



Haarlem

Gemeente Haarlem

Achterstallig onderhoud: stand van zaken

Quick scan naar opvolging aanbevelingen
RKC-onderzoek 'Achterstallig Onderhoud
Openbare Ruimte'



Achterstallig onderhoud: stand van zaken

*Quick scan naar opvolging aanbevelingen RKC-onderzoek 'Achterstallig
Onderhoud Openbare Ruimte'*

Rekenkamercommissie Haarlem
Postbus 511
2003 PB Haarlem
Telefoon: 023-5113038
E-mail: mvos@haarlem.nl

Januari 2010

Voorwoord

In 2005 heeft de Haarlemse Rekenkamercommissie (RKC) onderzoek laten uitvoeren naar het achterstallig onderhoud van de openbare ruimte in de stad. Aanleiding daarvoor was dat volgens de commissie de verantwoording over de mate waarin de onderhoudsachterstanden worden ingelopen onvoldoende was. Het onderzoek richtte zich op de omvang van het achterstallig onderhoud, de oorzaken ervan en de aanpak die tot dan toe door de gemeente was gevolgd.

Het is inmiddels vier jaar geleden dat het rapport over het achterstallig onderhoud is verschenen. Het thema is daarmee destijds stevig op de agenda van college en raad gekomen, maar uit de stukken die de rekenkamercommissie de afgelopen vier jaar heeft zien langskomen en de gesprekken die in het kader van het pottenkijkersonderzoek zijn gevoerd, besluipt de commissie het gevoel dat het thema langzaam naar de achtergrond dreigt te verdwijnen. De RKC heeft daarom een opvolgingsonderzoek laten uitvoeren. Het onderzoek richtte zich op de vragen of de aanbevelingen van destijds worden opgevolgd, of de aanbevelingen hebben geleid tot doelmatiger e/o doeltreffender beleid en of de achterstanden volgens schema is ingelopen en de voortzetting van het programma voldoende is gewaarborgd.

Het vervolgonderzoek heeft het karakter van een *quick scan*. Aan de hand van een beknopte dossierstudie is in kaart gebracht of de besluit- en beleidsvorming rond het inlopen van de achterstand van het onderhoud aan de openbare ruimte is verlopen volgens de in de aanbevelingen gegeven richtlijnen. Vervolgens is aan de hand van voortgangsrapportages en een beperkt aantal gesprekken met sleutelpersonen beoordeeld of het beleid in de praktijk daadwerkelijk wordt uitgevoerd en of het tot het gewenste effect leidt. Het onderzoek is uitgevoerd door Martijn Mussche van bureau K+V – het bureau dat ook het grote onderzoek van 2005 heeft uitgevoerd – en heeft plaatsgevonden in de periode november 2009-januari 2010. Het verslag van het onderzoek is integraal in het rapport opgenomen. De bevindingen van de onderzoekers worden hieronder kort samengevat.

Om te beginnen blijken de aanbevelingen grotendeels te zijn opgevolgd. Het beleid is volgens de onderzoekers doeltreffender en doelmatiger dan voorheen. Dit betekent echter niet dat de problemen met achterstallig onderhoud tot het verleden behoren. Er is inmiddels de nodige voortgang geboekt met het optrekken van de budgetten naar het normniveau, waarmee wordt voorkomen dat achterstanden oplopen. In hoeverre de achterstanden daadwerkelijk worden ingelopen is nog niet goed te beoordelen, maar de onderzoekers stuiten op signalen die erop wijzen dat dit niet helemaal volgens schema verloopt. Ernstiger is hun constatering dat het norm-onderhoudsniveau onder druk staat omdat de budgetten niet worden aangepast aan areaaluitbreiding en niet zijn geïndexeerd. Opvallend is verder dat wordt opgemerkt dat het wijkgericht werken mogelijk versturende invloed heeft op het inlopen van de onderhoudsachterstand.

Het is op dit moment nog te vroeg voor een sluitend oordeel over het inlopen van de achterstanden. In 2010 wordt de achterstand opnieuw in beeld gebracht. De onderzoekers noemen het niet waarschijnlijk dat het achterstallig onderhoud in 2013 is weggewerkt.

Op basis van de bevindingen van de *quick scan* acht de RKC nader onderzoek naar achterstallig onderhoud op dit moment niet nodig. De commissie wacht de aangekondigde voortgangsrapportage van 2010 af en zal na kritische bestudering daarvan besluiten over een eventueel vervolgonderzoek.

De tekst van het onderzoeksverslag van K+V is integraal opgenomen in dit RKC-rapport.

Rapport

**Opvolgingsonderzoek
achterstallig onderhoud
openbare ruimte**

Opdrachtgever
Rekenkamercommissie Haarlem

Referentie

Arnhem, 15 januari 2010
Ons kenmerk 1011107-004/mmu/aht

Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Bevindingen eerder onderzoek (2005)	2
1.3	Leeswijzer	3
2	Doel en aanpak	4
3	Bevindingen	5
3.1	Opvolging van de aanbevelingen	5
3.2	Doeltreffendheid en doelmatigheid	16
3.3	Inloop achterstanden	17
4	Conclusies	20

Bijlagen

1	Geraadpleegde documenten
2	Geraadpleegde personen

1

Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2005 heeft de Haarlemse Rekenkamercommissie onderzoek laten uitvoeren naar het achterstallig onderhoud van de openbare ruimte in de stad. Het onderhoud van de openbare ruimte betreft wegen en andere verhardingen, kunstwerken, openbaar groen, speelvoorzieningen en openbare verlichting. Aanleiding voor het onderzoek was dat volgens de commissie de verantwoording over de mate waarin de onderhoudsachterstanden worden ingelopen onvoldoende is. Het onderzoek richtte zich op de omvang van het achterstallig onderhoud, de oorzaken ervan en de aanpak die tot dan toe door de gemeente was gevolgd. Bij de behandeling van het rapport in de raad van 30 november 2005 heeft de raad de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie overgenomen en heeft men het college van B&W verzocht:

- deze aanbevelingen uit te voeren;
- een uitgewerkt beleidskader op te stellen;
- een concreet uitvoeringsprogramma op te stellen;
- en de raad over de voortgang van het programma periodiek te informeren.

Inmiddels is het onderzoek vier jaar oud. De indruk van de rekenkamercommissie is dat het onderwerp na de behandeling in de raad in 2005 en de collegevorming in 2006 in eerste instantie duidelijk meer aandacht heeft gekregen. Uit de stukken die de rekenkamercommissie de afgelopen vier jaar heeft zien langskomen en de gesprekken die in het kader van het pottenkijkersonderzoek zijn gevoerd, heeft de rekenkamercommissie het idee gekregen dat het thema langzaam naar de achtergrond verdwijnt. Dit heeft de rekenkamercommissie ertoe gebracht een opvolgingsonderzoek van beperkte omvang uit te laten voeren naar de mate waarin de aanbevelingen zijn opgevolgd en er doeltreffender beleid en uitvoering is voor het uitvoeren van achterstallig onderhoud. De onderzoeksvragen zijn:

Vraag 1. Zijn/worden de aanbevelingen van destijds opgevolgd?

Vraag 2. Hebben de aanbevelingen geleid tot doelmatiger en doeltreffender beleid ten aanzien van (achterstallig) onderhoud aan de openbare ruimte?

Vraag 3. Worden de achterstanden volgens schema ingelopen en is voortzetting van het programma (voor zover daar sprake van is) voldoende gewaarborgd?

Alvorens in te gaan op dit opvolgingsonderzoek, geven we in de onderstaande paragraaf de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek van 2005 weer.

1.2 Bevindingen eerder onderzoek (2005)

Een centrale conclusie was dat in Haarlem het achterstallig onderhoud van de openbare ruimte omvangrijk was. De omvang werd geraamd op € 60,8 miljoen. Als ook rekening worden gehouden met de oevervoorzieningen (kades) dan komt daar nog € 17,7 miljoen bij. De verwachting was dat de achterstand de volgende jaren (in ieder geval tot 2012) nog zou toenemen.

Voor een beschouwing over het onderhoud is het nodig om vooraf te realiseren dat het onderhoud in een stad als Haarlem lastig is. De stad is oud en de straten en bruggen worden op een heel andere en vooral intensievere manier gebruikt dan vroeger voorzien is bij het opstellen van het functioneel ontwerp.

Dat dit vervolgens heeft geleid tot omvangrijke onderhoudsachterstanden komt voor een belangrijk deel door de manier waarop de gemeente hiermee in de afgelopen decennia is omgesprongen. Op beleidsniveau was tot ongeveer 2000 de aandacht incidenteel. Politiek-bestuurlijk werden er andere prioriteiten gesteld. Daarnaast was de organisatie van het onderhoud niet goed. In de gemeente bestond geen systematisch inzicht in aantal, omvang en kwaliteit van de voorzieningen in de openbare ruimte. In de uitvoering werkte de gemeentelijke organisatie niet voldoende projectmatig, planmatig en resultaatgericht. Dat leidde onder meer tot vertragingen in de uitvoering; de investeringen bleven achter bij de financiële planning.

Na 2000 is er een verandering in de aanpak gekomen. In het beleidsprogramma van het toenmalige (2002-2006) college is het wegwerken van achterstallig onderhoud van de openbare ruimte als prioriteit benoemd. In de ambtelijke organisatie zijn verbeteringen in gang gezet die moesten leiden tot een meer projectmatige, planmatige, transparante en doelgerichte aanpak en tot betere benutting van de beschikbare middelen. Toch zou niet zoals in het beleidsprogramma 2003-2006 staat in 2012 het onderhoud in orde zijn. Dat komt omdat er nog niet genoeg geld is vrijgemaakt, maar ook omdat de gemeentelijke organisatie nog steeds niet werkt zoals het zou moeten.

In het onderzoeksrapport uit 2005 is een aantal aanbevelingen gedaan om de gemeentelijke organisatie goed te laten functioneren. Het gaat het om de volgende 11 aanbevelingen:

1. "Er dient een voor raadsleden en burgers aansprekend, beeldend en positief geformuleerd beleidskader te komen voor de ontwikkeling van de kwaliteit van de openbare ruimte in Haarlem. Het dient een eenduidige doelstelling te bevatten. Het kader moet de basis vormen voor een politieke en publieke discussie over de gewenste kwaliteit van de openbare ruimte in Haarlem. Daarbij kan worden geput uit onderdelen van het recente DHV-rapport over de gedifferentieerde basiskwaliteit."
2. "Om te zorgen dat de uitvoering voortvarend ter hand wordt genomen, dient een concreet uitvoeringsprogramma te worden opgesteld. Dat programma wordt door de Raad vastgesteld. Het bevat duidelijke prioriteiten, keuzes, wijzen van aanpak en mijlpalen waarop kan worden gestuurd en bijgestuurd."
3. "Het uitvoeringsprogramma dient als een meerjarig programma te worden opgesteld met bijbehorend integraal meerjarig budget. Dat budget is samengesteld uit bedragen uit het Investeringsprogramma en de Begroting en dient op grond van het programma te worden berekend. Programma en budget dienen jaarlijks of tweejaarlijks te worden bijgesteld. Aan het programma zijn ook voortgangsrapportages aan de Raad gekoppeld."

4. "Van dat uitvoeringsprogramma kunnen zowel groot onderhoud als het wegwerken van achterstallig onderhoud integraal deel uitmaken. In dat programma kan rekening worden gehouden met de werkzaamheden op andere terreinen. Er kan een relatie worden gelegd met het werk in de herstructureringswijken."
5. "Er dient een communicatietraject te worden gericht op burgers, bedrijven en bezoekers van Haarlem, gericht op het kweken van begrip voor de tijdelijke overlast van het groot onderhoud en vervangingsinvesteringen."
6. "Een aanbeveling die verder strekt dan dit beleidsterrein is, dat de Raad zijn eigen geheugen organiseert, zodat vraagstukken niet te snel uit beeld verdwijnen om na enige tijd als nieuw vraagstuk weer te verschijnen. De Raadsgriffie kan daarin een belangrijke rol vervullen."
7. "De sector SB moet de ingezette trajecten versneld doorzetten."
8. "De uitvoering van het programma dient projectmatig te worden opgepakt en georganiseerd. Om adequate aansturing te waarborgen kan worden gekozen voor een constructie met gedelegeerd ambtelijk opdrachtgeverschap op directieniveau. Een bestuurlijk-ambtelijke stuurgroep zorgt voor bestuurlijke aansturing en blijvend draagvlak. In de stuurgroep zijn de voor de kwaliteit van de openbare ruimte relevante disciplines vertegenwoordigd. Een aparte programmaleiding fungeert in opdracht van de directeur als aansturende koepel voor de projectleiding van de individuele projecten."
9. "De sector SB dient kwalitatief te worden versterkt op het vlak van beleidsmatige capaciteit en integraal denken en doen. Dan kan worden bevorderd dat vraagstukken tijdig en op een effectieve manier ingebed op de agenda van college en raad komen."
10. "De sector SB dient de middelen te krijgen om op een betere wijze te komen tot bepaling van de behoefte aan groot onderhoud en vervangingsinvesteringen. Periodieke en systematische inspecties ('schouwen') zullen een reëel en actueel beeld geven van de kwaliteit van de openbare ruimte. Ze moeten worden gekoppeld aan een goed toegankelijke en gebruiksvriendelijke beheersystemen."
11. "In de doorontwikkeling van de organisatie zal ook aandacht moeten worden besteed aan verandering van werkwijzen en cultuurverandering (meer zakelijk en meer resultaatgericht)."

In paragraaf 3.1 gaan we aan de hand van deze aanbevelingen nader in op de bevindingen.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komen doel en aanpak van dit vervolgonderzoek van de rekenkamercommissie aan de orde. Hoofdstuk 3 beschrijft de bevindingen en gaat daarbij concreet in op de onderzoeksvragen. De eerste onderzoeksvraag betreft de opvolging van de 11 aanbevelingen uit het eerdere rekenkameronderzoek. In paragraaf 3.1 worden achtereenvolgens de bevindingen daarover behandeld en vervolgens komen in paragraaf 3.2 en 3.3 de twee andere onderzoeksvragen aan de orde. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en aanbevelingen uit dit opvolgingsonderzoek.

In het vervolg van dit onderzoeksrapport zal waar mogelijk en zinvol het onderscheid gemaakt worden tussen:

- op normniveau brengen van de onderhoudsbudgetten;
- het inlopen van het achterstallig onderhoud.

2

Doel en aanpak

Het onderzoek is er op gericht om in beeld te brengen welke activiteiten van de gemeente zijn gevolgd op de aanbevelingen van de rekenkamercommissie in 2005 c.q. hoe de aanbevelingen hebben doorgewerkt in het beleid en de uitvoering van de gemeente Haarlem op het vlak van het wegwerken van grootschalig achterstallig onderhoud van de openbare ruimte (verhardingen, openbare verlichting, groen, speelvoorzieningen, straatmeubilair, water, bruggen en oevervoorzieningen¹).

De onderzoeksvragen van de rekenkamercommissie zijn als volgt geformuleerd:

Vraag 1. Zijn/worden de aanbevelingen van destijds opgevolgd?

De opvolging van een deel van de aanbevelingen is (objectief) getoetst aan de hand van het dossieronderzoek (zoals aanwezigheid beleidskader, programmering, apart onderhoudsbudget en onderhoudssysteem). Andere aanbevelingen (zoals over verbetering van de strategische aansturing en cultuurverandering) zijn in een aantal gesprekken aan de orde gesteld.

Vraag 2. Hebben de aanbevelingen geleid tot doelmatiger en doeltreffender beleid ten aanzien van (achterstallig) onderhoud aan de openbare ruimte?

Deze vraag is hoofdzakelijk beantwoord op basis van interviews. Dat wil zeggen dat waar mogelijk gebruik is gemaakt van schriftelijk materiaal, maar dat het oordeel mede is gebaseerd op inschattingen van de gesprekspartners.

Vraag 3. Worden de achterstanden volgens schema ingelopen en is voortzetting van het programma (voor zover daar sprake van is) voldoende gewaarborgd?

Het eerste deel is beantwoord aan de hand van documenten, het tweede deel van de vraag is beantwoord op basis van de meerjarige beschikbaarheid van budgetten.

Het onderzoek is beperkt van omvang geweest ('quick scan'). Het bestond uit een dossieronderzoek dat zich richtte op beleidsstukken in de periode uit 2006-2009, de meerjarenprogrammering en de uitvoeringsprogrammering voor de jaren 2007-2009, alsmede verslagen en besluiten en beraadslaging van het college van B & W en de gemeenteraad in de periode 2006-2009. Aanvullend zijn gesprekken gevoerd met vier sleutelpersonen op ambtelijk niveau die zicht hebben op het uitvoering en de programmering en beschikbaarheid van budgetten voor het wegwerken van achterstallig onderhoud. Een belangrijke bijdrage is geleverd door de schriftelijke beantwoording van de onderzoeksvragen door de afdeling Wijkzaken. Na bespreking van dit retrospectief zijn beschrijvende delen daaruit overgenomen in dit onderzoeksrapport.

¹ Net als in het rekenkameronderzoek in 2005 valt riolering buiten de scope van het onderzoek.

3 Bevindingen

3.1 Opvolging van de aanbevelingen

In het eerdere rekenkameronderzoek is een aantal aanbevelingen geformuleerd. Deze aanbevelingen moesten bevorderen dat:

- de raad en het college aandacht voor de achterstand in onderhoud van de openbare ruimte bleven houden en dat er extra gelden beschikbaar bleven komen voor een langere periode (10 à 15 jaar);
- de hoofdafdeling Wijkzaken² het college daarbij op een goede wijze zou ondersteunen en zou bijdragen aan beleid en uitvoering op basis van de juiste gegevens over de toestand van de openbare ruimte;
- de hoofdafdeling Wijkzaken de uitvoering voortvarend en volgens planning ter hand zou blijven nemen en de voortgang van de uitvoering nauwlettend kon volgen en er zo nodig bijgestuurd kon worden.

Deze paragraaf gaat per aanbeveling concreet in op de onderstaande onderzoeksvraag.

Onderzoeksvraag 1.

Zijn/worden de aanbevelingen van destijds opgevolgd?

De aanbevelingen 1 tot en met 7 sluiten aan bij de mogelijkheden die de gemeenteraad heeft voor de sturing van het inlopen van achterstallig onderhoud. Aanbeveling 8 tot en met 11 hebben betrekking op de uitvoering van het beleid en het programma. Onderstaand is van iedere destijds geformuleerde aanbeveling de letterlijke tekst overgenomen.

Aanbeveling 1.

"Er dient een voor raadsleden en burgers aansprekend, beeldend en positief geformuleerd beleidskader te komen voor de ontwikkeling van de kwaliteit van de openbare ruimte in Haarlem. Het dient een eenduidige doelstelling te bevatten. Het kader moet de basis vormen voor een politieke en publieke discussie over de gewenste kwaliteit van de openbare ruimte in Haarlem. Daarbij kan worden geput uit onderdelen van het recente DHV-rapport over de gedifferentieerde basiskwaliteit".

In 2006 is een nieuw gemeentebestuur aangetreden. In het coalitieakkoord 2006-2010 heeft het nieuwe bestuur het onderhoud bovenaan gezet als hoofdpunt in het nieuwe beleid:

"Binnen vier jaar worden de onderhoudsbudgetten voor wegen, bruggen/kades, groen en sportvelden op normniveau gebracht. Tevens wordt in deze periode een start gemaakt met het inlopen van het achterstallig onderhoud in de stad".

² In het rekenkamerrapport uit 2005 was deze afdeling aangeduid als de "sector Stadsbeheer". Met ingang van 1 januari 2008 worden de taken verricht door de nieuwe hoofdafdeling Wijkzaken. Voor de leesbaarheid kiezen we in dit rapport één benaming en duiden we de voormalige sector Stadsbeheer aan als "Wijkzaken".

Op 21 september 2006 stelde de gemeenteraad het Beleidskader Openbare Ruimte vast. Met dit beleidskader gaf het nieuwe gemeentebestuur invulling aan de wens van de raad om een beleidskader openbare ruimte op te stellen. Met het beleidskader werd onder meer besloten:

- het kwaliteitsniveau voor de openbare ruimte te bepalen op R gedifferentieerd, dat betekent:
 - verzorgd voor de binnenstad en knooppunten;
 - verzorgd/standaard voor monumentale parken en hoofdinfrastructuur;
 - standaard voor woonwijken;
 - standaard/sober voor overige parken en bedrijventerreinen;
 - sober voor het buitengebied;
- de bijbehorende bedragen uiterlijk bij de Kadernota 2007 te herijken;
- voor zover herijkte bedragen afwijken van de thans beschikbare bedragen, de extra benodigde middelen te betrekken bij de integrale afweging bij de Kadernota 2007.

In eerste instantie was aan het raadsvoorstel nog de zin toegevoegd "Indien er geen extra middelen beschikbaar komen, zal het kwaliteitsniveau op onderdelen zodanig worden aangepast dat wel binnen de beschikbare middelen wordt gebleven". Deze zin is in de raadsbehandeling geschrapt. Daarmee is aangegeven dat het kwaliteitsniveau vaststaat en dat de beschikbare middelen daarop op moet worden aangepast. In hoeverre het vastgestelde kwaliteitsniveau in de praktijk is bereikt, valt buiten de scope van dit opvolgingsonderzoek.

Het raadsbesluit over het beleidskader gaf aan dat het van belang was dat in 2007 de financiële onderbouwing van normbudgetten en achterstallig onderhoud geactualiseerd zou worden. Onder meer de ontwikkeling van de onderhoudstoestand, prijsstijgingen en areaaluitbreidingen maakten een herberekening noodzakelijk. Op 22 november 2007 heeft de raad de nota Herijking normbudgetten vastgesteld. Daarbij heeft de raad het college van B&W opgedragen om de raad ten behoeve van de Kadernota 2010 een actualisering aan te bieden, waarbij aangegeven wordt hoe het achterstallig onderhoud is ingelopen en wat nodig is om de normbudgetten voor de verschillende onderdelen van de openbare ruimte te handhaven dan wel te bereiken. De offerteuitvraag voor deze actualisatie is ondertussen uitgezet. De opdracht voor het laten uitvoeren van de actualisatie is volgens planning op 27 november 2009 gegeven. Feitelijk wordt om de 2,5 jaar de financiële omvang van het achterstallig onderhoud berekend.

Tussenbalans

Het coalitieakkoord 2006 heeft de toon gezet: het op peil brengen van de onderhoudsbudgetten en het terugdringen van de achterstand is als concreet beleidsdoel vastgelegd. Het heeft ook daadwerkelijk als leidraad en toetssteen voor college en raad gefungeerd. In het coalitieakkoord is het op normniveau brengen van de onderhoudsbudgetten in deze collegeperiode als doel geformuleerd. Dit is een specifieke, meetbare, acceptabele, realistische en tijdgebonden doelformulering. Ten aanzien van het inlopen van het achterstallig onderhoud is voor deze collegeperiode het doel minder specifiek: er is niet aangegeven in welke mate de achterstand dient te zijn ingelopen en op welk moment dit doel moet zijn bereikt. Het coalitieakkoord is verder geconcretiseerd met het Beleidskader Openbare Ruimte. Dit beleidskader was inderdaad aansprekend, beeldend en positief geformuleerd. Het beleidskader vormde de basis voor de discussie over kwaliteit en het bevatte eenduidige financiële doelstellingen. Met het vaststellen van dit beleidskader door de gemeenteraad is de eerste aanbeveling volledig opgevolgd.

Aanbeveling 2.

"Om te zorgen dat de uitvoering voortvarend ter hand wordt genomen, dient een concreet uitvoeringsprogramma te worden opgesteld. Dat programma wordt door de Raad vastgesteld. Het bevat duidelijke prioriteiten, keuzes, wijzen van aanpak en mijlpalen waarop kan worden gestuurd en bijgestuurd".

De afdeling geeft aan dat voor het begrotingsjaar 2004 voor het eerst een integraal uitvoeringsprogramma voor de openbare ruimte is opgesteld. In de jaren na de vaststelling van het nieuwe beleidskader (2006) zijn steeds meerjarenprogramma's opgesteld. Het meerjarenprogramma 2007-2010 vermeldt dat voor het eerst over de jaargrens wordt heengekeken. Met ingang van het begrotingsjaar 2008 heeft de afdeling voor het eerste een doorkijk gegeven over een periode van vier jaar. Dit is voortgezet in het programma 2009. Het gaat hierbij om de volgende beheerdomeinen:

- Wegen en verhardingen, inclusief verkeersbebording.
- Openbare verlichting.
- Bruggen (vaste en beweegbare), kades en overige civiel technische kunstwerken.
- Water en oevervoorzieningen.
- Riolering en milieuvoorzieningen.
- Openbare groenvoorzieningen en ecologie.
- Openbare speelvoorzieningen.
- Straatmeubilair en straatnaamborden.
- Verkeersvoorzieningen.
- Verkeersregelininstallaties.

In zowel de meerjarenprogramma's 2007 en 2008 is het strategisch wegenbeheerplan voor het jaar erop aangekondigd. Eind 2009 is dit strategisch wegenbeheerplan er nog niet³. Dit strategisch beheerplan zou volgens het meerjarenprogramma onder meer een heldere verantwoording moeten bevatten van de besteding van het wegenbudget.

De verantwoording gebeurt op basis van de besteding van het budget, aangevuld met resultaten uit een omnibus-onderzoek⁴ onder inwoners. Er zijn geen concrete mijlpalen in termen van aantallen ha. ingelopen achterstallig onderhoud.

De meerjarenprogramma's zijn steeds door het college vastgesteld en ter informatie gestuurd aan de raadscommissie Beheer. Aangegeven is dat het college bevoegd is te besluiten over de benoemde routine-investeringen (zogenaamde IP-posten), begrotingsprojecten en projecten voor het inlopen van achterstallig onderhoud. Dit geldt voor zover het hiervoor benodigde raadskrediet door de raad aan het college is gemandateerd bij de begrotingsvaststelling.

Tussenbalans

Met de meerjarenprogramma's is invulling gegeven aan de tweede aanbeveling: er is een concreet uitvoeringsprogramma opgesteld. De meerjarenprogramma geven door de allocatie van gelden op hoofdlijnen inzicht in de gemaakte keuzes en de prioriteiten. De voortgang wordt aangeduid in termen van financiële uitgaven. Er worden echter geen duidelijke mijlpalen in reële aantallen benoemd waarop kan worden gestuurd of bijgestuurd.

³ Meerjarenprogramma OGV 2009-2012, blz. 4.

⁴ Daaruit blijkt dat er een stijgende trend is over de tevredenheid van het onderhoud.

Bij mijlpalen zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan aantal ha. ingelopen achterstallig onderhoud ten opzichte van het totaal aantal ha. achterstallig onderhoud. Het uitvoeringsprogramma gaat ter informatie naar de commissie Beheer en wordt niet door de raad vastgesteld.

Aanbeveling 3.

"Het uitvoeringsprogramma dient als een meerjarig programma te worden opgesteld met bijbehorend integraal meerjarig budget. Dat budget is samengesteld uit bedragen uit het Investeringsprogramma en de Begroting en dient op grond van het programma te worden berekend. Programma en budget dienen jaarlijks of tweejaarlijks te worden bijgesteld. Aan het programma zijn ook voortgangsrapportages aan de Raad gekoppeld".

Sinds enkele jaren zijn er meerjarenprogramma's met een integraal meerjarig budget. Dit budget is samengesteld uit diverse onderdelen. Het meest recente meerjarenprogramma vermeldt hierover: "Middels deze nota worden de benoemde routine-investeringen (IP/stelposten) en begrotingsprojecten voor het jaar 2009, voor zover het hiervoor benodigde raadskrediet door de raad aan het college is gemandateerd bij de begrotingsvaststelling, door het benoemen van de onderscheiden projecten, concreet toegekend." Programma en budget worden jaarlijks bijgesteld. De afdeling geeft aan dat het integraal bestedingsvoorstel de afgelopen jaren steeds met ongeveer twintig procent overbenoemd is geweest om te voorkomen dat door vertraging in de voorbereiding onderschrijding optreedt. Er liggen dan altijd projecten "op de plank" om te worden uitgevoerd.

In 2007 is de nota 'Herijking normbudgetten' vastgesteld. Deze beschreef de actualisering van normbudgetten en achterstallig onderhoud in 2007, met als vertrekpunt de berekening uit 2005 in het DHV-rapport 'Basiskwaliteit openbare ruimte'. Uit de nota bleek dat het verschil tussen normbudget en beschikbaar budget in drie jaar tijd met € 1,7 miljoen is verkleind: het "gat" tussen benodigd budget en beschikbaar budget liep terug van € 11,5 miljoen naar € 9,8 miljoen op jaarbasis.

Het achterstallig onderhoud liep in drie jaar terug van € 84,5 miljoen naar € 83,2 miljoen: een daling van € 1,3 miljoen. Daarbij moet worden aangetekend dat dit een theoretische vergelijking is, waarbij een kanttekening past: Het verschil tussen € 84,5 miljoen in 2007 ten opzichte van € 83,2 miljoen in 2005 is ten dele gevolg van nieuwe kostengetallen en nieuwe c.q. verbeterde areaaldata. De ambtelijke organisatie beschouwt het getal van € 84,5 miljoen als een nieuw vertrekpunt.

Ten aanzien van het meerjarig budget zijn er twee belangrijke bevindingen:

- De raad heeft met vaststelling van de Kadernota 2008 heeft besloten om, in tegenstelling tot voorgaande jaren, vanaf 2009 geen geld te ramen voor areaaluitbreiding. Areaaluitbreiding wordt betaald uit regulier budget of gecompenseerd door areaalvermindering. Dit besluit betekende dat met ingang van 2009 ook geen geld wordt geraamd voor het onderhoud horend bij deze areaaluitbreiding.
- Een tweede bevinding betreft het wegvallen van de prijsindexering. Het college heeft zowel voor de begroting 2008 apart als voor de begroting 2009-2013 besloten geen automatische prijscompensatie meer toe te passen⁵. In de normbudgetten wordt geen rekening gehouden met prijsstijgingen.

⁵ Zie de Richtlijnenbrief begroting 2009 (collegebesluit 18 maart 2008, commissie bestuur 3 april 2008).

De terugkoppeling aan de raad vindt plaats op hoofdlijnen in de P&C-cyclus, onder meer in de Kadernota, de Bestuursrapportages en de Jaarrekening. Het accent ligt daarbij op de verantwoording met betrekking tot het al dan niet besteden van de eerder begrote middelen om enerzijds de onderhoudsbudgetten op normniveau te brengen en anderzijds het achterstallig onderhoud weg te werken. Kortom, het gaat in de verantwoording meer om de voortgang in de besteding dan om de voortgang in het terugbrengen van het achterstallig onderhoud, bijvoorbeeld in termen van aantallen m² herstelde verharding, meters herstelde kade, afgeronde projecten in relatie tot de planning, voortgang in de planning, et cetera. De aandacht voor de voortgang van de besteding maakt bovendien dat een gunstig uitgekakte aanbesteding (lagere prijs) in feite negatief gewaardeerd wordt omdat de voortgang van de besteding minder snel gaat dan beoogd.

Tussenbalans

Deze aanbeveling over het meerjarig uitvoeringsprogramma is opgevolgd. Toch zijn er enkele aandachtspunten: Arealuitbreiding leidt met ingang van 2009 niet meer tot navenante ophoging van het onderhoudsbudget. Ook rekent de gemeente niet met prijsstijgingen; er is geen sprake van indexatie van de (norm)budgetten. Deze keuzes kunnen leiden tot onderschatting van de onderhoudskosten in de toekomst. De verantwoording over de voortgang van de besteding van de extra middelen voor onderhoud is structureel. De kanttekening daarbij is dat de focus meer ligt op de besteding van de middelen, dan op de daadwerkelijke voortgang in het werk. De daadwerkelijke voortgang wordt feitelijk om de 2,5 jaar gemeten, met de herijking van de normbedragen en de daarbij behorende nieuwe meting van het achterstallig onderhoud.

Aanbeveling 4.

"Van dat uitvoeringsprogramma kunnen zowel groot onderhoud als het wegwerken van achterstallig onderhoud integraal deel uitmaken. In dat programma kan rekening worden gehouden met de werkzaamheden op andere terreinen. Er kan een relatie worden gelegd met het werk in de herstructureringswijken".

In de huidige planning wordt meer integraal gewerkt; dit wordt in meerdere gesprekken bevestigd. De afdeling geeft aan dat de mix van investerings- en exploitatiewerken (inclusief op normniveau komen en inlopen achterstallig onderhoud) op dit moment gewogen tot stand komt. Dit gebeurt op basis van de volgende criteria:

- integrale aanpak;
- technische staat (veiligheid, kapitaalvernietiging, bijhouden nieuw areaal);
- bestuurlijke prioriteiten, zoals de toets versteende wijken;
- werk met werk maken;
- spreiding over de stad;
- garanderen van bereikbaarheid;
- Convenant Binnenstad
- Transformatieovereenkomst Haarlemse woningcorporaties.

Prikkels om meer integraal te werken en meer vanuit "werk met werk maken" komen onder meer vanuit financiële overwegingen: het is goedkoper om de straat maar een keer open te breken. Maar ook vanuit de bestuurlijke wens om de stad bereikbaar te houden en de overlast van onderhoudswerk te minimaliseren.

Voorheen werd meer vanuit het onderhoudsprogramma geredeneerd. De gemeente kende tot 2004 nog geen structuur voor het gezamenlijk plannen van werkzaamheden in de openbare ruimte op strategisch en tactisch niveau. Daarom is in 2004 voorgesteld een ambtelijke Coördinatiecommissie voor Werken in de Openbare Ruimte (CWOR) in te stellen, met als doel:

- afstemming van werkzaamheden;
- efficiëntere inzet van middelen;
- werk met werk maken (ook met de Nutsbedrijven, kabelaanleggers en vastgoedontwikkelaars);
- waarborgen van bereikbaarheid en doorstroming.

Onder voorzitterschap van het toenmalige hoofd⁶ zouden alle afdelingen die plannen maken voor de openbare ruimte in deze commissie samen komen. De reden voor het instellen van de CWOR was dat binnen de gemeente projecten in de openbare ruimte worden geïnitieerd door de sector of afdeling waar het budget zit. Samenhang met plannen uit andere onderdelen van de gemeente ontbrak daarvoor veelal.

Door het instellen van de CWOR zou er een instrument komen om geïntegreerde meerjarenprogramma's voor de openbare ruimte te maken, waarbij geldstromen gebundeld worden (groot onderhoud, vervanging, herstructurering, subsidies). De snelle opstart van de voorbereiding van de reorganisatie (implementatie 1 januari 2008) halverwege 2006 en het daaraan gekoppelde vertrek van het toenmalige hoofd is dit initiatief een vroege dood gestorven. Recentelijk heeft het hoofd afdelingshoofd dit initiatief naar zich toe getrokken. Sinds 2009 wordt er met gebiedsteams gewerkt en zijn er meerdere structurele overleggen met nutsbedrijven en woningcorporaties en het bereikbaarheidsoverleg. De afdeling stemt de meerjarenplanning bijvoorbeeld af met nutsbedrijven. De coördinatie vindt nu op deze wijze plaats.

Een gerelateerd aspect is wijkgericht werken. Dit is een van de speerpunten uit het coalitieakkoord. De meest recente meerjarenprogramma's⁷ vermelden de integratie van de speerpunten wijkgericht werken en het wegwerken van het achterstallig onderhoud. Concreet betekent dit dat delen van het onderhoudsbudget worden ingezet in het kader van wijkgericht werken. Het betreft daarbij investeringen in de openbare ruimte die samenhangen met onderhoud of nieuwe investeringen. Ook vermelden de meerjarenprogramma's dat aard en invulling van deze bestedingen te beïnvloeden zijn door belanghebbende bewoners of gebruikers.

Het grootschalig planmatig onderhoud wordt gecombineerd met planbaar wijkwerk. Er wordt een combinatie gemaakt tussen wat technisch noodzakelijk is en wat uit oogpunt van de wijk sociaal wenselijk is. Uit diverse gesprekken in het kader van dit onderzoek blijkt dat er een spanningsveld bestaat tussen de meer programmatische lange termijn-benadering vanuit onderhoud en de meer flexibele bewonersgerichte benadering vanuit wijkgericht werken.

⁶ hoofd Beheer Centraal (BOR II)

⁷ Meerjarenprogramma's 2008-2011 en 2009-2012.

Tussenbalans

Uit de gesprekken en de meerjarenprogramma's blijkt dat integraal werken en "werk met werk maken" uitgangspunten zijn. De prikkel om dit daadwerkelijk te doen komt enerzijds vanuit financiële overweging en anderzijds vanuit de overweging om de stad bereikbaar te houden en de overlast te minimaliseren. Het college legt de link tussen wijkgericht werken en het terugbrengen van de onderhoudsachterstand. Op dit punt is er een spanningsveld tussen een programmatische lange termijn-benadering en een meer flexibele bewonersgerichte wijkaanpak.

Aanbeveling 5.

"Er dient een communicatietraject te worden gericht op burgers, bedrijven en bezoekers van Haarlem, gericht op het kweken van begrip voor de tijdelijke overlast van het groot onderhoud en vervangingsinvesteringen".

Bewoners beoordelen de gemeente op wat er daadwerkelijk in hun woon- en leefomgeving wordt uitgevoerd. Ze stellen het op prijs als de gemeente van te voren laat zien wat er in de wijk staat te gebeuren. De afdeling bevestigt dat deze communicatie tot 2005 niet of onvoldoende werd gedaan. In 2005 is dan ook het initiatief genomen tot het opstellen van wijkjaarplannen, waarin aandacht voor straatreiniging en afvalinzameling, het onderhoud van de openbare ruimte, toezicht en handhaving en voor projecten in de wijk.

In deze opzet was een wijkjaarplan naar believen uit te breiden, bijvoorbeeld met activiteiten van andere sectoren of met een analyse- en visiedeel, maar de werkzaamheden in de openbare ruimte vormde de harde kern. Met ingang van 2008 zijn de wijkjaarplannen, in het kader van het Wijkgericht werken, doorontwikkeld tot Stadsdeel Uitvoeringsprogramma's (STUPS).

Daarnaast is gewerkt aan het kweken van begrip voor werkzaamheden die hinder veroorzaken door middel van voorlichting, persberichten en overleg met wijkraden en andere georganiseerde groepen van bewoners. Bij de uitwerking van het beleidsvoornemen over het beleidskader voor de openbare ruimte, de actualisatie van de normbudgetten in 2007 en de meerjarenprogramma's 2006-2008 is intensief gesproken met het stedelijk wijkradenoverleg.

Voor het kweken van begrip en draagvlak binnen de gemeentelijke organisatie is in 2006, in samenwerking met de Haarlemse School, de Leergang Openbare Ruimte (LOR) ontwikkeld. Doel van deze leergang was naast voorlichting en informatieoverdracht over vraagstukken in de Openbare Ruimte ook kennisoverdracht en uitwisseling van ervaringen onder het motto: educatie voor collega's door collega's.

Tussenbalans

Het opstellen van wijkjaarplannen maakte onderdeel uit van de in 2005 door de rekenkamercommissie aanbevolen communicatiestrategie. Met de verdere uitwerking daarvan tot STUPS en de communicatie in het kader van het wijkgericht werken is invulling gegeven aan deze aanbeveling.

Aanbeveling 6.

"Een aanbeveling die verder strekt dan dit beleidsterrein is, dat de Raad zijn eigen geheugen organiseert, zodat vraagstukken niet te snel uit beeld verdwijnen om na enige tijd als nieuw vraagstuk weer te verschijnen. De Raadsgriffie kan daarin een belangrijke rol vervullen".

Het vraagstuk van het onderhoud is duidelijk geadresseerd in het coalitieakkoord in 2006. Daarop heeft de raad met het Beleidskader Openbare Ruimte een kader gesteld. Dit heeft als leidraad gediend voor deze bestuursperiode. De raad heeft meerdere malen kritische vragen gesteld bij onduidelijkheden of schijnbare afwijkingen van het kader. Recente voorbeelden daarvan zijn de vragen bij de Kadernota 2009, bijvoorbeeld: "Temporiseren onderhoud achterstallig onderhoud: kweken we daar opnieuw achterstallig onderhoud mee?" en "Worden de ambities van het college teruggeschoefd op het gebied van het achterstallig onderhoud?".

Bij de bevindingen rond aanbeveling 3 is al aangegeven dat met de Kadernota 2008 is besloten om vanaf 2009 geen geld te ramen voor areaaluitbreiding. Dit besluit betekende dat met ingang van 2009 ook geen geld wordt geraamd voor het onderhoud horend bij deze areaaluitbreiding. Hoe dit raadsbesluit tot stand is gekomen en welke overwegingen een rol hebben gespeeld, is in het kader van dit onderzoek niet achterhaald.

Tussenbalans

Het vraagstuk van het achterstallig onderhoud is in principe in het geheugen van deze raad gegrift. Dat blijkt uit de kritische houding van de raad. Niettemin is het in deze tijd van economische teruggang nodig om alert te blijven. Het organiseren van het geheugen is zeker van belang in het licht van de aanstaande nieuwe raadsperiode (2010-2014) met nieuwe raadsleden en nieuwe visies en overwegingen.

Het besluit over het niet meenemen van areaaluitbreiding is een signaal dat het terugdringen van achterstallig onderhoud ook het onderspit kan delven. Er kunnen andere prioriteiten worden gesteld. En een goed georganiseerd geheugen is dan niet voldoende, er is ook alertheid nodig.

Het Beleidskader Openbare Ruimte blijft een belangrijk gegeven en kan in combinatie met de in 2010 op te leveren nieuwe herijking van de normbudgetten en de nieuwe bepaling van het achterstallig onderhoud als geheugensteuntje dienen.

Aanbeveling 7.

"De sector SB moet de ingezette trajecten versneld doorzetten". Het gaat daarbij om de:

- verbetering van de organisatie;
- verbetering van de aansturing;
- verbetering van projectmatig en planmatig werken;
- verbetering van de informatievoorziening;
- monitoring van de kwaliteit van de openbare ruimte en van de voortgang van de uitvoering van verbetering van die kwaliteit;
- zorgen dat de investeringsbudgetten ook daadwerkelijk worden besteed.

Aanbeveling 8.

"De uitvoering van het programma dient projectmatig te worden opgepakt en georganiseerd.

Om adequate aansturing te waarborgen kan worden gekozen voor een constructie met gedelegeerd ambtelijk opdrachtgeverschap op directieniveau. Een bestuurlijk-ambtelijke stuurgroep zorgt voor bestuurlijke aansturing en blijvend draagvlak. In de stuurgroep zijn de voor de kwaliteit van de openbare ruimte relevante disciplines vertegenwoordigd. Een aparte programmaleiding fungeert in opdracht van de directeur als aansturende koepel voor de projectleiding van de individuele projecten".

In de periode nadat deze aanbevelingen zijn gedaan, zijn achtereenvolgens enkele reorganisaties doorgevoerd. Per 1 januari 2006 is de reorganisatie van de afdeling Beheer Openbare Ruimte (aangeduid als BOR II) doorgevoerd. Binnen deze afdeling is een team Programma management (PM) geformeerd. Als onderdeel van gemeentebrede reorganisatie is per 1 januari 2008 de hoofdafdeling Wijkzaken gevormd (aangeduid als OGV I) en is dit team omgevormd tot het bureau Programma's Openbare ruimte, Groen en Verkeer, als onderdeel van de afdeling OGV. Door de effectuering van een kleine reorganisatie per 1 januari 2009 werd Programma's OGV (OGV-P) een zelfstandige afdeling en viel hiërarchisch direct onder het hoofdafdelingshoofd. De afdeling OGV-P heeft onder andere de navolgende taken:

- het opstellen van integrale (meerjaren) programma's voor de openbare ruimte, inclusief de maatschappelijke wensen uit het "Wijkgericht werken";
- integrale afstemming met interne en externe partners voor toekomstige projecten;
- het formuleren van projectopdrachten voor groot onderhouds-, rehabilitatie en inrichtingswerken;
- in sommige gevallen tot en met de fase van het programma van eisen optreden als trekker van een IBOR-project;
- in samenwerking met de (senior-)beheerder en/of gebiedsbeheerders beheertoetsen uitvoeren en projecten na oplevering in beheer nemen;
- het coördineren van het laten maken van onderhoudsbestekken (is met ingang van 1 januari 2009 overgegaan naar de afdeling DB&T);
- de aansturing van de verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties (is met ingang van 1 januari 2008 overgegaan naar de afdeling DB&T);
- het bijhouden van het areaal inclusief de kwaliteit in de beheersystemen.

De afdeling OGV-P is er als eerste verantwoordelijk voor dat de jaarlijks ter beschikking gestelde middelen besteed worden. Cruciaal voor deze afdeling is een strikte bewaking van budgetten en plannen. Met behulp daarvan worden gegevens geleverd voor bestuurs- en managementrapportages en jaarverslagen. Door vroegtijdige bundeling van financiële middelen kunnen meer geldstromen gegenereerd en gecombineerd worden. Twee coördinatoren sturen zowel de domeinhouders (verdeeld over beheerdomeinen) als programmamanagers (verdeeld over het gebied ten westen of ten oosten van het Spaarne) inhoudelijk. De afdeling POGV is als eerste verantwoordelijk voor het projectmatig oppakken en organiseren van het uitvoeringsprogramma. De bestuurlijke aanhechting is bij de aanvang van de huidige collegeperiode, analoog aan de ambtelijke integraliteit, zo georganiseerd dat voorstellen (in beginsel) via één vakwethouder richting college gaan.

Tussenbalans

Uit de bovenstaande ontwikkeling en uit de toelichting bij de eerdergenoemde aanbevelingen blijkt dat er vele verbeteringen zijn doorgevoerd. Uit de bestudeerde meerjarenprogramma's en de gevoerde gesprekken is duidelijk geworden dat de hoofdafdeling projectmatig en integraal werkt.

Aanbeveling 9.

"De sector SB dient kwalitatief te worden versterkt op het vlak van beleidsmatige capaciteit en integraal denken en doen. Dan kan worden bevorderd dat vraagstukken tijdig en op een effectieve manier ingebed op de agenda van college en raad komen".

Binnen de afdeling BOR (BOR I) heeft het bureau Beheer Centraal zich in de periode 2004-2006 ontwikkeld van een operationeel en technisch onderdeel naar een meer strategisch opererend bureau, dat in elke fase van in Haarlem spelende fysieke projecten een rol speelt. Het bureau verenigt kennis op het gebied van techniek, financiën, ruimtelijke kwaliteit en beleid. Tot 2006 was er onvoldoende formatie op het vlak van beleidsmatige capaciteit en integraal denken en doen. De hiervoor beschreven reorganisatie is een opstap geweest tot de gevraagde versterking. Met de reorganisatie per 1 januari 2006 (BOR II) is naast het team Programmanagement ook een team Beheer & Beleid geformeerd. Als onderdeel van de per 1 januari 2008 geëffectueerde reorganisatie van de hoofdafdeling Wijkzaken (OGV I) is dit team omgevormd tot het bureau Beleid Openbare ruimte, Groen en Verkeer, als onderdeel van de afdeling OGV. Door een kleine reorganisatie per 1 januari 2009 is Beleid OGV (OGV-B) een zelfstandige afdeling geworden en valt hiërarchisch direct onder het hoofdafdelingshoofd. De afdeling OGV-B heeft onder andere de navolgende taken:

- de ontwikkeling van het beheerinstrumentarium (instandhoudingsplannen, beheerplannen, beheertoetsen, programma's van eisen, beeldbestekken, toetsing en acceptatieplannen inclusief beheerkosten-berekeningen enzovoort);
- kaders voor projecten en dagelijks onderhoud;
- werkplannen;
- beleidsnota's en andere producten voor het bestuur;
- bijdragen aan beleidsvoorstellen van andere sectoren;
- bestuurs- en managementrapportages;
- budgetten;
- subsidieaanvragen;
- contractbeheer.

De programmering van het beheer van de openbare ruimte en het bijbehorende beleid zijn ondergebracht in de afdelingen OGV-P en OGV-B; beide afdelingen zijn onderdeel van de hoofdafdeling Wijkzaken. Beide afdelingen vallen onder het hoofdafdelingshoofd. Integraliteit wordt door de organisatorische inbedding geborgd door het hoofdafdelingshoofd.

Tussenbalans

Zoals ook bij de eerdere aanbevelingen 7 en 8 is aangeduid zijn in de loop van de jaren vele organisatorische aanpassingen doorgevoerd. De aanbevolen versterking op het vlak van beleidsmatige capaciteit en integraal denken en doen is opgevolgd.

Aanbeveling 10.

"De sector SB dient de middelen te krijgen om op een betere wijze te komen tot bepaling van de behoefte aan groot onderhoud en vervangingsinvesteringen. Periodieke en systematische inspecties ('schouwen') zullen een reëel en actueel beeld geven van de kwaliteit van de openbare ruimte. Ze moeten worden gekoppeld aan een goed toegankelijk en gebruiksvriendelijk beheersystemen".

De gemeente heeft een schouwstelsel ontwikkeld. Dit was nagenoeg afwezig in verleden. Groen en wegen worden geïnspecteerd en hetzelfde geldt voor speeltoestellen, straatmeubilair, oevers en bruggen. Inspecties vinden plaats volgens CROW-normen, indien deze er zijn. Daardoor zicht op de kwaliteit van de Openbare Ruimte.

De afdeling bevestigt daarnaast dat beheersystemen zijn aangeschaft voor verschillende onderdelen van de openbare ruimte: verhardingen, riolering, civiel technische kunstwerken, oevervoorzieningen, openbare verlichting en groen inclusief bomen. De afgelopen jaren is dit uitgebreid met speelwerktuigen en straatmeubilair. In 2010 worden verkeers- en wegmeubilair en straatnaamborden hieraan toegevoegd. Met behulp van de beheersystemen kunnen technische meerjarenplanningen voor de openbare ruimte gemaakt worden.

De beheersystemen bevatten in hun meest complete vorm een overzicht van het areaal, van de toestand van dat areaal en kenkostengetallen met behulp waarvan berekeningen gemaakt kunnen worden om de onderhoudsbehoefte en de onderhoudsachterstand te kunnen kwantificeren. De beheersystemen kunnen met elkaar communiceren, zodat ook langs deze weg integraliteit van beheer mogelijk gemaakt wordt. De bruikbaarheid van de systemen staat of valt met de volledigheid en de actualiteit van de gegevens. Naast een meerjarenprogramma van de openbare ruimte vinden er ook periodiek kwaliteitsinspecties plaats van het areaal van de verschillende domeinen, welke praktisch allemaal in de beheersystemen worden gezet.

Deze metingen dragen ertoe bij dat in jaarverslag en programma de nulmeting, streefwaarden en realisatie weergegeven kan worden op prestatie-indicatoren als aantal ha. verbetering openbare ruimte, aantal aangepakte bruggen en viaducten, et cetera. Op onderdelen kan de desgevraagd afdeling een beeld geven van het achterstallig onderhoud, o.a. door middel van de kwaliteitskaarten. Maar de financiële omvang van de achterstanden is niet met één druk op de knop weer te geven, daarvoor is het proces te dynamisch en complex, waardoor een meting altijd een momentopname is. Ook is het beeld afhankelijk van de mate waarin betrokkenen revisies doorgeven: het beheersysteem moet actueel zijn en dat is voor de afdeling nog een aandachtspunt.

Een algemene kanttekening is dat voor de raad een actueel overall beeld van de kwaliteit van de openbare ruimte en de omvang van het achterstallig onderhoud ontbreekt. De meest recente stand van zaken is gegeven na de meting van twee jaar terug met de nota Herijking normbudgetten. Het wachten is op de nieuwe meting van de achterstand in 2010, zoals afgesproken in de nota "herijking normbudgetten" 2007.

Tussenbalans

Er is de afgelopen jaren geïnvesteerd in beheersystemen. De bovenstaande beschrijving maakt duidelijk dat op dit vlak verbeteringen zijn doorgevoerd. De afdeling kan desgevraagd op onderdelen een inschatting geven van het achterstallig onderhoud. Nulmetingen en metingen op diverse prestatie-indicatoren vergroten het vertrouwen dat het onderhoud op normniveau is en blijft. Toch ontbreekt een actueel en toegankelijk plaatje van de stand van zaken: In hoeverre is er op dit moment nog sprake van achterstallig onderhoud?.

Aanbeveling 11.

"In de doorontwikkeling van de organisatie zal ook aandacht moeten worden besteed aan verandering van werkwijzen en cultuurverandering (meer zakelijk en meer resultaatgericht)".

In de bevindingen bij aanbevelingen 7,8 en 9 is aangegeven welke structuurwijzigingen zijn doorgevoerd. De benaming hoofdafdeling Wijkzaken geeft ook weer dat wijkgericht gedacht en gewerkt moet worden. Deze structuuraanpassingen waren de opmaat naar cultuur-aanpassingen.

De afdeling geeft aan dat er sprake is van:

- een verschuiving in de relatie met het ingenieursbureau van een "baas-knecht"-model met een meer zakelijke relatie naar een tandem-model gericht op samenwerking;
- een minder formele structuur dan vier jaar geleden;
- meer ruimte voor discussie;
- meer empathie en collegiaal gedrag.

Om dit te bewerkstelligen zijn cultuurtrajecten uitgevoerd. In de afgelopen vier jaar zijn er daarbij door de reorganisatie veel personele wisselingen geweest waardoor er veel nieuwe mensen zijn gekomen. Positief element daarbij is dat deze niet belast zijn met denkwijzen vanuit het verleden. Een aandachtspunt is dat kennis opnieuw opgebouwd moet worden in de organisatie.

Tussenbalans

De reorganisaties hebben gezorgd voor een meer zakelijke en meer resultaatgerichte structuur. In de relatie met het ingenieursbureau is juist meer ingezet op gezamenlijkheid en de onderlinge relatie, in tegenstelling tot de zakelijke "baas-knecht"-verhouding. De aan de reorganisaties verbonden cultuurtrajecten hebben bijgedragen aan een cultuuraanpassing.

3.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Deze paragraaf gaat in op de onderstaande onderzoeksvraag.

Onderzoeksvraag 2.

Hebben de aanbevelingen geleid tot doelmatiger en doeltreffender beleid ten aanzien van (achterstallig) onderhoud aan de openbare ruimte?

De aanbevelingen zijn voor een belangrijk deel opgevolgd. Er is beleid vastgesteld, een uitvoeringsprogramma is opgetuigd en de organisatie is in een aantal slagen hervormd. De hoofdafdeling Wijkzaken stuurt op het realiseren van de doelstellingen, bijvoorbeeld door het in het programma overbenoemen van de productie (120%) om uiteindelijk op minimaal 70% realisatie uit te komen. Ook wordt gestuurd op werk met werk maken en integraal werken. Vergeleken met de situatie in 2005 is er grote vooruitgang geboekt.

Er zijn nog verdere slagen te maken gericht op doeltreffendheid, doelmatigheid en het waarborgen dat de gemeente het achterstallig onderhoud inloopt en dat geen nieuwe achterstanden ontstaan.

De volgende zaken verdienen nog aandacht:

- het niet opnemen van areaaluitbreiding en indexatie in de normbudgetten;
- de spagaat tussen programmatisch onderhoud plannen en wijkgericht werken hetgeen meer flexibiliteit vraagt;
- beleidskaders zonder financiële dekking (zoals bijvoorbeeld Wijkgericht werken) die bedreigend kunnen zijn voor het onderhoudsbudget;
- het meer in termen van aantallen definiëren van de stand van zaken inzake achterstallig onderhoud, in plaats van in termen te investeren bedragen;
- het bij reconstructies/vernieuwingen niet structureel per object opnemen van een onderhoudsparagraaf inclusief passend onderhoudsbudget;
- het ontbreken van de instandhoudingsplannen, deze zijn nodig om adequaat het onderhoudsniveau te bepalen en de bijbehorende onderhoudsinspanningen.

Een afweging die nu ook speelt betreft de vraag wat de stad aankan aan onderhoudswerkzaamheden en de overlast die dat met zich meebrengt. Door meerdere betrokkenen wordt genoemd dat er een daarbij een maximum is en dat de grenzen in zicht zijn.

Over het geheel genomen is de bevinding dat de aanbevelingen hebben geleid tot doelmatiger en doeltreffender beleid ten aanzien van het (achterstallig) onderhoud van de openbare ruimte.

3.3 Inloop achterstanden

Deze paragraaf gaat in op de onderstaande onderzoeksvraag.

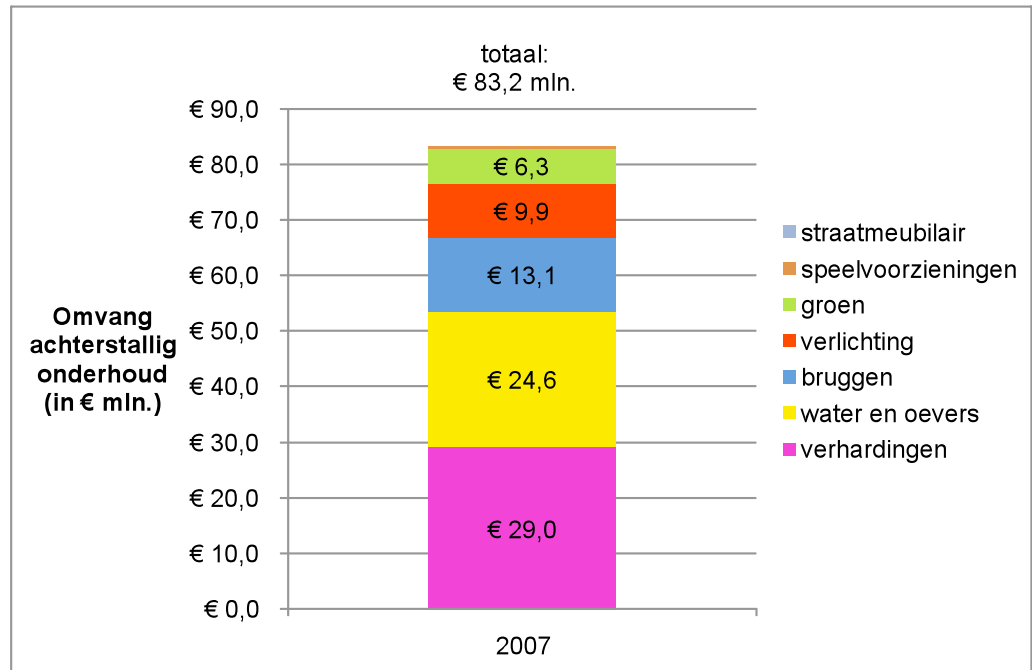
Onderzoeksvraag 3.

Worden de achterstanden volgens schema ingelopen en is voortzetting van het programma (voor zover daar sprake van is) voldoende gewaarborgd?

Op verzoek van de gemeente hebben het Ministerie van BZK en de provincie een begrotings-scan uitgevoerd. De aanbeveling over het onderhoudsbudget openbare buitenruimte luidde *"Breng het achterstallig onderhoud op de wegen in beeld en laat het structurele onderhoudsbudget zien in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen, inclusief de daling nadat het achterstallig onderhoud is ingelopen."* Als reactie daarop stelde het college in de Kadernota 2009 voor om (analoog aan het voorstel uit 2005) bij de kadernota 2010 de normbudgetten te actualiseren conform het besluit uit 2005 om zodoende het benodigde onderhoudsbudget voor de openbare buitenruimte opnieuw voor een periode van vijf jaar te bepalen. Deze herijking is zoals eerder aangegeven in gang gezet. Het wordt uitgevoerd door een externe partij; daarvoor is bewust gekozen om een onafhankelijk oordeel te krijgen. De opdracht voor deze herijking is op 27 november 2009 verleend. De uitkomsten van de herijking worden betrokken bij de begroting 2011-2015.

Om te bepalen of de achterstanden volgens schema worden ingelopen is een actueel overzicht wenselijk. Het blijkt op dit moment in de praktijk niet mogelijk om op elk gewenst moment een compleet actueel overzicht te genereren. Daarvoor is het proces te dynamisch en complex bijvoorbeeld door het ontbreken van actuele inspectiegegevens en nog niet geleverde revisies. De afdeling kan desgevraagd wel bij benadering aangeven wat de achterstanden zijn op de verschillende domeinen.

In de onderstaande figuur zijn de meest recente standen van het achterstallig onderhoud weergegeven in financiële termen: het meest recente cijfer € 83,2 mln. aan achterstallig onderhoud. Zoals hierboven aangegeven vindt in 2010 een nieuwe meting plaats.



Figuur 1. Omvang achterstallig onderhoud (bron: DHV, 2007).

Najaar 2007 sprak het college de verwachting uit dat voor groen, bruggen, water en oevers, straatmeubilair en speelvoorzieningen het wegwerken van de onderhoudsachterstand in 2013 bereikt zou kunnen worden⁸. Voor verlichting (2015) en verhardingen (> 2015) is de achterstand later weggewerkt. Het lijkt onwaarschijnlijk dat op alle domeinen deze prognoses gerealiseerd worden. In het jaarverslag 2008 waarschuwt de gemeente zelf ook voor te hoge verwachtingen: "de opmaat naar 2013 is strak, iedere wijziging hierop betekent strikt genomen dat de doelstelling niet wordt bereikt. De investeringsbudgetten [voor het inlopen] zijn niet volledig besteed." De verwachtingen voor het inlopen van de achterstanden zijn voor de meeste posten niet expliciet gemaakt. In meerdere gesprekken is aangegeven dat niet zeker is dat in 2014 de achterstand verdwenen is. Het college van B & W gaf ten aanzien van openbare verlichting aan dat de achterstand niet eerder dan 2015 zal zijn ingelopen⁹.

Een bepalende factor is of de onderhoudsbudgetten in 2010 op normniveau liggen. Dit was het uitgangspunt in het coalitieakkoord. In de Kadernota 2008 werd nog de verwachting uitgesproken dat deze doelen gerealiseerd zouden worden. Uit de programmabegroting 2010 blijkt dat de onderhoudsbudgetten met uitzondering van verhardingen op dit moment op of boven normniveau liggen. Het budget voor verhardingen ligt echter nog niet op normniveau. In de beantwoording van vragen over de programmabegroting 2010-2014 is aangegeven dat bij verhardingen het normniveau voor het onderhoudsbudget pas in 2012 bereikt zal worden. Het normbudget voor verhardingen maakt circa 50% uit van het normbudget voor de gehele openbare ruimte¹⁰. Het niet op normniveau zijn van het budget voor verhardingen is daarmee een bepalende factor.

Zolang de onderhoudsbudgetten niet structureel op normniveau zijn, is het niet aannemelijk dat het achterstallig onderhoud ook structureel wordt ingelopen. De nota Herijking normbudgetten¹¹ vermeldde in dit kader: "In de periode 2004 tot en met 2007 is bijna zestig procent van het extra

⁸ zZie bladzijde 31, B&W-nota Herijking normbudgetten voor de B&W-vergadering van 9 oktober 2007.

⁹ Vragen en antwoorden naar aanleiding van de programmabegroting 2010-2014.

¹⁰ Normbudget verhardingen: € 16,8 mln. per jaar, normbudget totaal: € 33,2 mln. per jaar.

¹¹ Nota Herijking normbudgetten (22 november 2007), bladzijde 9.

budget voor de openbare ruimte weer verdwenen door bezuinigingen". Kortom, het is de eerste jaren van deze collegeperiode niet gelukt om de onderhoudsbudgetten structureel op normniveau te krijgen. Later is wel een inhaalslag ingezet, maar het geeft aan dat het lastig is om structureel gelden te reserveren voor regulier onderhoud. Dit wordt nog verder bewezen door het raadsbesluit¹² om, in tegenstelling tot voorgaande jaren, vanaf 2009 geen geld te ramen voor areaaluitbreiding. Areaaluitbreiding wordt betaald uit regulier budget of gecompenseerd door areaalvermindering. Dit besluit betekent dat ook geen geld wordt geraamd voor het toekomstig onderhoud horend bij deze areaaluitbreiding. Ook heeft de benodigde indexatie van budgetten niet plaatsgehad.

Resumerend is het niet waarschijnlijk dat het achterstallig onderhoud in 2013 is weggewerkt. Het op normniveau krijgen en houden (areaaluitbreiding, indexatie) blijft een aandachtspunt. Het inlopen van de achterstanden verloopt niet geheel volgens schema. Toch vermeldde de Kadernota 2009 dat het extra budget voor het inlopen van het achterstallig onderhoud in 2014 vrijvalt. Dit betekent dat, zeker in het licht van de bovengenoemde bevindingen, de financiële borging in de toekomst niet zeker is.

¹² Het raadsbesluit om de Kadernota 2008 vast te stellen.

4 Conclusies

Onderstaand zijn de onderzoeksvragen weergegeven. De conclusies luiden als volgt

1. *Zijn/worden de aanbevelingen van destijds opgevolgd?*

De aanbevelingen zijn breed opgepakt. De organisatie heeft vrijwel alle aanbevelingen beoordeeld als bruikbaar en goed inpasbaar. De aanbevelingen zijn ingebed in de bestuurlijke en in de organisatorische ontwikkeling.

Aandachtspunt

Waarborg de realisatie van de in het coalitieakkoord (2006) gestelde doelen ook in de nieuwe bestuursperiode.

2. *Hebben de aanbevelingen geleid tot doelmatiger en doeltreffender beleid ten aanzien van (achterstallig) onderhoud aan de openbare ruimte?*

De aanbevelingen zijn opgevolgd en ingebed in de organisatie. Het beleid is doeltreffender en doelmatiger dan voorheen. De doeltreffendheid uit zich in het beleidskader, de aandacht voor het onderwerp, en de verantwoording over de voortgang. De doelmatigheid komt onder meer tot uiting in het integraal werken en in het werk met werk maken. De aanbevelingen van de rekenkamercommissie hebben duidelijk aan dat alles bijgedragen; het onderwerp is stevig op de agenda gezet. Kijkend naar de toekomst is het zaak om te blijven sturen op het bereiken dan wel handhaven van het norm-onderhoudsniveau op alle domeinen en het inhalen van het achterstallig onderhoud. Er zijn signalen dat dit onder druk staat en dat er mogelijk nieuw achterstallig onderhoud ontstaat.

Aandachtspunt

- Zorg voor verdere verbeterlagen in de doeltreffendheid en doelmatigheid en kijk daarbij bijvoorbeeld naar de gevolgen van areaaluitbreiding, de indexatie normbudgetten en de gevolgen van de temporisering van uitgaven.
- Blijf concreet en aansprekend communiceren naar de raad over het achterstallig onderhoud en de voortgang in het terugdringen daarvan. Het inzicht wordt vergroot indien daarbij niet alleen in financiële termen wordt gerapporteerd, maar ook per domein in termen van gerealiseerd onderhoud (bijvoorbeeld ha.) ten opzichte van de achterstand.

3. *Worden de achterstanden volgens schema ingelopen en is voortzetting van het programma (voor zover daar sprake van is) voldoende gewaarborgd?*

Het is op dit moment nog te vroeg voor een sluitend oordeel over het inlopen van de achterstanden. De achterstand wordt met de nieuwe herijking in 2010 in beeld gebracht. Strikt genomen is er op dit moment geen schema met kwantitatieve mijlpalen voor het inlopen van de achterstand. Het is niet waarschijnlijk dat het achterstallig onderhoud in 2013 is weggewerkt. Het op normniveau krijgen en houden is van groot belang, zeker als het gaat om het grootste domein wegen. Er zijn signalen dat de financiële borging voor het wegwerken van het achterstallig onderhoud in de toekomst niet zeker is.

Aandachtspunt

- Er is geen aanleiding om de investeringen in de openbare ruimte te temporiseren (Kadernota 2009).

Bijlage 1

Geraadpleegde documenten

Datum	Document
april 2005	Basiskwaliteit openbare ruimte, eindrapport DHV
1 juli 2005	Eindrapport Onderzoek Achterstallig Onderhoud Openbare Ruimte, Rekenkamercommissie Haarlem
27 april 2006	Coalitieakkoord 2006-2010
21 september 2006	Beleidskader Openbare Ruimte, vastgesteld door de gemeenteraad op 21 september 2006
21 september 2006	Notulen raadsbehandeling Beleidskader Openbare Ruimte
17 oktober 2006	Plan van aanpak extra onderhoudsbudget, vastgesteld door het college op 17 oktober 2006
19 december 2006	Meerjarenprogramma openbare ruimte 2007-2010; uitvoering 2007, vastgesteld door het college op 19 december 2006
22 november 2007	Raadsbesluit Herijking normbudgetten, inclusief onderliggende nota
18 maart 2008	Richtlijnenbrief begroting 2009 vastgesteld door het college op 18 maart 2008
8 april 2008	Meerjarenprogramma openbare ruimte, groen en verkeer 2008-2011; uitvoering 2008, vastgesteld door het college op 8 april 2008
16 juni 2008	Kadernota 2008 vastgesteld door de gemeenteraad op 16 juni 2008
Ongedateerd 2009	De staat van de stad, verslag foto-onderzoek Openbare Ruimte, Rekenkamercommissie Haarlem
februari 2009	Jaarverslag 2008
februari 2009	Rapportage over de begrotingsscan Haarlem 2008, Provincie Noord-Holland en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
10 februari 2009	Meerjarenprogramma OGV 2009-2012; uitvoering 2009, vastgesteld door het college op 10 februari 2009
26 mei 2009	Collegebesluit met betrekking tot de reactie op het verslag van de RKC over de jaarstukken 2008
2 juni 2009	Collegebesluit met betrekking tot beantwoording raadvragen naar aanleiding van kadernota 2009 en bestuursrapportage 2009-1.
11 juni 2009	Kadernota 2009 vastgesteld door de gemeenteraad op 11 juni 2009
29 oktober 2009	Beantwoording vragen raad over programmabegroting 2010-2014 Beantwoording vragen naar aanleiding van de programmabegroting 2010-2014
9 november 2009	Programmabegroting 2010-2014, vastgesteld door de gemeenteraad op 9 november 2009
20 november 2009	Retrospectief t.b.v. het opvolgingsonderzoek van de rekenkamercommissie, opgesteld door dhr. J.J.M.E. de Vries

Bijlage 2

Geraadpleegde personen

- De heer L. Hendriksen, hoofdafdelingshoofd Hoofdafdeling Wijkzaken.
- De heer F. Noordberger, afdelingshoofd afdeling Programma's Openbare ruimte, Groen en Verkeer (OGV).
- De heer J.J. de Vries, coördinator afdeling Programma's Openbare ruimte, Groen en Verkeer (OGV).
- De heer N. Kluwen, hoofdcontroller Wijkzaken.