

Integraal Beheer Openbare Ruimte



Deel II 'Integraal Verzorgend OnderhoudsPlan'

Integraal Beheer Openbare Ruimte Gemeente Almelo

Integraal Verzorgend OnderhoudsPlan



Opdrachtgever: gemeente Almelo
Projectleider gemeente: de heer A. Dohmen
Projectleider adviesbureau: mevrouw C.W. Jansen
Datum: augustus 2014

Colofon:

Dit rapport is in opdracht van gemeente Almelo samengesteld door:

*Eco Consult - Groen, Milieu & Management B.V.
Breukinklaan 52, 6951 NB Dieren
telefoon: 0313 - 42 00 66
fax: 0313 - 4962 25
e-mail: info@ecoconsult-gmm.nl
website: www.ecoconsult-gmm.nl*

Het project is begeleid door een gemeentelijke projectgroep samengesteld uit de volgende personen:

Bertil Albers, Arjan Dohmen (projectleider), Rob Gerrits, Jan de Jager, Jan Noteboom, Gert-Jan Oude Engberink, Jasper Renting, Melvin Sahupala, Arnold van der Staak, Patricia Veenstra en Machiel Wispels

Auteurs: Rick Lieverse en Karin Jansen

Reken- en tekenwerk: Wendy van Gijssel en Sacha Roering

Foto's: Eco Consult (tenzij anders vermeld bij de foto)

augustus 2014

Deze uitgave is met grote zorgvuldigheid samengesteld. Noch de auteurs, noch de opdrachtgever kunnen aansprakelijk worden gesteld voor eventuele schade als gevolg van onjuistheden en/of onvolkomenheden ten gevolge van het gebruik van deze uitgave.

INHOUD

INHOUD	5
LEESWIJZER	6
1. INLEIDING	7
1.1. Doel van IVOP	7
1.2. Afbakening IBOR en IVOP	7
1.3. Status van IVOP	8
2. INSTRUMENTEN	9
2.1 Kwaliteitscatalogus	9
2.2 Moederbestek	10
2.3 Functionele eenheden	11
3. KWALITEIT IN BEELD	12
3.1 Huidige onderhoudskwaliteit	12
3.2 Financiële toelichting nulmeting	15
4. KWALITEIT IN DE TOEKOMST	16
4.1 Verkenning scenario's toekomstige onderhoudskwaliteit	16
4.2 Conclusies	22
4.3 Kanttekeningen bij de doorrekening	22
4.4 Aanbevelingen	23
5. TOEZICHT OP KWALITEIT	26
5.1 Definitie toezicht	26
5.2 Onderhoudsbestek	26
5.3 Stappenplan toezicht	27

LEESWIJZER

IBOR-map

Voorliggende Kwaliteitscatalogus is één van de in totaal negen documenten uit de IBOR-map. De documenten zijn genummerd in 'hiërarchische' volgorde:

<i>Beleidsniveau</i>	<i>Deel</i>	<i>Naam</i>
	Deel 0	Introductie
Strategisch niveau	Deel I	Beleidsnota IBOR
Tactisch niveau	Deel II	Integraal Verzorgend OnderhoudsPlan (IVOP)
	Deel III	Kaart functionele eenheden
	Deel IV	Kwaliteitscatalogus
	Deel V	Handreiking bewonersbetrokkenheid
	Deel VI	Rapportage nulmeting
Operationeel niveau	Deel VII	Moederbestek onderhoud
	Deel VIII	Handleiding meten

Integraal Verzorgend OnderhoudsPlan

Dit plan is opgebouwd uit vijf hoofdstukken. Hoofdstuk 1 is een inleidend hoofdstuk met doel, afbakening en status van het plan. In hoofdstuk 2 is een toelichting gegeven op de instrumenten die voor IBOR - en voor IVOP in het bijzonder - zijn ontwikkeld. Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van de huidige onderhoudskwaliteit van openbare ruimte in de gemeente en de bijbehorende financiële onderbouwing. Om een keuze te kunnen maken voor de toekomstige onderhoudskwaliteit is in hoofdstuk 4 een aantal mogelijke scenario's uitgewerkt, elk voorzien van de bijbehorende financiële consequenties. In hoofdstuk 5 tenslotte, is ingegaan op de manier waarop toezicht gehouden kan worden op het halen van de afgesproken onderhoudskwaliteit.

Het plan bevat geen 'eigen' bijlagen. Wel wordt er verwezen naar andere documenten uit de IBOR-map. Deze documenten zijn niet te zien als exclusieve bijlagen voor het IVOP en om die reden als aparte documenten in de map opgenomen.

1. INLEIDING

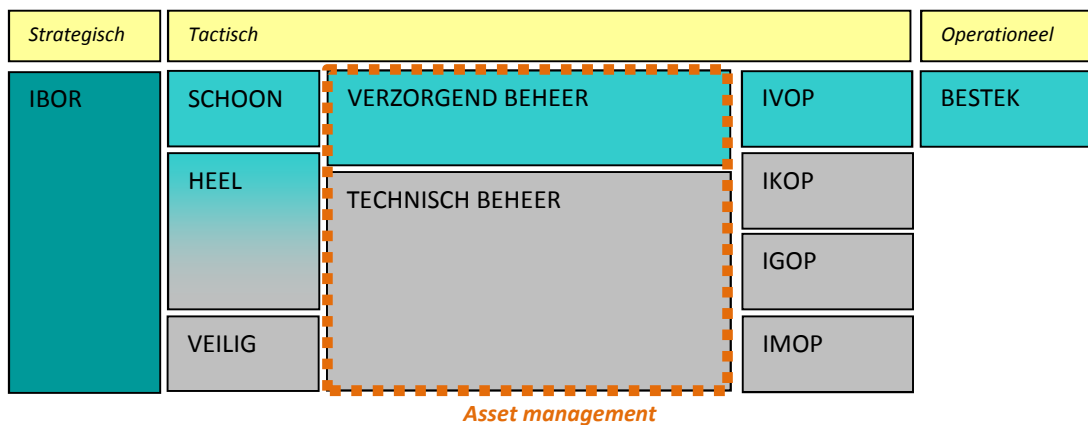
Gemeente Almelo voert het beheer van de openbare ruimte integraal en op een kwaliteitsgestuurde wijze uit en noemt dit kortweg IBOR. In de beleidsnota IBOR is het strategisch beleid voor het totale beheer geformuleerd. Deze nota vormt daarmee de koepel voor onder andere het voorliggende Integraal Verzorgend OnderhoudsPlan (IVOP) dat op tactisch niveau inzoomt op een onderdeel van het beheer namelijk het verzorgend beheer. In dit eerste hoofdstuk van IVOP wordt ingegaan op het doel, de afbakening en de status van dit plan.

1.1. Doel van IVOP

Het Integraal Verzorgend OnderhoudsPlan (IVOP) is een nadere uitwerking van een onderdeel van IBOR (= het verzorgend beheer) en heeft tot doel de beheerders handvatten te geven om te kunnen sturen op de integrale kwaliteit van het verzorgend beheer van de openbare ruimte.

1.2. Afbakening IBOR en IVOP

De beleidsnota IBOR (zie elders in de IBOR-map) beschrijft op strategisch niveau de wijze waarop gemeente Almelo invulling geeft aan het totale beheer van de openbare ruimte (= IBOR) en geeft hiermee input voor de tactische uitwerking en de uiteindelijke operationele uitvoering. Onderstaande afbeelding maakt de onderlinge samenhang inzichtelijk.



*Asset management betreft de activiteiten waarmee een organisatie uitvoering geeft aan het optimaal beheeren van de assets en de daarmee verbonden prestaties, risico's en investeringen gedurende de gehele levenscyclus, met als doel het realiseren van het strategische bedrijfsplan en de doelstellingen van de organisatie.
Bron: Leidraad Systems Engineering binnen de GWW-sector.*

Op tactisch niveau is onderscheid gemaakt tussen *verzorgend* beheer en *technisch* beheer. Het verzorgend beheer richt zich op het ‘schoon’ en in beperkte mate ‘heel’ houden van de voorzieningen in de openbare ruimte. Het technisch beheer richt zich uitsluitend op de aspecten ‘heel’ en ‘(technisch) veilig’. In het **IVOP** is het verzorgend beheer uitgewerkt. Gelijktijdig met het IVOP is het bijbehorende onderhouds(beeld)bestek (**BESTEK**) gemaakt waarin de kaders voor de uitvoering op het operationele niveau zijn vastgelegd. Voor het technisch (inclusief het bijbehorend financieel) beheer werkt de gemeente met instrumenten IMOP (Integraal Meerjaren OnderhoudsPerspectief), IGOP (Integraal Groot Onderhoud en vervangingsProgramma) en IKOP (Integraal Klein OnderhoudsPlan).

1.3. Status van IVOP




Het IVOP is geen statisch plan maar kan gezien worden als een plan ‘in de steigers’. Het plan moet ontwikkelen en meegroeien met de (beheer)organisatie en steeds aangepast worden aan de hand van (maatschappelijke) ontwikkelingen.

2. INSTRUMENTEN

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de instrumenten die specifiek voor Almelo ontwikkeld zijn om de kwaliteit van het verzorgend onderhoud van de openbare ruimte in beeld te brengen en behulpzaam zijn bij het maken van afspraken over de toekomstig te realiseren kwaliteiten. Concreet gaat het dan om een kwaliteitscatalogus, moederbestek en een kaart met functionele eenheden, welke alledrie terug te vinden zijn als zelfstandige documenten binnen de IBOR-map.

2.1 Kwaliteitscatalogus

Een belangrijk instrument binnen IBOR en voor IVOP is de Kwaliteitscatalogus. Hierin is voor 36 beheercategorieën de onderhoudskwaliteit op drie verschillende niveaus beschreven: Hoog, Basis en Laag. Per kwaliteitsniveau geven een foto en beschrijving een globale indruk van het bijbehorende kwaliteitsbeeld. Het zwaartepunt wordt gevormd door een opsomming van de relevante beeldaspecten die tezamen het beeld bepalen. Onderstaande figuur geeft de principe-opbouw van de kwaliteitsbladen aan.

	1. Groen – BOOMSPIEGELS EN – STAMMEN		
	HOOG	BASIS	LAAG
Groep en naam beheercategorie	De boomspiegels en boomstammen (= het deel tussen bodem en eerste takkrans) van alle bomen in verharding, gras of beplanting (m.u.v. bos- en bosplantsoen).		
Definitie beheercategorie	Meeteenheid Stuk		
Kwaliteitsniveau			
Foto van 1 of meerdere kwaliteitscriteria			
Algemene omschrijving van het beeld	Algemene omschrijving De boomspiegel en de boomstam zien er verzorgd uit.	Algemene omschrijving De boomspiegel en de boomstam zien er redelijk verzorgd uit.	Algemene omschrijving De boomspiegel en de boomstam zien er matig verzorgd uit.
Beschrijving van beeldbepalende en meetbare kwaliteitscriteria	<p><i>Beeldaspecten</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Onkruidbedekking boomspiegels ≤ 5% • Zwerfafval ≤ 1 stuks in de boomspiegels • Bedekking stamoppervlak door stamopschot: ≤ 5% per stuk • Bedekking boomspiegel door wortelopschot: ≤ 20% per stuk • Gemiddelde lengte wortel- en/of stamopschot: ≤ 20 cm per stuk 	<p><i>Beeldaspecten</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Onkruidbedekking boomspiegels ≤ 20% • Zwerfafval ≤ 3 stuks in de boomspiegels • Bedekking stamoppervlak door stamopschot: ≤ 25% per stuk • Bedekking boomspiegel door wortelopschot: ≤ 50% per stuk • Gemiddelde lengte wortel- en/of stamopschot: ≤ 50 cm per stuk 	<p><i>Beeldaspecten</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Onkruidbedekking boomspiegels ≤ 40% • Zwerfafval ≤ 8 stuks in de boomspiegels • Bedekking stamoppervlak door stamopschot: ≤ 50% per stuk • Bedekking boomspiegel door wortelopschot: ≤ 100% per stuk • Gemiddelde lengte wortel- en/of stamopschot: ≤ 100 cm per stuk
Eenheidsprijzen voor onderhoud	Onderhoudskosten € 6,89/ st / jr	Onderhoudskosten € 4,95/ st / jr	Onderhoudskosten € 3,36/ st / jr

De kwaliteitscriteria bestaan uit objectief meetbare criteria en zijn vrijwel alle ontleend aan de landelijke standaard voor kwaliteitsnormering van CROW¹. Om zo goed mogelijk aan te sluiten op de Almelo praktijk is soms gekozen voor een beperkte aanpassing of samenvoeging van criteria. Globaal is hierbij onderstaand schema aangehouden:

CROW	A+	A	B	C	D
Almelo		HOOG	BASIS	LAAG	

Voor een gedetailleerd overzicht van de samenhang tussen de kwaliteitscriteria van Almelo en CROW wordt verwezen naar de tabel in de kwaliteitscatalogus zelf (IBOR-map deel IV, bijlage A).

2.2 Moederbestek onderhoud

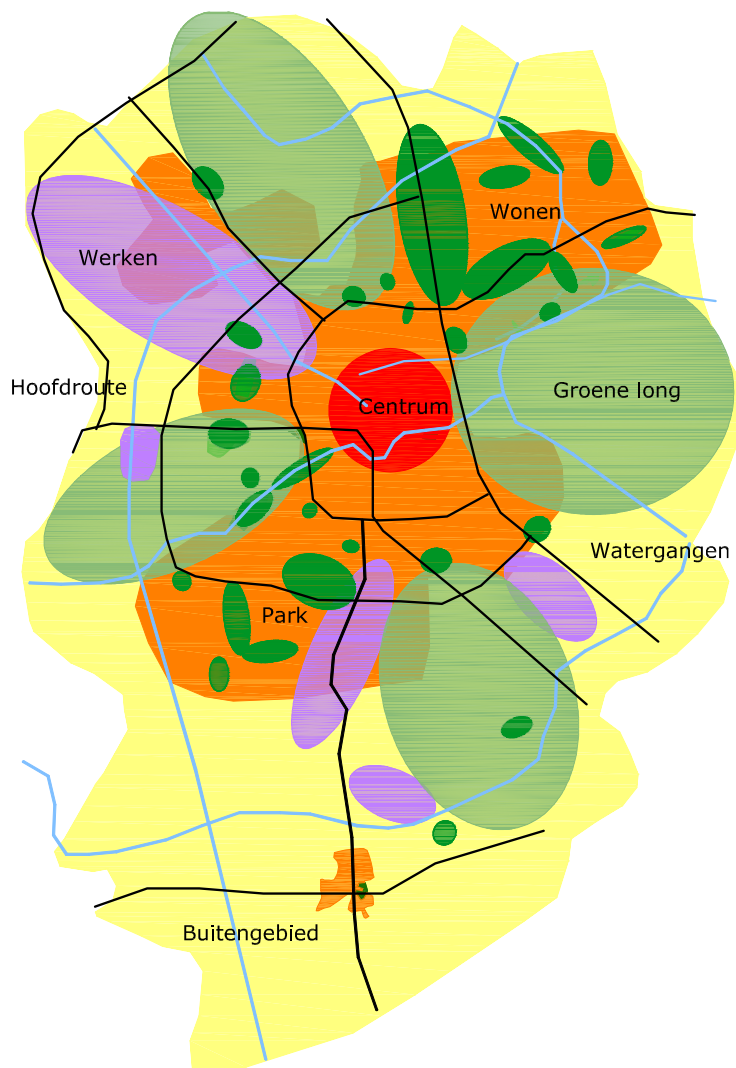
Aan de Kwaliteitscatalogus is een zogeheten 'Moederbestek onderhoud' gekoppeld waarin per kwaliteitsniveau voor iedere beheercategorie standaard besteksposten zijn opgenomen. Met behulp van dit moederbestek kan de gemeente voor de werkzaamheden in het kader van het verzorgend beheer één of meerdere onderhouds(beeld)bestekken maken waarmee desgewenst zowel intern als extern opdracht kan worden gegeven voor onderhoudswerkzaamheden. Het Moederbestek onderhoud is als zelfstandig document opgenomen in de IBOR-map (deel VII). Onderstaande afbeelding geeft een uitsnede van het bestek weer.

BESTEK- POST- NUMMER		CATALOGUSNUMMER HOOFD- CODE	DEF CODE 1 2 3 4 5 6	OMSCHRIJVING	EEN- HEID	HOEVEELHEID RESULTAATS- VERSLICHTING	HOEVEELHEID TER INLICHTING
2				Groen - GRASVEGETATIES			
20				Groen - GRASVELDEN Regelmatig gemaaid grasvegetaties met visueel-, ruimtelijke, recreatieve of waterbergende (wadi's) functie. Voor de onderliggende besteksposten gelden de kwaliteitsseisen zoals uitgewerkt in de kwaliteitscatalogus 2013 van de gemeente Almelo die bij dit bestek is verstrekt.			
2010				Kaal oppervlak (dichtheid grasmat) In onderliggende post(en) wordt met dichtheid bedoeld dat de grasmat op die plaatsen niet gesloten is. Een gedeelte van de grasmat heeft een kaal oppervlak, waar geen gras staat/groeit.			
201010		709999		Groen-gras-dichtheid. Betreft mate van kaal oppervlak in grasvelden (dichtheid van de grasmat) Te onderhouden oppervlakte: Kwaliteitsniveau: Almelo Hoog Reactietijd na bestekmelding: 3 werkdagen Vrijgekomen materialen verzamelen en vervoeren naar een erkende (eind) verwerkingsinrichting	week		V

¹ Stichting CROW is een landelijk kennisplatform voor Infrastructuur, Verkeer, Vervoer en Openbare Ruimte.

2.3 Functionele eenheden

Het is de wens van de gemeente Almelo om gebiedsgericht te kunnen sturen op de kwaliteit van de openbare ruimte en dus ook op de kwaliteit van het verzorgend onderhoud. De gemeente beschikt daartoe over een Kaart Functionele Eenheden waarbij onderscheid is gemaakt in tien gebieden ('functionele eenheden' genoemd) met een vergelijkbare inrichting en/of gebruik. De afbeelding hierna geeft een schematische weergave van de functionele eenheden. De gedetailleerde Kaart Functionele Eenheden is als zelfstandig document opgenomen in de IBOR-map (deel III).



3. KWALITEIT IN BEELD

Dit hoofdstuk bevat een samenvatting van de bevindingen over de huidige kwaliteit zoals deze tijdens een gemeentebrede nulmeting in 2012 is onderzocht. De resultaten zijn mede met behulp van beeldmateriaal en een doorrekening aanschouwelijk gemaakt. De uitgebreide rapportage van de nulmeting is als apart document in de IBOR-map opgenomen (deel VI).

3.1 Huidige onderhoudskwaliteit

In september 2012 is een uitgebreide nulmeting in de gemeente Almelo uitgevoerd. Het doel van de nulmeting was het geven van een objectieve en representatieve weergave van de actuele onderhoudskwaliteit van de openbare ruimte. Hiervoor zijn 105 meetlocaties aangewezen die verspreid zijn gelegen over de tien benoemde functionele eenheden (zie § 2.3). Op iedere meetlocatie zijn de aanwezige openbare voorzieningen op vooraf geformuleerde kwaliteitscriteria beoordeeld. In totaal zijn bijna 5.000 metingen verricht.

De nulmeting is uitgevoerd aan de hand van de schaalbalken uit de CROW Kwaliteitscatalogus openbare ruimte 2010. Bij de meting zijn steeds de werkelijk gemeten waarden genoteerd en deze zijn achteraf ingedeeld naar de voor Almelo op maat gemaakte kwaliteitsindeling. Onderstaande tabel brengt de Almelse kwaliteitsindeling in hoog-basis-laag in beeld. In geval de aangetroffen kwaliteit lager uitviel dan het niveau 'laag' is dit steeds aangegeven met 'minder dan laag'.

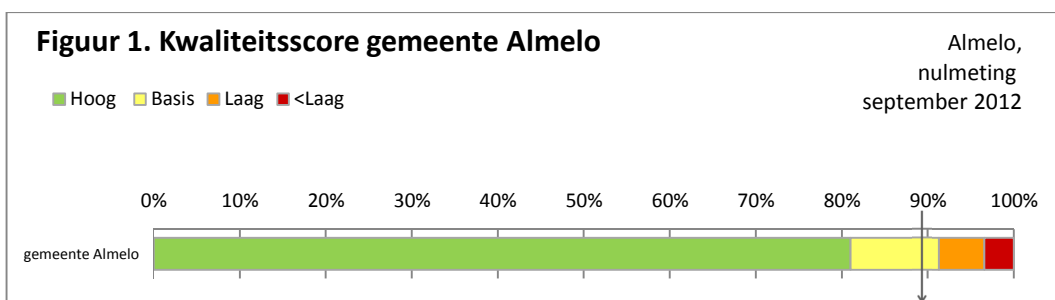
Kwaliteitsniveau	Omschrijving	Indicatie kwaliteit
Hoog	Goed	Mooi en comfortabel
Basis	Voldoende	Functioneel
Laag	Matig	Onrustig beeld, discomfort of enige vorm van hinder
Minder dan laag	Slecht	Kapitaalvernietiging, uitlokking van vernieling, functieverlies, juridische aansprakelijkheidsstelling of sociale onveiligheid

In het separate document 'Rapportage nulmeting' in de IBOR-map (deel VI) zijn de gevolgde werkwijze en de uitkomsten van de nulmeting nader beschreven. In deze paragraaf wordt volstaan met de hoofdlijnen en conclusies. Passend bij de strategie van de gemeente (zie beleidsnota IBOR) is ervoor gekozen om de huidige onderhoudskwaliteit op een gebiedsgerichte (= per functionele eenheid) wijze weer te geven.

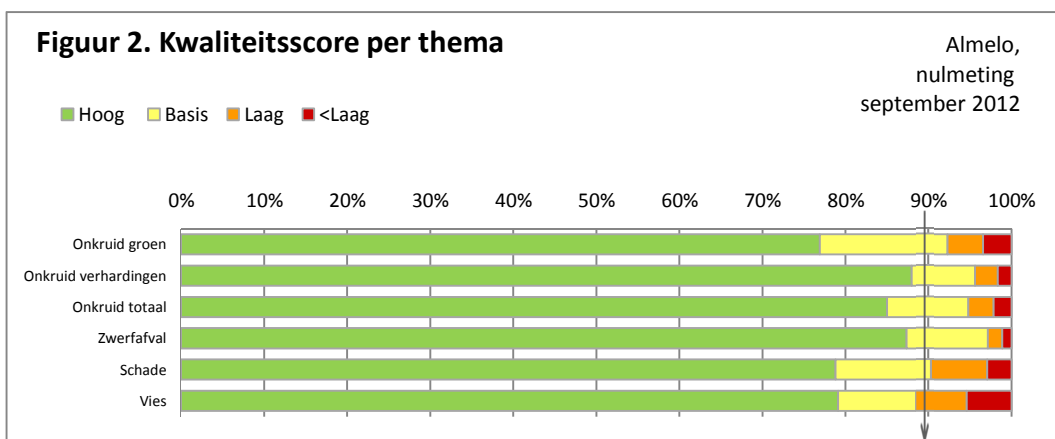
Resultaten nulmeting

De belangrijkste bevindingen uit de nulmeting zijn:

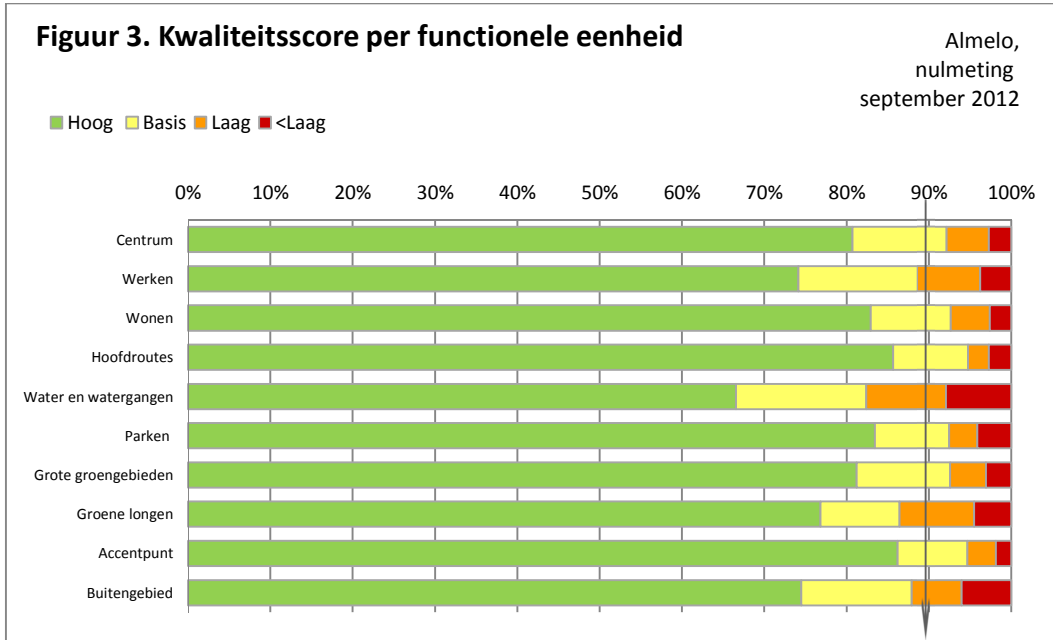
- De algehele onderhoudskwaliteit scoort op niveau Basis (zie figuur 1). Conform de CROW voorwaarden wordt hierbij gekeken op welk kwaliteitsniveau 90% van de meetlocaties scoort.



- Het merendeel van de beeldmeetlatten scoort op niveau Hoog. Slechts een beperkt aantal beeldmeetlatten veroorzaakt de scores in Laag en < Laag. Het feit dat het merendeel van de onderhoudsaspecten op 'Hoog' uitkomt, kan erop wijzen dat er speelruimte is om de lage(re) scores weg te werken zonder extra financiën.
- De meeste lage scores behoren bij de thema's 'schade' en 'vies' (zie figuur 2). Deze thema's vragen dan ook de meeste aandacht en met het verbeteren van deze scores zal ook de kwaliteitsbeleving van de openbare ruimte als totaal kunnen stijgen.

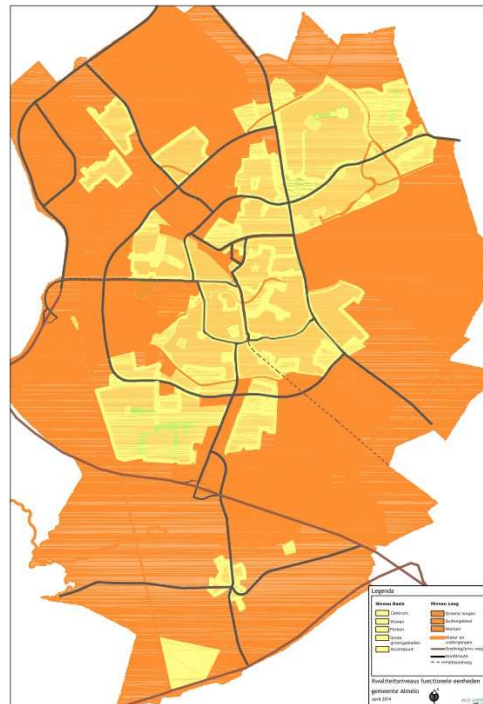


- Er is niet één functionele eenheid die kwaliteitsniveau Hoog scoort. De meeste functionele eenheden scoren niveau Basis met uitzondering van de eenheden 'Werken', 'Water en watergangen', 'Groene longen' en 'Buitengebied'. Deze scoren niveau Laag (zie figuur 3).



Op een andere wijze weergegeven ziet het huidige kwaliteitsprofiel er als volgt uit:

Functionele eenheid	Huidig kwaliteitsniveau (= nulmeting)
Centrum	Basis
Werken	Laag
Wonen	Basis
Hoofdroutes	Basis
Water en watergangen	Laag
Parken	Basis
Grote groengebieden	Basis
Groene longen	Laag
Accentpunt	Basis
Buitengebied	Laag



3.2 Financiële toelichting nulmeting

Als onderdeel van IBOR / IVOP is voor Almelo een rekentool ontwikkeld om voor de verschillende kwaliteitsniveaus de bijbehorende structurele onderhoudskosten te kunnen calculeren². Deze rekentool kan ook ingezet worden om te berekenen wat het huidige onderhoudsbeeld zou moeten kosten. Door de aldus berekende kosten te vergelijken met de ingezette middelen vanuit de begroting kan een uitspraak gedaan worden over het rendement van de besteding van het onderhoudsbudget.

Onderstaande samenvattende tabel laat zien welke kosten berekend zijn voor het onderhoudsbeeld tijdens de nulmeting:

Nulmeting – doorrekening onderhoudskosten	
Groen	€ 1.400.000
Water	€ 5.000
Straatmeubilair	€ 130.000
Speel/sportvoorzieningen	€ 70.000
Openbare verlichting	€ 30.000
Verkeers- en verwijsvoorzieningen	€ 130.000
Verhardingen	€ 990.000
Civieltechnische kunstwerken	€ 40.000
Stelpost groenafval	€ 100.000
TOTAALKOSTEN (afgerond)	€ 2.900.000
BESCHIKBAAR VOLGENS BEGROTING (indicatief)	€ 3.000.000
OVERSCHOT	€ 100.000
Eenheidsprijs per m2 openbare ruimte	€ 0,28

In zijn algemeenheid kan uit deze doorrekening worden afgeleid dat het bestede budget en het daadwerkelijk gerealiseerde kwaliteitsbeeld met elkaar in de pas lopen.

² De uitkomsten hebben een indicatief karakter. Voor diverse onderwerpen en onderdelen is nog een nadere uitdieping nodig om tot voldoende betrouwbare uitspraken te kunnen komen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar § 4.3.

4. KWALITEIT IN DE TOEKOMST

Dit hoofdstuk brengt in de vorm van scenario's diverse kwaliteitsprofielen voor het onderhoud van de openbare ruimte in beeld en laat zien wat de bijbehorende financiële consequenties zijn. Er zijn nog diverse kanttekeningen te plaatsen zijn bij de doorrekening van de scenario's en ook deze komen in dit hoofdstuk aan de orde.

4.1 Verkenning scenario's toekomstige onderhoudskwaliteit

Uitgangspunt van IBOR is dat binnen de onderscheiden functionele eenheden eenzelfde kwaliteitsniveau wordt gehanteerd voor de aanwezig beheercategorieën. Op grond hiervan kunnen verschillende kwaliteitsprofielen geformuleerd worden.

Ter verkenning van het 'speelveld' worden hierna als eerste twee uiterste scenario's en één 'gemiddeld' scenario in beeld gebracht:

- **Scenario 'hoog'**: alle voorzieningen in de openbare ruimte worden op het hoogste Almelose kwaliteitsniveau onderhouden;
- **Scenario 'laag'**: alle voorzieningen in de openbare ruimte worden op het minimale Almelose kwaliteitsniveau onderhouden;
- **Scenario 'basis'**: alle voorzieningen in de openbare ruimte worden op het gemiddelde Almelose kwaliteitsniveau onderhouden.

In deze nota is vervolgens het scenario 'basis' als vertrekpunt genomen en zijn kwaliteitsniveaus per functionele eenheid hoger of juist lager ingevuld. Dit geeft de volgende 3 thematische scenario's:

- **Scenario 'wens'**: een kwaliteitsprofiel dat ambitie en realistische haalbaarheid in zich verenigt door extra kwaliteit te leggen waar dit duidelijk toegevoegde waarde heeft en minimale kwaliteit waar het kan;
- **Scenario 'zuinig'**: een kwaliteitsprofiel dat inspeelt op financieel beperkte mogelijkheden en waarin een sober onderhoud centraal staat;
- **Scenario 'balans'**: een kwaliteitsprofiel dat het midden houdt tussen scenario 'wens' en 'zuinig'.

Navolgende tabel geeft een overzicht van de zes verschillende scenario's en maakt de onderlinge verschillen inzichtelijk.

OVERZICHT VERKENNENDE SCENARIO'S TOEKOMSTIGE ONDERHOUDSKWALITEIT ALMELO						
<i>Functionele eenheid</i>	<i>Scenario Hoog</i>	<i>Scenario Laag</i>	<i>Scenario Basis</i>	<i>Scenario Wens</i>	<i>Scenario Zuinig</i>	<i>Scenario Balans</i>
Centrum	Hoog	Laag	Basis	Hoog	Basis	Hoog
Werken	Hoog	Laag	Basis	Basis	Laag	Laag
Wonen	Hoog	Laag	Basis	Basis	Basis	Basis
Hoofdroutes	Hoog	Laag	Basis	Basis	Basis	Basis
Water en watergangen	Hoog	Laag	Basis	Basis	Laag	Basis
Parken	Hoog	Laag	Basis	Hoog	Basis	Basis
Grote groengebieden	Hoog	Laag	Basis	Basis	Laag	Basis
Groene longen	Hoog	Laag	Basis	Laag	Laag	Laag
Accentpunt	Hoog	Laag	Basis	Hoog	Basis	Hoog
Buitengebied	Hoog	Laag	Basis	Laag	Laag	Laag

Scenario 'hoog'

In scenario 'hoog' worden alle voorzieningen in de openbare ruimte op het hoogste Almelose kwaliteitsniveau onderhouden. Navolgende doorrekening laat zien dat om dit te realiseren een stijging van het onderhoudsbudget met circa 2 miljoen euro nodig zou zijn.

Scenario 'hoog' – doorrekening onderhoudskosten		
Groen		€ 2.170.000
Water		€ 8.000
Straatmeubilair		€ 220.000
Speel/sportvoorzieningen		€ 70.000
Openbare verlichting		€ 90.000
Verkeers- en verwijsvoorzieningen		€ 220.000
Verhardingen		€ 2.050.000
Civieltechnische kunstwerken		€ 70.000
Stelpost groenafval		€ 100.000
TOTAALKOSTEN (afgerond)		€ 5.000.000
BESCHIKBAAR VOLGENS BEGROTING (indicatief)		€ 3.000.000
TEKORT		€ 2.000.000
Eenheidsprijs per m2 openbare ruimte		€ 0,50

Scenario 'laag'

In scenario 'laag' worden alle voorzieningen in de openbare ruimte op het minimale Almelose kwaliteitsniveau onderhouden. Navolgende doorrekening laat zien dat deze aanpak in theorie een structurele bezuiniging mogelijk zou maken van circa 0,9 miljoen euro.

Scenario 'laag' – doorrekening onderhoudskosten		
Groen		€ 1.160.000
Water		€ 2.000
Straatmeubilair		€ 60.000
Speel/sportvoorzieningen		€ 30.000
Openbare verlichting		€ 10.000
Verkeers- en verwijsvoorzieningen		€ 60.000
Verhardingen		€ 660.000
Civieltechnische kunstwerken		€ 30.000

Stelpost groenafval	€ 100.000
TOTAALKOSTEN (afgerond)	€ 2.100.000
BESCHIKBAAR VOLGENS BEGROTING (indicatief)	€ 3.000.000
OVERSCHOT	€ 900.000
Eenheidsprijs per m2 openbare ruimte	€ 0,21

Scenario 'basis'

In scenario 'basis' worden alle voorzieningen in de openbare ruimte op het gemiddelde Almelose kwaliteitsniveau onderhouden. Navolgende doorrekening laat zien dat hiervoor een structurele verhoging van het onderhoudsbudget met 0,3 miljoen euro nodig zou zijn.

Scenario 'basis' – doorrekening onderhoudskosten	
Groen	€ 1.500.000
Water	€ 4.000
Straatmeubilair	€ 120.000
Speel/sportvoorzieningen	€ 50.000
Openbare verlichting	€ 30.000
Verkeers- en verwijsvoorzieningen	€ 120.000
Verhardingen	€ 1.310.000
Civieltechnische kunstwerken	€ 50.000
Stelpost groenafval	€ 100.000
TOTAALKOSTEN (afgerond)	€ 3.300.000
BESCHIKBAAR VOLGENS BEGROTING (indicatief)	€ 3.000.000
TEKORT	€ 300.000
Eenheidsprijs per m2 openbare ruimte	€ 0,33

Scenario 'wens'

Scenario 'wens' is het 'realistische ideaalplaatje' van de Almelose beheerders. Hierbij is gekozen voor een hoge onderhoudskwaliteit waar dit nodig en geëigend is (in centrum, parken en accentpunten vanwege de aard van de voorzieningen en de relatief hoge gebruiksdruk en representativiteit), een minimale kwaliteit waar het kan (in groene longen en buitengebied vanwege de aard van de voorzieningen en relatief lage gebruiksdruk) en een basiskwaliteit in de overige gebieden (onder meer woonwijken en bedrijventerreinen). Navolgende doorrekening laat zien dat hiervoor een structurele verhoging van het onderhoudsbudget met 0,4 miljoen euro nodig zou zijn.

Scenario 'wens' – doorrekening onderhoudskosten		
Groen		€ 1.590.000
Water		€ 10.000
Straatmeubilair		€ 150.000
Speel/sportvoorzieningen		€ 60.000
Openbare verlichting		€ 30.000
Verkeers- en verwijsvoorzieningen		€ 320.000
Verhardingen		€ 1.100.000
Civieltechnische kunstwerken		€ 40.000
Stelpost groenafval		€ 100.000
TOTAALKOSTEN (afgerond)		€ 3.400.000
BESCHIKBAAR VOLGENS BEGROTING (indicatief)		€ 3.000.000
TEKORT		€ 400.000
Eenheidsprijs per m2 openbare ruimte		€ 0,34

Scenario 'zuinig'

Scenario 'zuinig' gaat uit van een sober onderhoud van de Almelose openbare ruimte. Dit houdt in dat nergens de kwaliteit 'hoog' wordt gerealiseerd, een aantal functionele eenheden krijgt de kwaliteit 'basis' (centrum, woongebied, hoofdroutes, parken en accentpunten) en voor alle overige gebieden geldt een minimale kwaliteit (onder meer bedrijventerreinen en grote groengebieden). De doorrekening laat zien dat dit scenario overeenkomt met het huidige begroting en dus passend zou zijn.

Scenario 'zuinig' – doorrekening onderhoudskosten		
Groen		€ 1.400.000
Water		€ 7.000
Straatmeubilair		€ 110.000
Speel/sportvoorzieningen		€ 50.000
Openbare verlichting		€ 20.000
Verkeers- en verwijsvoorzieningen		€ 280.000
Verhardingen		€ 1.000.000
Civieltechnische kunstwerken		€ 40.000
Stelpost groenafval		€ 100.000

TOTAALKOSTEN (afgerond)	€ 3.000.000
BESCHIKBAAR VOLGENS BEGROTING (indicatief)	€ 3.000.000
TEKORT	€ 0
Eenheidsprijs per m2 openbare ruimte	€ 0,31

Scenario 'balans'

Scenario 'balans' tenslotte vormt de middenweg tussen het 'realistische ideaalplaatje' van scenario 'wens' en het sobere onderhoud van scenario 'zuinig'. Enkele functionele eenheden worden toch onderhouden op het hoogste Almelose kwaliteitsniveau (centrum en accentpunten), een beperkt aantal gebieden krijgt een minimale onderhoudskwaliteit (werken, groene longen en buitengebied) en alle overige gebieden wordt op een gemiddeld niveau onderhouden. De doorrekening laat zien dat hiervoor een structurele verhoging van het onderhoudsbudget met 0,25 miljoen euro nodig zou zijn.

Scenario 'balans' – doorrekening onderhoudskosten	
Groen	€ 1.510.000
Water	€ 9.000
Straatmeubilair	€ 140.000
Speel/sportvoorzieningen	€ 60.000
Openbare verlichting	€ 30.000
Verkeers- en verwijsvoorzieningen	€ 300.000
Verhardingen	€ 1.060.000
Civieltechnische kunstwerken	€ 40.000
Stelpost groenafval	€ 100.000
TOTAALKOSTEN (afgerond)	€ 3.250.000
BESCHIKBAAR VOLGENS BEGROTING (indicatief)	€ 3.000.000
TEKORT	€ 250.000
Eenheidsprijs per m2 openbare ruimte	€ 0,32

4.2 Conclusies

De doorrekening van de verschillende scenario's leidt vooralsnog (zie ook § 4.3) tot de volgende conclusies:

- Scenario's 'hoog' en 'laag' moeten beiden beschouwd worden als een theoretische verkenning en *zijn noch realistisch noch wenselijk om daadwerkelijk uit te voeren*. Een kwaliteitsprofiel waarbij alle voorzieningen op 'hoog' worden onderhouden vraagt om bijna een verdubbeling van het huidige onderhoudsbudget en zou betekenen dat ook gebiedsdelen waar dit feitelijk niet nodig is, een kwaliteitsverhoging wordt gerealiseerd. Het kwaliteitsprofiel 'laag' zou tot een zeer forse en vanuit financieel oogpunt onnodige verlaging van de onderhoudskwaliteit leiden. De kans op verloedering van de openbare ruimte³, hoge extra renovatiekosten als gevolg van kapitaalvernietiging en hogere kosten voor toezicht & handhaving is niet denkbeeldig;
- Scenario 'basis' waarbij alle voorzieningen op een gemiddeld niveau onderhouden worden is binnen bereik, maar *doet geen recht aan een kwaliteitsgestuurde aanpak*: hogere kwaliteit realiseren waar dit wenselijk/nodig is en lagere kwaliteit waar het kan. Door de gehele openbare ruimte op één standaard niveau te onderhouden wordt geen invulling gegeven aan de wens om gericht te sturen op kwaliteit en hiermee tot een passende differentiatie in kwaliteit op het niveau van functionele eenheden te komen;
- Scenario 'wens' zou kunnen gelden als 'stip aan de horizon': *het kwaliteitsprofiel om op termijn naar toe te werken*; bij nieuwe aanleg, renovaties en groot onderhoud zou hiermee reeds rekening gehouden kunnen worden;
- Scenario's 'zuinig' en 'balans' (of andere variaties hierop) sluiten in een situatie van teruglopende inkomsten en bezuinigingen het meest aan en komen daarmee in aanmerking voor de *kwaliteitsinzet op de korte termijn*.

4.3 Kanttekeningen bij de doorrekening

Inzet van de ontwikkelde rekentool is een goede manier om de scenario's door te rekenen, echter is de betrouwbaarheid ervan sterk afhankelijk van beschikbare informatie en de mate waarin rekening wordt gehouden met specifiek Almelose omstandigheden. Onderstaand zijn de belangrijkste kanttekeningen benoemd die van invloed zijn op de uitkomsten:

- Areal: de juistheid van het areaal is zeer bepalend voor de uitkomsten. Voor een enkele beheergroep ontbreekt een (actuele) betrouwbare inventarisatie en is een inschatting gemaakt door de verantwoordelijke beheerder. Verder geldt dat de lopende omschakeling naar de BGT-systematiek tot (tijdelijke) afwijkingen of onjuistheden kan leiden. Zo kan het zijn dat terreinen die tot de openbare ruimte behoren maar wel van de gemeente zijn, wel zijn meegeteld;

³ De zogenaamde 'broken window' theorie bewijst dat mensen in een minder goed onderhouden omgeving geneigd zijn tot normoverschrijdend gedrag zoals het plegen van vandalisme, graffiti spuiten en zelfs stelen (Keizer, K.S. Lindenberg, en L. Steg (2008) 'The spreading of disorder' in Science).

- **Begroting:** de huidige gemeentelijke begroting maakt geen onderscheid tussen verzorgend beheer en technisch beheer. Om de berekende kosten toch te kunnen vergelijken met de middelen uit de begroting, is door de beheerders een inschatting. Het is waarschijnlijk dat de praktijk hiervan afwijkt en de middelen vanuit de begroting meer of juist minder zijn;
- **Werkpakket (1):** voor iedere beheergroep is per kwaliteitsniveau een pakket van maatregelen opgesteld met bijbehorende normen, bewerkingspercentages en frequenties. Hierbij is uitgegaan van standaardnormen (IMAG), ten dele aangepast aan de Almelse omstandigheden en marktinformatie. Uiteraard blijft het een inschatting dat met betreffende pakket aan maatregelen onder Almelse omstandigheden ook daadwerkelijk het bedoelde kwaliteitsniveau gerealiseerd kan worden; ook dit kan tot afwijkingen leiden;
- **Werkpakket (2):** de beeldaspecten uit de Kwaliteitscatalogus (deel IV van de IBOR-map) vormen de basis voor het pakket van maatregelen. Bepaalde aspecten (bijvoorbeeld 'schade') zijn niet (volledig) meegenomen in het werkpakket aangezien sommige schades niet onder het 'verzorgend beheer' kunnen worden geschaard. De eenheidsprijzen per m² in de tabellen van de diverse scenario's en de eenheidsprijzen in de Kwaliteitscatalogus zijn dan ook globaal en indicatief.
- **Personeelsbestand:** de normen voor arbeid zijn doorgerekend voor een gemiddelde doorsnede van een werknemersbestand. Gemeente Almelo kent een relatief hoog aantal senioren binnen het personeel, hetgeen mogelijk (maar misschien ook niet) tot een lagere arbeidsproductiviteit leidt dan nu is aangenomen (seniorenindex);
- **Stortkosten:** de stortkosten voor groen- en grijsafval zijn over het algemeen forse kostenposten binnen de gemeentelijke begroting. De stortkosten voor groen blijken (nog) niet in beeld en hiervoor is een stelpost aangenomen.

Het mag duidelijk zijn dat bovenstaande kanttekeningen zodanig zijn, dat aan de uitkomsten van de doorrekening vooral een indicatieve waarde moet worden toegekend. Pas nadat bovenstaande punten nader zijn onderzocht en waar nodig (evidence based) zijn bijgesteld, ontstaat een voldoende gefundeerde basis om de keuze voor een bepaald kwaliteitsprofiel (met bijbehorende investering of bezuiniging) te kunnen bepalen.

4.4 Aanbevelingen

De genoemde kanttekeningen in § 4.3 leiden – samen met enkele voortschrijdende inzichten – tot aanbevelingen ten aanzien van zowel de gemeentelijke begroting als de rekentool:

Begroting

- **Splitsing van de budgetten naar verzorgend beheer en technisch beheer.** Door dit te doen wordt beter inzichtelijk welk bedrag nu daadwerkelijk besteed wordt aan verzorgende activiteiten en welk deel ingezet wordt voor het treffen van technische maatregelen;

- Nadere analyse groenbegroting: duidelijk is geworden dat de onderverdeling van budgetten naar groene beheergroepen niet juist is. Om tot een goede vergelijking tussen begroting en calculatie te komen is een nadere analyse (en wellicht benchmark) noodzakelijk;
- Terughoudend omgaan met algehele verlaging onderhoudsniveau: het is verleidelijk om door een algehele verlaging van het onderhoudsniveau snel een bezuiniging in te boeken. Als dit echter niet met beleid gebeurt, dan kan het zo zijn dat dit weliswaar op korte termijn leidt tot een bezuiniging, maar na verloop van jaren een kostenverhoging laat zien. Bij het doorvoeren van een verlaging van de onderhoudskwaliteit moet altijd een vertaling op maat gemaakt worden, waarbij ook het lange termijn effect wordt meegenomen.

Rekentool

- Doorlopend aanscherpen/bijstellen werkpakketten: aan de hand van aanbestedingen of urenregistraties in combinatie met kwaliteitsmetingen kan bekeken worden of de opgestelde werkpakketten overeenkomen met de praktijk. Als dat niet het geval is, dan dient de oorzaak bepaald te worden en – indien van toepassing – het werkpakket door het team BOR te worden aangepast;
- In beeld brengen stortkosten groenafval: gedurende enkele jaren (of structureel) registreren van de hoeveelheid vrijkomend groenafval en de bijbehorende stortkosten opdat niet meer gerekend hoeft te worden met een stelpost;
- Werkpakketten niveau 'laag' verfijnen: de werkpakketten maken voor wat betreft de gebruikte arbeidsnorm geen onderscheid tussen 'laag', 'basis' of 'hoog'; voor sommige activiteiten zal echter meer inspanning nodig zijn in geval het onderhoud minimaal is (denk bijvoorbeeld aan schoffelwerk en onkruidbestrijding op de verharding);
- Extra werkpakketten toevoegen: de huidige rekentool onderscheidt per kwaliteitsniveau één bijbehorend werkpakket waarmee gerekend wordt. Hierbij wordt echter geen rekening gehouden dat in een intensief gebruikt gebied (bijvoorbeeld centrum) meer beheerinspanning gedaan moet worden om het kwaliteitsniveau 'hoog' te bereiken dan bijvoorbeeld in het buitengebied. Voor een verdere verfijning is het een optie om een extra groep werkpakketten toe te voegen voor 'intensieve en/of representatieve gebieden' of juist voor 'extensieve en/of natuurlijke gebieden'.
- Controle en bijhouden areaal: voor wat betreft bijna alle beheergroepen is het bijbehorende areaal in beeld. Wel is het van belang dat nagegaan wordt in hoeverre het areaal ook binnen het beheer van de openbare ruimte valt. Daarnaast verdient het aanbeveling om alle voorzieningen zo veel als mogelijk digitaal op kaart vast te leggen, zodat controle en doorvoeren van mutaties doorlopend kan plaatsvinden. Hiermee

wordt ook de verdeling van voorzieningen over de functionele eenheden veel eenvoudiger⁴.

⁴ Het heeft tijdens het planproces de nodige inspanning gekost om alle hoeveelheden in beeld te krijgen en tot een verdeling naar functionele eenheid te komen. Voor de groenvoorzieningen en verhardingen was dit vrij eenvoudig, maar voor straatmeubilair, speel- en sportvoorzieningen, verkeers- en verwijsvoorzieningen, lichtmasten en civieltechnische kunstwerken vroeg dit veel tijd vanwege het ontbreken van een geografische koppeling met de kengegevens.

5. TOEZICHT OP KWALITEIT

Het werken met integrale onderhoudsbeelddbestekken houdt in dat de meeste verantwoordelijkheden en risico's bij de opdrachtnemer liggen. De opdrachtgever (gemeente) bepaalt en controleert de kwaliteit (het gewenste resultaat) en de opdrachtnemer heeft de vrijheid om te bepalen hoe deze wordt bereikt. Deze manier van werken betekent voor beide partijen een omschakeling in denken en werken. Zo dient de opdrachtgever (gemeente) het toezicht houden op een beelddbestek op een andere wijze vorm te geven dan het toezicht houden op een frequentiebestek.

5.1 Definitie toezicht

Een veelgebruikte definitie van toezicht is die van de Algemene Rekenkamer: "Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren". Geprojecteerd op IBOR verstaan we onder toezicht: Het beoordelen of het door de opdrachtnemer geleverde resultaat voldoet aan de afspraken en het – indien nodig – nemen van corrigerende maatregelen.

5.2 Onderhoudsbestek

De basis voor het toezicht is het contract tussen de opdrachtgever (gemeente) en de opdrachtnemer (interne of externe uitvoerende partij): het onderhouds(beeld)bestek. Wanneer het gaat om 'frequentieposten' dan betreft het toezicht voornamelijk het controleren van de werkzaamheden (is de afgesproken ronde gemaakt en wordt er vakkundig gewerkt?). Bij IBOR gaat het – zoals gezegd - ook om 'beeldposten' waardoor bij het toezicht houden het accent moet liggen op het resultaat van de werkzaamheden: het voorgeschreven kwaliteitsbeeld. Het mag duidelijk zijn dat het controleren van het resultaat van de werkzaamheden een andere instelling en werkwijze verlangt van de toezichthouder. Een goed toezichthouder gaat hierbij niet 'op de stoel van de opdrachtnemer zitten', maar stelt zich objectief, begeleidend en toetsend op.

In Almelo (maar ook bij veel andere gemeenten) kan er sprake zijn van 'gemengde' bestekken: een deel van de werkzaamheden is op basis van frequentie (waarbij de gemeente wel een bepaald – niet afdwingbaar – kwaliteitsniveau voor ogen heeft); een ander deel van de werkzaamheden is op basis van beeld (waarbij het kwaliteitsniveau wel afdwingbaar is). Belangrijk is om de wijze van meten en verrekenen goed te omschrijven en onderdeel van het bestek te laten zijn, zodat voor beide partijen helder is hoe en waarop wordt getoetst en er in vertrouwen kan worden gewerkt.

5.3 Stappenplan toezicht

Voor het houden van professioneel toezicht op het contract met de opdrachtnemende partij is het goed om de volgende stappen te doorlopen:

- a. Bepalen doelstelling
- b. Vaststellen meetmethode en werkwijze
- c. Meten
- d. Bijsturen

Hierna wordt per stap een korte nadere toelichting gegeven en wordt voor zover mogelijk een voorzet gedaan voor concrete invulling.

Ad a. Bepalen doelstelling toezicht

In de meeste gevallen is het houden van toezicht bedoeld om te controleren of de opdrachtnemer zijn werk naar behoren heeft gedaan en al dan niet recht heeft op betaling. Toezicht is in dit geval vooral bedoeld om de kosten te beheersen en het doel wordt kortweg 'afrekenen' genoemd. Andere, minder 'zware' doelen van toezicht kunnen zijn het 'toetsen' van het resultaat en het vroegtijdig 'signaleren' van eventuele afwijkingen. Toezicht in deze gevallen is dan vooral bedoeld om gefocust te blijven op de afgesproken kwaliteit en om in goed overleg tot eventuele aanpassingen of andere afspraken te komen, en minder (of niet) om de opdrachtnemer financieel te prikkelen. Bijkomend voordeel van laatste doelstellingen is dat onderling vertrouwen wordt opgebouwd en dat is belangrijk vooral bij partijen die nog niet veel ervaring hebben in kwaliteitsgestuurd werken.

Gemeente Almelo zet voornamelijk in op de eerstgenoemde en zwaarste doelstelling: 'afrekenen'.

Ad b. Vaststellen meetmethode en werkwijze

CROW heeft een standaard meet- en verrekenmethode ontwikkeld die gekoppeld is aan de schaalbalken van de CROW Kwaliteitscatalogus Openbare Ruimte welke model heeft gestaan voor de Almelose Kwaliteitscatalogus. Deze meet- en verrekenmethode is bedoeld voor de doelstelling 'afrekenen'. Mede daarom komt de voor Almelo gekozen meetmethode en werkwijze overeen met die van CROW. Uitzondering is de wijze waarop de meetlocaties zijn bepaald. Hiervoor is voor Almelo gebruik gemaakt van de zogeheten 'selectieve locatiemethode' en niet van de 'raster- of logische grenzenmethode' van CROW.

Gedetailleerdere informatie en instructies voor het toezicht houden is opgenomen in het document Handleiding meten van de IBOR-map (= deel VIII).

Ad c. Meten

Bij het meten gaat het erom het objectief en nauwgezet vastleggen van één of meerdere kwaliteitsaspecten op een bepaald moment binnen een bepaald gebied. Deze gegevens vormen de basis om te beoordelen of een opdrachtnemer voldoet aan zijn contractverplichtingen. Ook voor

gedetailleerde informatie over het meten wordt verwezen naar de Handleiding meten in de IBOR-map.

Ad d. Bijsturen

In het onderhouds(beeld)bestek dient te zijn vastgelegd hoe wordt gereageerd op geconstateerde gebreken en hoe een eventuele verrekening plaatsvindt. Bij 'verrekening' hoeft niet altijd gedacht te worden aan een korting (of boete of malus). Het komt ook voor – zij het in mindere mate en veelal alleen bij WSW-bedrijven – dat een bonus wordt gegeven, bijvoorbeeld als steeds een hogere kwaliteit wordt geleverd dan gevraagd.

In de standaard meet- en verrekenmethode van CROW is bepaald dat de opdrachtnemer pas een boete mag worden opgelegd als meer dan 10% van de meetlocaties niet voldoet aan de bestekseis. De hoogte van de korting wordt bepaald door het percentage afkeur te vermeerderen met een factor 1,3. Gemeente Almelo past bovengenoemde bepalingen van CROW toe in haar onderhouds(beeld)bestekken.

Hoe wordt omgegaan met besteksmeldingen (= melding van een gebrek buiten de besteksmeting om) dient ook in het onderhouds(beeld)bestek te worden vastgelegd. Gebruikelijk is dat de opdrachtnemer een aantal werkdagen na het indienen van de besteksmelding de tijd krijgt het gebrek te verhelpen waarna een heropname plaatsvindt, gevolgd door een goedkeuring of nieuwe afkeur waarna vaak een boete volgt. Gemeente Almelo heeft voor diverse vormen van besteksmeldingen diverse tijdstippen van afhandeling in het Moederbestek onderhoud opgenomen. Zie ook deel VII (Moederbestek onderhoud) uit de IBOR-map.