

**Rekenkamercommissie gemeente Woerden**

## **“Ruimte voor kwaliteit?”**

**Een onderzoek naar normen voor het onderhoud van de  
openbare ruimte in de gemeente Woerden**

Rekenkamercommissie gemeente Woerden  
Concept eindrapport 18 september 2008



## Inhoudsopgave

<b>1. Samenvatting</b>	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Conclusies	6
1.3 Aanbevelingen	8
<b>2. Onderzoeksvragen en verantwoording</b>	9
2.1 Vraagstelling	9
2.2 Onderzoeksmethoden	10
2.3 Afbakening onderzoek	11
2.4 Leeswijzer	12
<b>3. Normen en eisen voor beheer en onderhoud</b>	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Kwaliteitsnormen voor de openbare ruimte	13
3.3 Betrokkenheid gebruikers bij normontwikkeling	15
3.4 Sterke en zwakke punten	17
<b>4. Afhandeling klachten over onderhoud van de openbare ruimte</b>	18
4.1 Inleiding	18
4.2 De behandeling van klachten	18
4.3 Klanttevredenheid klachtafhandeling	19
4.4 Sterke en zwakke punten	25
<b>5. Achterstallig onderhoud?</b>	27
5.1 Inleiding	27
5.2 Achterstallig onderhoud volgens gemeente	27
5.3 Achterstallig onderhoud volgens burgers	30
5.4 Verschillende gezichtspunten	34
5.5 Sterke en zwakke punten	34
<b>6. Aanpak achterstallig onderhoud</b>	37
6.1 Inleiding	37
6.2 De uitgangssituatie in 2008	37
6.3 IBOR	37
6.4 Beoordeling plan gemeente	40
6.5 Beoordeling financiering	41
6.6 Sterke en zwakke punten	42
Bijlage : begrippenlijst	44

De belangrijkste uitkomsten uit de enquêtes zijn in de vorm van tabellen opgenomen in dit rapport. Op aanvraag zijn bij de secretaris van de rekenkamercommissie de volledige resultaten alsmede de gehanteerde vragenlijsten beschikbaar.



## 1. Samenvatting

### 1.1 Inleiding

In de gemeente Woerden wordt jaarlijks ruim 11 miljoen euro uitgegeven aan het onderhoud van wegen, trottoirs, fietspaden, openbaar groen, speelvoorzieningen en riolering. De gevolgen daarvan zijn voor elke burger dagelijks zichtbaar. Als onderhoud van de openbare ruimte niet op orde is, vormt dit al snel aanleiding voor het indienen van een klacht. Ook wijkplatforms besteden in wijkschouwen veel aandacht aan de staat van onderhoud van de openbare ruimte. Na ontvangst van diverse signalen over het onderhoud van de openbare ruimte heeft de rekenkamercommissie van Woerden dan ook besloten om een onderzoek uit te voeren naar de normen voor het onderhoud van de openbare ruimte door de gemeente Woerden. Biedt de gemeente "Ruimte voor kwaliteit"?

De hoofdvraag die de rekenkamercommissie zich hierbij stelde luidt als volgt: sluiten de normen die de gemeente hanteert voor het onderhoud van de openbare ruimte aan bij de normen van de gebruikers van deze openbare ruimte?

Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn elf specifieke onderzoeksvragen geformuleerd, gegroepeerd rond vier samenhangende thema's, die in een hoofdstuk behandeld worden.

#### **Eisen en normen (hoofdstuk 3)**

- Heeft de gemeente Woerden eisen en normen gesteld aan de kwaliteit (inclusief veiligheid) van de openbare ruimte en de gewenste staat van onderhoud?
- Op welke wijze betreft de gemeente Woerden de gebruikers van de openbare ruimte bij het bepalen van de kwaliteit daarvan en in het bijzonder de staat van onderhoud?
- Wordt bij de uitvoering van het onderhoud gewerkt conform de systematiek van de kwaliteitseisen en -normen?

#### **Afhandeling klachten (hoofdstuk 4)**

- Is de behandeling en afhandeling van klachten over het onderhoud van de openbare ruimte op orde?
- Hoe ervaart de burger de termijn en de kwaliteit van afhandeling?

#### **Achterstallig onderhoud voorzieningen (hoofdstuk 5)**

- Bij welke voorzieningen is volgens de gemeente Woerden ultimo 2007 sprake van achterstallig onderhoud?
- Wat is volgens de gebruikers van die voorzieningen de staat van het onderhoud?
- Wat zijn de overeenkomsten en de verschillen tussen de zienswijze van beide subjecten?

#### **Aanpak achterstallig onderhoud (hoofdstuk 6)**

- Op welke wijze wil de gemeente Woerden het achterstallig onderhoud aanpakken?
- Zijn er voldoende middelen - menskracht, geld en tijd - om het probleem aan te pakken?
- Financiert de gemeente Woerden het onderhoud van de openbare ruimte op een planmatige, doelmatige en transparante manier?

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van interviews met de betrokken wethouder en ambtenaren en het bestuderen van relevante beleidsdocumenten. Daarnaast zijn twee representatieve telefonische enquêtes gehouden onder inwoners van de gemeente Woerden.

Bij dit onderzoek gaat het om de beoordeling van het *beheer en onderhoud* van de openbare ruimte, niet om de *inrichting* van de openbare ruimte. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van maart tot en met juli 2008, met ondersteuning van bureau I&O Research.

## 1.2 Conclusies

### Hoofdconclusies

De rekenkamercommissie stelt vast dat de burgers van de gemeente Woerden over het geheel genomen redelijk tevreden zijn over het beheer en het onderhoud van de openbare ruimte. Op onderdelen wijken de (overigens impliciete) normen die de gemeente hanteert voor de kwaliteit van de openbare ruimte wel af van wat burgers willen: de gemeente legt bijvoorbeeld prioriteit bij het verbeteren van de staat van onderhoud van het openbaar groen, terwijl burgers daarover best tevreden zijn. Burgers zijn ontevreden over het aantal speelplaatsen voor kinderen van 7 – 12 jaar. Voorts mag het onderhoud van de wegen in de eigen woonomgeving wel beter (slechts 33% van de burgers noemt de kwaliteit daarvan goed) en vinden veel burgers dat er in de gemeente teveel zwerfafval is. Burgers krijgen niet structureel de gelegenheid om invloed uit te oefenen op de normstelling van de gemeente.

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. Daarvoor zijn drie redenen aan te dragen.

- In de eerste plaats wordt het onderhoudsbeleid van de afdeling Realisatie en Beheer tot op heden teveel gestuurd door incidenten. De planning is over het algemeen niet systematisch en daarnaast te informeel van opzet. De nieuwe plannen (Integraal Beheer Openbare Ruimte, IBOR) bieden op dit punt overigens wel perspectief op verbetering.
- In de tweede plaats is er bij het opstellen van die nieuwe plannen nog relatief weinig aandacht voor de burger. Weliswaar worden de wijkplatforms geraadpleegd, maar deze bieden door de wijze waarop zij tot stand zijn gekomen geen representatieve afspiegeling van de bewoners van een wijk of kern.
- In de derde plaats bestaat er veel onzekerheid over de financiële dekking van de nieuwe plannen. De aansluiting tussen 'wat men wil' en 'wat men kan' is nog niet gerealiseerd. De gemeente zal deze aspecten snel in balans moeten brengen om er voor te zorgen dat er geen kloof ontstaat tussen de gewenste plannen en de uitvoering daarvan.

De rekenkamercommissie complimenteert de gemeente met de kwaliteit van de klachtafhandeling.

### Deelconclusies

#### *Eisen en normen*

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 noch 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. De burgers worden niet direct bij het ontwikkelen van deze eisen en normen betrokken. Wel is er indirecte betrokkenheid van burgers via de wijkplatforms en worden burgers op projectbasis geïnformeerd over ontwikkelingen in de openbare ruimte. Ruim een derde van de inwoners wil graag meer betrokken worden bij de beleidsvorming voor de openbare ruimte. De afdeling Realisatie en Beheer heeft inmiddels het voornemen uitgewerkt om via IBOR het onderhoud meer planmatig te organiseren en de normen voor beheer en onderhoud te expliciteren.

#### *Afhandeling klachten*

De afhandeling van klachten over het onderhoud van de openbare ruimte via de klachtenlijn verloopt goed. Er zijn wel verbeteringen mogelijk in de organisatie. De belangrijkste daarvan is dat het registratiesysteem meer en betere management-informatie zou moeten leveren. Ook is de terugkoppeling tussen de klachtenlijn en het reguliere onderhoud nog niet optimaal.

Melders zijn doorgaans tevreden over de afhandeling van klachten over de openbare ruimte. Burgers zijn zeer tevreden over de snelheid van afhandeling, het nakomen van afspraken en de afhandeling in het algemeen.

#### *Achterstallig onderhoud voorzieningen*

Over de kwaliteit van de openbare ruimte bestaat een verschil in beleving tussen gemeente en burgers. Burgers zien vooral achterstallig onderhoud bij het onderhoud van wegen. Ook vinden relatief veel burgers dat er wel meer speelplaatsen mogen zijn voor de jeugd vanaf 7 jaar en dat er veel zwerfafval is in de gemeente. Omdat een beleidskader ontbreekt is het voor de gemeente moeilijk om te bepalen waar echt sprake is van “achterstallig” onderhoud. Wel ziet de gemeente in sterkere mate dan burgers problemen op het gebied van groenonderhoud. Voor de burger staat vooral de eigen woonomgeving centraal, terwijl beroepsmatig betrokkenen meer een totaalbeeld voor de gehele stad hebben. Beide percepties sluiten elkaar niet uit, maar zouden elkaar meer kunnen aanvullen.

#### *Aanpak achterstallig onderhoud*

Op dit moment wordt er nog onvoldoende planmatig gewerkt binnen de afdeling Realisatie en Beheer. Er is tot op heden geen duidelijke koppeling tussen het gewenste kwaliteitsniveau en de benodigde gelden. De raad kan haar kaderstellende en controlerende rol op dit moment niet goed uitvoeren, omdat door het ontbreken van beleid geen heldere kaders gesteld zijn voor het onderhoud.

Het is voorts de vraag of de begrote bedragen voor het onderhoud voldoende zijn om het *huidige* kwaliteitsniveau te handhaven. De sterk stijgende kosten voor arbeid voor onderhoud spelen hierbij een rol.

Met IBOR zijn verbeteringen in zicht. De planning is strak: begin 2009 moet er een door de raad vastgesteld beleid liggen. De raad kiest een bepaald kwaliteitsniveau, waardoor normen expliciet worden. Dit moet vervolgens passend gefinancierd worden.

### 1.3 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek en de conclusies doen wij de volgende aanbevelingen.

#### **Houd meer rekening met het verschil in perceptie tussen professionals en burgers en betrek de burgers expliciet bij het onderhoudsbeleid**

Zowel uit de burgerenquête als het onderzoek naar de klachtenlijn komt naar voren dat de burgers van Woerden over het geheel genomen tevreden zijn over het onderhoud van de openbare ruimte. De gemeente kijkt daar met een professionele blik soms wel wat anders tegen aan.

De zienswijze van de burger dient explicieter bij het onderhoudsbeleid betrokken te worden. De op onderdelen afwijkende zienswijze van burgers behoort invloed te hebben op het te kiezen kwaliteitsniveau van de openbare ruimte. Burgers kunnen meer betrokken worden bij (het beheer en onderhoud van) de openbare ruimte.

Het verdient aanbeveling om ook buiten de wijkplatforms om contact te leggen met burgers om hen invloed te geven op de keuze van de kwaliteitsniveaus. Dat kan bijvoorbeeld door burgers rechtstreeks te benaderen over bepaalde aspecten van de openbare ruimte.

#### **Zorg voor evenwicht tussen ambities en (financiële) mogelijkheden en geef de Raad daarbij een prominente rol**

Het IBOR-traject is ingezet vanuit de overtuiging dat afspraken over kwaliteitsniveau een bijbehorend budget zouden moeten opleveren. De doelen, en daarmee de ambities, van IBOR moeten in balans zijn met de financiële en personele middelen.

In het verleden is de raad onvoldoende betrokken geweest bij de normering van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Het IBOR-project biedt kansen om de politieke betrokkenheid bij dit onderwerp te vergroten. Bestuurlijke en politieke dekking voor IBOR is immers een belangrijk aandachtspunt. 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 ervoor zorgen dat er een plan komt waarbij de ambities en de beschikbare middelen met elkaar in balans zijn.

Houd bij bepaling van het budget rekening met de tevredenheid van de burgers en met de stijgende arbeidskosten voor het onderhoud.

#### **Opvolging**

Informeert de gemeenteraad na één jaar wat er met de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie is gedaan.



## **2. Onderzoeksvragen en verantwoording**

### **2.1 Vraagstelling**

Dit rapport van de rekenkamercommissie van Woerden beschrijft de resultaten van een onderzoek naar de staat van het onderhoud van de openbare ruimte door de gemeente Woerden. Het onderzoek was met name gericht op de wegen, trottoirs en fietspaden, het groen, zwerfafval, en speelvoorzieningen en daarnaast op rioleringen.

Voor de rekenkamercommissie waren er meerdere redenen om rond het thema 'onderhoud van de openbare ruimte' een onderzoek te laten uitvoeren. In de eerste plaats is het onderhoud van de openbare ruimte een beleidsthema waar veel belastinggeld naar toe gaat maar dat doorgaans niet in de politieke spotlights staat. Ten tweede waren er signalen dat het onderhoud van de openbare ruimte niet op alle onderdelen naar behoren verliep. Dit zou onder meer blijken uit de wijkshouwen die door de wijkplatforms in Woerden zijn gehouden. Verder bestond het vermoeden dat er in Woerden naar verhouding veel klachten en meldingen van burgers over de openbare ruimte binnenkomen. Tenslotte zijn er enkele burgers geweest die de rekenkamercommissie desgevraagd de suggestie hebben gedaan om dit onderwerp nader te onderzoeken.

Dit alles bij elkaar heeft ertoe geleid dat de rekenkamercommissie van Woerden besloten heeft om een onderzoek uit te voeren naar het onderhoud van de openbare ruimte. Als focus is gekozen voor de relatie tussen gemeente en inwoners bij het formuleren van beleid voor het onderhoud van de openbare ruimte. De hoofdvraag luidt als volgt: sluiten de normen die de gemeente hanteert voor het onderhoud van de openbare ruimte aan bij de normen van de gebruikers van deze openbare ruimte?

Er zijn rond vier onderwerpen elf specifieke onderzoeksvragen geformuleerd die samen een antwoord geven op de hoofdvraag. We geven de specifieke onderzoeksvragen hieronder weer.

#### **Eisen en normen**

1. Heeft de gemeente Woerden eisen en normen gesteld aan de kwaliteit (inclusief veiligheid) van de openbare ruimte en de gewenste staat van onderhoud?
2. Op welke wijze betreft de gemeente Woerden de gebruikers van de openbare ruimte bij het bepalen van de kwaliteit daarvan en in het bijzonder de staat van onderhoud?
3. Wordt bij de uitvoering van het onderhoud gewerkt conform de systematiek van de kwaliteitseisen en –normen?

#### **Afhandeling klachten**

4. Is de behandeling en afhandeling van klachten over het onderhoud van de openbare ruimte op orde?
5. Hoe ervaart de burger de termijn en de kwaliteit van afhandeling?

#### **Achterstallig onderhoud voorzieningen**

6. Bij welke voorzieningen is volgens de gemeente Woerden ultimo 2007 sprake van achterstallig onderhoud?
7. Wat is volgens de gebruikers van die voorzieningen de staat van het onderhoud?

8. Wat zijn de overeenkomsten en de verschillen tussen de zienswijze van beide subjecten?

**Aanpak achterstallig onderhoud**

9. Op welke wijze wil de gemeente Woerden het achterstallig onderhoud aanpakken?  
10. Zijn er voldoende middelen - menskracht, geld en tijd - om het probleem aan te pakken?  
11. Financiert de gemeente Woerden het onderhoud van de openbare ruimte op een planmatige, doelmatige en transparante manier?

Aan de beantwoording van deze vragen is per thema een hoofdstuk gewijd.

**2.2 Onderzoeksmethoden**

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. In de eerste plaats zijn interviews met betrokkenen gehouden. Zo is er gesproken met ambtenaren van de afdeling Realisatie en Beheer en met de verantwoordelijke wethouder. Ten tweede zijn de voor het onderzoek relevante beleidsdocumenten bestudeerd. Hierbij ging het onder meer om de analyses van de wijkschouwverslagen, afdelingsplannen van Realisatie en Beheer, diverse uitvoerende plannen zoals het Rioleringsplan en het Bomenplan en landschapsbeleidsplannen voor de gemeente Woerden.

Naast deze twee onderzoeksmethoden is ook het instrument telefonische enquête ingezet om de onderzoeksvragen 2, 5 en 7 te beantwoorden. Een enquête is een middel om snel meningen en ervaringen van grotere groepen betrokkenen in beeld te brengen. In dit geval zijn twee enquêtes uitgevoerd om de ervaringen en meningen van burgers bij het onderhoud van de openbare ruimte te kunnen belichten.

De eerste telefonische enquête had betrekking op het onderhoud van wegen, fietspaden en trottoirs, speelplekken, openbaar groen en zwerfafval. De riolering is in deze enquête niet meegenomen, omdat de burger hier moeilijk over kan oordelen. Per onderdeel is gevraagd naar de tevredenheid, het oordeel over de staat van het onderhoud en eventuele verbeter suggesties. De enquête is uitgevoerd onder een aselechte GBA-steekproef van inwoners. Om voldoende informatie over speeltoestellen te kunnen verzamelen is het aantal ouders met kinderen tot 12 jaar in de steekproef opgehoogd. In totaal zijn in dit deelonderzoek 612 enquêtes afgenomen. De respons was 64 procent. Dit is een goede en representatieve respons, waarmee betrouwbare uitspraken gedaan kunnen worden over de mening van inwoners over het onderhoud.

De tweede telefonische enquête is gehouden onder een steekproef van inwoners van Woerden die in 2007 voor een klacht of melding de klachtenlijn van de gemeente (0348-430 966) belden. Hen is gevraagd de afhandeling van klachten en meldingen door de gemeente Woerden te beoordelen. De steekproef was afkomstig uit de meldingenregistratie van de Klachtenlijn. In totaal zijn 101 geslaagde gesprekken gevoerd. Op 108 benaderingen is dit een respons van maar liefst 94 procent. Deze respons is voldoende om representatieve uitspraken te doen over alle klagers uit de gemeente Woerden.

De belangrijkste uitkomsten uit de enquêtes zijn in de vorm van tabellen opgenomen in dit rapport. Op aanvraag zijn bij de secretaris van de rekenkamercommissie de volledige resultaten alsmede de gehanteerde vragenlijsten beschikbaar.

I&O Research voert regelmatig onderzoek uit naar de afhandeling van klachten en meldingen over de openbare ruimte door gemeenten. De uitkomsten van het onderzoek kunnen dan ook worden vergeleken met deze referentiegemeenten. In totaal zijn dit er zeven: Enschede, Hengelo, Winterswijk, Rijssen-Holten, Midden-Delfland, Buren en Oost Gelre.

### 2.3 Afbakening onderzoek

In dit onderzoek staat het begrip openbare ruimte centraal. Het is goed om 'openbare ruimte' nauwkeurig te omschrijven zodat er geen misverstanden kunnen ontstaan over het object van dit onderzoek. Zoals hierboven al is aangegeven rekenen wij in dit onderzoek tot de openbare ruimte wegen, trottoirs en fietspaden, het groen, zwerfafval, speelvoorzieningen en de riolering.

Het onderzoeksobject dient op nog een tweede manier afgebakend te worden. Het gaat immers om het beheer en onderhoud van de openbare ruimte door de gemeente Woerden. Delen van de openbare ruimte die worden beheerd en onderhouden door andere organisaties, zoals de provincie of het waterschap, vallen buiten dit onderzoek. Voorbeelden hiervan zijn de Provinciale (N-wegen) buiten de bebouwde kom en de Rijkswegen. Ook andere organisaties zoals woningcorporaties hebben delen van de openbare ruimte in beheer zoals stukken groen en speelvoorzieningen. En op private terreinen is de gemeente Woerden natuurlijk ook niet primair verantwoordelijk voor het opruimen van zwerfafval.

Kortom, het onderzoek richt zich op het beheer en onderhoud van wegen, trottoirs, fietspaden, groen, zwerfafval, speelvoorzieningen en riolering door de gemeente Woerden. Het onderhoud van de riolering is echter niet meegenomen in de burgerenquête.

Bij het beheer van de openbare ruimte gaat het om een algemene verantwoordelijkheid. Deze ligt primair bij de gemeente. De beoordeling van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte moet niet verward worden met de *inrichting* van de openbare ruimte. Dit onderzoek gaat om hoe Woerden de aanwezige openbare ruimte (dus gras, speeltoestellen, asfaltwegen) onderhoudt. Het doet geen uitspraak over of er genoeg speelplekken zijn, of gras beter is dan struiken of dat klinkers beter zouden zijn dan asfalt. De inrichting van de openbare ruimte in deze meer conceptuele zin maakt dus geen deel uit van het onderzoek, ook al zijn er zeker raakvlakken. Een bepaalde inrichting kan er bijvoorbeeld toe leiden dat het beheer meeromvattend wordt.

Om een indruk te geven van de omvang van het beleidsterrein zijn onderstaande tabellen opgenomen. Het gaat om de gegevens van het areaal dat de gemeente in beheer heeft en de bijbehorende budgetten.

**Tabel 2.1**Areaalgegevens openbare ruimte<sup>1</sup>.

Onderdeel	hoeveelheid
asfaltverharding	1,1 miljoen vierkante meter
elementenverharding	1,1 miljoen vierkante meter
loemen	34.000 stuks
gras / heesters	2,2 miljoen vierkante meter
riolering	379 kilometer

\*) De hoeveelheden zijn globaal bepaald.

**Tabel 2.2**Budget per onderdeel<sup>2</sup>.

Onderdeel	Budget (lasten)*
Vegen, straten en leinen	0,6 miljoen euro
Openbaar groen	0,2 miljoen euro
riolering	0,3 miljoen euro
Totaal	1 miljoen euro

\*) deze budgetten komen uit de programmabegroting 2007.

## 2.4 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport beschrijft de onderzoeksresultaten. In hoofdstuk 3 gaan we in op de normen en eisen die worden gehanteerd bij het onderhoud van de openbare ruimte. In hoofdstuk 4 staat de verwerking van meldingen over de openbare ruimte centraal. In hoofdstuk 5 behandelen wij de vraag in welke mate sprake is van achterstallig onderhoud. Hoofdstuk 6 is gewijd aan het beschrijven en beoordelen van de aanpak van het achterstallig onderhoud. De focus op de betrokkenheid van burgers bij het onderhoud komt expliciet terug in de hoofdstukken 3, 4 en 5. Daar is in afzonderlijke paragrafen aandacht voor het burgerperspectief en wordt ook ingegaan op de overeenkomsten en verschillen met het perspectief van de gemeente.

<sup>1</sup> Bron: Trajectnotitie Integraal beleid onderhoud openbare ruimte (afdeling Realisatie en Beheer), 16-01-2008

<sup>2</sup> Bron: Trajectnotitie Integraal beleid onderhoud openbare ruimte (afdeling Realisatie en Beheer), 16-01-2008

### 3. Normen en eisen voor beheer en onderhoud

#### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de normen en eisen die gelden en gebruikt worden bij het beheer en onderhoud van de openbare ruimte door de gemeente. De volgende specifieke onderzoeksvragen worden beantwoord:

1. Heeft de gemeente Woerden eisen en normen gesteld aan de kwaliteit (inclusief veiligheid) van de openbare ruimte en de gewenste staat van onderhoud?
2. Op welke wijze betreft de gemeente Woerden de gebruikers van de openbare ruimte bij het bepalen van de kwaliteit daarvan en in het bijzonder de staat van onderhoud?
3. Wordt bij de uitvoering van het onderhoud gewerkt conform de systematiek van de kwaliteitseisen en –normen?

Deze vragen worden in de hiernavolgende paragrafen behandeld. Eerst wordt ingegaan op het ontwikkelen van eisen en normen met betrekking tot de openbare ruimte door de gemeente Woerden. Vervolgens is gekeken naar de mate waarin de burger is betrokken bij de normontwikkeling. Tot slot worden de gemeentelijke normen vergeleken met andere bestaande normen en een overzicht gegeven van de gevonden sterke en zwakke punten.

#### 3.2 Kwaliteitsnormen voor de openbare ruimte

Uit de interviews en de bestudering van dossiers blijkt het volgende. De gemeente Woerden heeft zelf weinig tot geen eisen en normen gesteld aan het onderhoud van de openbare ruimte of aan de kwaliteit van die openbare ruimte. Dat wil niet zeggen dat er geen eisen en normen worden gehanteerd bij het beheer en onderhoud. Zo spelen wettelijke eisen en de bijbehorende regelgeving nadrukkelijk een rol bij de inrichting en het onderhoud van de openbare ruimte. Dit is bijvoorbeeld duidelijk terug te zien bij de inrichting en het onderhoud van speelplekken en speeltoestellen. Uit de interviews met betrokken ambtenaren komt naar voren dat de regelgeving in het 'Besluit veiligheid van Attractie- en speeltoestellen', kortweg Attractiebesluit, in Woerden heeft gezorgd voor een duidelijke kwaliteitsimpuls, waarbij aan de normen in deze regelgeving wordt voldaan. Naast de geldende externe normen, is er nog een ander type norm dat invloed heeft op de wijze waarop beheer en onderhoud worden uitgevoerd. Dat zijn de interne impliciete normen. Een voorbeeld daarvan is de norm om het beroep op wettelijke aansprakelijkheid door burgers voor 'scheefliggende stoeptegels' tot het uiterste minimum te beperken. Met andere woorden, het voorkomen van claims die ontstaan door gebrekkig beheer of onderhoud, heeft hoge prioriteit.

Uit het dossieronderzoek blijkt verder dat er door de afdeling Realisatie en Beheer van de gemeente Woerden servicenormen zijn ontwikkeld, die het verbeteren van de klantgerichtheid van de organisatie als doel hebben<sup>3</sup>. Deze servicenormen zijn:

- Bij meldingen van onveilige situaties in de openbare ruimte wordt onmiddellijk actie ondernomen.
- Als huishoudelijk afval niet is opgehaald, gebeurt dit binnen 24 uur alsnog.

<sup>3</sup> Afdelingsplan 2008 – Realisatie en Beheer, blz. 13.

- Bij melding van een kapotte kliko, wordt deze binnen 7 dagen gerepareerd of vervangen.
- Bij onderhoudswerkzaamheden en projecten worden bewoners op de hoogte gesteld van de stand van zaken en de voortgang.
- Bij groot onderhoud van sportvelden worden de sportverenigingen op de hoogte gesteld van de planning van de werkzaamheden.
- Afhandeling van meldingen volgt binnen 5 werkdagen.

De relevantie van deze servicenormen voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte is overigens laag. De servicenorm voor onveilige situaties betekent natuurlijk een zeker 'bodemniveau' in de kwaliteit en het onderhoud van de openbare ruimte en heeft ook een relatie met de wettelijke aansprakelijkheid. De overige servicenormen beschrijven vooral (de snelheid van) het dienstverleningsproces, al zal het alsnog ophalen van huisvuil en het ondernemen van actie bij een kapotte kliko zeker een positieve invloed hebben op het voorkomen van vuil op straat. De impliciete norm zou hier geformuleerd kunnen worden als: "overlast door falen van de ophaaldienst moet tot een minimum beperkt worden". Gecombineerd met de norm over onveilige situaties is daarmee wel een zekere basisnorm geformuleerd.

Uit de interviews komt naar voren dat de ambitie van de afdeling Realisatie en Beheer verder reikt dan het formuleren van servicenormen en het voldoen aan de wettelijke normen. Vanuit deze ambitie is een plan gemaakt (zie paragraaf 3.4). Dit plan is de gemeente Woerden nog niet in het stadium dat hieruit vastgelegde en gecommuniceerde normen of eisen zijn ontwikkeld voor het beheer en het onderhoud van de openbare ruimte.

De huidige werkwijze binnen de afdeling is tot nu toe vooral om te kijken wat er gegeven de huidige middelen mogelijk is en hoe vanuit die randvoorwaarden een 'zo goed mogelijk' resultaat geleverd kan worden. Daarmee komen we uit bij nog een reeks van interne en impliciete normen, namelijk de 'common sense' normen. Een voorbeeld hiervan is dat het groen er acceptabel uit moet zien. Dit wordt vervolgens vertaald in bestekken. Een kwaliteitsnorm die vooraf bestuurlijk is vastgelegd, ontbreekt echter.

Van veel van deze eisen is het overigens niet meteen duidelijk hoe zij tot stand zijn gekomen en in welke mate zij bestuurlijk of politiek zijn afgedekt. Daar waar wel een bestuurlijk of politiek kader is aangetroffen gaat dit ver terug in de tijd. Sommige van dit soort eisen en normen gaan terug tot collegebesluiten van 1993, waarna bezuinigingen de wellicht ooit beoogde kwaliteitsnormen weer hebben uitgehold. Bezuinigingstaakstellingen zorgden er voor dat een oorspronkelijk verschillend bedachte aanpak waarin Woerden in verschillende soorten omgevingen is onderverdeeld, is gereduceerd tot de twee soorten omgeving: 'cultuur' (met name in de bebouwde kom) en 'natuur' (met name buiten de bebouwde kom)..

Meer specifiek kan over de afzonderlijke onderdelen van de openbare ruimte nog het volgende geconstateerd worden. De kwaliteitsnormen voor *wegen* zijn in feite technische normen, die zonder beslissing van het bestuur en de politiek worden gebruikt. Bij de wegcontrole worden deze kwaliteitsnormen gehanteerd. Eens per 2 jaar worden wegininspecties doorgevoerd, op basis van de landelijke methodiek van het CROW

(kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte)<sup>4</sup>. De uitkomsten worden in het beheerspakket ingevoerd. De bestekken voor het *groenonderhoud* bevatten eisen. Deze zijn niet bestuurlijk afgedekt. Het onderhoud van *speeltoestellen* verloopt volgens de landelijke regelgeving.

We concluderen dat er tal van impliciete en expliciete normen worden toegepast bij het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, maar dat een bestuurlijk gedragen en systematisch normenkader voor de kwaliteit van de openbare ruimte in de gemeente Woerden ontbreekt. De gemeente stelt tot op heden geen normen vast die specifiek ingaan op het onderhoud van de openbare ruimte en het kwaliteitsniveau dat men hierin ambieert. De normen van de afdeling Realisatie en Beheer zijn met name klantgericht. Voor het onderhoudsniveau richt men zich deels op landelijke normen, die niet worden vertaald naar de specifieke situatie in de gemeente Woerden. De bestekken, die op basis van de landelijke en de 'common sense' normen worden vastgesteld, zijn ook niet bestuurlijk afgedekt.

### 3.3 Betrokkenheid gebruikers bij normontwikkeling

Op dit moment worden inwoners niet direct betrokken bij het formuleren van normen voor het onderhoud en beheer van de openbare ruimte. Betrokkenheid van burgers bij de openbare ruimte wordt met name indirect vormgegeven via de wijkplatforms en anders via specifieke informatieavonden op projectbasis.

De wijkplatforms spelen een belangrijke rol als het gaat om het betrekken van inwoners bij het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Volgens medewerkers van de gemeente komt de vraag 'hoe goed moeten we het onderhoud doen, gegeven de beschikbare middelen' daar tot op zekere hoogte wel aan de orde.

Uit de interviews met medewerkers komt het beeld naar voren dat het voor burgers lastig is om de integrale afweging voor heel Woerden te maken, waardoor het weinig meerwaarde heeft om ze bij het opstellen van normen te betrekken. Daarom blijft de interactie tussen gemeente en bewoners over het beheer en onderhoud tot nu toe veelal beperkt tot het informeren van burgers. Het informeren van burgers gebeurt vaak in het kader van bepaalde projecten. Als het om iets 'kleins' gaat, dan wordt gecommuniceerd 'dit gaan we doen'. Bij iets 'groots' wordt gekozen voor (bijvoorbeeld) een informatieavond. Als voorbeeld geldt de (uitvoering van) de Deltaplannen (het ophogen van ernstig verzakte wegen). Hierbij is ook enige bijstelling mogelijk, bijvoorbeeld bij wegafsluitingen.

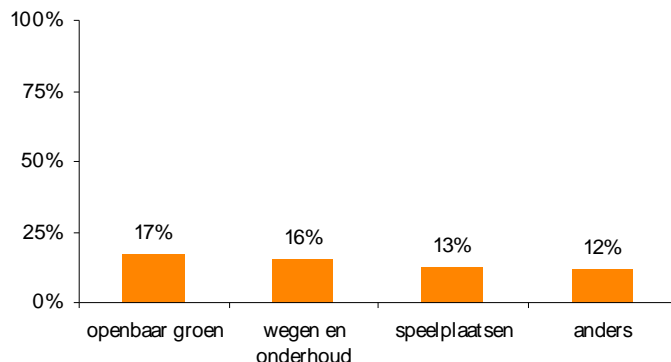
In de burgerenquête is gevraagd in hoeverre men de afgelopen twaalf maanden betrokken is bij het beleid op het gebied van de openbare ruimte (figuur 3.1). Twaalf procent is betrokken bij beleid op het gebied van openbaar groen, 16 procent bij wegen en onderhoud, 13 procent bij speelplaatsen en 12 procent bij andere onderwerpen zoals sportvelden, hangplekken en zwerfvuil.

---

<sup>4</sup> voor een uitleg van de diverse gebruikte begrippen zie Begrippenlijst (blz 36, bijlage 1).

**Figuur 3.1**

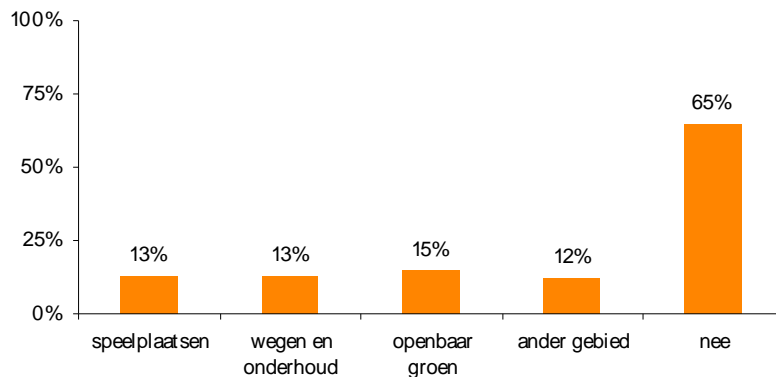
Heeft de gemeente Woerden u de afgelopen twaalf maanden betrokken bij beleid op het gebied van openbare ruimte?



Uit de enquête komt naar voren dat 35 procent van de inwoners wil worden bij het beleid voor de openbare ruimte. De overige 65 procent zegt hier geen behoefte aan te hebben. In figuur 3.2 komt naar voren dat van die 35 procent mensen ongeveer een zesde (15 procent) meer betrokken zou willen zijn bij het openbaar groen. De belangstelling voor andere beleidsterreinen is maar iets geringer.

**Figuur 3.2**

Zou u meer betrokken willen worden bij het beleid met betrekking tot de openbare ruimte (meerdere antwoorden mogelijk)?



Concluderend kunnen we stellen dat de betrokkenheid van burgers bij het ontwikkelen van normen voor de kwaliteit van de openbare ruimte laag is. Het succesvol overdragen van invloed aan burgers vraagt wel om voldoende deskundigheid, inzicht in de kosten en een integrale afweging (verder kijken dan alleen naar de eigen buurt). Voor de afdeling Realisatie en Beheer betekent deze integrale afweging onder meer: hoe wordt het geld voor onderhoud en beheer van de openbare ruimte over heel Woerden verdeeld, naast de afweging die ook plaats moet vinden tussen verschillende onderdelen (bijvoorbeeld groen en wegen) en maatregelen (inrichting, onderhoud). Dit onderzoek laat zien dat er onder inwoners van Woerden wel degelijk behoefte bestaat om mee te denken over de openbare ruimte. Een deel doet dat al. Een ander deel wil graag meer betrokkenheid. En inderdaad ligt de focus van de burger inderdaad bij de eigen buurt, maar - zo blijkt uit de



telefonische enquête - deze wordt dan wel in zeer brede zin integraal bekeken. Voor de burger betekent deze integrale afweging: hoe wordt het geld voor veiligheid, inrichting, onderhoud en beheer van de openbare ruimte over de woonwijk verdeeld.

### **Conformiteit met bestaande kwaliteitsnormen**

Zoals eerder aangegeven zijn in de huidige situatie de kwaliteitseisen en normen weinig expliciet. Uit de interviews met medewerkers van de gemeente komt naar voren dat er lange tijd sprake is geweest van een informele werksfeer binnen de afdeling Realisatie en Beheer. Er werd een lijst met beleidsprioriteiten opgesteld door de beleidsafdeling team Stadsonderhoud, die vervolgens werd neergelegd bij het team Werken en Renovaties. Daarna bepaalde dit team zelf in welke volgorde de prioriteiten werden afgewerkt. Deze werkwijze past bij de hiervoor beschreven situatie waarbij normen en eisen voor beheer en onderhoud veelal impliciet blijven.

Uit de interviews en de documentanalyse is ook gebleken dat er uitgewerkte plannen bestaan om de normen en eisen voor het beheer en onderhoud te expliciteren via IBOR. IBOR staat voor Integraal Beleid Openbare Ruimte, en moet de gemeente in staat gaan stellen om onderhoud en beheer planmatiger en structureler vorm te geven. Tevens wordt verwacht dat IBOR zal leiden tot een professionalisering van de cultuur bij de afdeling Realisatie en Beheer.

Het antwoord op deelvraag 3 is dus dat de gemeente in haar beleving conform een set van normen en eisen werkt, die echter voornamelijk impliciet zijn. Door het ontbreken van expliciete normen en eisen is de prioritering niet transparant en controleerbaar.

### **3.4 Sterke en zwakke punten**

We vatten de belangrijkste bevindingen rondom de normen en eisen voor het beheer en het onderhoud van de openbare ruimte hieronder kort samen.

#### **Sterke punten**

- In de dagelijkse praktijk hanteren medewerkers van de gemeente Woerden normen bij de uitvoering van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte.
- Er is een uitgewerkt voornemen om via IBOR het onderhoud meer planmatig te organiseren. Explicitering van normen voor beheer en onderhoud maakt van dit voornemen onderdeel uit.
- Er is indirecte betrokkenheid van burgers via de Wijkplatforms. Ook worden burgers op projectbasis geïnformeerd over ontwikkelingen in de openbare ruimte.

#### **Zwakke punten**

- De normen die gehanteerd worden zijn veelal impliciet en zijn niet gerelateerd aan een gekozen kwaliteitsniveau, maar gericht op het formuleren van een beleidsprestatie. Een bestuurlijk gedragen systematisch normenkader ontbreekt.
- Er zijn wel meer expliciete servicenormen, maar deze normen zijn veelal algemeen geformuleerd en hebben onvoldoende relatie met de kwaliteit van de openbare ruimte.
- Burgers worden niet direct bij het ontwikkelen van eisen en normen voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte betrokken.

## **4. Afhandeling klachten over onderhoud van de openbare ruimte**

### **4.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de behandeling van klachten over de openbare ruimte door de gemeente Woerden. De volgende deelvragen worden in dit hoofdstuk beantwoord:

4. Is de behandeling en afhandeling van klachten over het onderhoud van de openbare ruimte op orde?
5. Hoe ervaart de burger de termijn en de kwaliteit van afhandeling?

Deze vragen worden in de volgende paragrafen behandeld. Eerst beschrijven we de afhandeling van klachten zoals die volgens medewerkers van de gemeente verloopt. Vervolgens beschrijven we de ervaringen van inwoners die een klacht over het onderhoud van de openbare ruimte hebben gemeld. Daarna confronteren we beide perspectieven en beschrijven de overeenkomsten en verschillen. De belangrijkste sterke en zwakke punten vatten we tenslotte samen.

### **4.2 De behandeling van klachten**

Via de klachtenlijn kunnen inwoners meldingen doen over onder meer zwerfvuil, de minicontainer, cocons, verzamelcontainers of ondergrondse vuilcontainers, overhangend groen, onkruid, rioleringen, verkeersborden en -lichten, beschadigd wegdek, tunnels en bruggen.

De klachtenlijn is van maandag t/m vrijdag van 8:00 tot 12:00 uur en van 12:30 tot 16:00 uur bereikbaar op telefoonnummer 0348 - 430 966. Wanneer melders hun poging om de klachtenlijn te bereiken afbreken, worden ze (met behulp van automatische nummerherkenning) teruggebeld wanneer de medewerker uit gesprek is. Ook buiten kantooruren kunnen meldingen over de openbare ruimte worden gedaan. Zo kunnen inwoners 24 uur per dag de memo-vox inspreken. Zij worden dan doorgeschakeld naar een keuzemenu, waar men de melding kan inspreken.

Meldingen kunnen ook online worden ingediend. Via de website zegt de gemeente dat alle meldingen worden geregistreerd en binnen 5 werkdagen verholpen. Ook wordt gezegd dat het soms wat langer kan duren, bijvoorbeeld door levertijden of het inhuren van bedrijven. In dat soort gevallen wordt de melder een schriftelijk bericht in het vooruitzicht gesteld.

In totaal zijn er in Woerden in 2007 5.600 klachten over het onderhoud van de openbare ruimte gemeld. Het aantal klachten in Woerden wijkt niet sterk af van landelijke gemiddelden.

De medewerkers van de klachtenlijn zijn van mening dat de klachtenlijn naar behoren functioneert. Op enkele punten zijn desondanks verbeteringen mogelijk. Het gaat hierbij om het volgende:

- In de interviews zeggen meerdere mensen dat er in Woerden sprake is van ‘incidentenpolitiek’. Er is te weinig sprake van het anticiperen op onderhoudssituaties die tot klachten kunnen leiden. De klachtenlijn wordt nog teveel gebruikt als piepsysteem voor het reguliere onderhoud. Dit kan planmatiger en structureler. De klachtenlijn kan hier een rol in spelen, bijvoorbeeld door inbedding van kwaliteitsniveaus en –normen.
- De klachtenlijn heeft nog geen servicenormen gecommuniceerd over de termijn waarbinnen de oorzaak van de melding wordt weggenomen.
- Verder komt uit de interviews met medewerkers van de klachtenlijn naar voren dat het registratiesysteem Aris onvoldoende bruikbare managementinformatie kan leveren. Ook is er op dit moment geen automatische koppeling met het web-based Geo Informatie Systeem (GIS) van de gemeente. Op korte termijn zijn er geen plannen om Aris te vervangen. Op langere termijn zal er ook in Woerden een klantencontactcentrum (KCC) worden ingericht waar de klachtentelefoon deel van kan uitmaken. Het voornemen is om Aris in 2009 te vervangen. De kwaliteit van de managementinformatie die uit het systeem kan worden gehaald, is één van de criteria bij de keuze voor de software die de klantcontacten registreert. Het klachtencontactcentrum zal bovendien gekoppeld kunnen worden aan het Geo Informatie Systeem, zodat daarmee de locatie van de klachten meteen duidelijk in beeld is.

### 4.3 Klanttevredenheid klachtafhandeling

In deze paragraaf worden de resultaten van het onderzoek naar de meldingenlijn besproken. In totaal zijn 101 inwoners die in 2007 een klacht of melding over het onderhoud van de openbare ruimte hebben gedaan telefonisch geënquêteerd. Er zijn onder meer vragen gesteld over de werkelijke en verwachte afhandeltermijn van klachten, de intake door medewerkers van de meldingenlijn en de algemene tevredenheid van de melders.

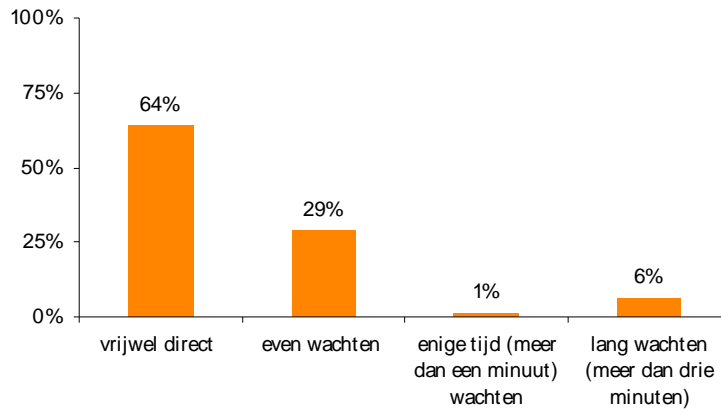
#### **Tweederde heeft direct contact**

Verreweg de meeste meldingen (zo'n 90 procent) worden telefonisch gedaan, meestal ook nog tijdens kantooruren. De rest van de meldingen komt per email of per post binnen. Melders kunnen een melding ook doorgeven aan een van de wijkplatforms van de gemeente Woerden. Slechts een klein deel van de melders (7 procent) heeft hiervan in 2007 gebruik maakt. Dit wijst er op dat na de klachtenafhandeling via de Klachtenlijn er weinig (structurele) klachten overblijven die op andere wijze worden geventileerd.

Aan degenen die hun melding telefonisch deden is gevraagd naar de snelheid waarmee de telefoon werd opgenomen (figuur 4.1). In bijna tweederde van de gevallen (64 procent) werd er volgens de melders vrijwel direct opgenomen, drie op de tien (29 procent) moest even wachten, slechts 7 procent van de melders moest een minuut of langer wachten voordat de telefoon werd opgenomen.

**Figuur 4.1**

Opnametijd bij melding van de klacht (n=83).

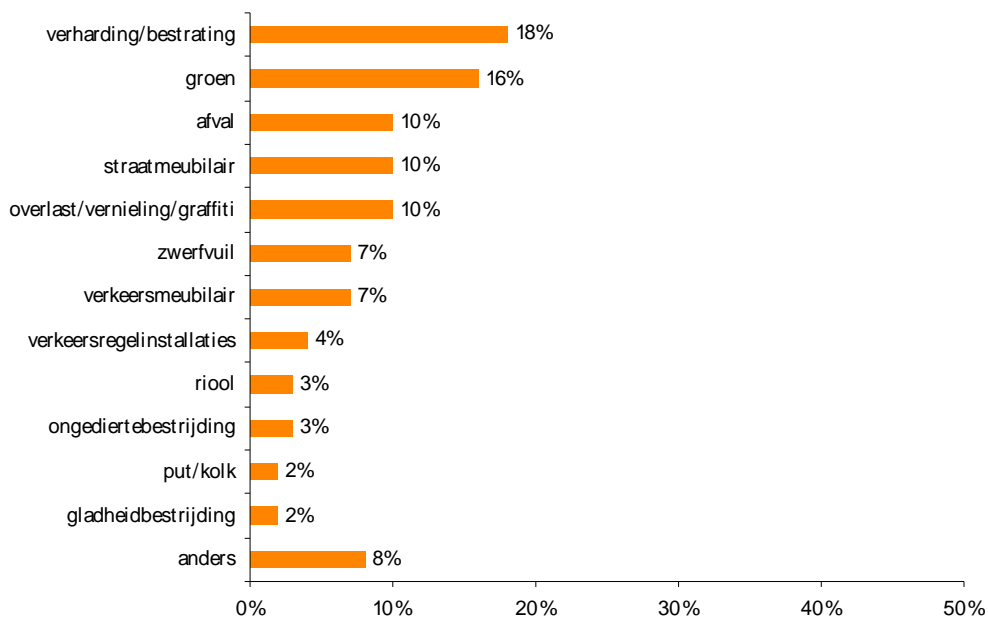


**Klachtenlijn het meest gebeld over wegen en groen**

De klachtentelefoon wordt om verschillende redenen gebeld (tabel 4.2). Het meest genoemd worden verharding en bestrating (18 procent) en groen (16 procent). Ook afval, straatmeubilair en overlast worden relatief vaak genoemd. Onder overlast vallen met name meldingen over een laserstraal van een discotheek die voor overlast zorgt. Een op de tien melders (9 procent) belde om een andere reden, waaronder informatie over een inspraakavond, een klacht over een container en lawaai van een brug.

**Figuur 4.2**

Reden van de klacht/melding (n=100).



**Meeste meldingen over gebied binnen de bebouwde kom**

Bijna negen op de tien meldingen (89 procent) hadden betrekking op een situatie in de bebouwde kom. De rest ging over een onderwerp buiten de bebouwde kom. In de referentiegemeenten gaat gemiddeld 80 procent van de meldingen over het gebied binnen de bebouwde kom. Vergeleken met onze referentiegemeenten hebben de meldingen in Woerden dus relatief vaak betrekking op het gebied binnen de bebouwde kom.

**Melders zeer tevreden over medewerkers klachtenlijn**

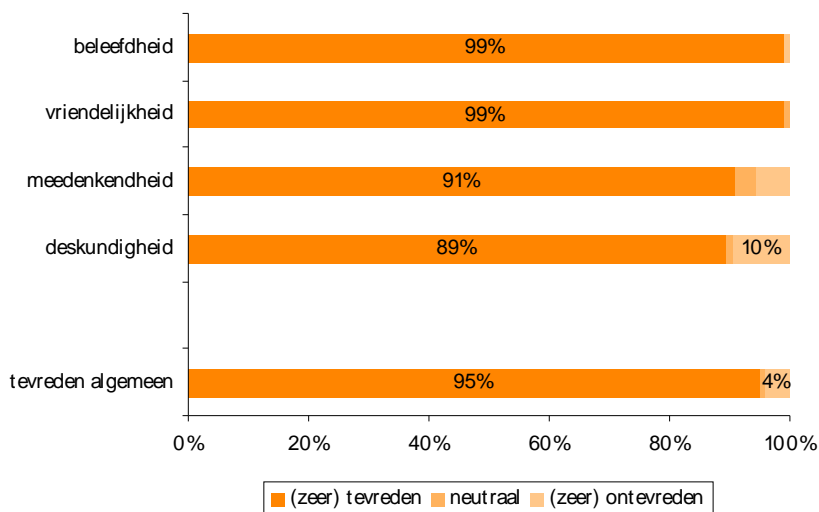
Nagegaan is hoe tevreden melders zijn met de wijze waarop de melding wordt aangenomen door de medewerkers van de klachtenlijn. Met name is gevraagd naar tevredenheid over de beleefdheid, vriendelijkheid, meedenkendheid en deskundigheid van deze medewerkers. Ook is gevraagd naar de mate waarin men over het geheel genomen tevreden is over deze medewerkers.

Uit het onderzoek komt naar voren dat melders zeer tevreden zijn over de medewerkers, die de meldingen aannemen. Vrijwel iedereen (99 procent) is tevreden over de beleefdheid en vriendelijkheid van de medewerkers die hen te woord hebben gestaan. Verder zijn negen van de tien melders tevreden over hun meedenkendheid en deskundigheid. De algemene tevredenheid bedraagt 95 procent.

Op twee van de vijf indicatoren hebben we gegevens uit referentiegemeenten. Over de vriendelijkheid van medewerkers, die meldingen aannemen, is in de referentiegemeenten gemiddeld 94 procent tevreden, vijf procent minder dan in Woerden. Over de deskundigheid is in de referentiegemeenten gemiddeld 79 procent tevreden, wat 10 procent lager is dan in Woerden. Op deze twee punten scoort Woerden dus duidelijk beter dan de referentiegemeenten.

**Figuur 4.3**

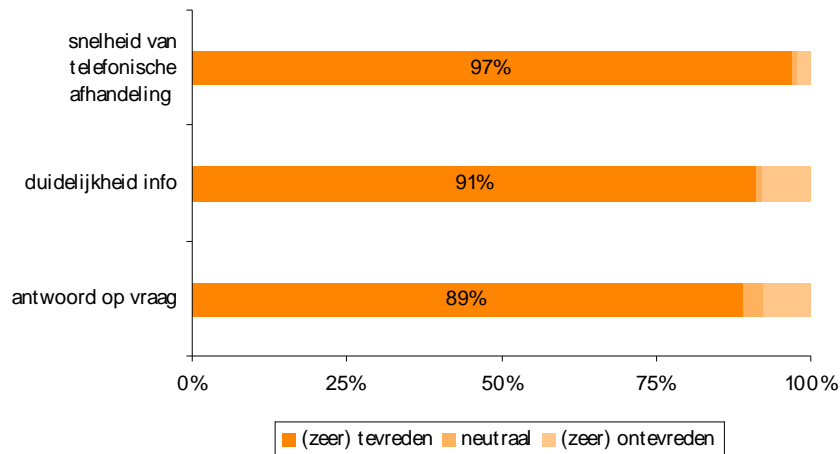
Tevredenheid over medewerkers klachtenlijn (n=84 tot n=97).



Ook over de inhoudelijke afhandeling van het intakegesprek door de medewerkers van de servicetelefoon is een grote meerderheid van de melders (zeer) tevreden (figuur 4.4).

**Figuur 4.4**

Tevredenheid over inhoudelijke afhandeling telefoongesprek (n=78 tot n=97).

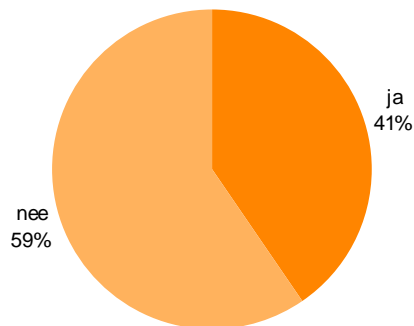


#### Afhandelingsbericht binnen vijf dagen

De gemeente Woerden hanteert als norm dat melders binnen vijf werkdagen moeten horen wat er met hun melding gedaan gaat worden, als deze niet binnen deze termijn kan worden verholpen. Tweevijfde van de melders (41 procent) geeft aan zo'n bericht te hebben gekregen.

**Figuur 4.5**

Heeft u binnen vijf werkdagen gehoord wat er met uw melding gedaan zou gaan worden? (n=96).

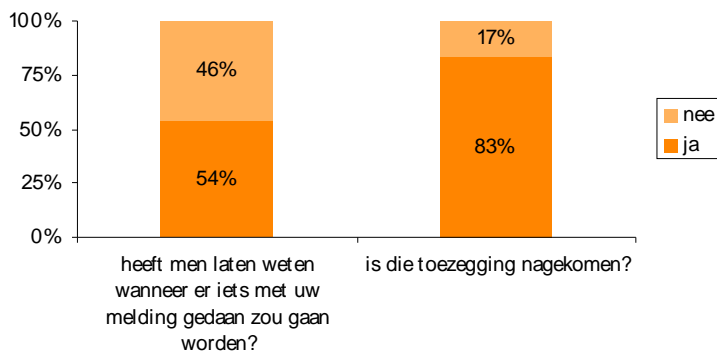


Aan de melders die aangaven dat ze binnen vijf werkdagen iets van de gemeente hebben gehoord is vervolgens gevraagd of is verteld wat er met hun melding is gedaan en of deze toezegging is nagekomen. Bijna driekwart (72 procent) van de geïnformeerde melders heeft gehoord *wat* er met hun melding gedaan gaat worden. In ruim viervijfde van de gevallen (83 procent) is deze toezegging ook nagekomen.

Ook is aan deze groep melders gevraagd of hen is verteld *wanneer* de gemeente de melding ging oppakken. Uit figuur 4.8 blijkt dat deze informatie minder vaak wordt gegeven: volgens de geïnformeerde melders in 54 procent van de gevallen. De toezeggingen over de afhandeltermijn worden vaak nagekomen (83 procent).

**Figuur 4.7**

Heeft u gehoord wanneer er met uw melding gedaan zou gaan worden en is deze toezegging nagekomen (n=35 en n=18).



#### **Verwachtingen over afhandelingstermijn worden overtroffen**

Wat verwachten melders over de afhandelingstermijn (tabel 4.1)? Meer dan de helft (56 procent) verwacht dat de melding binnen een week is afgehandeld. Een kwart denkt dat de gemeente er langer voor nodig zal hebben. Een op de vijf heeft geen uitgesproken verwachting over de afhandelingstermijn. In de referentiegemeenten verwacht gemiddeld 40 procent dat de afhandelingstermijn maximaal een week zal bedragen. Vergelijken met de referentiegemeenten liggen de verwachtingen over de afhandeling van meldingen in Woerden 16 procent hoger.

Hoe zit het met de werkelijke afhandelingstijd (tabel 4.1)? In tweederde van de gevallen (66 procent) wordt de melding binnen een week afgehandeld. Bij minder dan een op de vijf meldingen (17 procent) duurt de afhandeling 2 tot 4 weken. Een ongeveer even groot deel (18 procent) was ten tijde van het onderzoek nog niet afgehandeld. Bij onze referentiegemeenten wordt 49 procent van de meldingen binnen een week afgehandeld. Het percentage meldingen dat niet binnen vier weken is afgehandeld bedraagt daar gemiddeld 21 procent. Woerden is dus relatief snel met de afhandeling van meldingen over de openbare ruimte.

Uit het onderzoek komt verder naar voren dat in 53 procent van de gevallen de afhandelingstijd gelijk of sneller is dan werd verwacht. In 26 procent van de gevallen duurt de afhandelingstijd langer dan verwacht. De resterende 21 procent had geen verwachting over de afhandelingstijd.

**Tabel 4.1**

Werkelijke en verwachte afhandeltijd meldingen (n=97 en n=94).

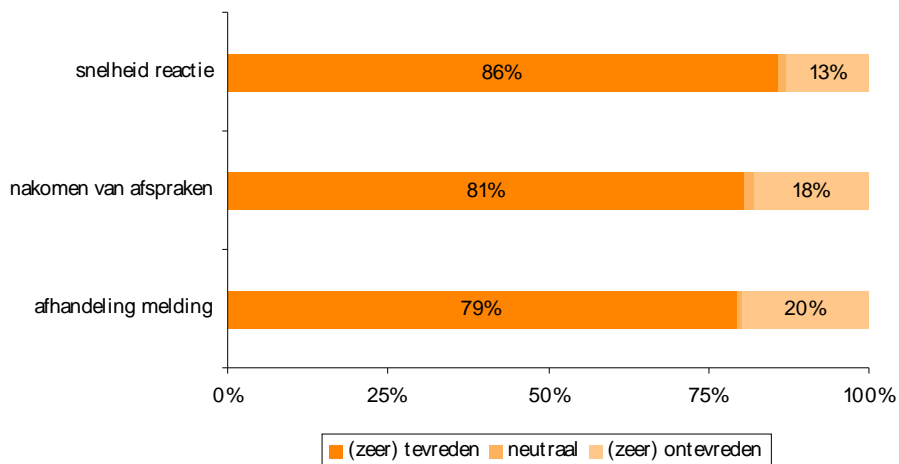
	verwachte afhandelingstijd	werkelijke afhandelingstijd
zelfde dag	12%	22%
de volgende werk)dag	15%	19%
innen een week	29%	25%
tot 4 weken	16%	9%
meer dan 4 weken	7%	8%
afgehandeld niet	0%	18%
aan verwachtingen	21%	*

**Tevredenheid over afhandeling meldingen**

Bijna negen op de tien melders (86 procent) is tevreden over de snelheid waarmee de gemeente gereageerd heeft op de melding. Over het nakomen van afspraken en over de algehele afhandeling van de melding zijn vier van de vijf melders tevreden (respectievelijk 81 en 79 procent). In de referentiegemeenten zijn de percentages als volgt: over de snelheid van de reactie is 72 procent tevreden, over het nakomen van afspraken 66 procent en de tevredenheid over de algehele afhandeling is 63 procent. De afhandeling van meldingen door de gemeente Woerden wordt dus op alle drie de indicatoren bovengemiddeld gewaardeerd.

**Figuur 4.8**

Tevredenheid over afhandeling melding (n=78 tot n=98).





### **Afhandeling meldingen met een 7,1 gewaardeerd**

De melders is ten slotte nog gevraagd om hun tevredenheid over de afhandeling van hun melding uit te drukken in een rapportcijfer. Gemiddeld gaven zij een 7,1. Het gemiddelde cijfer in de referentiegemeenten is een 6,5. Het rapportcijfer hangt sterk af van het al dan niet afhandelen van de melding: is een melding afgehandeld dan is het gemiddelde cijfer een 7,7. Is dit niet het geval dan resulteert dat in een gemiddelde beoordeling van een 4,5. In de referentiegemeenten zijn deze cijfers respectievelijk een 7,4 en een 4,0.

### **Verbetervoorstellen**

Tenslotte konden de melders verbetervoorstellen met betrekking tot de afhandeling van meldingen noemen. Meerdere melders noemen 'meer (direct) contact' en terugkoppeling over een melding als verbeterpunt. Duidelijke informatie wordt door enkele melders genoemd. Zo was het nummer van de klachtenlijn niet voor iedereen meteen vindbaar. Ondanks dat al via verschillende kanalen de klachtenlijn onder de aandacht is gebracht, is hier blijvende aandacht voor nodig. Een suggestie kan zijn om de klachtenlijn op de startpagina van de internetsite van de gemeente te plaatsen.

## **4.4 Sterke en zwakke punten**

Het onderstaande overzicht vat de sterke en zwakke punten van de klachtenlijn samen:

### **Sterke punten**

- Melders zijn over het geheel genomen tevreden over de bereikbaarheid van de klachtenlijn, de medewerkers en de afhandeling van de meldingen.
- De verwachtingen over de snelheid waarmee de meldingen worden afgehandeld worden in veel gevallen overtroffen.
- De bereikbaarheid van de klachtenlijn is goed, mede door het terugbellen van melders die ophangen voor er contact is.

### **Zwakke punten**

- Het streven om binnen vijf dagen contact op te nemen met een melder, indien de melding niet direct kan worden opgelost, wordt niet altijd gehaald.
- Het huidige klachtenregistratiesysteem biedt onvoldoende mogelijkheden voor het genereren van bruikbare managementinformatie; de ontwikkeling van een klantcontactcentrum biedt kansen op verbetering.
- De normen, die gehanteerd worden bij de afhandeling van klachten, worden nog onvoldoende gecommuniceerd richting de burger. Er is sprake van enige verwarring doordat klagers denken dat binnen vijf dagen terugmelden gelijk staat aan het oplossen van een klacht.
- De terugkoppeling tussen de klachtenlijn en het reguliere onderhoud van de openbare ruimte kan nog beter. Ook hier vormt het klachtenregistratiesysteem een beperkende factor.



## 5. Achterstallig onderhoud?

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het onderhoudsniveau van de openbare ruimte centraal. De volgende onderzoeksvragen worden beantwoord:

6. Bij welke voorzieningen is volgens de gemeente Woerden ultimo 2007 sprake van achterstallig onderhoud?
7. Wat is volgens de gebruikers van die voorzieningen de staat van het onderhoud?
8. Wat zijn de overeenkomsten en de verschillen tussen de zienswijze van beide subjecten?

Deze vragen worden in de hierna volgende paragrafen beantwoord. Om te beginnen wordt de vraag 'is er sprake van achterstallig onderhoud' beantwoord vanuit het perspectief van de gemeente Woerden, aan de hand van de Trajectnotitie IBOR en interviews met betrokkenen. Daarna wordt dezelfde vraag 'beantwoord' door de burgers, via de resultaten van de telefonische enquête. Vervolgens worden de gevonden overeenkomsten en verschillen besproken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van de sterke en zwakke punten.

### 5.2 Achterstallig onderhoud volgens gemeente

De gemeente heeft in een Trajectnotitie 'Integraal beleid onderhoud openbare ruimte' geïntariseerd hoe het staat met de verschillende onderdelen van het beheer van de openbare ruimte. Uit deze inventarisatie is gebleken dat de gemeente Woerden het beleid voor het beheer van de openbare ruimte nog niet op orde heeft. Er is een aantal knelpunten geconstateerd. Deze knelpunten staan in de volgende figuur weergegeven. In de figuur wordt gewerkt met drie niveaus, 1=nog niet op orde, 2=redelijk op orde/wordt aan gewerkt en 3=prima op orde (tabel 5.1).

**Tabel 5.1**

Knelpunten volgens afdeling Realisatie en Beheer per onderdeel onderhoud openbare ruimte<sup>5</sup>

		Riolering	Verharding	Groen en speelvoorzieningen	Meubilair	Straatreiniging
Onderhoud	A. Beleid (onderhoud)	3	1	1	1	1
	B. Beheerplan	2	1	1	1	1
	C. Werkplan / bestekken	2	2	3	1	2
	D. Evaluatie en monitoring	2	2	2	1	1
Inrichting	E. Beleid (inrichting)	3	2	2	2	n.v.t.
Gegevens	H. Kwantitatieve gegevens	2	2	2	1	n.v.t.

<sup>5</sup> Bron: Trajectnotitie Integraal beleid onderhoud openbare ruimte, 16-01-2008

	I. Kwalitatieve gegevens	2	2	1	1	1
Financiën	J. Budgetten (structureel / incidenteel)	2	1	1	2	2
	K. Budget areaaluitbreiding	3	2	2	1	2

Legenda: 3 = prima op orde, 2 = redelijk op orde, wordt aan gewerkt / voor verbetering vatbaar, 1 = nog niet op orde.

In het kader van het onderzoek door de Rekenkamercommissie zijn meerdere medewerkers van de afdeling Realisatie en Beheer geïnterviewd.

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. Een min of meer dwingende constatering in de richting van de begroting ontbreekt daardoor. Door het koppelen van de staat van onderhoud/maatregelen aan prijzen kan dit wel. De consequentie zal zijn dat het budget omhoog moet of de kwaliteit omlaag. Bestuurlijk heeft de openbare ruimte volgens een geïnterviewde niet de eerste prioriteit. In 'de stad', dat wil zeggen onder de burgers, ligt dit anders, gezien de klachten over de openbare ruimte.

De openbare ruimte in Woerden is volgens een van de geïnterviewden ook deels verouderd.

Het IBOR-traject had als vertrekpunt dat er niet genoeg budget is voor het onderhoud van de openbare ruimte; althans zeker niet voor grote vervangingen van groen, de deltaplannen en de rehabilitatie van straten. Verder waren/zijn er overschrijdingen op het budget voor onkruidbestrijding. Belangrijk is dat de communicatie op een goed niveau is en dat de doelstellingen in overeenstemming zijn met het budget. Het integrale element zit hem er ook in dat de burger de openbare ruimte als geheel ziet en dat daarom de zwakste schakel het (totaal)beeld bepaalt. Het IBOR-traject mondt (ook) uit in het bevragen van de gemeenteraad over welk kwaliteitsniveau van de openbare ruimte de raad wil. Dit mag in principe ook het laagste kwaliteitsniveau zijn, zolang de veiligheid van inwoners gewaarborgd is.

De term 'achterstallig onderhoud' zou eigenlijk gekoppeld moeten zijn 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.

### Wegen

Het bedrag van € 400.000, dat (in 2007) beschikbaar is voor wegconstructies, is volgens een van de geïnterviewden eigenlijk te gering (dit was eerder ook hoger). Dit leidt tot achterstallig onderhoud. Overigens hebben het college en de raad geen (goed) zicht op de technische kwaliteit van wegen. Daar zal het IBOR meer inzicht in moeten geven. Het oplossen van verkeersknelpunten neemt volgens deze geïnterviewde een erg groot deel van de algemene middelen in beslag, dat niet kan worden afgewogen tegenover wensen ten aanzien van het 'reguliere' onderhoud. De investering in bijvoorbeeld de westelijke randweg is via een motie afgedwongen en het onderwerp verkeeroverlast is afkomstig uit de bevolking zelf. Er moet nog een wegenbeheersplan gemaakt worden. Problemen zijn in het verleden vaak via incidenteel geld opgelost. Beheerplannen waren

een 'ondergeschoven kindje'. Overigens werd door middel van visuele inspecties wel de onderhoudstoestand in beeld gebracht, zodat via herstel een deel van de problemen opgelost kon worden.

### **Zwerfafval**

Het probleem van zwerfafval is hardnekkig. Als het gaat om het bestrijden van zwerfafval is het plaatsen van bakken en de zogenaamde blikvangers niet voldoende. Er zijn echter onvoldoende middelen (onder andere bij de plantsoendienst) om het probleem adequaat op te lossen. Een mogelijkheid is om een 'norm' te bedenken waardoor de kosten voor bestrijding van het zwerfafval kunnen worden doorbelast in de tarieven afvalverwijdering<sup>6</sup>.

### **Groen**

Over het groen kan gezegd worden dat het er weliswaar allemaal groen uitziet, maar dat de kwaliteit niet overal even hoog is. Bepalend hiervoor is in belangrijke mate dat groenvakken verouderd zijn.

Om dit aan te pakken worden er Groenvisies ontwikkeld. Dat zijn uitvoeringsplannen voor het groen in verschillende wijken. De kosten hiervan bedragen in totaal € 2,7 miljoen over de periode 2008-2024. Raad en college moeten dit nog wel accorderen. Voor de wijken Molenvliet en Staatsliedenkwartier en de kern Kamerik zijn Groenvisies opgesteld; de uitvoering moet nog ter hand worden genomen. Veroudering blijft niet beperkt tot wegen en straten. Ook lagere beplanting 'verslijt', door onderhoud, het gebruik en puur door de leeftijd. De manier van onderhoud (machinaal snoeien) leidt wel eens tot een imago probleem van de gemeente bij de burger, omdat verondersteld wordt dat bij rigoureuus te werk gaan in het voorjaar er onoordeelkundige kaalslag plaatsvindt. Een andere manier kan echter geld kosten dat anders (beter) besteed kan worden.

Er zijn op dit moment geen Groenvisies in ontwikkeling voor de overige wijken. Het streven is wel om twee visies per collegeperiode op te stellen. Voor de huidige vastgestelde visies was er geld. Bezuinigingen kunnen realisaties en ontwikkeling van de (volgende) Groenvisies in gevaar brengen. Omdat er onvoldoende geld in de begroting gevonden kan worden, zullen deze maatregelen waarschijnlijk maar voor een klein deel worden uitgevoerd.

### **Speelvoorzieningen**

Over de speelplaatsen constateert een van de geïnterviewden dat door het voldoen aan het Attractiebesluit het achterstallig onderhoud is ingehaald. Het ziet er nu goed uit. Een beheerplan was er niet. Er zijn tijdens de inventarisatiefase speelplekken als het ware 'gevonden'. De investering die nodig was is nu niet volledig in de meerjarenbegroting als afschrijving opgenomen.

### **Riolering**

Zoals uit tabel 5.1 blijkt zijn de plannen en de financiering voor de riolering volgens de gemeente, als enige onderdeel, 'prima tot redelijk op orde'.

---

<sup>6</sup> Aldus een van de geïnterviewden.

### 5.3 Achterstallig onderhoud volgens burgers

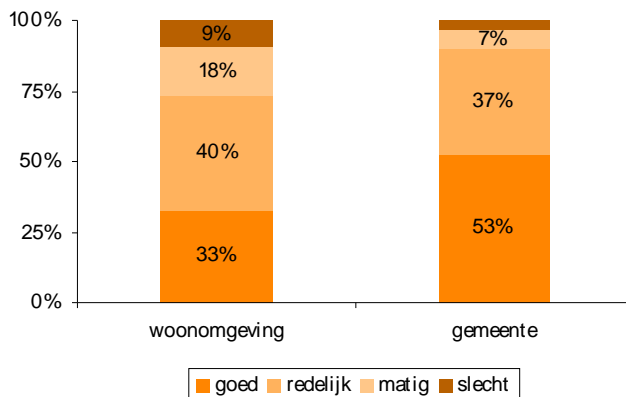
De oordelen van burgers met betrekking tot de openbare ruimte zijn geïnventariseerd middels de burgerenquête. Er is aandacht voor vier onderdelen: wegen, groen, speeltoestellen en zwerfafval.

#### Wegen

Zoals figuur 5.1 laat zien maken burgers onderscheid tussen de staat van onderhoud van wegen in hun eigen wijk/woonomgeving en in de hele gemeente Woerden. Het onderhoud in de gemeente is volgens burgers beter (53 procent 'goed') dan in de eigen woonomgeving (33 procent). Een op de zes bewoners (18 procent) vindt de staat van onderhoud in de eigen woonomgeving matig en 9 procent van hen slecht.

**Figuur 5.1**

Oordeel over staat van onderhoud van wegen in de eigen woonomgeving resp. in de gemeente



Tweevijfde van de inwoners (41 procent) noemt een of meer wegen waar volgens hen sprake is van achterstallig onderhoud. Een aantal locaties wordt meer keren genoemd<sup>7</sup>:

- het Schilderskwartier
- de rondweg van Zegveld
- de stationsomgeving
- de Mijzijde
- de Van Teijlingenweg
- de Prinsenhof
- het centrum in het algemeen
- fietspaden (niet gespecificeerd)
- trottoirs (niet gespecificeerd).

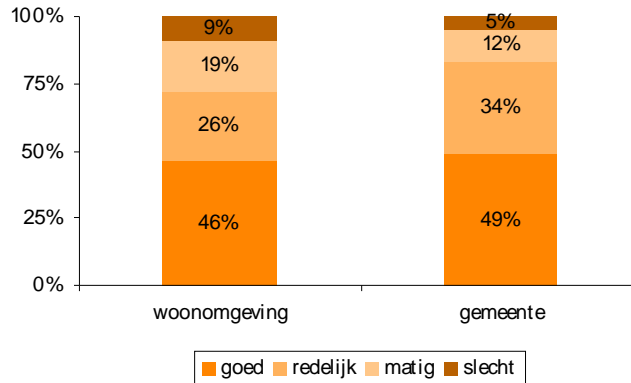
<sup>7</sup> Dat deze locaties hier genoemd worden wil niet zeggen dat dit de enige- of meest urgente locaties zijn waar wat zou moeten gebeuren; deze opsomming geeft slechts een beeld van waar burgers aan denken.

## Groen

Ook voor het groen geldt dat de burgers positiever zijn over de staat van onderhoud in de hele gemeente dan in hun eigen woonomgeving. Het verschil is echter klein. Bijna de helft is in beide gevallen van mening dat de staat van het onderhoud van het groen goed is.

**Figuur 5.2**

Ordeel over staat van onderhoud van het openbaar groen.



Eenderde van de burgers (35 procent) is van mening dat er sprake is van achterstallig groenonderhoud. De locaties worden op verschillende manieren omschreven. Genoemde straten en wijken zijn<sup>8</sup>:

- Molenvliet (wijkpark, in de nabijheid van fietspaden)
- Bomenbuurt
- Schilderskwartier
- Geestdorp
- Rietveld, in de buurt van de Blokhuisbrug.

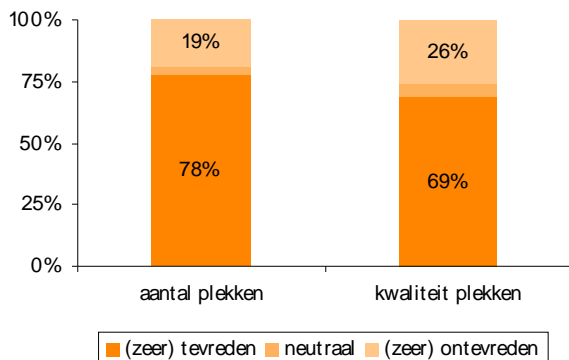
<sup>8</sup> Zie voetnoot 7.

### Speeltoestellen

In de burgerenquête was speciale aandacht voor speeltoestellen. Er is onderscheid gemaakt voor speelplekken voor kinderen van 2 tot 6 jaar en voor kinderen van 7 tot 12 jaar. Figuur 5.3 toont de tevredenheid over speelplekken voor de jongste groep. Driekwart is tevreden over het aantal speelplekken en tweederde over de kwaliteit van de speelplekken.

**Figuur 5.3**

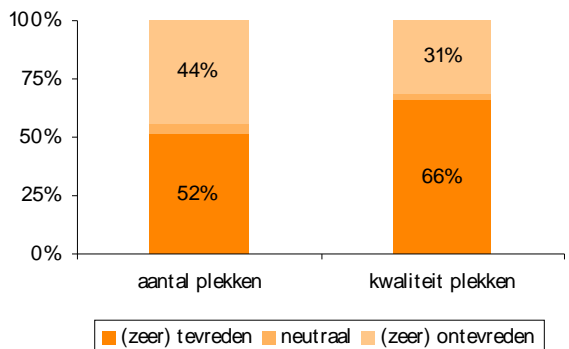
Oordeel over speelplekken voor kinderen van 2 tot en met 6 jaar.



Over de speelvoorzieningen voor de oudere groep is men minder tevreden. Hierbij spitst de ontevredenheid zich toe op het aantal speelplekken. Hierover is slechts de helft tevreden. Ruim 40 procent is hierover ontevreden. Over de kwaliteit is tweederde tevreden. Dat is gelijk aan de tevredenheid over de kwaliteit van de speelplekken voor de jongste groep.

**Figuur 5.4**

Oordeel over speelplekken voor kinderen van 7 tot 12 jaar.



Volgens eenderde van de burgers (32 procent) is sprake van achterstallig onderhoud van speelplekken in Woerden. Genoemde plekken zijn<sup>9</sup>:

- de speeltuin aan de Molenweg
- speeltuin SamSam in Harmelen
- de skatebaan bij wijkpark Molenvliet
- de speeltuin in het Brediuspark.

<sup>9</sup> Zie voetnoot 7.

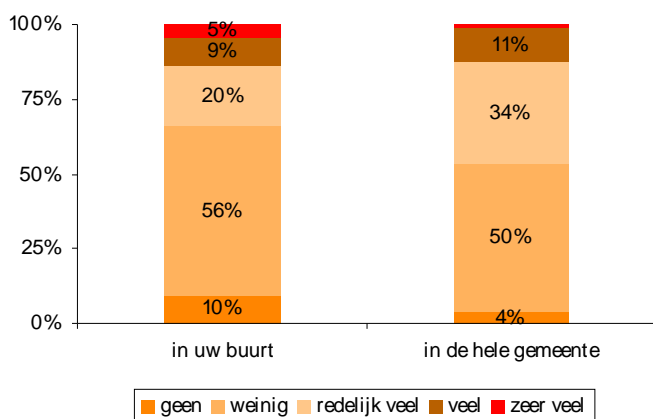


### Zwerfafval

Het laatste onderdeel dat in de burgerenquête aan bod is gekomen is zwerfafval (figuur 5.5). Ruim de helft van de inwoners vindt dat er in de eigen buurt geen of weinig zwerfafval voorkomt. Volgens eenderde is er echter sprake van (redelijk) veel zwerfafval. Verder valt op dat men het vóórkomen van zwerfafval in de eigen buurt als minder ernstig inschat dan op andere plekken in de gemeente.

**Figuur 5.5**

Hoeveel zwerfafval is er volgens u in het algemeen...?

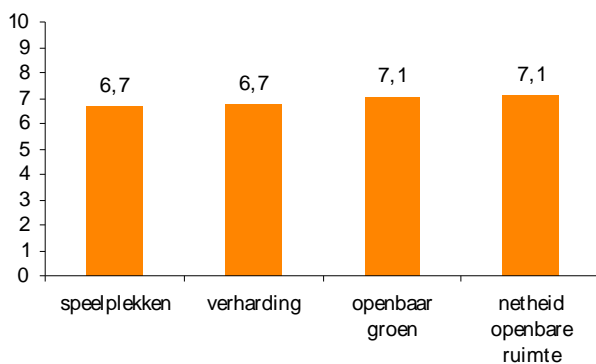


Het zwerfafval concentreert zich volgens de respondenten in de buurt van supermarkten en winkelcentra, benzinestations, snackbars, fietspaden en plekken waar hangjongeren zijn.

Tenslotte konden de burgers een oordeel over de behandelde aspecten van de openbare ruimte geven door middel van een rapportcijfer. Men is het minst tevreden over de speelplekken en de verharding. Beide aspecten worden gemiddeld met een 6,7 gewaardeerd. Het openbaar groen en de algemene netheid van de openbare ruimte krijgen beide een 7,1.

**Figuur 5.6**

Waardering aspecten openbare ruimte



#### 5.4 Verschillende gezichtspunten

De percepties van burgers en degenen die beroepsmatig bij het onderhoud van de openbare ruimte betrokken zijn wijken op bepaalde punten sterk van elkaar af. Het grootste verschil zit hem in het blikveld. Voor de burger staat de eigen woonomgeving centraal. Hij heeft een brede blik op een klein gebied. De beroepsmatig betrokkenen hebben meer een totaalbeeld voor de hele stad, al is de focus daarbinnen vaak sectoraal gekleurd (of wegen, of groen, of riolering etc). Hier is de blik dus juist smal, maar wordt wel een groot gebied bestreken. Beide percepties sluiten elkaar niet uit en zouden elkaar goed kunnen aanvullen.

Burgers zien vooral achterstallig onderhoud op het gebied van wegen. Met name de wegen in de eigen woonomgeving zijn volgens hen voor verbetering vatbaar. Ook zijn burgers kritisch over het aantal speelplekken voor oudere kinderen (van 7 tot 12 jaar). Circa een derde is ontevreden over de kwaliteit van het onderhoud van de speelplekken in het algemeen.

Ook op het punt van groen zien burgers problemen, al zijn er – vergeleken met wegen – meer burgers die het onderhoud goed vinden. Duidelijk is wel dat de gemeente grotere problemen ziet op het gebied van groenonderhoud. Volgens de professioneel betrokkenen is het groen op meer plaatsen ‘verouderd’ en moet er een renovatie plaatsvinden.

Er is in de begroting en rekening en in het afdelingsplan van Realisatie en Beheer relatief weinig aandacht voor speelplekken en –voorzieningen. Overigens is er wel recent een notitie Jeugd en Vrije tijd vastgesteld, waaruit de beschikbaarstelling van een budget voor nieuwe en aan te passen speelplaatsen volgt.

#### 5.5 Sterke en zwakke punten

Het verschil in beleving, tussen gemeente en burgers, van de kwaliteit van de openbare ruimte is een punt dat niet zo zeer ‘sterk’ of ‘zwak’ genoemd kan worden, maar dat wel permanente aandacht vraagt bij beleidsontwikkeling en uitvoering.

Onderstaand schema vat de sterke en zwakke punten betreffende het onderhoud samen.

##### Sterke punten

- Burgers waarderen de staat van het openbaar groen en de algemene netheid van de openbare ruimte met een 7,1.
- Kwaliteit en aantal speelplekken voor kinderen van 2 tot en met 6 jaar.
- De planning voor de riolering is volgens de gemeente goed op orde.

##### Zwakke punten

- Volgens de gemeente: de planmatigheid en financiering van het onderhoud van de openbare ruimte, met uitzondering van de riolering.
- Volgens de burgers: het zwerfafval in de gemeente als geheel, alsmede het aantal speelplekken voor kinderen van 7 tot en met 12 jaar. Circa een derde is ontevreden over de kwaliteit van de speelplekken, voor beide leeftijdsgroepen

(van 2 – 6 en van 7-12 jaar). Het onderhoud van de wegen in de eigen woonomgeving wordt door slechts een derde als goed beschouwd.

- Er is onvoldoende geld beschikbaar om voor alle wijken groenvisies te ontwikkelen en vervolgens ten uitvoer te brengen.
- Omdat een beleidskader ontbreekt, kan de gemeente moeilijk bepalen waar sprake is van achterstallig onderhoud.



## **6. Aanpak achterstallig onderhoud**

### **6.1 Inleiding**

Dit hoofdstuk gaat over de aanpak van achterstallig onderhoud. De volgende specifieke onderzoeksvragen worden beantwoord:

9. Op welke wijze wil de gemeente Woerden het achterstallig onderhoud aanpakken?
10. Zijn er voldoende middelen - menskracht, geld en tijd - om het probleem aan te pakken?
11. Financiert de gemeente Woerden het onderhoud van de openbare ruimte op een planmatige, doelmatige en transparante manier?

Deze vragen worden in de hiernavolgende paragrafen behandeld. Eerst beschrijven we de uitgangssituatie van de afdeling Realisatie en Beheer 'op dit moment' (in 2008). Daarna wordt het plan Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) geïntroduceerd, beschreven en beoordeeld. In de beoordeling is extra aandacht voor de financiering. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de gevonden sterke en zwakke punten.

### **6.2 De uitgangssituatie in 2008**

Begin 2008 heeft de afdeling Realisatie en Beheer 'alleen geld' en is er te weinig sprake van structureel beleid. Het IBOR-project moet hier een einde aan maken. Er ontbraken tot voor kort ook beheerplannen.

De afdeling is enige tijd geleden in deze vorm tot stand gekomen: beleid en uitvoering zijn samengevoegd. Het huidige afdelingshoofd is een verbetertraject voor de afdeling gestart; de analyse van de plannen en beleid voor de openbare ruimte (tabel 5.1) is hier een voorbeeld van.

In het verleden werd in de bestekken, die de afdeling opstelde, gewerkt met normen, die afkomstig waren uit een Collegebesluit uit 1993. Deze methodiek is volgens geïnterviewden in 2005 door bezuinigingen teruggebracht tot twee onderhoudsniveaus: voor woonwijken en voor het buitengebied. Volgens een ander zijn er 'binnen de afdeling weinig normen echt afgesproken'. Uitzondering hierop vormen normen voor het wegonderhoud. Dit wordt getoetst aan de CROW-normen.

Er wordt op dit moment onvoldoende planmatig gewerkt binnen de afdeling Realisatie en Beheer. De afdeling heeft het plan IBOR opgesteld om dit te verbeteren. Dit plan wordt in de volgende paragraaf besproken.

### **6.3 IBOR**

Hoewel er volgens de gemeente veel zaken betreffende het onderhoudsniveau van de openbare ruimte niet op orde zijn, gaat er volgens de geïnterviewden op de korte termijn niet veel fout. Het onderhoud wordt volgens een van hen nu uitgevoerd "zoals we het

altijd al deden". Toch is het volgens alle betrokkenen van belang om een verbeter slag te maken.

In de Trajectnotitie staan de volgende verbeterpunten genoemd:

- De raad kan haar kaderstellende en controlerende rol op dit moment niet goed uitvoeren, omdat door het ontbreken van beleid geen heldere kaders gesteld zijn voor het onderhoud. Er zijn dus ook geen echte doelstellingen om op te controleren.
- Zwerfvuil, afgevallen bladeren, slecht onderhouden beplanting, kuilen in de weg zijn een grote bron van ergernis voor bewoners. Door het ontbreken van de genoemde beleidskaders kan de gemeente niet goed uitleggen hoe het onderhoud wordt gedaan, omdat dit niet is vastgelegd. Daarnaast kan beleid helpen om meer kwaliteit te krijgen en prioriteiten te stellen om de ergste ergernissen van bewoners aan te pakken.
- Wanneer het beheer van de openbare ruimte niet gestructureerd en planmatig plaatsvindt, dan kunnen er (verkeers)onveilige situaties ontstaan. De veiligheid kan alleen gewaarborgd worden door een zorgvuldige en gedegen aanpak.
- Het rijk heeft verplicht gesteld om voor het onderhoud het beleidskader en de financiële consequenties daarvan in de begroting (paragraaf kapitaalgoederen) op te nemen. Ook moet de vertaling van de financiële consequenties in de begroting in die paragraaf beschreven worden. Op dit moment is dat door het ontbreken van het beleid en beheerplannen niet goed mogelijk<sup>10</sup>.
- Het beheer van de openbare ruimte kost veel geld. Er zijn dan ook grote financiële risico's mee gemoeid. Als er onvoldoende aan onderhoud wordt gedaan, dan ontstaat er een achterstand, die grote financiële consequenties kan hebben. Als de gemeente beschikt over helder beleid en goede beheerplannen, dan worden deze risico's in de hand gehouden.

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. Als de gemeenteraad geen (extra) geld beschikbaar stelt, zal er toch een (bestuurlijke) koppeling zijn gelegd tussen budget en kwaliteit van de openbare ruimte. Het is hierbij van belang om ook een kwaliteitsniveau met de raad af te spreken. Dit kan zowel op basis van eigen normen als op basis van de CROW-methodiek, die op dit moment ook de onderliggende norm voor onderdelen van het gemeentelijk onderhoudsbeleid vormt.

### **Gewenste situatie**

Het IBOR-project richt zich op de belangrijkste onderdelen die uit tabel 5.1 (*Knelpunten volgens afdeling Realisatie en Beheer per onderdeel onderhoud openbare ruimte, blz 19*) naar voren zijn gekomen. Volgens de notitie zijn dit de onderdelen waarbij de raad de voornaamste rol heeft<sup>11</sup>. Dat zijn het beleid (onderhoud) en de hiervoor benodigde budgetten. Zoals tabel 5.1 liet zien zijn dit ook de onderdelen waar de afdeling Realisatie en Beheer de voornaamste knelpunten signaleert. 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.

<sup>10</sup> Trajectnotitie d.d. 16-01-2008, blz 4.

<sup>11</sup> Trajectnotitie d.d. 16-01-2008, blz 7. Overigens zijn in tabel 4.1 niet alle gegevens uit de trajectnotitie opgenomen. Alleen de voor dit onderzoek relevante gegevens zijn opgenomen.

Er wordt volgens de notitie gestreefd naar niveau 2 (redelijk op orde). In toekomstige projecten kan een poging worden gedaan op niveau 3 (prima op orde) te halen<sup>12</sup>.

### **Projectopdracht**

Met dit project wordt een start gemaakt met de verbetering van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Hierbij zijn drie punten van belang:

- Het beleid voor het beheer en onderhoud globaal door middel van een gewenst kwaliteitsniveau vast te stellen.
- De bij het gewenste kwaliteitsniveau behorende structurele budgetten vast te stellen.
- Op basis van de huidige kwaliteit een indicatie geven van de benodigde incidentele budgetten ten behoeve van een inhaalslag, om de eventuele achterstand in de kwaliteit in te lopen.

De berekende budgetten worden meegenomen in de begroting 2010 en de meerjarenbegrotingen voor de daarop volgende jaren. Daarvoor moeten de resultaten van dit project begin 2009 beschikbaar zijn.

Dit project biedt volgens de Trajectnotitie de kans om het beheer en onderhoud van de openbare ruimte beleidsmatig goed vast te leggen en de benodigde financiële middelen daarvoor te onderbouwen en beschikbaar te krijgen.

Er is vaak veel belangstelling voor de openbare ruimte. Er gaat veel geld in om en het raakt bewoners direct. Dit blijkt mede uit de burgerenquête: bewoners kijken vooral naar hun eigen buurt als het gaat om onderhoud van de openbare ruimte. Het is daarom volgens de afdeling Realisatie en Beheer waarschijnlijk dat er genoeg draagvlak zal zijn voor dit project. Aan de andere kant is het mogelijk dat door grote financiële consequenties het draagvlak snel afneemt.

### **Financiën**

Als het gaat om de financiën maakt de gemeente onderscheid tussen structurele en incidentele budgetten. Het is van belang om in de begroting aan te geven hoeveel extra kosten er worden gemaakt in verband met de slappe bodem. Hiervoor krijgt de gemeente Woerden namelijk sinds kort een extra uitkering vanuit het gemeentefonds.

Bij de structurele budgetten wordt aangegeven hoeveel geld er benodigd is om de openbare ruimte op een bepaald kwaliteitsniveau te *houden*. Hiervoor wordt voor elk kwaliteitsniveau bepaald wat de benodigde onderhoudsinspanning (zie begrippenlijst) is. Op basis hiervan kunnen de structurele kosten per jaar bepaald worden. Een voorbeeld hiervan staat hieronder weergegeven.

Door deze methode wordt een relatie tussen het budget en het kwaliteitsniveau gelegd. Als het benodigde budget ontoereikend is, of er wordt op bezuinigd dan is het gevolg vrijwel automatisch dat er een ander kwaliteitsniveau nagestreefd wordt. Deze CROW-methodiek is niet zonder meer te vergelijken met de indeling die in 4.1 (knelpunten volgens afdeling Realisatie en Beheer) wordt gehanteerd. Volgens geïnterviewden zou Niveau A (en hoger) neerkomen op 'prima op orde'.

---

<sup>12</sup> Trajectnotitie d.d. 16-01-2008, blz 7. Overigens zijn in tabel 5.1 niet alle gegevens uit de trajectnotitie opgenomen. Alleen de voor dit onderzoek relevante gegevens zijn opgenomen.

**Tabel 6.1**

Voorbeeldmethodiek onderhoudsinspanning in relatie tot kwaliteitsniveau (o.b.v. CROW).

Niveau A+	Niveau A	Niveau B	Niveau C	Niveau D
Zwerfvuil: dagelijks opruimen	Zwerfvuil om de dag opruimen	Zwerfvuil wekelijks opruimen	Zwerfvuil 1x per 2 weken opruimen	Zwerfvuil maandelijks opruimen
€ 1,25 per m <sup>2</sup> per jaar	€ 0,75 per m <sup>2</sup> per jaar	€ 0,50 per m <sup>2</sup> per jaar	€ 0,30 per m <sup>2</sup> per jaar	€ 0,20 per m <sup>2</sup> per jaar
Verharding: 1x per 10 jaar herstraten	Verharding 1x per 20 jaar herstraten	Verharding 1x per 30 jaar herstraten	Verharding 1x per 40 jaar herstraten	Verharding 1x per 50 jaar herstraten
€ 3,00 per m <sup>2</sup> per jaar	€ 2,50 per m <sup>2</sup> per jaar	€ 2,00 per m <sup>2</sup> per jaar	€ 1,50 per m <sup>2</sup> per jaar	€ 1,00 per m <sup>2</sup> per jaar

Als de openbare ruimte op dit moment niet voldoet aan de gewenste kwaliteit, dan is er extra budget nodig om dit kwaliteitsverschil te overbruggen. Dit wordt ook wel achterstallig onderhoud genoemd. Met dit incidentele budget wordt een éénmalige inhaalslag gemaakt. De hoogte van het budget is afhankelijk van de huidige kwaliteit, de gewenste kwaliteit en het tempo waarmee die inhaalslag moet plaatsvinden. De berekening hiervoor is complex en moet eigenlijk in de beheerplannen plaatsvinden. Toch moet er bij het vormen van beleid al een inschatting gemaakt worden van het benodigde éénmalige budget, zodat de financiële gevolgen van de kwaliteitskeuzes in ieder geval inzichtelijk zijn.

#### 6.4 Beoordeling plan gemeente

Binnen de afdeling Realisatie en Beheer heerst het besef dat er het nodige moet gebeuren met betrekking tot de openbare ruimte. Volgens de eigen analyse van de gemeente is alleen de planning en financiering van het onderdeel riolering op orde en zullen de andere aspecten de komende tijd verbeterd moeten worden. Er komen in de beleving van de klachtenlijn veel klachten van burgers binnen. Op pagina 12 is echter al geconstateerd dat het aantal klachten in Woerden niet boven het landelijk gemiddelde ligt.

De afdeling Realisatie en Beheer zet in op het verbeteren van het onderhoudsbeleid en de daarbij horende budgetten. Deze twee onderdelen zijn nauw met elkaar verbonden en feitelijk niet los van elkaar te zien. Onderhoud leeft ook onder bewoners, omdat dit het deel van het beleid is dat zij ook 'zien'.

In de Trajectnotitie is op structurele wijze het IBOR-project op papier gezet. Belangrijk onderdeel uit het plan is de rol van de raad. In hoofdstuk 3 werd door meer geïnterviewden aangegeven dat plannen en bestekken vaak niet bestuurlijk worden gedekt. Het verdient daarom aanbeveling om de raad (zoals voorzien) een rol te geven bij de opstelling en vaststelling van het plan.



Een van de meest risicovolle onderdelen van het project zijn de financiën. Men is zich hier terdege van bewust. Door bezuinigingsrondes of heroverwegingen betreffende taken van de afdeling Realisatie en Beheer, en dus het onderhoud van de openbare ruimte, zou het hele plan op losse schroeven kunnen komen te staan. Om een financieel kader te bieden is uitgegaan van de CROW-methodiek als het gaat om de kwaliteit van het onderhoud. Er wordt nadrukkelijk de relatie gelegd tussen de kwaliteit (het onderhoudsniveau) en het budget.

Het plan van de gemeente is gedegen opgezet en geeft op hoofdlijnen antwoord op de geconstateerde knelpunten. Het heeft daardoor de potentie om tot verbetering te leiden. Toch is er een aantal opmerkingen te maken:

- De rol van de burger is in deze fase van het plan beperkt tot participatie via de wijkplatforms. Dat is op zich niet verkeerd, maar het IBOR-traject betekent een uitgelezen kans om bewoners in ieder geval de kans te bieden om mee te praten. De CROW-standaarden die gebruikt zijn kunnen prima aan burgers uitgelegd worden. In combinatie met een financieel plaatje kunnen mensen dan kiezen. Uiteraard beslist uiteindelijk de raad.
- De uitkomsten van de enquête laten zien dat er op enkele terreinen een verschil in waardering is voor het onderhoud van de openbare ruimte tussen burgers en de gemeente. Het gaat hierbij weliswaar om een momentopname, maar de kennis over de mening en waardering van de burger is van evident belang voor de verdere uitvoering van het plan.
- 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.

Uit hoofdstuk 5 komt naar voren dat de gemeente, vergeleken met de bewoners, in sterkere mate problemen op het gebied van groenonderhoud ziet. Bewoners zijn voorts juist minder tevreden over de wegen en de speelplekken voor kinderen, met name voor kinderen van 7 tot 12 jaar. Ook het zwerfafval is voor bewoners een probleem.

## 6.5 Beoordeling financiering

Over de situatie tot 2008 kan globaal gesteld worden dat de omvang van de budgetten leidend is voor het te bereiken kwaliteitsniveau. Een duidelijke uitzondering wordt gevormd door de riolering, waarbij wel te bereiken doelen (in het Gemeentelijk Riolering Plan) van een prijskaartje worden voorzien en vervolgens doorgerekend in de tarieven. In principe hoeft er zodoende geen afweging te worden gemaakt tussen verschillende beleidsvelden binnen de gemeente, omdat de financiering via tarieven geschiedt. Vanzelfsprekend is een dergelijke loskoppeling niet werkelijk aan de orde, omdat de vaststelling van de tarieven en daarmee de lasten voor de burger een taak van de gemeenteraad is, die een maximum aan tariefstijgingen heeft gesteld. Niettemin kunnen de werkwijze en financiering rond de riolering als gezond worden beschreven, met als belangrijke kanttekening dat inschattingfouten over de kosten en kostenontwikkelingen

de financiële prognoses en gevraagde tarieven sterk kunnen beïnvloeden. Belangrijk hierbij is dat in de periode van hoogconjunctuur gunstige aanbestedingen en contracten die binnen de begroting blijven zeldzamer worden. Het vereveningsfonds zal echter onaanvaardbare schommelingen in de (benodigde) tarieven kunnen opvangen.

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. Treffende voorbeelden zijn het opknappen van de binnenstad en en passant het achterstallig onderhoud daar mee te nemen en de grondige vernieuwingen van de speeltoestellen en plekken om te voldoen aan wettelijke eisen. In de plannen zit een dergelijk element ook verscholen, waar de Deltaplannen, bedoeld voor het opheffen van inklinkingproblemen, ook een deel van het achterstallig wegonderhoud zullen compenseren.

Een dergelijke wijze van 'ad hoc' financiering maakt de onderhoudsituatie 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 (met in achtneming van het gestelde over de Deltaplannen). Bij het groenonderhoud speelt nadrukkelijk dat er niet of nauwelijks budgetten zijn voor vernieuwing en renovatie. In de beleving van de burger is dit op dit moment niet nadrukkelijk een issue, maar bij verdere degradatie kan dit wel degelijk een probleem worden.

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. Realisatie en Beheer heeft (betrekkelijk onafhankelijk van een kwaliteitstraject) ingezet op beheerplannen. Wanneer hier niet alleen de te nemen maatregelen worden gegeneerd, maar ook (volgens plan) de daarbij behorende kosten, is dit een belangrijk planningsinstrument voor Realisatie en Beheer, maar ook voor de gemeenteraad, zeker als er faseringsmogelijkheden kunnen worden duidelijk gemaakt.

## 6.6 Sterke en zwakke punten

We vatten de belangrijkste bevindingen hieronder kort samen.

### Sterke punten

- De gemeente kiest ervoor om extra aandacht te geven aan het onderhoudsniveau en de daarbij horende budgetten. Er wordt nadrukkelijk gekozen voor een koppeling tussen kwaliteit, onderhoudsniveau en budget. De raad stelt kaders.
- De gemeente werkt aan beheerplannen voor onderhoud, die meerjarenplanningen mogelijk maken.

### **Zwakke punten**

- Op dit moment wordt er onvoldoende planmatig gewerkt binnen de afdeling Realisatie en Beheer.
- De raad kan haar kaderstellende en controlerende rol op dit moment niet goed uitvoeren, omdat door het ontbreken van beleid geen heldere kaders gesteld zijn voor het onderhoud.
- De financiële realiteit binnen de gemeente zorgt voor een accentverschuiving van gewenste kwaliteit en ambitie, naar haalbaarheid van kwaliteitsniveaus binnen de financiële randvoorwaarden.
- Het onderhoud van de openbare ruimte is in te bescheiden mate opgenomen in begroting en rekening. Inzicht in de werkelijke kosten ontbreekt daardoor.
- Het is zeer waarschijnlijk dat de begrote bedragen niet of nauwelijks voldoende zullen zijn om het huidige kwaliteitsniveau te handhaven. De sterk stijgende kosten voor arbeid betreffende onderhoud spelen hierbij een rol.
- De rol van de burger in het plan is beperkt tot participatie via de wijkplatforms. Dit kan breder ingezet worden.

Bijlage : begrippenlijst

### **Afbakening begrippen**

*Gemeente*: dit onderzoek spreekt regelmatig over 'de gemeente'. Deze term is breed ingezet; er kan zowel de raad, het college als het ambtelijk apparaat mee worden bedoeld. De context maakt dit duidelijk.

*Openbare ruimte*: Het gaat hierbij om de wegen en het groen (en alle objecten die daar in staan) die in eigendom, beheer en onderhoud van de gemeente Woerden zijn.

*Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) - project*: het plan van de afdeling Realisatie en Beheer van de gemeente Woerden om het onderhoudsniveau van de openbare ruimte in Woerden over meerdere jaren te verbeteren, voornamelijk neergelegd in de Trajectnotitie Integraal beleid onderhoud openbare ruimte.

*CROW*: kenniscentrum voor infrastructuur, verkeer en vervoer en openbare ruimte. In de kwaliteitscatalogus openbare ruimte die het CROW uitwerkt is een 'landelijke standaard voor onderhoudsniveaus' neergelegd.

*Onderhoud*: Het in stand houden van de bestaande openbare ruimte. Dit betekent het vlak houden van de wegen, het uitvoeren van straatreiniging (zwerfvuil, natuurlijk vuil), het netjes houden van het groen. De inrichting en de functionaliteit van de openbare ruimte worden buiten beschouwing gelaten.

*Integraal (zoals gebruikt in IBOR)*: met meenemen van alle onderdelen, zoals verharding, groen, verlichting, straatmeubilair, civiele kunstwerken, straatreiniging. Alleen de riolering wordt niet meegenomen, omdat deze via het gemeentelijk rioleringsplan een geheel eigen traject kent.

*Speelplekken*: locaties in de openbare ruimte waar door kinderen kan worden gespeeld. Een speelplek bestaat vaak uit *speeltoestellen*, maar kan ook een veld met twee doelen zijn waar door kinderen gevoetbald kan worden.

*Speeltoestel*: algemene benaming voor een bouwsel in de openbare ruimte waar door kinderen op gespeeld kan worden. In dit onderzoek gaat het om speeltoestellen voor openbaar gebruik.

*Realisatie en Beheer*: gemeentelijke afdeling, verantwoordelijk voor zowel het beleid op het gebied van en het onderhoud van de openbare ruimte.

*Onderhoudsinspanning*: de activiteiten en maatregelen die benodigd zijn om een gewenst kwaliteitsniveau te handhaven.