

Raadsvoorstel

Opsteller

Strijers, Annemieke

Vergadering van**Kenmerk**

Z/23/056681 / D/23/091365

Portefeuillehouder

Ad de Regt

Portefeuille

Openbare Ruimte/IBOR

Onderwerp

Rekenkameronderzoek Beheer en onderhoud kapitaalgoederen

Samenvatting

De rekenkamercommissie Woerden heeft een onderzoek laten uitvoeren naar het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen met als doel inzicht aan de raadsleden te verstrekken hoe zij kunnen (bij)sturen op het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte en de financiering ervan op de langere termijn, om zo de gewenste maatschappelijke opgave van het beheer van de openbare ruimte te realiseren. De hoofdconclusie van het onderzoek luidt dat het beheer en onderhoud van gemeentelijk vastgoed op orde is, maar dat de situatie rondom het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen in de openbare ruimte (wegen en civiele kunstwerken) van Woerden alarmerend is. De aanbevelingen in het onderzoek zijn erop gericht dat de raad aan zet is om de kwaliteit van het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen op korte termijn bij te sturen, met het oog op het waarborgen van de kwaliteit op langere termijn.

Gevraagd besluit

1. Kennis te nemen van het door de rekenkamercommissie Woerden uitgebrachte onderzoeksrapport naar het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen binnen de gemeente Woerden.
2. Het college opdracht te geven op korte termijn een realistisch meerjarenplan op te stellen voor planmatig preventief onderhoud, groot onderhoud en vervangingen ten aanzien van kapitaalgoederen in de openbare ruimte.
3. Het college opdracht te geven hierbij aan te geven welke financiële middelen nodig zijn en hoe hiervoor een financiële bestemmingsreserve of -voorziening te treffen, en op welke wijze deze op peil kan worden gehouden om het hierboven genoemde meerjarig onderhoudsplan te kunnen realiseren.
4. Het college opdracht te geven bij de behandeling van de kadernota aan te geven waar de financiële dekking vandaan kan komen, welke scenario's mogelijk zijn en welke (politieke) keuzemogelijkheden de raad heeft.

Inleiding

Volgens de werkwijze van de rekenkamercommissie Woerden zijn haar inspanningen gericht op het bevorderen van het doelmatig, doeltreffend en rechtmatig handelen van de gemeente Woerden. In dit kader heeft de rekenkamercommissie op 7 oktober 2021 tijdens de najaarsbijeenkomst met de raad aangekondigd onderzoek te doen naar het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen. Aanleiding was de vraag van de rekenkamercommissie of er goed inzicht is in de financiering en onderhoud- en vervangingssystematiek van de kapitaalgoederen van de gemeente om de gewenste

maatschappelijke effecten van het beheer van de openbare ruimte te realiseren. Doel van het onderzoek was inzicht verstrekken aan raadsleden in hoe zij kunnen (bij)sturen op het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte en de financiering ervan op de langere termijn om zo de gewenste maatschappelijke opgave van het beheer van de openbare ruimte te realiseren.

Onderzoeksbureau Partners+Pröpper is in maart 2022 gestart met het onderzoek dat was gericht op drie typen kapitaalgoederen: wegen, civiele kunstwerken en gemeentelijk vastgoed. Op 20 december 2022 was het eindrapport met conclusies en aanbevelingen gereed en is het college om een bestuurlijke reactie gevraagd. Beide documenten zijn als bijlagen bij dit raadsvoorstel toegevoegd.

Participatieproces

Wat willen we bereiken

De rekenkamercommissie wil met dit raadsvoorstel de gemeenteraad handvatten bieden om te kunnen (bij)sturen op het gebied van beheer en onderhoud van kapitaalgoederen met het oog op het waarborgen van de kwaliteit op langere termijn.

Wat gaan we daarvoor doen

Argumenten

Het rekenkameronderzoek naar kapitaalgoederen heeft de volgende conclusies.

Hoofconclusie: het beheer en onderhoud van gemeentelijk vastgoed is op orde. De gemeente heeft gewaarborgd dat het gemeentelijk vastgoed in redelijke conditie is en blijft. Ook worden maatregelen genomen om het gemeentelijk vastgoed te verduurzamen.

De situatie rondom het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen in de openbare ruimte van woerden is alarmerend, want:

Deelconclusie 1: de door de raad in 2009 vastgestelde ambitie rondom het (beeld)kwaliteitsniveau van de openbare ruimte is door bezuinigingen geheel verlaten en teruggeschroefd naar het minimale wettelijke niveau van zorgplicht van de gemeente, namelijk het zorgdragen voor een veilige leefomgeving.

Deelconclusie 2: De raad heeft geen enkele zekerheid dat de kwaliteit van kapitaalgoederen in de openbare ruimte op peil blijft. Dat wil zeggen dat er geen zekerheid is dat de gemeente deze kapitaalgoederen op het minimale niveau van de wettelijke zorgplicht (zorg dragen voor een veilige leefomgeving) weet te houden en achterstallig onderhoud oplost. De raad is wel op de hoogte van de risico's die hiermee gemoeid zijn.

Deelconclusie 3: De risico's van de huidige strategie ten aanzien van beheer en onderhoud van wegen en civiele kunstwerken, maar ook deels voor vastgoed, zijn aanzienlijk en stapelen zich gaandeweg verder op.

In aansluiting op de conclusies worden twee aanbevelingen aan de raad en een aanbeveling aan het college gedaan.

Aanbeveling 1 aan de raad: Reanimeer vanuit goed rentmeesterschap het planmatig en preventief onderhoud.

- Vraag het college op korte termijn een realistisch meerjarenplan op te stellen voor planmatig preventief onderhoud, groot onderhoud en vervangingen ten aanzien van kapitaalgoederen in de openbare ruimte;
- Vraag het college hierbij aan te geven welke financiële middelen nodig zijn en hoe hiervoor een financiële bestemmingsreserve of -voorziening te treffen, en op welke wijze deze op peil kan worden gehouden om het hierboven genoemde meerjarig onderhoudsplan te kunnen realiseren.
- Vraag het college bij de behandeling van de kadernota aan te geven waar de financiële dekking vandaan kan komen, welke scenario's mogelijk zijn en welke (politieke) keuzemogelijkheden de raad heeft.

Aanbeveling 2 aan de raad: Kies voor een hoger ambitieniveau dan enkel het voldoen aan de wettelijke zorgplicht.

- Vraag het college om bij het opstellen van een realistisch meerjarenplan, voor onderhoud van kapitaalgoederen in de openbare ruimte, rekening te houden met een kwaliteitsniveau dat minimaal een stap hoger ligt dan de minimale wettelijke zorgplicht. Het sturen op de ondergrens is namelijk te risicovol omdat bij tegenvallers de gemeente direct de veiligheid van de leefomgeving niet meer kan garanderen.

Aanbeveling 3 aan het college: Neem bij het afsluiten van nieuwe contracten met aannemers het wegwerken van achterstallig onderhoud als prioriteit mee en doe dit in samenhang met het oplossen van personele tekorten.

- Richt voor het oplossen van het personeelstekort bij de gemeente een taskforce in, voor zover dat nog niet is gedaan.
- Werk samen met bedrijven om met oplossingen te komen voor het personeelstekort in de uitvoering.

Kanttekeningen, risico's en alternatieven

Het verder uitstellen van onderhoud kan zorgen voor een stuwmeer van niet uitgevoerde onderhoudsactiviteiten en -projecten. Bij ongewijzigd beleid zullen de jaarlijks benodigde financiële middelen voor onderhoud vanaf 2022 structureel substantieel hoger zijn dan de beschikbaar gestelde financiële middelen. Bij ongewijzigd beleid dreigt dit op termijn te resulteren in een uitputting van de bestemmingsreserve voor onderhoud van gemeentelijk vastgoed en een achteruitgang van het kwaliteitsniveau.

Financiële gevolgen van het voorgestelde besluit

Het raadsbesluit heeft geen directe financiële gevolgen.

Communicatie

Aan de raad wordt voorgesteld om het college opdracht te geven om de aanbevelingen van de rekenkamercommissie uit te voeren. Wanneer de raad dit besluit, heeft het college tot taak om het raadsbesluit uit te voeren en kan de raad kan controleren of dit daadwerkelijk wordt gedaan. De rekenkamercommissie zal het beleid met interesse afwachten en kan, na een aantal jaren, een vervolgonderzoek doen om te bepalen in hoeverre de door de raad overgenomen aanbevelingen zijn uitgevoerd. Aanvullend zal de commissie kritisch blijven volgen wat de stand van zaken van de opvolging van de aanbevelingen is en hierover rapporteren in haar jaarverslag.

Vervolgproces

Bevoegdheid raad

In artikel 185 lid 4 van de Gemeentewet is vastgelegd dat de rekenkamer(commissie) een afschrift van haar rapporten aan de raad (en het college) zendt. In lid 2 van hetzelfde artikel is vastgelegd dat de rekenkamercommissie de opmerkingen en bedenkingen, die zij naar aanleiding van haar bevindingen van belang acht, aan de raad (en het college) meedeelt. De rekenkamercommissie kan aan de raad of aan het college ter zake voorstellen doen. Door dit raadsbesluit te nemen geeft de raad formeel de opdracht aan het college om de aanbevelingen van de rekenkamercommissie uit te voeren.

Bijlagen

- D/23/089954 Bestuurlijke reactie rekenkamerrapport kapitaalgoederen
- D/23/091185 Eindrapport Onderzoek kapitaalgoederen rekenkamercommissie Woerden

Ter attentie van de Rekenkamercommissie

Blekerijlaan 14
3447 GR Woerden
Postbus 45
3440 AA Woerden

Telefoon 14 0348
Fax (0348) 42 84 51
gemeentehuis@woerden.nl
www.woerden.nl

Onderwerp:
Bestuurlijke reactie rekenkamerrapport kapitaalgoederen

BTW-nummer
NL0017.21.860.B.02
KvK-nummer
50177214
IBAN-nummer
NL41BNGH0285009672

Uw Kenmerk:

Datum: 15 februari 2023

Documentnr.:D/23/089954
Zaaknr.: Z/23/056319

Behandeld door:
College van B&W
gemeente Woerden

Geachte rekenkamercommissie,

Hartelijk dank voor toezending van het rapport "Beheer en onderhoud van Kapitaalgoederen". Het college is van mening dat u een gedegen rapportage heeft opgesteld, die de werkwijze en de feitelijke situatie van het beheer gemeentelijk Vastgoed en beheer kapitaalgoederen Openbare Ruimte goed beschrijft. Een resultaat van een adequaat historisch overzicht van de ontwikkelingen die geleid hebben tot de situatie waarin wij ons nu bevinden en de uitdagingen waar wij voor staan. Het college onderschrijft de conclusie(s) en de aanbeveling die aan ons college gericht zijn en staat achter de aanbevelingen richting de gemeenteraad.

Het college heeft in een eerder stadium reeds onderkend dat t.a.v. onze kapitaalgoederen en het planmatig beheer en onderhoud daarvan, kwaliteitsverbeteringen nodig zijn. Hierop zijn o.a. in het collegewerkprogramma (CWP) doelstellingen en opgaven voor onze bestuursperiode met de gemeenteraad en directie afgesproken. Dat uw conclusies en aanbevelingen hierop aansluiten geeft ons het vertrouwen dat wij de goede weg in zijn geslagen.

In lijn met uw 1^e aanbeveling, 'reanimeer goed rentmeesterschap het planmatig en preventief onderhoud' is team Vastgoed goed op weg met de verbetering van het planmatig beheer van de kapitaalgoederen en de uitvoering daarvan. Zo zijn de budgetten voor het MJOP in overeenstemming gebracht met het geactualiseerde MJOP. Hiervoor is een raadsvoorstel in voorbereiding.

Bij team Realisatie & Beheer wordt, onder begeleiding van RHDHV, de startnotitie strategisch assetmanagement opgesteld. Het inrichten van een goede assetmanagementorganisatie stelt de

gemeente in staat om de juiste keuzes te maken met de beschikbare middelen en transparant te kunnen zijn over de risico's die overblijven. Dit ontwikkeltraject kost tijd en heeft baat bij een gedegen en gedragen plan. De startnotitie is hier een goed startpunt voor. Vervolgens volgt de 'keuzeknoppennotitie' (met beleidskeuzes voor te leggen aan de raad) wat resulteert in een nieuw beleidsplan openbare ruimte.

De keuzeknoppennotitie kan hiermee invulling geven aan uw 2^e aanbeveling, 'kies voor een hoger ambitieniveau dan enkel het voldoen aan de wettelijke zorgplicht'. Uitgangspunt daarbij is het economisch optimaal beheer over de hele levensduur van de objecten in onze buitenruimte, met inachtneming van de actuele doelstellingen zoals op het gebied van klimaat. Het college onderschrijft dat dit andere financiële keuzes en kaderstelling op het domein vraagt en zal hierover met de gemeenteraad in gesprek gaan, geld kan immers maar een keer worden uitgegeven. Het traject dat hierboven is geschetst maakt de te maken keuzes en bijbehorende risico's inzichtelijk.

Aansluitend op de keuzeknoppennotitie zullen wij de beheerplannen voor alle onderdelen in de openbare ruimte uitwerken en vaststellen. Bij de uitvoering van deze beheerplannen zullen wij uw 3^e aanbeveling, 'neem bij het afsluiten van nieuwe contracten met aannemers het wegwerken van achterstallig onderhoud als prioriteit mee en doe dit in samenhang met het oplossen van personele tekorten', uitvoering geven.

Conform het CWP (o.a. opgaven 2.1.1. & 2.1.2.) hebben wij, met ondersteuning van externe expertise, in deze bestuursperiode een start gemaakt met bovenstaand proces en proberen wij de implementatie hiervan deze bestuursperiode gedaan te krijgen. Daaraan voorafgaand en minstens parallel zal de formatie op sterkte moeten worden gebracht om proces en uitvoering te realiseren (CWP 1.7.1.& 1.7.2).

Wij blijven de gemeenteraad intensief informeren over de formatie ontwikkelingen en uitdagingen zodat zij mede hierop haar verwachtingen kan uitspreken voor de uitvoering van haar besluiten.

Wij danken u voor uw gedegen werk en heldere uitwerking en adviezen. Nogmaals, wij zullen uw aanbevelingen overnemen en in lijn met het CWP en in overeenstemming met de gemeenteraad, binnen onze mogelijkheden, oppakken.

Met vriendelijke groeten,
Het college van burgemeester en wethouders,



drs. M.H. Brander
gemeentesecretaris



V.J.H. Molkenboer
burgemeester



> Eindrapport

Beheer en onderhoud van kapitaalgoederen

Een onderzoek van de rekenkamercommissie Woerden



Leeswijzer

Het voorliggende rapport bestaat uit twee delen en bijlagen.

Deel 1 De Kern	<p>Deel 1 bevat de kern van het onderzoek en kan eigenstandig gelezen worden. Het bevat de inleiding, de onderzoeksvragen en de conclusies en aanbevelingen.</p> <p>In de conclusie wordt de centrale vraagstelling van het onderzoek beantwoord.</p>
Deel 2 De Bevindingen	<p>Deel 2 is voor de lezer die meer details tot zich wil nemen.</p> <p>Het bevat de onderbouwing van de conclusies middels bevindingen en in dit deel worden alle deelvragen van het onderzoek beantwoord. Elk hoofdstuk start met een beantwoording van de deelvragen en de daarop volgende paragrafen bevatten de bevindingen waarop de antwoorden gestoeld zijn.</p>
Bijlagen	<ul style="list-style-type: none">• Het beleidsproces Integraal Beheer Openbare Ruimte.• Respondenten- en bronnenlijst.

Colofon

Deze rapportage is opgesteld in opdracht van de rekenkamercommissie Woerden. De rapportage geeft zicht op het beleid en de werkwijze van de gemeente Woerden ten aanzien van het beheer en onderhoud van wegen, civiele kunstwerken en vastgoed en de lessen die daaruit getrokken kunnen worden.

De rapportage is opgesteld door drie onderzoekers van het bestuurskundig onderzoeks- en adviesbureau Partners+Pröpper: Drs. Oscar Kramer, Ing. Peter Struik MBA en Hilda Sietsema.

Noordwijk, 20 december 2022

Inhoudsopgave

Deel 1	De Kern	4
1	Inleiding.....	5
1.1	Aanleiding en achtergrond van het onderzoek.....	5
1.2	Doel en vraagstelling.....	5
1.3	Aanpak en evaluatiemodel.....	6
2	Conclusies.....	8
3	Aanbevelingen.....	12
Deel 2	De Bevindingen	14
4	Het beleid ten aanzien van beheer en onderhoud	15
4.1	Ontwikkeling van het beleid over de afgelopen twaalf jaar	17
4.2	Het huidige beleid voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte	23
4.3	Het huidige beleid voor beheer en onderhoud van gemeentelijk vastgoed	25
5	De uitvoering en de resultaten	27
5.1	Vertaling van het beleid in uitvoeringsplannen.....	29
5.1.1	Onderhoudsprogrammering Openbare Ruimte	29
5.1.2	Onderhoudsprogrammering gemeentelijk vastgoed	30
5.2	De uitvoering.....	31
5.2.1	Beheer en onderhoud van de openbare ruimte	31
5.2.2	Beheer en onderhoud van het gemeentelijk vastgoed	32
5.3	Resultaten van het beheer en het onderhoud.....	35
5.3.1	Realisatie van de uitvoeringsdoelen openbare ruimte	35
5.3.2	Realisatie uitvoeringsdoelen van vastgoed en opgaven rondom duurzaamheid.....	36
5.4	Gevolgen van de strategische heroriëntatie	38
5.4.1	Gevolgen voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte.....	38
5.4.2	Gevolgen voor beheer en onderhoud van gemeentelijk vastgoed	42
6	De rol van de raad	43
6.1	De kaderstellende rol van de raad	44
6.2	De controlerende rol van de raad	44
Bijlage 1	Uitwerking van het beleidsproces IBOR	46
Bijlage 2	Respondenten en schriftelijke bronnen.....	47

1

De Kern

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond van het onderzoek

De gemeente is als eigenaar en beheerder verantwoordelijk voor de kwaliteit van kapitaalgoederen. Bij kapitaalgoederen gaat het om wegen, bruggen, straatmeubilair, groen, water, riolering en gebouwen. Het beheer en onderhoud van deze kapitaalgoederen is geen doel op zichzelf, maar van groot belang voor het realiseren van maatschappelijke opgaven op het terrein van bijvoorbeeld wonen, leefbaarheid, veiligheid, welzijn en mobiliteit.

Goed beheer en onderhoud is ook nodig om kapitaalvernietiging te voorkomen. De kosten van het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen leggen namelijk een substantieel beslag op de begroting van de gemeente. In 2015 bleek er binnen Woerden sprake van steeds verder oplopend achterstallig onderhoud. De raad heeft met ingang van 2016 extra geld ter beschikking gesteld voor het structureel ophogen van het onderhoudsbudget en het eenmalig wegwerken van het achterstallig onderhoud.

De rekenkamercommissie vraagt zich af of er helder zicht is op de stand van zaken rondom het onderhoud, en of de raad hier voldoende zicht op heeft om zodoende zijn kaderstellende en controlerende rol in te kunnen vullen. Met dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie hier zijn licht op laten schijnen, waarbij specifiek is gekeken naar drie typen kapitaalgoederen: wegen, civiele kunstwerken en het gemeentelijk vastgoed.

1.2 Doel en vraagstelling

Doelstelling

Het doel van het onderzoek is inzicht aan raadsleden te verstrekken hoe zij kunnen (bij)sturen op het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte en de financiering ervan op de langere termijn, om zo de gewenste maatschappelijke opgave van het beheer van de openbare ruimte te realiseren.

Centrale vragen

- > Wordt de raad door het college met informatie in staat gesteld om te sturen op het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte en het gemeentelijk vastgoed?
- > Hoe wordt de raad zekerheid gegeven dat het op peil houden van de kwaliteit van de kapitaalgoederen op de langere termijn financieel is gewaarborgd?

Deelvragen

Om de centrale vragen te kunnen beantwoorden zijn de onderstaande deelvragen geformuleerd.

BELEID

- 1 Wat is het beleid binnen de gemeente voor het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen?
 - > Wat zijn de ambities, de doelen en de kaders?
 - > Welke uitgangspunten worden gehanteerd om het risico op achterstallig onderhoud en onvoldoende financiële dekking te beheersen?
- 2 Welke financiële middelen heeft de gemeente hiervoor beschikbaar gesteld?
- 3 Hoe wordt met beleid gewaarborgd dat op lange termijn voldoende financiële middelen beschikbaar zijn voor het op peil houden van de gewenste kwaliteit van kapitaalgoederen?

UITVOERING EN RESULTATEN

- 4 Op welke wijze worden beleidsplannen voor het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen vertaald naar (meerjaren)beheer- en onderhoudsplannen en benodigde financiële middelen?
 - > Welke maatregelen worden genomen om het risico op achterstallig onderhoud en onvoldoende financiële dekking te beheersen?

- 5 Wat is de stand van zaken van de lopende beheer- en onderhoudsplannen en de benutting van financiële middelen?
 - > In hoeverre worden de lopende beheer- en onderhoudsplannen gerealiseerd?
 - > In hoeverre wordt de het gewenste kwaliteitsniveau van kapitaalgoederen gerealiseerd?
 - > In hoeverre worden de financiële budgetten benut?
 - > Wat zijn verklaringen voor het wel of niet realiseren van de plannen en het beoogde kwaliteitsniveau van kapitaalgoederen en het wel of niet benutten van financiële budgetten?

ROL VAN DE RAAD

- 6 Hoe wordt de raad door het college in staat gesteld om zijn kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen?
 - > Aan welke informatie heeft de raad behoefte over onderhouds- en vervangingsprojecten in de vier fasen van de planning & control cyclus (PDCA-cyclus)?
 - > Welke beheersingsinformatie verstrekt het college aan de raad?
 - > Komt deze informatieverstrekking tegemoet aan de behoefte van de raad?

- 7 Welke informatie is voor de raad wenselijk om te kunnen controleren of het risico van onvoldoende financiële dekking voor het in stand houden van het kwaliteitsniveau van kapitaalgoederen is afgedekt?
 - > Ontvangt de raad tijdig de gewenste informatie over de financiële risico's en de beheersing daarvan?

LESSEN EN AANBEVELINGEN

- 8 Welke lessen zijn te trekken?
- 9 Wat zijn concrete aanbevelingen?

1.3 Aanpak en evaluatiemodel

Afbakening

Het onderzoek richt zich op het beheer- en onderhoud van drie typen kapitaalgoederen: **wegen, civiele kunstwerken en gemeentelijk vastgoed.**

Aanpak

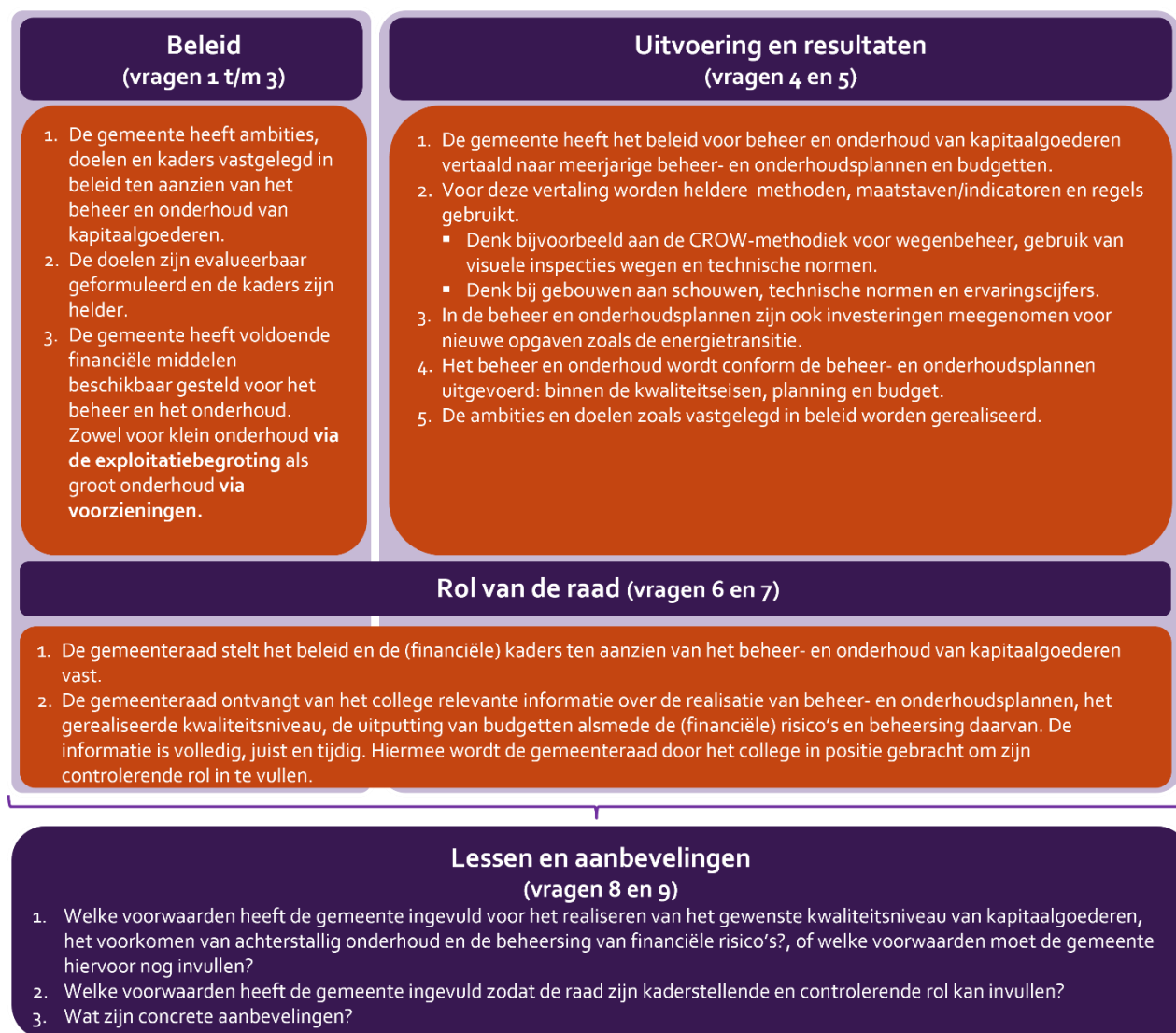
Het onderzoek is uitgevoerd in drie stappen:

- 1 *Inventarisatie en oriëntatie:* in deze stap zijn oriënterende gesprekken gevoerd met sectorhoofden die verantwoordelijk zijn voor onderhoud, programma- en gebiedsmanagement. Tevens is het gemeentelijk beleid op het terrein van beheer en onderhoud bestudeerd.
- 2 *Verdieping:* in deze stap zijn verdiepende gesprekken gevoerd en zijn relevante documenten bestudeerd. Tevens zijn casussen bestudeerd om bij bevindingen een concreet beeld te verkrijgen. Oorspronkelijk uitgangspunt was een casus voor een weg, een brug en gemeentelijk vastgoed te bestuderen. Door beperkte ambtelijke capaciteit bleek het niet mogelijk een casus rondom een brug te bestuderen. De documenten konden niet aan de onderzoekers geleverd worden. De casussen worden ter illustratie van bevindingen in deel 2 van het rapport gebruikt.

- 3 *Rapportage*: als laatste is het onderzoeksrapport opgesteld conform het protocol van de rekenkamer van Woerden, aangaande de ambtelijke verificatie en de bestuurlijke zienswijze op conclusies en aanbevelingen.

Evaluatiemodel

Als 'roer' op het onderzoek is het onderstaande evaluatiemodel gebruikt. Het evaluatiemodel sluit aan op de deelvragen en bevat tevens de hoofdnormen die gebruikt zijn in het onderzoek.



Figuur 1.0: Evaluatiemodel en hoofdnormen

2 Conclusies

In dit hoofdstuk worden lessen getrokken uit het onderzoek en de centrale vragen beantwoord. Voor een nadere onderbouwing met bevindingen zie verder deel II van dit rapport.

Centrale vragen

- > Wordt de raad door het college met informatie in staat gesteld om te sturen op het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte en het gemeentelijk vastgoed?
- > Hoe wordt de raad zekerheid gegeven dat het op peil houden van de kwaliteit van de kapitaalgoederen op de langere termijn financieel is gewaarborgd?

Hoofdconclusie

Het beheer en onderhoud van gemeentelijk vastgoed is op orde. De gemeente heeft gewaarborgd dat het gemeentelijke vastgoed in redelijke conditie is en blijft. Ook worden maatregelen genomen om het gemeentelijk vastgoed te verduurzamen.

De situatie rondom het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen in de openbare ruimte van Woerden is alarmerend, want:

Deelconclusies

- 1 De door de raad in 2009 vastgestelde ambitie rondom het (beeld)kwaliteitsniveau van de openbare ruimte is door bezuinigingen geheel verlaten en teruggeschoefd naar het minimale wettelijke niveau van zorgplicht van de gemeente, namelijk het zorgdragen voor een veilige leefomgeving.
- 2 De raad heeft geen enkele zekerheid dat de kwaliteit van kapitaalgoederen in de openbare ruimte op peil blijft. Dat wil zeggen dat er geen zekerheid is dat de gemeente deze kapitaalgoederen op het minimale niveau van de wettelijke zorgplicht (zorg dragen voor een veilige leefomgeving) weet te houden en achterstallig onderhoud oplost. De raad is wel op de hoogte van de risico's die hiermee gemoeid zijn.
- 3 De risico's zijn aanzienlijk en stapelen zich ook gaandeweg verder op.

We lichten de drie deelconclusies hieronder verder toe en sluiten dat af met een compacte samenvatting in een schematisch overzicht. We richten ons hierbij grotendeels op de kapitaalgoederen in de openbare ruimte (wegen en vastgoed) omdat, zoals genoemd, de situatie rondom het beheer en onderhoud van deze kapitaalgoederen alarmerend is.

Deelconclusie 1: in de loop der jaren wordt het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte teruggeschoefd naar het minimale wettelijke niveau.

De raad wordt door het college in staat gesteld om te sturen op het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte en het gemeentelijk vastgoed. Dit door kaders te stellen met vaststelling van het beleid Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR), Spelregels Vastgoed en de daaruit voortvloeiende Meerjaren Onderhoudsplannen (MOP's). De raad kan dat ook doen in het geval van tussentijdse beleidswijzigingen die door het college worden voorgelegd. Dit is het geval geweest bij de strategische heroriëntatie in 2020. De raad kan verder de voortgang van de MOP's controleren aan de hand van de door het college verstrekte tussenrapportages, de zogeheten zomer- en winterupdates.

Door opeenvolgende bezuinigingen is gaandeweg in de periode van 2009 tot 2022 het in de IBOR gestelde beeldkwaliteitsniveau van de openbare ruimte geheel verlaten en teruggeschroefd naar het minimale niveau van zorgplicht van de gemeente, namelijk het waarborgen van een veilige omgeving:

- > De raad heeft in **2009** kaders gesteld met de vaststelling van het beleid Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR). Daarbij heeft de raad de beeldkwaliteit van de openbare ruimte vastgesteld op het B-niveau;
- > Vanwege bezuinigingen is met een evaluatie van het IBOR in **2015** het beeldkwaliteitsniveau teruggeschroefd naar het C-niveau;
- > Met vaststelling van strategische heroriëntatie in **2020** is het beeldkwaliteitsniveau geheel losgelaten en wordt enkel nog gestuurd op het minimale niveau van zorgplicht van de gemeente, namelijk het waarborgen van een veilige leefomgeving en het voorkomen van schade aan eigendommen van derden.

Deelconclusie 2: geen zekerheid dat de kwaliteit op peil blijft.

De raad heeft geen enkele zekerheid dat de kwaliteit van wegen en civiele kunstwerken op peil blijft. Er is geen zekerheid dat de gemeente deze kapitaalgoederen op het minimale niveau van de wettelijke zorgplicht (zorg dragen voor een veilige leefomgeving) weet te houden en achterstallig onderhoud oplost. De raad is wel op de hoogte van de risico's die hiermee gemoeid zijn omdat het college de raad hierover heeft geïnformeerd. Die risico's zijn aanzienlijk, maar de raad heeft verder niet bijgestuurd om de risico's te verkleinen. Ten aanzien van de kwaliteit van gemeentelijk vastgoed heeft de raad overigens wel meer zekerheid dat de kwaliteit op peil blijft. We lichten dit hieronder verder kort toe.

WAARBORGEN VAN DE KWALITEIT VAN WEGEN EN CIVIELE KUNSTWERKEN

Door financiële tekorten zijn er substantiële maatregelen genomen om de gemeentelijke begroting meerjarig sluitend te krijgen. Deze maken dat de raad geen zekerheid heeft dat de kwaliteit van wegen en civiele kunstwerken op peil blijft. De belangrijkste maatregelen zijn dat planmatig onderhoud niet meer wordt uitgevoerd en vervangingsinvesteringen worden uitgesteld. Hierdoor is er enkel nog sprake van ad-hoc en reactief correctief onderhoud. Dit is voornamelijk gericht op het waarborgen van de veiligheid en het voorkomen van schade aan eigendommen van derden. Hiervoor worden wegen en civiele kunstwerken periodiek geïnspecteerd. Wanneer reparaties nodig zijn, en deze niet uit de exploitatiebegroting kunnen worden gefinancierd, dan verstrekt de raad hiervoor extra financiële middelen.

Met deze strategie neemt het achterstallig onderhoud gaandeweg toe. Door uitstel van planmatig onderhoud en vervangingsinvesteringen is dit al jaren aan de gang. Inwoners zien ook langzamerhand de effecten van oplopende achterstanden. Het aantal meldingen van inwoners loopt aantoonbaar op. In dit lopende jaar 2022 zijn al 2.000 meer meldingen binnengekomen dan in voorgaande jaren.

Door het niet meer uitvoeren van planmatig onderhoud en uitstel van vervangingsinvesteringen worden ook de financiële lasten naar achteren geschoven en is de gemeente op termijn ons inziens duurder uit. De levensduur van kapitaalgoederen zal immers worden verkort door het ontbreken van preventief onderhoud, dat in de regel op een planmatige wijze dient plaats te vinden. Door het uitstellen van groot onderhoud en vervangingen wordt ook de kans die een integrale aanpak biedt niet meer benut. Bijvoorbeeld door tegelijkertijd met groot onderhoud klimaatadaptieve maatregelen te nemen, zoals het tegengaan van wateroverlast en hittestress .

WAARBORGEN VAN DE KWALITEIT VAN GEMEENTELIJK VASTGOED

De raad heeft wel meer zekerheid over het op peil blijven van de kwaliteit van gemeentelijk vastgoed. Op advies van Publieke Sector Accountants en conform het Besluit Begroting en

Verantwoording (BBV), moet en wil de gemeente Woerden een onderhoudsvoorziening 'groot onderhoud' vormen. Hiermee kan een meer stabiele en constante meerjarige begroting worden gewaarborgd. Een belangrijke voorwaarde voor het vormen van een voorziening is een sluitende onderhoudsbegroting in meerjarenperspectief. Op basis van dat advies wil het college dan ook aan de raad voorleggen de begroting voor onderhoud structureel te verhogen, mede om planmatig preventief onderhoud mogelijk te maken. Daarnaast zijn door het college maatregelen ter verduurzaming opgenomen in de meerjarige onderhoudsplannen en/of worden maatregelen om gebouwen energieneutraal te maken nog voorgelegd aan de raad.

Deelconclusie 3: risico's stapelen op.

De risico's van de huidige strategie ten aanzien van beheer en onderhoud van wegen en civiele kunstwerken, maar ook deels voor vastgoed, stapelen zich op.

Inmiddels is dit jaar de achterstand in het onderhoud van wegen en civiele kunstwerken verder opgelopen en worden onderdelen van de onderhoudsplannen doorgeschoven naar volgende jaren. Dit brengt het risico met zich mee dat een stuwmeer van niet uitgevoerde onderhoudsactiviteiten en -projecten ontstaat. Het college geeft aan te verwachten dat deze opgebouwde achterstand volgend jaar weggewerkt kan worden, onder de voorwaarde dat de gemeente over voldoende personeel beschikt. Door dat laatste stapelen de risico's op:

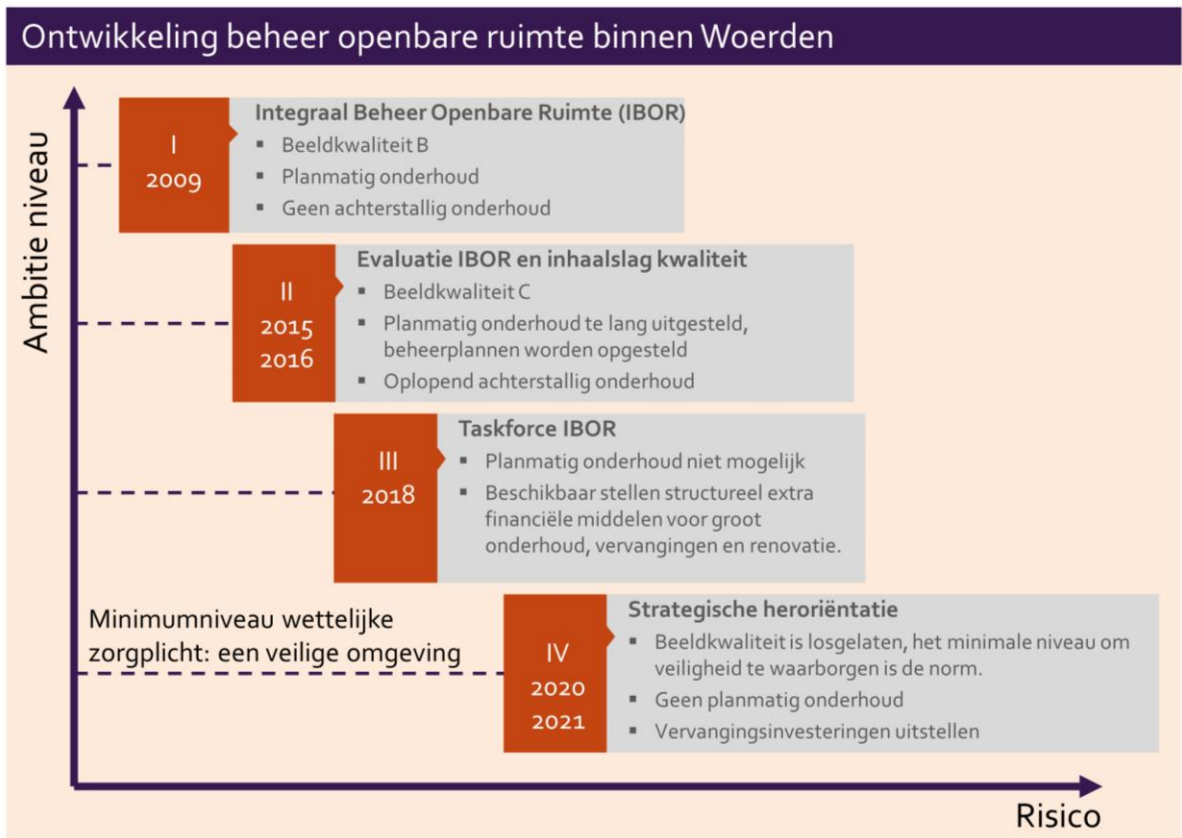
- > Er is krapte op de arbeidsmarkt en pogingen van de gemeente Woerden om personeel te werven hebben niet tot het gewenste resultaat geleid;
- > Het blijkt niet mogelijk om bedrijven in te schakelen die de werkzaamheden voor de gemeente uit kunnen voeren. Ook de bedrijven kampen met personeelstekorten. Daardoor wordt een optie onderzocht om intern met de beschikbare ambtelijke capaciteit te schuiven, zodat er nog *iets* gerealiseerd kan worden van de doelen in de onderhoudsplannen. Maar hiermee zullen de opgebouwde achterstanden volgend jaar niet weggewerkt worden;
- > Ambtenaren van het Team Vastgoed zijn faciliterend en afhankelijk van beleid en plannen die gemaakt worden door beleidsinhoudelijke afdelingen. Dit betekent dat onderhoud op een laag pitje komt te staan wanneer benodigd beleid op zich laat wachten.

Tijdens het onderzoek was het gebrek aan ambtelijke capaciteit ook duidelijk merkbaar. Het bleek dat het voor een aantal medewerkers niet mogelijk was binnen een redelijk tijdsbestek informatie rondom concrete casuïstiek aan te leveren voor dit onderzoek. Het duurde ook vaak lang voordat mails werden beantwoord en meerdere malen bleek de kennis niet meer voorhanden door personeelwisselingen en vertrek van personeel. Voor alle duidelijkheid: er was geen sprake van onwil maar eenvoudigweg een gebrek aan personele capaciteit en personeelwisselingen.

Samenvatting conclusies

Hieronder vatten we de conclusies nog eens samen in een compact schematisch overzicht. Dit overzicht is met een nadere toelichting ook te vinden in Deel 2 paragraaf 4.1 van dit rapport.

Het overzicht maakt duidelijk dat de risico's voor de gemeente over de afgelopen jaren zijn toegenomen en dat tegelijkertijd het ambitieniveau van de gemeente is afgenomen.



3 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk doen we in aansluiting op de conclusies twee aanbevelingen aan de raad en een aanbeveling aan het college. We richten ons hierbij op de kapitaalgoederen in de openbare ruimte (wegen en vastgoed) omdat, zoals genoemd, de situatie rondom het beheer en onderhoud van deze kapitaalgoederen alarmerend is. Wij doen ten eerst aanbevelingen aan de raad omdat, gezien de alarmerende situatie, ons inziens de raad als eerste aan zet is om de onwenselijke situatie rondom de kwaliteit van het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen op korte termijn bij te sturen. Dit met oog op het waarborgen van de kwaliteit op de langere termijn.

Aanbevelingen aan de raad

Aanbeveling 1

Reanimeer vanuit goed rentmeesterschap het planmatig en preventief onderhoud.

Vraag het college om:

- > Op korte termijn een realistisch meerjarenplan op te stellen voor planmatig preventief onderhoud, groot onderhoud en vervangingen ten aanzien van kapitaalgoederen in de openbare ruimte;
- > Hierbij aan te geven welke financiële middelen nodig zijn en hoe hiervoor een financiële bestemmingsreserve of -voorziening is te treffen, en op welke wijze deze op peil kan worden gehouden om het hierboven genoemde meerjarig onderhoudsplan te kunnen realiseren.
- > Bij behandeling van de kadernota aan te geven waar de financiële dekking vandaan kan komen, welke scenario's mogelijk zijn en welke (politieke) keuzemogelijkheden de raad heeft.

Zoals besproken in de conclusies heeft de raad nu geen enkele zekerheid dat de kwaliteit van wegen en civiele kunstwerken op peil blijft, en de financiële lasten die nodig zijn om wel zekerheid te bieden worden naar achteren geschoven.

De raad is wel op de hoogte van de risico's die hiermee gemoeid zijn omdat het college hier de raad over heeft geïnformeerd in de laatste zomerupdate. Ons inziens zijn er genoeg signalen voor de raad om bij te sturen:

- > Uit de laatste zomerupdate: 'Het gevolg van het besluit uit de strategische heroriëntatie is dat de beschikbare middelen ontoereikend zijn om de openbare ruimte veilig in stand te houden. Voldoen aan de wettelijke zorgplicht is het uitgangspunt en enige kader voor beheer. Op (korte) termijn zullen de middelen ook voor die wettelijke plicht ontoereikend zijn met als gevolg overschrijdingen'.¹
- > Als het gaat om de beeldkwaliteit van de openbare ruimte, zijn op korte termijn negatieve maatschappelijke effecten nog niet in volle omvang zichtbaar. Dat heeft te maken met lopende contracten met aannemers: het zogenaamde 'gevel tot gevel' contract. Dat biedt voorsnog ruimte om de openbare ruimte qua beeldkwaliteit schoon, heel en veilig te houden, hoewel het aantal meldingen van inwoners dit lopende jaar wel oploopt. Deze contracten lopen echter in 2023 af en dan zullen de effecten van de strategische heroriëntatie ook meer zichtbaar worden voor inwoners.²

¹ Bron: Beheer Openbare Ruimte 2021 zomerupdate, september 2021

² Bron: interviews

Aanbeveling 2

Kies voor een hoger ambitieniveau dan enkel het voldoen aan de wettelijke zorgplicht.

Vraag het college om bij het opstellen van een realistisch meerjarenplan, voor onderhoud van kapitaalgoederen in de openbare ruimte, rekening te houden met een kwaliteitsniveau dat minimaal een stap hoger ligt dan de minimale wettelijke zorgplicht. Het sturen op de ondergrens is namelijk te risicovol omdat bij tegenvallers de gemeente direct de veiligheid van de leefomgeving niet meer kan garanderen.

Stuur op een ambitieniveau van minimaal beeldkwaliteit B en 'bestendig beheer'. Uit gesprekken in het kader van dit onderzoek blijkt dat tijdens het proces van de strategische heroriëntatie berekend is wat nodig is voor een normaal niveau van onderhoud, ook wel 'bestendig beheer' genoemd. Hierbij ging men uit van een volledige financiële dekking voor regulier planmatig onderhoud conform 'bestendig beheer'. Door het niveau van onderhoud op het niveau van bestendig beheer te houden hebben wegen en civiele kunstwerken namelijk een optimale levensduur. Dit is een zogeheten 'economisch optimum scenario', dat met planmatig regulier onderhoud kan worden gerealiseerd.

Aanbeveling aan het college

Aanbeveling 3

Neem bij het afsluiten van nieuwe contracten met aannemers het wegwerken van achterstallig onderhoud als prioriteit mee en doe dit in samenhang met het oplossen van personele tekorten.

Inmiddels is dit jaar de achterstand in het onderhoud verder opgelopen en door het verder uitstellen van onderhoud is er het risico dat een stuwmeer ontstaat van niet uitgevoerde onderhoudsactiviteiten en -projecten. Hiermee blijft de gemeente achter de feiten aanlopen en stapelen door personeelstekorten de risico's op. Er is namelijk gebrek aan voldoende personele capaciteit zowel met betrekking tot het beheer (beleids- en onderhoudsplanung) als de uitvoering. Zowel de gemeente als aannemers kampen met personeelstekorten.

Richt voor het oplossen van het personeelstekort bij de gemeente een taskforce in, voor zover dat nog niet is gedaan. Breng in kaart wat tot op heden is gedaan om personeel te werven en welke maatregelen nog tot de mogelijkheden behoren om het werken bij de gemeente aantrekkelijk te maken.

Grijp ook het momentum aan waarbij nieuwe contracten met aannemers moeten worden afgesloten. Dat is het moment om met bedrijven tot oplossingen te komen voor het personeelstekort in de uitvoering. De gemeente en bedrijven kunnen samenwerken om het personele probleem te lijf te gaan. Streef in dat kader naar win-win oplossingen en probeer daarbij samen met bedrijven out-of-the-box oplossingen te bedenken, waaraan zowel de gemeente als bedrijven een bijdrage kunnen leveren. Zo kan de gemeente zorg dragen voor een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven en een aantrekkelijk woon- en zorgklimaat voor inwoners. Een interessant voorbeeld is de gemeente Amsterdam. Onderwijsprofessionals in Amsterdam kunnen gebruik maken van een voorrangregeling voor een huurwoning. Leraren die buiten de stad wonen kunnen via hun schoolbestuur ook extra reiskostenvergoeding aanvragen. Ook zijn er extra parkeervergunningen beschikbaar voor onderwijspersoneel dat voor het woon-werkverkeer afhankelijk is van de auto.

2

De Bevindingen

4

Het beleid ten aanzien van beheer en onderhoud

In dit hoofdstuk worden de deelvragen 1 en 2 beantwoord. Dat doen we direct onder het onderstaande kader. De onderbouwing is te vinden in de navolgende paragrafen.

DEELVRAGEN

- 1 Wat is het beleid binnen de gemeente voor het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen?
 - > Wat zijn de ambities, de doelen en de kaders?
 - > Welke uitgangspunten worden gehanteerd om het risico op achterstallig onderhoud en onvoldoende financiële dekking te beheersen?
- 2 Welke financiële middelen heeft de gemeente beschikbaar gesteld voor exploitatie van (klein onderhoud en beheer), groot onderhoud en vervanging?

TOEGEPASTE NORMEN

- De gemeente heeft ambities, doelen en kaders ten aanzien van het beheer en onderhoud van kapitaalgoederen vastgelegd in beleid
- De doelen zijn evalueerbaar geformuleerd en de kaders zijn helder.
- De gemeente heeft voldoende financiële middelen beschikbaar gesteld voor het beheer en onderhoud, zowel voor klein onderhoud via de exploitatiebegroting als groot onderhoud via voorzieningen.

Beantwoording van de deelvragen: de kernbevindingen

BEHEER EN ONDERHOUD VAN WEGEN EN CIVIELE KUNSTWERKEN

- 1 De algemene ambities van de gemeente Woerden ten aanzien van het onderhoud van de openbare ruimte zijn: schoon, heel en veilig. Deze ambities zijn door de gemeente uitgewerkt in het beleidsdocument Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR). De IBOR is door de raad in 2009 vastgesteld. Met de vaststelling heeft de raad, afhankelijk van de functie van een gebied, per gebied een te realiseren inrichtingsniveau en daarbij passend kwaliteitsniveau vastgesteld. Zo kan er worden gekozen om voor een gebied met een exclusief inrichtingsniveau een hoog onderhoudsniveau te hanteren en voor een minder exclusief inrichtingsniveau een lager onderhoudsniveau.
 - > De ambitie 'schoon' is, conform de CROW-standaard, vertaald naar de te realiseren beeldkwaliteit van de openbare ruimte. Over het algemeen is voor het **beeldkwaliteitsniveau B** gekozen. Dit doel is evalueerbaar geformuleerd. Middels visuele inspecties is het namelijk mogelijk om op een objectieve wijze vast te stellen of deze beeldkwaliteit werkelijk is gerealiseerd. Bij wegen gaat het om de mate van zwerfafval, onkruid en natuurlijk vuil (bladeren et cetera). Bij civiele kunstwerken om graffiti, aanplakbiljetten, natuurlijke aanslag en vullingsgraad van afvalbakken.
 - > De ambities 'heel en veilig' zijn ook evalueerbaar, want hiervoor gelden allerlei **normen**. In het geval van wegen worden tweejaarlijks technische inspecties uitgevoerd waarbij wordt gekeken naar scheuren, spoorvorming en verzakking van asfalt, elementverharding en zichtbaarheid van wegmarkering. Daarnaast wordt ieder halfjaar een beeldkwaliteitsmeting conform de CROW-beeldkwaliteitscatalogus uitgevoerd over het geheel. In het geval van civiele kunstwerken wordt gekeken naar gaten, scheuren, rotting, beschadigingen, scheefstand, en verzakkingen van met name bruggen en beschoeiing.

Om het risico op achterstallig onderhoud te beheersen gaat het beleid Integraal Beheer Openbare Ruimte uit van planmatig onderhoud. Met het planmatig onderhoud wil de

- gemeente de overlast voor inwoners beperken door het noodzakelijke werk en het planmatig onderhoud zoveel mogelijk gelijktijdig te laten uitvoeren.
- 2 Het beleid Integraal Beheer Openbare Ruimte gaat uit van beschikbare budgetten, die voor langere tijd zijn vastgesteld om planmatig onderhoud mogelijk te maken. Hiermee worden risico's op achterstallig onderhoud beperkt maar ook kunnen kosten worden bespaard door het realiseren van aanbestedingsvoordelen.

Planmatig werken was dus een belangrijk uitgangspunt van het beleid ten aanzien van beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Al vanaf 2013 blijkt echter dat de begrote financiële middelen voor het uitvoeren van planmatig onderhoud meerdere malen niet voldoende zijn om dit waar te kunnen maken. Ondanks dat de raad met ingang van 2016 extra financiële middelen beschikbaar heeft gesteld blijft tot op heden planmatig onderhoud een ambitie die niet kan worden gerealiseerd. In 2020 zijn dusdanige bezuinigingen doorgevoerd dat dit beleidsuitgangspunt geheel is verlaten, alsmede het te realiseren ambitieniveau van de beeldkwaliteit van de openbare ruimte. Groot onderhoud en vervangingsinvesteringen zijn naar achteren geschoven en het ambitieniveau is verlaagd naar het minimale niveau, namelijk het waarborgen van een veilige omgeving. Dat is de wettelijke zorgplicht is van de gemeente.

BEHEER EN ONDERHOUD VAN GEMEENTELIJK VASTGOED

- 1 In 2011 is het beleid ten aanzien het beheer en onderhoud van het gemeentelijk vastgoed vastgesteld in de notitie 'Spelregels Vastgoed'. Het beleid van de gemeente Woerden is zo min als mogelijk vastgoed in eigendom te hebben. Daartoe heeft het college in 2011 een lijst van te verkopen panden vastgesteld.³ Het exploiteren van vastgoed is voor de gemeente Woerden namelijk geen doel op zich; vastgoed is faciliterend aan de beleidsdoelen. Vastgoed dat niet meer nodig is voor de realisatie van beleidsdoelen wordt afgestoten.

De gemeente heeft als doel om, binnen de gestelde budgettaire kaders, alle gemeentelijke vastgoedobjecten die zij in eigendom wil houden minimaal in redelijke conditie te houden of te brengen. Dit betekent dat het verouderingsproces dan op gang is gekomen maar het heeft bouw- of installatiedelen nog niet in haar greep. Dit is een evalueerbaar doel: het is namelijk mogelijk om met technische en visuele conditiemetingen vast te stellen wat de conditie is van een gebouw en of dat voldoet aan de gestelde norm.

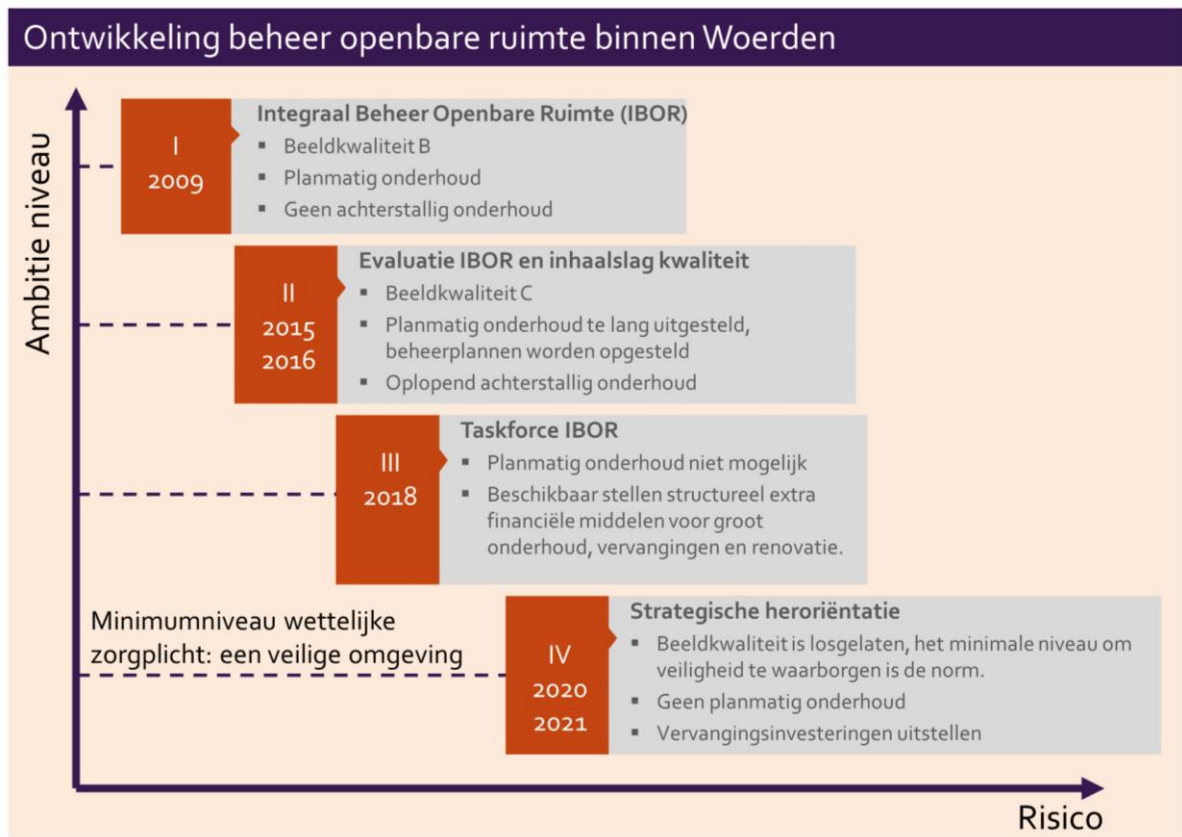
- 2 De belangrijkste uitgangspunten voor het financieel beheer van de afdeling Vastgoed zijn volgens het beleid: de afdeling Vastgoed heeft geen winstdoelstelling en de kosten van het eigendom en de exploitatie van vastgoed dienen gedekt te worden met de inkomsten uit de exploitatie. Een eventueel hoger rendement kan, met in achtneming van regelgeving, ten gunste komen van de algemene middelen. Eventuele verkopen leveren incidenteel opbrengsten voor algemene middelen.

Voor 2022 is er voor onderhoud aan vastgoed een kostenpost geprognosticeerd van € 2.444.277,-. Echter, is in de begroting een bedrag van € 1.295.500,- opgenomen. Dit betekent dat er naar verwachting € 1.148.777,- uit de bestemmingsreserves geput moet worden om het verschil aan te vullen.

³ Gemeente Woerden, Jaarverslag 2011, p. 13-14

4.1 Ontwikkeling van het beleid over de afgelopen twaalf jaar

In dit hoofdstuk bieden we inzicht in het huidige beleid van beheer en onderhoud van de openbare ruimte (wegen en civiele kunstwerken) en gemeentelijk vastgoed. Alvorens we dit doen schetsen we de substantiële ontwikkelingen die zich de afgelopen twaalf jaar hebben voorgedaan ten aanzien van het beleid op het terrein van beheer en onderhoud. In de onderstaande figuur presenteren we deze ontwikkeling op hoofdlijnen, daaronder lichten we de verschillende ontwikkelstappen verder toe. Dit doen we om het huidige beleid in de juiste context te kunnen plaatsen. Het huidige beleid schetsen we in de volgende paragrafen van dit hoofdstuk.



I Integraal beheer openbare ruimte: het maken van keuzes ten aanzien van de kwaliteit en planmatig werken - 2009

De gemeente Woerden wilde in 2009 meer sturing geven aan de kwaliteit van de openbare ruimte. In april 2009 is daarom het beleidsdocument Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) met de IBORGids vastgesteld (deze schouwgid is later vervangen door een beeldkwaliteitscatalogus). Deze beleidsdocumenten vormen het kader voor de inrichting van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Het IBOR geeft per beheergroep het ambitieniveau aan ten aanzien van de kwaliteit. De gewenste kwaliteit van de openbare ruimte is hierin vastgelegd, alsmede het daarbij passende budget. Hoe hoger de gewenste kwaliteit, hoe hoger het benodigde budget. Met het IBOR zijn dus financiële middelen uitdrukkelijk gekoppeld aan kwaliteitskeuzes. De beschikbare budgetten zijn voor langere tijd vastgesteld om planmatig werken mogelijk te maken. De gemeente Woerden beoogde hiermee (a) de overlast voor inwoners te beperken door het noodzakelijke werk zoveel mogelijk gelijktijdig te laten uitvoeren met het planmatig onderhoud en (b) kosten te besparen door aanbestedingsvoordelen en (c) achterstallig onderhoud te voorkomen.

Het IBOR is vastgesteld in de raad. Daarmee heeft de raad een keuze gemaakt ten aanzien van het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte. Daarbij is sprake van een geografisch gebiedsgerichte

aanpak. Het kwaliteitsniveau kan namelijk per gebied binnen de gemeente verschillen; dit is afhankelijk van de functie van een gebied. Per gebied is de gewenste kwaliteit van de openbare ruimte bepaald aan de hand van een vijfpuntsschaal, op basis van de CROW-systematiek voor beeldkwaliteit, zie het onderstaande kader. Deze systematiek wordt door veel gemeenten als standaard gehanteerd. Het is gebaseerd op de Kwaliteitscatalogus Openbare Ruimte: een landelijke standaard voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte die typeringe bevat voor de beeldkwaliteit.⁴ Zo krijgt een gebied met een representatieve functie en een exclusief inrichtingsniveau een hoog onderhoudsniveau, en een minder exclusief inrichtingsniveau een lager onderhoudsniveau.

VIJFPUNTSSCHAAL KWALITEITSNIVEAU CONFORM DE CROW-SYSTEMATIEK

A+	Nagenoeg ongeschonden. De openbare ruimte ziet er uitstekend uit, er is niets op aan te merken.
A	Mooi en comfortabel. De openbare ruimte ziet er goed uit, hier en daar is er wat op aan te merken.
B	Functioneel, sober en doelmatig. De openbare ruimte ziet er redelijk uit, er is regelmatig wat op aan te merken.
C	Onrustig beeld, discomfort of hinder. In de openbare ruimte is behoorlijk wat schade en vervuiling aanwezig, er is behoorlijk wat op aan te merken.
D	Functieverlies, (sociaal) onveilig, juridisch aansprakelijk. In de openbare ruimte is veel schade aanwezig, er is veel op aan te merken.

Door toepassing van de CROW-systematiek zijn de keuzes die de gemeente heeft gemaakt ten aanzien van de beeldkwaliteit van de openbare ruimte evalueerbaar. Met inspecties kan namelijk worden vastgesteld wat de werkelijke kwaliteit is van de openbare ruimte en of de vastgestelde kwaliteitsniveaus behaald worden. Dit is door de gemeente Woerden uitgewerkt in de IBOR-gids. Daarin is een meetlat opgenomen om het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte te bepalen. Er zijn meetlatten voor verschillende onderwerpen die bepalend zijn voor het kwaliteitsniveau. Zo is er een meetlat voor 'schoon', een meetlat voor 'heel' en een voor 'veilig'. Elke meetlat bestaat steeds uit vier elementen: het kwaliteitsniveau, een foto, een toelichting en een norm. Zie het onderstaande voorbeeld dat is opgenomen in de IBOR-gids ten aanzien van het aspect 'schoon'.

Onderdeel: schoon, onkruid op verharding				
A+	A	B	C	D
				
geen onkruid	weinig onkruid, bedekking	redelijk veel onkruid, bedekking	veel onkruid, bedekking	veel onkruid, bedekking
	≤ 10% oppervlak	≤ 30% oppervlak	≤ 40% oppervlak	> 40% oppervlak

- > **Bij verharde wegen** wordt op het onderdeel 'schoon' gekeken of en in welke mate er sprake is van zwerfafval, onkruid en natuurlijk vuil (bladeren etc.). Op de onderdelen 'heel en veilig' wordt in beeld gebracht of en in welke mate er sprake is van scheuren, spoorvorming en verzakking van asfalt, van elementverharding en zichtbaarheid van wegmarkering.
- > **Bij civiele kunstwerken** wordt op het onderdeel schoon gekeken naar graffiti, aanplakbiljetten, natuurlijke aanslag en de vullingsgraad van afvalbakken. Rondom het aspect 'veiligheid' wordt

⁴ Bron: Website CROW. CROW is een kennisplatform, in 1987 opgericht door overheden en marktpartijen in de wegenbouw, verkeerstechniek en inrichting van de openbare ruimte, om door standaardisatie kosten te besparen en niet iedere keer opnieuw het wiel uit te vinden.

gekeken naar gaten, scheuren, rotting, beschadigingen, scheefstand, en verzakkingen van met name bruggen en beschoeiing.

Tot slot is in het IBOR de beleidscyclus vastgelegd. Dat bestaat uit vijf stappen die als een doorlopend proces moeten worden uitgevoerd: vaststellen beleid, beheerplannen, werkplannen en bestekken, uitvoering en toezicht en als laatste monitoring en evaluatie. In bijlage 1 presenteren we dit beleidsproces in een tabel: de uit te voeren activiteiten, de uitvoerfrequentie, door wie besluiten worden genomen en hoe de raad betrokken wordt.

Ila Evaluatie IBOR: oplopend achterstallig onderhoud en introductie Woerdense model - 2015

Vanaf 2013 is een verandertraject ingezet. Het doel was om de organisatie en processen te verbeteren. Met betrekking tot het beheer en onderhoud van de openbare ruimte bleek de begroting niet toereikend en dat benodigde werkzaamheden niet konden worden uitgesteld. Dit leidde tot een nadeel in de begroting 2014.⁵ Het verbetertraject rond het IBOR loopt in de tweede helft van 2014 door en in dit kader wordt tevens een evaluatie gepland naar de werking, systematiek en inkoop van het IBOR.

Eind 2014, vijf jaar na invoering van het IBOR, vraagt het college om een systeemevaluatie met kort samengevat de vraag: 'brengt IBOR wat we ervan mogen verwachten?'.⁶ Uit de evaluatie blijkt dat na een periode van bezuinigingen, sprake is van steeds verder oplopend achterstallig onderhoud van de fysieke openbare ruimte. Door bezuinigingen gedwongen is het kwaliteitsniveau in de loop der jaren teruggevallen naar kwaliteitsniveau C. Groot onderhoud en herinrichting zijn te lang uitgesteld. Zo blijkt uit het aantal klachten en meldingen dat bewoners niet alleen ontevreden zijn, maar dat de gemeente ook te vaak wordt opgescheept met ongepland en niet in de begroting passend klein onderhoud.

Het college concludeert in reactie op het rapport van de evaluatie dat ten tijde van de introductie van het IBOR de benodigde basisvoorwaarden ontbraken, zoals een Handboek Inrichting Openbare Ruimte (HIOR) en een deugdelijk inkoopregime. Ook zou onvoldoende duidelijk zijn gemaakt dat het ter beschikking gestelde budget onvoldoende was voor het op peil houden van de voorzieningen. Daarnaast waren grote areaaluitbreidingen niet goed aangesloten op beheer en onderhoud. Het gevoerde financiële beheer zorgde voor grote kapitaallasten die flink op de begroting drukte. Alles bij elkaar resulteerde dit in 2015 in een tekort van € 13 Mln. incidenteel en € 2,5 Mln. structureel.

Onderzoekers van het evaluatieonderzoek in 2015 raden het college aan om met het reeds door de organisatie gestarte Verbeterplan Fysiek Domein als leidraad, de verbetering in gang te zetten. Dit verbeterplan bestaat uit een breed scala aan acties die moesten worden opgepakt.⁷ Met het raadsvoorstel van 29 september 2015 over het *Beheer Openbare Ruimte: Implementatie van het Utrechts model*, geeft het college gehoor aan de conclusies van de evaluatie van het IBOR. Het college wil gebruik maken van een systematiek van de gemeente Utrecht die zij aanpast naar de lokale situatie tot het **Woerdense model**. Het model betreft een prioriteringssysteem voor nieuwe projecten. Het Woerdense model voorziet in een aantal criteria waarmee projecten kunnen worden geprioriteerd zoals het behoud van functie, het tegengaan van kapitaalvernietiging, de synergie met andere vervangingsinvesteringen en de bestuurlijke en/of bewonerswens waar de gewenste beeldkwaliteit een onderdeel van is. Projecten scoren punten op criteria en hoe hoger de score, hoe hoger de prioriteit van een project.

⁵ Bron: Gemeente Woerden, Bestuursrapportage 2014, september 2014

⁶ Raadsinformatiebrief 'IBOR-evaluatie', 29 april 2015

⁷ Raadsvoorstel Beheer Openbare Ruimte: Implementatie van het Utrechts model d.d. 29 september 2015, p. 2

Met het Woerdense model handhaaft de gemeente Woerden het IBOR uit 2009, maar de beeldkwaliteit alleen zal niet meer leidend zijn. De beeldkwaliteit zal één van de inputvariabelen worden om keuzes te maken en prioriteiten te stellen.

Ilb Uitvoering inhaalslag van de kwaliteit van de openbare ruimte - 2016

In 2015 stelt de gemeenteraad vast dat het gewenste kwaliteitsniveau van de openbare ruimte het niveau B is.⁸ Dat is namelijk het niveau dat CROW adviseert om te kunnen voldoen aan het minimale niveau van wettelijke zorgplicht van gemeenten. Niveau B is dus geen luxe, maar een noodzaak. Zoals eerder genoemd bleek uit de evaluatie van het IBOR in 2015 dat het werkelijke niveau lag op C; er was dus een kwaliteitsslag nodig van C- naar het B-niveau. De raad stelt dan ook met ingang van 2016 extra geld ter beschikking gesteld voor:

- > het structureel verhogen van het onderhoudsbudget met € 1 Mln. ten opzichte van de begroting 2015. Met deze budgetverhoging moet het kwaliteitsniveau van C worden verhoogd naar B;
- > het wegwerken van het achterstallig onderhoud in 2016 tot en met 2019 van verhardingen, groen en beweegbare bruggen. Het budget hiervoor is gesteld op € 13 Mln.;
- > het op orde brengen van de organisatie binnen 2016 en 2019 voor € 1 Mln.

In 2017 worden verschillende beheerplannen op het gebied van openbare ruimte vormgegeven. Deze beheerplannen beschrijven hoe de ambities van de raad concreet worden vormgegeven.

Een van deze plannen is het **Beheerplan Wegen 2017-2021**. Het plan geeft inzicht in de (on)mogelijkheden van het budget en de keuzes die daaruit voortvloeien. Daarnaast worden in het beheerplan protocollen en werkafspraken vastgelegd. Verder heeft de gemeente het beheerplan nodig om te voldoen aan de zorgplicht die zij volgens de wet heeft. In de programmabegrotingen voert het college het beheerplan samen met het IBOR op als het geldende gemeentelijk beleid. Volgens het beheerplan moet het areaal van 2.609.000 m² aan wegen per peildatum januari 2016 aan kwaliteitsniveau B voldoen. Daarnaast wordt aangegeven dat wegbeheer ervoor zorg zal dragen dat de wegen de gebruiksfuncties en specifieke waarden in hun omgeving versterken, zie onderstaand kader.

BEHEERPLAN WEGEN (VERHARDINGEN) 2017/2021, APRIL 2017

'Een weg moet er zó uitzien dat hij:

- > uitnodigt tot verkeersveilig gedrag (wegbelijning, overzicht, snelheid afremmende maatregelen, etc.);
- > locaties bereikbaar maakt;
- > het mooie of bijzondere in zijn omgeving niet verstoort. Een weg moet passen in zijn omgeving en als het even kan het mooie of bijzondere daarvan accentueren.'⁹

In het onderzoek hebben wij geen **beheerplan voor civiele kunstwerken** aangetroffen, hoewel daar in de programmabegroting 2023-2026 wel naar wordt verwezen. In de zomerupdate staat dat specifiek beleid voor civiele kunstwerken ontbreekt. Er wordt aangegeven dat er wel een zogenaamd 'wegcategoriseringsplan' bestaat dat kaders geeft voor kunstwerken, maar dat een vertaling naar bijvoorbeeld belastingsklassen en vereiste afmetingen voor de kunstwerken nog niet is gemaakt. Ook wordt aangegeven dat het risico bestaat dat wanneer dit beleid wel is uitgewerkt, bestaande kunstwerken niet (langer) geschikt zijn voor de gewenste functie.

⁸ Bron: Gemeente Woerden, Beheerplan Wegen (verhardingen) 2017/2021, april 2017

⁹ Bron: Gemeente Woerden, Beheerplan Wegen (verhardingen) 2017/2021, april 2017

Ook voor het uitvoeren van de bezuinigingsopgave uit de Taskforce 2018 ontbreken beleidskaders om het aantal bruggen met tien procent te verminderen. Eveneens wordt aangegeven dat vermindering van het budget voor brugbediening per 2022 nog niet is vertaald naar beleid, waardoor de bezuiniging ook nog niet is ingevuld. De reden dat dit nog niet is gerealiseerd is komt doordat de betreffende ambtelijke afdeling kampt met onderbezetting.¹⁰

ONTWIKKELING HANDBOEK INRICHTING OPENBARE RUIMTE (HIOR) - 2017

In mei 2016 schrijft het college in het raadsvoorstel over het juni-overleg waarmee de kaders worden bepaald voor het opstellen van de meerjarenbegroting 2017-2020. Naast het IBOR is er behoefte aan instrumenten om het inrichten en het beheren van de openbare ruimte te professionaliseren. Eén van de instrumenten is het Handboek Inrichting Openbare Ruimte (hierna genoemd als HIOR). In het HIOR staan duidelijke kaders met standaard inrichtingseisen voor (her)inrichting van bestaande openbare ruimte en nieuwe in- en uitbreidingsgebieden. Voor alle teams binnen de fysieke leefomgeving (openbare ruimte en ruimtelijke ontwikkeling) geldt dat er een grote behoefte is aan dit instrument. Hiervoor wordt voor het jaar 2017 € 100.000 geraamd en voor 2018 €50.000.¹¹ Uit de Programmabegroting van 2020-2023 blijkt dat er sinds 2019 gewerkt wordt met het HIOR om duidelijkheid te bieden bij de aanleg en herinrichting van de openbare ruimte. De HIOR wordt regelmatig geactualiseerd en is online te raadplegen: <https://woerdenoudewater.hior.nl/>

III Onvoldoende financiële middelen - Taskforce IBOR - 2018

Tijdens het juni-overleg over de kadernota in 2017 wordt duidelijk dat op een aantal beleidsterreinen dilemma's bestaan, waarop de gemeente antwoorden moet zien te vinden om de begroting structureel sluitend te krijgen. Vandaar dat is besloten om verschillende taskforces op te richten, waaronder de taskforce IBOR in 2018. Het dilemma waar deze taskforce zich op moest richten was als volgt geformuleerd door het college:

*'Er is de afgelopen jaren gewerkt aan het op orde brengen van de openbare ruimte. Daarvoor is de openbare ruimte in kaart gebracht en zijn er beheerplannen ontwikkeld. De gemeenteraad heeft eerder voor kwaliteitsniveau B gekozen. De in de meerjarenbegroting geraamde middelen zijn niet voldoende om de openbare ruimte op het afgesproken niveau te kunnen onderhouden.'*¹²

De taskforce IBOR heeft in 2018 plaats gevonden en had als doel de raad in staat te stellen strategische keuzes te laten maken op het beheer van de openbare ruimte. Voor deze taskforce is inzichtelijk gemaakt welk areaal de gemeente beheert, op welke kwaliteiten het areaal kan worden onderhouden en wat hiervoor de benodigde budgetten zijn. Naar aanleiding van deze exercitie zijn structureel kapitaalkredieten beschikbaar gesteld voor groot onderhoud, vervangingen en renovaties. Met het structureel beschikbaar stellen van onderhoudsbudget en kapitaalkrediet moest het volgens het college mogelijk zijn de ingezette kwaliteitsimpuls uit 2016 duurzaam in stand houden.¹³

IV Strategische Heroriëntatie IBOR Taskforce - 2020

Op 31 oktober 2019 brengt het college de raad middels een brief op de hoogte over de noodzaak en uitgangspunten van een strategische heroriëntatie van de begroting. De gemeente is namelijk geconfronteerd met een structureel tekort op de begroting door stijgende kosten voor het integraal beheer van de openbare ruimte, onderwijshuisvesting en het sociaal domein. Om deze tekorten te

¹⁰ Beheer Openbare Ruimte 2021 zomerupdate, september 2021, p. 7

¹¹ Raadsvoorstel Juni overleg: kaders meerjarenbegroting 2017-2020, p. 7

¹² Raadsinformatiebrief Taskforces nieuwe raadsperiode, 17 december 2017, p. 2

¹³ Gemeente Woerden, Programmabegroting 2019-2022, p. 176

dekken is er in eerste instantie een dekkingsplan opgesteld, waarbij onder andere middelen uit de algemene reserve worden ingezet. Hierdoor is het college in staat om een sluitende begroting voor 2020-2023 aan te bieden, maar wordt de gemeente minder weerbaar tegen onvoorziene ontwikkelingen. Het college besluit als gevolg hiervan om voor 2020 en de jaren hierna geen middelen uit de algemene reserve meer in te zetten. Hierdoor ontstaat een noodzaak voor een strategische heroriëntatie van de begroting, waarbij bezuinigingen voor de korte en lange termijn onvermijdelijk zijn. Volgens het raadsvoorstel 'Shortlist strategische heroriëntatie' van 18 februari 2020 zijn bezuiniging nodig voor een sluitende begroting 2021-2024 en om in de toekomst te kunnen blijven investeren.¹⁴

Voor de kadernota in juni 2020 moeten de keuzes zijn gemaakt om op tijd alles door te voeren voor de begroting van 2021-2024. Op 23 april 2020 gaat de raad akkoord met het raadsvoorstel van het college, waarbij op acht verschillende thema's door taskforces naar scenario's wordt gezocht voor de ombuigingen. Eén van de thema's is het Integraal beheer openbare ruimte (IBOR). Onder begeleiding van een extern bureau worden ambtelijke rapporten met mogelijke maatregelen en scenario's opgesteld en naar de raad gezonden. Nadat het college in juli haar gewenste scenario aan de raad presenteert wordt in september 2020 het definitieve scenario, na aanpassingen door de raad, vastgesteld. Het scenario gaat uit van een ombuiging van € 2,9 Mln. in 2021 en € 7,5 Mln. op de lange termijn vanaf 2023.

De uitkomst van de strategische heroriëntatie voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte presenteren we in het onderstaande kader. De uitvoering en gevolgen van de strategische heroriëntatie beschrijven we verder in het volgende hoofdstuk van dit rapport.

STRATEGIE VOOR BEHEER EN ONDERHOUD VAN DE OPENBARE RUIMTE¹⁵

De strategie is kort samengevat:

'De gemeente Woerden wil langer doen met de spullen die zij heeft'.

De gemeente Woerden wil deze strategie als volgt uitvoeren:

- > Het uitstellen van vervangingsinvesteringen, met lagere kapitaallasten tot gevolg;
- > Het verhogen van de exploitatielasten om goed onderhoud te kunnen blijven verrichten;

Met deze strategie verwacht de gemeente Woerden per saldo op termijn goedkoper uit te zijn.

¹⁴ Raadsinformatiebrief Strategische Heroriëntatie Begroting, 31 oktober 2019

¹⁵ Raadsvoorstel Strategische Heroriëntatie, 1 september 2020

4.2 Het huidige beleid voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte

De actuele ambities en doelen op het gebied van beheer van de openbare ruimte zijn onlangs opgenomen in het Bestuursakkoord 2022-2026 en het Collegewerkprogramma 2022-2026.

BESTUURSAKKOORD 2022-2026

Na de verkiezingen in maart 2022 presenteerden de coalitiepartijen in juni het *Bestuursakkoord 2022-2026*. De coalitie heeft hierin zeven opgaven en zeventig doelen geformuleerd, waaronder de opgave over goed onderhoud van de openbare ruimte. Hierover is de volgende visie opgenomen:

*'In de openbare ruimte van Woerden is er ruimte om te spelen, wandelen en rijden. Een toegankelijke openbare ruimte om samen te leven. Inwoners vinden het zorgen voor een fijne en veilige buurt één van de kerntaken van de gemeente. De opgave om dat waar te maken is groot, omdat het onderhoud van deze ruimte en verbetering ervan veel geld kost. De gemeenteraad zal hierin keuzes moeten maken. **We werken stapsgewijs toe naar een soberder en meer betaalbaar te onderhouden openbare ruimte.**'¹⁶*

Vanuit deze visie geeft het college aan een keuzeknoppennotitie uit te zullen werken en als voorstel voor te leggen aan de gemeenteraad. De gemeenteraad bepaalt op basis hiervan de kaders voor verder uit te werken beheerplannen. Enkele benoemde uitgangspunten hiervoor zijn:

- 1 Kiezen voor differentiatie op verschillende gebieden. Niet alle onderdelen van de openbare ruimte worden op hetzelfde niveau onderhouden. Onderhoud dat vanwege levenscycluskosten beter niet kan worden uitgesteld wordt zo goed mogelijk gedaan. Woongebieden kennen een ander onderhoudsniveau dan buitengebieden;
- 2 Bij aanleg van nieuwe woonwijken of bedrijventerreinen is het Handboek openbare ruimte het uitgangspunt. De ruimte wordt aangelegd met het oog op lage onderhoudskosten voor de gemeente in de toekomst.
- 3 De openbare ruimte wordt versoberd door bij vervanging er een minder luxe (en dus goedkoper) onderdeel voor terug te plaatsen. Ook moet gekozen worden om niet alles wat aan vervanging toe is te vervangen, er soms voor te kiezen het oude weg te halen en niets nieuws te plaatsen.¹⁷

De keuzeknoppennotitie staat voor 2023 gepland om te worden uitgewerkt tot actuele beheerplannen voor de hele gemeente. De gemeenteraad stelt deze plannen vast.

Het college neemt voor 2023 structureel € 1 Mln. extra op voor noodzakelijk onderhoud om het veiligheidsniveau te garanderen. Daarnaast worden de begrotingsmiddelen van het IBOR zo snel mogelijk geprioriteerd naar de uitgangspunten die in het bestuursakkoord zijn geformuleerd, waaronder de hierboven benoemde drie uitgangspunten. Tot slot heeft het college opgenomen dat de gesprekscyclus over de openbare ruimte tussen gemeenteraad, college en organisatie (zoals met het initiatiefvoorstel Grip op IBOR is vastgesteld) uitgangspunt blijft van de samenwerking. De beheerplannen geven daarbij de langere termijn beleidskaders en opgaven aan. Het Meerjarig Onderhoudsplan geeft integraal overzicht van prioritering in projecten. Ieder halfjaar wordt hierover gerapporteerd aan de raad.

¹⁶ Bestuursakkoord 2022-2026, opgave 5: https://www.woerden.nl/Gemeente/Bestuursakkoord_2022_2026

¹⁷ Bestuursakkoord 2022-2026, opgave 5: https://www.woerden.nl/Gemeente/Bestuursakkoord_2022_2026

COLLEGEWERKPROGRAMMA 2023-2026

Het college heeft de doelen uit het bestuursakkoord uitgewerkt in een collegewerkprogramma. In dit programma zijn beoogde maatschappelijke effecten, resultaten en inspanningen vastgesteld.

Maatschappelijk effect

Met betrekking tot de opgave over het onderhoud van de openbare ruimte heeft het college als maatschappelijk effect van beleid opgenomen: een openbare ruimte die veilig, doelmatig en sober is.

Resultaten en inspanningen

Het college wil in 2024 drie resultaten behalen en benoemt daarbij welke inspanning zij hiervoor wil doen:

- 1 De kwaliteit van de openbare ruimte voldoet aan het vastgestelde beleid.
 - > Het proces om tot een visie op de openbare ruimte te komen doorloopt de volgende processtappen: startnotitie, beleid (keuzeknoppendocument) en beheerplannen;
 - > Een beleidsplan openbare verlichting laten vaststellen en een uitvoeringsplan opstellen. Duurzaamheid en biodiversiteit zijn criteria bij het opstellen van het beleid;
 - > Het onderhoud openbare ruimte invullen door middel van (nieuwe) contracten;
 - > De personele bezetting voor het IBOR versterken.
- 2 Nieuwe openbare ruimte wordt ingericht conform vooraf gestelde eisen, met als doel lage onderhoudskosten.
 - > Een beleidskader voor nieuwe openbare ruimte laten vaststellen;
 - > Het HIOR actualiseren en vaststellen door het college als levend document.
- 3 Ondernemers en bewoners nemen hun medeverantwoordelijkheid bij het onderhoud en beheer van de openbare ruimte.
 - > Een beleidsnotitie samenstellen over welke gerichte acties de gemeente kan ondernemen. Het eigenaarschap kan diverse vormen krijgen: van bijvoorbeeld zelf onderhouden tot een financiële bijdrage.
 - > Het Orakelplein opknappen en het versterken van ontmoeting in de wijk Molenvliet.

4.3 Het huidige beleid voor beheer en onderhoud van gemeentelijk vastgoed

Het beleid voor beheer en onderhoud van gemeentelijke vastgoed kent, ten opzicht van dat voor wegen en kunstwerken, minder wendingen. Het is over de afgelopen tien jaar consistent en daarom wordt het hieronder korter beschreven dan in het geval van wegen en kunstwerken.

BELEID GEMEENTELIJK VASTGOED

De gemeente Woerden heeft, net als veel andere gemeenten, een diverse portefeuille aan gemeentelijk vastgoed. Onder gemeentelijk vastgoed wordt in dit onderzoek bedoeld: alle gebouwen waarvan de gemeente eigenaar is en waarbij de gemeente (deels) verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud en instandhouding van het gebouw. In 2011 is het beleid ten aanzien van onder meer beheer en onderhoud van het gemeentelijk vastgoed vastgesteld in de notitie 'Spelregels Vastgoed'. De belangrijkste uitgangspunten van het beleid zijn: afstoten van gebouwen, het beheer uitbesteden of privatiseren, efficiënt beheer, onderwijshuisvesting sober en doelmatig, beheer en exploitatie sporthallen overdragen en multifunctioneel gebruik. Het beleid van de gemeente Woerden is zo min als mogelijk vastgoed in eigendom te hebben en daartoe heeft het college in 2011 een lijst van te verkopen panden vastgesteld.¹⁸ Het exploiteren van vastgoed is voor de gemeente Woerden namelijk geen doel op zich; vastgoed is faciliterend aan de beleidsdoelen. Vastgoed dat niet meer nodig is voor de realisatie van beleidsdoelen wordt afgestoten.

De afdeling Vastgoed is in 2011 opgericht. Deze heeft toen de totale vastgoedportefeuille in beeld gebracht, met als doel inzicht verkrijgen in de omvang en waarde van het vastgoed, om uiteindelijk strategische vastgoedbeslissingen te kunnen nemen: houden of verkopen. Het verkopen van vastgoed is door opeenvolgende colleges tot 2019 ten uitvoer gebracht.¹⁹ In 2011 bestond de vastgoedportefeuille uit 73 gebouwen en anno 2022 is dit aantal teruggebracht tot 50.²⁰ Hierbij moet opgemerkt worden dat naast het afstoten van gebouwen er soms ook nieuwe bijkomen.

KWALITEITSKADERS

De gemeente Woerden kent voor haar vastgoed zes kwaliteitsniveaus van onderhoud, zie de onderstaande tabel. De gemeente streeft ernaar om, binnen de gestelde budgettaire kaders, alle gemeentelijke vastgoedobjecten minimaal op kwaliteitsniveau 3 te brengen of te houden. Dit geldt niet voor de tijdelijke objecten. Onderhoudsactiviteiten voor deze objecten zijn gericht op het wind- en waterdicht houden van het object, veiligheid en tijdelijke verhuurbaarheid. Uitgangspunt voor de tijdelijke objecten is kwaliteitsniveau 4.²¹

Niveau	Kwaliteit	Kenmerken kwaliteit
1	Uitstekende conditie	Geen of zeer beperkte veroudering
2	Goede conditie	Beginnende veroudering door gebruik, weer en wind
3	Redelijke conditie	Verouderingsproces is op gang gekomen
4	Matige conditie	Het verouderingsproces heeft bouw- of installatiedelen duidelijk in zijn greep
5	Slechte conditie	Het verouderingsproces is min of meer onomkeerbaar geworden
6	Zeer slechte conditie	Maximaal gebrekenbeeld

¹⁸ Bron: Gemeente Woerden, Jaarverslag 2011, p. 13-14

¹⁹ Bron: interviews

²⁰ Bron: Informatie aangeleverd door ambtelijke organisatie

²¹ Bron: Gemeente Woerden, Spelregels Vastgoed, p. 25

Om te kunnen sturen op de technische staat van de objecten wordt minimaal één keer per vier jaar een conditiemeting uitgevoerd voor alle objecten, behalve voor objecten waarvan duidelijk is dat deze binnen drie jaar worden afgestoten. Voor schoolgebouwen geldt dat ze één keer per drie jaar worden beoordeeld. Indien het conditieniveau volgens de meting lager is dan het gewenste niveau, beslist de ambtelijke afdeling Vastgoed tot doorgaan met onderhoud, investeren of afstoten volgens een opgenomen beslisboom.

De uitkomsten van de conditiemetingen worden gebruikt als input bij het opstellen van de meerjaren onderhoudsplannen. Deze lichten wij in het volgende hoofdstuk verder toe.

VERDUURZAMING GEMEENTELIJK VASTGOED

Na de verkiezingen in maart 2022 presenteerden de coalitiepartijen in juni het *Bestuursakkoord 2022-2026*. Met betrekking tot gemeentelijk vastgoed heeft het college aangegeven verder te gaan met de programmatische aanpak het gemeentelijk vastgoed uiterlijk in 2030 energieneutraal te krijgen. Hierbij wordt opgemerkt dat de afweging gemaakt zal worden of een investering voldoende rendabel is. In de praktijk betekent dit dat er per project een businesscase opgesteld wordt waarin voor de raad aannemelijk gemaakt moet worden of verduurzaming gewenst is en of dit de financiële investering waard is. In het volgende hoofdstuk lichten wij dit verder toe.

FINANCIËEL BEHEER AFDELING VASTGOED

Volgens de Spelregels Vastgoed²² verstaat men onder financieel beheer alle activiteiten ten behoeve van een kostendekkingsplan. Het betreft activiteiten met betrekking tot het bekostigen en beheersen van kosten als gevolg van het in eigendom en exploitatie hebben van vastgoed en de bijkomende administratie.

De belangrijkste uitgangspunten voor het financieel beheer zijn:

- > de afdeling vastgoed heeft geen winstdoelstelling;
- > de kosten van het eigendom en de exploitatie van vastgoed dienen gedekt te worden met de inkomsten uit de exploitatie.

Een eventueel hoger rendement kan, met in achtneming van regelgeving, ten gunste komen van de Algemene Middelen. Eventuele verkopen leveren incidenteel opbrengsten voor Algemene Middelen op.

Elk jaar wordt een rapportage opgesteld voor de vastgoedportefeuille, waarin de kosten en baten ten opzichte van de begroting worden weergegeven. Verklaringen worden beschreven voor eventuele afwijkingen. Het beleid schrijft verder voor dat op het financieel beheer van de afdeling vastgoed het gemeentelijke waarderings- en afschrijvingsbeleid van toepassing is. De regels ten aanzien van het waarderen, activeren en afschrijven zijn opgenomen in het afschrijvingsbeleid Gemeente Woerden. Deze regels zijn gebaseerd op de in het Besluit Begroting en Verantwoording Gemeenten en Provincies (BBV) opgenomen richtlijnen.

²² Bron: Gemeente Woerden, Spelregels Vastgoed, p. 20

5 De uitvoering en de resultaten

In dit hoofdstuk worden de deelvragen 3, 4 en 5 beantwoord.

DEELVRAGEN

- 3 Op welke wijze worden beleidsplannen voor het beheer en onderhoud van gemeentelijk vastgoed en wegen vertaald naar (meerjaren)beheer- en onderhoudsplannen en benodigde financiële middelen?
- 4 Hoe zijn daarbij toekomstige opgaven zoals de energietransitie meegenomen: doelen, benodigde middelen en risico's?
- 5 Wat is de stand van zaken van de lopende beheer- en onderhoudsplannen en de benutting van financiële middelen?
 - In hoeverre worden de lopende beheer- en onderhoudsplannen gerealiseerd?
 - In hoeverre zijn de financiële budgetten uitgeput?
 - Wat zijn verklaringen voor het wel of niet realiseren van de plannen: wat zijn barrières en stimulansen?

TOEGEPASTE NORMEN

- De gemeente heeft het beleid voor beheer en onderhoud van gemeentelijk vastgoed vertaald naar meerjarige beheer- en onderhoudsplannen en beheer- en onderhoudsbudgetten.
- Voor deze vertaling worden heldere methoden, maatstaven/indicatoren en regels gebruikt. Denk bijvoorbeeld aan de CROW-methodiek voor wegenbeheer, gebruik van visuele inspecties wegen en technische normen. Denk bij gebouwen aan schouwen, technische normen en ervaringscijfers.
- In de beheer- en onderhoudsplannen zijn investeringen meegenomen voor nieuwe opgaven zoals de energietransitie.
- Het beheer en onderhoud wordt conform de beheer- en onderhoudsplannen uitgevoerd: binnen de kwaliteitseisen, planning en budget.
- De ambities en doelen zoals vastgelegd in beleid worden gerealiseerd.

Beantwoording van de deelvragen: de kernbevindingen

WEGEN EN CIVIELE KUNSTWERKEN

- 3 De strategische heroriëntatie heeft grote consequenties voor het budget en de wijze van beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Het budget is dusdanig krap dat preventief planmatig onderhoud niet meer mogelijk is.

De financiële middelen zijn enkel nog toereikend voor correctief onderhoud in een situatie waarbij de veiligheid van inwoners in het geding is. Het beheer en onderhoud is geheel 'reactief' en gericht op het waarborgen van de wettelijke zorgplicht van de gemeente, namelijk het waarborgen van een veilige openbare ruimte. De onderhoudsplannen voor wegen en civiele kunstwerken zijn dan ook voornamelijk gebaseerd op de resultaten van technische inspecties, waarbij tekortkomingen die een risico ten aanzien van veiligheid met zich meebrengen zijn opgenomen in de onderhoudsplannen. De ambities rondom beeldkwaliteit van de openbare ruimte conform de CROW-standaarden zijn volledig losgelaten. Dit is dan ook geen onderdeel meer van de onderhoudsplannen.

- 4 Door het uitstellen van groot onderhoud (vervanging) wordt de kans die een integrale aanpak biedt ook niet meer benut. Bijvoorbeeld door tegelijkertijd met groot onderhoud ook klimaat adaptieve maatregelen te nemen om wateroverlast en hittestress tegen te gaan.
- 5 De achterstanden lopen door het financieel tekort jaarlijks op en historisch opgelopen achterstanden worden niet meer ingelopen. Hierdoor is het ook niet meer mogelijk om een betrouwbare meerjarenplanning en begroting af te geven.

Als het gaat om de beeldkwaliteit van de openbare ruimte, zijn op korte termijn de negatieve maatschappelijke effecten van de strategische heroriëntatie nog niet in volle omvang zichtbaar. Dat heeft te maken met lopende contracten met aannemers: het zogenaamde 'gevel tot gevel' contract. Dat biedt voornamelijk ruimte om de openbare ruimte qua beeldkwaliteit schoon, heel en veilig te houden. Wel lopen de meldingen van inwoners inmiddels aantoonbaar op. In dit lopende jaar 2022 zijn al 2.000 meer meldingen binnengekomen dan in voorgaande jaren.

GEMEENTELIJK VASTGOED

- 3 Het noodzakelijke instandhoudingsonderhoud is vastgelegd in het Meerjaren Onderhoudsplan (MOP). Het plan geeft voor meerdere jaren inzicht in de jaarlijks benodigde activiteiten om het gewenste kwaliteitsniveau te handhaven of te bereiken. Tevens worden hierin de benodigde financiële middelen benoemd. De uitkomsten van conditiemetingen vormen de belangrijkste ingrediënten voor het opstellen van het MOP. Condiemetingen geven namelijk aan wat de technische staat van een vastgoedobject is. Daarnaast worden in het MOP afwegingen gemaakt ten aanzien van investeringen in een vastgoedobject, teneinde de levensduur van een object te verlengen.
- 4 In 2021 heeft een actualisatie van het MOP plaatsgevonden. Het geactualiseerde plan is opgesteld op basis van de landelijk erkende onderhoudsnormering NEN2767, wat ook in het oorspronkelijke beleid uit 2011 'Spelregels Vastgoed' als uitgangspunt gehanteerd is. Dit houdt in dat als ondergrens het kwaliteits- c.q. conditieniveau 3 (basisniveau) is aangehouden.

Waar van toepassing en waar mogelijk zijn duurzame maatregelen opgenomen die op natuurlijke vervangingsmomenten geïmplementeerd kunnen worden. Het plan is om in het eerste kwartaal van 2023 een geactualiseerd Duurzaam Meerjarenonderhoudplan (DMOP) ter besluitvorming aan de raad voor te leggen.

- 5 Voor 2022 is er voor onderhoud aan vastgoed een kostenpost geprognosticeerd van € 2.444.277.²³ Er is echter maar voor € 1.295.500 opgenomen in de begroting. Dit betekent dat er naar verwachting € 1.148.777 uit de bestemmingsreserves geput moet worden om het verschil aan te vullen.

Op advies van Publieke Sector Accountants en conform het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), moet en wil de gemeente Woerden een onderhoudsvoorziening 'groot onderhoud' vormen. Hiermee kan een meer stabiele en constante meerjarige begroting worden gewaarborgd. Een belangrijke voorwaarde die de gemeente nog moet invullen voor het vormen van een voorziening, is een sluitende onderhoudsbegroting in meerjarenperspectief.

²³ Bron: Geactualiseerd MJOP Vastgoed met verloop voorziening (niet vastgesteld), 11 oktober 2022

5.1 Vertaling van het beleid in uitvoeringsplannen

5.1.1 Onderhoudsprogrammering Openbare Ruimte

Jaarlijks stelt het college een Meerjarig Onderhoudsprogramma (MOP) vast voor de openbare ruimte, met een planhorizon van vier jaar. Hierin zijn de onderhoudswerkzaamheden voor het komende jaar en de drie jaren daarna vastgelegd, alsmede de financiële middelen die nodig zijn om het programma uit te voeren. Het MOP is het belangrijkste stuur- en planningsinstrument voor het planmatig beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Het is gericht op het structureel functioneel in stand houden van de openbare ruimte en het dient ook als communicatiemiddel richting betrokken partijen zoals inwoners, nutsbedrijven, ondernemers en andere organisaties.

MOP OPENBARE RUIMTE 2017-2020

Het MOP van 2017 is in vergelijking met de MOP's zoals opgesteld in andere jaren zeer uitgebreid opgesteld. Het bevat naast een planning van de onderhoudsactiviteiten een toelichting op:

- > Het Woerdens model: de methodiek voor het toekennen van punten ter prioritering van onderhoudsprojecten en de daadwerkelijk prioritering die met toepassing van de methodiek tot stand is gekomen.
- > De extra beschikbaar gestelde middelen om de achterstand van onderhoud ten aanzien van verharde wegen, groen en bruggen weg te werken.
- > Een uiteenzetting van het verbeterproces van de bedrijfsvoering en een korte opsomming van verbeterstappen die in 2016 zijn uitgevoerd.

De MOP's vanaf 2018 zijn bondiger opgesteld. Deze bestaan voornamelijk uit een prioriteringslijst van actuele projecten en bevatten overzichten van afgeronde en toekomstige projecten.

MOP OPENBARE RUIMTE 2019-2022

Na de verkiezingen in 2018 is er een nieuw college aangetreden. Het nieuwe college geeft in het MOP 2019-2022 aan vooruit te willen kijken en flink te willen investeren in de openbare ruimte. Dit na een periode waarbij sinds 2015 extra financiële middelen beschikbaar zijn gesteld om achterstanden weg te werken en de organisatie van beheer en onderhoud te verbeteren. Het nieuwe college wil in 2019 volop starten met de voorbereiding van nieuwe projecten.

ONDERHOUDSPROGRAMMERING OPENBARE RUIMTE 2022

In 2022 wordt het MOP gecombineerd met het Jaarplan Openbare Ruimte aangeboden aan het college en aan de raad. Door beide documenten als pakket aan de raad aan te bieden wil het college de raad meer overzicht en inzicht bieden om zaken in samenhang te kunnen bezien. Voorheen waren dit namelijk twee aparte documenten:

- > Het MOP bestaat uit de grote of meerjarige projecten die een integrale aanpak behoeven en waarbij participatietrajecten met de samenleving een rol spelen;
- > Het Jaarplan Openbare Ruimte beschrijft het monodisciplinair groot onderhoud, waar als uitgangspunt geldt dat de bestaande inrichting gehandhaafd blijft en er geen uitgebreide participatie plaatsvindt.

5.1.2 Onderhoudsprogrammering gemeentelijk vastgoed

In 2011 is er meer overzicht en inzicht gekomen in het onderhoud van gemeentelijk vastgoed. Er is een Meerjarig Onderhoudsplan (MJOP) van gemeentelijk vastgoed opgesteld waarbij een aantal keuzes zijn gemaakt over:

- > Het gewenste onderhoudsniveau;
- > Welk vastgoed zal worden behouden en worden afgestoten.

Door verlaging van het onderhoudsniveau en het planmatig afstoten van gemeentelijk vastgoed is het jaarlijkse budget voor onderhoud naar beneden bijgesteld.

Het noodzakelijke instandhoudingsonderhoud is vastgelegd in het MJOP. Het geeft voor meerdere jaren inzicht in de jaarlijks benodigde activiteiten om het gewenste kwaliteitsniveau te handhaven of te bereiken. Ook zijn de daartoe benodigde financiële middelen benoemd. De uitkomsten van conditiemetingen vormen de belangrijkste ingrediënten voor het opstellen van het MJOP. Conditie-metingen geven namelijk aan wat de technische staat van een vastgoedobject is. Daarnaast worden in het MJOP afwegingen verwerkt voor investeringen in een vastgoedobject, teneinde de levensduur van een object te verlengen. Voorwaarden voor investeren zijn:

- > Er is sprake van een voor de gemeente Woerden strategisch object;
- > Vervangingsinvesteringen worden gedurende de exploitatieperiode in de regel uitgevoerd indien daar technisch noodzaak toe is. Deze maatregelen worden begroot middels het MJOP en gedekt vanuit de financiële voorziening.
- > In geval er sprake is van een heroverwegingen over bijvoorbeeld de functie van het gebouw, of een grote renovatie, worden groot onderhoud en vervangingsinvesteringen getemporeerd en enkel strikt noodzakelijk onderhoud uitgevoerd. Er wordt dan eerst een haalbaarheid-onderzoek gedaan en eventueel verdere vervolgstappen en een kredietaanvraag worden voor besluitvorming in het college voorbereid. Het besluit wordt vervolgens verwerkt in het MJOP. Indien er via de voorziening is gespaard voor uitvoering van het besluit kunnen deze middelen ingezet worden.
- > Wanneer de investering zich niet terugverdient in de exploitatie, maar vanwege politieke redenen wel wenselijk is, wordt dit ter besluitvorming door de Afdeling Vastgoed en in afstemming met de beleidsvoerende afdeling voorgelegd aan het college.

VERDUURZAMING GEMEENTELIJK VASTGOED

In 2021 heeft een actualisatie van het bestaande MJOP plaatsgevonden. Het MJOP was namelijk jarenlang niet geactualiseerd. Nieuwe ontwikkelingen moesten worden meegenomen en langzamerhand was het MJOP ook onvolledig, inaccuraat en praktisch onbruikbaar geworden.

Het geactualiseerde plan is opgesteld op basis van de landelijk erkende onderhoudsnormering NEN2767, wat ook in het oorspronkelijke beleid uit 2011 'Spelregels Vastgoed' als uitgangspunt gehanteerd is. Dit houdt in dat als ondergrens het kwaliteits- c.q. conditieniveau 3 (basisniveau) is aangehouden. Waar van toepassing en waar mogelijk, zijn duurzame maatregelen opgenomen die op natuurlijke vervangingsmomenten geïmplementeerd kunnen worden. Met het geactualiseerde plan ontstaat een gedegen inzicht in de onderhoudsbehoefte en kwaliteit van het gemeentelijk vastgoed, alsmede een juiste onderbouwing van het benodigde onderhoudsbudget, zo is de gedachte. Het geactualiseerde plan is opgesteld voor de periode 2023-2030. Vooruitlopend op de vaststelling door het college en de raad wordt dit plan nu al als uitgangspunt genomen.²⁴ Voor vaststelling is momenteel een raadsvoorstel in de maak. Het plan is om in het eerste kwartaal van 2023 een geactualiseerd **Duurzaam Meerjarenonderhoudplan (DMOP)** ter besluitvorming aan de raad voor te leggen.

²⁴ Bron: Interview

5.2 De uitvoering

5.2.1 Beheer en onderhoud van de openbare ruimte

Binnen de gemeente Woerden houden drie teams zich bezig met het beheer en onderhoud van de openbare ruimte: Afval & Reiniging, Wijkonderhoud en Realisatie & Beheer.

De uitvoering van beheer en onderhoud van wegen en civiele kunstwerken vallen onder het team Realisatie & Beheer. Specifiek voor de beweegbare bruggen is in 2018 de benodigde beheer-capaciteit in de markt ingekocht en voor de vaste kunstwerken is de aanbesteding in het derde kwartaal 2021 afgerond. Doordat de gemeente Woerden het beheer en onderhoud inkoop, groeit de gemeente naar een regierol in plaats van een uitvoerende rol. De gemeente Woerden heeft deze keuze gemaakt omdat er onvoldoende ambtelijke capaciteit is om risico's goed in kaart te brengen en de benodigde beheerafwegingen op een kwalitatief goede manier te maken.

De openbare ruimte wordt door de gemeente Woerden geschouwd op beeldkwaliteit (schoon en heel) en worden technische inspecties uitgevoerd (heel en veilig).

WEGEN

- > Elk kwartaal meet de gemeente de beeldkwaliteit en verzorgingsgraad van de openbare ruimte met een zogeheten beleidsschouw. Hiermee wordt gerapporteerd wat de kwaliteit en leefbaarheid van de openbare ruimte in de gemeente is.²⁵ Aannemers meten met een beeldschouw maandelijks hoe schoon de openbare ruimte is. Denk aan onkruid op verharding, veeg- en zwerfvuil et cetera.
- > Elke twee jaar wordt de verharding door een onafhankelijk bureau geïnspecteerd, volgens de landelijke CROW-systematiek. De laatste inspecties waren in 2020 en 2022; de volgende staat gepland voor 2024.²⁶

Een andere indicatie voor de leefbaarheid van de openbare ruimte zijn de binnenkomende meldingen van inwoners en bedrijven. Sinds eind 2018 beschikt gemeente Woerden over een nieuw meldingssysteem 'Meldingen Openbare Ruimte' (MOR). Doordat de meldingen gekoppeld zijn aan de beheerobjecten uit het beheersysteem 'Obsurv', is het mogelijk om te monitoren welke schades, vervuiling of gedrag in welke gebieden tot overlast of onvrede leiden. Met dit systeem monitort de gemeente de actuele meldingen, de servicegraad en meldingstypen. De meldingen worden regelmatig geanalyseerd, waarbij door vergelijkingen met dezelfde periodes in voorgaande jaren, wordt gezocht naar seizoenpatronen of indicaties voor onderliggende problemen waar verdiepend onderzoek of groot onderhoud voor nodig is.²⁷

CIVIELE KUNSTWERKEN

Voor de technische staat van het areaal worden inspecties uitgevoerd die inzicht verschaffen over de technische staat en de constructieve veiligheid van de kunstwerken.

In het derde kwartaal 2021 is gestart met het contract 'Inspectie en Beheer Civiele Kunstwerken', waarin zowel de inspecties als beheerondersteuning worden ingekocht. Met de uitkomsten van de inspecties en voorstellen van beheerondersteuning wordt vanaf 2022 het inzicht in de kwaliteit en de voorliggende onderhouds- en vervangingsopgaven vergroot.²⁸

²⁵ Bron: Beheer Openbare Ruimte 2021 zomerupdate, september 2021

²⁶ Bron: Beheer Openbare Ruimte 2021 zomerupdate, september 2021

²⁷ Bron: Beheer Openbare Ruimte 2021 zomerupdate, september 2021

²⁸ Bron: Beheer Openbare Ruimte 2021 zomerupdate, september 2021

5.2.2 Beheer en onderhoud van het gemeentelijk vastgoed

Het Team Vastgoed kent volgens het beleid Spelregels drie kerntaken:

1. Vastgoedmanagement;
2. Begeleiden en realiseren van nieuwbouw oftewel bouwprojectmanagement;
3. Advisering ten aanzien van allerhande vastgoedvraagstukken en vastgoedbeleid.

Het Team Vastgoed is georganiseerd in drie clusters: ontwikkeling, gebruik en beheer. Het cluster Ontwikkeling is onder andere verantwoordelijk voor de bepaling van huurtarieven en account- en portefeuillemanagement. Het cluster Gebruik is onder andere verantwoordelijk voor het opstellen van de huurcontracten. Het cluster Beheer is verantwoordelijk voor het technisch beheer en dagelijks onderhoud van de gebouwen.

In de voorjaarsnota van 2022 is extra budget gevraagd om meer personeel aan te kunnen trekken. Daarnaast zullen onderdelen van het jaarplan worden doorgeschoven naar 2023. Dit brengt een risico met zich mee, want er zal een stuwmeer van onderhoudsactiviteiten en -projecten ontstaan. De verwachting is dat deze opgebouwde achterstand in 2023 weggewerkt zou kunnen worden, onder de voorwaarde dat de gemeente over voldoende personeel beschikt. Maar hier stapelen de risico's op:

- > De situatie op de arbeidsmarkt werkt namelijk niet mee en recente pogingen om personeel te werven hebben niet tot het gewenste resultaat geleid;
- > Het blijkt zelfs niet mogelijk om bedrijven in te schakelen die de werkzaamheden voor de gemeente uit kunnen voeren. Ook deze kampen met personeelstekorten. Een optie waar nu naar gekeken wordt is om intern met de beschikbare ambtelijke capaciteit te schuiven, zodat er nog *iets* gerealiseerd kan worden van de doelen in de onderhoudsplannen. Maar hiermee zullen de opgebouwde achterstanden in 2023 niet weggewerkt worden.
- > Ambtenaren vanuit de afdeling Vastgoed werken faciliterend en zijn afhankelijk van beleid en plannen die gemaakt worden door beleidsinhoudelijke afdelingen. Dit betekent dat onderhoud op een laag pitje kan komen te staan wanneer benodigd beleid op zich laat wachten. Dit gebeurt reeds in de praktijk. Zie de voorbeelden in het onderstaande kader.

UITSTEL VAN PLANMATIG ONDERHOUD VOOR ZWEMBADEN, STADSERF EN AULA RIJNHOF

Er zijn drie gebouwen waar de afdeling Vastgoed voor het planmatig onderhoud een afwachtende houding aanneemt: Zwembaden, Stadserf en Aula Rijnhof.

De gevolgen van het uitblijven van beleid is concreet zichtbaar rondom deze gebouwen. Het onderhoud van deze gebouwen wordt al jaren uitgesteld, omdat er nog geen zicht is op een onderzoek naar de toekomst van deze gebouwen. Voor de zwembaden is pas dit jaar besloten om een haalbaarheidsonderzoek naar de toekomst uit te voeren. Zolang er geen beleid is gaat het reguliere kleine onderhoud wel door, waarbij ook specifiek gelet wordt op veiligheid. Grootschalige ingrepen laten echter op zich wachten.

ROLVERDELING GEMEENTEBESTUUR EN SCHOOLBESTUUR

De gemeente volgt de onderwijswetgeving (Wet op het primair onderwijs, Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet op de Expertisecentra). Volgens deze wetgeving is de gemeente eindverantwoordelijk voor de huisvesting van het (speciaal) basisonderwijs en (speciaal) voortgezet onderwijs. Hierin is vastgelegd dat schoolbesturen 'bouwheer' zijn betreft onderhoud en verduurzaming, tenzij anders bepaald.

Binnen gemeente Woerden zijn er aanvullende afspraken gemaakt, waarin is bepaald dat de gemeente ook renovatie bekostigt. Onder renovatie verstaat de gemeente levensduurverlengende renovatie voor minimaal 25 jaar.²⁹

Er bestaat een risico dat de gemeente opdraait voor de kosten wanneer planmatig onderhoud door schoolbesturen ondermaats wordt uitgevoerd. Naarmate planmatig onderhoud wordt uitgesteld, kan in de loop der jaren de kwaliteit van de schoolgebouwen dusdanig slecht worden dat enkel nog renovatie aan de orde is. De gemeente draait hiervoor op want zoals genoemd bekostigt de gemeente renovatie van schoolgebouwen. Om dit risico zo goed mogelijk te beheersen zijn er afspraken gemaakt met schoolbesturen. Deze zijn vastgelegd in de 'Vaststellingsovereenkomst onderwijshuisvesting 2019': naast bouwheerschap hoort er ook onderhoud bij, minimaal volgens categorie 3.

Verder heeft de raad een integraal huisvestingsplan vastgesteld; renovatie en vernieuwen van schoolgebouwen is hier een onderdeel van. Hiervoor is een nulmeting uitgevoerd bij alle schoolgebouwen. Op basis van de nulmeting is inzichtelijk gemaakt wat het onderhoudsniveau van de schoolgebouwen is en wat de verwachting is ten aanzien van de levensduur van de gebouwen. Hierbij zijn ook het binnenklimaat en onderwijskundige aspecten meegenomen. Wanneer een schoolbestuur aan de bel trekt met het verzoek een gebouw te vervangen, eerder dan de bepaalde levensduur van het schoolgebouw, dan kijkt de gemeente naar hoe het onderhoud heeft plaatsgevonden. Als hieruit blijkt dat dit onderhoud niet correct is uitgevoerd kan het zo zijn dat het schoolbestuur een deel van de rekening krijgt voor de nieuwbouw. Wanneer een schoolgebouw aan het eind van zijn levensduur is, vervalt het gebouw weer aan de gemeente. Op dat moment kan de gemeente besluiten een andere bestemming aan het gebouw te geven. Ook in dit geval wordt door de gemeente gekeken naar het verloop van het onderhoud. Wanneer blijkt dat dit ondermaats is geweest komen de kosten van het herstel ook dan voor rekening van het schoolbestuur.

De gemeente Woerden beschikt sinds 2018 over het Integraal huisvestingsplan en de vaststellingsovereenkomst. Sindsdien zijn op basis van opgedane ervaringen aanpassingen voorgesteld om verbeteringen door te voeren en om de oplopende kosten terug te dringen. Het bleek dat de vastgelegde werkwijze voor de gemeente teveel kost. Hiertoe is op 13 oktober 2022 een herijkt plan vastgesteld. Ondanks een eerder uitgangspunt om te bezuinigen is in dit plan juist voorgesteld om meer te investeren. De raad is akkoord gegaan. Sindsdien wordt er gewerkt aan de verwerking van de financiële gevolgen van de herijkte plan in de eerstvolgende meerjarenraming.

Met betrekking tot de afspraken over de rolverdeling tussen de gemeente en schoolbesturen, waaronder de betekenis van het 'bouwheerschap' van schoolbesturen, is vastgesteld dat deze te onduidelijk waren. Dat leidde tot geschillen tussen de gemeente en schoolbesturen, zie onderstaande kader. In het herijkte plan zijn voorstellen opgenomen om deze verder uit te werken. Deze uitwerking wordt opgepakt door het college.

²⁹ Bron: Interview

GESCHIL MET EEN SCHOOLBESTUUR

Volgens de geldende wet- en regelgeving was het schoolbestuur van het Minkema college tijdens de bouw van het gebouw in 2003 bouwheer. Enige jaren geleden is een constructiefout geconstateerd, waardoor het gebouw niet brandveilig bleek. Dit moest hersteld worden; over het dragen van de kosten van dit herstel ontstond een geschil. Vervolgens is drie jaar lang door de gemeente en het schoolbestuur van gedachten gewisseld.

Het geschil bestond erin de kern uit dat, volgens de hoofdregels, de gemeente verantwoordelijk is voor huisvesting van scholen. Hierdoor meende het schoolbestuur dat de kosten van het herstel voor rekening zijn van gemeente waren. De gemeente meende echter aan te kunnen tonen dat het schoolbestuur fouten heeft gemaakt, waardoor het schoolbestuur de kosten van herstel moest dragen. Onlangs is dit geschil in den minne geschikt, waarbij beide partijen de helft van de kosten vergoeden. De raad heeft in juni 2022 ingestemd met een raadsvoorstel hiertoe.

5.3 Resultaten van het beheer en het onderhoud

5.3.1 Realisatie van de uitvoeringsdoelen openbare ruimte

WEGEN

Zoals eerder besproken stuurt de gemeente Woerden op de beeldkwaliteit van de openbare ruimte. Tot aan de Taskforce 2018 was het doel om het kwaliteitsniveau B te realiseren. Daarna, tot aan 2020, is dit doel gedifferentieerd naar kwaliteitsniveau B en C. Door de bezuinigingen op beheer en onderhoud, voortvloeiend uit de strategische heroriëntatie is zelfs het kwaliteitsniveau C niet meer realiseerbaar. De gemeente Woerden stuurt nu hoofdzakelijk op veiligheid. Dit is vanuit de zorgplicht van de gemeente namelijk de ondergrens van beheer en onderhoud.

STUREN OP VEILIGHEID

Een voorbeeld is verzakking van wegen. Door verzakking kunnen hoogteverschillen ontstaan tussen een weg en bijvoorbeeld een gebouw of een civiel kunstwerk. Middels satellietdata wordt periodiek de hoogte gemeten, maar dit vertalen naar totale opgetreden zetting per straat is nog niet mogelijk gebleken.³⁰

Met het voorheen vastgestelde beeldkwaliteitsniveau B lag de zettingsgrens zelfs op 40 cm van de aanleghoogte. Met de strategische heroriëntatie is deze norm losgelaten en is enkel het waarborgen van verkeersveiligheid en het voorkomen van schade aan eigendommen van derden de norm geworden. Wanneer de verkeersveiligheid in het geding is dan grijpt de gemeente in.

De laatste update over het beeldkwaliteitsniveau van de openbare ruimte was van september 2021. Deze update gaf aan dat vanaf september 2020 t/m juni 2021 de beeldkwaliteit van de meeste onderdelen op het niveau C ligt. Diverse onderdelen van de openbare ruimte halen dus niet meer de voormalige vastgestelde beeldkwaliteit B. In de uitvoering wordt langzaam duidelijk dat het op niveau houden van de beeldkwaliteit steeds moeilijker wordt. Het budget is namelijk nog wel toereikend voor correctief onderhoud, maar niet meer voor planmatig cyclisch onderhoud, zoals is voorgeschreven in de meerjarige onderhoudsplannen. In de volgende updates verwacht de gemeente Woerden over een langere periode trends te kunnen rapporteren, om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van het niveau van de beeldkwaliteit.³¹

Uit de zomerupdate blijkt ook dat de afhandeling van de werkvoorraad 'kleine meldingen', voortgekomen uit de weginspectie 2020, procesmatig niet inzichtelijk is. Uit de weginspectie 2022 moet blijken of de benodigde maatregelen ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd.³² Er is sinds september 2021 nog geen update verstuurd, waardoor het niet mogelijk is voor de raad of de onderzoekers om vast te stellen wat de status is van deze werkvoorraad.

CIVIELE KUNSTWERKEN

Voor civiele kunstwerken stonden voor 2021 vier projecten op de planning. Alle uitvoeringsprojecten zijn vertraagd en zijn doorgeschoven naar 2022. Door het vertraagd vaststellen van het jaarplan voor Beheer en onderhoud konden de onderhoudswerkzaamheden nog niet gestart worden. Deze vertraging werd veroorzaakt doordat de benodigde externe beheer- en inspectieondersteuning nog ingekocht moest worden.³³ Ook de verlaging van het budget voor brugbediening per 2022 is nog

³⁰ Bron: Beheer Openbare Ruimte 2021 zomerupdate, september 2021

³¹ Bron: Beheer Openbare Ruimte 2021 zomerupdate, september 2021

³² Bron: Beheer Openbare Ruimte 2021 zomerupdate, september 2021

³³ Bron: Beheer Openbare Ruimte 2021 zomerupdate, september 2021

niet vertaald naar nieuw beleid en het contract brugbediening, waardoor deze bezuiniging nog niet kan worden ingevuld.³⁴

Tegelijkertijd groeit het areaal in de gemeente Woerden. Dit komt doordat de afgelopen tien jaar grote bouwprojecten in Woerden zijn gerealiseerd en nog worden gerealiseerd. Waar de Oostdam en Boerendijk flink worden aangepakt, en de komende jaren nieuwbouwwijken Snellerpoort en Middelland worden gerealiseerd, komt er een nieuwe brug met bijbehorende nieuwe weg bij: de Rembrandtbrug. In oktober 2020 heeft de gemeenteraad het besluit genomen tot deze nieuwe brug over de Oude Rijn. Er lopen momenteel allerlei procedures voor het bestemmingsplan. De verwachting is dat het uiteindelijke bestemmingsplan begin 2023 gereed is en wordt aangeboden aan de gemeenteraad.³⁵ In 2026 moet de brug gereed zijn voor gebruik.

5.3.2 Realisatie uitvoeringsdoelen van vastgoed en opgaven rondom duurzaamheid

VERKOOP VAN VASTGOED

Zoals besproken in het voorgaande hoofdstuk is het beleid van Woerden gericht op het zo min als mogelijk in eigendom hebben van vastgoed. Het exploiteren van vastgoed is voor Woerden geen doel op zich; vastgoed is faciliterend aan de beleidsdoelen. Dit beleid wordt ook gerealiseerd, de omvang van de vastgoedportefeuille is sinds 2011 substantieel gekrompen, zie de onderstaande tabel.

Omvang van het areaal gemeentelijk vastgoed wegen in aantal objecten					
Peiljaar:	2018	2019	2020	2021	2022
Aantal objecten in eigendom van de gemeente	73	57	56	56	57

SLIMME BUSINESSCASES: COMBINATIE VAN ONDERHOUD EN VERDUURZAMING VASTGOED

De raad heeft vastgesteld dat het gemeentelijk vastgoed in 2030 klimaatneutraal moet zijn. Om dit doel te realiseren worden verduurzamingsprojecten van het gemeentelijk vastgoed gekoppeld aan het reguliere planmatige onderhoud van gemeentelijk vastgoed, zie het voorbeeld in het onderstaande kader. Door zogenaamde 'slimme businesscases' te maken wil de gemeente Woerden deze koppelingen maken en daarmee kosten besparen. Hiervoor is een routekaart opgesteld waarbij projecten zoveel als mogelijk gebundeld worden. Per bundel van projecten wordt jaarlijks aan de raad een budget gevraagd.

KOPPELEN VAN ONDERHOUD MET VERDUURZAMING VAN HET BRANDWEERGEBOUW

In (jaartal) werd geconstateerd dat bij de brandweer de dakbedekking vervangen moest worden. De gemeente wilde tevens het gebouw beter isoleren. Door het vervangen van de dakbedekking in de tijd naar voren te halen, heeft de gemeente tevens het gebouw kunnen isoleren en zonnepanelen kunnen plaatsen.

De verduurzaming van het brandweergebouw bestaat uit drie onderdelen:

- 1 Het vervangen van de dakbedekking en het isoleren van het gebouw (uitgevoerd);
- 2 Het plaatsen van zonnepanelen (uitgevoerd);

³⁴ Bron: Beheer Openbare Ruimte 2021 zomerupdate, september 2021

³⁵ Bron: <https://indebuurt.nl/woerden/nieuws/rembrandtbrug-dit-is-wat-we-nu-weten-over-de-plannen-voor-de-brug-woerden-west-120149/>

3 De technische installaties ombouwen naar all-electric (niet uitgevoerd).

Voor het ombouwen van de technische installaties is een aanbestedingsprocedure opgestart. De bedragen in de offertes die de gemeente ontving waren echter vele malen hoger dan het beschikbare budget. Deze aanbestedingsprocedure is gestopt en er is extra budget aangevraagd voor het derde deel van de verduurzaming aan de raad. Het budget is inmiddels beschikbaar gekomen en er is een nieuwe aanbesteding gestart.

ONDERHOUD EN VERDUURZAMING VAN VASTGOED ONDER DRUK DOOR GEBREK AAN PERSONEEL

Op dit moment liggen er meerdere projecten met bijbehorende budgetten op de plank om uit te voeren.³⁶ De gemeente Woerden heeft nu echter onvoldoende capaciteit om de (gecombineerde) projecten ook daadwerkelijk uit te voeren.

Uit gesprekken met ambtenaren blijkt dat door deze beperkte capaciteit de meerjarige onderhoudsplannen minder aandacht gekregen hebben. De accountant heeft hier inmiddels ook vragen over gesteld en begin van 2022 zijn deze plannen ook geactualiseerd. Ambtenaren geven aan dat er een raadsvoorstel in de maak is dat in december 2022 zal worden behandeld in de raad. Een van de aanpassingen is dat het budget voor uitvoering van de meerjarige onderhoudsplannen niet meer vanuit een reservepost van de gemeentelijke begroting zal worden gefinancierd, maar vanuit een voorziening. Hiermee wordt gewaarborgd dat de benodigde financiële middelen voor onderhoud van gemeentelijke vastgoed ook daadwerkelijk vrijkomen voor dat onderhoud. In de uitvoering wordt dit jaar al met het geactualiseerde, nog vast te stellen meerjarig onderhoudsplan gewerkt. Maar, zoals al genoemd blijven projecten op de plank liggen door onvoldoende capaciteit.

VERDUURZAMING VAN SCHOOLGEBOUWEN

Het economisch eigendom van een schoolgebouw ligt bij de gemeente. Dit betekent dat wanneer de school ophoudt te bestaan, het gebouw weer aan de gemeente vervalt. Het juridisch eigendom ligt bij de schoolbesturen. Deze rolverdeling maakt financiering en daarmee uitvoering van verduurzaming van bestaande gebouwen lastig. Kan de gemeente van een schoolbestuur eisen om het gebouw te verduurzamen? Deze vraag is ingewikkeld te beantwoorden en de gemeente heeft zich hierover nog niet uitgesproken.³⁷ Het lijkt voor de hand liggend dat wanneer de gemeente van de schoolbesturen eist om te verduurzamen, de gemeente met geld over de brug moet komen.

Het is een ander verhaal bij grote renovaties en nieuwbouw van schoolgebouwen. Dan kan de gemeente zelfstandig bepalen om (bestaande) gebouwen te verduurzamen. Met name bij nieuwbouw wordt direct rekening gehouden met de laatste stand van eisen en technieken op het gebied van duurzaamheid. Hiervoor wordt per project om aanvullende budgetten aan de raad gevraagd. Afhankelijk van de ambities van de gemeente en de betreffende schoolbesturen kan dit per project verschillend zijn.

Voor de komende tien jaar staat verduurzaming voor tien schoolgebouwen in de planning, dit vanwege renovatie en nieuwbouw. De gemeente is echter in het bezit van ruim dertig schoolgebouwen. De overige twintig worden dus niet verduurzaamd. Relatief nieuwe gebouwen zijn al redelijk duurzaam, dus daarvan kan gesteld worden dat de achterblijven van duurzaamheid nog meevalt. Maar met name voor de oudere gebouwen is de situatie ernstiger. Voor dit vraagstuk zijn tot op heden nog geen plannen in de maak en is hier ook geen budget voor gereserveerd.

³⁶ Bron: interviews

³⁷ Bron: interview

In het kader van corona is er wel landelijke subsidie gekomen om per school de ventilatie te verbeteren (regeling SUVIS). Hier is voor twee schoolgebouwen gebruik van gemaakt.

5.4 Gevolgen van de strategische heroriëntatie

Zoals besproken in het voorgaande hoofdstuk heeft de gemeente Woerden met een strategische heroriëntatie haar ambities opnieuw bepaald om de begroting meerjarig structureel sluitend te maken. Dit ook met betrekking tot het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. We herhalen de strategie in het onderstaande kader. In deze paragraaf lichten we verder toe wat de gevolgen zijn van de uitvoering van deze strategie voor het beheer en onderhoud van wegen, civiele kunstwerken en het gemeentelijk vastgoed.

STRATEGIE VOOR BEHEER EN ONDERHOUD VAN DE OPENBARE RUIMTE³⁸

De strategie is kort samengevat:

'De gemeente Woerden wil langer doen met de spullen die zij heeft'.

De gemeente Woerden wil deze strategie als volgt uitvoeren:

- > Het uitstellen van vervangingsinvesteringen, met lagere kapitaallasten tot gevolg;
- > Het verhogen van de exploitatielasten om goed onderhoud te kunnen blijven verrichten;

Met deze strategie verwacht de gemeente Woerden per saldo op termijn goedkoper uit te zijn.

5.4.1 Gevolgen voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte

De strategie is vertaald naar het Jaarplan openbare ruimte 2021, dat met een raadsvoorstel is voorgelegd ter vaststelling in de raad op 25 mei 2021. Uit het raadsvoorstel blijkt dat tot de strategische heroriëntatie met het beheer en onderhoud van de openbare ruimte structureel ruim € 20 Mln. per jaar gemoeid was. Dit was exclusief het wegwerken van de lopende achterstanden, exclusief bijzonder grote vervangingen zoals een beweegbare brug en exclusief het eigen verlichtingsnet van de gemeente. Het raadsvoorstel geeft verder aan dat met de uitkomsten van de strategische heroriëntatie is besloten:

- > Het budget met 50% te korten en zodoende structureel jaarlijks € 10 Mln. ter beschikking te stellen voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Hiermee is zowel het exploitatiebudget als de geplande investeringsruimte met 50% gekort.
- > Geen budget voor het wegwerken van lopende achterstanden en de genoemde grote bijzondere vervangingen.

Het gevolg van dit besluit ten aanzien van de ambities van de gemeente is groot:

GEVOLG VAN DE STRATEGISCHE HERORIËNTATIE VOOR HET BEHEER EN ONDERHOUD VAN DE OPENBARE RUIMTE³⁹

- 1 De gemeente investeert niet langer op basis van beeldkwaliteit van de openbare ruimte maar alleen op basis van veiligheid;
- 2 Achterstanden in onderhoud zullen verder oplopen;
- 3 Wanneer de opgave vanuit veiligheid groter is dan het beschikbare budget, worden gelden vrijgemaakt door keuzes te maken ten aanzien van het in stand houden van objecten in de openbare ruimte. Zo wordt in 2021 geld verschoven van speelplaatsen en groen naar openbare verlichting en oevers.

³⁸ Bron: Raadsvoorstel Strategische Heroriëntatie, 1 september 2020

³⁹ Bron: Raadsvoorstel vaststellen Jaarplan openbare ruimte 2021

Wij merken op dat met de vertaling van de strategische heroriëntatie naar het jaarplan voor onderhoud van de openbare ruimte ook de exploitatielasten voor onderhoud te laag zijn vastgesteld. Dit terwijl het uitgangspunt in de strategische heroriëntatie was de exploitatielasten juist te verhogen, om goed onderhoud te kunnen blijven verrichten. Hiervoor zou financiële dekking worden gevonden vanuit het verlagen van de kapitaallasten door het uitstellen van vervangingsinvesteringen.

Uit gesprekken in het kader van dit onderzoek blijkt dat tijdens het proces van de strategische heroriëntatie berekend is wat nodig is voor een normaal niveau van onderhoud, ook wel 'bestendig beheer' genoemd. Hierbij ging men uit van een volledige financiële dekking voor regulier planmatig onderhoud conform 'bestendig beheer'. Door het niveau van onderhoud op het niveau van bestendig beheer te houden hebben wegen en civiele kunstwerken namelijk een optimale levensduur. Dit is een zogeheten 'economisch optimum scenario', dat met planmatig regulier onderhoud kan worden gerealiseerd. Door te kiezen voor dat scenario kunnen vervangingsinvesteringen zo lang als mogelijk worden uitgesteld.

Uit gesprekken in het kader van dit onderzoek blijkt echter dat de financiële middelen onvoldoende zijn om planmatig regulier onderhoud uit te voeren. Het niveau van bestendig beheer kan dus niet worden gerealiseerd. Er is voor de lange termijn geen economisch optimaal scenario, waardoor op de langere termijn de gemeente duurder uit is. Op korte termijn is er weliswaar sprake van een besparing, maar op langere termijn niet; de kans op uitval is groter geworden, waardoor uiteindelijk inspectie- en onderhoudskosten ook hoger zullen worden.⁴⁰ Ook gaan de betreffende kapitaalgoederen niet zo lang mee als wat verwacht kan worden volgens de optimale levensduur. Hierdoor moeten objecten eerder dan gepland vervangen worden, waardoor de kapitaallasten juist toenemen.⁴¹

LASTEN NEMEN TOE

Een voorbeeld is dat straten niet volledig worden vernieuwd door herbestrating. Er ontstaan daardoor jaarlijks meerdere kleine gebreken die ad-hoc opgelost moeten worden. Er is dus nog enkel sprake van correctief onderhoud in plaats van planmatig regulier onderhoud. Dit leidt tot een toename van bewonersmeldingen en een stijgende werkvoorraad voor Wijkonderhoud en de aannemer. Per saldo is deze aanpak over meerdere jaren duurder dan het benodigde groot onderhoud tijdig uit te voeren.

De achterstanden lopen door het investeringstekort jaarlijks op. Het is door de organisatie lastig te voorspellen hoe lang deze achterstand 'uitgesteld' kan worden en wat de impact hiervan uiteindelijk op de begroting en werkvoorraad is. Hierdoor is het niet meer mogelijk om een betrouwbare meerjarenplanning en begroting af te geven. Dat staat op gespannen voet met de wens van de raad om op termijn meer grip op het IBOR te krijgen.⁴²

Door het uitstellen van grote ingrepen wordt ook de kans die een integrale aanpak biedt niet meer benut. Bijvoorbeeld door tegelijkertijd met groot onderhoud ook klimaatadaptieve maatregelen te nemen om wateroverlast en hittestress tegen te gaan.

De strategische heroriëntatie heeft dus verregaande gevolgen. Beeldkwaliteit is als ambitie volledig losgelaten. In feite wordt er enkel gestuurd op het minimale niveau van veiligheid, vanwege de wettelijke zorgplicht van de gemeente. Om dit niveau te realiseren worden enkel nog correctieve

⁴⁰ Bron: Interviews

⁴¹ Bron: interviews

⁴² Bron: Gemeente Woerden, Onderhoudsprogrammering Openbare Ruimte, 2022

onderhoudsactiviteiten uitgevoerd. Wanneer ook voor deze activiteiten een tekort is aan financiële middelen, worden keuzes gemaakt ten aanzien van voorzieningen voor inwoners. Zo is besloten dat correctief onderhoud aan een weg en openbare verlichting belangrijker is dan het vernieuwen van een speeltoestel of beplanting. Als bijvoorbeeld een speeltoestel onveilig blijkt, kan het zijn dat er niet wordt overgegaan tot reparatie of vervanging maar tot verwijdering van het speeltoestel.

Beheer en onderhoud binnen de gemeente Woerden is door de strategische heroriëntatie enkel een wettelijke zorgplicht vanuit oogpunt van veiligheid. Keuzes rondom onderhoud worden daarmee risicoafwegingen. De risico's nemen ook toe waardoor de raad in toenemende mate gevraagd zal worden extra financiële middelen ter beschikking te stellen. De zomerupdate is hier een voorbeeld van. De raad werd als volgt geïnformeerd: 'Het gevolg van het besluit uit de strategische heroriëntatie is dat de beschikbare middelen ontoereikend zijn om de openbare ruimte veilig in stand te houden. Voldoen aan de wettelijke zorgplicht is het uitgangspunt en enige kader voor beheer. Op (korte) termijn zullen de middelen ook voor die wettelijke plicht ontoereikend zijn met als gevolg overschrijdingen'.⁴³ De raad stelt extra financiële middelen ook ter beschikking. Zo is de programmering voor 2022 sluitend gemaakt door extra investeringsgeld voor speeltuinen⁴⁴ en exploitatiegeld voor de veiligheid.⁴⁵ Vooruitkijkend is de verwachting dat de huidige begroting voor 2023 eveneens niet toereikend is om aan de wettelijke zorgplicht voor de openbare ruimte te voldoen, als gevolg daarvan zal naar verwachting besloten moeten worden tot het verwijderen / afsluiten van functies in de openbare ruimte. De omvang van het tekort in 2023 zal duidelijk worden in de uitwerking van de onderhoudsprogrammering voor 2023.⁴⁶

Als het gaat om de beeldkwaliteit van de openbare ruimte, zijn op korte termijn maatschappelijke effecten nog niet in volle omvang zichtbaar. Dat heeft te maken met lopende contracten met aannemers: het zogenaamde 'gevel tot gevel' contract. Dat biedt vooralsnog ruimte om de openbare ruimte qua beeldkwaliteit schoon, heel en veilig te houden. Wel lopen de meldingen van inwoners inmiddels aantoonbaar op. In dit lopende jaar 2022 zijn al 2.000 meer meldingen binnengekomen dan in voorgaande jaren.⁴⁷ De contracten met aannemers lopen echter in 2023 af en dan zullen de effecten van de strategische heroriëntatie ook meer zichtbaar worden voor inwoners. Op de middellange en langere termijn is de situatie onhoudbaar. Door het ontbreken van een meerjarig onderhoudsplan zal het volume van correctief onderhoud, en daarmee de financiële budgetoverschrijdingen, steeds groter worden. De budgetoverschrijdingen worden overigens nog eens verder opgestuwd door de huidige prijsstijgingen van materiaal. Er zijn al voorbeelden waarbij de (materiaal)prijs met 60% is gestegen!

STUREN OP EEN MINIMALE VEILIGHEIDSNORM

Omdat in feite enkel nog kan worden gestuurd op een minimale veiligheidsnorm, lichten we dit in het bijzonder verder toe.

Met het huidige beheer en onderhoud van wegen en civiele kunstwerken wordt gestuurd op een minimumnorm, die stelt dat wegen en civiele kunstwerken veilig moeten zijn voor gebruikers:

- > Een extern bureau voert iedere twee jaar veiligheidsinspecties voor wegen (verhardingen) uit. Tijdens deze inspecties wordt het gehele areaal aan verhardingen geïnventariseerd en geïndexeerd op staat van onderhoud. Hier worden rapportages van opgesteld, die het uitgangspunt vormen voor verdere werkzaamheden, voorstellen en planvorming;

⁴³ Bron: Beheer Openbare Ruimte 2021 zomerupdate, september 2021

⁴⁴ Bron: Amendement A2-3, Spelende kinderen, 4 november 2021

⁴⁵ Bron: Motie M2-2, Extra incidenteel geld voor veiligheid openbare ruimte, 4 november 2021

⁴⁶ Bron: Gemeente Woerden, Onderhoudsprogrammering Openbare Ruimte 2022

⁴⁷ Bron: ambtelijke verificatie conceptrapport van bevindingen.

- > Voor civiele kunstwerken worden deze inspecties uitgevoerd op een soortgelijke wijze, maar deze vinden eenmaal per vijf jaar plaats.

Aan de hand van deze inspecties, de eigen waarneming van ambtenaren, en meldingen van gebruikers en partijen uit de samenleving worden de veiligheidsrisico's in kaart gebracht. Vervolgens verwerken de ambtenaren de uitkomsten in plannen. Deze plannen worden daarna voorgelegd aan de raad, soms ter besluitvorming via raadsvoorstellen en soms ter informatie via (de eerder genoemde) raadsinformatiebrieven.⁴⁸ De onderliggende inspectierapporten worden niet naar de raad gestuurd. Dit wordt niet ervaren als omissie, maar als goed gebruik.⁴⁹ Het verstrekken van deze informatie kan misschien helpen bij het voeren van het gesprek tussen het college en de raad. Een bijkomend risico is echter dat dit gesprek, naar aanleiding van de onderliggende inspectierapporten, dusdanig technisch zal worden gevoerd dat het politieke debat letterlijk op straatniveau zal plaatsvinden. Vraagtekens zouden geplaatst kunnen worden over welke weg wel en welke weg niet is meegenomen voor onderhoud. Terwijl er op veiligheid gestuurd moet worden.

Het beheersbaar houden van de veiligheidsrisico's moet in relatie worden gezien tot het beheersbaar houden van bestuurlijke risico's. Zo kan bijvoorbeeld een ongeluk met een 'wipkip' grote gevolgen hebben. Niet alleen politiek, maar de gemeente zal mogelijk aansprakelijk worden gesteld. Het college zal dan ook, in het geval de veiligheid niet meer kan worden gegarandeerd, de 'wipkip' verwijderen.

Tijdens de begrotingsraad 2021 is een motie⁵⁰ aangenomen waarin de raad het college verzocht om in maart 2022 met een raadsinformatiebrieven te komen, waar een voorstel inclusief begrotingswijziging in is opgenomen, die aangeeft welke onvermijdelijke werkzaamheden in het kader van de veiligheid in de openbare ruimte plaats moeten vinden met incidentele dekking. Dit als invulling van het aangekondigde voorziene tekort op de IBOR-begroting 2022. Zonder deze middelen zou er sprake zijn van het moeten verwijderen of afsluiten van functies, om als gemeente te voldoen aan de wettelijk zorgplicht om de openbare ruimte veilig te houden. In de motie is rekening gehouden met € 800.000,-. Deze financiële middelen zijn nodig voor:

- > **Civiele Kunstwerken € 90K**
Het Jaarplan Civiele Kunstwerken omvat meer groot onderhoudswerken dan binnen de exploitatiebegroting 2022 passend is. Zonder deze extra middelen zullen enkele recreatieve bruggen moeten worden afgesloten vanwege de veiligheid, vermoedelijk op sportpark Kromwijk en bij wijkpark Molenvliet.
- > **Oevers € 100K**
Voor de oever Oude Rijn en de oever Kromwijkerdijk moet een planstudie worden uitgevoerd om te bepalen wat de juiste aanpak is om de oever en langselegen verharding te herstellen. De oevers verkeren in slechte staat en al enkele jaren is de inzet gericht op het waarborgen van de veiligheid van het Jaagpad en de Kromwijkerdijk. Door kwaliteitsafname van de oever kan echter de veiligheid niet langer gegarandeerd worden. Normaliter zou de vervanging gepland worden en in de voorbereiding tot een precieze fasering en aanpak besloten worden. In dit geval, waar onduidelijk is of de middelen beschikbaar gaan komen om dit project uit te voeren, is het binnen de financiële verordening niet toegestaan om de planstudie als investering op te nemen. Het gevolg is dat een eenmalig budget benodigd is waartoe de exploitatiebegroting niet voorziet.
- > **Verharding € 605K**

⁴⁸ Bron: interviews

⁴⁹ Bron: interviews

⁵⁰ Motie: Extra incidenteel geld voor veiligheid openbare ruimte

Het Jaarplan verharding omvat meer groot onderhoudswerken dan binnen de exploitatiebegroting 2022 passend is. Bovenop de projecten zijn er een aantal speciale aandachtsgebieden. Op de Beukenlaan Kamerik is onderzoek nodig naar het afwijkend verzakgedrag van deze verharding en op de Kromwijkerdijk wordt jaarlijks onderhoud gepleegd om de verharding veilig te houden, groot onderhoud is daar echter nodig. Zonder deze extra middelen zullen enkele wegen of paden moeten worden afgesloten vanwege de veiligheid. Vermoedelijk wordt dan de focus gelegd op voetpaden, omdat mensen veelal ook op fietspaden of rijbanen kunnen lopen, onverlet dat deze situatie verkeerskundig niet gewenst is.

5.4.2 Gevolgen voor beheer en onderhoud van gemeentelijk vastgoed

Het Meerjarig Onderhoudsplan voor gemeentelijk vastgoed is recent geactualiseerd. Hierdoor is er scherp zicht op de actuele stand van zaken. Uit het plan bleek dat bij ongewijzigd beleid de jaarlijks benodigde financiële middelen voor onderhoud vanaf 2022 structureel substantieel hoger zijn dan de beschikbaar gestelde financiële middelen. Bij ongewijzigd beleid dreigt dit op termijn te resulteren in een uitputting van de bestemmingsreserve voor onderhoud van gemeentelijk vastgoed en een achteruitgang van het kwaliteitsniveau. De kans op diverse risico's wordt naarmate de tijd verstrijkt groter. Het kwaliteitsniveau daalt en de kans neemt toe dat diverse bouw- en installatiedelen niet meer of onvoldoende hun technische functie kunnen vervullen. De bedrijfszekerheid kan op termijn niet meer worden gewaarborgd. Om dit wel te waarborgen is het wenselijk om minimaal conditieniveau 3 na te streven en (preventief) op planmatige wijze onderhoud uit te kunnen voeren. Dit om technische en financiële risico's beheersbaar te houden.

Op advies van Publieke Sector Accountants en conform het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), moet en wil de gemeente Woerden daarom een onderhoudsvoorziening 'groot onderhoud' vormen. Hiermee kan een meer stabiele en constante meerjarige begroting worden gewaarborgd. Een belangrijke voorwaarde voor het vormen van een voorziening is een sluitende onderhoudsbegroting in meerjarenperspectief.

Om een sluitende begroting mogelijk te maken, is met ingang van het begrotingsjaar 2023 structureel extra geld nodig. Hiertoe is een actualisatie van het Meerjarig Onderhoudsplan uitgevoerd. De verwachting is dat het geactualiseerde plan in het eerste kwartaal van 2023 ter vaststelling aan de gemeenteraad wordt aangeboden, alsmede het verzoek een besluit te nemen over de structureel benodigde verhoging van de begroting en het vormen van een onderhoudsvoorziening voor groot onderhoud.

Het geactualiseerde Meerjarig Onderhoudsplan 2021-2030 voorziet ook in verduurzaming van het gemeentelijk vastgoed: het Duurzaam Meerjarenonderhoudsplan (DMOP). Er wordt inzichtelijk gemaakt welke duurzame keuzes gemaakt kunnen worden op momenten van regulier vervangingsonderhoud. Voorbeelden van duurzame keuzes zijn het gebruik van duurzaam materiaal, duurzame vervanging van componenten of onderdelen van installaties en het aanbrengen van isolatie bij de vervanging van dakbedekking. Extra investeringen die nodig zijn om gebouwen energieneutraal te maken, of om het energielabel met stappen te verbeteren, zijn niet in het DMOP opgenomen. Dergelijke maatregelen vragen om aparte besluitvorming van de gemeenteraad.⁵¹

⁵¹ Bron: Gemeente Woerden, Programmabegroting 2022-2025

6 De rol van de raad

In dit hoofdstuk worden de deelvragen 6 en 7 beantwoord.

DEELVRAGEN

- 6 Wat is de rol van de raad bij het stellen van ambities, doelen en (financiële) kaders?
- 7 Hoe wordt de raad geïnformeerd over de stand van zaken van de beheer- en onderhoudsplannen?

TOEGEPASTE NORMEN

- De gemeenteraad stelt het beleid en de (financiële) kaders ten aanzien van het beheer- en onderhoud van kapitaalgoederen vast, in het bijzonder met betrekking tot die van het gemeentelijk vastgoed en wegen.
- De gemeenteraad ontvangt relevante informatie over de realisatie van beheer- en onderhoudsplannen van het college. De informatie is volledig, juist en tijdig. Hiermee wordt de gemeenteraad door het college in positie gebracht om zijn controlerende rol in te vullen.

Beantwoording van de deelvragen: de kernbevindingen

- 6 De raad stelt kaders rondom de ambities en doelen en stelt financiële middelen beschikbaar. Dat doet de raad niet alleen op beleidsniveau, zoals bij vaststelling van het Integraal Beleid Openbare Ruimte en de Spelregels Vastgoed, maar ook op het niveau van onderhoudsplanning met vaststelling van Meerjaren Onderhoudsplannen.
- 7 De raad wordt met tussentijdse rapportages geïnformeerd over de stand van zaken en voortgang van de Meerjaren Onderhoudsplannen. Daarnaast ontvangt de raad ook bij tussentijdse budgetverzoeken en tijdens de jaarlijkse begroting relevante actuele informatie.

De raad wordt met de tussentijdse rapportages ook geïnformeerd over de gevolgen van het gevoerde beleid voortvloeiende uit de strategische heroriëntatie. De raad is hiermee op de hoogte van de risico's van het gevoerde beleid.

6.1 De kaderstellende rol van de raad

De raad kan in zijn kaderstellende rol aan drie knoppen draaien: de omvang van het areaal, de kwaliteit van het areaal en het beschikbaar stellen van financiële middelen voor onderhoud en investeringen. Uiteraard hebben deze knoppen een directe relatie met elkaar. Bijvoorbeeld een hogere beeldkwaliteit van de openbare ruimte of meer gemeentelijk vastgoed betekent hogere onderhoudskosten. Alle knoppen hebben dus een directe relatie tot elkaar, wat betekent dat wanneer je aan één van de knoppen draait, de andere 2 knoppen meebewegen.⁵²

De raad wenst hier vooraf meer invloed op uit te kunnen oefenen:

- > Zo heeft zij op 15 februari 2020 een initiatiefvoorstel door het CDA aangenomen inzake Grip op IBOR. Dit voorstel draagt het college op om IBOR-projecten met een waarde groter dan € 1 Mln. en/of een doorlooptijd groter dan zes maanden ter besluitvorming aan de raad voor te leggen.
- > De raad neemt een tweede initiatiefvoorstel door het CDA inzake Grip op IBOR aan op 26 mei 2021. Hierin wordt dezelfde aanleiding als het eerste initiatiefvoorstel gegeven, namelijk dat de raad het gevoel heeft te weinig grip te hebben op de keuzes die gemaakt worden op het IBOR. De raad geeft aan nauwelijks betrokken te zijn bij prioritering, planning, participatie en uitvoering. Pas als er problemen ontstaan komt de raad in beeld, zo stelt zij, en staat dan vaak voor voldongen feiten. Het college wordt opgedragen om het vaststellings- en controleproces rond de jaarlijkse vaststelling van het Meerjaren Onderhouds Programma (MOP) uit te voeren zoals beschreven via kadernota, programmabegroting en jaarrekening.

Feitelijk wil de raad inzicht in het concept-MOP bij behandeling van de kadernota, en de MOP vaststellen bij behandeling van de programmabegroting. De raad wil inzicht krijgen in de realisatie van de MOP door een rapportage hierover mee te nemen bij behandeling van de jaarrekening. Volgens de opgenomen termijn genoemd in de aangenomen motie is de uitwerking en implementatie van dit proces uitgevoerd bij de Kadernota voor de programmabegroting 2023-2026.⁵³

6.2 De controlerende rol van de raad

Met de notitie 'Beheer Openbare Ruimte 2021 zomerupdate #1, september 2021', die als een raadsinformatiebrief naar de raad is gestuurd, wordt de raad geïnformeerd over de ontwikkelingen binnen het IBOR en over de voortgang van de projecten uit het Jaarplan en het Meerjaren Onderhoudsprogramma (MOP). Naast een jaarlijkse zomerupdate rond augustus, waarin wordt teruggekeken op de eerste helft van dat specifieke jaar, volgt idealiter rond januari jaarlijks een winterupdate. In de winterupdate wordt teruggekeken op de tweede helft van het jaar. Uit gesprekken in het kader van dit onderzoek blijkt dat de winterupdate niet heeft plaatsgevonden. Als reden wordt genoemd het gebrek aan ambtelijke capaciteit.

*"De wens was tweemaal per jaar een dergelijke update te sturen, maar dat hebben we nog niet kunnen waarmaken."*⁵⁴

In het oorspronkelijke raadsvoorstel 'Strategische Heroriëntatie' uit 2020 en de onderliggende rapportages zijn de onzekerheden en risico's voor het onderhoud van wegen & civiele kunstwerken

⁵² Bron: Gemeente Woerden, Programmabegroting 2021-2024, p. 133

⁵³ Bron: Beheer Openbare Ruimte 2021 zomerupdate, september 2021, p. 20

⁵⁴ Bron: interview

benoemd, maar het was toentertijd niet mogelijk om deze risico's te kwantificeren. Dit is gaandeweg wel gebeurd door een raadsbrief 'Beheer Openbare Ruimte 2021 zomerupdate' naar de raad te sturen, met een actualisatie van de situatie waarbij de onzekerheden en risico's zijn gekwantificeerd. Middels dergelijke raadsbrieven wordt de raad geïnformeerd en zo wordt zij in staat gesteld de controlerende rol ook tussentijds in te vullen. Daarnaast ontvangt de raad ook bij tussentijdse budgetverzoeken en tijdens de jaarlijkse begroting relevante actuele informatie.

Samenvattend wordt de raad door het college geïnformeerd over de gevolgen van het gevoerde beleid voortvloeiende uit de strategische heroriëntatie. Zie ook ter illustratie het onderstaande kader.

DE GEVOLGEN VAN DE STRATEGISCHE HERORIËNTATIE ZIJN BIJ DE RAAD IN BEELD

Er is onlangs voor minimaal € 800K extra budget aan de raad gevraagd om de veiligheid in de openbare ruimte te kunnen garanderen. Hierbij is expliciet de keuze voorgesteld om óf het budget beschikbaar te stellen óf de boel af te sluiten (wat ook geld kost). Deze expliciete tegenstelling maakt de huidige situatie duidelijk.

Ook is bij dit raadsvoorstel de kanttekening meegegeven dat onderhoudsachterstanden blijven oplopen:

'De totale investeringsruimte voor de openbare ruimte is met het besluit van de strategische heroriëntatie onvoldoende. Ongeacht de financiële verschuiving tussen producten blijven op heel IBOR de achterstanden oplopen....De verwachting is dat de planmatige Programmering 2023 niet binnen de IBOR investeringsruimte kan worden ingevuld, maar dat aanvullende kredieten of keuzes voor het verwijderen/afsluiten van objecten/functies benodigd zijn.'

De raad heeft gekozen om budget vrij te maken, maar heeft zich verder niet uitgesproken over de risico's van dit beleid en of deze risico's aanvaardbaar zijn.

Bron: interviews

Bijlage 1 Uitwerking van het beleidsproces IBOR

Activiteit / product	Frequentie	Toelichting	Vaststelling door	Ter informatie naar
Beheerplannen	1 x per één of twee jaar	Het beleid (IBOR) vormt het kader dat gebruikt wordt bij het opstellen van de beheerplannen. In de beheerplannen wordt bepaald welke activiteiten (onderhoudsmaatregelen) ondernomen gaan worden om de vastgestelde kwaliteit te gaan halen.	college	raad
Werkplan / bestekken	Jaarlijks	Op basis van de beheerplannen worden jaarlijks werkplannen en bestekken gemaakt. Aan de hand hiervan krijgt de eigen dienst of krijgen externe aannemers de opdracht om bepaalde onderhoudswerkzaamheden uit te voeren.	afdeling	
Uitvoering	Jaarlijks	Met behulp van de werkplannen en bestekken voert de eigen dienst of voeren externe aannemers de werkzaamheden uit. De gemeente houdt toezicht.	afdeling	
Monitoring	Jaarlijks	Jaarlijks wordt door middel van een steekproef of een gebiedsdekkende meting de gerealiseerde kwaliteit gemeten. Eventuele afwijkingen ten opzichte van de afgesproken gewenste kwaliteit worden geanalyseerd en waar nodig wordt er bijgestuurd.	college	raad
Beleid: actualisatie	Jaarlijks	De berekeningen voor het IBOR worden jaarlijks geactualiseerd. Dit houdt het volgende in: <ul style="list-style-type: none"> > De eenheidsprijzen worden geïndexeerd. > De hoeveelheden worden op basis van de areaaluitbreiding aangepast. > Vastgelegde externe financieringsmogelijkheden worden meegenomen in de beschikbare budgetten. 	raad (bij de begroting)	
Beleid: herijking	1 x per vier jaar	De berekeningen en uitgangspunten van het IBOR worden minimaal één keer per vier jaar herijkt. Er wordt daarbij gecontroleerd of alles nog klopt en of de vastgestelde kwaliteit nog past bij de wensen en eisen van de gemeenteraad.	raad	

Bijlage 2 Respondenten en schriftelijke bronnen

Respondenten

Dhr. mevr., voorletter	Naam	Functie	Organisatie
Afvaardiging college			
Dhr. A. de	Regt	Portefeuillehouder o.a. Financiën en Openbare Ruimte	Gemeente Woerden
Ambtelijke organisatie			
Dhr. F. van den	Berg	Businesscontroller Openbare Ruimte	Gemeente Woerden
Dhr. M.	Hoes	Groenbeheerder Relatie & Beheer	Gemeente Woerden
Dhr. J. van	Leer	Senior beleidsadviseur Vastgoed Relatie en Beheer	Gemeente Woerden
Mw. J.	Rateland	Manager Relatie en Beheer	Gemeente Woerden
Dhr. V.	Reintjes	Allround beleidsadviseur Openbare Ruimte	Gemeente Woerden
Dhr. S.	Sneep	Beleidsmedewerker Strategie en Sociaal Domein	Gemeente Woerden
Dhr. C.	Tjepkema	Businesscontroller Gemeentelijk Vastgoed	Gemeente Woerden
Dhr. T. de	Vries	Beleidsadviseur Vastgoed	Gemeente Woerden
Afvaardiging van de raad			
Mw. B. van	Hoesel	Raadslid en fractievoorzitter D66	Gemeente Woerden
Mw. L. van	Leeuwen	Raadslid en fractievoorzitter LijstvanDerDoes	Gemeente Woerden
Dhr. S.	Droogh	Raadslid fractie LijstvanDerDoes	Gemeente Woerden
Dhr. R.	Heijna	Commissielid/fractieassistent Inwonersbelangen	Gemeente Woerden
Mw. M.	Doorewaard	Raadslid fractie Progressief Woerden	Gemeente Woerden

Bestudeerde schriftelijke bronnen

S	Nr.	Jaar	Maand	Titelbeschrijving
Beleidsstukken				
SA	1	2006	2	Gemeente Woerden, nota, <i>Vaste grond voor beleid</i> , 1 februari 2006
SA	2	2008	8	Gemeente Woerden, IBOR <i>schouwgids Integraal beheer openbare ruimte</i> , 1 augustus 2008
SA	3	2009	1	Gemeente Woerden, <i>Ruimtelijke structuurvisie 2009-2030</i> , 1 januari 2009
SA	4	2009	3	Gemeente Woerden, <i>Scenario's Integraal beleid openbare ruimte</i> , 31 maart 2009
SA	5	2010	4	Gemeente Woerden, matrixoverzicht, <i>Categorieën Schoon, Heel & Veilig 2010 en 2011</i> , 22 april 2010
SA	6	2010	9	Gemeente Woerden, <i>IBOR Groenbeheerplan 2010</i> , 8 september 2010
SA	7	2010	10	Gemeente Woerden, <i>IBOR Speelbeheerplan 2010</i> , 1 oktober 2010
SA	8	2011	8	Gemeente Woerden, overzichtsdocument, <i>Staat van het gemeentelijk vastgoed 2011</i> , 17 augustus 2011
SA	9	2012	5	Gemeente Woerden, <i>Jaarverslag en jaarrekening 2011</i> , 31 mei 2012
SA	10	2012	12	Gemeente Woerden, <i>Parkeerbeleid 2013, kern Woerden</i> , 11 december 2012
SA	11	2014	9	Gemeente Woerden, <i>Nota parkeernormen</i> , 2 september 2014
SA	12	2016	10	Gemeente Woerden, <i>Meerjarig onderhoudsprogramma openbare ruimte 2017-2020</i> , 4 oktober 2016
SA	13	2017	3	Gemeente Woerden, exceloverzicht, <i>Reserve IBOR</i> , 13 maart 2017
SA	14	2017	4	Gemeente Woerden, <i>Openbare verlichting beheerplan 2017-2021</i> , 10 april 2017
SA	15	2017	4	Gemeente Woerden, <i>Wegen(verhardingen) beheerplan 2017-2021</i> , 19 april 2017
SA	16	2017	4	Gemeente Woerden, <i>Gladheidsbestrijding beheerplan 2017-2021</i> , 19 april 2017
SA	17	2017	4	Gemeente Woerden, <i>Groenblauw beheerplan 2017-2021</i> , 26 april 2017
SA	17	2017	5	Gemeente Woerden, <i>Verkeersvisie 2030</i> , 18 mei 2017
SA	18	2017	9	Gemeente Woerden, amendement bij het raadsvoorstel <i>juni-overleg 2017</i> , 17R.00353, 24 september 2017
SA	19	2017	10	Gemeente Woerden, <i>Meerjarig onderhoudsprogramma openbare ruimte 2018-2021</i> , 24 oktober 2017
SA	20	2018	4	Gemeente Woerden, <i>Strategienota Verkeersvisie 2030</i> , 14 april 2018
SA	21	2018	5	Gemeente Woerden, screenshot van invoer in informatiesysteem, <i>Beheerplannen openbare ruimte</i> , 18 mei 2018
SA	22	2019	9	Gemeente Woerden, <i>LCC MCA-protocol</i> , 13 september 2019
SA	23	2019	12	Gemeente Woerden, presentatie, <i>Plan van aanpak van AEF voor Strategische heroriëntatie</i> , 12 december 2019
SA	24	2019	12	Gemeente Woerden, <i>Plan van aanpak Strategische heroriëntatie</i> , 27 december 2019
SA	25	2020	2	Gemeente Woerden, <i>Elementenonderhoud gemeenten Woerden en Oudewater</i> , bestek RB2019-27, 17 februari 2020
SA	26	2020	6	Gemeente Woerden, <i>Inbreng beheer voor Taskforce IBOR-Strategische heroriëntatie 2020</i> , 18 juni 2020
SA	27	2020	6	Gemeente Woerden, presentatie aan college, <i>Taskforce openbare ruimte</i> , 29 juni 2020
SA	28	2020	7	Gemeente Woerden, aanvullende rapportages taskforces en werkgroepen, <i>Stand van zaken Strategische heroriëntatie</i> , 7 juni 2020
SA	29	2020	7	Gemeente Woerden, <i>Eindrapportage Taskforce openbare ruimte 2020</i> , 6 juli 2020
SA	30	2020	7	Gemeente Woerden, <i>Eindrapportage Taskforce onderwijshuisvesting 2020</i> , 7 juli 2020
SA	31	2020	8	Gemeente Woerden, eindrapport, <i>Project Brug Woerden-West</i> , 10 augustus 2020
SA	32	2020	8	Gemeente Woerden, <i>Klein Onderhoud 2020</i> , bevat 1459 beschrijvingen, 27 augustus 2020
SA	33	2020	9	Gemeente Woerden, <i>Meerjarig onderhoudsprogramma 2021-2023</i> , 1 september 2020

S	Nr.	Jaar	Maand	Titelbeschrijving
Beleidsstukken - vervolg				
SA	34	2020	9	Gemeente Woerden, <i>Raamovereenkomst asfaltonderhoud</i> , bestek RB-2020-7, 9 september 2020
SA	35	2020	10	Gemeente Woerden, memo, <i>Beleidsmeting openbare ruimte Q3 2020</i> , 13 oktober 2020
SA	36	2020	10	Gemeente Woerden, <i>Metingen onder ambitie</i> , 25 september t/m 25 oktober 2020, 13 oktober 2020
SA	37	2020	10	Gemeente Woerden, <i>Meldingenverslag beleidsmeting Q3 2020</i> , september/ oktober 2020, 13 oktober 2020
SA	38	2020	10	Gemeente Woerden, memo, <i>Beleidsmeting openbare ruimte Q3 2020</i> , 13 oktober 2020
SA	39	2020	12	Gemeente Woerden, memo, <i>Beleidsmeting openbare ruimte Q4 2020</i> , 3 december 2020
SA	40	2020	12	Gemeente Woerden, <i>Meldingenverslag beleidsmeting Q4 2020</i> , 3 december 2020
SA	41	2021	2	Gemeente Woerden, <i>Meldingenverslag beleidsmeting Q1 2021</i> , 23 februari 2021
SA	42	2021	3	Gemeente Woerden, memo, <i>Beleidsmeting openbare ruimte Q1 2021</i> , 1 maart 2021
SA	43	2021	4	Royal Haskoning DHV in opdracht van gemeente Woerden, rapportage, <i>Hoofdwegenstructuur Woerden</i> , 29 april 2021
SA	44	2021	5	Gemeente Woerden, <i>Meerjarig onderhoudsprogramma openbare ruimte 2021-2023</i> , 26 mei 2021
SA	45	2021	6	Gemeente Woerden, <i>Meldingenverslag beleidsmeting Q2 2021</i> , 23 juni 2021
SA	46	2021	7	Gemeente Woerden, rapportage, <i>Beleidsmetingen 2020-2021</i> , 1 juli 2021
SA	47	2021	9	Gemeente Woerden, <i>Participatiekader</i> , 23 september 2021. Inclusief: <i>Toolbox participatiekader Woerden</i> , 23 september 2021
SA	48	2021	9	Gemeente Woerden, <i>Meldingenverslag beleidsmeting Q3 2021</i> , 13 september 2021
SA	49	2021	9	Gemeente Woerden, memo, <i>Beleidsmeting openbare ruimte Q3 2021</i> , 15 september 2021
SA	50	2021	11	Gemeente Woerden, <i>Gemeentebeleidsmonitor Leefbaarheid & Veiligheid 2021</i> , 19 november 2021
SA	51	2021	12	Gemeente Woerden, <i>Meldingenverslag beleidsmeting Q4 2021</i> , 9 december 2021
SA	52	2021	12	Gemeente Woerden, memo, <i>Beleidsmeting openbare ruimte Q4 2021</i> , 9 december 2021
SA	53	2022	3	Gemeente Woerden, spreadsheet, <i>Dynamische uitvoeringsplannen Planmatig onderhoud verhardingen 2022</i> , 23 maart 2022
SA	54	2022	5	Gemeente Woerden, spreadsheet, <i>Areaaloverzicht verharding en kunstwerken 2018, 2018-2020 en 2022</i> , 17 mei 2022
SA	55	2022	6	Gemeente Woerden, <i>Omgevingsvisie 2022</i> , 9 juni 2022
SA	56	2022	10	Gemeente Woerden, <i>Collegewerkprogramma 2023-2026</i> , 11 oktober 2022
SA	57	2022	11	Gemeente Woerden, <i>Programmabegroting 2023-2026</i> , 17 november 2022
SA	58	2022	-	Gemeente Woerden, <i>Bestuursakkoord 2022-2026, opgave 5</i> , www.woerden.nl/Gemeente/Bestuursakkoord_2022_2026 , zonder datum
College- en raadsstukken				
SB	1	2009	3	Gemeente Woerden, memo met toelichting op college- en raadsvoorstel 31 maart 2009 inzake budgetberekening IBOR-traject, <i>Managementsamenvatting bevindingen adviesbureau Oranjewoud</i> , 31 maart 2009
SB	2	2009	4	Gemeente Woerden, raadsvoorstel, <i>Integraal beleid openbare ruimte en Baggerplan</i> , 7 april 2009
SB	3	2009	6	Gemeente Woerden, <i>Amendement raadsbesluit IBOR en Baggerplan</i> , 30 juni 2009
SB	4	2010	10	Gemeente Woerden, powerpointpresentatie, IBOR aan raad, <i>Afspraken over kwaliteit en budget</i> , 12 oktober 2010
SB	5	2011	4	Gemeente Woerden, raadsinformatiebrief, <i>Reactie op motie bomenskap</i> , 5 april 2011
SB	6	2011	5	Gemeente Woerden, raadsvoorstel juni-overleg, 24 mei 2011

S	Nr.	Jaar	Maand	Titelbeschrijving
College- en raadsstukken - vervolg				
SB	7	2011	9	Gemeente Woerden, raadsinformatiebrief, <i>Spelregels vastgoed</i> , 27 september 2011. Inclusief bijlage: <i>Spelregels vastgoed, zakelijk en maatschappelijk betrokken</i> , 12 september 2011
SB	8	2011	9	Gemeente Woerden, presentatie aan raad, o.a. <i>Vanwege een groeiende hoeveelheid klachten, bezuinigingen op IBOR</i> , 20 september 2012
SB	9	2012	9	Gemeente Woerden, collegevoorstel, <i>Instemmen met RIB Spelregels vastgoed</i> , 27 september 2011
SB	10	2013	11	Gemeente Woerden, raadsvoorstel, <i>Tweede bestuursrapportage 2013</i> , 12 november 2013
SB	11	2014	9	Gemeente Woerden, raadsvoorstel, <i>Bestuursrapportage 2014</i> , 9 september 2014
SB	12	2015	1	Gemeente Woerden, raadsinformatiebrief, <i>Beantwoording artikel 40 vragen over groenvoorziening en het maaien van bermen</i> , 20 januari 2015
SB	13	2015	2	Gemeente Woerden, raadsinformatiebrief, <i>Vervolgproces evaluatie IBOR</i> , 3 februari 2015
SB	14	2015	4	Gemeente Woerden, raadsinformatiebrief, <i>IBOR evaluatie</i> , 29 april 2015
SB	15	2015	5	Gemeente Woerden, <i>Motie van afkeuring inzake IBOR</i> , 28 mei 2015
SB	16	2015	9	Gemeente Woerden, raadsvoorstel, <i>Begroting 2016-2019</i> , 22 september 2015
SB	17	2015	9	Gemeente Woerden, raadsvoorstel, <i>Bestuursrapportage 2015</i> , 25 september 2015
SB	18	2015	9	Gemeente Woerden, raadsvoorstel, <i>Beheer openbare ruimte: Implementatie van het Utrechts model</i> , 29 september 2015
SB	19	2016	5	Gemeente Woerden, raadsvoorstel juni overleg, <i>Kaders meerjarenbegroting 2017-2020</i> , 24 mei 2016
SB	20	2017	3	Gemeente Woerden, spreadsheet, <i>Reserve IBOR</i> , 13 maart 2017
SB	21	2017	4	Gemeente Woerden, collegevoorstel, <i>Vaststelling beheerplannen openbare ruimte</i> , 26 april 2017
SB	22	2017	7	Gemeente Woerden, raadsinformatiebrief, <i>Verschuivingen Meerjarig onderhoudsplan 2017-2020</i> , 4 juli 2017
SB	23	2017	7	Gemeente Woerden, collegevoorstel, <i>Verschuivingen Meerjarig onderhoudsplan 2017-2020</i> , 4 juli 2017
SB	24	2017	8	Gemeente Woerden, raadsvoorstel, <i>Bestuursrapportage 2017</i> , 29 augustus 2017
SB	25	2017	9	Gemeente Woerden, raadsvoorstel, <i>Begroting 2018-2021</i> , 19 september 2017
SB	26	2017	12	Gemeente Woerden, raadsinformatiebrief, <i>Taskforces nieuwe raadsperiode</i> , 12 december 2017. Inclusief: <i>Plan van aanpak Task forces: Perspectief nieuwe raadsperiode</i> , 12 december 2017
SB	27	2018	1	Gemeente Woerden, presentatie aan de raad, <i>Van de basis op orde naar in control 2018</i> , 11 januari 2018
SB	28	2018	3	Gemeente Woerden, college aan raad, <i>Eindrapportage Taskforces 'Keuzes voor de toekomst'</i> , 27 maart 2018
SB	29	2018	4	Gemeente Woerden, college aan raad, <i>Aanpassing bijlage 5 Taskforces 'Keuzes voor de toekomst'</i> , 13 april 2018
SB	30	2018	5	Gemeente Woerden, raadsvoorstel, <i>Jaarverslag en jaarrekening 2017</i> , 22 mei 2018
SB	31	2018	9	Gemeente Woerden, raadsvoorstel, <i>Bestuursrapportage 2018</i> , 18 september 2018
SB	32	2018	9	Gemeente Woerden, raadsvoorstel, <i>Begroting 2019-2022</i> , 18 september 2018
SB	33	2018	11	Gemeente Woerden, amendement bij raadsvoorstel, <i>Begroting 2019-2022</i> , 18R.00564, 1 november 2018
SB	34	2019	6	Gemeente Woerden, raadsvoorstel, <i>Jaarverslag en jaarrekening 2018</i> , 11 juni 2019
SB	35	2019	9	Gemeente Woerden, raadsvoorstel, <i>Najaarsrapportage 2019</i> , 20 september 2019
SB	36	2020	2	Gemeente Woerden, raadsvoorstel, <i>Notitie Investeringsplanning en autoriseren investeringskredieten kalenderjaar 2020</i> , 13 februari 2020
SB	37	2020	2	Gemeente Woerden, raadsvoorstel, <i>Shortlist strategische heroriëntatie</i> , 18 februari 2020. Inclusief: raadsbesluit, <i>Shortlist strategische heroriëntatie</i> , 20R.00146, geamendeerd, 18 februari 2020
SB	38	2020	3	Gemeente Woerden, verordening van de raad, <i>Houdende regels voor financieel beleid, beheer en inrichting van de financiële organisatie (financiële verordening Woerden 2020)</i> , 5 maart 2020

S	Nr.	Jaar	Maand	Titelbeschrijving
College- en raadsstukken - vervolg				
SB	39	2020	4	Gemeente Woerden, amendement bij raadsvoorstel <i>Shortlist strategische heroriëntatie (20R.00137)</i> , 23 april 2020
SB	40	2020	5	Gemeente Woerden, raadsinformatiebrief, <i>Meerjarig onderhoudsprogramma 2020-2023 openbare ruimte, versie voor strategische heroriëntatie</i> , 12 mei 2020
SB	41	2020	6	Gemeente Woerden, raadsvoorstel, <i>Voorjaarsnota/kadernota 2020</i> , 16 juni 2020
SB	42	2020	7	Gemeente Woerden, raadsinformatiebrief, <i>Beantwoording artikel 42 vragen</i> , 7 juli 2020
SB	43	2020	7	Gemeente Woerden, raadsinformatiebrief, <i>Rapporten zoekrichtingen Strategische heroriëntatie</i> , 7 juli 2020
SB	44	2020	7	Gemeente Woerden, RIB bijlage, <i>Meerjarig onderhoudsprogramma openbare ruimte 2020-2030</i> , 7 juli 2020
SB	45	2020	7	Gemeente Woerden, <i>Aanbieding voorkeursscenario van college aan raad</i> , 16 juli 2020
SB	46	2020	7	Gemeente Woerden, powerpointpresentatie van collegevoorstel aan raad, <i>Strategische heroriëntatie</i> , 16 juli 2020. Inclusief: <i>Maatregelenpakket Strategische heroriëntatie</i> , 16 juli 2020
SB	47	2020	9	Gemeente Woerden, raadsvoorstel 20R.00795, <i>Strategische heroriëntatie</i> , 1 september 2020. Inclusief: <i>raadsbesluit 20R.00816</i> , behorend bij raadsvoorstel 20R.00795, 1 september 2020
SB	48	2020	9	Gemeente Woerden, raadsvoorstel, <i>Strategische heroriëntatie</i> , 8 september 2020
SB	49	2020	9	Gemeente Woerden, motie fractie D66 e.a., <i>Afweging Openbare ruimte vanuit breed perspectief</i> , 24 september 2020
SB	50	2020	11	Gemeente Woerden, college, <i>Beantwoording laatste technische vragen begroting 2021</i> , 5 november 2020
SB	51	2021	3	Gemeente Woerden, collegevoorstel, <i>Initiatiefvoorstel CDA, Grip op IBOR</i> , 23 maart 2021
SB	52	2021	4	Gemeente Woerden, raadsvoorstel, <i>Subsidieaanvraag voor de werkzaamheden project Oostdam</i> , 6 april 2021
SB	53	2021	4	Gemeente Woerden, raadsvoorstel, <i>Scenario's Exercitieveld</i> , 13 april 2021
SB	54	2021	5	Gemeente Woerden, raadsvoorstel, <i>Bekrachtiging geheimhouding budgetindicatie scenario's Exercitieveld</i> , 11 mei 2021
SB	55	2021	5	Gemeente Woerden, raadsvoorstel, <i>Vaststellen Jaarplan openbare ruimte 2021</i> , 25 mei 2021
SB	56	2021	5	Gemeente Woerden, raadsvoorstel, <i>Kadernota 2022-2025</i> , 25 mei 2021
SB	57	2021	5	Gemeente Woerden, initiatiefvoorstel raadsfractie CDA, <i>Grip op IBOR</i> , 26 mei 2021
SB	58	2021	6	Gemeente Woerden, raadsvoorstel, <i>Snelfietsroute Woerden-Utrecht</i> , 1 juni 2021
SB	59	2021	6	Gemeente Woerden, raadsvoorstel, <i>Budget Taskforce GRIP</i> , 1 juni 2021
SB	60	2021	6	Gemeente Woerden, raadsvoorstel, <i>Jaarrekening 2020</i> , 8 juni 2021
SB	61	2021	9	Gemeente Woerden, notitie voor de raad, <i>Beheer openbare ruimte 2021, zomer-update #1</i> , 7 september 2021
SB	62	2021	9	Gemeente Woerden, raadsvoorstel, <i>Najaarsrapportage 2021</i> , 21 september 2021
SB	63	2021	9	Gemeente Woerden, raadsvoorstel, <i>Programmabegroting 2022-2025</i> , 28 september 2021
SB	64	2021	12	Gemeente Woerden, raadsinformatiebrief, <i>Beantwoording schriftelijke vragen van de VVD inzake Van gemeentegoed naar vastgoed</i> , 14 december 2021
SB	65	2021	12	Gemeente Woerden, raadsvoorstel, <i>Onderhoudsprogrammering openbare ruimte 2022</i> , 21 december 2021
SB	66	2022	7	Gemeente Woerden, <i>Bestuursakkoord 2022-2026</i> , 4 juli 2022
SB	67	2022	10	Gemeente Woerden, concept raadsvoorstel, <i>Actualisatie Meerjaren-onderhoudsplan gemeentelijk vastgoed 2023-2030</i> , 11 oktober 2022. Inclusief: excelsheet, <i>Geactualiseerd MJOP met verloop voorziening</i> , 11 oktober 2022

