanuit het College ten aanzien van de voortgang op de resultaten. Bij die balans speelt ook de vraag een rol in hoeverre de huidige frequentie van rapporteren binnen de Planning & Control-cyclus tijdelijk (een beperkte) aanvulling behoeft.

Wat betreft de voortgang van het Verbeterplan Fysiek Domein, zoals weergegeven in paragraaf 3.3 van deze rapportage, kan een specifieke afspraak worden gemaakt.

4.2 Specifieke aandachtspunten

Uit de gesprekken komt tevens een aantal meer specifieke aandachtspunten naar voren, waarvoor de Raadsfracties nadrukkelijk aandacht vragen als het gaat om het hiervoor genoemde inzicht in de actuele stand van zaken en de toekomstscenario's die op dit inzicht zijn gebaseerd:

** Inkoop en aanbesteding*

Op welke wijze zorgen we er als gemeente Woerden voor dat ons inkoop- en aanbestedingsbeleid binnen het fysiek domein goed op orde wordt gebracht dan wel blijft? Is ons toezicht op werken door derden professioneel geregeld? Kunnen we garanderen dat het inzetten van SW-medewerkers ook in de toekomst gehandhaafd blijft?

** De kwaliteitsniveaus*

Kan in de toekomstscenario's expliciet worden aangegeven welk onderhoudsniveau nodig is om de veiligheid van onze inwoners te kunnen garanderen? Leidt een keuze voor kwaliteitsniveau B op langere termijn tot lagere kosten? Hoe krijgen we meer inzicht in de consequenties van een keuze voor een bepaald onderhoudsniveau in termen van zowel kwaliteit als kosten voor beheer en onderhoud op de lange termijn?

** Sturing en beheersing*

Hoe komen we tot een wat strakkere sturing op de onderhoudsbudgetten, met respect voor de verschillende rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die Raad en College elk op dit punt hebben? Hoe krijgen wij helderheid ten aanzien van investeringen (nieuwe aanleg, reconstructies) die uit IBOR worden gedekt en investeringen waarvoor aanvullend budget benodigd is.

** Burgerparticipatie*

Welke vorm van communicatie met / participatie van inwoners is het meest geëigend bij het inrichten, beheren en onderhouden van de openbare ruimte? Wat is er mogelijk als het gaat om het overlaten van taken aan inwoners? Kunnen de ervaringen met Park Bredius hierbij als voorbeeld dienen? Kunnen bijvoorbeeld agrarische bedrijven een rol spelen bij het overnemen van taken?

5. Epiloog

Alles overziend moet worden geconcludeerd dat de gemeente Woerden, als het gaat om het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, op dit moment nog onvoldoende 'in control' is. In de periode 2008-2010 zijn weliswaar de voorbereidingen voortvarend ter hand genomen en is een uit normatief oogpunt uitstekend plan van aanpak op- en vastgesteld, doch geen start gemaakt met de daadwerkelijke uitvoering van dit plan. De beoogde doorontwikkeling van de IBOR-systematiek is ook in de daarop volgende jaren (2011-2014) niet uit de verf gekomen. Ook in die periode is geen of onvoldoende winst geboekt ten aanzien van de belangrijkste bouwstenen voor de beoogde structurele, planmatige aanpak van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

Vanaf 2014 is een voorzichtige kentering opgetreden en worden de eerste resultaten van de inspanningen van een zogeheten kernteam zichtbaar. Een meer substantiële omslag vindt plaats in de periode september 2014 tot heden. Beleid- en beheerplannen zijn er nog niet op alle terreinen, maar het beheersysteem krijgt langzamerhand vorm en inhoud, schouwen en inspecties worden meer en meer gemeengoed, werkprocessen worden lean en verbeterd, het verzamelen en beheren van de noodzakelijke gegevens vordert gestaag, het financieel inzicht neemt toe en het proces van inkoop, aanbesteding en vervolgens contracteren is recent geprofessionaliseerd.

Dat neemt niet weg dat op vrijwel elk van de in gang gezette 'verbetersporen' nog de nodige vooruitgang zal moeten worden geboekt. Dat is o.i. geen kwestie van 'puntjes op de i zetten': het betreft een zeer serieuze opgave, die de nodige inspanningen en middelen zal vragen. Het Verbeterplan Fysiek Domein vormt hiervoor de leidraad.

Een zeer belangrijke randvoorwaarde om die zeer serieuze opgave tot een goed einde te brengen, betreft het vermogen van bestuur en organisatie om de verbeteracties onafhankelijk van de dagelijkse uitvoeringspraktijk te organiseren. Een uitvoeringspraktijk, die per definitie 'gevoelig' is voor signalen vanuit zowel het politiek bestuur als de samenleving. Het mede als gevolg van deze op zichzelf verklaarbare waan van de dag achter de feiten blijven aanhollen vormt naar onze mening dan ook het grootste afbreukrisico voor het daadwerkelijk tot stand brengen van de noodzakelijke verbeteringen.

Anders gezegd: het proces van een strakke, bedrijfsmatige inrichting en doorontwikkeling van IBOR en de benodigde organisatieontwikkeling vereist een goed toegeruste tijdelijke hulpstructuur, die de rust en ruimte krijgt om het verbeterplan binnen een redelijke tijd een reële kans van slagen te geven. Indien de bestuurlijke en ambtelijke organisatie daar niet of onvoldoende in slaagt, dreigt het risico dat het recent gewonnen terrein weer verloren raakt en dreigen ook de jaren 2015-2018 'verloren jaren' te worden. Het behoeft geen betoog dat dit te allen tijde moet worden voorkomen.

Bijlage 1 – Overzicht gesprekspartners

College van B&W:

- De heer Vincent Molkenboer (burgemeester).
- Mevrouw Margot Stolk (wethouder).
- De heer Tymon de Weger (wethouder).
- De heer Bob Duindam (wethouder).

Ambtelijke organisatie:

- De heer Vincent Griessler (directeur).
- Mevrouw Marjolein Bekkers (teammanager).
- De heer Bert Weda (voormalig beleidsmedewerker).
- De heer Fred van den Berg (financieel adviseur).
- De heer Frank Pleket (financieel controller).
- De heer Frans Bouwman (extern adviseur).
- Mevrouw Jessica Rateland (beleidsmedewerker).
- De heer Wilco van Bodegraven (beleidsmedewerker).
- De heer Vincent Reintjes (beleidsmedewerker).
- De heer Ronald van de Morel (beheerder).
- De heer Ronald Landman (beheerder).
- De heer Erik Vervoorn (beheerder).
- De heer Dennis de Koning (projectleider).

Raads- en Commissieleden:

- Mevrouw Toos van Soest-Vernooij (CDA).
- De heer Henny Ekelschot (CDA).
- De heer Tom Boersma (D66).
- De heer Heerd Jan Hoogeveen (D66).
- De heer Hendrie van Assem (Inwonersbelangen).
- De heer Jelmer Vierstra (Progressief Woerden).
- De heer Henk van der Griend (ChristenUnie / SGO).
- De heer Eric de Jonge (ChristenUnie / SGP).
- De heer Jaap van der Does (LijstvanderDoes).
- De heer Reem Bakker (VVD).
- Mevrouw Ingrid Berkhof-De Vos (VVD).
- De heer Stefan van Hameren (VVD).
- De heer Reinier Kunst (VVD).
- De heer Elias Bom (Sterk Woerden).

Bijlage 2 – Kwaliteitskeuzes

Kwaliteitskeuzes 2010 en 2011										
		Hoofdwegstruc.	Hoofd fietsstruc.	Centrum	Wijkcentrum	Bedrijventerrein	Verblijfsgroen	Natuurgebied	Woonwijk	Buitengebied
Schoon		C	B	B	B	B	B	C	B	C
Heel en veilig	Verharding	B	B	B	B	C	C	C	C	C
	Groen	B	B	B	B	C	C	C	B	C
	Meubilair	B	B	B	B	C	B	B	B	B
	Speelvoorzieningen	B	B	B	B	B	B	B	B	B
	Beschoeiing	B	B	B	B	B	B	B	B	B
	Civiele kunstwerken	B	B	B	B	B	B	B	B	B
	Afvalbakken	B	B	B	B	B	B	B	B	B

Niveau's 2011:

		Hoofdwegen	Hoofd fietspaden	Centrum	Wijkcentrum	Bedrijventerrein	Verblijfsgroen	Natuurgebied	Woonwijk	Buitengebied
Schoon	Zwerfvuil	B	B	B	B	B	B	B	B	B
	Overige aspecten*	C	B	B	B	B	B	C	B	C
Heel en veilig	Verharding	C	C	C	C	C	C	C	C	C
	Groen	C	C	C	C	C	C	C	C	C
	Meubilair	C	C	C	C	C	C	C	C	C
	Speelvoorzieningen	B	B	B	B	B	B	B	B	B
	Beschoeiing	B	B	B	B	B	B	B	B	B
	Civiele kunstwerken	B	B	B	B	B	B	B	B	B
	Afvalbakken	B	B	B	B	B	B	B	B	B

*) Overige aspecten schoon: o.a. onkruid, bladafval, graffiti

Niveaus 2012:

		Hoofdwegen	Hoofd fietspaden	Centrum	Wijkcentrum	Bedrijventerrein	Verblijfsgroen	Natuurgebied	Woonwijk	Buitengebied
Schoon	Zwerfvuil	B	B	B	B	B	B	B	B	B
	Overige aspecten*	C	C	C	C	C	C	C	C	C
Heel en veilig	Verharding	C	C	C	C	C	C	C	C	C
	Groen	C	C	C	C	C	C	C	C	C
	Meubilair	C	C	C	C	C	C	C	C	C
	Speelvoorzieningen	B	B	B	B	B	B	B	B	B
	Beschoeiing	B	B	B	B	B	B	B	B	B
	Civiele kunstwerken	B	B	B	B	B	B	B	B	B
	Afvalbakken	B	B	B	B	B	B	B	B	B

*) Overige aspecten schoon: o.a. onkruid, bladafval, graffiti

Niveaus 2014:

		Hoofdwegen	Hoofd fietspaden	Centrum	Wijkcentrum	Bedrijventerrein	Verblijfsgroen	Natuurgebied	Woonwijk	Buitengebied
Schoon	Zwerfvuil	B	B	B	B	B	B	B	B	B
	Overige aspecten*	C	C	C	C	C	C	C	C	C
Heel en veilig	Verharding	C	C	C	C	C	C	C	C	C
	Groen	C	C	C	C	C	C	C	C	C
	Meubilair	C	C	C	C	C	C	C	C	C
	Speelvoorzieningen	B	B	B	B	B	B	B	B	B
	Beschoeiing	B	B	B	B	B	B	B	B	B
	Civiele kunstwerken	B	B	B	B	B	B	B	B	B
	Afvalbakken	B	B	B	B	B	B	B	B	B

*) Overige aspecten schoon: o.a. onkruid, bladafval, graffiti