

Eindrapport

**Rekenkamercommissie
Gemeente Haarlem**

**Onderzoek Achterstallig
Onderhoud Openbare
Ruimte**

Arnhem, 1 juli 2005

Eindrapport

Onderzoek Achterstallig Onderhoud Openbare Ruimte

Gemeente Haarlem

Arnhem, 1 juli 2005

Opdrachtgever : **Rekenkamercommissie Gemeente Haarlem**
Adviseurs : **dr. H.P. Potman**
: **drs. ing. L.J.J.H. Combée**
Ons kenmerk : **G-04-84-007**

Inhoudsopgave

Samenvatting	
1. Achterstallig Onderhoud Openbare Ruimte	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Doelstelling en Vraagstelling	2
1.3 Onderhoud: begrippen	4
1.4 Aanpak van het Onderzoek	6
1.5 Leeswijzer.....	9
2. Achterstallig onderhoud door de jaren heen	11
2.1 Het begrip achterstallig onderhoud	11
2.2 Omvang van het achterstallig onderhoud	12
2.3 Overzicht in de tijd	14
2.4 Achterstallig onderhoud in andere gemeenten	17
2.5 Tussenbalans.....	19
3. Oorzaken van achterstallig onderhoud	23
3.1 Externe factoren	23
3.2 Inzicht en probleemonderkenning	27
3.3 Financiële middelen	31
3.4 Beleidsontwikkelingen	35
3.5 Organisatie	36
3.6 Communicatie	40
3.7 Tussenbalans.....	42
4. Beleid en maatregelen	47
4.1 Veranderend politiek-bestuurlijk klimaat.....	47
4.2 Doelstelling 2012	49
4.3 Maatregelen	51
4.4 Maatregelen in enkele andere gemeenten	54
4.5 Tussenbalans.....	58
5. Stand van zaken	61
5.1 Ontwikkeling	61
5.2 Inzicht in de voortgang	62
5.3 Factoren die van invloed zijn op de voortgang	63
5.4 Tussenbalans.....	65
6. Conclusies en aanbevelingen	67
6.1 Conclusies.....	67
6.2 Aanbevelingen	74

Bijlage

1. Lijst van geraadpleegde documenten
2. Lijst van geïnterviewde personen

Samenvatting

De Rekenkamercommissie van de Gemeenteraad van Haarlem heeft onderzoek laten uitvoeren naar het achterstallig onderhoud van de openbare ruimte in Haarlem. Aanleiding daarvoor is dat volgens de commissie de verantwoording over de mate waarin de onderhoudsachterstanden worden ingelopen onvoldoende is. Het onderzoek richt zich op de omvang van het achterstallig onderhoud, de oorzaken ervan en de aanpak die tot nu toe door de gemeente is gevolgd.

Het onderzoek is uitgevoerd door K+V organisatie adviesbureau bv uit Arnhem. Het is gebaseerd op archief- en dossierstudie en aanvullende interviews. Het onderzoek is uitgevoerd in de eerste helft van 2005.

In dit rapport wordt geconstateerd dat in Haarlem het achterstallig onderhoud van wegen en andere verhardingen, kunstwerken, openbaar groen, speelvoorzieningen en openbare verlichting omvangrijk is, ook als dit wordt vergeleken met enkele andere gemeenten. Begin 2005 is de omvang geraamd op € 60,8 miljoen. De oorzaken daarvan zijn in deels gelegen in het grote aantal voorzieningen (objecten) en de vele soorten, alsmede de leeftijd van de voorzieningen in de openbare ruimte. Er zijn echter ook andere oorzaken.

Algemene oorzaak is de toegenomen belasting van voorzieningen door intensiever en verkeerd gebruik van de voorzieningen. Daarnaast worden in dit rapport oorzaken besproken die betrekking hebben op het gemeentelijk beleid, de organisatie en de uitvoering.

Er is tot het begin van dit decennium weinig beleidsmatige aandacht geweest voor onderhoud van de openbare ruimte. Er zijn politiek-bestuurlijk andere beleidsprioriteiten gesteld. De problemen in Haarlem zijn vanaf begin jaren negentig door onderzoeksbureaus en door de ambtelijke organisatie in beeld gebracht. De Gemeenteraad reageerde incidenteel. De achtereenvolgende colleges formuleerden tot 2002 geen beleid voor de aanpak van het achterstallig onderhoud. Er werden in de jaren negentig incidenteel op initiatief van de Raad wel extra financiële middelen beschikbaar gesteld. Maar de budgetten voor onderhoud zijn in Haarlem, net als in vele andere gemeenten, achtergebleven bij de normbudgetten die landelijk zijn berekend.

Nog steeds is er, behalve een beleidsdoelstelling voor 2012, geen beleid ontwikkeld dat kaderstellend en richtinggevend is voor inzet van instrumenten, planmatige aanpak en organisatie van de uitvoering. Zo'n beleid zou ook kunnen worden gebruikt om de voortgang van de uitvoering in de gaten te houden en zo nodig bij te sturen.

Daarnaast zijn er oorzaken aanwijsbaar in de gemeentelijke organisatie. De gemeente kende tot enkele jaren terug geen rationeel beheerssysteem voor onder meer wegen, bruggen en oevers. Er bestond in de gemeente geen systematisch inzicht in aantal, omvang en kwaliteit van de voorzieningen in de openbare ruimte. Daarin liep Haarlem achter bij diverse andere gemeenten. De informatie over de openbare ruimte werd verkregen uit de onderzoeken door externe bureaus. Het vraagstuk van achterstallig onderhoud werd vervolgens vanuit de organisatie vooral in financiële termen gesteld. Er vond geen beleidsmatige vertaling plaats voor de politiek.

In de uitvoering werkte de gemeentelijk organisatie niet voldoende projectmatig, planmatig en resultaatgericht. De organisatie was verkokerd, waardoor de aanpak van de verschillende vraagstukken van kwaliteit van de fysieke leefomgeving onvoldoende op elkaar werden afgestemd. Er werd ook onvoldoende gestuurd op de afstemming en voortgang. Dat leidde onder meer tot vertragingen in de uitvoering.

De vertragingen waren vooral merkbaar in de werkvoorbereiding van de uitvoering. De ambtelijke organisatie slaagde er niet in de beschikbare investeringsgelden in voldoende mate te besteden; de investeringen bleven achter bij de financiële planning.

Na 2000 is er een verandering in de aanpak gekomen. In het beleidsprogramma van het huidige college is het wegwerken van achterstallig onderhoud van de openbare ruimte als prioriteit benoemd. In de ambtelijke organisatie zijn verbeteringen in gang gezet die moeten leiden tot een meer projectmatige, planmatige, transparante en doelgerichte aanpak en tot betere benutting van de beschikbare middelen. Voor 2004 is dat laatste redelijk gelukt. De door het gemeentebestuur voor 2012 geformuleerde doelstelling wordt echter niet gehaald.

Dat wordt veroorzaakt door het feit dat de financiële middelen nog steeds niet toereikend zijn en doordat de in gang gezette verbetering van het functioneren van de gemeentelijke organisatie met enige vertraging tot de gewenste resultaten zal leiden.

In het onderzoek wordt geconstateerd dat er wel een beleidsdoelstelling is geformuleerd, maar dat er nog steeds geen sprake is van een eenduidig en richtinggevend beleidskader dat over meer dan één bestuursperiode de beleidsmatige inzet waarborgt, dat kaderstellend is voor de uitvoering en dat kan worden gebruikt voor eventuele bijsturing van de uitvoering. Het onderzoek bevat aanbevelingen om daarin verbetering te brengen. Ze betreffen:

- opstellen van een aansprekend beleidskader voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte met een eenduidige doelstelling;
- opstellen van een uitvoeringsprogramma met daaraan gekoppeld voortgangsrapportages;
- koppeling van beleid en uitvoering op het terrein van de openbare ruimte aan die op andere terreinen van stedelijke ontwikkeling;
- communicatie naar burgers over de onderhoudsprojecten;
- versnelde doorvoering van de verbetering van de bedrijfsvoering, ondersteunende systemen en rationeel beheer binnen de sector Stadsbeheer (SB);
- verbetering van de strategische aansturing van de uitvoering;
- versterking van de beleidsmatige en strategische capaciteit van de sector;
- werken aan werkprocessen, werkwijzen en cultuurverandering in de sector.

1. Achterstallig Onderhoud Openbare Ruimte

1.1 Inleiding

In het beleidsprogramma 2003 - 2006 van de gemeente Haarlem wordt in hoofdstuk 10 geconstateerd dat in Haarlem sprake is van een situatie van grootschalig achterstallig onderhoud voor verhardingen, bruggen en oevervoorzieningen en kademuren. Voor verhardingen (wegen, trottoirs, paden) gaat het hierbij om een bedrag van €25 miljoen, bij bruggen om €8 miljoen en bij oevervoorzieningen om €2,5 miljoen. Ook wordt geconstateerd dat er een onderhoudsachterstand is op het vlak van openbaar groen. Die voor bomen bedraagt €6,2 miljoen. De inzet van het beleidsprogramma is om deze onderhoudsachterstanden in te lopen. Het beleidsprogramma geeft aan dat het basiskwaliteitsniveau van de bovengrondse infrastructuur in 2012 moet zijn bereikt.

Het achterstallig onderhoud heeft zich tot nu toe gemanifesteerd in een aantal calamiteiten van beperkte omvang. In 2002 zakte een deel van het brugdek van de Nagtzaambrug over de Zomervaart in, waarna deze deels moest worden afgesloten. Er kwam een noodbrug te liggen. In 2003 waren er voor de kademuren van de Leidsevaart verkeerstechnische maatregelen nodig om te voorkomen dat delen van de kademuur zouden instorten. De Waarderbrug heeft bij het dichtdraaien een vrije val gemaakt en is daardoor beperkt bruikbaar. Achterstand van groenonderhoud is vooral zichtbaar en geeft een 'verloederd' beeld te zien van het openbaar groen in Haarlem.

Het achterstallig onderhoud is al eerder geconstateerd en er zijn de afgelopen jaren op verschillende momenten extra financiële middelen ter beschikking gesteld voor onderhoud. De Rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat de verantwoording over de mate waarin de onderhoudsachterstanden worden ingelopen onvoldoende is. Zij heeft daarom besloten tot het instellen van een onderzoek naar het achterstallig onderhoud, de oorzaken ervan en de gewenste aanpak om de doelen uit het beleidsprogramma te halen.

N.B. Dit onderzoek gaat niet over het functioneren van personen.

1.2 Doelstelling en Vraagstelling

De Rekenkamercommissie heeft K+V organisatie adviesbureau bv (K+V) gevraagd het onderzoek naar achterstallig onderhoud in Haarlem uit te voeren. De doelstelling van het Rekenkameronderzoek is als volgt:

- het verkrijgen van inzicht in de oorzaken die in het verleden hebben geleid tot achterstallig onderhoud van infrastructurele werken en openbaar groen in de gemeente Haarlem en nagaan in hoeverre deze oorzaken zich nog steeds voordoen;
- constateren of de huidige aanpak van de gemeente Haarlem afdoende is dan wel het doen van aanbevelingen die kunnen bijdragen aan het daadwerkelijk terugdringen van het achterstallig onderhoud zodat de gemeente de doelen die zij heeft gesteld kan bereiken, te weten:
 - in 2005 voldoet de gemeente minimaal aan eisen ter vermijding van de wettelijke aansprakelijkheidstelling;
 - in 2012 is het achterstallig onderhoud weggewerkt.

Op grond hiervan zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

1. Wat is de omvang van het achterstallig onderhoud voor de openbare ruimte in Haarlem?
 - Hoe wordt het begrip 'achterstallig onderhoud' in Haarlem gebruikt?
 - Hoe heeft het vraagstuk van achterstallig onderhoud zich in de tijd ontwikkeld?
 - Wijkt de onderhoudssituatie in Haarlem af van die in andere 100.000+ gemeenten?
 - qua omvang van achterstallig onderhoud?
 - qua afwijking van de normbudgetten?
2. Welke oorzaken hebben tot de huidige onderhoudsachterstanden geleid?
 - In hoeverre is sprake van externe factoren (veranderende kwaliteitsnormen, kostenontwikkeling, veranderend gebruik van de openbare ruimte)?
 - In hoeverre was men zich binnen de ambtelijke organisatie/College/Raad bewust van het oplopen van de onderhoudsachterstanden?

- In hoeverre is er sprake geweest van het ontbreken van tijdige probleemonderkenning/in hoeverre heeft het onderwerp op de agenda gestaan?
 - politiek/bestuurlijk;
 - ambtelijk.
 - In hoeverre is er sprake van expliciete of impliciete beleidsontwikkeling ten aanzien van onderhoud en achterstallig onderhoud openbare ruimte?
 - In hoeverre speelden daarbij:
 - technisch-inhoudelijke overwegingen (veranderende inzichten, normen);
 - financiële overwegingen (bezuinigingen);
 - politiek-bestuurlijke overwegingen (relatieve belang van het onderwerp)?
 - In hoeverre hebben organisatorische aspecten een rol gespeeld bij het laten ontstaan van achterstallig onderhoud?
 - In hoeverre speelden daarbij een rol:
 - aansturing;
 - werkwijzen;
 - bedrijfsvoering (ondersteunende systemen);
 - capaciteit;
 - afstemming en samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie.
 - Op welke wijze en door wie is over de aard en de omvang van het probleem gecommuniceerd?
3. Welk beleid wordt gehanteerd om de onderhoudsachterstanden in te lopen en nieuwe te voorkomen?
- Wat zijn de veronderstellingen die aan dat beleid ten grondslag liggen?
 - Welke instrumenten worden in dat beleid gehanteerd en welke maatregelen genomen?
 - Hoe verhouden beleid, aanpak en organisatie van de aanpak in Haarlem zicht tot dat in andere 100.000+ gemeenten?

4. In hoeverre is het huidige onderhoudsbeleid en de uitvoering ervan toereikend om de doelstellingen voor 2012 te kunnen realiseren?
- Is er in de uitvoering van het beleid sprake van monitoring, bijsturing, controle en verantwoording?
 - Blijkt hieruit of de voortgang van de uitvoering volgens planning verloopt?
 - In hoeverre wordt gestuurd op het halen van tussentijdse mijlpalen?
 - In hoeverre wordt het beschikbare budget ook besteed?
 - Bij het niet halen van de doelen, welke interne en externe factoren spelen daarbij (nog steeds) een rol?

1.3 Onderhoud: begrippen

Om goed zicht te krijgen op de reikwijdte van onderhoud Openbare ruimte, wordt door ons het gangbare onderscheid gemaakt in:

Klein onderhoud

Activiteit: dagelijks, incidenteel onderhoud op kleine schaal (wegen, verhardingen, kunstwerken, bruggen en kades: kleine reparaties; groen: maaien, schoffelen en snoeien).

Groot onderhoud

Activiteit gericht op het op peil houden van de kwaliteit van voorzieningen in de Openbare ruimte en gericht op verlenging van de technische levensduur (wegen: grotere oppervlakten en gekoppeld aan vervangingen, gericht op het op peil houden van de kwaliteit, herstraten van elementen, aanbrengen van asfaltlijtlagen of -deklagen; groen: vervanging van aanplant).

Klein en groot onderhoud worden ook wel regulier onderhoud genoemd.

Vervanging

Vervanging heeft betrekking op het vervangen van een voorziening als geheel, nadat deze aan het eind van de technische levensduur is gekomen. Er kunnen ook andere dan technische redenen zijn om tot vervanging over te gaan, bijvoorbeeld omdat de eisen die aan een voorziening worden gesteld

veranderd zijn (bijvoorbeeld door nieuwe veiligheidseisen, veranderende eisen aan het straatbeeld etc.).

Achterstallig onderhoud

Wij onderscheiden achterstallig onderhoud enerzijds als een situatie en anderzijds als een activiteit.

Achterstallig onderhoud is een *situatie* die ontstaat door onvoldoende gewoon (klein en groot) onderhoud en/of uitstel van investeringen voor reguliere vervanging; er is sprake van achterstallig onderhoud als bijvoorbeeld tijdens inspecties blijkt dat objecten niet voldoen aan het gestelde kwaliteitsniveau.¹

Het C.R.O.W.² kent classificaties van situaties van onderhoud van wegen: van zeer goed tot zeer slecht. In geval van achterstallig onderhoud is er volgens het C.R.O.W. sprake van de classificatie 'zeer slecht': groot onderhoud had al eerder plaats moeten vinden.

Achterstallig onderhoud is tevens op te vatten als een *activiteit* en gericht op het weer op het gewenste en/of noodzakelijke kwaliteitspeil brengen van de voorzieningen of elementen van de openbare ruimte. Bij wegen wordt gesproken van rehabilitatie (weer op het oorspronkelijke niveau brengen) of reconstructie (op een niveau brengen dat aan nieuwe functies is aangepast).

Deze vormen van onderhoud zijn communicerende vaten. Wanneer klein onderhoud in onvoldoende mate gebeurt, ontstaat in versnelde mate een vraagstuk van groot onderhoud. Wanneer groot onderhoud in onvoldoende mate gebeurt, moet klein onderhoud lapmiddel zijn. Tot het moment dat klein onderhoud ook geen soelaas meer biedt: dan ontstaat de situatie van achterstallig onderhoud. Achterstallig onderhoud ontstaat door onvoldoende gewoon onderhoud en/of uitstel van investeringen voor reguliere

¹ Zie ook Nota B&W, BOR/2003/395, 4 sept. 2003.

² Stichting Centrum voor regelgeving in de Grond-, Weg- en waterbouw.

vervanging. Op het moment dat achterstallig onderhoud is ontstaan, moet er dus een extra inspanning gepleegd worden. Die is er op gericht om:

- regulier onderhoud van de situaties waarbij nog geen sprake is van achterstallig onderhoud, op peil te houden;
- de situaties van achterstallig onderhoud op te heffen en die situaties vervolgens op peil te houden.

1.4 Aanpak van het Onderzoek

Methoden

In het onderzoek is een aantal methoden gebruikt. Ten eerst is archief-onderzoek uitgevoerd naar:

- raadscommissieverslagen sinds 1978;
- notities van de sector SB (en zijn voorgangers) aan het College van burgemeester en wethouders;
- externe rapporten;
- investeringsplannen in de periode 1980 – 2004;
- begrotingen Openbare Werken, Gemeentewerken en Stadsbeheer 1980 – 1998;
- Kadernota's en begrotingen 1998 – 2004 (zie Bijlage 1).

Aanvullend zijn interviews gehouden met bestuurlijk verantwoordelijken, ambtelijke medewerkers en leidinggevenden, voormalige bestuurders/politici en voormalige leidinggevenden (zie Bijlage 2). De interviews zijn afgerond in de maanden maart en april 2005.

De situatie in Haarlem is vergeleken met informatie over de situatie van achterstallig onderhoud in de gemeenten Amersfoort, Arnhem, Leiden en Nijmegen. Er zijn gesprekken gevoerd en er is zo mogelijk aanvullend schriftelijk materiaal bestudeerd.

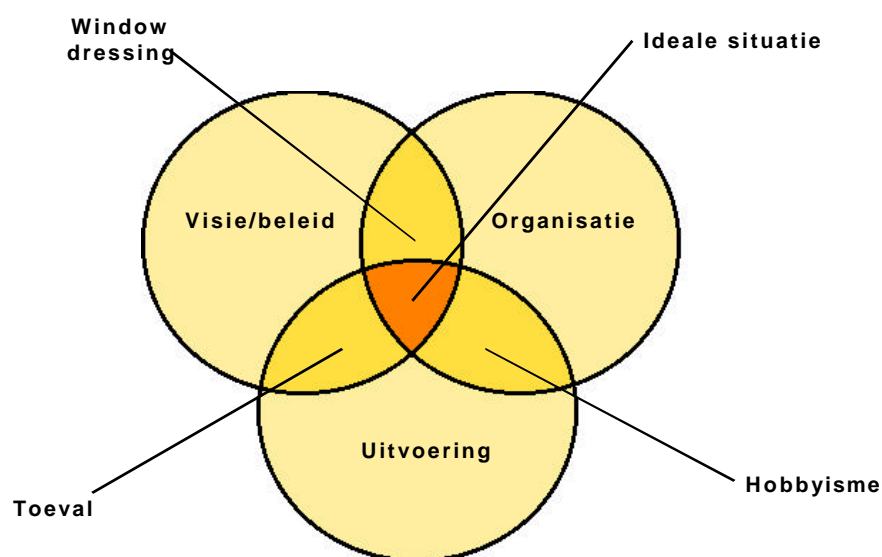
Thema's in het onderzoek

Het onderzoek richt zich op:

- het verschijnsel van achterstallig onderhoud in de openbare ruimte in Haarlem;
- de oorzaken die tot het achterstallig onderhoud hebben geleid;
- de stappen die gezet moeten worden om de situatie van achterstallig onderhoud op te heffen.

Achterstallig onderhoud in Haarlem is niet van vandaag of gisteren. Daarom wordt niet alleen de huidige omvang ervan geschetst, maar wordt tevens aangegeven wat de ontwikkeling van de omvang in de tijd is geweest. Daarbij gaat het er met name ook om in welke mate achterstallig onderhoud als beleidsprobleem in Haarlem is onderkend door de jaren heen.

Bij de ordening van de informatie en gegevens over de oorzaken van achterstallig onderhoud is aangehaakt op het beleidsproces. Het onderzoek richt zich op een aantal niveaus: beleidsmatig, organisatie (procedureel) en op het concrete uitvoeringsniveau. De samenhang tussen deze drie niveaus hebben wij in onderstaand model aangegeven.



Ter toelichting het volgende: goed onderhoud van de openbare ruimte impliceert dat de drie niveaus van beleid, organisatie en uitvoering op elkaar afgestemd zijn (ideale situatie). Is dit niet het geval dan kan één van de drie volgende situaties ontstaan:

1. 'Window-dressing': beleid en procedures zijn aanwezig en op elkaar afgestemd, maar de concrete uitvoering komt hiermee niet overeen;
2. 'Hobbyisme': er zijn procedures aanwezig en daar wordt ook op operationeel niveau naar gewerkt. Procedures en uitvoering zijn echter niet gestoeld op vastgesteld beleid en visie, zodat het risico van hobbyisme aanwezig is;
3. 'Toeval': er is beleid en dat wordt ook uitgevoerd. Omdat dit echter niet vastgelegd is in procedures en protocollen, spreken wij van toeval.

Onderzocht dient te worden wat het *beleid* concreet inhoudt, op welke informatie het gebaseerd is, hoe het tot stand is gekomen en of het voldoende uitvoeringsgericht is. Het gaat hierbij onder andere om de doelen die zijn geformuleerd, de gestelde prioriteiten, de beschikbare middelen, het besluitvormingsproces en de technisch inhoudelijke, politieke en financiële overwegingen.

Ten aanzien van de *organisatie* zijn ondermeer de volgende aandachtspunten van belang: de wijze van aansturing en afstemming tussen de strategisch beheerder en de uitvoerder, de bedrijfsvoering en ondersteunende systemen, de werkprocessen en de taken, de verantwoordelijkheden en bevoegdheden en de gekozen aanpak.

Voor wat betreft de *uitvoering* is met name de voortgang van (voorbereiding van) de uitvoering van belang.

Vergelijking met andere gemeenten

Een korte vergelijking met andere gemeenten maakt onderdeel uit van het onderzoek. Hierbij gaat het met name om het vergelijken van de onderhoudssituatie en het gevoerde beleid met betrekking tot het onderhoud van de openbare ruimte in een viertal vergelijkbare (100.000+) gemeenten: Amersfoort, Arnhem, Leiden, Nijmegen. Doel van de vergelijking is om na

te gaan of de situatie in Haarlem uniek is of niet. Ook kan op deze wijze een indruk worden verkregen van het beleid en aanpak van de gemeenten.

1.5 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk gaat in op het vraagstuk achterstallig onderhoud in Haarlem. Er wordt een overzicht gegeven van de wijze waarop het vraagstuk in de loop der tijd over het voetlicht is gebracht en hoe het zich heeft ontwikkeld. Het hoofdstuk sluit af met een vergelijking met de andere gemeenten. In dit hoofdstuk wordt onderzoeksvraag 1 beantwoord.

In hoofdstuk 3 wordt onderzoeksvraag 2 beantwoord. De oorzaken die we in het onderzoek zijn tegengekomen, worden gecategoriseerd. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk passeren de onderzoeksvragen de revue en wordt aan de hand van de in paragraaf 1.4 genoemde thema's de situatie in Haarlem belicht.

Hoofdstuk 4 geeft antwoord op onderzoeksvraag 3: Welk beleid wordt gevoerd om het vraagstuk van achterstallig onderhoud op te lossen?

In hoofdstuk 5 worden de huidige beleidsmaatregelen en uitvoering beschouwd in termen van de verwachte bijdragen aan het wegnemen van achterstallig onderhoud. Daarop voortbouwend worden in hoofdstuk 6 naast de conclusies van het onderzoek, aanbevelingen gedaan om te bevorderen dat het achterstallig onderhoud van de openbare ruimte in Haarlem binnen afzienbare tijd wordt teruggedrongen.

2. Achterstallig onderhoud door de jaren heen

Wat is de omvang van het achterstallig onderhoud voor de openbare ruimte in Haarlem?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden gaan we eerst in op het gebruik van het begrip 'achterstallig onderhoud' in Haarlem. Voor de bepaling van de omvang moeten we ons baseren op het recente rapport van het bureau DHV. In dit hoofdstuk geven we aan hoe het vraagstuk zich in de loop van de afgelopen 15 jaar heeft ontwikkeld.

2.1 Het begrip achterstallig onderhoud

In Haarlem is het begrip 'achterstallig onderhoud openbare ruimte' op verschillende manieren weergegeven.

Volgens een B&W-Nota uit 2001 is achterstallig onderhoud een verzamelnaam voor alle maatregelen die al uitgevoerd hadden moeten worden om voorzieningen op normniveau te hebben. Het kan dus gaan om onderhoud maar ook om vervanging.³ 'Achterstallig onderhoud ontstaat door onvoldoende gewoon onderhoud en/of uitstel van investeringen voor reguliere vervanging'⁴.

In een B&W-Nota uit 2003 staat aangegeven dat achterstallig onderhoud is : 'alles wat tijdens een inspectie niet voldoet aan het gestelde kwaliteitsniveau'. Daarbij wordt tevens aangegeven: 'Er komt ieder jaar meer bij door veroudering, slijtage en onjuist gebruik van de openbare ruimte, dan eraf gaat door middel van dagelijks en groot onderhoud en vervanging. Door een budget dat lager ligt dan de norm neemt het achterstallig onderhoud van jaar tot jaar toe. Als de onderhoudsbegroting op de normbudgetten zou komen, dan is er wel voldoende geld om het bestaande kwaliteitsniveau te handhaven, maar het stuwmeer aan achterstallig onderhoud verdwijnt daarmee nog niet'⁵.

³ B&W-nota 15 mei 2001.

⁴ Nota B en W juli 1999.

⁵ B&W nota, BOR/2003/395.

Daaraan verwant is de omschrijving uit 1999:

'Onderhoud wat al uitgevoerd had moeten worden en wat door uitstel leidt tot hogere herstelkosten en/of een onveilige situatie. Achterstallig onderhoud wordt groter als er te weinig regulier onderhoud wordt gepleegd en algehele vervanging steeds wordt uitgesteld'⁶.

In Haarlem wordt achterstallig onderhoud en regulier onderhoud gezien als communicerende vaten. Daaraan wordt de consequentie verbonden dat zolang regulier onderhoud nog niet op normniveau is, het achterstallig onderhoud toeneemt. Dat is een modelmatige en op financiële vertaling van het benodigde onderhoud gerichte benadering. Er wordt gewerkt met de gemiddelde levensduur van een voorziening. De werkelijkheid kan daarvan op onderdelen en afhankelijk van omstandigheden afwijken. Afhankelijk van omstandigheden en gebruik kan de werkelijke levensduur langer of juist korter zijn. Alsnog uitgevoerd groot onderhoud kan als effect hebben dat de geschouwde kwaliteit geen achterstallig onderhoud-als-situatie laat zien (zie paragraaf 1.3).

2.2 Omvang van het achterstallig onderhoud

De omvang van het achterstallig onderhoud is in de loop der jaren een aantal malen berekend. In 1995 werd het achterstallig onderhoud asfaltverhardingen becijferd op f 9 miljoen.⁷

In de B&W nota Beheer en onderhoud wegen kunstwerken en oevervoorzieningen wordt voor deze categorieën een totaal bedrag voor de achterstand voorzien van f 78,5 miljoen.⁸ In de nota Onderhoud van de stad uit 2001 is dat opgelopen tot f 85 miljoen.⁹

In de Kadernota 2002 wordt de problematiek verbreed en wordt het achterstallig groenonderhoud (met name bomen) er ook bij betrokken.

⁶ CH 99/1252 augustus 1999 Nota voor het college: Beheer en onderhoud wegen, kunstwerken en oevervoorzieningen.

⁷ Onderhoudsplanning 1997-2006, 1996.

⁸ CH/99/1252.

⁹ SB/CH/750.

Het totaal achterstallig onderhoud wordt dan becijferd op, inmiddels in euro's: 43,7 miljoen (96,3 miljoen gulden). Voor achterstand groen wordt in 2003 een bedrag van €7,7 miljoen voor achterstallig onderhoud genoemd en een tekort van €1,5 miljoen per jaar ten opzichte van het normniveau.¹⁰

De aanpassing van de openbare speelvoorzieningen aan de nieuwe eisen wordt in 1997 geraamd op f 3 miljoen.

In een rapport van dit jaar (2005), becijfert het bureau DHV op basis van de normen van onder meer het C.R.O.W. een omvang van het achterstallig onderhoud van €60,8 miljoen (afgerond):

verhardingen	€35 miljoen;
groen	€6 miljoen;
verlichting	€8,1 miljoen;
kunstwerken	€11,8 miljoen. ¹¹

In Nederland is de wijze waarop door DHV is gerekend gangbaar voor zowel de bepaling van de problemen als voor de planning van onderhoud. Het bureau DHV geeft aan dat de onderhoudsachterstand '... grotendeels (is) gebaseerd op inspectie gegevens van externen eind 2004.'¹² In het kader van dit Rekenkameronderzoek zijn geen nadere fysieke inspecties uitgevoerd. De probleembeschrijving van DHV is uitgangspunt.

In het DHV-rapport wordt de situatie van 2004 gepresenteerd. Er wordt geen doorkijk gegeven naar de toekomst bij ongewijzigd beleid. In 1999 is door de ambtelijke organisatie gesteld dat bij ongewijzigd beleid het achterstallig onderhoud zou toenemen met f 3 miljoen per jaar voor wegen, kunstwerken en oevers.¹³ Zeer indicatief kan worden gesteld dat binnen het beleid vanaf 2004 rekening moet worden gehouden met een toename van €1,5 miljoen per jaar, aflopend tot €0,- per jaar in 2012 (indien het onderhoudsbudget op normniveau zou zijn)¹⁴.

¹⁰ Verslag commissie Stadsbeheer 11-12-2003.

¹¹ DHV, Basiskwaliteit openbare Ruimte, april 2005.

¹² Idem p. 3.

¹³ B&W nota CH 99/1252.

¹⁴ Zie echter paragraaf 4.2.

Dat zou kunnen betekenen dat in 2012 de onderhoudsachterstand ruwweg op plusminus € 70 miljoen uitkomt.

2.3 Overzicht in de tijd

Zoals uit paragraaf 2.2 kan worden afgeleid is het vraagstuk van achterstallig onderhoud openbare ruimte in Haarlem in de loop der jaren toegenomen. Ook in kwalitatieve termen uitgedrukt, ontwikkelt het vraagstuk zich. Daar gaan we in deze paragraaf op in.

Achterstanden in onderhoud van de openbare ruimte Haarlem worden al langer geconstateerd. In de jaren negentig zijn vooral de achterstanden bij onderhoud van wegen, bruggen en oevers in beeld. Sinds 2002 worden ook openbaar groen, speelvoorzieningen en openbare voorlichting hierbij betrokken. In de Nota meerjarenplanning onderhoud openbare wegen¹⁵ wordt in 1991 geconstateerd dat door onvoldoende middelen de openbare verharding op tal van plaatsen in de gemeente slecht is.

Ook daarvóór al, in 1990, wordt in het Programma straten en wegen 1991¹⁶ aangegeven dat het beschikbare bedrag van jaarlijks *f* 5,4 miljoen geschikt is voor vooral klein onderhoud, maar dat 'de openbare verhardingen op deze manier niet tot in lengte van jaren in stand gehouden worden. Er breekt een moment aan, dat de verharding van een bepaalde straat in zijn geheel opgenomen en herstraat moet worden (...)', omdat er anders op den duur sprake zal zijn van verpaupering¹⁷. Er wordt voor gepleit om in het Investeringsprogramma (IP) jaarlijks een bedrag van *f* 2 miljoen als stelpost op te nemen.

Het 'moment' waarover in het bovenstaande citaat wordt gesproken, is dan echter kennelijk al aangebroken, want twee jaar later constateert de Heidemij in een onderzoeksrapport in opdracht van de gemeente en het Hoogheemraadschap, dat er een aanzienlijke onderhoudsachterstand is ten opzichte van de door het C.R.O.W. gehanteerde normen voor verhardingen.

¹⁵ Van 25 oktober 1991.

¹⁶ nr 93.555, 8 dec, 1990.

¹⁷ Ibidem.

In geld uitgedrukt bedraagt de onderhoudsachterstand voor elementverhardingen ca. f 62 miljoen en voor asfaltverhardingen f 16 miljoen. 'Indien het beleid niet wordt gewijzigd zullen de wegen de komende jaren alsmear verslechteren', concludeert het bureau.¹⁸ De Raadscommissie Gemeentewerken adviseert het college nadrukkelijk de consequenties uit het rapport te betrekken bij de besluitvorming over de begroting 1994.¹⁹ In datzelfde jaar worden ook notities vanuit de ambtelijke organisatie voor het college geschreven waarin ingegaan wordt op de kwaliteit van straten en wegdekklagen met name in Haarlem Noord en Oost.²⁰ We hebben ook een brief aangetroffen aan de Wijkraad Slachthuisbuurt van bewoners van de Vijfhuizerstraat waarin aandacht van het college wordt gevraagd voor het slechte wegdek van die straat.²¹ Een brief van de Wijkraad Delftwijk/Waterbuurt uit 1996 heeft dezelfde strekking voor de straten in die wijk. In het onderhoudsprogramma 1991 wordt nog geconstateerd dat de wijkraden tevreden zijn met het onderhoud door de gemeente. Het Heidemij rapport maakt echter 2 jaar later gewag van onvrede bij wijkraadsleden over het ontbreken van geldmiddelen voor groot onderhoud.

In 1996 geven gedeputeerde staten van Noord-Holland in een reactie op de begroting van de gemeente Haarlem aan, dat het onderhoudsniveau van wegen, straten en bruggen te wensen overlaat.²²

In 1997 constateert het bureau Moret Ernst & Young dat de onderhoudswerkzaamheden niet systematisch worden uitgevoerd op basis van meerjarige onderhoudsplannen.²³ Ambtelijk worden voorstellen gedaan om tot wijziging van de situatie te komen. Op grond van de geconstateerde achterstanden worden voorstellen gedaan om de budgetten voor onderhoud te verhogen en in het IP gelden te reserveren om tot aanpak van de situatie van achterstallig onderhoud te komen.

¹⁸ Heidemij, Onderhoud Openbare wegen in Haarlem, juni 1993 p. 3.

¹⁹ Vergadering 16 sept. 1993.

²⁰ Notitie van 24 mei 1993.

²¹ Brief van 8 april 1993.

²² Aangehaald in brief van directeur GW a.i. van 26-3-1996 aan hoofd afdeling Financiën.

²³ Rapportage 31 okt. 1997, BM/ab/097-075.

Ook in de politiek wordt geconstateerd dat de achterstanden er zijn en worden voorstellen gedaan om tot wijziging van de situatie te komen door meer geld vrij te spelen voor onderhoud en het inhalen van achterstanden. In 1996 wordt een motie (motie Kraak e.a.) aangenomen waarin wordt gevraagd om het budget dat jaarlijks vrijvalt door achterstand in investeringen in te zetten voor het wegwerken van achterstallig onderhoud.²⁴ Vóór die tijd was achterstallig onderhoud openbare ruimte (anders dan onderhoud van gemeentelijke gebouwen) niet of nauwelijks een onderwerp in de Raadscommissie.

In de Collegenota 'Beheer en onderhoud wegen, kunstwerken en oevervoorzieningen' wordt in 1999 geconstateerd dat 'we op grond van de onderzoeken nu voldoende weten over het achterstallig onderhoud'. De nota stelt dat achterstallig onderhoud ontstaat door onvoldoende gewoon (jaarlijks) onderhoud en/of uitstel van investeringen voor reguliere vervanging. Het wegwerken en voorkomen van achterstallig onderhoud kan alleen als tegelijkertijd meer geld voor gewoon onderhoud en investeringen beschikbaar is, aldus de nota. Geconstateerd wordt dat bij ongewijzigd beleid het huidige achterstallig onderhoud jaarlijks zal toenemen met f 3 miljoen.²⁵

De nota laat weinig ruimte voor misverstanden over de aard en ernst van de problematiek: '*Door achterstallig onderhoud functioneert de infrastructuur slecht of niet, het ondermijnt op de lange duur de financiële positie van de beheerder, leidt tot schadeclaims en tot een grillig en onvoorspelbaar investeringspatroon.*'²⁶ In Haarlem gaat het om achterstallig onderhoud dat over een periode van enkele decennia (30 jaar) is opgebouwd en dat leidt tot gevaarlijke situaties en kapitaalvernietiging, zo stelt de nota.

In het voorjaar van 1999 wordt in de Raadscommissie Stadsbeheer gesignaleerd dat er te weinig geld gaat naar onderhoud. Aangedrongen wordt op prioriteit voor geld voor onderhoud.²⁷

²⁴ Commissievergadering van 7 nov 1996.

²⁵ B&W nota CH 99/1252, juli 1999 Wegen, kunstwerken, oevers.

²⁶ Idem p. 4.

²⁷ Raadscommissie Stadsbeheer, vergadering 27 mei 1999, agendapunt Onderhoudssituatie.

Het rapport Onderzoek Beheerkosten van het bureau Oranjewoud van 2001 leidt er opnieuw toe dat de Raadscommissie geconfronteerd wordt met de onderhoudskwaliteit van de voorzieningen in de Openbare Ruimte in Haarlem.²⁸ Een toenmalig Raadslid heeft in dit Rekenkameronderzoek aangegeven dat de Raadscommissie pas toen nadrukkelijk op de hoogte kwam van de ernst van de situatie.

De verrassing bij de leden van de commissie valt mogelijk te verklaren uit het feit dat in de overgang van de raadsperiode 1994 - 1998 naar 1998 - 2004 van de 14 commissieleden er 1 in de raadscommissie Stadsbeheer is blijven zitten. Ter vergelijking: in de overgang naar de huidige periode zijn er 10 leden in de commissie overgebleven.

De gemeente heeft dus een achterstallig onderhoud openbare ruimte met een forse omvang. Dit probleem is ambtelijk in de jaren negentig onderkend en geformuleerd. Incidenteel is er in de Raadscommissie over gesproken. Is Haarlem hierin uniek, of hebben ook andere gemeenten hiermee te kampen?

2.4 Achterstallig onderhoud in andere gemeenten

Van de gemeenten waarover in dit onderzoek informatie is verkregen – Arnhem, Amersfoort, Leiden en Nijmegen – blijkt dat in Haarlem de problematiek niet later in beeld is gekomen dan elders.

Amersfoort

In Amersfoort heeft in 2000 het bureau DHV opdracht gekregen een inventarisatie te maken van de onderhoudsproblematiek in Amersfoort. Het bureau becijfert in 2001 dat het achterstallig onderhoud voor wegen een orde van grootte heeft van f 45 miljoen.²⁹

De gemeente heeft het achterstallig onderhoud bij de besluitvorming over de aanpak niet in geld uitgedrukt maar in omvang van het areaal. Voor wegen is in 2001 geconstateerd dat in een kwart van de gevallen sprake is van achterstallig onderhoud en dat bij ongewijzigd beleid dit zou oplopen tot 40% in 2010.

²⁸ Oranjewoud, Onderzoek Beheerkosten, 17 april 2001.

²⁹ DHV, Kwaliteit openbare ruimte, wegbeheer Amersfoort, 2001.

Daarbij is ook de geclaimde letselschade als gevolg van tekortschietende voorzieningen in de openbare ruimte in beeld gebracht. De gemeente kent een beperkt aantal bruggen.

Bij groenvoorziening wordt geschat dat bij 80% van de bomen een onderhoudsachterstand is. Voor het overige richt de gemeente zich vooral op vuilverwijdering.

Arnhem

De gemeente Arnhem heeft zich in 1997 georiënteerd op de toekomst van Arnhem in 2015. In de visie 2015 die onder meer is gebaseerd op stadsgesprekken behoort het goede woon- en leefklimaat tot de kernkwaliteiten. Een zorgvuldig beheer van de openbare ruimte maakt daar deel van uit, aldus de gemeente in haar beleidsplan. De gemeente heeft zich een beeld gevormd van de onderhoudskwaliteit van de stad.

Arnhem beschikte sinds de jaren tachtig over een wegbeheersysteem. In 1999 wist men wat de toestand van de wegen was. Op het terrein van groen zijn toen schattingen gemaakt. De omvang van achterstallig onderhoud is in Arnhem geraamd op ruim €49 miljoen. De gemeente heeft nauwelijks bruggen te onderhouden. De vaststelling van de omvang van achterstallig onderhoud is in 2000 gebeurd in het beleidsplan Buiten Gewoon Beter.³⁰

Leiden

De gemeente Leiden beschikt sinds medio jaren tachtig over rationeel beheersystemen voor wegen en bruggen. Tweejaarlijks worden inspecties verricht op grond waarvan onderhoudsplannen worden gemaakt. De staat van onderhoud is bekend. In de gemeente wordt voor verhardingen geen achterstallig onderhoud gedefinieerd. De geconstateerde gebreken worden in tweejarige cycli aangepakt. Voor openbaar groen is gedefinieerd dat €2 miljoen nodig is voor renovaties.

Nijmegen

In Nijmegen is achterstallig onderhoud nog niet in beeld gebracht. De gemeente is daar momenteel wel mee doende. Een ambtelijke vertegen-

³⁰ Beleidsplan Buiten Gewoon Beter, Arnhem 2002.

woordiger heeft wel aangegeven dat hij verwacht dat de omvang van achterstallig onderhoud in Nijmegen aanzienlijk zal blijken te zijn.

2.5 Tussenbalans

De onderzoeksvraag die in deze tussenbalans wordt beantwoord, luidt:

Wat is de omvang van het achterstallig onderhoud voor de openbare ruimte in Haarlem?

- *Hoe wordt het begrip 'achterstallig onderhoud' in Haarlem gebruikt?*
- *Hoe heeft het vraagstuk van achterstallig onderhoud zich in de tijd ontwikkeld?*
- *Wijkt de onderhoudssituatie in Haarlem af van die in andere 100.000+ gemeenten?*
 - *qua omvang van achterstallig onderhoud?*
 - *qua afwijking van de normbudgetten?*

De wijze waarop het begrip achterstallig onderhoud in Haarlem wordt gebruikt, sluit aan bij de gebruiken elders. Nadrukkelijk wordt ambtelijk de relatie tussen regulier onderhoud en achterstallig onderhoud in beeld gebracht. Achterstallig onderhoud ontstaat door een tekort aan regulier onderhoud. Modelmatig volgt dan: zolang de budgetten voor regulier onderhoud niet op normniveau zijn, zal achterstallig onderhoud blijven toenemen.

De omvang van het achterstallig onderhoud van een aantal voorzieningen is vergelijkbaar met die welke in Arnhem in 2000 is geconstateerd. Ook in Amersfoort is rond 2000 - mede gelet op de kleinere omvang van de gemeente - een vergelijkbare achterstand geconstateerd. De totale omvang van achterstallig onderhoud openbare ruimte in Haarlem is groter. Dat heeft te maken met het feit dat Haarlem anders dan Amersfoort en Arnhem een grote diversiteit en omvang aan voorzieningen in de openbare ruimte kent, vooral vanwege de verschillende watergangen met kunstwerken. In de meer vergelijkbare stad Leiden is de situatie anders. Daar worden reeds lang tweejaarlijks inspecties uitgevoerd en worden op grond daarvan maatregelen genomen. Op basis daarvan definieert men daar geen achterstallig onderhoud. De omvang van achterstallig onderhoud in Nijmegen is nog niet in kaart gebracht, maar wordt ambtelijk wel verondersteld aanwezig te zijn.

Net als Haarlem voldoen ook de andere gemeenten niet aan de normbudgetten die op grond van de cijfers van het C.R.O.W. kunnen worden berekend. De verschillen waren elders ook fors. In de gemeente Ede bijvoorbeeld, wordt in 1999 het bijhouden van het rationeel wegbeheer als overbodig beschouwd wegens het structurele karakter van te lage budgetten. Geconstateerd wordt dat er veel tijd en energie wordt gestoken in inventarisatie en registratie van de onderhoudsstaat van wegen, terwijl het noodzakelijke onderhoud in financieel opzicht niet kan worden uitgevoerd.³¹

Zowel voor de omvang van het achterstallig onderhoud, als voor het afwijken van de normbudgetten geldt, dat Haarlem dus niet uniek is. Wel is het vraagstuk nadrukkelijk aanwezig vanwege zijn omvang en de diversiteit aan voorzieningen en elementen in de openbare ruimte.

Aanvullend hierop kan worden geconstateerd dat in Haarlem relatief reeds vroegtijdig zicht was op het bestaan van achterstallig onderhoud: vanaf begin jaren negentig heeft het bestuur er kennis van kunnen nemen via externe rapporten en ambtelijke notities. In Amersfoort en Arnhem is pas eind jaren negentig expliciet de onderhoudskwaliteit van de openbare ruimte op de politieke agenda gekomen, maar er zijn wel direct beleidsmaatregelen genomen die aansluiten bij de geconstateerde omvang van het probleem.

In de 'Nota Erfenis voor de toekomst' uit 1992 in Haarlem wordt er nog vanuit gegaan dat het onderhoudsniveau van de openbare verharding voldoende is. Rond die tijd wordt de gemeente zich in elk geval ambtelijk bewust van het fenomeen achterstallig onderhoud. Mede dankzij het feit dat er landelijk normen zijn opgesteld en er aandacht gaat ontstaan voor visuele inspectie en registratie van gegevens en informatie, wordt de problematiek ambtelijk zichtbaar gemaakt.

Op verschillende momenten in de jaren negentig wordt in de Raadscommissies naar aanleiding van een notitie of een rapportage van een extern bureau gereageerd en wordt in de commissie aangedrongen op maatregelen.

³¹ Gemeente Ede, Rapport wegbeheer: meten is weten, mei 1999.

Dat gebeurt bij zowel de rapportage van de Heidemij (1993), die van Moret Ernst & Young (1997) als die van Oranjewoud (2001). Van de achtereenvolgende colleges zijn in de jaren negentig geen (beleids-) initiatieven in dit onderzoek aangetroffen. De Haarlemse politiek reageert telkens weer verrast op de externe rapportages.

3. Oorzaken van achterstallig onderhoud

In het voorgaande hoofdstuk is aan de hand van de eerste onderzoeksvraag de omvang beschreven van het achterstallig onderhoud ten aanzien van de openbare ruimte. In dit hoofdstuk staat onderzoeksvraag 2 centraal: *Welke oorzaken hebben tot de huidige onderhoudsachterstanden geleid?* De deelvragen gaan in op de externe factoren die van invloed zijn, kennis en inzichten, bewustwording en probleemonderkenning, beleidswijzigingen, organisatorische aspecten en communicatie.

3.1 Externe factoren

Er ontstaat in eerste plaats een onderhoudsvraagstuk door veroudering van de voorzieningen. Daarnaast is de openbare ruimte ingericht met het oog op een bepaald - voorzien - gebruik. In de loop der jaren kan dat gebruik veranderen. De openbare ruimte wordt intensiever gebruikt en wordt door burgers ook wel op verkeerde wijze gebruikt. Dat is maar ten dele beïnvloedbaar door beleid voor de openbare ruimte. Daarnaast worden als 'externe factoren' opgevat maatregelen die weliswaar door de gemeente zelf zijn genomen, maar niet in het kader van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Ze zijn genomen in het kader van bijvoorbeeld aanleg en stedelijke ontwikkeling. Het gaat hierbij om gebruikte materialen en om de wijzen van inrichten van de openbare ruimte.

Intensiever gebruik

De verkeersintensiteit in Haarlem is net als in andere steden de afgelopen decennia toegenomen. Intensiever gebruik en veelal zwaarder (vracht-)-verkeer heeft ertoe geleid dat de wegen, kades en bruggen zwaarder worden belast, dan waarvoor ze zijn aangelegd. Dat heeft er in algemene zin toe geleid dat er voor bruggen een draagkrachtvraagstuk is ontstaan en dat er meer slijtage aan (asfalt) wegen is te constateren.³² Daardoor wordt de technische afschrijvingsduur van deze civieltechnische voorzieningen ingekort en zullen bij oorspronkelijk voorziene afschrijvingstermijnen eerder noodreparaties moeten plaatsvinden. Dat is de situatie die in Haarlem is ontstaan. Anno 2000 is geconstateerd dat de gehanteerde afschrijvings-

³² Notitie 66 bruggen, 2002; Heidemij, 1993; Oranjewoud 2001.

termijnen niet meer overeenkwamen met de technische levensduur van voorzieningen.

Door de toenemende bevolkingsdichtheid is er ook sprake van intensiever gebruik van onder meer openbaar groen en openbare speelvoorzieningen. Ook daarbij staat de kwaliteit van de objecten onder druk.

Verkeerd gebruik

Verkeerd (en vaak ook illegaal) gebruik bestaat bijvoorbeeld daar waar motorvoertuigen op verhardingen staan of rijden die daar niet voor bedoeld zijn (trottoirs bijvoorbeeld), openbaar groen wordt vertrapt, speeltoestellen te zwaar worden belast of worden vernield.

Toepassing van onderhoudsgevoelige materialen

De levensduur van objecten wordt niet alleen bepaald door het gebruik, maar ook door de aard van de toegepaste materialen. Materialen kunnen verschillen in de mate waarin ze aan 'slijtage' onderhevig zijn en kunnen - ook qua vormgeving - verschillen in de mate waarin ze goed te onderhouden zijn. De uit oogpunt van de kwaliteit van een ontwerp gebruikte materialen behoeven niet altijd de uit oogpunt van beheer gewenste materialen te zijn. Uit interne correspondentie van de gemeente blijkt bijvoorbeeld dat gebruik van het materiaal voor een deel van de verharding Zuiderhout/Vredenhof kwalitatief slecht en onderhoudsgevoelig is. Daardoor is zij eerder aan vervanging toe en is dus bij uitblijven van vervanging eerder sprake van achterstallig onderhoud.³³ In een interview wordt aangegeven dat in de stadsvernieuwingsprojecten niet altijd is gekozen voor uit oogpunt van beheer en onderhoud optimale oplossingen. De betrokkenheid van Gemeentewerken/Stadsbeheer bij de voorbereiding van de stadsvernieuwingsprojecten is volgens vertegenwoordigers van de sector SB in het verleden beperkt geweest.

Ook op het vlak van groenbeheer zijn er verschillen in onderhoudsgevoeligheid en de kosten die aan onderhoud verbonden zijn. De kosten van het

³³ Brief 6-8-1998 In het kader van het IP 1998-2008.

onderhoud van rozenperken zijn hoger dan die van grasvelden. De gemeente Haarlem heeft relatief veel onderhoudsintensief groen.³⁴

Ontwikkeling van de normering

Medio jaren tachtig heeft het C.R.O.W. normen ontwikkeld voor beheer en onderhoud van wegen. Met behulp van deze normen kan worden bepaald wat de onderhoudstoestand voor verhardingen is en welke investeringen moeten worden gedaan om tot het genormeerde onderhoudsniveau te komen. Voor bruggen en oevervoorzieningen kan worden aangesloten bij de normen uit het Bouwbesluit. Voor groenbeheer worden IMAG-normen gehanteerd. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft normen ontwikkeld voor de kwaliteit van de Openbare Ruimte. Aan de hand hiervan kunnen gemeenten bepalen of zij op richtlijnniveau of referentiekwaliteitsniveau R-, R, of R+ willen zitten. Tevens kan dan worden bepaald welke investeringen moeten worden gedaan en welk onderhoud gepleegd moet worden om op dat kwaliteitsniveau te komen en te blijven.

Vergelijking van Haarlem met deze normen heeft de omvang van het achterstallig onderhoud manifest gemaakt.³⁵ Daar waar niet geïnspecteerd wordt of bij inspectie geen achterstalligheid direct (visueel) kan worden waargenomen, kan op grond van vergelijking met de normen toch blijken dat er sprake van achterstallig onderhoud '*moet*' zijn. Tevens leidt een beleidsuitspraak over de wenselijkheid van het referentiekwaliteitsniveau tot bepaling van de omvang van het achterstallig onderhoud: hoe hoger het niveau dat wordt bepaald, hoe groter de achterstand zal blijken te zijn.

Publieke belangstelling

De publieke belangstelling voor onderhoud van de openbare ruimte is beperkt. De aandacht is altijd gericht geweest op incidenten (met name gevaarlijke situaties), kapotte delen van bruggen, zichtbare en merkbare

³⁴ Zie o.a. nota Aanbieding heroriëntatie groen: voorstellen voor heroverweging van taken in groenonderhoud, 2001/364.

³⁵ Zie Heidemij, *ibid*, 1993; Oranjewoud, *Onderzoek Beheerkosten*, 2001, tevens: DHV, *Basiskwaliteit Openbare Ruimte*, 2005.

gaten in wegen en dergelijke. Daarop richtte zich vervolgens ook de politieke aandacht.³⁶

Toen in de eerste helft van de jaren negentig werd geconcludeerd dat de walmuur van de Leidsevaart dringend moest worden hersteld, ging de aandacht van de betrokken bewoners in de wijkraad meer uit naar de inrichting van de Leidsevaart dan herstel van de walmuur. Gevolg was dat een aantal jaren voorbij is gegaan met het ontwerpen van een nieuwe inrichting van de openbare ruimte en met de bijbehorende procedures.

Op een vergelijkbare wijze kan worden geconstateerd dat de publieke aandacht voor het openbaar groen de afgelopen jaren eerder de onderhoudskosten heeft verhoogd en de efficiency van het groenonderhoud heeft benadeeld, dan dat er druk zou zijn ontstaan om ernst te maken met voortvarend onderhoud. Burgers keerden zich enkele jaren geleden tegen de aanplant van onderhoudsintensiever groen en werden daarin door de Raad gevolgd.

Onderhoud van de openbare ruimte is daarmee een onderwerp dat wel in de publieke belangstelling staat, maar door het publiek wordt verbonden met het vraagstuk van de kwaliteit van de inrichting van de openbare ruimte. Dat komt een efficiënte vervanging niet altijd ten goede. Vervangingsprojecten zelf krijgen te maken met bewonersparticipatie en inspraak wat tot tijdsbeslag in de uitvoering leidt. De onderdelen van onderhoud openbare ruimte die weinig publieke aandacht genieten - de niet zichtbare techniek en draagkracht van bruggen bijvoorbeeld - worden hiermee minder geconfronteerd. Dit heeft een positief effect op de voortgang van het project draagkrachtherstel bruggen.³⁷

³⁶ Bijv. Raadscommissie Stadsbeheer 16-9-1999: over de Jacobijnestraat; 21-10 1999: over de deplorabele staat van bomen in Haarlem; Raadscommissies Openbare Werken 4-6-1981 en 11-4-1985: over vorstschade aan wegen en walmuren; Raadscommissie 24-1-1982 over Nassaukade; Raadscommissie 10-4-1986 over Rollandsweg.

³⁷ Kadernota, 2004.

3.2 Inzicht en probleemonderkenning

Een aantal deelvragen uit onderzoeksvraag 2 heeft betrekking op het inzicht in de mate van achterstallig onderhoud, bewustwording en probleemonderkenning.

Geen adequate informatievoorziening

De kennis en informatie over de toestand en de kwaliteit van de openbare ruimte was in Haarlem tot voor enkele jaren terug in beperkte mate voorhanden.

In de jaren negentig zijn er enkele inspecties en schouwen geweest door ingehuurd bureaus (Heidemij, Wegmeetdienst, Oranjewoud). De informatie die dit heeft opgeleverd is statisch en verouderd snel, mede omdat het niet is opgenomen in een rekenmodel. Van vóór 1990 zijn zelfs in het geheel geen gegevens bekend. Moret Ernst & Young constateert in 1997 dat er geen monitoringssysteem is en dat de onderhoudsplannen die het bureau heeft onderzocht geen adequaat beeld geven van de ernst van de situatie en geen onderbouwing geven van de financiële claims.³⁸

De B&W-notities die in de jaren negentig door de sector Gemeentewerken (GW - later sector Stadsbeheer SB) zijn geschreven, zijn gebaseerd op gegevens en informatie die in algemene zin wel bij individuele medewerkers van de sector aanwezig zijn.

Gebrek aan systematische informatie heeft er toe geleid dat er tot begin jaren negentig geen systematisch zicht was op de kwaliteit van de voorzieningen. Daardoor kon de situatie ontstaan dat de omvang van het achterstallig onderhoud in 1993 als verrassend hoog werd ervaren (*f* 62 miljoen voor elementenverhardingen en *f* 16 miljoen voor asfaltverharding).³⁹

In de notitie Meerjarenplanning onderhoud openbare wegen in de gemeente Haarlem wordt aangegeven, dat 'allereerst moet worden vastgesteld hoe groot het gemeentelijk wegennet is, wat voor soort wegen hiervan deel

³⁸ MEY 1997 ibidem.

³⁹ Heidemij, 1993 ibidem p. 3.

uitmaken en hoe groot het gebruik hiervan is. Dat is nodig om de jaarlijkse benodigde onderhoudsbudgetten te kunnen berekenen.⁴⁰ En: 'Het is een zaak om de onderhoudstoestand van het wegennet zo objectief mogelijk te inventariseren, te inspecteren en te beoordelen. (...) Hiertoe is (...) een inmiddels al meer dan 7 jaar landelijk toegepaste methodiek ontwikkeld'.⁴¹ Deze methodiek van het C.R.O.W. wordt in de nota uitgelegd. Er bestond in Haarlem tot 1991 geen systematisch beeld.

Voor probleembewustzijn is niet alleen het bestaan van informatie en gegevens van belang, maar vooral ook de ontvankelijkheid en aandacht daarvoor bij in dit geval de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken.

Beperkte politiek-bestuurlijke aandacht

In de jaren tachtig bestond geen aandacht voor het vraagstuk van achterstallig onderhoud in de Raadscommissie voor gemeentewerken. Incidenteel werden vragen gesteld over een schade aan een kade of een probleem op een weg. Er was geen systematische aandacht. Er is ook geen continuïteit in de probleempceptie waarneembaar. De respectievelijke raadscommissies zijn in de loop van de jaren negentig enkele malen geconfronteerd met informatie over de staat van het onderhoud van de openbare ruimte in Haarlem. In eerste instantie spitste zich dit toe op de civiele werken (wegen bruggen, kunstwerken, kades) daarna ook op het openbaar groen en openbare verlichting.⁴² Uit de verslagen van de raadscommissievergaderingen blijkt telkens weer dat raadsleden zich verrast tonen. En telkens weer geven ze aan dat het nodige moet gebeuren (zie ook hoofdstuk 2). De rapportages van Heidemij (1993) Moret Ernst & Young (1997) en Oranjewoud (2001) leiden telkens tot een vergelijkbare reactie bij de commissieleden: schrik over het bestaan en de omvang van de problematiek en oproep tot maatregelen, waaronder het beschikbaar stellen van meer financiële middelen in de begroting of het Investerings-

⁴⁰ 12 april 1991, GW/ch 194688, p. 1.

⁴¹ Idem.

⁴² Ook op de problematiek van de watergangen (baggerproblematiek) maar dat maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek.

programma.⁴³ Er is dus geen continuïteit in de probleemerkenning en het vervolg daarop. De Raad organiseert kennelijk zijn eigen geheugen niet.

Een uitzondering daarop vormt het raadslid Vreugdenhil. Hij vraagt regelmatig naar de kwaliteit en onderhoudstoestand van de bruggen in Haarlem.⁴⁴ Uit de interviews voor dit onderzoek blijkt dat andere raadsleden dit destijds kwalificeerden als het berijden van steeds weer dezelfde stokpaardjes door dit raadslid.

Er hebben zich sinds het begin van de jaren tachtig veel wisselingen voorgedaan op het vlak van de politieke betrokkenheid. Op het beleidsterrein van de openbare ruimte is de zittingsduur van wethouders niet langer geweest dan vier jaar (in een aantal gevallen zelfs korter). Daarnaast kan worden geconstateerd dat er een redelijk verloop is in de samenstelling van de betreffende Raadscommissie door de jaren heen. Bij de wisseling van de raadsperioden is er een verloop van minstens 50% (in 1998 zelfs meer dan 90%) en ook gedurende de raadsperiode wisselen de spelers. Dat heeft nadelige invloed op het politieke geheugen en op de continuïteit van politieke aandacht en betrokkenheid.

Concurrerende prioriteiten

In de afgelopen decennia heeft onderhoud van de openbare ruimte niet hoog op de prioriteitenlijst van bestuurders en raadsleden gestaan. Het relatieve politiek-bestuurlijke belang van het onderwerp is beperkt. In Haarlem is dit niet anders dan in andere gemeenten. Dit beeld komt naar voren uit de beleidsstukken en wordt in de interviews nadrukkelijk bevestigd, door zowel (oud-)politici als (oud-)ambtenaren. Met onderhoud van de openbare ruimte valt politiek niet te 'scoren', zo stellen zij. Dit heeft erin geresulteerd dat bij keuzes voor de verdeling van (extra) gelden, aan andere beleidsterreinen eerder gelden werden toebedeeld dan aan onderhoud openbare ruimte.

⁴³ Onder andere Verslag raadscommissie gemeentewerken 9-2-1995, 11-12-1997 en Stadsbeheer 31-5-2002.

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld overzicht Toezeggingen Begroting 1995: 'Raadslid Vreugdenhil wordt nader geïnformeerd over huidige situatie rond sterkte en betrouwbaarheid Haarlemse bruggen.'

In de jaren zeventig en tachtig is veel geld en politiek-bestuurlijke aandacht naar stadsvernieuwing toegegaan. Daarbij werd de openbare ruimte tevens meegenomen; onderhoud en reconstructie van de openbare ruimte lifte dus wel mee. In het Meerjarenplan Stadsvernieuwing Haarlem (MPSH) werden ook middelen voor herstrating opgenomen.

Wel zijn er toen wegen van het investeringsprogramma afgevoerd ter wille van de stadsvernieuwing. Het gaat hierbij om wegen die buiten de stadsvernieuwingsgebieden vielen en die mogelijk toch ook aan vervanging toe waren geweest.⁴⁵

Na de stadsvernieuwingsperiode werd Haarlem geconfronteerd met het vraagstuk van de palenpest. Voor een deel kon met herstel en/of sloop-nieuwbouw ook het openbaar gebied worden meegenomen, maar de prioriteit lag bij het oplossen van het vraagstuk van de palenpest.

In de periode 1994-1998 werd relatief veel geld uit de Investeringsprogramma's besteed aan aanleg van fietspaden en versmalling van wegen uit oogpunt van verkeersveiligheid. Er moest aan wegen worden gewerkt die uit oogpunt van onderhoud niet op dat moment hoefden te worden aangepakt (niet aan rehabilitatie toe waren).

In de jaren negentig zijn in Haarlem eenmalig financiële middelen beschikbaar gekomen door de verkoop van de Kabel door de gemeente. De middelen (f 100 miljoen) zijn in zeer beperkte mate gebruikt voor het inhalen van achterstallig onderhoud openbare ruimte. Een oud-wethouder geeft in het kader van dit Rekenkameronderzoek aan dat bij het aantreden van het vorige college, de politiek zich uitsprak voor ontwikkeling en herontwikkeling van de stad: stedelijke impulsen, stedelijke verdichting en herstructurering van oudere wijken en niet voor beheer.

⁴⁵ Het belang van stadsvernieuwing blijkt bijvoorbeeld in de notitie voor de begroting 1982 waar de gemeente Haarlem voor het eerst sinds jaren moet bezuinigen omdat het financiële perspectief dramatisch is gewijzigd: 'De voeding van het fonds Stadsvernieuwing kan o.i. voor de eerstkomende jaren niet worden verlaagd ...' notitie van 12-6-1981 bij de Nota van aanbidding 1982. Dit belang van de stadsvernieuwing is ook in de interviews aangegeven.

In 1999 geeft schaduwraadslid Korf aan dat het zaak is prioriteit te geven aan onderhoud. Hij vindt de kwaliteit van de openbare ruimte in Haarlem 'niet om aan te zien'. Veel geld is volgens hem gegaan naar pretentieuze projecten terwijl Civiel en Haven 'slechts bidt en smeekt' om meer geld.⁴⁶ Een jaar later blijkt dat daar verschil van mening over kan bestaan. Raadslid mevrouw Cnossen geeft aan dat geld uit het projectenfonds niet voor achterstallig onderhoud moet worden gebruikt, terwijl wethouder Broekhoven het juist betreurt dat dit niet in belangrijke mate is gebeurd.⁴⁷

Naar aanleiding van een vraag van schaduwraadslid Korf waarom in 2003 de Spaarndammerbrug pas wordt aangepakt terwijl in 1995 al de slechte staat van onderhoud bekend was, antwoordt de wethouder dat toen de prioriteiten anders lagen.⁴⁸ Er zijn in de jaren negentig zelfs bruggen, die al waren opgenomen in het Investeringsprogramma, weer van de lijst afgevoerd. Uit de gesprekken in het kader van dit onderzoek komt naar voren, dat er in Haarlem een bestuurscultuur was die nieuwe investeringen liet prevaleren boven vervangingsinvesteringen.

In het kader van Stedelijke vernieuwing worden anno 2005 de wijken Europawijk en Delftwijk geherstructureerd. Deze wijken zouden uit oogpunt van wegwerken van achterstallig onderhoud openbare ruimte niet te hoeven worden aangepakt, volgens vertegenwoordigers van de sector SB. Nu dat wel gebeurt, gaan geld en aandacht voor onderhoud openbare ruimte daar naar toe, ten koste van andere wegen en gebieden in Haarlem.

3.3 Financiële middelen

Omvang middelen te beperkt

Het oppakken van onderhoud en het doen van vervangingsinvesteringen in de openbare ruimte is ook een kwestie van het kunnen beschikken over financiële middelen. De beleidsnotities over onderhoud en achterstallig onderhoud gaan in Haarlem over de budgetten en investeringen. Een beperkte omvang van de beschikbare middelen leidt tot minder onderhoudsprojecten en leidt daarmee tot het ontstaan van achterstallig onderhoud, zo

⁴⁶ Raadscommissie Stadsbeheer 27-5-1999.

⁴⁷ Raadscommissie Stadsbeheer 22-6-2000.

⁴⁸ Raadscommissie Stadsbeheer 8-5-2003.

wordt in de ambtelijke notities aangegeven. De relatief te beperkte omvang van de middelen in beschikbare middelen in Haarlem is het gevolg van:

- achterlopen van de beschikbare budgetten bij de normbudgetten door de jaren heen; de budgetten voor onderhoud zijn structureel te laag; achterblijvend regulier onderhoud leidt tot achterstallig onderhoud;
- doorwerking van de bezuinigingen in de budgetten voor onderhoud;
- de in Haarlem gehanteerde financiële systematiek waarbij:
 - de jaarlijkse ophogingen (correcties) achterblijven bij de verhoging van de werkelijke kosten van beheer en onderhoud;
 - geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid van areaalacres bij stedelijke ontwikkeling (inbreiding of uitbreiding);
 - tot voor kort lange afschrijvingstermijnen.

Tekortschietende budgetten

In 1996 geeft de directeur van Gemeentewerken aan de afdeling Financiën van de bestuursdienst aan dat 'telkenmale blijkt dat de reguliere budgetten terzake, zowel in het Investeringsplan als in de exploitatiebegroting, te kort schieten.'⁴⁹

Er zijn onvoldoende middelen voor de uitgaven voor inhalen van achterstallig onderhoud. De sector GW definieert de werken voor het inhalen van achterstallig onderhoud als onvermijdelijke investeringen. Maar Financiën reageert hierop als dit er toe leidt dat er een tekort op het investeringsplan ontstaat, zoals in 1996: 'B&W kunnen een plan met zo'n tekort niet aan de raad aanbieden, afgezien wat GS daarvan vinden (...) De enige oplossing was andere investeringen naar achteren te schuiven. Ik heb daartoe een voorstel gemaakt.'⁵⁰

De financiële tekorten om het onderhoud op niveau te brengen en/of te houden zijn in diverse ambtelijke documenten onderkend en toegelicht en ook overgenomen door zowel de respectievelijke colleges als raden. De financiële consequenties die er aan zijn verbonden zijn in de loop der jaren altijd lager geweest dan de berekende bedragen.

⁴⁹ Brief van 26-3-1996 van directeur GW a.i. aan hoofd afd. Financiën.

⁵⁰ Memo Ontwerp IP 1997-2006, 13-6-1996.

Bezuinigingen

Het financieel perspectief in de gemeente Haarlem veranderde van een overschot in 1981 naar een tekort in 1982. De bezuinigingen werden vooral gezocht in heroriëntering op posten van de gewone dienst van de begroting. Gelet op de besluitvorming over investeringswerken leenden deze zich niet voor heroverweging, zo werd door het toenmalige College gesteld.

Voorgesteld werd wel de nieuwe investeringen te heroverwegen.⁵¹

De bezuinigingen troffen in de jaren tachtig vooral de formatie en de organisatie.⁵² En daarmee indirect ook de mate waarin aan onderhoud van de openbare ruimte kon worden gewerkt. Er werd niet bezuinigd op de investeringsuitgaven, maar de investeringen werden wel vertraagd.⁵³

In de jaren negentig moest ook worden bezuinigd. In 1995 was er een 15% - operatie. De bezuinigingsvoorstellen drukten vooral op de formatie van de sector GW.⁵⁴ Door de jaren heen, tot en met 2004, werken de financiële taakstellingen ook door in de beschikbare middelen voor onderhoud van de openbare ruimte. De taakstelling met betrekking tot inkoop en de vacaturestop werken ook door in de uitvoering van groot onderhoud, ook al wordt er niet op het investeringsprogramma bezuinigd.

Beperkingen vanwege de financiële systematiek

In 1997 werd ambtelijke geconstateerd dat de indexering in Haarlem is gekoppeld aan de prijsindex van de overheidsconsumptie in plaats van hogere prijsindex van de gezinsconsumptie, die op zijn beurt nog weer onder de werkelijk prijsstijging in de aannemerij ligt.⁵⁵

In een notitie wordt in 2002 geconstateerd dat geïndexeerd wordt op het begrotingsbudget in plaats van op het twee maal zo hoge normbudget. Zo was de stijging van het budget 2002 €329.000, terwijl het volgens het normbudget voor onderhoud met €705.000 zou moeten stijgen. In plaats van

⁵¹ Notitie voor B&W, Nieuwe investeringen, welke in aanmerking komen voor heroriëntering, 12-6-1982.

⁵² Bijv. Heroriëntatie van het taakveld Openbare werken in het kader van een 1%-operatie, Raadscommissie 11-4-1985; Taakstellende bezuiniging van f 800.000 op te leveren uit een organisatieonderzoek naar overhead, raadscommissie Openbare Werken 29-10-1987.

⁵³ Dit wordt ook in de Kadernota 2003 aangegeven.

⁵⁴ Stuurgroep POEH notitie 14-3-1995.

⁵⁵ Nota MEC 97/282, 18-11-1997.

een stijging en inlopen op het normbudget was er dus sprake van een relatieve achteruitgang van het budget.⁵⁶

De gemeente Haarlem hanteert geen zogenaamd areaalacres. Daardoor komen er bij uitbreiding van stedelijk gebied geen middelen voor beheer en onderhoud beschikbaar. Nu zou de groei van de middelen op deze wijze de afgelopen jaren in Haarlem overigens beperkt zijn geweest, omdat Haarlem geen grote uitbreidingen heeft gekend de afgelopen 10 jaar. Maar ook binnenstedelijke vernieuwing hebben geen automatisch positief effect op de middelen voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte.⁵⁷

De beperkte stedelijke uitbreiding betekent dat ook de inkomsten uit stedelijke ontwikkeling beperkt zijn. Ook ontvangt de gemeente al jaren nauwelijks extra middelen uit de algemene uitkering uit het Gemeentefonds op grond van de autonome groei, omdat het aantal inwoners beperkt toeneemt.⁵⁸

Afschrijvingstermijnen

De gemeente Haarlem heeft tot voor enkele jaren relatief lange afschrijvingstermijnen gehanteerd; langer dan 40 jaar. Indien binnen een afschrijvingstermijn een herinvestering moest worden gedaan, betekende dit dat voor een voorziening dubbele rente en afschrijving op de begroting stonden geboekt. Of in het geval van noodreparaties, betekende dit eveneens een extra last op de begroting of het verschuiven van andere onderhoudsposten. De systematiek van afschrijvingstermijnen is inmiddels gewijzigd.

⁵⁶ CH/2002/300.

⁵⁷ In het beleidsplan Buiten Gewoon Beter stelt het gemeentebestuur van Arnhem bijv. voor om het areaalacres niet alleen te relateren aan uitbreidingswijken, maar ook aan inbreidingswijken. Anders zijn de middelen voor beheer en onderhoud onvoldoende (beslispunt 5, beleidsplan BGB, 2000).

⁵⁸ Zie o.a. Nota van aanbidding 1982, p. 5.

Onderbesteding

Van de beschikbare investeringsgelden wordt slechts een deel benut in realisatie van projecten. Dit is onderkend in de jaren negentig. Ambtelijk is toen de Projectgroep Achterstand Investeringsinstellingen ingesteld. Deze heeft lijsten opgesteld met werken om achterstanden in te lopen. Deze werkgroep heeft zich ook gebogen over voorstellen voor besteding van vrijvallende kapitaalslasten conform de motie Kraak e.a. uit 1996. In de Kadernota 1999 is een lijst opgenomen.⁵⁹

Raadsleden hadden moeite met het feit dat slechts 50 tot 60% van de investeringsgelden tot daadwerkelijke besteding kwam. Daardoor ontstond er in de loop van de jaren negentig het idee, dat de beschikbaarheid van investeringsgelden niet het probleem was, maar de besteding ervan.

Oorzaken van de onderbesteding van de middelen worden naast kenmerken van de organisatie (zie paragraaf 3.5) met name gezocht in vertragingen als gevolg van aangetroffen bodemverontreinigingen en inspraakprocedures.⁶⁰

3.4 Beleidsontwikkelingen

Een deel van de beleidsontwikkelingen die van invloed zijn geweest op het ontstaan van achterstallig onderhoud, namelijk de beschikbaarstelling van financiële middelen, is in de vorige paragraaf al aan de orde geweest.

Technisch-inhoudelijke overwegingen hebben in de periode er niet toe geleid dat er beleid is ontwikkeld. Ze spelen een beperkte rol in de overigens ook beperkte politieke discussie over de staat van onderhoud van de openbare ruimte in de periode tot 2000. Normen voor adequaat onderhoud hebben sinds begin jaren negentig een rol gespeeld bij de ambtelijke bepaling van de omvang van de problematiek, zonder dat ze hebben doorgewerkt in de bepaling van het beleid. De normen hebben telkens een gat laten zien tussen de gewenste inzet van middelen en de actuele inzet van middelen. Op grond van de getoonde tekorten zijn middelen toegekend aan

⁵⁹ Kadernota 1999, p. 15.

⁶⁰ Brief interim-directeur GW van 26-3-1996 aan hoofd afdeling Financiën in het kader van het IP 1997-2006.

onderhoud openbare ruimte. Die middelen waren overigens ontoereikend voor het dichten van de gaten.

Bezuinigingen hebben sinds de jaren tachtig direct en indirect invloed gehad op de inzet van mensen en middelen voor onderhoud van de openbare ruimte. Hierbij hebben we echter niet kunnen traceren dat expliciet is besloten tot het verminderen van de inspanningen op het terrein van beheer en onderhoud van de openbare ruimte. De bezuinigingen zijn op te vatten als impliciete beleidswijzigingen ten aanzien van de inzet op het onderhoud.

Zoals aangegeven was politiek-bestuurlijk het relatief belang van het onderwerp kwaliteit van de openbare ruimte beperkt. Tot plusminus 2000 werden hogere prioriteiten toegekend aan stedelijke ontwikkeling, inclusief openbare gebouwen op het terrein van cultuur.

Er zijn geen expliciete beleidsontwikkelingen op het terrein van onderhoud van de openbare ruimte traceerbaar tot het beleidsprogramma uit 2002.

3.5 Organisatie

De in de vorige paragrafen genoemde factoren hebben ertoe geleid dat achterstallig onderhoud is ontstaan door tekortschietende mogelijkheden voor adequaat regulier onderhoud.

Daarnaast zijn er ook factoren binnen de gemeentelijke organisatie aanwijsbaar, die er toe hebben geleid dat het onderhoud niet altijd op een effectieve en efficiënte wijze is opgepakt. Vanuit de organisatie is het vraagstuk van achterstallig onderhoud niet goed over het politiek-bestuurlijke voetlicht gebracht, er is geen goede sturing en beheersing van werkprocessen geweest en de uitvoering is achtergebleven bij de planning en de beschikbaar gestelde investeringsmiddelen.

N.B. Omdat we op zoek zijn naar oorzaken van het ontstaan van achterstallig onderhoud, is onvermijdelijk dat vrijwel alleen de negatieve kanten (knelpunten) van de gemeentelijke organisatie hieronder worden belicht. De vele dingen die goed lopen in de organisatie zijn in het kader van dit onderzoek minder relevant en blijven daarom onderbelicht.

Aansturing

De sturing van de sector is door wisselende bezettingen op verschillende managementfuncties door de jaren heen wisselend van kwaliteit geweest. De Kadernota van 1998 constateert dat het coördinatievermogen binnen de sector beperkt is: binnen SB hebben problemen bestaan inzake coördinatie en het trekken van werkprocessen.⁶¹

Daar waar de sturing wel eenduidig is, bijvoorbeeld de projectsturing in het kader van draagkrachtherstel van bruggen, blijkt ook dat de werkzaamheden voor het inhalen van achterstallig onderhoud vlot verlopen.

Werkwijzen

De werkwijzen en werkprocessen worden er door gekenmerkt dat de voorbereiding van onderhoudsprojecten veelal uitlopen. De van tevoren geraamde doorlooptijd wordt zelden gehaald. In werkplanning wordt onvoldoende rekening gehouden met vertragingen als gevolg van procedures die doorlopen moeten worden en inspraak die tijd kost (niet alleen de inspraak zelf, maar ook de wijzigingen die moeten worden doorgevoerd in de ontwerpen als gevolg van inspraak).

Projectmatig werken is beperkt ontwikkeld geweest in de sector. Recentelijk wordt door het management van de betrokken onderdelen meer gestuurd op aspecten als opdrachtgever-opdrachtnemerschap, het stellen van heldere randvoorwaarden aan projecten, sturen op de randvoorwaarden en voortgangsrapportages.

De relatie opdrachtgever-opdrachtnemer is veelal onvoldoende uitgewerkt geweest. Per project bestonden, gekoppeld aan de verschillende geldstromen, verschillende opdrachtgevers. Problemen binnen projecten en consequenties van gewijzigde omstandigheden (bijv. het tegen komen van een bodemverontreinigingsproblematiek) werden onvoldoende op hun consequenties teruggekoppeld naar de opdrachtgever. Veel problemen bleven zo binnen het 'Ingenieursbureau' van Stadsbeheer, waar de werkvoorbereiding plaatsvindt.

Ook werden er nauwelijks heldere randvoorwaarden (tijd, geld) aan projecten meegegeven. Het gaandeweg tegen randvoorwaarden aanlopen en het voortdurend moeten bespreken van randvoorwaarden en nieuwe ontwikkelingen, leidden tot vertraging. Er ontbrak een *over all* projectmatige aanpak voor het wegwerken van achterstallig onderhoud openbare ruimte.

Een situatie die zich bij het draagkrachtherstel van bruggen inmiddels wel voordoet, namelijk de inzet van een *over all* projectleider, heeft op de andere terreinen van onderhoud van de openbare ruimte ontbroken. Van de projecten zijn in zeer beperkte mate voortgangsrapportages gegeven vanwege het ontbreken van een adequaat projectadministratiesysteem.

De cultuur zoals die in de sector bestond en nog bestaat, wordt in de interviews omschreven als een op de technische inhoud georiënteerde cultuur. In de notities van de sector is dit aanwijsbaar. Door de verschillende organisatieontwikkelingsprocessen in de afgelopen tien jaar is daarnaast nog eens een interne gerichtheid van de cultuur bijgekomen. De cultuur wordt verder omschreven als weinig zakelijk en niet gericht op het maken van afspraken en op het elkaar daar ook aan houden.

Bedrijfsvoering en ondersteunende systemen

Voor de ondersteuning van de werkprocessen zijn enkele ondersteunende systemen niet of in beperkte mate operationeel binnen SB.

Haarlem kent geen projectenadministratie aan de hand waarvan de stand van zaken van projecten op een eenvoudige en efficiënte wijze kan worden weergegeven. Projectleiders moeten dat doen in zelf ontwikkelde excelsystemen. Daardoor wordt de voortgangsrapportage van personen afhankelijk en is zij niet geborgd.

In de notitie beheer en onderhoud wegen, kunstwerken en oevervoorzieningen wordt voorgesteld om in 2000 het rationeel wegbeheer in te voeren: met een geautomatiseerd bestandsbeheer, regelmatige inspecties en meerjarenplanning.⁶² In de jaren negentig was nog geen sprake

⁶¹ Kadernota 1998, p. 27.

⁶² CH 99/1252 augustus 1999.

van rationeel wegbeheer in Haarlem. Het beheersysteem voor onderhoud openbare ruimte is (GBI) pas sinds enkele jaren operationeel. Op dit moment is het voor wegen ook gevuld.

Het financieel systeem GFS op grond waarvan de financiële stand van zaken worden bijgehouden, wordt als weinig toegankelijk en gebruiksonvriendelijk gekenschetst door medewerkers van SB.

Capaciteit

De formatie is de afgelopen 15 jaar in omvang verminderd. Voor de vervangingsinvesteringen geldt echter dat de voorbereidings- en organisatiekosten van de onderhoudsprojecten drukken op het investeringsbudget. Bij onvoldoende aanwezig personeel kan dus worden ingehuurd. In interviews wordt aangegeven dat in de sector onvoldoende beleids capaciteit aanwezig was om de voorstellen naar het bestuur en de politiek ook van een bredere oriëntatie te voorzien en meer strategisch en tactisch in te steken.

Afstemming en samenwerking

De structuur van de sector is in de afgelopen decennia een aantal malen gewijzigd. In 1990 is gekozen voor het sectorenmodel.

Openbare ruimte maakte onderdeel uit van verschillende sectoren: Gemeentewerken en Natuur en Milieu. Dit heeft er toe geleid dat vraagstukken over het onderhoud van de openbare ruimte sectoraal zijn opgepakt en dat werken niet op elkaar zijn afgestemd. Ook binnen Gemeentewerken werd sectoraal gewerkt en was er weinig afstemming tussen de behoeften en prioriteiten van wegen (Civiel en Haven) enerzijds en Verkeer anderzijds. De structuur was niet ondersteunend aan processen van afstemming. In 1998 is die structuur veranderd. Vervolgens heeft in 2002 een verdere doorontwikkeling plaatsgevonden en is de afdeling BOR (Beheer Openbare Ruimte) ontstaan. Hierin vindt het strategisch beheer (voor civieltechnische en cultuurtechnische werken) plaats. Op dit moment vindt een verdere doorontwikkeling plaats onder meer gericht op verzelfstandiging van onderdelen van de sector. Daardoor kan het opdrachtgever-opdrachtnemerschap duidelijker komen te liggen.

3.6 Communicatie

Strategie en Inzicht

In Haarlem is geen strategisch beleidskader ontwikkeld voor de aanpak van onderhoud en achterstallig onderhoud openbare ruimte. De 'strategische' lijn is: aanpakken waar er problemen zijn en kijken of er verbanden kunnen worden gelegd met andere werken (bijvoorbeeld op het terrein van verkeer herinrichting van straten of rioleringswerken). Er worden niet expliciet verbanden gelegd met andere ontwikkelingen die elders in de gemeente gaande zijn. Ten aanzien van de relatie met herstructureringswijken (Delftwijk en Europawijk) wordt in de interviews aangegeven dat deze wijken uit oogpunt van beheer en onderhoud niet toe zijn aan vervangingsinvesteringen. Meeliften met de herstructurering van wijken wordt niet als een kans gezien, vanwege de feitelijke onderhoudsstaat van de openbare ruimte in die wijken. Technisch-inhoudelijk gezien kan dit juist zijn, strategisch-tactisch en communicatief is dat een ander verhaal. N.B.: Meeliften kan natuurlijk alleen voor het achterstallig onderhoud in de betreffende wijken.

Zoals in paragraaf 3.2 is aangegeven, was tot voor enige jaren terug geen sprake van systematisch inzicht in de staat van onderhoud van de openbare ruimte in Haarlem.

Voor 1990 werden gegevens niet systematisch bijgehouden en bewerkt. Toch kan worden gesteld dat men in de ambtelijke organisatie in Haarlem met de rapportages uit het begin van de jaren negentig in een relatief vroeg stadium op de hoogte was van de staat van onderhoud van de wegen en verhardingen (zie paragraaf 2.3 over het tijdstip dat in een aantal andere gemeenten inzichten ontstonden). De sector is er destijds niet in geslaagd de beschikbare inzichten en informatie op een systematische en overtuigende manier over het voetlicht te krijgen. Zij zijn daartoe overigens ook niet aangestuurd door de achtereenvolgende collegebesturen.

Politiek-bestuurlijke – ambtelijke relatie

Uit notities aan het college B&W blijkt dat de sector in de loop van de jaren negentig diverse malen heeft gepoogd het onderwerp 'achterstallig onderhoud' op de agenda bij de politiek te krijgen. Dat is maar gedeeltelijk

gelukt, terwijl de feiten en cijfers toch voor zich spreken. Dat ligt enerzijds aan de ontvankelijkheid van de politiek. Die was niet groot zoals we in 3.2 hebben gezien. Er is in beperkte mate sprake van politiek interesse voor het vraagstuk. Dat ligt anderzijds ook aan de boodschapper en de verpakking van de boodschap. Een onderwerp dat niet sterk in de belangstelling staat, vergt speciale behandeling. De sector is steeds in de – weinige populaire – positie van geldvragende partij geweest. Dat vereist onderbouwing van de claim en aankleding op een zodanige wijze dat het politiek bestuurlijk aantrekkelijk is om geld beschikbaar te stellen. De boodschap is echter altijd een negatieve geweest: ‘als u geen geld doneert, dan zal er sprake zijn van kapitaalvernietiging.’ Altijd gaat het over de noodzaak van de verhoging van het budget.⁶³ In combinatie met de rapportage van Moret Ernst & Young over de beschikbare informatie in de sector, leidde dit er in 1997 dat een raadslid (de heer Bremer) aangaf dat hij geen extra geld voor onderhoud ter beschikking wilde stellen als de onderbouwing ontbrak. De raad zou volgens hem niet verder moeten gaan dan geld voor het opknappen van (zichtbare) noodsituatie.⁶⁴

Uit de interviews in dit onderzoek komt een wisselend beeld van de sector naar voren. Enerzijds wordt aangegeven dat de sector voorheen - zeker tot 1990 - een gesloten bastion was. Anderzijds geeft een oud-wethouder (zelf geen portefeuillehouder openbare ruimte) aan dat er met de sector goed te werken was. Feit is dat de boodschappen vanuit de sector in hoge mate een technisch-inhoudelijk karakter hadden en niet in politiek-bestuurlijke termen waren gesteld.⁶⁵

Ten aanzien van onderhoud van de openbare ruimte zijn voorwaarden voor een goede communicatie en daardoor draagvlakvorming afwezig:

- er is geen overtuigende boodschapper;
- die zijn boodschap op een aansprekende wijze weet te presenteren;
- en de ontvanger van de boodschap is weinig ontvankelijk voor de boodschap vanwege interesse in andere onderwerpen.

⁶³ Brief directeur GW 3-2-1993.

⁶⁴ Raadscommissie GW 11-12-1997.

⁶⁵ Dat het ook anders kan, bewijst het geval van de gemeente Arnhem; zie volgend hoofdstuk.

3.7 Tussenbalans

In dit hoofdstuk is antwoord gezocht op de tweede onderzoeksvraag naar de oorzaken van het achterstallig onderhoud in de gemeente Haarlem.

Welke oorzaken hebben tot de huidige onderhoudsachterstanden geleid?

- *In hoeverre is sprake van externe factoren (veranderende kwaliteitsnormen, kostenontwikkeling, veranderend gebruik van de openbare ruimte)?*
- *In hoeverre was men zich binnen de ambtelijke organisatie/ College/ Raad bewust van het oplopen van de onderhoudsachterstanden?*
- *In hoeverre is er sprake geweest van het ontbreken van tijdige probleemonderkenning?/In hoeverre heeft het onderwerp op de agenda gestaan?*
 - *politiek/bestuurlijk;*
 - *ambtelijk.*
- *In hoeverre is er sprake van expliciete of impliciete beleidsontwikkelingen aanzien van onderhoud en achterstallig onderhoud openbare ruimte?*
- *In hoeverre speelden daarbij:*
 - *technisch-inhoudelijke overwegingen (veranderende inzichten, normen);*
 - *financiële overwegingen (bezuinigingen);*
 - *politiek-bestuurlijke overwegingen (relatieve belang van het onderwerp)?*
- *In hoeverre hebben organisatorische aspecten een rol gespeeld bij het laten ontstaan van achterstallig onderhoud?*
- *In hoeverre speelden daarbij een rol:*
 - *aansturing;*
 - *werkwijzen;*
 - *bedrijfsvoering (ondersteunende systemen);*
 - *capaciteit;*
 - *afstemming en samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie.*

Op welke wijze en door wie is over de aard en de omvang van het probleem gecommuniceerd?

Externe factoren

In paragraaf 1.4 is aangegeven dat een fenomeen als achterstallig onderhoud van de openbare ruimte voor een belangrijk deel afhangt van elementen van het beleidsproces: beleid, organisatie en uitvoering. Er zijn echter ook beleidsonafhankelijke factoren, zoals toename van het gebruik (zwaardere voertuigen, toenemende verkeersintensiteit) en verkeerd (en illegaal) gebruik. Dit zijn fysieke factoren die ertoe hebben geleid dat voorzieningen in de openbare ruimte eerder aan onderhoud en vervanging toe zijn dan in het verleden wellicht in redelijkheid kon worden voorzien. Deze zijn te kenmerken als externe factoren. Ten aanzien van andere externe factoren blijkt dat de normen zoals die in de jaren tachtig zijn ontwikkeld voor verhardingen nauwelijks zijn veranderd. Het bestaan van de normen heeft wel invloed gehad op de bepaling van de omvang van 'achterstallig onderhoud'. Zonder die normen zou de bepaalde omvang anders zijn - en zou de bepaling ook kunnen verschillen tussen gemeenten.

De kosten van het onderhoud door aannemers stegen sterker dan de stijging/indexering van de beschikbare budgetten. De beschikbare budgetten voor onderhoud namen relatief af. Daardoor kon in de loop der tijd steeds minder onderhoudswerk worden uitgevoerd.

Bij een aantal inrichtingsprojecten openbare ruimte is niet altijd vanuit het perspectief van goed en efficiënt onderhoud en beheer ontworpen. Ontwerpen en gebruikt materiaal zijn soms zeer onderhoudsgevoelig, waardoor snel tekortschietend onderhoud kan ontstaan.

Beleid

In de ambtelijke organisatie zijn de betrokken medewerkers en leidinggevendenden zich vanaf begin jaren negentig bewust van het achterstallig onderhoud. Externe rapporten en begeleidende notities getuigen daarvan. De uitingen in de betreffende raadscommissie over de ernst van het achterstallig onderhoud zijn incidenteel en zijn reacties op de verschillende externe rapporten die in de jaren negentig zijn uitgebracht. Er is geen voortdurende politieke aandacht voor het vraagstuk.

Ambtelijk is al vijftien jaar geleden onderkend dat er onderhoudsachterstanden waren ontstaan. Welke inzichten er in de jaren tachtig ambtelijk bestonden hebben we in dit onderzoek niet kunnen achterhalen.

In Haarlem is in vergelijking met andere gemeenten vroegtijdig de onderhoudstoestand onderzocht. De probleemonderkenning op politiek bestuurlijk niveau is in de raad wel aanwijsbaar in de jaren negentig, zij het op ad hoc basis en in reactie op rapporten. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat de achtereenvolgende colleges het probleem in zijn volle omvang hebben onderkend en gepresenteerd. Ook zijn er geen beleidsmaatregelen genomen, behoudens het toekennen van incidentele budgetten op aandringen van de raad. Het is de raad die in het verleden het college incidenteel heeft opgeroepen tot meer budget en intensivering van de onderhoudsactiviteiten. Pas rond 2000 ontstaat er meer aandacht bij het College.

Onderhoud van de openbare ruimte werd kennelijk in de jaren negentig niet als een politiek belangwekkend onderwerp gezien. Andere onderwerpen van stedelijke ontwikkeling kregen meer prioriteit en aandacht.

Tot het collegeprogramma van 2002 (beleidsprogramma 2003-2006) heeft het onderwerp achterstallig onderhoud alleen ad hoc op de politiek-bestuurlijke agenda gestaan.

Er zijn in het onderzoek geen beleidswijzigingen aangetroffen die het ontstaan van achterstallig onderhoud hebben bevorderd. Alleen kan in algemene zin worden gesteld dat 'achterstallig onderhoud' geen (belangrijk) beleidsonderwerp was in de jaren tachtig en negentig.

Het beleid krijgt vooral vorm door de beschikbaarheid van financiële middelen. Deze zijn tot op heden in vergelijking met de normbudgetten ontoereikend geweest.

Er zijn geen aanwijzingen dat expliciet is bezuinigd op het inhalen van achterstallig onderhoud van de openbare ruimte. Op het investeringsprogramma waaruit vervangingsinvesteringen worden bekostigd, is niet bezuinigd. Wel zijn de investeringen getemporeerd.

Ook werkten de bezuinigingen in het algemeen direct en indirect door in het onderhoud (via formatieomvang, geen extra middelen beschikbaar voor extra inspanningen) waardoor ze consequenties hebben voor het achterstallig onderhoud. Ten dele kon dit worden gecompenseerd doordat men de voorbereidingskosten ging laten drukken op de investeringsgelden.

In termen van het analysemodel van dit onderzoek is het beleid inzake onderhoud en wegwerken van achterstallig onderhoud in Haarlem tot 2000 zwak ontwikkeld. Onderhoud van de openbare ruimte wordt overgelaten aan de uitvoerende sectorafdelingen. Er wordt nauwelijks op gestuurd.

Organisatie

Er zijn verschillende factoren in de organisatie die hebben bijgedragen tot het oplopen van achterstallig onderhoud. De organisatie kende een te beperkte projectmatige en resultaatgericht en zakelijke aanpak van de problematiek. De ondersteunende bedrijfsvoeringsystemen schoten tekort. Zo was er in de organisatie geen systematisch inzicht in de kwaliteit van het onderhoud via een beheersysteem. Met zo'n beheersysteem had van jaar tot jaar de situatie kunnen worden bekeken (monitoring) en beheerst. Ook was en is er geen projectenadministratie om de voortgang van de uitvoering te monitoren.

De omvang van de capaciteit heeft mede onder invloed van de bezuinigingen de afgelopen jaren onder druk gestaan. Maar ook de aard van de kennis en vaardigheden van medewerkers is van invloed geweest. De medewerkers van de sector zijn primair technisch-inhoudelijk deskundig. De sector kende geen relevante beleids capaciteit, die zou hebben kunnen bijdragen aan het over het voetlicht brengen van het vraagstuk op een meer beleidsmatige en communicatieve wijze.

De cultuur in de organisatie is primair een technisch-inhoudelijke en weinig zakelijk en resultaatgericht.

De voormalige structuur van de sector en afdelingen heeft ertoe bijgedragen dat het in onderlinge afstemming oppakken van de verschillende onderdelen (groen en grijs) van de openbare ruimte niet van de grond is gekomen.

Vanuit de ambtelijke organisatie is in de loop der jaren vooral in technisch-inhoudelijke termen over onderhoud en achterstallig onderhoud gecommuniceerd. De communicatie was te weinig beleidsmatig en bestuurlijkstrategisch om voor het onderwerp nadrukkelijk aandacht te krijgen op de politiek-bestuurlijke agenda. De boodschap was negatief gesteld: als er geen voldoende middelen komen, dan ontstaan er problemen.

Uitvoering

De werkzaamheden in de openbare ruimte zijn niet in samenhang uitgevoerd. Daarnaast werden werkprocessen door allerlei omstandigheden vertraagd, waardoor investeringsgelden niet volledig werden benut. In de planning van projecten werd bijvoorbeeld onvoldoende rekening gehouden met mogelijkheden van procedures voor bodemsanering en met de gevolgen van inspraakprocedures.

Samenvattend

In termen van het analysemodel uit paragraaf 1.4 zijn alle drie thema's beleid, uitvoering en organisatie in beperkte mate aanwezig. De beleidscomponent is in onvoldoende mate ontwikkeld. De uitvoering vindt weliswaar plaats, maar niet in een beleidskader van aanpak van achterstallig onderhoud. Wat wordt vernieuwd of vervangen berust beleidsmatig gezien (dat is wat anders dan technisch-inhoudelijk) op toeval. Binnen de uitvoerende sector konden eigen prioriteiten worden gesteld. Er werd niet politiek bestuurlijk gestuurd. Er was weinig zicht op en aandacht voor de voortgang in de uitvoering. Daardoor kon in de loop der jaren het vraagstuk van achterstallig onderhoud groeien.

Het analysemodel richt zich op de mate van evenwicht tussen beleid, organisatie en uitvoering. Onevenwichtigheid leidt tot één of meer van de genoemde problemen: *window dressing*, hobbyisme of toeval. Het probleem in Haarlem is dat tot en met de jaren negentiger weliswaar een zekere mate van evenwicht is, maar er is sprake van evenwicht tussen zwak ontwikkelde activiteiten in alle drie bollen: zowel beleid, organisatie als uitvoering.

4. Beleid en maatregelen

Er zijn in Haarlem sinds plusminus 2000 beleidsmaatregelen genomen met het oog op het wegwerken van het achterstallig onderhoud in de openbare ruimte. Dit hoofdstuk geeft een beschrijving en enkele overwegingen achter dat beleid. De derde onderzoeksvraag wordt beantwoord:

Welk beleid wordt gehanteerd om de onderhoudsachterstanden in te lopen en nieuwe te voorkomen? We gaan in op impliciete en expliciete veronderstellingen rond dit beleid en de instrumenten. De initiatieven van Haarlem worden vergeleken met die in de andere bestudeerde gemeenten.

4.1 Veranderend politiek-bestuurlijk klimaat

Eind jaren negentig is in de Nederlandse gemeenten meer aandacht ontstaan voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte onder het motto: 'schoon, heel en veilig'. Ook in Haarlem is in het Beleidsprogramma 2003 - 2006 en de Beleidsbrief 2003 - 2006 verwoord dat hieraan meer aandacht gaat worden besteed. Ook al in het IP 2002 - 2007 wordt aangekondigd dat het wegwerken van achterstallig onderhoud in Haarlem meer prioriteit gaat krijgen.

De vraag is welk beleid gehanteerd wordt. De vraag is eerst òf er een beleid wordt geformuleerd. De politiek-bestuurlijke discussie in Haarlem gaat vooral over financiële middelen en veel minder over *beleid*: doelen, instrumenten, voorwaarden voor uitvoering, organisatie van de uitvoering, wijze van uitvoering en beoogde effecten .

Bij discussie over de kwaliteits- en kostennormering voor het onderhoud van de stad wordt in de Raadscommissie in 2002 nadrukkelijk gepleit voor meer middelen voor onderhoud en accent op onderhoud in plaats van op ontwikkeling en het maken van harde keuzes om het ambitieniveau in Haarlem hoger te leggen.⁶⁶ Ook in 2001 had men al ingestemd met extra gelden voor onderhoud.⁶⁷

⁶⁶ Raadscommissie Stadsbeheer 28-2-2002.

⁶⁷ Raadscommissie Stadsbeheer 22-6-2001.

In 2003 worden een motie en een amendement aangenomen over achterstallig onderhoud ('motie 62/63') die erop aandringen om gelden van beleidsontwikkeling vrij te maken en te besteden aan het wegwerken van achterstallig onderhoud bij schoolgebouwen, draagkracht bruggen, kademuren, sportvelden en fietspaden.⁶⁸

De motie is opnieuw een uiting van het feit dat de Raad reageert en meer geld ter beschikking stelt. Het college is hier niet leidend in en komt ook niet met een beleidsmatige invulling van de richting van de besteding van gelden voor onderhoud openbare ruimte.

In 2004 wordt de opdracht gegeven tot het Project Basiskwaliteit Openbare Ruimte.⁶⁹ Het rapport daarvan is in april 2005 verschenen. De DHV-rapportage introduceert een differentiatie in de basiskwaliteit in de verschillende delen van de stad. Het vormt daarmee mogelijk een basis voor beleid voor de onderhoud van de openbare ruimte dat nog moet worden geformuleerd.⁷⁰

Het 'beleid' tot nu toe kan worden gekenschetst als: het toekennen van meer middelen voor onderhoud en het in de uitvoering waar mogelijk afstemmen met andere initiatieven in de openbare ruimte, zoals rioleringsprojecten en verkeersmaatregelen. Het accent ligt op het toekennen van financiële middelen. Budgetten zijn *noodzakelijke* voorwaarden voor de uitvoering van onderhoud en het inhalen van achterstallig onderhoud. De vraag is echter of het ook *voldoende* voorwaarden zijn om tot doelgerichte uitvoering te komen. Het einddoel is geformuleerd voor 2012 (zie hierna paragraaf 4.2), de financiële middelen zijn toegekend. Andere onderdelen van *beleid* worden niet in de politiek bestuurlijke discussie betrokken.

⁶⁸ Motie 62, achterstallig onderhoud, amendement 63, 25-6-2003.

⁶⁹ In Raadscommissie Stadsbeheer 27-1-2004.

⁷⁰ DHV, Basiskwaliteit openbare ruimte, 2005.

4.2 Doelstelling 2012

Over de doelstelling voor 2012 bestaan binnen de gemeente verschillende veronderstellingen. Er zijn personen die de doelstelling zo lezen dat in 2012 het achterstallig onderhoud is weggewerkt en Haarlem voor haar openbare ruimte weer op orde is. Via het regulier onderhoud zou in deze visie Haarlem op orde blijven. Anderen - met name ook in de sector SB - geven aan dat de doelstelling impliceert dat in 2012 het (regulier) onderhoud op normniveau is en dat op dat moment geen sprake meer zal zijn van toename van het achterstallig onderhoud vanwege tekortschietend regulier onderhoud.

In dit onderzoek voor de Rekenkamercommissie is de geformuleerde doelstelling het vertrekpunt. Er kan niet anders worden geconstateerd, dan dat de bron van het meningsverschil wordt gevormd door de dubbelzinnige formulering van de doelstelling.

In het Beleidsprogramma 2003 - 2006 staat:

'Het basiskwaliteitsniveau voor bovengrondse infrastructuur is in 2012 bereikt. Dit betekent dat de kwaliteit van verhardingen, bruggen en oevervoorzieningen in 2012 op normniveau is en dat het achterstallig onderhoud is weggewerkt.'

En vervolgens:

'Om de normkwaliteit blijvend te garanderen, zijn de onderhoudsbudgetten en de jaarlijkse investeringsbedragen voor vervanging of vernieuwing in 2012 op normniveau.'⁷¹

In 2001 lijkt de ambtelijke organisatie er ook nog van uit te gaan dat in 2012 de situatie op orde is en de achterstand ingehaald. In de Nota Onderhoud van de stad; kwaliteits- en kostennormering voor wegen, oevervoorzieningen en bruggen staat: '... dat in 2006 het onderhoudsbudget met in totaal f 6 miljoen (zal) zijn gestegen ten opzichte van het meetjaar 2001. Deze verhoging (van het budget - HP/LC) moet na 2006 worden

⁷¹ Beleidsprogramma 2003-2006, domeinr. 10.4.

voortgezet (...) De algehele inhaalslag (van het budget - HP/LC) moet naar onze mening in 2012 zijn voltooid.'⁷² Het totaal budget staat dan op f 29,7 miljoen.

Echter het voorstel voor het B&W -besluit is als volgt geformuleerd: '... en ons beleid erop te richten dat het kwaliteitsniveau van de voorzieningen in 2012 op normniveau is.' En '... wij (verwachten) dat een deel van de achterstanden kan worden ingelopen met de te verhogen onderhoudsbudgetten.'⁷³ Concreet voorbeeld: groot onderhoud aan niet-asfaltwegen en paden betekent in veel gevallen dat de voorziening 'weer als nieuw' wordt gelegd.

Wanneer in een latere nota over normniveau wordt gesproken, wordt bedoeld op het normniveau voor onderhoud, niet op de kwaliteit van de voorziening. 'Wij houden vast aan de doelstelling om het kwaliteitsniveau in 2012 op orde te hebben'⁷⁴

Uit gesprekken blijkt dat binnen de sector SB men er thans van uitgaat dat eerst op normniveau van onderhoud moet worden gekomen - waarbij tevens wordt gesteld dat 2012 te optimistisch is gelet op het feit dat een deel van de beschikbaar gestelde budgetten wordt afgeroomd door onder andere financiële taakstellingen en financiële systematiek (zie paragraaf 3.3) - vóórdat achterstallig onderhoud kan worden ingelopen. Aanhakend bij het bovengenoemde citaat uit 2001 kan echter worden gesteld dat in een deel van de reguliere onderhoudsprojecten en bij projecten in de herstructureeringswijken, het berekende achterstallig onderhoud gedeeltelijk zal zijn weggenomen. Hoe groot dat deel zal zijn, valt door ons nu niet te becijferen. Voor een deel zal de omvang het achterstallig onderhoud te zijner tijd fysiek moeten worden waargenomen.

In de concept-nota Basiskwaliteit Openbare Ruimte (versie 18 mei 2005) worden twee scenario's geschetst. In het ene scenario is het achterstallig onderhoud in 2025 ingelopen. In het andere scenario, dat uitgaat van de extra impulsen uit de kadernota 2005, is dit in 2020 al het geval. In het

⁷² B&W Nota 15/5/2001. SB/CH/750, p. 10.

⁷³ ibidem.

⁷⁴ B&W nota BOR/2003/395.

eerstbedoelde scenario wordt nog een dekkingstekort in 2012 voorzien van €9,1 miljoen en in het tweede scenario van €6,1 miljoen.

De in hoofdstuk 1 aangeduide communicerende vaten klein, groot en achterstallig onderhoud, bestaan in theorie en vormen een logisch geheel. De werkelijkheid zal anders kunnen zijn. Geen of te laat onderhoud plegen betekent per definitie achterstallig onderhoud. Of de werkelijke kwaliteit en functionaliteit van een voorziening ook zodanig is dat er risico's aan verbonden zijn, is een vraag die bij inspectie ter plekke zal moeten worden beantwoord.⁷⁵

De centrale veronderstelling is dat toename van de financiële middelen leidt tot toename van het onderhoud. Financiële middelen worden gekoppeld aan een doelstelling voor het jaar 2012. Er worden geen veronderstellingen geformuleerd voor de weg naar de doelstelling, de keuzes die daarbij kunnen worden gemaakt en de voorwaarden voor effectieve uitvoering.

4.3 Maatregelen

De maatregelen die in Haarlem genomen zijn, hebben betrekking op de verhoging van de budgetten. In de achtereenvolgende jaren worden de volgende financiële impulsen gegeven⁷⁶:

1992	IP 1993-2002: onder 54.36 f 0,5 miljoen voor vernieuwing bestrating (eenmalig).
1995	IP 1996 - 1999: f 1,369 miljoen voor 1996.
1996	Begroting 1997: f 1,45 miljoen voor 1997.
1997	Begrotingsbehandeling 1998: eenmalig f 0,78 miljoen.
1998	IP 1999 - 2008: jaarlijks f 0,51 miljoen voor vervanging speelvoorzieningen.

⁷⁵ Bij de bepaling van achterstallig onderhoud wordt onder meer rekening gehouden met de *gemiddelde* levensduur van voorzieningen.

⁷⁶ De genoemde bedragen zijn niet volledig inzetbaar door onder andere de financiële systematiek en financiële taakstellingen - zie ook paragraaf 3.3.

-
- 1999 Vanaf 2000 jaarlijks toename van onderhoudsbudgetten met *f* 0,5 miljoen tot *f* 2,5 miljoen in 2004;
Verdubbeling van de stelposten in IP (*f* 2 miljoen) in 3 jaar voor inhalen achterstallig onderhoud.
Jaarlijks variërende bedragen inzetten voor wegwerken van achterstallig onderhoud:
- eventuele positieve resultaten van onderhoudsproducten van Stadsbeheer;
 - eventuele budgettaire vrijval door achterstanden in investeringen van SB.⁷⁷
- 2000 In kadernota 2001: eenmalig *f* 0,75 miljoen. voor inlopen achterstallig onderhoud.
Uit het projectenfonds komt een bedrag van *f* 5 miljoen.
Beschikbaar voor herstel van bruggen.
- 2001 Vanaf 2002 jaarlijks extra stijging van de onderhoudsbudgetten met *f* 1 miljoen: van *f* 13,9 miljoen in 2001 naar *f* 29,7 miljoen in 2012.
Verhoging van de investeringen van in totaal *f* 12,9 miljoen naar *f* 24,1 miljoen.
- 2002 Kadernota 2003: €7,5 miljoen voor renovatie van bruggen in 5 jaar
IP 2003 - 2008: €10,2 miljoen opnemen als stelpost (waarvan €6,5 miljoen voor draagkrachtherstel 58 bruggen).
- 2003 Motie 62/63: Voorstel om budget voor ontwikkeling te verlagen en vanaf 2004 hiervan jaarlijks €0,75 miljoen en vanaf 2005 €1,5 miljoen toe te voegen aan investeringsprogramma's voor inlopen achterstallig onderhoud.
Voor achterstallig onderhoud bruggen wordt een jaarlijks bedrag van €0,061 miljoen gekapitaliseerd tot een bedrag van €0,58 miljoen in één keer: ten behoeve van investering in draagkrachtherstel.
Kadernota 2004: €0,4 miljoen structureel aan de begroting toevoegen om achterstallig onderhoud groen in te lopen.
-

⁷⁷ Memo CH 99/1252.

Vanaf 2000 wordt er systematisch meer geld vrijgemaakt voor onderhoud. Door toevoegingen aan het Investeringsplan IP (stelpost herstratingen) zijn al in de jaren negentig gelden vrijgemaakt voor investeringen voor inlopen van achterstallig onderhoud. Door de stelpostconstructie kon worden ingespeeld op actuele ontwikkelingen op het terrein van achterstallig onderhoud.

De beleidsveronderstellingen bij het toekennen van middelen voor onderhoud blijven impliciet. De jaarlijkse toename voor (groot) onderhoud krijgt het meeste accent. De budgetverhogingen zijn er op gericht om op het niveau van de normkosten voor onderhoud te komen. Die situatie wordt voorzien voor 2012. Ambtelijk wordt aangegeven dat door doorwerking van de financiële taakstellingen en door achterblijvende indexering de onderhoudsbudgetten een aantal jaren later op normniveau zullen zijn. Daarnaast lijkt de veronderstelling, dat het op normniveau zijn van de onderhoudsbudgetten er tevens toe leidt, dat het achterstallig onderhoud wordt weggewerkt. Door inhoudelijk deskundigen wordt dat bestreden: zolang bedragen niet op normniveau zijn, blijft de omvang van achterstallig onderhoud toenemen. Als bedragen op normniveau zijn, is het onderhoud op niveau, maar worden geen extra middelen besteed aan het inhalen van achterstallig onderhoud, zo is de redenering van externe deskundigen en van de sector SB.

In de loop der jaren blijkt overigens dat ambtelijk hierover verwarring heerst. In 1993 wordt in een nota geconstateerd dat met bedragen voor groot onderhoud van de verhardingen een kwaliteitsniveau kan worden gerealiseerd dat landelijk aanvaardbaar is. Dat impliceert dat achterstallig onderhoud is weggewerkt.⁷⁸ Ook wordt aangegeven dat grootschalig onderhoud leidt tot het verminderen van achterstallig onderhoud. De veronderstellingen die aan de maatregelen ten grondslag liggen, zijn dus niet eenduidig.

⁷⁸ zie bijv. B&W nota Onderhoud openbare wegen in de gemeente Haarlem, voor 22 juni 1993 waarin wordt aangegeven dat f 10,8 miljoen. daarvoor noodzakelijk is.

4.4 Maatregelen in enkele andere gemeenten

In de gemeenten die zijn onderzocht, is de aanpak verschillend. Zoals aangegeven is in Arnhem, Amersfoort en Leiden het belang van adequaat onderhoud van de openbare ruimte rond de eeuwwisseling onderkend. De huidige colleges hebben er specifieke aandacht aan besteed en ze hebben aansluitend maatregelen genomen.

Arnhem

De aanpak in Arnhem is te kenmerken als primair beleidsmatig, gericht op politiek en burger. Op grond van adequaat inzicht in de kwaliteit van de wegen en enig inzicht op het terrein van groen en andere aspecten van de openbare ruimte, is in de nota 'Stel je Arnhem voor' geconstateerd dat er ernstige onderhoudsachterstanden zijn. In de nota worden referenties gezocht in andere Europese steden: Parijs, Barcelona en Zürich om beelden te schetsen over respectievelijk de stedelijke assen en lanen, bijzondere plekken en de directe woon-werkomgeving. Op grond daarvan wordt een beeld geschetst van het gewenste basisniveau van de kwaliteit van de openbare ruimte in Arnhem dat in 2015 moet zijn bereikt. Het vraagstuk wordt in termen van een positief wensbeeld geformuleerd.

De gemeentelijke sector Stadsbeheer heeft beleid ontwikkeld als reactie op signalen uit de wijken (van wijkraden) en de Raad. Er werden grote achterstanden ervaren. Er bestond veel onvrede over de gemeentelijke taakuitvoering op dit vlak. In de beleidsontwikkeling zijn vervolgens Raadsleden betrokken en hebben de wijkraden een rol gespeeld.

In 2000 zijn enkele pilots gestart in enkele wijken met een bedrag van € 1,7 miljoen. De pilots waren onder meer bedoeld om te verkennen tegen wat voor problemen men aanloopt en om voor de politiek en het publiek zichtbaar te maken wat het project Buiten Gewoon Beter (BGB) inhoudt. Er is een beleidsnota opgesteld. Deze is te kenschetsen als ontwikkelgericht; de ontwikkeling van de kwaliteit en inrichting van de openbare ruimte lift mee met de onderhoudsprojecten. Het project BGB heeft een tijdsperspectief van ongeveer 15 jaar en omvat dus meer dan één bestuursperiode.

In de beleidsnota worden de lijnen uitgezet voor het verder wijkgericht en buurtgericht oppakken van het grootschalig onderhoudsproject. Waar mogelijk en nodig wordt een koppeling gemaakt met de uitvoering van het

gemeentelijke rioleringsplan en met inrichting van de wegenstructuur (inclusief parkeerfaciliteiten).

De bekostiging van het project geschiedt vanuit de begroting (en niet het investeringsplan). Vanaf 2002 wordt de onderhoudsachterstand van €49 miljoen in 13 jaar weggewerkt en zijn bedragen aan de begroting toegevoegd: vanaf 2007 €3,5 miljoen structureel.

Uitvoering van BGB is als een programma vormgegeven. BGB kent een stuurgroep (met bestuurders en leidinggevendenden) en een projectgroep waarin de verschillende disciplines vertegenwoordigd zijn. Binnen de organisatie is een centrale programmamanager aangesteld. Deze kent de budgetten per project toe en bewaakt de *overall* voortgang van kwaliteit. BGB is een programma met daarin per project (wijk of buurt) een projectleider. De projectleiders komen uit verschillende onderdelen van de gemeente en worden geselecteerd op grond van hun proceskwaliteiten.

Amersfoort

In Amersfoort is naar aanleiding van de rapportage van DHV in 2001 een eigen meerjarig perspectief geschetst. Vanuit de gemeentelijke organisatie wordt aangegeven dat de politiek-bestuurlijke aandacht ook mede is ingegeven door de informatie uit de periodieke stadsenquêtes (die aangeven dat de burgers ontevreden zijn over de staat van onderhoud van de openbare ruimte) en door de aansprakelijkheidsclaims die regelmatig bij de gemeente binnenkwamen. De door het DHV aangedragen financiële gegevens, en scenario's, zijn losgelaten, maar hebben wel een rol op de achtergrond gespeeld, bij het bepalen van de bedragen voor het wegwerken van achterstallig onderhoud. Het beleid is er op gericht dat in eerste instantie op het terrein van wegbeheer de radialen worden aangepakt. De gemeente heeft in 2003 eenmalig €4,1 miljoen extra beschikbaar gesteld en vervolgens jaarlijks €0,22 miljoen per jaar cumulatief. De middelen worden toegevoegd aan een speciaal daarvoor gecreëerd fonds openbare ruimte. Daardoor kunnen schommelingen per jaar worden opgevangen. In 2012 wordt nog een achterstallig onderhoud met een omvang van €5 miljoen voorzien. Dat staat als zodanig ook in de doelstelling van het beleid geformuleerd.

Binnen de gemeente is de strategisch wegbeheerder degene die het programma opstelt en zonodig bijstelt en opdrachtgever is voor externe bureaus en uitvoerders. De uitvoering vindt dus in de lijn plaats en in afstemming met de verkeersdeskundigen in verband met inrichtings- en reconstructiemaatregelen.

Voor groenonderhoud is jaarlijks €0,91 miljoen beschikbaar gedurende 10 jaar en nog eens €0,45 miljoen per jaar tot dat het adequate onderhoudsniveau is bereikt. Voor 2011 wordt als doel gesteld dat 60% van de heesterbeplanting en 75% van de bomen is vervangen.

Leiden

De gemeente Leiden kent reeds sinds de jaren tachtig een actueel beheersysteem voor wegen en sinds begin jaren negentig ook voor bruggen. Onderdeel daarvan is een tweejaarlijks complete schouw (inspectie). Op grond daarvan worden de onderhoudsprojecten voor twee jaar gedefinieerd. Het jaarlijks budget voor onderhoud van wegen van €2 miljoen voldeed niet. Dat is afgelopen jaar opgehoogd tot €3 miljoen structureel en lijkt voorlopig te voldoen. De onderhoudsbudgetten voor bruggen voldoen.

In de gemeente zijn strategisch groen- en wegbeheer, schouw en werkvoorbereiding ondergebracht binnen bureau beheer en bedrijfsvoering in de sector wijkbeheer (dienst Milieu en Beheer). Het bureau is opdrachtgever van aannemers. Tussen de bureaus, sectoren en diensten vindt uitwisseling plaats over initiatieven op het terrein van riolering, verkeer *et cetera* in de verschillende wijken, zodat in de uitvoering werk met werk kan worden gemaakt. Binnen Bouwen en Wonen wordt voor de bruggen en kades op vergelijkbare wijze gewerkt.

In de uitvoering werkt de gemeente voor wegen zoveel mogelijk wijksgewijs. De werken in de verschillende straten worden zoveel mogelijk geclusterd aangepakt.

De gemeente werkt aan het beleidsplan 'Grip op kwaliteit'. In aansluiting op initiatieven van Stadswerk, VNG en met behulp van bureau STAD wordt in dit plan een schets gegeven van het wenselijke kwaliteitsniveau van de openbare ruimte. In het kader van de nota zullen de verschillende budgetten

voor onderhoud openbare ruimte bij elkaar worden gebracht. De nota waarborgt dat er voldoende politieke sturing is op de samengevoegde budgetten. De uitvoering ervan wordt in de lijn voorzien (geen projectorganisatie).

Nijmegen

In de gemeente Nijmegen bestaat geen specifiek beleid gericht op wegwerken van achterstallig onderhoud.

Haarlem en de andere gemeenten

Als we de gang van zaken en stand van zaken in Haarlem relateren aan die in de andere onderzochte gemeenten, dan valt op dat elke gemeente zijn eigen benadering heeft (zie ook hoofdstuk 2 voor de omvang van de problematiek in de verschillende gemeenten). Er kunnen verschillende, tegenstrijdige lessen uit worden getrokken. Hieronder beperken we ons tot zaken die aan meer dan één gemeente ontleend zijn.

- Een aantal gemeenten werkt langer met een beheersysteem voor wegen en groen dan de gemeente Haarlem; het inzicht dat daardoor is ontstaan, heeft verassingen voorkomen.
- De omvang van de totale problematiek van onderhoud openbare ruimte is in Haarlem groter dan in Arnhem en Amersfoort. Dit heeft te maken met het aantal soorten voorzieningen (naast wegen en groen met name bruggen en kades). Het verschil met de omvang van de problematiek in een vergelijkbare stad met water, zoals Leiden, is opvallend en te verklaren uit het gebruik van beheersystemen.
- In Haarlem is het probleem van achterstallig onderhoud van de openbare ruimte niet later onderkend dan elders. Met een rapportage in 1993, waarin gewaarschuwd werd voor de staat van onderhoud liep de gemeente Haarlem zelfs voorop, zo lijkt het.
- In Haarlem is ook vroegtijdig op politiek en bestuurlijk niveau over onderhoudsachterstand gesproken. Dit gebeurde in enkele andere gemeenten later, maar wel net op een moment dat de kwaliteit van de openbare ruimte (schoon, heel, veilig) meer op de algemene politieke agenda stond. Er was sprake van het geschikte momentum.⁷⁹ In de andere

⁷⁹ In de angelsaksische literatuur over beleidsagendering wordt in dit verband gesproken over '*the windows were open*'.

gemeenten is in relatief korte tijd overgegaan tot actie en zijn substantiële budgetten ter hand gesteld en/of is beleid ontwikkeld. In Haarlem heeft het enige jaren geduurd voordat er is doorgepaktd en er op een wijze is gereageerd zoals in het Beleidsprogramma 2003-2006 is gedaan. In andere gemeenten zijn er terzelfder tijd kortere slagen gemaakt.

- Ook in de andere gemeenten waren de beschikbare budgetten voor onderhoud lager dan de normbudgetten op grond van o.a. de C.R.O.W.-systematiek.⁸⁰
- In Haarlem wordt door de ambtelijke organisatie de problematiek van achterstallig onderhoud één op één doorvertaald in voorstellen aan het bestuur.⁸¹ In andere gemeenten worden de gegevens van de technisch-inhoudelijke onderzoeken bewerkt in de voorstellen voor budgetten of op een beleidsmatige wijze vertaald. Haarlem stelt de boodschap in negatieve termen (als niet voldoende geld, dan vergroting van het probleem). Amersfoort en met name Arnhem brengen een positieve boodschap en schetsten een gewenst beeld en geven aan welke middelen daarmee gemoeid zijn.

4.5 Tussenbalans

Welk beleid wordt gehanteerd om de onderhoudsachterstanden in te lopen en nieuwe te voorkomen?

- *Wat zijn de veronderstellingen die aan dat beleid ten grondslag liggen?*
- *Welke instrumenten worden in dat beleid gehanteerd en welke maatregelen genomen?*
- *Hoe verhouden beleid, aanpak en organisatie van de aanpak in Haarlem zich tot dat in andere 100.000+ gemeenten?*

Het gemeentebestuur van Haarlem heeft in het beleidsprogramma 2003-2006 enkele richtinggevende uitspraken gedaan over het inlopen van achterstallig onderhoud openbare ruimte. Er worden tevens sinds 2000 jaarlijks extra

⁸⁰ Zoals ook al bleek in de benchmark van 1998 van Moret Ernst & Young.

⁸¹ De concept-nota basiskwaliteit Openbare Ruimte van mei 2005 blijft dichtbij het onderliggende rapport van het bureau DHV en legt een relatie met budgetten. Bijvoorbeeld Amersfoort heeft ook een DHV-rapport als vertrekpunt, maar formuleert op basis daarvan een eigen beleid.

bedragen ter beschikking gesteld voor onderhoud van de openbare ruimte. Er is opdracht gegeven de gewenste basiskwaliteit van de openbare ruimte in beeld te brengen.

Dit kan de basis vormen voor een beleid voor het inlopen van achterstallig onderhoud en het structureel adequaat onderhouden van de openbare ruimte. Anno 2005 kan echter, anders dan bijvoorbeeld in de gemeente Arnhem, nog niet gesproken worden van een geformuleerd beleid op dit terrein. Er is geen visie geformuleerd op de aanpak van het vraagstuk van achterstallig onderhoud. Er is daarom ook geen sprake van beleidsmatige sturing terzake.

Er ligt in feite een unidimensionale veronderstelling aan het 'beleid' ten grondslag: meer financiële middelen leiden tot meer onderhoud, leidt tot het wegwerken van achterstallig onderhoud. Planning van aanpak, keuzen van inzet van middelen en te nemen maatregelen, worden aan de ambtelijke organisatie overgelaten. In het in hoofdstuk 1 gepresenteerde model wordt in dit verband van het gevaar van 'hobbyisme' gesproken. Dat begrip is hier echter niet goed op zijn plaats: de sector wordt min of meer gedwongen tot het zelf maken van keuzes *et cetera* vanwege het ontbreken van een helder beleidskader. De concept-nota Basiskwaliteit Openbare Ruimte geeft bijvoorbeeld wel een differentiatie in het gewenste kwaliteitsbeeld in de verschillende delen van de staat, maar is niet richtinggevend voor de planning (en toetsing) van de uitvoering. De sector maakt wel eigen werkplanningen voor de uitvoering van de verschillende projecten.

Niet alleen de gemeente Arnhem, ook Amersfoort gaat beleidsmatig verder dan Haarlem tot nu toe is gegaan. In die gemeenten worden politiek bestuurlijke keuzes gemaakt inzake de prioriteiten in de aanpak in de tijd. De doelstelling die in Haarlem voor 2012 is geformuleerd staat te veel op zichzelf en de effecten die er in staan genoemd staan niet aangegeven als resultante van een beleid.

Het niet ingebed zijn van de doelstelling in een beleid is mogelijk ook een van de oorzaken waarom er een verschil van mening in de gemeente is over de uitleg van de doelstelling: wat is gerealiseerd in 2012: wat moet dan zijn gerealiseerd: de achterstanden weggewerkt of het budget op normniveau? Een eenduidig beleidsprogramma had het meningsverschil voorkomen of opgelost.

5. Stand van zaken

Wat is de stand van zaken begin 2005 (halverwege de huidige collegeperiode, met toegenomen budgetten voor onderhoud openbare ruimte en ruim twee jaar na de doorontwikkeling van de organisatie waarbij de onderdelen Natuur en Milieu en Civiel en Haven zijn samengevoegd en de afdelingen Beheer Openbare Ruimte en Stadswerk zijn ontstaan)? In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord:

In hoeverre is het huidige onderhoudsbeleid en de uitvoering daarvan toereikend om de doelstellingen voor 2012 te kunnen realiseren?

5.1 Ontwikkeling

Het project draagkrachtherstel bruggen is in gang gezet. In de kadernota 2003 wordt de verwachting uitgesproken dat dit project voor de 58 bruggen binnen de gestelde termijn zal zijn afgerond.⁸² In de stad is fysiek zichtbaar dat boven- en ondergronds aan de openbare ruimte wordt gewerkt (o.a. de Wagenweg). Verbetering van de groenstructuur wordt op diverse plaatsen opgepakt. In 2004 is het Investeringsbudget volgens planning benut (een benuttingspercentage van boven de 70% wordt acceptabel geacht in de gemeente). Voor 2005 zijn de perspectieven hiervoor goed, zij het dat de koppeling met vervangingswerken riolering mogelijk tot vertragingen leidt.

Om zicht te kunnen krijgen op de haalbaarheid van de doelstelling voor 2012 zou er een (globale) planning moeten zijn, met daarin mijlpalen aangegeven. De mijlpalen hebben dan betrekking op de realisatie van investeringen in de openbare ruimte; bij voorkeur zowel in output-termen als in uitkomsten (outcome). Dat is nog niet beschikbaar. In plaats daarvan is vanuit de ambtelijke organisatie inzicht gegeven in de budgetontwikkeling en is aangegeven dat om redenen van die ontwikkeling de doelstelling niet in 2012 kan worden gerealiseerd, maar later: 2020 of 2025. Later dan 2012 zullen de budgetten voor onderhoud daadwerkelijk op normniveau zijn.⁸³

⁸² Kadernota 2003; ook Nota BenW, BOR/2003/395.

⁸³ Concept B&W Nota Basiskwaliteit Openbare Ruimte, versie 18 mei 2005.

Daarom zal er in 2005 ook geen sprake kunnen zijn van dat de gemeente minimaal voldoet aan de eisen ter vermijding van de wettelijke aansprakelijkheidsstelling. Hierover is overigens in het beleidsprogramma 2003-2006 ook geen doelstelling geformuleerd.

5.2 Inzicht in de voortgang

Voortgang in relatie tot de centrale doelstelling

Door het in werking hebben van beheersystemen en door verschillende inventarisaties is er beter zicht ontstaan op de onderhoudstoestand van de openbare ruimte in Haarlem. Het vervolg daarop is inzicht in de voortgang van de uitvoering van de werkzaamheden (zowel werkvoorbereiding als fysieke uitvoering). De sector Stadsbeheer heeft initiatieven genomen tot meer planmatig en projectmatig werken. Ook tracht de sector meer zicht op de voortgang van werkzaamheden te krijgen. Er is echter nog geen adequate projectenadministratie. Daardoor ontbreekt op dit moment het zicht op de voortgang van met name de werkvoorbereiding. De voortgang kan niet worden *gemonitored*. Er kan op grond daarvan dus ook niet worden bijgestuurd; niet ambtelijk intern en ook niet politiek-bestuurlijk.

Door het ontbreken van een adequate planning met inhoudelijke mijlpalen⁸⁴ voor het halen van de centrale doelstelling voor 2012 en vanwege het nog niet operationeel zijn van de verschillende informatiesystemen, kan geen inzicht worden verkregen op de voortgang inzake de realisatie van de doelstelling. In de concept-Nota Basiskwaliteit Openbare Ruimte worden financiële scenario's geschetst die er op uitkomen dat de doelstellingen in 2020 of 2025 worden gehaald.⁸⁵ De concept-nota geeft een planning van de budgetontwikkeling. Gelet op de bedragen die worden genoemd, is het wel mogelijk jaarlijks te monitoren of de geplande budgetten worden gerealiseerd.

⁸⁴ Hetzij in termen van daadwerkelijke uitvoering en gerealiseerde projecten (*output-criteria*), hetzij in termen van stappen in de kwaliteit van de openbare ruimte (*outcome-criteria*).

⁸⁵ Concept-nota Basiskwaliteit Openbare Ruimte (mei 2005).

Voortgang projecten

De individuele onderhouds- en vervangingsprojecten worden zoals hiervoor aangegeven inmiddels projectmatig opgezet, inclusief mijlpalen. Door gebrek aan inzichten in de voortgang van het werk kan echter niet op de mijlpalen worden gestuurd. Ook hier geldt dat verbetering van de organisatie en werkwijzen in de maak zijn.

Doordat planning en projectmatig werken nog in ontwikkeling zijn en de inzichten in de voortgang nog onvoldoende aanwezig zijn, bestaat intern een beperkt beeld van de mate waarin de doelen zullen worden gerealiseerd. Van jaar tot jaar wordt er naar gestreefd een zo groot mogelijk deel van het beschikbare budget daadwerkelijk in de uitvoering te besteden. Zoals aangegeven is voor 2004 het gewenste bestedingspercentage gerealiseerd.

5.3 Factoren die van invloed zijn op de voortgang

Veranderende werkwijzen en aansturing door het management van de sector SB hebben een positieve invloed op de voortgang van de uitvoering. Er zijn echter ook factoren die hardnekkig een negatieve invloed blijven uitoefenen op de voortgang.

Intensief gebruik en verkeerd gebruik zijn moeilijk beïnvloedbaar en duren onverminderd voort. Bij de inrichting van de openbare ruimte wordt wel steeds meer rekening gehouden met beheer en onderhoud (onderhoudgericht ontwerpen van de openbare ruimte). Stadsbeheer wordt door Stedelijke Ontwikkeling vroegtijdig bij planvorming betrokken.

Beleidskader

Zoals is aangegeven ontbeert de oplossing van het vraagstuk van achterstallig onderhoud een beleidskader. De benadering van DHV in haar recente onderzoek is primair een technisch-inhoudelijke en - behoudens differentiatie van de basiskwaliteit - weinig beleidsmatig en communicatief. Het bedrag dat is berekend voor achterstallig onderhoud (€ 60,8 miljoen) is een momentopname. Het bestuur krijgt nog geen instrument in handen voor beleidsmatige sturing.

Er is geen beleidskader dat kan waarborgen dat toekomstige veranderingen in prioriteiten geen invloed hebben op middelen voor het onderhoud van de openbare ruimte. Net als in het verleden kunnen andere beleidsprioriteiten er toe leiden dat de beschikbare financiële middelen bij voorrang aan andere beleidsterreinen worden besteed.

Factoren in de uitvoering

De koppeling van bovengrondse werken aan ondergrondse werken en aan bijvoorbeeld verkeersvoorzieningen, heeft een efficiencyvoordeel, omdat de straat slechts één keer hoeft te worden opengebrouwen voor de aanleg van voorzieningen. Het heeft als nadeel dat het door omstandigheden meest trage onderdeel het tempo van de uitvoering van het gehele geïntegreerde project bepaalt. Vertraging in de werkvoorbereiding van riolering houdt bijvoorbeeld de uitvoering van vervanging van wegverharding op. Dat betekent dat het gevaar van onderbesteding door allerlei omstandigheden steeds blijft dreigen.

Het is vanwege inspraakprocedures, niet altijd goed mogelijk om projecten voorbreid op de plank te hebben liggen en te kunnen inzetten in het geval dat een ander project stopt in zijn voortgang. Het is immers niet mogelijk en wenselijk dat voor een plan een inspraakprocedure wordt gevolgd en dat vervolgens de uitvoering van het plan in de tijd wordt opgeschoven om zo een voldoende werkvoorraad 'op de plank' te creëren. De relatie tussen inspraak en uitvoering zouden daardoor in de tijd te los van elkaar komen te staan.

Factoren in de organisatie

Zoals aangegeven is de organisatie van de sector SB in verandering. Het management stuurt op projectmatig en resultaatgericht werken. Dat kan de voortgang van de uitvoering bevorderen. Zoals aangegeven beschikt de organisatie echter nog niet over reeds volledig operationeel zijnde informatie- en monitoringsystemen.

Er zijn nog enkele andere hardnekkige factoren in de organisatie:

- de primaire oriëntatie binnen de sector SB is een technisch inhoudelijke; er is kwalitatief nog onvoldoende beleidsmatig en integraal denkend en opererende capaciteit;
- de cultuur in de organisatie is nog niet voldoende zakelijk en resultaat gericht.

5.4 Tussenbalans

In hoeverre is het huidige onderhoudsbeleid en de uitvoering ervan toereikend om de doelstellingen voor 2012 te kunnen realiseren?

- *Is er in de uitvoering van het beleid sprake van monitoring, bijsturing, controle en verantwoording?*
- *Blijkt hieruit of de voortgang van de uitvoering volgens planning verloopt?*
- *In hoeverre wordt gestuurd op het halen van tussentijdse mijlpalen?*
- *In hoeverre wordt het beschikbare budget ook besteed?*
- *Bij het niet halen van de doelen, welke interne en externe factoren spelen daarbij (nog steeds) een rol?*

Voor de beantwoording van deze vraag mist een aantal elementen. Dit gemis leidt er tevens toe, dat naar verwachting de doelstelling voor 2012 niet wordt gehaald. In een recente (concept) B&W-nota wordt daar overigens vanuit gegaan.

Er is geen beleidskader en planningskader op grond waarvan monitoring en bijsturing kan plaatsvinden. Ook zijn de ondersteunende bedrijfsvoeringssystemen voor adequate monitoring nog onvoldoende operationeel. Op individueel projectniveau worden verbeteringen aangebracht. Op het niveau van de totale planning moeten die nog grotendeels plaatsvinden. De vraag of de voortgang van de uitvoering volgens planning verloopt, kan dus niet worden beantwoord. Binnen projecten wordt gestuurd op mijlpalen. In het totale traject van inlopen van achterstallig onderhoud lukt dat nog niet. Voor adequate de besteding van de investeringsgelden wordt in de gemeente een bestedingspercentage van 70% aangehouden. Dat percentage is in 2004 gehaald. Ook in 2005 kan dat lukken zij het dat de voortgang van de

voorbereiding mede afhangt van de gekoppelde rioleringsprojecten. Daarbij dreigt dit jaar enige vertraging.

Naast het ontbreken van een adequaat beleidskader en het nog niet volledig operationeel hebben van planning- en monitoringsystemen zijn er in de ambtelijke organisatie nog steeds enkele factoren aanwijsbaar, die in het verleden hebben bijgedragen aan het ontstaan van achterstallig onderhoud: een primaire technisch-inhoudelijke oriëntatie in plaats van een meer beleidsmatige en integrale oriëntatie en een nog weinig zakelijke en resultaatgerichte werkcultuur op de werkvloer. Aan beide aspecten wordt wel gewerkt door het management van de organisatie.

Voorts zijn er externe factoren die het halen van de doelstelling voor 2012 bemoeilijken: toenemend intensief en verkeerd gebruik van de openbare ruimte betekent dat de voorzieningen in de openbare ruimte steeds zwaarder belast worden en sneller in kwaliteit achteruit gaan. De levensduur van de voorzieningen wordt er door verkort.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Achterstallig onderhoud openbare ruimte

Wat is de omvang van het achterstallig onderhoud voor de openbare ruimte in Haarlem?

De omvang van het achterstallig onderhoud wegen, kunstwerken, groen, speelvoorzieningen, openbare verlichting is voor de gemeente Haarlem anno 2004 door het bureau DHV berekend op een bedrag van € 60,8 miljoen. Dat bedrag is groot, ook in vergelijking met enkele andere bestudeerde gemeenten. Haarlem heeft een relatief groot aantal voorzieningen en veel soorten voorzieningen in de openbare ruimte, die tevens van een leeftijd zijn dat onderhoudsvraagstukken actueel kunnen zijn: oude bruggen en walmuren, reeds lang bestaande oevervoorzieningen, wegen en verhardingen die decennia geleden zijn aangelegd of vernieuwd (sommige vele decennia geleden) en reeds lang bestaande groenvoorzieningen.

In 2002 is het beleid in gang gezet dat de gemeente toegroeit naar het normbudget voor onderhoud in 2012. Het betekent dat dan de omvang van de achterstand stabiel zal zijn. Tot die tijd is er sprake van een jaarlijks geleidelijk afnemende groei van de achterstand van ruwweg geschat € 1,5 miljoen per jaar naar € 0 per jaar in 2012. Dit betekent dat de omvang zou kunnen oplopen tot plusminus € 70 miljoen.

Direct risicovol voor de gemeente is de staat van de bruggen en oevers. Het programma voor draagkrachtherstel bruggen lijkt dat afdoende te ondervangen. Ook wordt gewerkt aan verbeteringen van kademuuren, waar die een direct gevaar opleveren. Ten aanzien van de andere terreinen is het 'gevaar' beperkt. Wel bestaan er risico's van wettelijke aansprakelijkheid zolang er sprake is van achterstallig onderhoud. Dat betekent dat het in de onderzoeksdoelstelling geformuleerde doel voor 2005 ('in 2005 voldoet de gemeente minimaal aan eisen ter vermijding van de wettelijke aansprakelijkheidstelling') niet wordt bereikt.

De gemeente heeft altijd minder financiële middelen voor onderhoud van de openbare ruimte beschikbaar gesteld dan de landelijk gehanteerde normen voorschrijven. Net als dat in 1997 is gebeurd, kan nu worden geconstateerd, dat Haarlem hierin niet uniek is. Geen der onderzochte gemeenten kent of kende reguliere onderhoudsbudgetten die aan de normen voldoen. Haarlem wijkt in vergelijkbare mate af van de landelijke normen als andere gemeenten.

Dat er in Haarlem achterstallig onderhoud is, is al langer bekend. Er zijn sinds het begin van de jaren negentig enkele rapporten verschenen en vanuit de achtereenvolgende ambtelijke diensten is aandacht voor dit probleem gevraagd. De diensten hebben ook enkele malen om meer financiële middelen gevraagd. Het probleem van achterstallig onderhoud is de afgelopen 10 jaar enkele keren in de Raadscommissie aan de orde geweest. Vanuit de politiek werd dan aangedrongen op incidenteel meer geld voor onderhoud. Een continue en systematische aandacht in de Raad is tot voor enige jaren geleden achterwege gebleven.

Oorzaken

Welke oorzaken hebben tot de huidige onderhoudsachterstanden geleid?

Er zijn oorzaken voor het ontstaan van achterstallig onderhoud die los moet worden gezien van het beleid van de gemeente. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan: veroudering, intensiever gebruik en verkeerd gebruik van de voorzieningen in de openbare ruimte (meer en zwaarder verkeer, parkeren op plaatsen (trottoirs) die geen auto's kunnen dragen, vandalisme etc.).

Sinds de jaren tachtig zijn er expliciet kwaliteitsnormen geformuleerd. Deze normen zijn de afgelopen jaren nadrukkelijker in beeld gekomen bij de gemeenten in Nederland. Er is sprake van een probleembewustwording doordat in toenemende mate de normen zijn gebruikt om de actuele toestand van de openbare ruimte en de gemeentelijke budgetten en inspanningen te beoordelen.

Ook zijn er oorzaken die niet direct te maken hebben met onderhoud en beheer, maar met inrichting van de openbare ruimte (aanleg van wegen en paden) door de gemeente.

Er zijn op diverse plekken in Haarlem materialen gebruikt die uit oogpunt van beheer en onderhoud niet duurzaam zijn. Op andere terreinen van gemeentelijk beleid is in het verleden in onvoldoende mate rekening gehouden met vraagstukken van beheer en onderhoud van de inrichting van de openbare ruimte en stedelijke ontwikkeling in het algemeen.

Naast deze oorzaken zijn er ook in het gemeentelijk onderhoudsbeleid, de gemeentelijke organisatie en in de beleidsuitvoering oorzaken aanwijsbaar voor het ontstaan en oplopen van het achterstallig onderhoud.

Oorzaken in het beleid van de gemeente.

Er is in Haarlem weinig beleid ontwikkeld dat specifiek gericht is op het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Daardoor is er geen goed beleidskader voor de aanpak van de onderhoudsachterstand. Hoe komt dat?

Er is zoals gezegd al langer bekend dat er sprake is van onderhoudsachterstanden. Vanuit de ambtelijke organisatie is hier wel op gewezen, maar dan vooral in technisch-inhoudelijke en financiële termen. Ze zijn niet naar voren gebracht in beleidsmatige en politieke taal. Ook de respectievelijke gemeentebesturen hebben de vraagstukken niet in die vorm opgepakt. Er is niet gestuurd op het vertalen in beleidsmatige en politieke termen. Daardoor is het vraagstuk niet in zijn volle omvang door de Haarlemse politiek onderkend. Het is steeds een vraagstuk gebleven van behoefte aan meer geld (dat in een periode dat de gemeente regelmatig moest bezuinigen). De boodschap is ook in negatieve termen geformuleerd: als er niet voldoende middelen komen, dan ontstaan er problemen.

Tegelijkertijd is onderhoud van de openbare ruimte geen onderwerp dat in de afgelopen perioden politiek goed 'scoorde' in College en Gemeenteraad. De extra financiële middelen die de gemeente incidenteel ter beschikking had, zijn naar andere beleidsdoelen gegaan.

Tot eind jaren negentig is er weinig publieke belangstelling geweest voor achterstallig onderhoud. De aanpak van de problemen werd in Haarlem gekoppeld aan vraagstukken van de kwaliteit van de *inrichting* van de openbare ruimte. Die koppeling is door burgers in inspraaktrajecten ook altijd gelegd.

De respectievelijke besturen hebben burgers die ruimte gelaten en er zelf ook naar gehandeld. De uitvoering werd gecompliceerder, omdat het niet meer enkel ging om vervanging van elementen in de openbare ruimte.

De financiële middelen voor onderhoud van de openbare ruimte zijn in Haarlem tot op heden niet toereikend geweest om het onderhoudsniveau op het niveau van de landelijke normen te krijgen. Dit probleem is sinds de jaren tachtig aangescherpt doordat gemeentelijke bezuinigingen direct of indirect doorwerkten in het onderhoud van de openbare ruimte. Door bezuinigingen was er bijvoorbeeld minder capaciteit beschikbaar om beleid te maken en de uitvoering voor te bereiden of aan te sturen.

De budgetten die in de afgelopen 15 jaar extra ter beschikking zijn gesteld, waren niet toereikend om de berekende tekorten te kunnen aanvullen. De financiële systematiek van onder meer te beperkte indexering, relatief lange afschrijvingstermijnen en de doorwerking van de bezuinigingstaakstellingen, hebben er toe geleid dat de gemeente nog steeds niet aan de landelijke normen voldoet. De Haarlemse budgetten voor onderhoud zijn nog steeds niet op het niveau van de landelijk gehanteerde normen.

Het beleid heeft vooral bestaan uit het ter beschikking stellen van extra financiële middelen. Er is – behalve bij groenbeheer – geen inhoudelijke, strategische en tactische route geschetst voor de wijze waarop in Haarlem het achterstallig onderhoud moet worden weggewerkt. Daardoor is er geen inhoudelijk meerjarig richtsnoer voor politiek, burgers en uitvoerende organisatie. Er is wel meer budget beschikbaar, maar er is geen beleidskader en plan voor realisatie van de beleidsdoelstelling het inhalen van achterstallig onderhoud.

De doelstelling die voor 2012 is geformuleerd is voor tweërlei uitleg vatbaar. Daarmee biedt zij geen eenduidig kader.

Te beperkte uitvoering

Er is de afgelopen jaren gewerkt aan vervanging van wegen, paden, verbetering van bruggen en openbaar groen. Maar dat is niet in die mate gebeurd als binnen de investeringsbudgetten had gekund.

De uitvoering was niet ingebed in beleid. Er werd ook niet politiek op gestuurd. De uitvoering kende een eigen weg, vanwege het ontbreken van expliciet geformuleerd beleid.

De voormalige diensten/sectoren Gemeentewerken en Natuur en Milieu en hun opvolger Stadsbeheer hebben in het verleden onvoldoende efficiënt en effectief geopereerd om de problematiek goed in beeld te brengen en de beschikbare investeringsgelden volledig te besteden in de uitvoering van onderhoudsprojecten. De beschikbare bedragen in het Investeringsprogramma zijn de afgelopen jaren slechts ten dele gebruikt voor het daadwerkelijke uitvoeren van werken in de openbare ruimte. Het realisatiepercentage varieerde van minder dan 50% tot ruim 70%.

De uitvoering is onder meer vertraagd doordat procedures rond aanpak van bodemverontreinigingen niet goed zijn ingepast in de planning. Datzelfde geldt voor de inspraakprocedures en de verwerking van de resultaten daarvan in het besluitvormingstraject. In de planning had hier rekening kunnen worden gehouden. Dat betekent weliswaar ruimere planning, maar ook minder vertraging door onvoorziene aanpassing van planningen.

Oorzaken in de gemeentelijke organisatie

In de gemeentelijke organisatie zijn specifieke oorzaken voor de toename van het achterstallig onderhoud aanwijsbaar:

- geen goed werkend rationeel beheersysteem voor wegen, bruggen, groen en andere voorzieningen (met periodieke schouwen/inspecties);
- niet voldoende beleids capaciteit voor analyse, ontwikkeling en presentatie van de vraagstukken, beleid en beleidsmaatregelen (kwalitatief capaciteitsprobleem);

- het wegwerken van achterstallig onderhoud is als zelfstandig probleem opgepakt in plaats van als onderdeel van kwaliteitsverbetering van de (fysieke) leefomgeving in Haarlem;
- verkokering in de organisatie en gebrekkige coördinatie en afstemming;
- gebreken in planmatig en projectmatig werken;
- geen zakelijke en resultaatgerichte cultuur en aanpak bij de voorbereiding van de uitvoering; zo'n aanpak vergt onder meer een helder en eenduidig opdrachtgever- en opdrachtnemerschap, eenduidige randvoorwaarden voor projecten, monitoring van de voortgang, vasthouden aan gemaakte afspraken, uit oogpunt van aansturing adequate onderhoudsbestekken;
- onvoldoende goed functionerende en bruikbare informatievoorzieningsystemen (op financieel gebied, projectadministratie en monitoring van de voortgang van de uitvoering).

Analyse oorzaken: Beleid, organisatie en uitvoering

In het analysemodel dat we hebben gebruikt, wordt verondersteld, dat er problemen in prestaties van een gemeente ontstaan wanneer er geen evenwicht is tussen de 'bollen' beleid, organisatie (procedures) en uitvoering. In het geval van Haarlem zien we, dat er niet zozeer sprake is van een onevenwichtigheid maar dat de drie bollen elk matig zijn gevuld: er is te weinig beleid, er zijn manco's in de organisatie en de uitvoering loopt achter bij de mogelijkheden die de wel beschikbare financiële middelen bieden. Het gevolg is: oplopend achterstallig onderhoud, ondanks dat extra financiële middelen beschikbaar zijn.

Omslag in denken en doen

Welk beleid wordt gehanteerd om de onderhoudsachterstanden in te lopen en nieuwe te voorkomen?

Er is sprake van een omslag in het onderhoud van de openbare ruimte sinds het begin van dit decennium. Er is bij Gemeenteraad en College expliciet aandacht voor de kwaliteit van de openbare ruimte. Het Beleidsprogramma 2003-2006 noemt het inhalen van de onderhoudsachterstand als één van de prioriteiten van het College. In het algemeen is de kwaliteit van het onderhoud van de openbare ruimte meer in de publieke belangstelling

gekomen. Op diverse plaatsen in Nederland wordt gewerkt aan 'schoon, heel en veilig'.

Sinds 2002 wordt in Haarlem jaarlijks meer geld beschikbaar gesteld voor onderhoud van de openbare ruimte. Daardoor groeit het beschikbare budget in de richting van het landelijk gestelde normbudget voor onderhoud.

Doelbereiking

In hoeverre is het huidige onderhoudsbeleid en de uitvoering ervan toereikend om de doelstellingen voor 2012 te kunnen realiseren?

De beleidsdoelstelling voor 2012, zoals daar naar wordt verwezen in de onderzoeksvraag van dit rapport, impliceert dat in 2012 het achterstallig onderhoud volledig moet zijn ingelopen. Die doelstelling zal, ook gelet op signalen die vanuit de sector hierover worden gegeven, niet worden gehaald. Het beleid, de middelen, organisatie en de uitvoering zijn daarvoor ontoereikend.

Er ontbreekt een beleidskader dat politieke en maatschappelijke steun voor het onderhoud mobiliseert. Er ontbreekt een beleidskader dat sturend is voor de planning en uitvoering van onderhoudswerkzaamheden.

Zolang de onderhoudsbudgetten nog niet op normniveau zijn, wordt er daardoor een toename van het achterstallig onderhoud berekend. Deze kan in 2012 eventueel uitkomen op een bedrag van ongeveer €70 miljoen bij ongewijzigd beleid en ongewijzigde uitvoering.

In de sector Stadsbeheer wordt gewerkt aan:

- 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.

Deze verbeteringen zijn echter nog niet gerealiseerd. Zolang dat het geval is zal de uitvoering onvoldoende voortgang krijgen in het licht van de doelstelling voor 2012.

Vanuit de sector SB is aangegeven dat de doelstelling anders moet worden begrepen, namelijk dat in 2012 de onderhoudsbudgetten en het regulier onderhoud op normniveau zijn.

Die doelstelling zal met het huidig (financieel) beleid ook niet worden gehaald, onder meer vanwege de invloed van de financiële bezuinigings-taakstellingen in de afgelopen periode en mogelijk in de nabije toekomst.

6.2 Aanbevelingen

Er vinden in beleid, organisatie en uitvoering veranderingen plaats die er op wijzen dat het inhalen van de onderhoudsachterstanden mogelijk is. Toch zijn er nog aanbevelingen te doen die er voor zorgen dat de centrale doelstelling voor het inlopen van achterstallig onderhoud rond 2012 zoveel mogelijk binnen bereik komt - mede gekoppeld aan het bedrag van € 60,8 miljoen - en dat de voortgang in de uitvoering wordt bevorderd.

De aanbevelingen moeten bevorderen dat:

- de Raad en het College aandacht voor de achterstand in onderhoud van de openbare ruimte blijven houden en dat er extra gelden beschikbaar blijven komen voor een langere periode (10 à 15 jaar);
- de sector SB het College daarbij op een goede wijze ondersteunt en bijdraagt aan beleid en uitvoering op basis van de juiste gegevens over de toestand van de openbare ruimte;
- de sector SB de uitvoering voortvarend en volgens planning ter hand blijft nemen en de voortgang van de uitvoering nauwlettend kan volgen en er zonodig bijgestuurd kan worden.

Voor de sturing

De aanbevelingen sluiten aan bij de mogelijkheden die de Raad heeft voor de sturing van het inlopen van achterstallig onderhoud.

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

Voor de uitvoering

Voor een adequate uitvoering van het beleid en het programma kunnen voor de gemeentelijke organisatie de volgende aanbevelingen worden gedaan.

- De sector SB moet de ingezette trajecten versneld doorzetten.
- 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.
- 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.
- 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.
- In de doorontwikkeling van de organisatie zal ook aandacht moeten worden besteed aan verandering van werkwijzen en cultuurverandering (meer zakelijk en meer resultaatgericht).

Bijlage 1: Lijst van geraadpleegde documenten

<i>Registratienr.</i>	<i>Onderwerp</i>	<i>Datum</i>
104688	Meerjarenplanning onderhoud openbare wegen in de gemeente Haarlem	12-01-1991
101709	Programma straten en wegen 1991/aanleg rode stroken	07-06-1991
208173	Onderhoudsprogramma straten en wegen 1993	17-12-1993
200150	Onderhoudsprogramma straten en wegen 1992	13-01-1992
93.555	Programma onderhoud straten en wegen 1991	18-12-1990
Heidemij	Onderhoud openbare wegen in de gemeente Haarlem	29-06-1993
H. van Beijeren	Besteding stelpost vernieuwing bestrating 1993	24-05-1993
	Wijkraad Slachthuisbuurt	08-04-1993
CH 93/432	Besteding stelpost vernieuwing bestrating 1993	04-05-1993
	Onderhoud openbare wegen in de gemeente Haarlem	06-1993
CH 94/75	Onderhoudsprogramma straten en wegen 1994	06-01-1994
GWD 95/7	Gedeeltelijk inhalen achterstand Investerings	27-06-1995
CH 95/2151	Groot onderhoud verhardingen 1996	12-12-1995
H. Vriend e.a.	Memo aan MEC	21-03-1996
F. Boom	Ontwerp IP 1997-2007	13-06-1996
	Onderhoudsplanning 1997-2006 Rapportage 1996	16-12-1996
MEC 97/282	Inventarisatie Achterstallig Onderhoud	18-11-1997
CH 96/2535	Vernieuwen bestrating 1997	24-12-1996
MEC 97/282	Inventarisatie achterstallig onderhoud	11-11-1997
PRC Moret Ernst & Young	Onderhoudskosten infrastructuur	23-10-1998
	Benchmarkonderzoek	
WSO/1997/675	Inventarisatie openbare speelvoorzieningen	17-03-1998
Memo	Prioriteitenvolgorde achterstallig onderhoud	27-08-1998
CH 98/284	Vernieuwen bestrating 1998; bestedingsvoorstel voor stelpost 51.50 a.b. uit het IP 1998-2007	17-02-1998
CH 99/1252	Beheer en onderhoud wegen, kunstwerken en oevervoorzieningen	08-1999
Oranjewoud	Onderzoek beheerskosten gemeente Haarlem	17-04-2001
SB/CH/750	Onderhoud van de stad; kwaliteit - en kostenormering wegen, oevervoorzieningen en bruggen	15-05-2001
SB/CH/750	Onderhoud van de stad; kwaliteits- en kostenormering wegen, oevervoorzieningen en	17-04-2001

<i>Registratienr.</i>	<i>Onderwerp</i>	<i>Datum</i>
	bruggen	
01-1581	Voorstel voor vervanging van de Nagtzaambrug	18-12-2001
CH 2000/766	Vernieuwen bestrating 2000, besetingsvoorstel voor stelpost 61.90a uit het IP 2000-2009	27-06-2000
CH/2002/343	Achterstallig onderhoud bruggen; draagkrachtherstel 66 bruggen	
CH/2002/343	Achterstallig onderhoud bruggen; draagkrachtherstel 66 bruggen	
NAT/2002/28	Heroriëntatie Groen; verwerking inspraakresultaten	
SB/CH/2002/300	Onderhoud van de stad	
	Motie Achterstallig onderhoud	25-06-2003
	Amendement	23-06-2003
	Uitvoering motie 62/amendement 63	
BOR/2003/24	Walmuur Leidsevaart; verkeerstechnische noodmaatregelen en plan van aanpak voorbereiding	
BOR/2003/1053	Heroverweging heroriëntatie groen	
BOR/2003/395	Normering budgetten openbare ruimte	
	PvA Draagkrachtherstel bruggen	10-2003
	Verslag van de vergadering van Commissie Stadsbeheer	11-12-2003
DHV	Basiskwaliteit openbare ruimte	Maart 2005
SB/BOR	Basiskwaliteit openbare ruimte	18 mei 2005

Raadsstukken

Kadernota's gemeente Haarlem

Kadernota 1998

Kadernota 1999

Kadernota 2000

Kadernota 2001

Kadernota 2002

Kadernota 2003

Kadernota 2004

Investeringsplannen Gemeente Haarlem

Investeringsplan	1991 - 2000
Investeringsplan	1992 - 2001
Investeringsplan	1993 - 2002
Investeringsplan	1994 - 2003
Investeringsplan	1995 - 2004
Investeringsplan	1996 - 2005
Investeringsplan	1997 - 2006
Investeringsplan	1998 - 2008
Investeringsplan	2000 - 2009
Investeringsplan	2001 - 2004
Investeringsplan	2002 - 2007

Beleidsprogramma 2003 - 2006

Verslagen van Raadscommissies voor (respectievelijk)

Openbare Werken	1978 - 1988
Gemeentewerken	1988 - 1998
Stadsbeheer	1998 - 2004

DHV, Kwaliteit openbare ruimte, juni 2001 (Amersfoort)

DHV, Basiskwaliteit openbare ruimte, maart 2005 (Haarlem)

Gemeente Amersfoort, Nota resultaat op straat, 2004

Gemeente Arnhem, Beleidsplan Buiten Gewoon Beter, 2002

Gemeente Leiden, Grip op kwaliteit, concept 2005

Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde personen

De heer J. Visser, wethouder ruimtelijke ontwikkeling binnenstad (grote projecten), facilitaire zaken en civiel en haven. De heer R. Apeldoorn, SB, voorheen medewerker afdeling Middelen & Control, thans afdeling BOR

De heer N. Brink, directeur SB

De heer L. Brouwer, SB, afdeling BOR, bureau Beheer Centraal

De heer A. Buijs, SB, afdeling BOR, bureau Beheer Centraal

De heer D. de Groot, SB, afdeling Middelen & Control

Mevrouw A. Kuijer-Driessen, SB, hoofd afdeling Stadswerk

De heer R. van Leersum, hoofd afdeling Middelen & Control

Mevrouw J. Hulsbosch, Sector Concernstaf, afdeling Concernfinanciën

Mevrouw A. Reekers, SB, afdeling BOR, hoofd bureau Beheer Centraal

De heer H. Wals, SB, hoofd afdeling BOR

Voormalige bestuurders/politici en ambtenaren

De heer J. Haverkort (oud raadslid en wethouder)

De heer W. Mensink (oud raadslid en wethouder)

De heer A. Gudde (oud raadslid en wethouder)

De heer P. Toorenburgh (voormalige directeur OW, thans SB)

De heer H. Monée (voormalige directeur OW, thans SB)