Aan de gemeenteraad van Almelo
Aan het college van burgemeester en wethouders
van Almelo

Postadres:
Gemeente Almelo
Postbus 5100
7600 GC Almelo

Bezoekadres:
Haven Zuidzijde 30
7607 EW Almelo

telefoon: **06-16821312**
e-mail: **rekenkamer@almelo.nl**
internet: **www.almelo.nl**

Uw brief	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
		INT - 2385652	16 januari 2023
Bijlage(n)	Doorkiesnummer	Behandeld door	Zaaknummer
		Y Engbers	DCS - 2175398

Onderwerp
Aanbiedingsbrief RKA-onderzoek Integraal Beheer Openbare Ruimte

Geachte leden van de raad,
Geacht college,

De rekenkamercommissie Almelo biedt u hierbij het Rekenkamerrapport aan van het onderzoek 'Integraal Beheer Openbare Ruimte gemeente Almelo'.

Openbaar
Het Rekenkamerrapport is met ontvangst van deze aanbiedingsbrief openbaar. U vindt het rapport op de postlijst van de raad van de raadsvergadering van 21 februari 2023. Na het verstrijken van de termijn voor de zienswijze van het college (zie verderop), wordt het rapport, inclusief raadsvoorstel en bestuurlijke zienswijze, ingepland voor het besluitvormingsproces van de raad. U vindt het onderzoek vanaf dan ook *ongewijzigd* op de website www.almelo.nl/rekenkamercommissie.

Zienswijze college
In lijn met het bepaalde in artikel 3.2, lid 12 van de verordening Rekenkamercommissie Almelo 2019, hechten wij er aan dat het college van burgemeester en wethouders voldoende tijd heeft (tenminste twee weken) om een zienswijze te formuleren op het rapport en het concept raadsvoorstel. Wij verzoeken daarom het college om uiterlijk 7 februari een zienswijze reactie op het Rekenkamerrapport kenbaar te maken aan de rekenkamercommissie.

De conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd op het onderzoek dat in opdracht van de rekenkamercommissie is uitgevoerd door &vandeLaar. Het ambtelijk hoor en wederhoor op het onderzoek heeft inmiddels conform de verordening art. 3.2, lid 9 van de rekenkamercommissie plaatsgevonden.

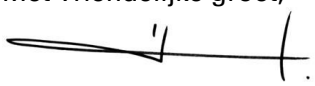
Bank: BNG Bank, Den Haag
NL56 BNGH 028 50 00 187
BIC Code: BNGHNL2G

BTWnr.
NL 0015 84 108 B 01

Bestuurlijke planning
Naar verwachting vindt besluitvorming in de raad over het rapport plaats in maart. Bij de stukken van deze beraden zal dan ook de zienswijze van het college worden toegevoegd. Tijdens het beeldvormend beraad zal de rekenkamercommissie het onderzoeksrapport presenteren en is er gelegenheid tot stellen van vragen. Het streven is om het Rekenkamerrapport te agenderen voor het beeld- en oordeelsvormend beraad op 14 en 21 maart en de raadsvergadering van 28 maart.

Technische vragen
Indien u voorafgaand aan het beeldvormend beraad technische vragen wilt stellen, dan kunt u zich tot uiterlijk 23 februari wenden tot Yvette Engbers, secretaris van de rekenkamercommissie (y.engbers@almelo.nl). Technische vragen worden verzameld en de beantwoording zal integraal (dus aan de gehele gemeenteraad) plaatsvinden in elk geval vóór de behandeling in het beeldvormend beraad.

Met vriendelijke groet,



Jan Mastwijk
voorzitter rekenkamercommissie Almelo



EINDRAPPORTAGE

Onderzoek Integraal Beheer Openbare Ruimte gemeente Almelo

Rekenkamercommissie Almelo

Auteur(s)	Dr. Linda Muijsers-Creemers en Ben Maes MSc.
Versie	22 december 2022
Plaats	Almelo/Eindhoven

Inhoud

1. Het onderzoek in één beeld 3

2. Context, vraagstelling en aanpak 5
   - 2.1. Aanleiding onderzoek 5
   - 2.2. Onderzoeksvraag en doelstelling 5
   - 2.3. Normenkader 6
   - 2.4. Onderzoeksaanpak 7
   - 2.5. Leeswijzer 8

3. Conclusies en aanbevelingen 11
   - 3.1. Inleiding 11
   - 3.2. Conclusie 11
   - 3.3. Aanbevelingen 16

4. Bevindingen onderzoek 21
   - 4.1. Formele beleid en doelstellingen openbare ruimte gemeente Almelo 21
   - 4.2. Feitelijke werkwijze beheer openbare ruimte gemeente Almelo 29
   - 4.3. Doeltreffendheid en doelmatigheid feitelijke werkwijze openbare ruimte gemeente Almelo 36
   - 4.4. Kortom: beoordeling beheer en onderhoud openbare ruimte per onderzoeksnorm 42

5. Cases in beeld 45
   - 5.1. Hospitaalweg 45
   - 5.2 Kolthofsingel 48
   - 5.3 Schoolstraat 52
   - 5.4 Conclusies casusonderzoek 55

Bijlagen

A. Normenkader evaluatieonderzoek 58
B. Selectiecriteria cases 61
C. Lijst respondenten 62
D. Documentenlijst 63
E. Overzicht scenario's kwaliteit openbare ruimte (28 augustus 2021) 64

1

Samenvatting

Het onderzoek Integraal Beheer Openbare Ruimte Almelo in één beeld.

HET ONDERZOEK IN ÉÉN BEELD:

ONDERZOEK INTEGRAAL BEHEER OPENBARE RUIMTE GEMEENTE ALMELO

CONTEXT ONDERZOEK

De gemeente Almelo heeft een aantal beleidsstukken op het gebied van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte opgesteld, waaronder de nota 'Integraal Beheer Openbare Ruimte' (2015) (IBOR). In het beleid wordt ervan uitgegaan dat de openbare ruimte duurzaam als één geheel wordt ervaren en behandeld. IBOR is een instrument dat drie primaire doelen dient: 1) sturing, 2) beheersing en 3) communicatie. De Nota KapitaalGoederen (NKG) geeft inzicht in de financiële middelen die nodig zijn om de grote goederen die de gemeente nodig heeft om de diensten en goederen die zij levert aan haar inwoners te realiseren, op het door de raad vastgestelde of wettelijk verplichte kwaliteitsniveau te houden. De kaders t.a.v. het beheer en onderhoud van de openbare ruimte kregen recent aandacht van de gemeenteraad. Dit was aanleiding voor de Rekenkamercommissie Almelo om een onderzoek uit te zetten naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van het beschreven beleid in de nota's IBOR en NKG.

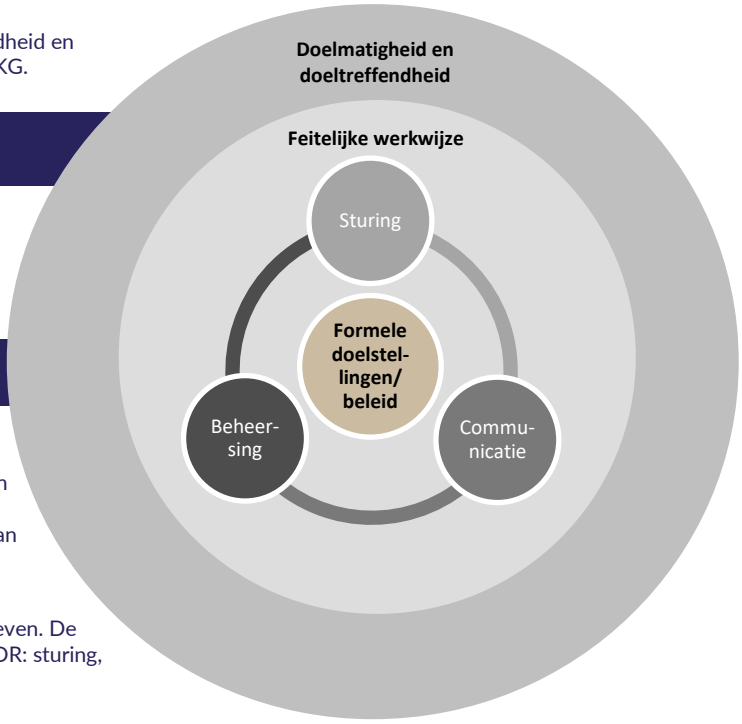
ONDERZOEKSAANPAK

Tijdens het onderzoek werd er op hoofdlijnen en binnen drie specifieke projecten onderzocht hoe uitvoering wordt gegeven aan de in IBOR en NKG gestelde kaders. Dit om voor het college, de ambtelijke organisatie én de raad algehele lessen voor de toekomst te formuleren.

- Hospitaalweg 2021
- Schoolstraat 2020/2021
- Kolthofsingel 2019/2022

FOCUS ONDERZOEK

Onderzoeksvraag: In hoeverre wordt uitvoering gegeven aan de doelstellingen van de nota's Integraal Beheer Openbare Ruimte en Nota KapitaalGoederen en in hoeverre komt dit ten goede aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het uitgevoerde beleid?



BELANGRIJKSTE INZICHTEN

Ten aanzien van de centrale onderzoeksvraag concludeert de Rekenkamercommissie Almelo dat in grote lijnen invulling wordt gegeven aan inhoudelijk doelstellingen inzake kwaliteit en financiën zoals omschreven in IBOR en NKG, maar dat er verschillende beelden bestaan over de mate waarin wordt voldaan aan het vastgestelde kwaliteitsniveau en de daaraan verbonden kosten.

Doelen:
Doelstellingen kwaliteit en financiën IBOR en NKG zijn expliciet omschreven. De overige (procesmatige) uitgangspunten en de – drie hoofddoelen van IBOR: sturing, beheersing en communicatie – zijn minder concreet beschreven.

Sturing:
Vanuit hun eigen verantwoordelijkheid sturen het college en de raad op hoofdlijnen én reageren ze op geluiden. Er is een gemengd beeld over de informatievoorziening richting raad en daarmee de mate waarin de raad in positie is om zijn kaderstellende en controlerende rol wel/niet op passende wijze te vervullen.

Beheersing:
De ambtelijke organisatie heeft zicht op en beheert de kwaliteit en financiën van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, maar in integraal opzicht is er nog ruimte voor verbetering. Er zijn ontwikkelmogelijkheden op het gebied van een integrale rapportagesystematiek en een verbeterde regievoering door de ambtelijke organisatie.

Communicatie
Ten aanzien van projecten in het beheer en onderhoud van de openbare ruimte levert de gemeente maatwerkcommunicatie. Communicatie over het beheer en onderhoud openbare ruimte richting inwoners, bedrijven en derden in algemene zin én collectieve afspraken binnen de gemeente over communicatie ontbreken. In algemene zin en ten aanzien van IBOR in het bijzonder.

Doelmatigheid en doeltreffendheid:
Zowel intern als extern zijn er diverse beelden over de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Daar waar voor 2015 het budget werd overschreden, wordt de voorbije vier jaar het budget niet volledig uitgenut. Bij de ambtelijke organisatie bestaat het beeld dat de uitvoering nagenoeg volgens vastgesteld beleid is en dat binnen afzienbare tijd aan de kwaliteitsdoelstellingen wordt voldaan. Wel zijn er ontwikkelmogelijkheden op het gebied van rapportage en regievoering. Door raadsleden worden juist vragen gesteld ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid. Er bestaan verschillende beelden over de betekenis van de vastgestelde doelen en in het bijzonder de vastgestelde kwaliteit. In algemene zin laat voorliggend onderzoek zien dat de mate waarin het beheer en onderhoud van de openbare ruimte als doeltreffend en doelmatig wordt ervaren, niet alleen afhangt van het bereik van eerder (door de gemeente) geformuleerde doelen, maar ook hoe dit door alle betrokkenen wordt ervaren. De wijze waarop door interne en externe betrokkenen de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid wordt ervaren, is sterk afhankelijk van hun belangen en wensen. Beelden over het gewenste eindresultaat (ervaren doeltreffendheid) kunnen daarbij op gespannen voet staan met beelden over doelmatigheid (tijd, kosten, integraal werken en betrokkenheid derden) én daarmee ook de legitimiteit van handelen van de gemeente door ogen van alle betrokken partijen. Daarmee wordt de gemeente uitgenodigd om te werken met de diversiteit aan belangen in de openbare ruimte.

AANBEVELINGEN

Op basis van voorgaande conclusies kan door de gemeente Almelo worden ingezet op de volgende drie aanbevelingen. Dit ter versterking van het integrale beheer van de openbare ruimte in de gemeente Almelo en in het bijzonder de versterking van de rol van de organisatie, het college en de raad van de gemeente Almelo hierin:

1: Werken aan helderheid over betekenis balans kwaliteit-kosten beheer en onderhoud openbare ruimte én ontwikkeling passende informatievoorziening en -vormen

2: Ontwikkeling rapportagesystematiek en regiestructuur 2.0

3: Keuze rol derden ten aanzien van beheer en onderhoud openbare ruimte en ontwikkeling collectief communicatiekader

2

Context, vraagstelling en aanpak

De aanleiding van het onderzoek, de daaruit volgende vraagstelling en doelstelling en de gevolgde aanpak.

2. Context, vraagstelling en aanpak

2.1. Aanleiding onderzoek

De gemeente heeft een aantal beleidsstukken op het gebied van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte opgesteld, waaronder de nota 'Integraal Beheer Openbare Ruimte' (2015) (hierna IBOR). In het beleid wordt ervan uitgegaan dat de openbare ruimte duurzaam als één geheel wordt ervaren en behandeld. Dit houdt in dat:

- Inrichting, onderhoud en gebruik van de openbare ruimte bij elkaar passen.
- De beheerwerkzaamheden (schoon, heel en veilig) voor alle beheeronderdelen (groen, grijs, blauw, water en rood) op elkaar zijn afgestemd.

Aangegeven wordt dat IBOR een instrument is met drie primaire doelen:

- Sturing: een instrument voor het gemeentebestuur (college en gemeenteraad) voor het bepalen van het kwaliteitsniveau van beheer en onderhoud.
- Beheersing: een instrument voor de gemeentelijke organisatie waarmee het kwaliteitsbeeld kan worden gerealiseerd.
- Communicatie: een instrument voor de gemeente om richting inwoners en bezoekers duidelijkheid te geven over welke kwaliteit men kan verwachten én welke mogelijkheden er zijn om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de leefbaarheid van de omgeving (participatie).

Naast het IBOR heeft de Nota KapitaalGoederen (hierna NKG) een belangrijke rol in de planning van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in Almelo. De NKG geeft namelijk inzicht in de financiële middelen die nodig zijn om de kapitaalgoederen op het door de raad vastgestelde of wettelijk verplichte kwaliteitsniveau te houden. Kapitaalgoederen zijn de grote objecten die meerdere jaren meegaan en veelal hoge financiële waarde vertegenwoordigen en die de gemeente nodig heeft om de diensten en goederen, die zij aan haar inwoners levert, mee te realiseren.

De aan beide nota's gekoppelde thema's hebben recentelijk aandacht gekregen van de gemeenteraad, waarbij met name inzicht is gewenst in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van het beschreven beleid in beide nota's.

De Rekenkamercommissie (hierna RKA) van de gemeente Almelo heeft in de tweede helft van 2021 een onderzoeksvraag uitgezet voor de uitvoering van een onderzoek naar het 'Integraal Beheer Openbare Ruimte' (IBOR). In 2022 werd dit onderzoek uitgevoerd.

2.2. Onderzoeksvraag en doelstelling

Binnen dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

"In hoeverre wordt uitvoering gegeven aan de doelstellingen van de nota's Integraal Beheer Openbare Ruimte en Nota KapitaalGoederen en in hoeverre komt dit ten goede aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het uitgevoerde beleid?"

De RKA wenst de ambtelijke organisatie, het college én primair de raad van de gemeente Almelo inzicht te bieden in de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de doelstellingen van de nota's IBOR en NKG én in hoeverre dit ten goede komt aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het uitgevoerde beleid. In het bijzonder wordt daarbij gekeken naar de rol van de raad ten aanzien van doelstellingen en het (uitgevoerde) beleid. Dit om lessen te kunnen trekken voor het versterken van de (bij)sturing van het Integrale Beheer Openbare Ruimte door de ambtelijke organisatie, het college en de raad van de gemeente Almelo.

2.3. Normenkader

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de doelstellingen van de nota's IBOR en NKG en in hoeverre dit ten goede komt aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het uitgevoerde beleid, werd gebruik gemaakt van een analysemodel dat onderscheid maakt tussen drie onderdelen:

1. Formele doelstellingen/beleid integraal beheer openbare ruimte (nota's IBOR en NKG).
2. Feitelijke toepassing doelstellingen/beleid integraal beheer openbare ruimte
3. (Ervaren) doeltreffendheid en doelmatigheid toepassing doelstellingen/beleid integraal beheer openbare ruimte.

Hierbij worden doeltreffendheid en doelmatigheid (punt 3) als volgt gedefinieerd:

1. Doeltreffendheid (de goede dingen doen)
Doeltreffendheid of effectiviteit betreft de mate waarin de uitvoering van het beleid beheer openbare ruimte heeft bijgedragen aan de realisatie van (de) doelstelling(en). Om de doeltreffendheid van het beleid te kunnen meten, is het nodig dat het onderzoek plausibele verklaringen oplevert voor de relaties tussen de uitvoering van het beleid en de effecten die dat heeft gegenereerd (doelrealisatie).

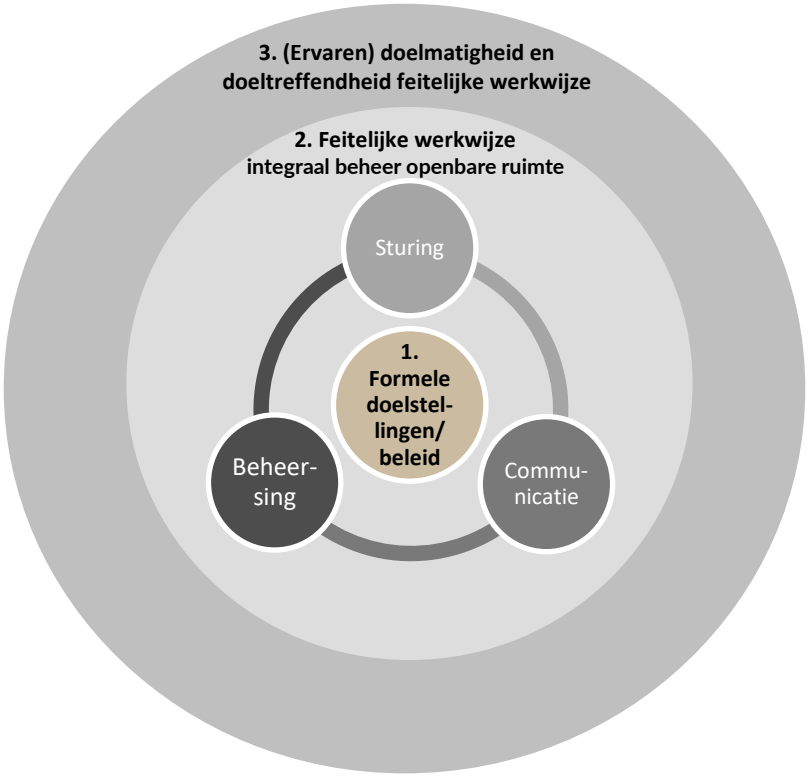
2. Doelmatigheid (de dingen goed doen)
Doelmatigheid of efficiëntie verwijst naar de mate waarin de behaalde resultaten in het kader van het beleid opwegen tegen de kosten van de gekozen middelen, en de manier waarop zij zijn ingezet. Het begrip doelmatigheid geeft dus een verhouding weer tussen behaalde resultaten en de kosten van de gekozen middelen (bijvoorbeeld geld, tijd). Om de doelmatigheid van het beleid te kunnen meten, is het daarom nodig om duidelijkheid te creëren over zowel de behaalde resultaten (de baten) als de kosten van de gekozen middelen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid verwijzen naar twee opeenvolgende niveaus in de resultaatketen. Een positieve beoordeling op het ene niveau impliceert niet automatisch een positieve beoordeling op het andere niveau. Een activiteit kan doelmatig zijn zonder effecten te hebben. En omgekeerd kan een doeltreffende activiteit weinig doelmatig zijn uitgevoerd.

Bij de analyse van bovenstaande drie onderdelen was inhoudelijk aandacht voor de volgende aspecten, in lijn met de instrumentele doelstellingen van het IBOR.

- Sturing op kwaliteit en kosten beheer en onderhoud openbare ruimte.
- Beheersing van kwaliteit en kosten beheer en onderhoud openbare ruimte.
- Communicatie gericht op kwaliteit, kosten én legitimiteit aanpak Integraal Beheer Openbare Ruimte.

Zie de figuur op de volgende pagina voor een visualisatie van het analysemodel. Deze figuur visualiseert het normenkader zoals opgenomen in bijlage A. Waarbij de sturing, beheersing en communicatie worden bezien als de centrale doelen van IBOR.



Figuur 1. Analysemodel: visualisatie normenkader

2.4. Onderzoeksaanpak

Om gericht antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag, werden op hoofdlijnen de doelstellingen zoals omschreven in IBOR en NKG en de wijze waarop hier invulling aan wordt gegeven in de gemeente Almelo in beeld gebracht. Daarnaast werd een meer diepgaande analyse gemaakt van drie specifieke leercases. Concreet werden reconstructies gemaakt van:

- De totstandkoming en uitvoering van het Integraal Groot Onderhoud en investeringsprogramma (IGOP) als concrete vertaling van IBOR.
- Een meer diepgaande reconstructie van drie concrete (reeds uitgevoerde) leercases uit deze IGOP-planning. De drie cases werden geselecteerd in nauwe afstemming tussen het onderzoeksbureau & Van de Laar, een vertegenwoordiging van de ambtelijke organisatie en de RKA (zie bijlage B voor het gehanteerde criteria in het selectieproces van de cases)[1]:
  - Hospitaalweg 2021
  - Schoolstraat 2020/2021
  - Kolthofsingel 2019/2022

De reconstructies bieden een belangrijke gegevensbasis voor de beoordeling van de mate waarin de dagelijks invulling van het integrale beheer openbare ruimte aansluit bij de vooraf (in IBOR en NKG) bepaalde doelstellingen/beleid. Én de beantwoording van de vraag in hoeverre de werkwijze doeltreffend en doelmatig is.

[1] Er werd gekozen om drie projecten nader te onderzoeken waarbij sprake was van een grootschalige aanpak van opgaven om zo goed mogelijk o.a. de integraliteit, multidisciplinariteit en betrokkenheid van diverse interne en externe partijen te onderzoeken. Dit in de wetenschap dat IBOR gericht is op deze projecten maar ook bedoeld ís voor het reguliere beheer en onderhoud.

In dit (reconstructie)onderzoek was er niet alleen aandacht voor de rol van de ambtelijke organisatie en het college van burgemeester en wethouders. Maar vooral voor de betrokkenheid van de raad (in kaderstellende en controlerende zin) én inwoners en externe partijen uit de samenleving.

Om een antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag werden drie informatiebronnen gebruikt:

- Documenten: in de eerste helft van 2022 werd relevante documentatie opgevraagd bij de ambtelijke organisatie gemeente Almelo. Deze documenten zijn geanalyseerd.
- (Groeps)gesprekken: gedurende de maanden februari, maart, april, mei, juni en juli 2022 hebben interviews plaatsgevonden met bestuurlijk, ambtelijk en politiek betrokkenen. In het bijzonder werden groepsgesprekken gevoerd met een vertegenwoordiging van de raad én per leercasus met een vertegenwoordiging van elke belangengroep (intern en extern).
- Klankbordsessie: medio 2022 werd met een aantal sleutelfiguren uit de ambtelijke organisatie op het gebied van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte gesproken over de eerste bevindingen van het onderzoek. De opgehaalde inzichten werden getoetst en er werd gekeken naar ontwikkelmogelijkheden voor de toekomst.

Op basis van documentenanalyse en de (groeps)interviews is een reconstructie gemaakt van de totstandkoming en uitvoering van het Integraal Groot Onderhoud en investeringsprogramma (IGOP) en de drie leercases én vervolgens een analyse van deze feiten opgesteld (zie hoofdstuk 3 en 4). Deze rapportage vormt de basis voor de conclusies en aanbevelingen (zie hoofdstuk 2).

2.5. Leeswijzer

Dit *concept rapport* bestaat uit twee delen. Het rapport begint met het antwoord op de centrale vraag van dit onderzoek, in de vorm van conclusies en aanbevelingen (zie *concept bestuurlijke nota* in hoofdstuk 3).

Voor de geïnteresseerde lezer is daarna een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksbevindingen (documentenstudie, (groeps)interviews, casusonderzoek en enquête) opgenomen (zie *concept bevindingen* in hoofdstuk 4 en 5).

Een overzicht van de geraadpleegde bronnen, de gesprekspartners en het normenkader is te vinden in bijlage.

Bestuurlijke nota

3

Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat het antwoord op de centrale vraag van het onderzoek in de vorm van conclusies. En de daarop gebaseerde aanbevelingen ter versterking van het integrale beheer openbare ruimte en de (bij)sturing en beheersing hiervan door de ambtelijke organisatie, het college en de raad van de gemeente Almelo. Ook wordt expliciet stilgestaan bij de wijze waarop externe partijen worden betrokken bij het beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

3. Conclusies en aanbevelingen

3.1. Inleiding

De openbare ruimte is van allen. Iedereen maakt gebruik van de openbare ruimte als we naar het werk of school gaan, als we een ommetje maken, om te spelen, om te recreëren, of om andere mensen te ontmoeten. Door te rijden over een weg, te parkeren in de wijk en voor de winkel, te spelen in de speeltuin en te joggen in een park. Maar ook door te genieten van het groen, het water en de kunst in de gemeente Almelo en zijn parken en plantsoenen. Een schone openbare ruimte waar weinig kapot is, draagt zo bij aan de leefbaarheid en veiligheid van de inwoners en bezoekers van Almelo.

Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente Almelo om te zorgen voor de openbare ruimte en een adequaat beheer en onderhoud hiervan. Daar waar mogelijk samen met Almelose burger. De raad van de gemeente Almelo heeft een kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het beleid en uitvoering van deze openbare ruimte.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de conclusies en aanbevelingen ten aanzien van het onderzoek van de Rekenkamercommissie Almelo (RKC) naar het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. In het bijzonder wordt daarbij stilgestaan bij de sturing, beheersing en communicatie ten aanzien van dit beheer en onderhoud én de (ervaren) doeltreffendheid en doelmatigheid.

3.2. Conclusie

Ten aanzien van de centrale *onderzoeksvraag: "In hoeverre wordt uitvoering gegeven aan de doelstellingen van de nota's Integraal Beheer Openbare Ruimte en Nota KapitaalGoederen en in hoeverre komt dit ten goede aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het uitgevoerde beleid?"* concludeert RKA Almelo dat in grote lijnen invulling wordt gegeven aan inhoudelijk doelstellingen op het gebied van kwaliteit en financiën zoals omschreven in IBOR en NKG, maar dat er verschillende beelden bestaan over de mate waarin wordt voldaan aan de vastgestelde kwaliteit-kosten balans. Al dan niet gebaseerd op wijkschouwen (verzorgend beheer) en onderhoudsinspecties (technisch beheer) waaruit duidelijk wordt dat de gemeente Almelo bijna helemaal voldoet aan vooraf bepaalde doelen. Het college en de raad sturen beiden vanuit hun eigen verantwoordelijkheid op hoofdlijnen en reageren beiden op geluiden. Al is er een gemengd beeld over de informatievoorziening richting raad en daarmee de mate waarin hij in positie is om zijn kaderstellende en controlerende rol wel/niet op passende wijze te vervullen. Dit hangt samen met de aanwezige ontwikkelmogelijkheden op het gebied van een integrale rapportagesystematiek en een verbeterde regievoering door de ambtelijke organisatie die in opdracht van en onder aansturing van het college uitvoering geeft aan het bepaalde beleid. De gemeente Almelo heeft weliswaar zicht op en beheert de kwaliteit en financiën van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, maar in integraal opzicht is er nog ruimte voor verbetering. Ten aanzien van projecten in het beheer en onderhoud van de openbare ruimte levert de gemeente maatwerkcommunicatie. Communicatie over het beheer en onderhoud openbare ruimte richting inwoners, bedrijven en derden in algemene zin én collectieve afspraken binnen de gemeente over communicatie ontbreken. Zowel intern als extern zijn er diverse beelden over wat doeltreffendheid en doelmatigheid is. Dit vraagt van de gemeente om te dansen met de belangen in de openbare ruimte.

3.2.1 Deelconclusie 1: Doelstellingen kwaliteit en financiën IBOR en NKG expliciet omschreven

In de nota's IBOR (2015) en NKG (2019 en 2021) staat op hoofdlijnen het beleid van de gemeente Almelo op het gebied van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. In de nota's worden twee typen doelen rondom het integrale beheer van de openbare ruimte omschreven:

- Procesmatige doelen gericht op proceskant beheer en onderhoud openbare ruimte:
  Kwaliteit gestuurd werken, integraal werken, werk met werk maken én betrokkenheid bewoners Almelo bij het beheer en onderhoud van de openbare ruimte worden binnen de gemeente Almelo gezien als de meest kenmerkend procesmatige doelen.

- Inhoudelijke doelen gericht op resultaat beheer en onderhoud openbare ruimte:
  Het betreft hier primair de kwaliteit van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte én de daaraan gekoppelde financiële kaders.

Met de vaststelling van IBOR (2015) wilde de gemeente Almelo de beheerders (lees de ambtelijke organisatie) en het bestuur een instrument in handen geven om (1) gerichter te kunnen sturen op de kwaliteit van de 'woonomgeving' én (2) die conform vastgestelde normen beheren. En daarnaast (3) een communicatie-instrument aanreiken waarmee aan inwoners (en bezoekers) van de gemeente duidelijkheid gegeven kan worden over welke kwaliteit men kan verwachten en in hoeverre men daar invloed op heeft. De vaststelling van NKG in 2019 (en later de herijking van deze financiële nota in 2021) had als doel om inzicht in en grip te bieden op het beheer van de kapitaalgoederen.

De vaststelling van IBOR en NKG was het antwoord op de ontoereikendheid van de middelen voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in de jaren vóór 2015. Met de vaststelling van dit beleid én de daaraan gekoppelde keuzes voor het te realiseren kwaliteitsniveau en budget in 2015 en 2021, zijn vooral de gewenste kwaliteit SMART omschreven en in beeld vastgelegd én de financiële kaders gekwantificeerd. Dat wil zeggen dat het kwaliteitsniveau concreet is omschreven in de Kwaliteitscatalogus in IBOR (verzorgend beheer) en normen voor technisch beheer van de kapitaallasten in NKG (denk aan technische normen voor weginspectie conform CROW-normen en NEN 2767 normen voor kunstwerken en rioolinspecties). Én dat de financiële kaders duidelijk zijn afgebakend (in NKG) door de vaststelling van één budget per jaar waarover de organisatie beschikt. De overige (procesmatige) uitgangspunten en de – drie hoofddoelen van IBOR: sturing, beheersing en communicatie – zijn minder concreet beschreven.

3.2.2 Deelconclusie 2: Gemeentebestuur stuurt op hoofdlijnen en reageert op geluiden, gemengd beeld over informatievoorziening richting raad

Tijdens dit onderzoek werd zichtbaar dat het gemeentebestuur met de vaststelling van de nota IBOR in 2015 en de NKG in 2019 en 2021, sturing gaf aan het kwaliteitsniveau van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte en het daaraan gekoppelde budget. Deze nota's bevatten de kaders die richtinggevend zijn voor de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Zowel het college als de raad van de gemeente Almelo werd in de periode 2015 – 2022 in positie gebracht om sturing te geven.

Het college wordt gedurende het hele jaar geïnformeerd door de ambtelijke organisatie over heb beheer en onderhoud van de openbare ruimte én krijgt ruimte om sturing te geven door het bespreken van ambtelijk voorbereide vraagstukken, voorstellen en scenario's. Het college wordt door respondenten aangeduid als betrokken ten aanzien van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Het college geeft sturing op hoofdlijnen én reageert op geluiden ten aanzien het beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

De raad vervult een actieve rol in het stellen van kaders én het gesprek over fundamentele keuzes in de balans tussen kwaliteit en kosten ten aanzien van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte dat hieraan vooraf ging. De raad stelde vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol zelf ook vragen over het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. De voorbije acht jaar werd de raad geïnformeerd over IBOR en NKG middels de P&C cyclus, tijdens politieke beraden en een werkbezoek.

De beelden over de kwaliteit van de informatievoorziening richting de raad én de rol die de hij vervult, lopen uiteen. Aan de ene kant bestaat het beeld dat de informatievoorziening zo is ingericht dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol kan vervullen. In het bijzonder zijn er goede ervaringen opgedaan met het werkbezoek (waarin raadsleden de kans kregen om op locatie deel uit te maken van een schouw van de openbare ruimte) én de politieke beraden over het de balans tussen kwaliteit en kosten (en mogelijke scenario's). Maar aan de andere kant wordt de informatievoorziening juist niet als toereikend ervaren (door raadsleden) daar de informatie die de raad ontvangt te weinig integraal en te versnipperd zou zijn. Dit maakt het moeilijk voor de gemeenteraad om de controlerende rol op een passende wijze in te vullen. Het beeld dat een structureel integraal zicht op de totale kwaliteit, kosten en betrokkenheid partijen beperkt aanwezig is (naast de reeds beschikbare informatie op het niveau van projecten, taakvelden en op hoofdlijnen), werd tijdens het onderzoek door alle respondenten onderschreven (zie ook toelichting paragraaf 3.2.3).

3.2.3 Deelconclusie 3: Ambtelijke organisatie heeft zicht op en beheert kwaliteit en financiën, ontwikkelmogelijkheden op het gebied van integrale rapportagesystematiek en regie

De ambtelijke organisatie draagt zorg voor de uitvoering van beleid in opdracht van en aangestuurd door het college dat zelf verantwoordelijk is voor de uitvoering van het door de raad vastgestelde beleid en mee sturing geeft. Daarbij krijgt de organisatie veel ruimte om op een integrale wijze invulling te geven aan dit vastgestelde beleid. Zowel van het college dat verantwoordelijk is voor de sturing van en toezicht op de beheersing van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, als de raad die een kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende vervult rol ten aanzien van dit beleid. Het is binnen en in afstemming tussen de medewerkers van verschillende vakdisciplines in de organisatie op het gebied van beheer en onderhoud van de openbare ruimte, dat de kaders zoals vastgesteld in IBOR en NKG, worden vertaald naar concrete plannen en de uitvoering ervan. Het vergt inspanning van de ambtelijke organisatie om deze vertaalslag te maken van strategische kaders naar een concrete planning en de uitvoering daarvan op operationeel niveau. Er wordt een gat ervaren tussen strategische doelen en dit operationele level. Enerzijds geeft dit ruimte bij de uitvoering van beleid, maar anderzijds ontbreekt hierdoor houvast in een omgeving die scherpe (financiële en kwalitatieve) kaders kent.

Daar waar vóór 2015 de (medewerkers van) verschillende vakdisciplines als eilandjes opereerden, slaagt de ambtelijke organisatie er sinds 2015 (in toenemende mate) in om integraal te werken. Het werken met IGOP waarin de verbinding wordt gezocht tussen de verschillende vakdisciplines bij het plannen van groot onderhoud, is hier een duidelijk voorbeeld van. Deze planning is de basis voor integrale uitvoering van het beheer en onderhoud.

Tijdens voorliggend onderzoek werd duidelijk dat de ambtelijke organisatie zicht heeft op de kwaliteit van de openbare ruimte én de financiën van het beheer en onderhoud van deze openbare ruimte. Zo wordt de beeldkwaliteit intern en extern gemonitord én heeft de organisatie zicht op de financiën op een drietal niveau's:

- Niveau hoofdlijnen: op hoofdlijnen zicht op de mate waarin uitgangspunten NKG worden verwezenlijkt (in termen van objecten, arealen en lokale (Almelose) normen die afgeleide zijn van landelijke CROW normen NEN-normen).
- Niveau taakvelden: de afzonderlijke medewerkers in de verschillende vakdisciplines hebben zicht op de mate waarin kwaliteitsnormen worden behaald en in hoeverre de kosten in de pas lopen met vooraf bepaalde kaders. Taakvelden zijn de ordeningsprincipes binnen de begroting en jaarstukken.[2]
- Niveau projecten: binnen de afzonderlijke projecten worden de kosten en doelen scherp in de gaten gehouden.

De aanwezigheid van informatie op deze drie niveau's maakt dat de ambtelijke organisatie het beheer en onderhoud van de openbare ruimte (op deze niveau's) kan beheersen. Echter, voorliggend onderzoek laat ook zien dat er ook ontwikkelmogelijkheden op het gebied van beheersing en regie van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte aanwezig zijn. Ondanks de beschikbare informatie over het integrale beheer en onderhoud van de openbare ruimte op verschillende niveau's, is het structurele integrale zicht op de totale kwaliteit, kosten en betrokkenheid partijen beperkt. Ofwel informatie die tussen de gegevens op hoofdlijnen en operationeel niveau in zit. Het ontbreken van een bij het integrale beleid passend (administratief) (project)sturings-instrumentarium, structurele afstemming, een structurele regietafel én een coördinator, zijn hier debet aan. Ondanks de ontwikkeling die de ambtelijke organisatie heeft ingezet met o.a. de introductie van een vijf teams met vijf leidinggevenden (ofwel teammanagers), wordt ten tijde van voorliggend onderzoek (anno 2022) de regie van het integrale beheer en onderhoud openbare ruimte (vooralsnog) als te beperkt ervaren.

3.2.4 Deelconclusie 4: Gemeente levert maatwerkcommunicatie in projecten, communicatie over beheer en onderhoud openbare ruimte in algemene zin én collectieve afspraken over communicatie ontbreken

Door de gemeente Almelo wordt in beperkte mate gecommuniceerd over de te verwachten kwaliteit én mogelijkheden voor betrokkenheid van externe partijen bij het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Dit maakt dat inwoners in algemene zin beperkt op de hoogte te zijn over het beleid ten aanzien van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

[2] Taakvelden zijn de ordeningsprincipes binnen de begroting en jaarstukken. Binnen de organisatie zijn medewerkers werkzaam binnen verschillende vakdisciplines.

De gemeente biedt wel ruimte voor betrokkenheid inwoners bij de (uitvoering van) beleid beheer openbare ruimte, maar communiceert hier niet actief over. Daarnaast bestaat de mogelijkheid voor externe partijen om melding de maken van de openbare ruimte via de Melddesk openbare ruimte gemeente Almelo.

Het voornemen om bewoners middels bewonersschouwen te betrekken bij de beoordeling van de openbare ruimte, is vooralsnog niet opgepakt.

Daar waar de gemeente Almelo in algemene zin niet veel communiceert over het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, slaagt zij er wel in om binnen concrete projecten te communiceren met externe partijen. Door informatie te geven over een project en door beelden op te halen bij inwoners en bedrijven ten aanzien van het project. Het onderzoek naar de drie onderzochte projecten Hospitaalweg, Kolthofsingel en Schoolstraat laat zien dat de wijze van communiceren wordt afgestemd op het project. Door betrokken ambtenaren – al dan niet ondersteund door communicatieprofessionals – wordt communicatie maatwerk geleverd. Collectieve afspraken over communicatie richting en/of participatie van derden ten aanzien van de planvorming, uitvoering en evaluatie van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte ontbreken: de invulling is daarmee sterk afhankelijk van de persoonlijke inzet en vaardigheden van betrokken ambtenaren. Tijdens het onderzoek werd zichtbaar dat er verschillende beelden bestaan over het moment en de wijze waarop externe partijen betrokken dienen te worden. De gemeente maakt zich hard voor tijdige betrokkenheid van derden, maar volgens een deel van de respondenten (zowel intern als extern) kunnen derden in een meer vroegtijdig stadium betrokken én gehoord worden. Hierdoor zou meer ruimte ontstaan om beelden van derden in het project mee te nemen.

3.2.5 Deelconclusie 5: Uiteenlopende beelden over doeltreffendheid en doelmatigheid

De kwaliteit van (het beheer en onderhoud van) de openbare ruimte is een moeilijk grijpbaar onderwerp. Dit omdat hier gemakkelijk diverse (wens)beelden over ontstaan. Dit maakt dat het sturen op een gewenst kwaliteitsniveau en het toezicht hierop geen eenvoudige taak is. Ook niet op het moment dat kwalitatieve en financiële kaders zijn bepaald zoals dit het geval is binnen de gemeente Almelo.

Binnen de gemeente Almelo bestaan er uiteenlopende beelden bij de raad enerzijds en de ambtelijke organisatie en het college anderzijds over de kwaliteit van de openbare ruimte en het onderliggende beleid. Bij de ambtelijke organisatie en het college bestaat het beeld dat het uitgevoerde beleid (nagenoeg) in grote lijnen conform vooraf bepaald beleid wordt uitgevoerd en dat binnen afzienbare tijd aan de kwaliteitsdoelstellingen wordt voldaan: zeker op het gebied van het beheer van de openbare ruimte. Dit op basis van de beleidsschouwen die twee keer per jaar uitgevoerd worden en de beheerschouwen (elke maand). Dit met de kanttekening dat er altijd ruimte wordt ervaren om nog adequater sommige activiteiten in het beheer en onderhoud van de openbare ruimte én enkele meldingen over deze openbare ruimte op te pakken. De werkzaamheden worden binnen de daarvoor geraamde budgetten uitgevoerd en niet overschreden zoals dit het geval was vóór de invoering van de invoering van IBOR in 2015. Er is ruimte om het budget beter uit te nutten: vooral op het gebied van onderhoud. De sleutel hiervoor is gelegen in een optimale invulling van openstaande vacatures. Iets wat – ondanks de energie die hier door de gemeente Almelo in wordt gestoken – niet vanzelfsprekend is in de huidige krappe Nederlandse arbeidsmarkt.

Door enkele raadsleden werden ten tijde van het onderzoek vragen gesteld over de mate waarin de uitvoering van het beheer en onderhoud openbare ruimte, juist in lijn is met het vastgestelde beleid. De kwaliteit van de uitvoering van het onderhoud en in het bijzonder het verzorgend beheer zou niet altijd conform vooraf bepaald beleid zijn. Het is dit verzorgend beheer dat dat het eerste is wat burgers en ook raadsleden beleven en zien. Dit beeld is een ander beeld dan dat van het college en de ambtelijke organisatie waar juist (o.a. op basis van (onafhankelijke) beleidsschouwen) wordt ervaren dat het kwaliteitsniveau zoals beschreven in IBOR nagenoeg bijna wordt gehaald. En binnen afzienbare termijn helemaal. Daarnaast zou de kwaliteit van kapitaalgoederen licht verbeterd zijn.[3]

In dit onderzoek komt een mismatch naar voren tussen de verwachtingen ten aanzien van de kwaliteit van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte én de praktijk. Deze mismatch vertroebelt het gesprek over de gewenste kwaliteit-kosten balans en het toezicht op het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Er liggen dan ook kansen om te zorgen voor helderheid over de precieze betekenis van deze balans door oog te hebben voor een integrale informatievoorziening (richting ambtelijke organisatie en raad) én afstemming over de balans tussen kwaliteit en kosten van het beheer en onderhoud openbare ruimte tussen ambtelijke organisatie, college en

[3] Bron: C.9 RV (6550) Nota kapitaalgoederen openbare ruimte - actualisatie 2021-2024

raad. Dit met aandacht voor een realistisch (haalbaar) kwaliteitsbeeld. Dit kan de ambtelijke organisatie helpen bij het maken en uitvoeren van plannen. Én hierdoor wordt de raad meer in positie gebracht om op hoofdlijnen gerichte vragen c.q. opdrachten te verstrekken ter bijsturing om eventuele risico's beheersbaar te houden en prestaties te leveren.

In algemene zin laat voorliggend onderzoek zien dat de mate waarin het beheer en onderhoud van de openbare ruimte als doeltreffend en doelmatig is niet alleen afhangt van het bereik van eerder (door de gemeente) geformuleerde doelen, maar ook hoe dit door alle betrokkenen wordt ervaren. De door verschillende interne en externe betrokkenen ervaren doeltreffendheid en doelmatigheid is sterk afhankelijk van hun belangen en wensen. Beelden over het gewenste eindresultaat (ervaren doeltreffendheid) kunnen daarbij op gespannen voet staan met beelden over doelmatigheid (tijd, kosten, integraal werken en betrokkenheid derden) én daarmee ook legitimiteit van handelen van de gemeente door ogen alle betrokken partijen. Dit vraagt van de gemeente om te werken met een diversiteit aan belangen in de openbare ruimte.

3.2.6 Overzicht conclusies

In onderstaande tabel een overzicht van alle conclusies.

Overzicht conclusies onderzoek IBOR en NKG - periode 2015 t/m 2022		
1. Formele doelstellingen/ beleid	**Doelen**	- De gewenste kwaliteit is SMART en in beeld vastgelegd en de financiële kaders gekwantificeerd. - De overige doelen van IBOR (en NKG) op het gebied van sturing, beheersing en communicatie zijn minder expliciet en concreet beschreven.
2. Feitelijke werkwijze	**Sturing**	- Raad is in positie (gebracht) om ten aanzien van integrale beheer en onderhoud openbare ruimte kaders te stellen. - Het vastgestelde kwaliteitsniveau is niet altijd goed grijpbaar voor raad ondanks actieve betrokkenheid bij kaderstelling en informatievoorziening over uitvoering. - College in positie (gebracht) en betrokken bij beheersing integrale beheer en onderhoud openbare ruimte. - College geeft sturing op hoofdlijnen én reageert op geluiden over beheer en onderhoud openbare ruimte.
	Beheersing	- Ervaren gat strategische doelen en operationele kaders kwaliteit gestuurde integrale beheer openbare ruimte. - Ambtelijke organisatie heeft zicht op én regie over kwaliteit en kosten beheer en onderhoud openbare ruimte: op hoofdlijnen (via P&C cyclus), op het niveau van taakvelden én op het niveau van projecten. - Structureel integraal zicht en regie op totale kwaliteit en kosten beheer en onderhoud openbare ruimte beperkt. - Aansturing beheer en onderhoud openbare ruimte in ontwikkeling. Ontwikkelmogelijkheden op het gebied van professionalisering (administratieve) (project)sturings-instrumenten en structurele afstemming. - De gemeente Almelo hanteert een integrale werkwijze beheer openbare ruimte.
	Communicatie	- Beperkte communicatie over kwaliteit én mogelijkheden betrokkenheid bij beheer openbare ruimte. - Gemeente biedt ruimte voor betrokkenheid inwoners bij beleid en evaluatie beheer openbare ruimte, maar communiceert hier niet actief over. - Binnen projecten maatwerk communicatie. - Collectieve afspraken over communicatie/participatie derden bij beleid en evaluatie beheer openbare ruimte ontbreken: invulling sterk afhankelijk van persoonlijke inzet en vaardigheden betrokken ambtenaren.

3. (Ervaren) doelmatigheid en doeltreffendheid	**Doeltreffendheid**	- Het kwaliteitsniveau was ten tijde van het onderzoek (voorjaar 2022) net niet in overeenstemming met de vastgestelde kwaliteitsnormen. Wel is de kwaliteit van kapitaalgoederen in algemene zin licht verbeterd én is de verwachting van de ambtelijke organisatie dat de kwaliteitsdoelstellingen op afzienbare tijd gehaald kunnen worden (als gevolg budgetverruiming 2021).
	Doelmatigheid	- Uitvoering beheer openbare ruimte binnen scope vastgestelde financiële kaders. - Gerichte informatie over (realisatie) budgetten die specifiek zien op integrale totaaloverzicht IBOR/NKG is niet standaard aanwezig. - Uitvoering beheer openbare ruimte efficiënt ervaren vooral door ambtelijke organisatie. - Uitvoering beheer openbare ruimte op integrale wijze ingevuld.

Tabel 1. Samenvattend overzicht bevindingen onderzoek IBOR en NKG 2022

3.3. Aanbevelingen

Op basis van voorgaande conclusies uit voorliggend rapport komt de RKA Almelo tot onderstaande drie aanbevelingen. Deze aanbevelingen vormen de belangrijkste stappen die op basis van voorliggend rapport gezet zouden kunnen worden ter versterking van het integrale beheer openbare ruimte in de gemeente Almelo en in het bijzonder de versterking van de rol van de organisatie, het college en primair de raad van de gemeente Almelo hierin.

3.3.1 Aanbeveling 1: Werken aan helderheid over betekenis balans kwaliteit-kosten beheer en onderhoud openbare ruimte én ontwikkeling passende informatievoorziening en -vormen

Het verdient aanbeveling te werken aan helderheid over de betekenis van de balans kwaliteit-kosten beheer en onderhoud openbare ruimte binnen de gemeente. Dit vraagt om een gesprek van de ambtelijke organisatie, het college en de raad over de betekenis van de gekozen kwaliteit-kosten balans. Omdat gezamenlijk al harde kwalitatieve en financiële kaders werden bepaald, is een gesprek over de hoogte en de mate waarop dit zou kunnen worden bijgesteld niet nodig. Verschillende partijen hebben elkaar gevonden in deze kaders die vaststaan en nagenoeg (bijna) helemaal worden verwezenlijkt. Echter, de kaders worden door de verschillende actoren anders uitgelegd. Ten tijde van voorliggend onderzoek (anno 2022) bestaan er verschillende beelden over wat verwacht kan worden van de kwaliteit binnen de vastgestelde financiële kaders. Om te kunnen besturen en beheersen dienen de ambtelijke organisatie en het gemeentebestuur duidelijkheid te hebben over de doelen van het beheer en onderhoud openbare ruimte en de daarvoor benodigde middelen.

Om samen helderheid te krijgen over de precieze betekenis van de balans kwaliteit-kosten van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte – én om vervolgens als raad op passende wijze de kaderstellende en controlerende rol te kunnen vervullen – is het van belang dat er wordt gesproken over passende informatievoorziening en deze wordt ingeregeld. Omdat de kwaliteit van het beheer en beleid van de openbare ruimte abstract is, gaat het niet zozeer over het aanleveren van meer informatie, maar dient juist gekeken te worden naar het soort informatie en vormen van informatieoverdracht die passen bij het beleid en beheer van de openbare ruimte. ‘Harde’ informatievoorziening op hoofdlijnen over het bereik van kwaliteit en kosten is reeds beschikbaar, maar gerichte ‘softe’ informatie die maakt dat betrokken partijen (en in het bijzonder de raad) het gekozen en de gerealiseerde kwaliteit-kosten balans daadwerkelijk (samen) kunnen doorleven, ontbreekt anno 2022.

Afgaande op voorliggend onderzoek ligt het voor de hand om gerichte integrale informatie aan te rijken middels de P&C cyclus met oog voor kwaliteit, kosten en eventueel aanvullende indicatoren (naast de reeds beschikbare informatie op het niveau van projecten, taakvelden en op hoofdlijnen). Daarnaast is het aan te bevelen om te kiezen voor een structurele inzet van vormen van informatieoverdracht die tot de verbeelding spreken en de doorleving van bestaande kaders bevorderen, zoals een regelmatig terug kerende ‘raadschouw’. Iets wat in het verleden al eens door de ambtelijke organisatie werd geïnitieerd, maar anno 2022 geen vast onderdeel is van de raadscyclus. In dit verband kan ook werk gemaakt worden van de bewonersschouwen die het mogelijk maken de

balans vanuit het bewonersperspectief beter te doorleven.[4] Gezien de uiteenlopende beelden over het beheer en onderhoud van de openbare ruimte en pogingen om de informatieoverdracht richting de raad te verbeteren, is het cruciaal om als raad, college en ambtelijke organisatie met elkaar in gesprek te gaan en samen te komen tot een werkwijze waarmee eenieder vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheden uit de voeten kan.

3.3.2 Aanbeveling 2: Verzoek het college om in te zetten op de ontwikkeling van rapportagesystematiek en regiestructuur 2.0

Belangrijke voorwaarde om te kunnen voldoen aan vooraf bepaalde doelstellingen is de aanwezigheid van een bijpassend (administratief) (project)sturings-instrumentarium en regiestructuur. Met de vaststelling van IBOR en NKG in respectievelijk 2015, 2019 en 2021 is weliswaar als doel gesteld om op een integrale, kwaliteitsgerichte en financieel gezonde wijze te werken aan het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, maar het sturings-instrumentarium en de regiestructuur is nog te weinig mee doorontwikkeld. Het verdient dan ook aanbeveling dat de raad het college verzoekt om gericht toe te werken naar een rapportagesystematiek en regiestructuur 2.0 die hier wel op aansluit met de volgende componenten:

- (Hernieuwde) installatie regietafel: een frequent overleg met afstemming tussen verschillende projectleiders binnen de eenheid Uitvoering Fysiek.
- Installatie coördinator integraal beheer en onderhoud openbare ruimte: iemand die opereert als een spin in het web en die met een helikopterview zicht heeft op het integrale beheer en onderhoud van de openbare ruimte.
- Doorontwikkeling (administratieve) (project)sturings-instrumentarium integraal beheer openbare ruimte met het oog op adequate sturing college en raad en beheersing door ambtelijke organisatie in opdracht van en aangestuurd door het college. Een instrumentarium dat zorgt voor een structureel integraal zicht op de totale kwaliteit, kosten en betrokkenheid partijen (naast de reeds beschikbare informatie op het niveau van projecten, taakvelden en op hoofdlijnen) (zie ook paragraaf 3.2.3).
- Rapportage totale (integrale) budget en gemaakte kosten (en verwezenlijking doelen) in het beheer en onderhoud openbare ruimte, op één plek in de rapportage van de P&C cyclus: zijnde de verplichte paragraaf onderhoud kapitaalgoederen.

Dat er anno 2022 ruimte voor ontwikkeling is, wil niet zeggen dat geen werk wordt gemaakt van de wens om integraal regie te hebben (over projecten).[5] Hoewel er in de ambtelijke organisatie veel informatie voorhanden is over IBOR/NKG, er op integrale wijze wordt samengewerkt en wordt gewerkt aan wens om integraal regie te hebben (op projecten), liggen er nog kansen om een scherper integraal beeld te krijgen van de kwaliteit en kosten van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Én om de onderlinge afstemming en discussie te verbeteren. Doordat de ambtelijke organisatie, het college én de raad gericht op integraal niveau inzicht kunnen verkrijgen in de kwaliteit en kosten van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, wordt het bovendien mogelijk om gerichter in te zetten op sturing, beheersing en communicatie. Let wel: de introductie van een meer integraal (administratief) (project)sturings-instrumentarium vervangt niet de rapportages op het niveau van de taakvelden (verplichting Besluit Begroting Verantwoording).

3.3.3 Aanbeveling 3: Keuze rol derden ten aanzien van beheer en onderhoud openbare ruimte en ontwikkeling collectief communicatiekader

Met de vaststelling van IBOR werden ambities op het gebied van communicatie vastgelegd. Het verdient aanbeveling om (extern maar in eerste instantie vooral intern) in gesprek te gaan of en op welke wijze invulling te geven aan het voornemen om te communiceren richting derden: over de te verwachten kwaliteit beheer en onderhoud openbare ruimte én mogelijkheden om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de leefbaarheid van de

[4] Indien gewenst kan vervolgens alsnog zodra er bij betrokken partijen helderheid bestaat over het vastgestelde niveau kwaliteit-kosten, akritisch gekeken worden naar de gemaakte keuze en benodigde randvoorwaarden.

[5] Het proces van integrale opdrachten werd verduidelijkt en verbeterd. Een proces waarin opdrachten worden geformuleerd door de vakinhoudelijk verantwoordelijke regisseurs en vervolgens vastgesteld in het managementteam. Die opdrachten worden daarna gedelegeerd naar het team met projectleiders. De projectleider is verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van het project en monitort en verantwoordt maandelijks de voortgang middels een dashboard, zodat tijdig kan worden bijgestuurd.

omgeving (participatie). Niet alleen om zo invulling te geven aan vooraf bepaalde IBOR doelen (wat tot op heden nauwelijks is gebeurd). Maar vooral ook omdat het ontwikkelen van een inclusieve werkwijze waarbij daadwerkelijk ruimte is voor de beelden en belangen van derden, ten goede komt aan de (ervaren) doeltreffendheid en doelmatigheid van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Of deze nu wel of niet op gespannen voet staan met elkaar en/of met de belangen van de gemeente. En als die ruimte er niet is, dan moet ten minste duidelijk worden tot hoever de invloed van derden rijkt.

Op de eerste plaats vraagt dit om een fundamenteel gesprek en besluitvorming over de manier waarop de gemeente hierin wil opereren. Een gesprek met als centrale vraag wat de rol van de gemeente is en wat de rol van derden? Elk project en elke activiteit zijn weer anders en vragen om andere betrokkenheid van derden en communicatie maatwerk, maar de vraag is wel binnen welke bandbreedte de gemeente wil opereren en welke consequenties hieraan verbonden zijn. Zeker omdat meer betrokkenheid van derden veelal bijdraagt aan de legitimiteit maar tegelijk ook meer vraagt in termen van tijd en (financiële) flexibiliteit.

Op de tweede plaats kan worden bepaald hoe concreet invulling te geven aan dit beleid en onderliggende keuzes door middel van een collectieve visie werkwijze communicatie/participatie. Het is aan te bevelen om in beleid meer expliciet te maken wanneer inwoners beheer/onderhoud van de openbare ruimte kunnen overnemen en welke smaken hierin mogelijk zijn én vervolgens stevig in te zetten op communicatie daarover. Daarbij hoort ook de keuze voor het al dan niet organiseren van de bij 3.3.1 genoemde bewonersschouwen: iets wat al langer op de planning staat.

Nota van bevindingen

4

Bevindingen onderzoek

In dit hoofdstuk zijn de onderzoeksbevindingen beschreven.

4. Bevindingen onderzoek

We geven hierna eerst inzicht in onze bevindingen ten aanzien van de verschillende componenten van het in hoofdstuk 2 beschreven analysemodel. Dit betreft de drie onderdelen:

1. Formele doelstellingen/beleid integraal beheer openbare ruimte (nota's IBOR en NKG)
2. Feitelijke toepassing doelstellingen/beleid integraal beheer openbare ruimte (nota's IBOR en NKG)
3. (Ervaren) doeltreffendheid en doelmatigheid integraal beheer openbare ruimte (nota's IBOR en NKG)

Bij de beschrijven van de drie onderdelen is inhoudelijk aandacht voor de volgende aspecten:

- Sturing op kwaliteit en kosten beheer en onderhoud openbare ruimte,
- Beheersing van kwaliteit en kosten beheer en onderhoud openbare ruimte,
- Communicatie gericht op kwaliteit, kosten én legitimiteit aanpak Integraal Beheer Openbare Ruimte.

Binnen de gemeente wordt een onderscheid gemaakt tussen de dagelijkse beheer activiteiten ten aanzien van de openbare ruimte én het groot onderhoud en renovatie van de openbare ruimte dat een meerjarenplanning vereist.

4.1. Formele beleid en doelstellingen openbare ruimte gemeente Almelo

In de nota's IBOR en NKG staat op hoofdlijnen het beleid van de gemeente Almelo op het gebied van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Zie paragraaf 4.1.2 voor een beschrijving van deze doelen in IBOR en NKG. Voorafgaand beschrijven we in 4.1.1 de verschillende componenten van het beleid van de gemeente Almelo in de openbare ruimte.

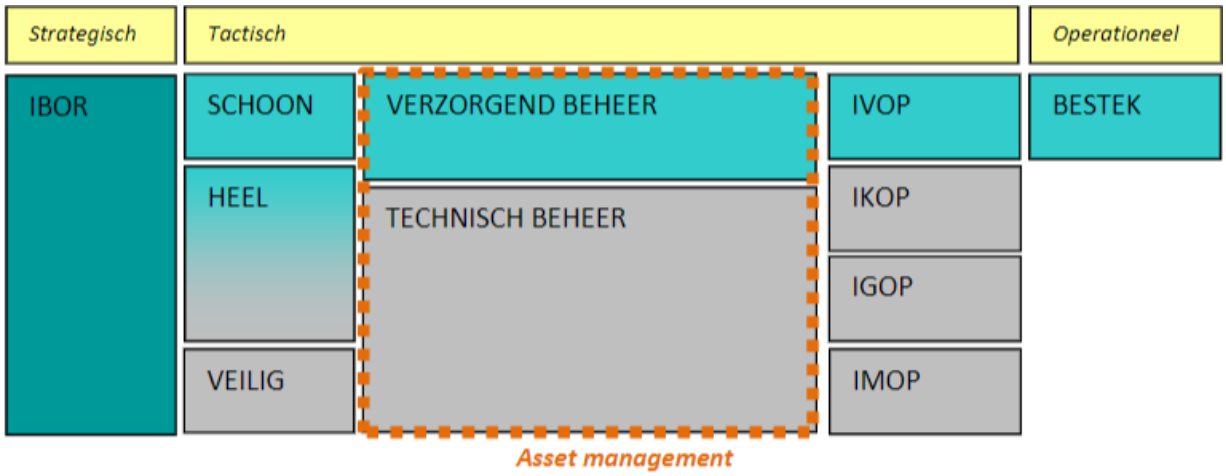
4.1.1 Componenten beleid gemeente Almelo openbare ruimte in beeld

De openbare ruimte is het gezamenlijk domein van de inwoners, bezoekers en overige gebruikers voor verplaatsing, ontmoeting, ontspanning en het ondernemen van andere activiteiten. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente Almelo om te zorgen voor de openbare ruimte en een adequaat beheer en onderhoud hiervan. Daar waar mogelijk samen met de Almelose burger. De gemeente Almelo heeft als missie om een 'stad in balans' te zijn: zowel sociaal als fysiek (IBOR deel 1). In 2015 werd voor wat betreft het fysieke domein hiertoe de nota Integraal Beheer Openbare Ruimte vastgesteld door de gemeenteraad. Een nota die door een ambtelijke werkgroep in samenwerking met een extern bureau werd voorbereid.

Integraal Beheer openbare ruimte (IBOR)

IBOR staat voor Integraal Beheer Openbare Ruimte. Waarbij integraal verwijst naar het Almelose uitgangspunt dat de openbare ruimte duurzaam als één geheel wordt ervaren. En beheer van het vaktechnische onderhoud (= dagelijks- en groot onderhoud en renovatie), het op kleine schaal opdracht geven tot en/of initiatief nemen voor (her)ontwerp en (her)inrichting van de openbare ruimte én het reguleren en stimuleren van het gebruik van die ruimte (o.a. door toezicht & handhaving).

De **beleidsnota IBOR** beschrijft op **strategisch niveau** de wijze waarop de gemeente Almelo invulling geeft aan het totale beheer van de openbare ruimte. Dit vormt de basis voor de tactische uitwerking en operationele uitvoering. Zie onderstaande figuur voor een overzicht van de verschillende componenten in het integrale beheer van de openbare ruimte.



Figuur 2. Samenhang strategische, tactische en operationele componenten integraal beheer openbare ruimte (IBOR 2015, deel I).

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 op de aspecten 'heel' en '(technisch) veilig'.

Op het tactische niveau is voor het **verzorgend beheer** het **Integraal Verzorgend OnderhoudsPlan (IVOP)** gemaakt inclusief het bijbehorende **onderhouds(beeld)bestek (BESTEK)** waarin de kaders voor de uitvoering op het **operationele niveau** zijn vastgelegd. Beide documenten maken deel uit van de IBOR-map (respectievelijk deel II en deel VII).

Voor het **technisch (en bijbehorend financieel) beheer** werkt de gemeente inmiddels met de onderstaande **drie instrumenten** (niet opgenomen in de IBOR-map):

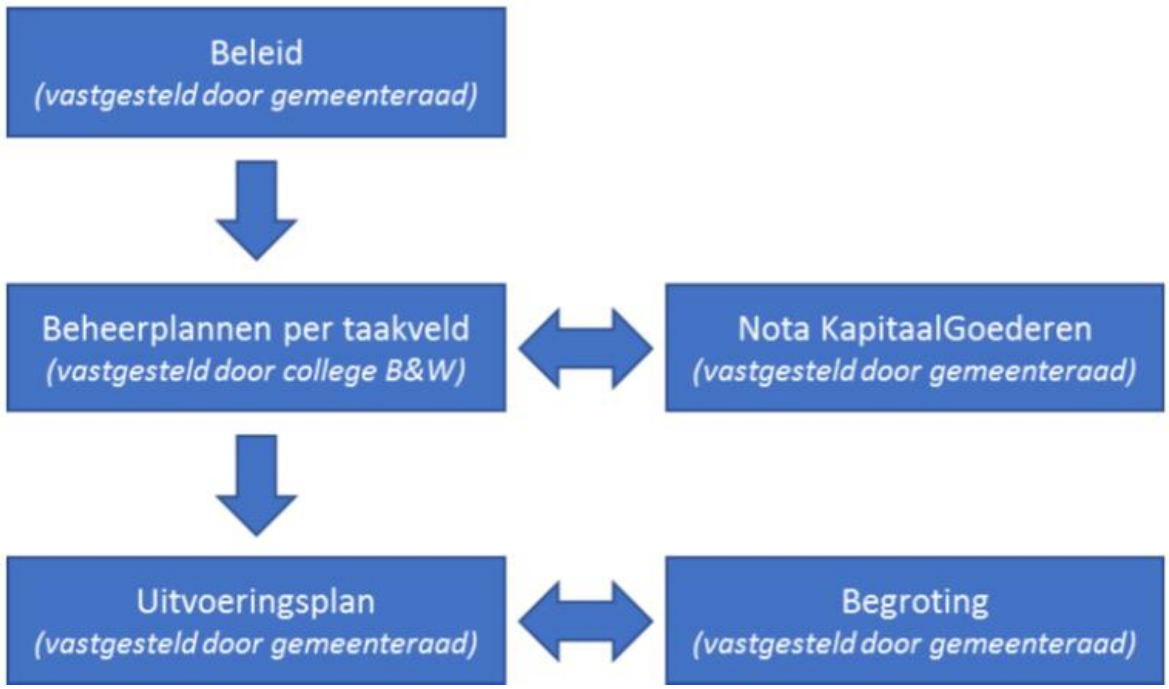
- **IMOP (Integraal Meerjaren OnderhoudsPerspectief)** kijkt preventief circa vier tot acht jaar vooruit (in verband met tweemaal vierjaarlijks beheerritme) zodat integraal financieel gezien voorzieningen/reserves geoptimaliseerd kunnen worden (borgen van de Veiligheid & continuïteit van de openbare ruimte).
- **IGOP (Integraal Groot Onderhoud en investeringsrogramma**) kijkt preventief en correctief circa één tot vier jaar vooruit, zodat integraal constructief langcyclische (> acht jaar) maatregelen projectmatig worden genomen (borgen van de Heelheid van de openbare ruimte).
- **IKOP (Integraal Klein OnderhoudsPlan**) kijkt correctief maximaal één jaar vooruit op basis van inspecties, zodat integraal technisch cyclisch (één tot acht jaar) herstelklussen worden opgenomen (borgen van de Heelheid van de openbare ruimte).

De vastgestelde kwaliteitsniveaus zijn vervolgens op **operationeel niveau** vertaald in **onderhoudsbestekken**, met daarin de kaders voor de uitvoering op het operationele niveau. Hiermee zijn deze bestekken de opdracht aan de interne of externe aannemer.

Nota KapitaalGoederen (NKG)

In navolging van de nota IBOR werd in **2019 de Nota KapitaalGoederen (NKG**) vastgesteld door de gemeenteraad. Deze nota werd in **2020 geactualiseerd** zoals geadviseerd in NKG 2019 gezien ontwikkelingen op middellange termijn (zie ook paragraaf 4.1.2). NKG is de financiële uitwerking van IBOR. Waar binnen de nota IBOR primair de kaders omtrent het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte zijn gespecificeerd (en uitgangspunten voor bewonersparticipatie zijn bepaald), worden vanaf 2019 in principe elke vier jaar met de NKG de financiële kaders beschreven voor een periode van vier jaar. Dit naast normen voor technische kwaliteit (denk aan normen voor weginspecties conform CROW-normen en NEN 2767 normen voor civiele kunstwerken en rioolinspecties). Almelo heeft zelf weinig beleid vastgesteld dat richtinggevend is voor het technisch beheer (NKG, 2019). NKG zoomt in het bijzonder in op de financiële middelen die nodig zijn om de kapitaalgoederen op het door de raad vastgestelde en/of wettelijk verplichte kwaliteitsniveau te houden. De nota geeft inzicht in de verwachte uitgaven voor de eerstvolgende vier jaar en bevat een doorkijk naar de langere termijn. Met name in de NKG 2019 wordt ook een globale doorkijk naar de middellange termijn beschreven. De benodigde middelen worden in de NKG afgezet tegen de beschikbare middelen én hierin wordt beschreven hoe de kapitaallasten te dekken.

Kapitaalgoederen zijn de 'duurzame productiemiddelen' van de gemeente. Het betreft hier de objecten – grote goederen die meerdere jaren meegaan en veelal hoge financiële waarde vertegenwoordigen – die de gemeente nodig heeft om de diensten en goederen, die zij aan haar inwoners levert, mee te realiseren. De NKG wordt gevoed door de inzichten per taakveld in het fysieke domein over de benodigde financiële middelen.



Figuur 3. Relatie NKG ten opzichte van andere plannen (NKG 2019)[6]

4.1.2 Doelstellingen IBOR en NKG

Doelstellingen IBOR

Met de invoering van IBOR wilde de gemeente de beheerders en het bestuur een instrument in handen geven om gerichter te kunnen sturen op de kwaliteit van de woonomgeving én die conform vastgestelde normen beheren. En daarnaast een communicatie-instrument aanreiken waarmee aan inwoners (en bezoekers) van de gemeente duidelijkheid gegeven kan worden over welke kwaliteit men kan verwachten en in hoeverre men daar invloed op heeft. De nota vormt ten slotte een vertrekpunt voor de participatie van inwoners, bedrijven en (maatschappelijke) instellingen in het beheer van de openbare ruimte.

IBOR is daarmee een instrument met drie primaire doelen:

- **Sturing:** een instrument voor het gemeentebestuur (college en gemeenteraad) voor het bepalen van het kwaliteitsniveau van beheer en onderhoud.
- **Beheersing**: een instrument voor de gemeentelijke organisatie waarmee het kwaliteitsbeeld kan worden gerealiseerd.
- **Communicatie**: een instrument voor de gemeente om richting inwoners en bezoekers duidelijkheid te geven over welke kwaliteit men kan verwachten en welke mogelijkheden zijn er om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de leefbaarheid van de omgeving (participatie).

Het zijn bovenstaande drie doelen die in voorliggend onderzoek werden bestudeerd. Om deze doelen te verwezenlijken zijn binnen IBOR een visie, ambities en een beheerstrategie geformuleerd. Deze visie, ambities en een beheerstrategie zijn in abstracte zin beschreven (en niet concreet SMART).

6 Bij vaststelling IBOR in 2019 waren nog niet voor alle taakvelden beheerplannen beschikbaar. Dit is inmiddels wel het geval.

Visie	Het beheer van de openbare ruimte richt zich primair op het creëren en in standhouden van een leefbare en veilige omgeving voor de inwoners, bezoekers en overige gebruikers' (IBOR 2015 deel I).
Ambities	1. Standaardisatie waar het kan: De gemeente concentreert zich op het realiseren van een gestandaardiseerde beheerkwaliteit van de openbare ruimte waarbij als minimumeis geldt dat effectief en efficiënt onderhoud mogelijk is en de functionaliteit van de voorzieningen niet in gevaar komt.
	2. Participatie is vanzelfsprekend: Binnen het beheer is ruimte voor participatie van bewoners, gebruikers, bedrijven en andere belanghebbenden.
	3. Kwaliteit ontstaat door samenspel: De inrichtings-, gebruiks- en onderhoudskwaliteit van de openbare ruimte is optimaal op elkaar afgestemd.
	4. Balans tussen wensen en eisen: Klantgericht werken is in goed evenwicht met planmatig werken.
Beheerstrategie	Het beheer van de openbare ruimte vindt plaats op een integrale, kwaliteitsgestuurde, gebiedsgerichte, klantgerichte, projectmatige en planmatige wijze waarbij de centrale aandacht uitgaat naar de waarden 'schoon', 'heel' en 'veilig' voor alle voorzieningen in de openbare ruimte.

Tabel 2. Visie, ambities en beheerstrategie IBOR (IBOR deel II, 2015)

Hoewel binnen (de beheerstrategie van) IBOR een onderscheid wordt gemaakt tussen diverse speerpunten, wordt het beleid in deze nota **procesmatig** primair gekarakteriseerd door de **integrale, kwaliteitsgestuurde, projectmatige en gebiedsgerichte focus én aandacht voor de betrokkenheid van bewoners** (IBOR deel II, 2015).

Binnen IBOR zijn vooral **concrete doelen** opgenomen over de **kwaliteit** van het beheer van de openbare ruimte. Inhoudelijk ligt in de nota primair het accent op de kwalitatieve waarden **'schoon', 'heel' en 'veilig'.** Binnen de kwaliteitscatalogus staat beschreven wat de gemeente Almelo verstaat onder kwaliteit en welke criteria hieraan verbonden zijn. De kwaliteit is op drie niveau's beschreven: 'hoog', 'basis' en 'laag'. De beschrijving van de beeldkwaliteit en normen zijn een afgeleide van de landelijke standaard voor kwaliteitsnormering van CROW.[78]

CROW	A+	A	B	C	D
Almelo		HOOG	BASIS	LAAG	

Tabel 3. Globaal schema verbinding scenario's gemeente Almelo en landelijke CROW normen (IBOR deel I, 2015)

7 Stichting CROW is een landelijk kennisplatform voor infrastructuur, openbare ruimte en verkeer en vervoer.
8 Om goed bij de Almelose praktijk aan te sluiten, is ervoor gekozen om op enkele onderdelen af te wijken van de CROW normen. Deze afwijkingen zijn geëxpliciteerd in de kwaliteitscatalogus waarin per beheercategorie (bomen, siergroen, afvalbakken, asfalt, verhardingen, bruggen etc.) de diverse kwaliteit scenario's zijn beschreven.

Onderstaande figuur 4 bevat een visualisatie van één van de kwaliteitsnormen zoals beschreven in de kwaliteitscatalogus van IBOR.

1. Groen – BOOMSPIEGELS EN – STAMMEN	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).	Meeteenheid: Stuk
HOOG	**BASIS**	**LAAG**
		
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.
Beeldaspecten • 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	*Beeldaspecten* • 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	*Beeldaspecten* • 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
Onderhoudskosten € 6,89/ st / jr	Onderhoudskosten € 4,95/ st / jr	Onderhoudskosten € 3,36/ st / jr

Figuur 4. Kwaliteitsnormering groen – boomspiegels en stammen: kwaliteitscatalogus IBOR (2015, deel IV)

29 september 2015 werd met een raadsvoorstel niet alleen IBOR vastgesteld door de raad, maar ook het **beheer niveau** van het verzorgend onderhoud, namelijk: **het scenario 'zuinig'** (met kwaliteitsniveaus basis en laag, afhankelijk van het gebied). Waarbij basis werd omschreven als 'functioneel'. En laag als 'onrustig beeld, discomfort of enige vorm van hinder' en hoog als 'mooi en comfortabel'. Bepaald werd dat het beheerniveau 'zuinig' te realiseren met de destijds **bestaande beheerbudgetten.** Er werd uitgegaan van een beheerbudget van €3.000.000. Dit is een deel van het totale budget van het beheer én onderhoud van de openbare ruimte. Van het totale budget is namelijk zo'n 80 procent bestemd voor onderhoud en 20 procent voor projecten waarin beheer en onderhoud samen komen. Zie tabel 6 op pagina 27 voor een overzicht van het totale budget van het beheer én onderhoud van de openbare ruimte.

Functionele eenheid	*Scenario Zuinig*
Centrum	Basis
Werken	Laag
Wonen	Basis
Hoofdroutes	Basis
Water en watergangen	Laag
Parken	Basis
Grote groengebieden	Laag
Groene longen	Laag
Accentpunt	Basis
Buitengebied	Laag

Tabel 4. Kwaliteitsniveau: scenario zuinig (IBOR 2015)

In **2015** werd met de vaststelling van IBOR bepaald om het noodzakelijke beheer en onderhoud uit te voeren binnen de **bestaande budgetten** onder voorwaarde dat de budgetten zouden worden herverdeeld tussen de taakvelden[9] en dat beschikbare middelen voor onderzoek konden worden ingezet om de kapitaallasten van investeringen te dekken.

Doelstellingen NKG

De invoering van NKG in 2019 had als doel om **inzicht en grip te bieden op het beheer van de kapitaalgoederen**. Dit vanwege de kosten die ermee gemoeid zijn, het belang van deze goederen voor het realiseren van programmadoelen en omdat kapitaalgoederen het 'gezicht' van de gemeente zijn. Directe aanleiding voor de introductie van de NKG in de gemeente Almelo is de ontoereikendheid van middelen voor de vervanging van kapitaalgoederen in de jaren voorafgaand aan 2015. Zicht en grip op het beheer van kapitaalgoederen zou in de toekomst moeten bijdragen aan een structurele dekking van de onderhouds- en vervangingsopgave en de daarvoor benodigde financiële middelen.

Daar waar in IBOR primair de kwaliteitsnormen voor het verzorgend onderhoud worden beschreven – iets wat burgers en raadsleden als eerste beleven – wordt in de NKG ook ingegaan op normen voor de technische kwaliteit van kapitaal goederen (denk aan lokale afgeleide CROW normen voor weginspecties en NEN 2767 normen voor civiele kunstwerken en rioolinspecties).[10]

Met de vaststelling van **NKG 2019-2022** door de raad op 9 juli 2019 werd ervoor gekozen om **€ 150.000 per jaar** beschikbaar te stellen om het onderhoudsniveau te verhogen. Daarnaast werd gekozen om de daarop volgende jaren in **toenemende mate te investeren** in wegen, fietspaden, tunnels en bruggen. Er werd gekozen om extra te investeren in de openbare ruimte als gemeente Almelo omdat de gemeenteraad en het college van B&W het belangrijkrijk vonden dat water, groen, wegen en wijken er verzorgd uitzien.

In **2021 werd de NKG geactualiseerd** zoals aangekondigd in de nota van 2019. Dit met de ontwikkelingen rond de extra beschikbare middelen tot en met 2022 (namelijk door het twee keer beschikbaar stellen van aanvullende middelen met een structureel karakter van **€** 150.000 per jaar in 2019 en **€** 300.000 per jaar in 2021 voor de verhoging van de kwaliteit van de openbare ruimte), de behoefte aan een ander perspectief op de middellange termijn én de inmiddels uitgewerkte beheerplannen van de belangrijkste taakvelden (die anno 2015 en 2019 nog niet waren uitgewerkt) als achtergrond. De raad heeft de geactualiseerde versie **NKG 2021-2024** vastgesteld. Een nieuwe Nota KapitaalGoederen wordt, conform de vierjaarcyclus, opgesteld in 2023.

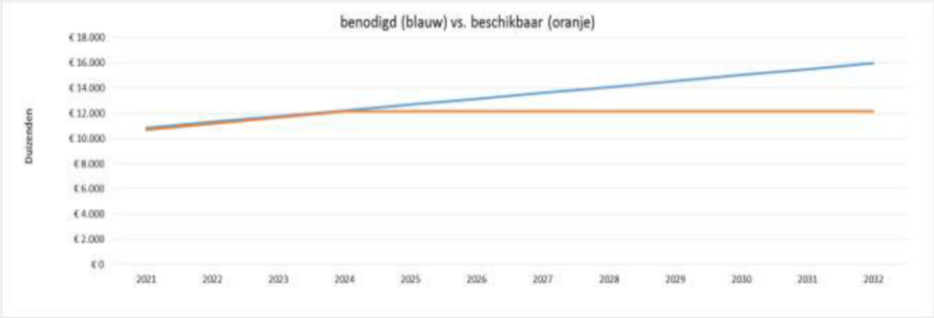
In de **NKG 2021-2024** wordt opgemerkt dat er met ingang van 2022 sprake zal zijn van een gering negatief saldo doordat het benodigde budget hoger is dan het beschikbare budget. Het is vooral vanaf 2025 dat de kapitaalkosten toenemen. Dit als gevolg van de noodzaak tot activeren en afschrijven van levensduur verlengende maatregelen conform de Besluit Begroting Verantwoording (ook wel BBV): met name van civiel technische kunstwerken. In 2017 werden gemeenten verplicht levensduur verlengende maatregelen ten aanzien van kapitaalgoederen te nemen door het Besluit Begroting Verantwoording gemeenten en provincies in 2017. Door deze maatregelen ontstaat in de gemeente de eerste jaren een budgetoverschot. Consequentie van de keuze om de kosten van kapitaalgoederen over de (rest)levensduur af te schrijven (en niet in één) keer, was namelijk dat de kosten voor groot onderhoud op korte termijn afnamen. Echter ontstaat er op lange termijn een tekort. De verwachting anno 2019 was dat de stijging van de kosten op enig moment zal afvlakken, maar hier op korte termijn nog geen sprake van zou zijn. Het is daarom dat met de vaststelling van de nieuwe NKG in 2021, de raad ook opdracht heeft gegeven om dit negatieve financiële saldo voor de jaren 2022 en verder, te betrekken bij de Perspectiefnota 2021.

Onderstaande figuur 5 bevat een visuele weergave van de door de gemeente in beeld gebrachte verhouding tussen de stijgende lasten en het beschikbare budget.

---

9 Binnen de gemeente Almelo zijn de volgende taakvelden actief:
- *Taakveld grijs: verharding, civiele kunstwerken, openbare verlichting, verkeersinstallaties.*
- *Taakveld groen: openbaar groen en openluchtrecreatie-bomen, speelvoorzieningen.*
- *Taakveld rood: vastgoed.*
- *Taakveld water: havens.*
- *Taakveld blauw: riolering.*

[10] In de nota IBOR wordt in bijlage I verwezen naar een uitvoeringsagenda met zaken die nog ingevuld moeten worden – waaronder technische kaders – namelijk:
A. Opstellen handboek inrichting openbare ruimte - loopt
B. Vaststellen kwaliteitszonering voor (her)inrichting - 2015
C. Vaststellen criteria voor het technisch instandhoudingsniveau - 2016
D. Afspreken zonering en (kwaliteits)criteria voor toezicht & handhaving - 2016
E. Opzetten professionele monitoring - 2015
F. Opstellen beleid en instrumenten voor bewonersbetrokkenheid - 2015/2016



Figuur 5. Verhouding benodigde budget en beschikbare budget per 2021 (NKG 2021-2024)

Met de vaststelling van de **Perspectiefnota 2021** en de **Programmabegroting 2022** heeft de raad de eerdere opdracht geeffectueerd om het budget beheer openbare ruimte te verruimen. De raad stelde structureel **€ 300.000 per jaar beschikbaar** om de **verhouding tussen kwaliteit en kosten te herzien** en daarmee de **kwaliteit van de openbare ruimte te verhogen.**[11] Iets wat ten tijde van een eerdere evaluatie IBOR in 2020 nog niet mogelijk was gezien de financiële situatie van Almelo. In de programmabegroting 2022 staat beschreven dat de concrete invulling van dit bedrag nog moest plaatsvinden: in samenspraak met de raad moest daartoe een kwalitatieve weging plaatsvinden.

28 september 2021 werd door de raad en ambtelijke organisatie gesproken over mogelijke keuzes voor de toekomst tijdens een **beeldvormend politiek beraad**. Dit aan de hand van diverse scenario's en twee keuzemogelijkheden: kwaliteitsniveau per gebied en aandacht voor specifieke onderdelen, gemeentebreed of in het bepaald gebied. (Zie bijlage E voor een overzicht van de verschillende scenario's afgezet tegen het in 2015 gekozen scenario zuinig). Dit beraad werd georganiseerd naar aanleiding van een **beeldvormend politiek beraad op 31 augustus 2021** over het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte.

Op basis van de twee politieke beraden heeft de **raad** op 9 november 2021 in een motie ('Verbeteren onderhoud openbare ruimte') **aan het college opgedragen op welke onderdelen een kwaliteitsverhoging gewenst is en gaf richting aan de inzet van de extra middelen**. Het college heeft hierop een besluit genomen. Dit collegebesluit is middels een raadsbrief gecommuniceerd met de raad. De middelen worden ingezet voor:

- Verhogen van het beheerniveau van het water,
- Verhogen van het beheerniveau van het straatmeubilair in de woonwijken en de verkeersborden
- Verbeterde beleving van de openbare ruimte in de wijken door het niveau van onkruidbestrijding en opruimen van zwerfafval te verhogen en actief aandachtsplekken aan te pakken.
- Verhogen beheerniveau van de openbare ruimte in de binnenstad.

Hieronder de visualisatie van het aangescherpte kwaliteitsniveau anno 2022.

[1111] *Belangrijkste beleidsvoornemens Perspectiefnota 2021 waren:*
- *Verhogen van het onderhoudsniveau groen – grijs (jaarlijks maximaal bedrag van 300.000 vrijgemaakt).*
- *Bevaarbaar maken van het kanaal Almelo-Nordhorn.*
- *Investeren in groen – blauw in wijken.*
- *Stimuleren klimaatadaptatie (stimuleringsfonds).*
- *Herontwikkelen van stadskade.*
- *Stadsontwikkeling.*

Functionele eenheid	*Nieuw scenario*
Centrum	Hoog voor binnenstad
Werken	Laag
Wonen	Basis, op onderdelen hoog
Hoofdroutes	Basis
Water en watergangen	Hoog
Parken	Basis
Grote groengebieden	Laag
Groene longen	Laag
Accentpunt	Basis
Buitengebied	Laag

Tabel 5. Kwaliteitsniveau: scenario verbeteren onderhoud openbare ruimte (Collegevoorstel 2022)

Budget beheer en onderhoud openbare ruimte

Kortom, **sinds de vaststelling van IBOR** werd het **kwaliteitsniveau gewijzigd** én het **IBOR budget verruimd.** Daarmee maakt de gemeente een beweging van een gemeente die zuinig opereert als het gevolg van financiële uitdagingen (in de jaren voorafgaand aan 2015) er daartoe eerst het kwaliteitsniveau werd verlaagd, naar een gemeente die meer handelt als een gemeente met mogelijkheden en een positief toekomstbeeld.

In onderstaand overzicht zijn de beheerbudgetten van 2018 t/m 2022 uiteengezet. De jaren voorafgaand aan 2018 zijn niet in deze tabel opgenomen daar de begrotingen in deze periode anders zijn opgezet dan de begrotingen vanaf 2019 en de gegevens daardoor moeilijk te vergelijken zijn.[12] Omdat de begrotingssystematiek vanaf 2019 constant is, zijn de vergelijkende cijfers vanaf dat jaar inzichtelijk gemaakt. Daarbij moet worden opgemerkt dat de beheerbudgetten tot aan de vaststelling van NKG in 2019 gelijk zijn gebleven aan de budgetten vóór de introductie van IBOR in 2015.

Jaar	Beleidsachtergrond budget	Budget	Verschil t.o.v. voorgaand jaar
2018	IBOR	16.102.904	/
2019	IBOR & NKG 2019-2023 (vastgesteld in 2019)	16.149.488	+ 46.584
2020	IBOR & NKG 2019-2023 (vastgesteld in 2019)[13]	16.916.981	+ 767.493
2021	IBOR & NKG 2021-2024 (vastgesteld in 2021)	16.349.332	- 567.649
2022	IBOR & NKG 2021-2024 (vastgesteld in 2021) & Perspectiefnota 2021 (vastgesteld in 2021)[14]	17.028.714	+ 679.382

Tabel 6. Ontwikkeling budget IBOR - NKG

De hierboven beschreven budgetten corresponderen met de budgetten zoals opgenomen in de NKG. De budgetten van 2019 en 2021 staan in één op één in de Nota's KapitaalGoederen die in deze jaren zijn vastgesteld. Tussentijds heeft indexatie plaatsgevonden, is de eerder beschreven structurele oploop van kapitaallasten opgenomen (een oplopende stelpost) én zijn extra toegekende verhogingen van het beheer en onderhoud openbare ruimte verwerkt. In 2021 is er een terugval in het budget te zien. De verklaring van het verschil tussen 2020 en 2021 zit voornamelijk in de gedeeltelijke vrijval van de in de NKG 2019 oplopende stelposten voor kapitaallasten. Deze onderuitputting op de kapitaallasten is zoals in de tussentijdse rapportages gemeld grotendeels het gevolg van het achterblijven van het

[12] Er wordt anno 2022 gewerkt met taakvelden in plaats van producten, het rekeningschema is gewijzigd in 2019 en het BBV schrijft met ingang van 2017 voor dat maatschappelijk nu wordt geactiveerd, waar dit eerder rechtstreeks ten laste van de exploitatie werd gebracht.
[13] Dit is inclusief de eerder beschreven verhoging van €150.000 per jaar.
[14] Dit is inclusief de eerder beschreven verhoging van €300.000 per jaar (maximaal).

daadwerkelijke investeringsvolume bij het geplande investeringstempo in de NKG.[15] Door één van de respondenten werd benoemd dat de vrijval van middelen door de onderuitputting van middelen samen zou kunnen hangen met de moeite die het kost om voldoende capaciteit in huis te halen om alle werkzaamheden uit te kunnen voeren. Net zoals andere gemeenten in Nederland staat de gemeente Almelo voor de uitdaging om vacatures te vullen.

De doelstellingen van IBOR en NKG vormen de basis voor de beheerplannen van de verschillende taakvelden. Daar waar in 2015 deze beheerplannen ontbraken, zijn anno 2022 de beheerplannen van de verschillende taakvelden uitgewerkt en vastgesteld. Met de vaststelling van de NKG 2021-2024, werd door de raad tevens besloten om de **budgetten van de taakvelden te herschikken**. De herschikking van budgetten kreeg in 2015 en 2019 aandacht in de begroting, maar was in 2021 nog onvoldoende uitgekristalliseerd. Om op een passende wijze aan te sluiten bij de verwachte uitgaven en de sturingsbehoefte vanuit verschillende vakdisciplines werd bij de NKG 2021 een voorstel tot wijziging gedaan. Reden voor taakherschikking was de behoefte aan een betere (financiële) aansluiting op de budgetbehoefte van de vakdisciplines. Vanuit het budgetrecht van de raad is het aan de raad om budgetverschuivingen tussen de hoofdtaakvelden te accorderen.

Verschil benodigd - beschikbaar	2021	2022	2023	2024
Groen en bomen	0	0	0	0
Spelen en meubilair	0	0	0	0
Verharding technisch en reiniging	79	79	78	78
Civieltechnische kunstwerken	-68	-259	-235	-212
VRI	0	0	0	0
Openbare verlichting	0	0	0	0
Havens	-19	-20	-22	-24
Vastgoed	8	16	24	32
Verschil benodigd - beschikbaar	**0**	**-184**	**-155**	**-126**

Tabel 7. Verhouding benodigde budget en beschikbare budget per taakveld per 2021 (NKG 2021 – 2024)

4.2. Feitelijke werkwijze beheer openbare ruimte gemeente Almelo

Het is in de alledaagse praktijk dat invulling wordt gegeven aan het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in de gemeente Almelo. Door de ambtelijke organisatie, het college en de raad samen met de inwoners, bedrijven en (maatschappelijke) instellingen in de gemeente Almelo. Paragraaf 4.2 bevat een beschrijving van de feitelijke sturing, beheersing en communicatie van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Deze beschrijving wordt geïllustreerd met voorbeelden in hoofdstuk 5, namelijk: drie diepgaand onderzochte cases.

4.2.1 Sturing

Raad in positie gebracht om ten aanzien integrale beheer en onderhoud openbare ruimte kaders te stellen

De gemeenteraad van Almelo heeft een kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol ten aanzien van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Dit onderzoek laat zien dat de **raad kaders heeft gesteld** met de vaststelling van IBOR (2015), NKG (2019 en actualisatie in 2021), de Perspectiefnota in 2021 en met het indienen van de motie 'Verbeteren onderhoud openbare ruimte' (2021). Daarmee werden:

- De algemene werkwijze beheer en onderhoud openbare ruimte, de kwaliteitsnormen/niveau vastgesteld en aangepast.
- Het **budget** van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte **vastgesteld en verruimd.**
- Én werd opdracht gegeven om de budgetten tussen de taakvelden te herschikken.

[15] De rioleringswerkzaamheden niet werden opgenomen in NKG 2021 (terwijl dit in 2019 wel het geval was). Deze kosten werden anno 2021 opgenomen in het programma water en riolering. Het niet in de NKG 2021 opnemen van riolering (en wel in de NKG 2019) vormt niet de verklaring voor het verschil 2020-2021 in bovenstaande tabel. Voor de vergelijkbaarheid is in bovenstaande tabel 6 voor alle jaren riolering wel meegenomen, terwijl riolering in de NKG 2021 geen onderdeel was. Het vormt dus wél de verklaring tussen het budget voor 2021 in bovenstaande tabel en het budget dat terug te vinden is in de NKG 2021.

De vaststelling van deze procesmatige, kwalitatieve en financiële kaders voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, behoort tot de bevoegdheid van de raad. De raad is tevens op diverse momenten in het proces in beeldvormende zin betrokken over de verhouding kwaliteit en kosten integraal beheer openbare ruimte: in aanloop vaststelling IBOR en in 2021 tijdens twee politieke beraden die in het teken stonden van de verhoging van het budget én een wijziging van het kwaliteitsniveau.

Raadsleden geven ook 'richting' aan het beheer van de openbare ruimte door **meldingen te maken van incidenten** in de openbare ruimte: op hoofdlijnen en rondom concrete vraag(stukken). Op basis van informatie die de raadsleden ontvangen van inwoners en ondernemers in de gemeente én op basis van hun eigen observaties. Hieruit spreekt de volksvertegenwoordigende rol van de raad.

Gemengd beeld kwaliteit informatievoorziening raad

Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat de gemeenteraad van Almelo zowel in kaderstellende als controlerende zin betrokken is bij het beheer en onderhoud van de openbare periode (in de raadsperiode 2018 – 2022). Sinds de vaststelling van IBOR in 2015 en NKG in 2019 is de raad op verschillende momenten **geïnformeerd** over het beheer en onderhoud van de openbare ruimte én is diverse keren **gesproken** over de kwaliteit van het onderhoudsniveau en de verhouding kwaliteit-kosten. Ook werd gesproken over de inhoud van het beleid (denk aan verduurzaming en ecologisch groenbeheer).

De raad werd/wordt op verschillende manieren en momenten **geïnformeerd** over IBOR:

- **P&C cyclus**: De raad ontvangt structureel op hoofdlijnen informatie over het beheer en onderhoud van het integrale beheer van de openbare ruimte via de reguliere P&C cyclus. In de rapportages is er aandacht voor kwaliteit en kosten. De begroting, perspectiefnota en jaarverantwoording bevatten informatie over budgetten en gemaakte kosten in de openbare ruimte, al ontbreekt een helder integraal overzicht van het beheer van de openbare ruimte. Zo wordt in de begroting specifiek ingegaan op de verschillende taakvelden, maar is een rapportage hiervan in termen van uitgenutte kosten elders in de P&C cyclus weer minder prominent zichtbaar. Dit omdat er op hoofdlijnen wordt gerapporteerd over het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Bovendien is informatie over het totale (integrale) budget en gemaakte kosten (en verwezenlijking doelen) in het beheer en onderhoud openbare ruimte, niet helder op één plek in de rapportage van de P&C cyclus terug te vinden.

- **Politieke beraden en werkbezoek**: Tijdens twee politieke beraden werd de raad geïnformeerd over het beheer en onderhoud van de openbare ruimte én in positie gebracht om een open gesprek te voeren over diverse kwaliteit-kosten scenario's. Daarnaast werden raadsleden op uitnodiging van de ambtelijke organisatie tijdens een werkbezoek meegenomen in de IBOR-systematiek. Na een toelichting op de systematiek werd de openbare ruimte geschouwd in kleine groepen, onder begeleiding van een deskundige. Hierbij werd een vakmatige schouw uitgevoerd waarbij de beheerkwaliteit aan de hand van objectieve eenheden werd beoordeeld (denk aan aantal stuks zwerfafval per 100 m2). En werd het algemene beeld van de openbare ruimte op een meetlocatie bepaald.

De **beelden over de kwaliteit van de informatievoorziening** richting de raad over én de **rol van de raad** ten aanzien van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte **lopen uiteen**. Enerzijds is de ervaring binnen de gemeente(raad) dat de **raad goed in positie wordt gebracht** om te controleren en (bij) te sturen. Vanuit zijn controlerende rol dient de raad namelijk toe te zien op het gevoerde beleid integraal beheer openbare ruimte. Volgens respondenten worden raadsleden in positie gebracht doordat zij op diverse manieren geïnformeerd worden over de IBOR-systematiek én de kwaliteit en kosten van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Er zijn goede ervaringen opgedaan met het werkbezoek omdat hierdoor de kennis van de systematiek én de betrokkenheid van de raad werd vergroot. Raadsleden konden ervaren dat het (vakmatig) schouwen van de openbare ruimte een ingewikkelde taak is. De politieke beraden bleken een krachtig beeldvormend en kaderstellend instrument.

Anderzijds werd tijdens dit onderzoek ook opgemerkt dat ondanks verschillende initiatieven om de raad goed te betrekken bij het beheer van de openbare ruimte én de actieve houding van de raad, **de informatievoorziening richting de raad niet altijd als toereikend wordt ervaren in de ogen van de ambtelijke organisatie en vooral van raadsleden.** De informatie die raadsleden ontvangen is **'te weinig integraal en versnipperd'** (over de diverse taakvelden). Daarbij helpt het niet dat het kwaliteitsniveau van het integrale beheer en onderhoud van de openbare ruimte op zichzelf al wordt gezien als een **moeilijk grijpbaar onderwerp.**

De raad heeft zelf actief informatie ingewonnen over de kwaliteit van het beheer van de openbare ruimte door **vragen te stellen**. Hoewel er recentelijk meer aandacht is van de raad voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, stelde de raad de voorbije jaren een beperkt aantal vragen over dit onderwerp.

College in positie gebracht en betrokken bij beheersing integrale beheer en onderhoud openbare ruimte

Daar waar de raad een kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol heeft ten aanzien van het integrale beheer en onderhoud van de openbare ruimte, is het aan het college van B&W om mee richting te geven én erop toe te zien dat het beleid goed wordt uitgevoerd. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van het door de raad vastgestelde beleid en stuurt de ambtelijke organisatie aan die in opdracht van het college dit beleid uitvoert. Het college wordt gedurende het **hele jaar geïnformeerd** door de ambtelijke organisatie. Elke twee weken zit tijdens het portefeuillehoudersoverleg de verantwoordelijk wethouder samen met de ambtelijke organisatie over het gevoerde beleid integraal beheer en onderhoud openbare ruimte. Daar waar nodig informeert de wethouder het college. Volgens respondenten vindt er veelvuldig overleg plaats. Ook op het moment dat er keuzes gemaakt moeten worden. Ten aanzien van beleid of keuzes over de uitvoering van het reguliere beheer en onderhoud of projecten, wordt het college geïnformeerd en daar waar nodig **in positie gebracht om mee sturing te geven** door het bespreken van ambtelijk voorbereide scenario's. Dit maakt dat er verschil zit in de informatiepositie tussen het college en de raad. Respondenten zijn tevreden over de interactie tussen college en ambtelijke organisatie. De **bestuurlijke betrokkenheid** van het college/bestuurlijk portefeuillehouder wordt als **positief ervaren**. Door het college vertegenwoordigd door de verantwoordelijke wethouder wordt veelal **sturing gegeven op hoofdlijnen**. Daarnaast **reageert** volgens respondenten het college ook **op geluiden** over het beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

4.2.2 Beheersing

Ervaren ruimte én gat strategische doelen en operationele kaders

IBOR wordt binnen de gemeente Almelo gebruikt om het beheer en onderhoud van de openbare ruimte vorm te geven. NKG wordt gezien als de financiële vertaling van IBOR: volgens één van de respondenten "de Bijbel" waar men op kan teruggrijpen. IBOR schetst de algemene kaders en NKG de financiële kaders. De ambtelijke organisatie vertaalt deze strategische kaders en brengt ze tot uitvoering.

Volgens respondenten krijgt de ambtelijke organisatie **veel ruimte voor beleidsvorming en de uitvoering van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte**. Zowel van het college als van de raad. Binnen de afzonderlijke vakdisciplines én in onderlinge afstemming tussen deze vakdisciplines, worden concrete normen bepaald en plannen en planningen uitgewerkt die een afgeleide zijn van IBOR en NKG, de plannen op tactisch niveau én onderhouds(beeld)bestekken op operationeel niveau (zie ook paragraaf 4.1.1)[16] én aanvullende landelijke richtlijnen en specifieke lokale afspraken/eisen. Denk hierbij aan lokale afspraken over de bomenstructuur en het gemeentelijke parkeerbeleid (zie ook cases in hoofdstuk 5).

Echter, diezelfde ruimte tussen strategische doelen en de operationele uitvoering, wordt binnen de gemeente Almelo ook als een **'gat' ervaren**. Het feitelijke beheer en onderhoud van de openbare ruimte staat 'ver' van IBOR vandaan en het vraagt inspanning om de vertaalslag te maken naar het concrete beheer en onderhoud van de openbare ruimte.[17] Zeker omdat dit volgens het IBOR beleid op een integrale wijze wordt aangepakt. Hoewel er een gat ervaren wordt, slaagt de ambtelijke organisatie erin om strategische doelen te vertalen naar een integraal onderhoudsplan, beheerplannen per taakveld én projectplannen. Daarnaast weet men dit vervolgens om te zetten in concreet beheer en onderhoud.

Structureel integraal zicht totale kwaliteit, kosten en betrokkenheid partijen beperkt

Binnen de gemeente Almelo wordt de mate waarin doelen en plannen op het gebied van beheer en onderhoud van de openbare ruimte worden verwezenlijkt, op diverse manieren gemonitord. Zo wordt de **beeldkwaliteit gemonitord** middels beleidsschouwen en bestekmetingen. De **beleidsschouwen**, die twee keer per jaar worden uitgevoerd door een externe partij (voorjaar en najaar), zijn gericht op het in beeld brengen van de algemene beeldkwaliteit van de gehele openbare ruimte. Bij **bestekmetingen** wordt gekeken of de opdrachtnemer (intern of extern) zijn werk naar behoren heeft gedaan. Dit wordt in eigen beheer uitgevoerd. Eventuele tekortkomingen die tijdens bestekmetingen naar voren komen, moeten worden hersteld of worden financieel verrekend. In de nota IBOR staat ook het voornemen om **bewonersschouwen** te organiseren, maar dit is tot op heden **niet gebeurd**. De beleidschouwen zijn primair

16 Zoals in paragraaf 4.1.1 beschreven worden de strategische kaders van IBOR voor het verzorgend beheer vertaald naar het Integraal Verzorgend OnderhoudsPlan (IVOP) inclusief de vertaling van de kwaliteitsniveaus naar onderhouds(beeld)bestekken met kaders voor de uitvoering. En voor het technisch beheer zijn deze strategische kaders vertaald naar Integraal Meerjaren OnderhoudsPerspectief (IMOP), Integraal Groot Onderhoud en investeringsprogramma (IGOP) en Integraal Klein OnderhoudsPlan (IKOP) (zie ook paragraaf 4.1.1).
17 Daarbij helpt het niet dat nog niet op alle terreinen technische normen zijn geformuleerd (zoals beschreven in IBOR 2015).

georiënteerd op het monitoren van de kwaliteitsbeeldmeetlat zoals omschreven in IBOR (2015) en zijn vooral gericht op het in beeld brengen van kwaliteit verzorgend onderhoud. De technische kwaliteit wordt gemonitord middels onderhoudsinspecties.

Hoewel er binnen deze IBOR-systematiek van monitoren aandacht is voor de algemene beeldkwaliteit, is een **structureel integraal beeld** van alle domeinen in het integrale beheer openbaar ruimte op het gebied van kwaliteit, kosten en betrokkenheid van inwoners, ondernemers en (maatschappelijke) instellingen beheer en onderhoud van de openbare ruimte **beperkt aanwezig**. Dit wil niet zeggen dat men geen zicht op heeft op het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Op verschillende niveau's heeft de ambtelijke organisatie namelijk wel zicht hierop:

- Op de eerste plaats heeft men op **hoofdlijnen** zicht op alle uitgaven: kijkend naar mate waarin uitgangspunten NKG worden verwezenlijkt (in termen van objecten, arealen en lokale CROW normen).
- Op de tweede plaats hebben medewerkers van de verschillende vakdisciplines zicht op zicht op de effectiviteit van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in hun **taakveld**, namelijk: in hoeverre worden de kwaliteitsnormen behaald en lopen de kosten in de pas met vooraf bepaalde kaders (middels eigen beleidsschouwen).
- Ten derde worden bij de **afzonderlijke projecten** de kosten en doelen scherp in de gaten gehouden.

Echter, volgens respondenten ontbreekt een passende integrale monitoring van de totale kwaliteit, kosten en betrokkenheid van inwoners, ondernemers en (maatschappelijke) instellingen tussen bovengenoemde niveau's én daarmee ook een goed zicht hierop. Het ontbreekt aan een goede "helikopterview". Er wordt dan ook ruimte ervaren voor beter evalueren. En dat middels (administratieve) (project)sturings-instrumenten die hierbij passen. Één van de respondenten merkte in dit verband op dat een integrale projectmatige werkwijze en monitoring op gespannen voet staat met de verplichting die de overheid heeft opgelegd om per taakveld de bekostiging te specificeren (BBV). Het is daarom dat gewerkt wordt met complexe matrices om de projectmatige informatie te verbijzonderen naar taakvelden voor zover dit mogelijk is.

Tijdens het onderzoek werd door enkele respondenten opgemerkt dat er gewerkt wordt met een "piepsysteem" waarbij de het college en raad meer specifiek geïnformeerd worden als er iets niet loopt zoals voorzien (dit naast de reguliere activiteiten en informatievoorziening op hoofdlijnen).

Ontwikkelmogelijkheden regie integrale beheer en onderhoud openbare ruimte

Hoewel in de gemeente Almelo veel informatie voorhanden is over de kwaliteit en kosten van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte (in het bijzonder op hoofdlijnen, per taakveld en binnen de projecten), zijn er volgens respondenten **ontwikkelmogelijkheden aanwezig voor de regie hierop**. Volgens respondenten is er **beperkt sturing op het volledige spectrum van het integrale beheer en onderhoud van de openbare (en doelen die hieraan verbonden zijn)**. Deze integrale regie is volgens respondenten ten tijde van het onderzoek bestuurlijk en/of ambtelijk onvoldoende structureel belegd binnen de gemeente. Niet in de vorm van structureel afstemmingsoverleg en niet in de vorm van een coördinator.

Gedurende dit onderzoek werd duidelijk dat er vragen bestaan in de gemeente over hoe deze **regie** in te regelen (welke vorm en bij wie) én wordt **actief gezocht naar en gewerkt aan manieren om dit vorm te geven**. Met aandacht voor wat dit vraagt op de korte en lange termijn, integraliteit en de benodigde ondersteuning. Ten tijde van voorliggend onderzoek, is **geen sluitend antwoord** gevonden op deze vragen binnen de gemeente.

Maar dat er geen sluitend antwoord is gevonden, wil niet zeggen dat hier niet aan gewerkt wordt. Vooral de ambtelijke organisatie is volop in ontwikkeling. Zo worden er veranderingen aangebracht in de structuur van de eenheid Uitvoering Fysiek: het Team Dagelijks Beheer (de buitendienst) wordt doorontwikkeld tot vijf teams met elk een eigen **leidinggevende** (teamleiders). Dit is nodig vanwege de integratie van ruim 80 sw-medewerkers en de wens om de aansturing en regie te verbeteren en de uitvoering te professionaliseren. Dit tegen de achtergrond van de organisatieverandering die in 2018 binnen de gemeente breed is ingezet met het organisatie- en ontwikkelplan 'Voor Stad en Resultaat' én de keuze van de raad voor interne verzelfstandiging van het Beheer Openbare Ruimte, ingenieursdiensten en Uitvoerende (groen)taken in november 2017. Ontwikkelingen die ervoor zorgden dat de eenheid opnieuw ingericht moest worden. Er moe(s)t een nieuwe balans ontstaan tussen vakdisciplines, project- en adviesteams en hun posities met verschillende verantwoordelijkheden en machtsbronnen.

Gedurende het onderzoek werden daarnaast drie ontwikkelmogelijkheden voor meer regie naar voren gebracht:

- **Regietafel** nieuw leven inblazen: een frequent overleg waarin eerder afstemming plaatsvond tussen de verschillende projectleiders binnen de eenheid Uitvoering Fysiek. Er liggen kansen om deze afstemming en onderlinge discussie beter in te vullen.
- **Installatie coördinator** die opereert als een spin in het web en die met een helikopterview zicht heeft op het integrale beheer en onderhoud van de openbare ruimte.
- Verbetering **ICT omgeving** en in het bijzonder het (administratieve) (project)sturings-instrumentarium op basis waarvan de ambtelijke organisatie (en daarmee ook het college en de raad) zicht heeft op en sturing kan geven aan het totale integrale beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Daarbij hoort een adequate data huishouding van de openbare ruimte (hiertoe lag een plan klaar ten tijde van het onderzoek).

Integrale werkwijze beheer openbare ruimte

In algemene zin vraagt de integrale kwaliteitsgestuurde manier van werken meer effort om te komen tot afstemming en regie te voeren. Zeker daar waar rollen en verantwoordelijkheden (nog) niet altijd helder zijn. Anno 2022 wordt op diverse manieren gewerkt aan de doorontwikkeling van de organisatie van de eenheid Uitvoering Fysiek (zie ook bovenstaande alinea).

Hoewel er ontwikkelmogelijkheden zijn, is de eenheid Uitvoering Fysiek volgens respondenten erin **geslaagd invulling te geven aan het uitgangspunt 'integraliteit'** zoals omschreven in IBOR (2015). In het verleden werkten de medewerkers in de verschillende vakdisciplines openbare ruimte als afzonderlijke eilandjes. Sommige vakdisciplines waren meer in staat dan anderen een stempel te drukken op het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Er was sprake van een verkokerd beheer en onderhoud van de openbare ruimte én een versnipperde rapportage. Maar anno 2022 wordt op integrale wijze door de vakdisciplines gewerkt aan de openbare ruimte. De vakdisciplines brengen in beeld wat er gedaan moet worden in hun veld en deze beelden worden bij elkaar gebracht in perspectieven, programma's, plannen, planningen en een prioriteitenmatrix. Ondanks spanningsvelden tussen de (belangen van) vakdisciplines zijn zij volgens respondenten in staat om samen "keuzes te beslechten". Daar waar dit niet lukt wordt een beroep gedaan op het MT en/of het college.

De beschrijving van de totstandkoming van het Integraal Groot Onderhoud en investeringsprogramma (IGOP) in onderstaand tekstvlak is een illustratie van de integrale werkwijze binnen de gemeente Almelo op het gebied van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

Dat er op een meer integrale manier wordt gewerkt wil niet zeggen dat dit zonder spanningen gepaard gaat en hierin geen verbetering mogelijk is. Diverse respondenten merkten in dit verband op dat om te komen tot een integrale aanpak waarbij slimmer en efficiënter gewerkt wordt, er afstemming plaats dient te vinden met andere programma's, wijkregie, externe samenwerkingspartners, inwoners, ondernemers en derden. En deze coördinatie en communicatie die integraal werken vereist, kost meer tijd. Volgens respondenten liggen er nog kansen deze coördinatie en communicatie te versterken.

Reconstructie totstandkoming Integraal Groot Onderhoud en investeringsprogramma (IGOP):

Het duurt een kleine twee jaar voordat een Integraal Groot Onderhoud en investeringsprogramma – de concrete vertaling van het technische beheer openbare ruimte zoals beschreven in IBOR – klaar is. Dit proces doorloopt verschillende fases:

1. Per taakveld inspecties en planning inzichtelijk maken
2. Planningen bij elkaar brengen, prioriteiten stellen werkzaamheden van de verschillende vakdisciplines, inschatting maken omvang taken én kijken hoe werk met werk maken.
3. Verspreiding 1e schetslijst projectenplanning binnen Gemeente Alemmet vraag of projecten nog integraler kunnen/dienen te worden opgepakt.
4. Verwerken opgehaalde input in 2e schetslijst (gaat richting de 100% versie: inclusief kosten en capaciteit).
5. 2e Schetslijst voorleggen aan diverse externe samenwerkingspartners – zoals woningbouwverenigingen, nutsbedrijven, rijkswaterstaat, provincie – met verzoek om op voorlopige planning te reageren.
6. Verwerken input in 3e versie, namelijk de definitieve 100 % versie van IGOP.
7. Vervolgens gaat men aan de slag met deze planning.

Binnen de ambtelijke organisatie bestaat het beeld dat het proces om te komen tot IGOP in samenwerking met interne en externe partijen in de basis staat. Hoewel IGOP op zorgvuldige wijze tot stand komt met oog voor een complete en integrale planning, is de ervaring dat er altijd projecten en werkzaamheden bijkomen. Namelijk de 'invliegers'. Dit vraagt om flexibiliteit van de ambtelijke organisatie. Volgens respondenten zijn deze invliegers onvermijdelijk maar blijft het de uitdaging om bij de bepaling van IGOP zo compleet en integraal mogelijk te zijn. Zeker gezien het vooraf bepaalde vaste budget. Maar in algemene zin is de ervaring dat de vakdisciplines in staat zijn om met elkaar keuzes te maken en tot een planning te komen die intern en extern is afgestemd. Het afwegingsproces is sterk technisch gestuurd (door landelijke richtlijnen en functionele interne criteria).

Interne én externe partijen en daarmee de belangen van alle betrokkenen worden in een vroegtijdig stadium in het proces betrokken. Echter de kwaliteit van de respons van externe partijen in de 5e fase beperkt is. Er gaat niet alleen een lange periode overheen voordat de respons komt. Maar een echt concrete respons komt pas op het moment dat een project in de uitvoeringsfase komt en meer concreet wordt. Respondenten refereerden in dit verband o.a. aan nutsbedrijven en woningbouwverenigingen. Dat was recentelijk aanleiding voor het MT om een structureel overleg tussen de gemeente en nutsbedrijven nieuws leven in te blazen om de samenwerking aan de voorkant te verbeteren. Daarmee is het nog niet zeker dat deze partijen – die elk hun eigen belangen hebben – meteen voorop lopen met het delen van hun plannen en planning. Inwoners participeren niet in het proces dat resulteert in IGOP. Ook niet als het gaat om burgerinitiatieven. Zij komen vooral in beeld bij de voorbereiding en uitvoering van projecten (en op het moment dat er melding wordt gemaakt over de openbare ruimte bij de melddesks openbare ruimte).

4.2.3 Communicatie

Beperkte communicatie over kwaliteit én mogelijkheden betrokkenheid bij beheer openbare ruimte

De vaststelling van IBOR in 2015 is een keuze voor aandacht voor duidelijke communicatie van de gemeente richting inwoners en bezoekers over de te verwachten kwaliteit van de openbare ruimte én mogelijkheden om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de leefbaarheid van de omgeving (participatie). Tijdens dit onderzoek werd duidelijk dat er in algemene zin in **beperkte mate wordt gecommuniceerd richting inwoners en bezoekers over de kwaliteit van de openbare ruimte in algemene zin en hoe zij hier zelf een bijdrage aan kunnen leveren**. Volgens verschillende respondenten is de gemiddelde inwoner van de gemeente Almelo dan ook **beperkt op de hoogte van de kwaliteit die hij/zij kan verwachten van de openbare ruimte en hoe hij/zij daarop invloed kan uitoefenen**.

Dit ligt anders voor projecten in de openbare ruimte. Bij deze **projecten wordt meer expliciet gecommuniceerd** met inwoners (en andere betrokkenen) over het project. Daarbij wordt **expliciet gezocht naar manieren om hen te betrekken bij het project**.

Er zijn geen vaste kaders voor de wijze waarop te communiceren. Ook niet wat betreft de inhoud van de boodschappen en de mate waarin die maar voor één uitleg vatbaar moeten zijn. De invulling hiervan is veelal **maatwerk:** passend bij de aard van het project en met de kennis en ervaring van betrokken ambtenaren en communicatieadviseurs/wijkregisseurs die hier meestal een rol in spelen. Vaak wordt per project een

communicatieplan/paragraaf gemaakt in de beginfase van het traject. Tegelijkertijd werd door respondenten opgemerkt dat er financieel niet altijd ruimte is voor communicatieve ondersteuning ten aanzien projecten en werkzaamheden in de openbare ruimte in algemene zin.

Hoewel communicatie over de kwaliteit van de openbare ruimte en mogelijkheden om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de leefbaarheid van de omgeving een belangrijk doel is voor de gemeente Almelo, is de gemeente hier nog niet op ingesteld. “We zijn zover nog niet” aldus één van de respondenten, “maar we zijn volop in ontwikkeling”.

Beperkte betrokkenheid inwoners bij beleid en evaluatie beheer openbare ruimte

Inwoners in de gemeente Almelo hebben een **beperkte rol in de formulering van het beleid integraal beheer openbare ruimte in algemene zin**. Zo speelden zij geen rol bij de formulering van beleid op hoofdlijnen binnen de nota IBOR én werden/worden zij niet betrokken bij de praktische vertaling van IBOR en NKG naar IGOP. Dit in tegenstelling tot andere externe stakeholders (zie paragraaf beschrijving totstandkoming IGOP tekstvlak in paragraaf 4.2.2). Wel kunnen zij invloed uitoefenen op het beheer en onderhoud van de openbare ruimte op drie andere manieren:

- **Betrokkenheid als belanghebbende bij concrete projecten** (in de voorbereiding en uitvoering): zij worden uitgenodigd door gemeente om mee te denken en samen te werken aan de openbare ruimte.
- **Ontwikkeling burgerinitiatieven** op het gebied van openbare ruimte: binnen de gemeente zijn enkele burgerinitiatieven op het gebied van openbare ruimte. Dit initiatief ligt echt bij de burger daar de gemeente niet actief communiceert over mogelijkheden op dit gebied.
- **Meldingen via de Melddesk openbare ruimte** (zie tekstvlak hieronder voor meer informatie).

Melddesk in beweging

Bij het beheer en het onderhoud van de openbare ruimte wordt ook gebruik gemaakt van het meldsysteem van de openbare ruimte, namelijk: Meldingen Openbare Ruimte via de applicatie Melddesk. Het **meldsysteem openbare ruimte** gaat op de schop. In het najaar van 2022 wordt het gesprek hierover gestart in de ambtelijke organisatie. Het meldsysteem dat ten tijde van voorliggend onderzoek (MOR - applicatie Melddesk), is in gebruik sinds 11 april 2016. Er zijn dus gegevens beschikbaar vanaf 11 april 2016. Dit maakt dat het moeilijk is uitspraken te doen over de impact van IBOR op meldingen in de openbare ruimte daar dit beleid in 2015 is vastgesteld.

Proces meldingen en registraties

In Almelo kunnen meldingen over de openbare ruimte via de website Melden overlast buiten | Gemeente Almelo worden gedaan.[18] Zodra melding is gemaakt worden diverse stappen doorlopen, namelijk:

1. Melding openbare ruimte gemeente Almelo.
2. Melder ontvangt bericht dat melding binnen vijf werkdagen in behandeling wordt genomen
3. Door het stadsbeheer loket worden de meldingen doorgezet naar de desbetreffende vakdisciplines (teammanager of beheerder): afhankelijk van aard melding per mail en/of telefonisch en/of met een analoog A4tje.
4. Prioritering meldingen door de afzonderlijke vakdisciplines. Meldingen worden beoordeeld op veiligheid en er wordt gekeken in hoeverre de melding al gepland is door de gemeente zelf. Prioritering vindt plaats o.b.v. 1) deskundigheid medewerkers gemeente Almelo en 2) CROW kwaliteitsnormen
5. Medewerkers binnen de vakdisciplines pakken melding op en handelen deze af
6. Vanuit Melddesk ontvangt melder bericht dat opdracht is afgerond of zal worden opgepakt bij een reeds door de gemeente geplande activiteit

Volgens één van de respondenten zijn veel meldingen die binnenkomen al voorzien in de planning van de gemeente. Primair betreft het meldingen waarbij een verkeersbord scheef hangt of er losliggende stoeptegels zijn gesignaleerd. Ook komen er meldingen binnen wanneer als gevolg van het weer bomen omwaaien en er sprake is van wateroverlast. Omdat aan een melding niet altijd precies alle benodigde informatie om te prioritering te bepalen in termen van CROW normen – bijvoorbeeld dat een stoeptegel 7 cm boven andere stoeptegels uitsteekt – wordt dit meteen opgepakt.

De meeste meldingen worden gemiddeld binnen tien dagen opgepakt. Enkele uitzonderingen daargelaten ontvangt de gemeente geen klachten over de wijze waarop met meldingen wordt opgegaan. Één van de respondenten merkte op dat de beleving van de kwaliteit van de openbare ruimte subjectief is. Dit betekent dat er ook meldingen binnen komen van mensen die niet tevreden zijn met het beheer en onderhoud van de openbare ruimte maar waarbij het kwaliteitsniveau conform voorafgaand bepaalde normen is. Neemt niet weg dat er ook ontwikkelruimte

[18] *In de gemeente Almelo kunnen meldingen over de openbare ruimte ook fysiek aan de balie worden gedaan, telefonisch en via een app.*

is om de meldingen nog adequater op te pakken. Volgens één van de respondenten kan het werken met een geïntegreerd meldsysteem de gemeente Almelo helpen bij het verbeteren van de meldsystematiek. Op deze manier heeft iedereen goed zicht op het proces en kan er beter op gestuurd worden. Deze kennis is nu ook aanwezig maar moet nog aan het papier worden toevertrouwd.

	2016 *vanaf 11/4*	2017	2018	2019	2020	2021	2022 *t/m 5/10*
Aantal meldingen	4974	6679	7715	7615	7878	7698	6366
Aantal inwoners	69092	69171	69267	69448	69669	69615	69605

Tabel 8. Ontwikkeling aantal meldingen sinds 11 april 2016

	Aantal periode 4/2016 -10/2022
Wegen	8974
Openbare verlichting	10552
Groenonderhoud	5109
Straatmeubilair	5461
Bomen	6046
Riolering/grondwater	4113
Openbaar water	111
Bruggen en viaducten	122
Sport en spel	395
Toezicht/handhaving openbare ruimte	2156
Kabels/leidingen	85
Afval	5801

Tabel 9. Aantal meldingen per categorie sinds 11 april 2016

Bij de vaststelling van IBOR in 2015 is de intentie uitgesproken om de openbare ruimte actief te gaan schouwen met inwoners door middel van periodieke **bewonersschouwen**. Tot op heden is dit nog **niet van de grond gekomen**. De eerste prioriteit lag afgelopen jaren bij het op orde brengen en uitbouwen van de basis in relatie tot vooral de interne lijnsturing en programmasturing.

Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat hoewel de gemeente Almelo[19] veel aandacht heeft voor communicatie naar inwoners over het beheer en onderhoud van de openbare ruimte én de gemeente burgerinitiatieven op dit terrein ondersteunt, **duidelijke gemeentelijke kaders rondom burgerparticipatie en bijbehorende communicatie ontbreken**. Wel werd er in 2022 een algemene **Participatieverordening** vastgesteld door de raad.

4.3. Doeltreffendheid en doelmatigheid feitelijke werkwijze openbare ruimte gemeente Almelo

Paragraaf 4.3 bevat een beschrijving van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beheer en onderhoud van de openbare ruimte én de wijze waarop dit ervaren wordt. Waarbij doeltreffendheid verwijst naar de mate waarin de uitvoering van het beleid beheer openbare ruimte heeft bijgedragen aan de realisatie van (de) doelstelling(en). En doelmatigheid naar de mate waarin de behaalde resultaten in het kader van het beleid opwegen tegen de kosten van de gekozen middelen en de manier waarop zij zijn ingezet. Ook deze beschrijving van doelmatigheid en doeltreffendheid wordt geïllustreerd in hoofdstuk 5 met drie diepgaand onderzochte cases.

19 De ambtelijke organisatie en het bestuur: m.n. de coalitie 2018-2022.

4.3.1 Doeltreffendheid

IBOR en NKG zijn in het leven geroepen om meer grip te houden op de kwaliteit en kosten van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte: door beter te kunnen sturen, beheersen en communiceren. Hoewel er aandacht is voor integraliteit, projectmatigheid, wijkgericht werken zijn het vooral de kwaliteitsniveaus die expliciet zijn gemaakt met de Kwaliteitscatalogus (IBOR) op in de NKG op het gebied van verzorgend beheer en technische normen voor weginspecties conform CROW-normen en NEN-2767 normen op het gebied van civiele kunstwerken en rioolinspectie. Én ook financiële kaders (budget NKG). De gewenste kwaliteit is kwalitatief beschreven en het financiële kader kwantitatief. De overige doelen van IBOR (en NKG) zijn weinig expliciet (SMART) beschreven. Dit maakt dat het mogelijk is om uitspraken te doen over de mate van doeltreffendheid van IBOR en NKG op het gebied van kwaliteit, maar moeilijk voor de overige terreinen.

Hieronder een beschrijving van de wijze waarop de doelstelling kwaliteit is gerealiseerd. In paragraaf 4.3.2 wordt stilgestaan bij de kosten van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte ten opzichte van de kwaliteit.

Beoordeling fysieke leefomgevingskwaliteit met waarstaatjegemeente.nl
Op de website waarstaatjegemeente.nl wordt de waardering van de fysieke leefomgevingskwaliteit beschreven. In Almelo wordt deze als volgt gewaardeerd [score 0-10]:

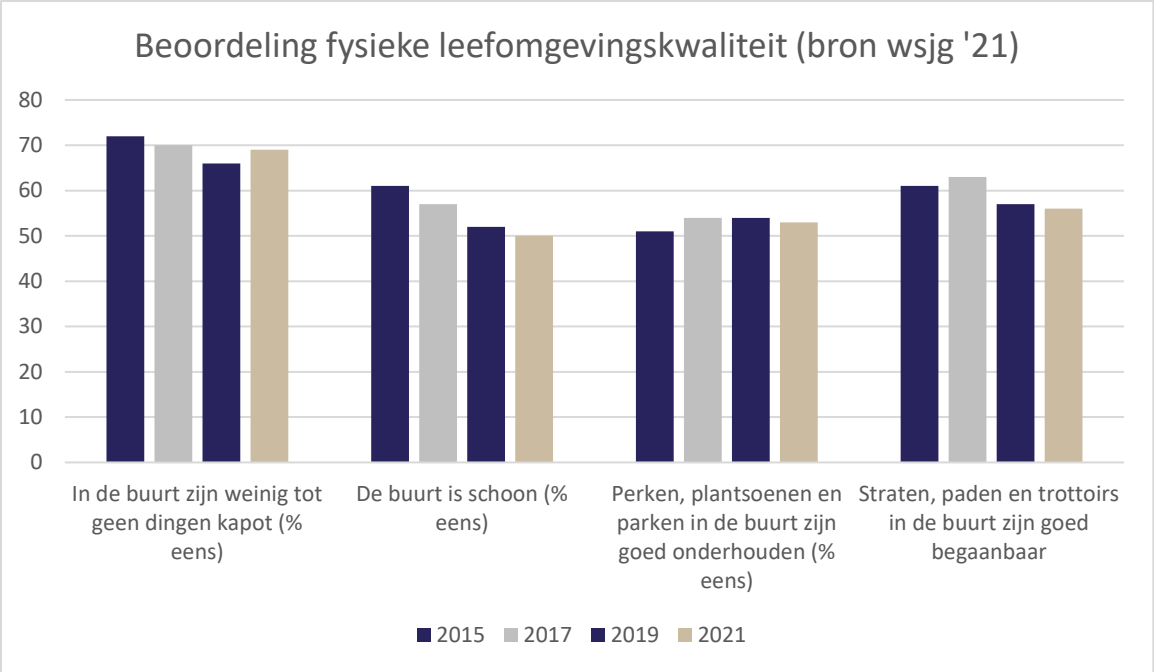
Jaartal	Score waardering fysieke leefomgevingskwaliteit (0-10)
2015	6,38
2017	6,41
2019	6,36
2021	6,36

Tabel 10. Ontwikkeling waardering kwaliteit (WSJG)

Deze waardering is samengesteld op basis van onderstaande vier onderdelen:

- In de buurt zijn weinig tot geen dingen kapot [% (helemaal) mee eens].
- De buurt is schoon [% (helemaal) mee eens].
- Perken, plantsoenen en parken in de buurt zijn goed onderhouden [% (helemaal) mee eens].
- Straten, paden en trottoirs in de buurt zijn goed begaanbaar [% (helemaal) mee eens].

Onderstaande grafiek laat de ontwikkeling van de beoordeling van de fysieke leefomgevingskwaliteit zien van 2015 tot en met 2021:



Figuur 6. Beoordeling fysieke leefomgevingskwaliteit (Waarstaatjegemeente 2021)

Bovengenoemde criteria van de fysieke leefomgevingskwaliteit verwijzen naar de waarden 'schoon' en 'heel' die in de centraal staat in het beheer en onderhoud van de openbare ruimte binnen de gemeente Almelo. De Almelose waarde (technische) 'veiligheid' van de fysieke leefomgeving is niet als zodanig uitgevraagd en beschreven door waarstaatjegemeente.nl.[20] Overall werd de fysieke leefomgevingskwaliteit in de gemeente Almelo in 2015, 2017, 2019 en 2021 net iets lager beoordeeld dan het landelijke gemiddelde.

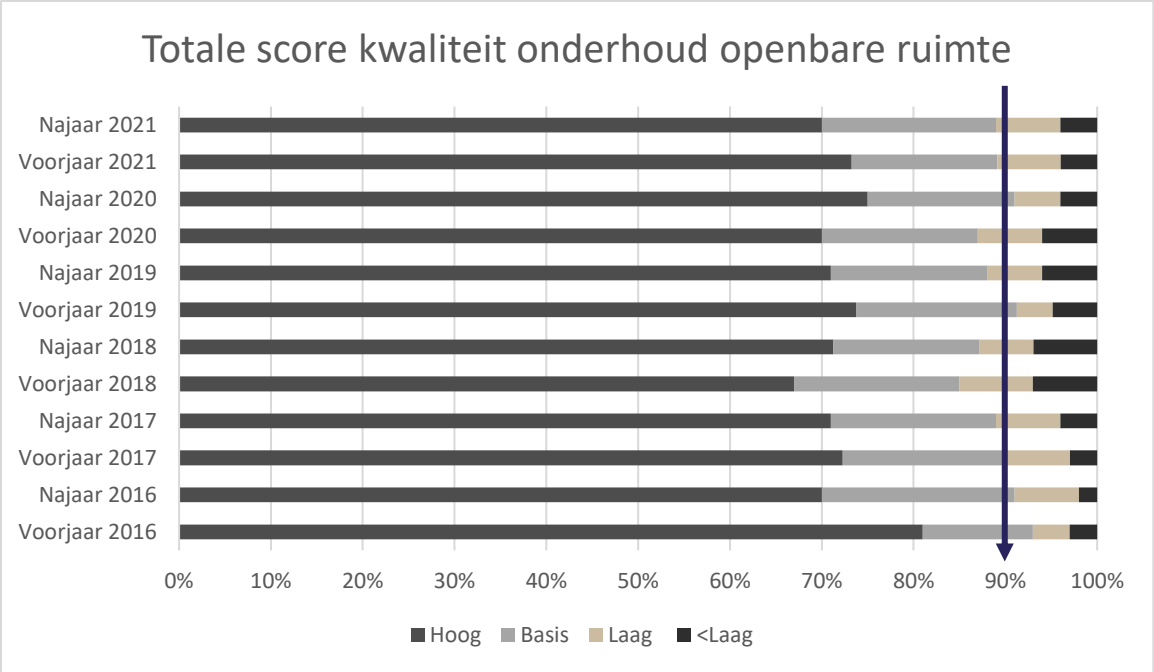
De beoordeling voor de fysieke leefomgevingskwaliteit is in algemene zin in de periode 2015-2021 lager geworden. Dit na een (lichte) verbetering in 2017. In de periode 2019 en 2021 is de gemiddelde waardering gelijk gebleven. De initiële daling is in lijn met de verlaging van de onderhoudskwaliteit richting het vastgestelde niveau (mede ingegeven door de taakstellingen).

Beoordeling fysieke leefomgevingskwaliteit

De kwaliteit van het onderhoud van de openbare ruimte wordt structureel gemonitord. Door de gemeente worden bestekschouwen uitgevoerd. En sinds 2016 wordt twee keer per jaar in opdracht van de gemeente Almelo een onafhankelijke externe beleidsschouw uitgevoerd om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van het onderhoudsniveau van de openbare ruimte in het licht van de in de gemeente Almelo bepaalde doelen. Namelijk de voorjaarsschouw en najaarsschouw. Het beeld dat in deze schouwen naar voren komt, is dat de totale kwaliteitsscore van de openbare ruimte in 2016 (voorjaar en najaar), voorjaar 2017, voorjaar 2019 én in het najaar van 2020 voldeed aan het door de raad van Almelo vastgestelde zuinige kwaliteitsniveau. Het eerste jaar was het niveau (op een aantal onderdelen) zelfs hoger dan het vastgestelde niveau (en werd het budget ook overschreden). Initieel verschoof het kwaliteitsniveau van hoog naar basis in het voorjaar van 2019. In de daarop volgende jaren is het kwaliteitsniveau in verhouding over de gehele linie weer lager. Waarbij de totale score zich lijkt te stabiliseren vlak tegen de vereiste 90 % norm aan: een norm waarbij 90 % van de metingen voldoet aan het vastgestelde kwaliteitsniveau.

Zie onderstaande figuur 7 voor een visualisatie van deze data.

20 Wel is er door de ambtelijke organisatie een onderzoek uitgezet over de kwaliteit van de openbare ruimte wat betreft twee taakgebieden van de eenheid Uitvoering Fysiek, namelijk groen en blauw. De rapportage aan college en raad hierover volgt nog.



Figuur 7. Visualisatie totale score kwaliteit onderhoud openbare ruimte (beleidsschouwen gemeente Almelo 2016 – heden) [21] [22]

Hoewel de voorbije jaren een klein verschil is tussen de behaalde 'lage' kwaliteitsscores én de kwaliteitsscore 'basis', wordt in de najaarsrapportage 2021 opgemerkt dat er een aantal jaar achtereen dezelfde aandachtspunten naar voren komen, en dat dit vraagt om een 'actieplan' op te stellen om structurele aandachtspunten te verbeteren, zijnde:

- Het afgesproken profiel Zuinig wordt steeds niet gehaald: hoe komt dit en wat is ervoor nodig om dit wel te bereiken?
- Ongewenste opslag bij siergroen komt veelvuldig voor. Wat is hiervan de oorzaak en hoe is het op te lossen? Mogelijke oplossingen zouden kunnen zijn het verbeteren van de werkinstructie aan de uitvoerder of door het inventariseren van locaties met ongewenste opslag en in een aparte opdracht laten verhelpen.
- Analyseer de gebieden waar de maaihoogte (steeds) te hoog is. Zijn er oorzaken of redenen aan te wijzen waarom dit gebeurt?
- Actualiseren criteria naar CROW 2018.
- Aanpassen kwaliteitscatalogus naar meeste recente CROW catalogus.
- Onderzoeken voor- en nadelen van een overstap op meetmethodiek CROW.

Hoewel uit voorliggend onderzoek naar voren kwam dat bovengenoemde aandachtspunten de aandacht van de gemeente hebben, kunnen op basis van de verkregen informatie van dit onderzoek geen uitspraken worden gedaan over de mate waarop de aandachtspunten zijn opgevolgd.

Daar op basis van de beleidsschouwen vastgesteld kan worden dat het ***totale kwaliteitsniveau net niet conform de vastgestelde kwaliteitsnormen*** is, wordt in NKG 2021-2023 gesteld dat de ***kwaliteit van de kapitaalgoederen in algemene zin licht verbeterd zijn***.

Binnen de ***ambtelijke organisatie en het college*** bestaat het beeld dat t.o.v. 2015 de ***kwaliteit van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte is verbeterd.*** Door de budgetverhoging in 2021 is de ***verwachting dat de kwaliteitsdoelstellingen op afzienbare tijd wel gehaald kunnen worden***.

21 Dit uitgaande van een methode waarbij tenminste 90 % van de metingen voldoet aan het vastgestelde kwaliteitsniveau omdat ook wanneer een stad er 'goed' bij ligt er altijd een klein percentrage is waar dit niet het geval is en omgekeerd.
22 De categorie hoog verwijst naar het percentage dat voldoet aan een hoog kwaliteitsniveau, waarbij inrichting, gebruik en onderhoud goed in evenwicht zijn. De categorie basis verwijst naar een basis kwaliteitsniveau. En laag en minder dan laag naar een (extreem) laag kwaliteitsniveau t.o.v. de lokaal bepaalde kaders.

4.3.2 Doelmatigheid

Uitvoering beheer openbare ruimte binnen scope vastgestelde financiële kaders

Voor 2015 was er sprake van een overschrijding van het budget binnen de eenheid Uitvoering Fysiek. Volgens respondenten wordt sinds 2015 dit budget niet overschreden. Dit geldt voor het totale budget en de afzonderlijke taakvelden. De kosten fluctueren weliswaar gedurende het jaar door (de seizoens gebonden) piekbelasting van het onderhoud, maar is geen sprake van excessen.

Jaar	Beleidsachtergrond budget	Budget	Werkelijke kosten	Verschil budget - kosten
2018	IBOR	16.102.904	13.313.269	2.789.635 niet gebruikt
2019	IBOR	16.149.488	13.115.174	3.034.314 niet gebruikt
2020	IBOR & NKG (2019-2023 vastgesteld in 2019)	16.916.981	15.751.737	1.165.244 niet gebruikt
2021	IBOR & NKG (2019-2023 vastgesteld in 2019)	16.349.332	15.232.165	1.117.168 niet gebruikt
2022	IBOR & NKG (2021-2024 vastgesteld in 2021) & Perspectiefnota 2021 (vastgesteld in 2021)	17.028.714	/	/

Tabel 11. Budget en realisatiecijfers integraal beheer openbare ruimte 2015 – 2022 (in euro's)

Bovenstaande tabel laat zien dat de voorbije jaren sprake is van onderuitputting van geraamde budgetten. Hierover werd eerder in de tussenrapportages en jaarverantwoording gerapporteerd. Het lukt de gemeente Almelo niet om het investeringsvolume volledig te gebruiken. Dit is voor een belangrijk deel te verklaren doordat medio 2019 is besloten het investeringsvolume fors te vergroten, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2019. En het feit dat de kapitaallast die volgt uit een investering pas financieel tot uiting komt in het jaar nadat het krediet is afgesloten. De doorlooptijd van een project, van initiatief tot oplevering, is meestal 2 tot 3 jaar. Er is dus duidelijk sprake van een na-ijleffect van de kapitaallasten. Ook was er vanwege het grotere investeringsvolume extra capaciteit nodig voor de voorbereiding en begeleiding van die projecten. Het bleek lastig om deze functies in te vullen. Zeker tegen de achtergrond van een paar krappe jaren na de vaststelling van IBOR in 2015 waardoor er is gesnoeid in de beheer- en onderhoudsbudgetten en in de gemeente ook afscheid werd genomen van personeel. De gemeente Almelo staat – net zoals andere gemeenten in Nederland – voor de uitdaging om personeel te vinden op een krappe arbeidsmarkt en/of extra capaciteit in te huren, aldus één van de respondenten.

Hoewel er dus sprake van een onder uitputting van het budget is, blijven de opgaven in/ van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte groeien. De bekostiging van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte blijft binnen de scope van vooraf vastgestelde financiële kaders, echter het evenwicht tussen kosten en budget is in de toekomst een zorgenkindje. Dit omdat een negatieve ontwikkeling verwacht wordt als gevolg van de in 2017 gemaakte keuze (ingegeven door landelijk beleid BBV) om op korte termijn de kosten van kapitaalgoederen over de levensduur af te schrijven (en niet in één) keer.[23] Hierdoor namen de kosten voor groot onderhoud op korte termijn weliswaar af, maar ontstond/ontstaat er op de lange termijn een tekort. De precieze bekostiging voor de lange termijn is onzeker daar het onderhoud en de vervanging van kapitaalgoederen moeilijk te begroten is. De kosten voor het groot onderhoud in de toekomst laten zich ramen, maar deze ramingen kennen naarmate verder wordt gekeken in toekomst een grotere mate van onzekerheid.

Daarnaast kwam tijdens het onderzoek naar voren dat door de ambtelijke organisatie de financiële kaders (gespecificeerd per taakveld) als regide worden ervaren. Het geeft weinig ruimte om flexibel te handelen naar wat nodig is (in algemene zin maar ook binnen projecten). Door respondenten werd dan ook opgemerkt dat de budgetverhoging in 2021 net wat meer lucht geeft om dingen te doen in de openbare ruimte. Volgens respondenten dient de toekenning van extra financiële middelen hand in hand te gaan met aandacht voor capaciteit om voortvarend beheer- en onderhoudswerkzaamheden in de openbare ruimte op te kunnen pakken én ruimte te kunnen creëren voor het betrekken van (interne en externe) partijen.

Efficiëntie uitvoering beheer openbare ruimte

De gemeente doet gerichte inspanningen in de planning van werkzaamheden om zo efficiënt mogelijk te werken. In dit onderzoek wordt zichtbaar dat in de ambtelijke organisatie men zoveel mogelijk werk met werk probeert te maken. Er is aandacht voor integraal werken én voor kwaliteit, kosten en wensen van externe belanghebbenden. Dit laatste vooral binnen projecten. Er is minder aandacht voor de mogelijkheid van het inzetten eigen initiatieven

[23] Vanaf 2017 mogen investeringen niet meer ineens ten laste van het resultaat van enig begrotingsjaar worden gebracht. Activeren en afschrijving is de norm. De consequentie daarvan was een vrijval van budgetten op korte termijn, in de wetenschap dat er op langere termijn toegegroeid moet worden naar hogere kapitaallastenniveau's. Hier is uitvoerig bij stilgestaan in de NKG 2019 en bij de vaststelling daarvan. De gemeente is zich daarvan bewust. Daarbij dient te worden opgemerkt dat het activeren en afschrijven slechts voor nieuwe activa vanaf 2017 geldt.

inwoners/externe partijen in plaats van het zelf (willen) doen. De gemeente staat hier positief tegenover maar communiceert hier niet actief over. Net zoals dat de gemeente in algemene zin ook niet actief communiceert over de kwaliteit van de openbare ruimte die inwoners en bezoekers kunnen verwachten. In beperkte mate is er aandacht voor maatschappelijke effecten van het beheer van onderhoud en daaraan gekoppelde kosten.

4.3.3 Uiteenlopende beelden over doeltreffendheid en doelmatigheid

Ten tijde van het onderzoek werd duidelijk dat er **uiteenlopende beelden bestaan bij de raad enerzijds en het college en met name de ambtelijke organisatie anderzijds over de kwaliteit van de openbare ruimte en het onderliggende beleid**. Bij de ambtelijke organisatie en het college bestaat het beeld dat het uitgevoerde beleid (nagenoeg) in grote lijnen conform vooraf bepaald beleid wordt uitgevoerd. Hoewel de kwaliteit ten tijde van voorliggend onderzoek net niet conform de vastgestelde norm was, is de verwachting van de ambtelijke organisatie dat het in 2021 vastgestelde kwaliteitsniveau begin 2023 wel op voortvarende wijze waargemaakt kan worden.

Echter, door enkele raadsleden werden ten tijde van het onderzoek juist vragen gesteld over de mate waarin de uitvoering van het beheer en onderhoud openbare ruimte juist in lijn is met het vastgestelde beleid. De kwaliteit van de uitvoering zou achterblijven bij het beleid. Tijdens het groepsgesprek met de raad stelde één raadslid dan ook de vraag in hoeverre het in 2021 vastgestelde beleid wel haalbaar is.

De mismatch tussen de verwachtingen van de raad en de ambtelijke organisatie en het college over de kwaliteit van de openbare ruimte en het daarbij horende (vastgestelde) beleid, werd zichtbaar in de periode dat invulling werd gegeven aan het scenario zuinig (2015-2021). Maar ook naar aanleiding van de politieke beraden eind 2021 waarin door de ambtelijke organisatie met de raad werd gesproken over het verhogen van de kwaliteit van de openbare ruimte en de aan te pakken aandachtsvelden. Ten tijde van het onderzoek stelden enkele raadsleden dat de wijze waarop door de ambtelijke organisatie in opdracht van en aangestuurd door het college, invulling zou worden gegeven aan beheer en onderhoud van de openbare ruimte, niet conform afspraken zouden zijn die tijdens politieke beraden in 2021 onderwerp van gesprek waren. In dit verband moet worden opgemerkt er geen verslag is gedaan van dit gesprek over eventuele afspraken die volgens enkele raadsleden uitkomst van het gesprek waren. Het helpt daarbij niet dat raadsleden in rapportages moeten zoeken naar de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de gemaakte ‘afspraken’, aldus één van de respondenten tijdens voorliggen onderzoek. Daar staat tegenover dat enkele respondenten erop wezen dat het effectueren van de gemaakte afspraken tijd kost: de verwachting is dat begin 2023 deze afspraken geïmplementeerd zijn.

De mismatch tussen verwachtingen en de praktijk vertroebelt het toezicht op het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Volgens respondenten liggen er dan ook kansen om raadsleden in kaderstellende en controlerende zin beter in positie te brengen door te werken aan gerichte integrale informatievoorziening én afstemming over de kwaliteit en kosten van het beheer en onderhoud openbare ruimte. Dit met oog voor een realistisch (haalbaar) kwaliteitsbeeld en passend bij de rol van de raad ten aanzien van deze thematiek. Dit kan helpen om de raad meer in positie te brengen om op hoofdlijnen gerichte vragen c.q. opdrachten te verstrekken ter bijsturing om eventuele risico’s beheersbaar te houden en prestaties te leveren. Goede afstemming over de balans tussen kwaliteit en kosten helpt ook de ambtelijke organisatie bij het maken van plannen en het uitvoering geven aan deze plannen. Het is de ambtelijke organisatie die uitvoering geeft aan het beleid dat door de raad is vastgesteld in opdracht van en aangestuurd door het college.

4.4. Kortom: beoordeling beheer en onderhoud openbare ruimte per onderzoeksnorm

Tot slot in onderstaand overzicht van de beoordelingen per vooraf bepaalde norm in voorliggend onderzoek. Het betreft een samenvatting van de bevindingen uit dit hoofdstuk met de labels goed (+), voldoende (+/-) en onvoldoende (-).

Deel	Thema	Norm	Beoordeling (+; +/- ; -)
A) Formele doelstellingen/ beleid		• In IBOR en NKG zijn doelstellingen geformuleerd • Doelstellingen van de gemeente zijn kwalitatief en kwantitatief voldoende expliciet (SMART) vastgesteld	+/- +/-
B) Feitelijke werkwijze	Sturing en beheersing door college	• Het college van Almelo heeft zicht op: o Het huidige en gewenste kwaliteitsniveau bij het beheer van de openbare ruimte o De benodigde middelen die gekoppeld zijn aan het beheer van de openbare ruimte (feitelijk en begroot) o De huidige en gewenste mate van bewonersbetrokkenheid bij het beheer van de openbare ruimte	 +/- +/- -
	Sturing en beheersing door raad	• De raad heeft zicht op de stand van zaken van het beheer van de openbare ruimte om ten minste te kunnen voldoen aan haar kaderstellende en controlerende rol • De raad heeft vragen c.q. bestuurlijke opdrachten verstrekt ter bijsturing en om eventuele risico's beheersbaar te houden • Er zijn instrumenten ingezet om de gemeenteraad van Almelo (structureel en incidenteel) te informeren over voortgang, realisatie en eventuele risico's ten aanzien van IBOR/IGOP • De gemeenteraad heeft vanuit haar controlerende rol op basis van deze informatie sturing gegeven, waardoor voortgang is geboekt, prestaties zijn geleverd en risico's beheersbaar zijn geworden of gebleven	+/- +/- +/- +/-
	Beheersing en uitvoering door ambtelijke organisatie	• De ambtelijke organisatie van Almelo heeft zicht op: • Het huidige en gewenste kwaliteitsniveau bij het beheer van de openbare ruimte • De benodigde middelen die gekoppeld zijn aan het beheer van de openbare ruimte (feitelijk en begroot) • De huidige en gewenste mate van bewonersbetrokkenheid bij het beheer van de openbare ruimte	 +/- +/- +/-
	Communicatie	• Betrokkenheid externe partijen, ondernemers en inwoners (met name omwonenden) bij totstandkoming IGOP. • Voor inwoners (en bezoekers) van de gemeente is duidelijk welke kwaliteit men kan verwachten en in hoeverre men daarop invloed heeft: o In algemene zin o Binnen projecten	+/- - +/-

		• Boodschappen over werkzaamheden zijn volgens stakeholders maar voor één uitleg vatbaar en roepen geen vragen op	+/-
C) (Ervaren) doelmatigheid en doel-treffendheid feitelijke werkwijze	Doeltreffendheid	• Deze doelstellingen zijn behaald, dan wel is er zicht op het behalen van deze doelstellingen op afzienbare termijn	+/-
	Doelmatigheid	• De realisatie van het beheer openbare ruimte vindt plaats binnen de vastgestelde financiële kaders • Eventuele overschrijdingen zijn primair het gevolg van investeringen om hogere kosten in de toekomst te vermijden • De gemeente doet gerichte inspanningen in de planning van werkzaamheden om zo efficiënt mogelijk te werken. Hierbij wordt door de gemeente rekening gehouden met de volgende aspecten: o Wensen van inwoners vs. hieraan gekoppelde kosten (wenselijkheid vs. haalbaarheid) o Mogelijkheid van inzetten eigen initiatieven inwoners/externe partijen in plaats van het zelf (willen) doen o Aandacht voor mogelijkheden om werkzaamheden te combineren (werk met werk maken) • Maatschappelijke effecten van het beheer van onderhoud en daaraan gekoppelde kosten	+ / +/- +/- + /

Tabel 12. Samenvatting beoordeling integraal beheer openbare ruimte gemeente Almelo ten tijde rekenkameronderzoek 2022

5

Bevindingen onderzoek: cases in beeld

In dit hoofdstuk zijn de onderzoeksbevindingen van drie diepgaand onderzochte cases beschreven. Namelijk het project Hospitaalweg, het project Kolthofsingel en het project Schoolstraat.

5. Cases in beeld

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de bevindingen ten aanzien van drie verschillende projecten in het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in de gemeente Almelo. Daarbij staan de drie aspecten sturing, beheersing en communicatie centraal (zie analysemodel in hoofdstuk 2). Er wordt ingezoomd op de aspecten formele doelen/beleid, praktijk en (ervaren) doeltreffendheid en doelmatigheid. Achtereenvolgens worden de volgende drie cases beschreven:

- Hospitaalweg
- Kolfhofsingel
- Schoolstraat

5.1. Hospitaalweg

5.3.1 Sturing kwaliteit en kosten raad en college

Aanleiding voor het project Hospitaalweg was de slechte conditie van deze parallelweg. De weg was dringend aan onderhoud toe (net zoals de aanpalende parallelwegen Bornestraat en Laan van Kortrijk). Enkele jaren voordat het project werd opgepakt, werd er al over nagedacht om de Hospitaalweg aan te pakken. In 2019 was uitstel van het herstel van de Hospitaalweg geen optie meer gezien de slechte conditie van de weg en klachten van inwoners over de verkeersveiligheid.

Het basisdoel van het project was het uitvoeren van groot onderhoud aan de verharding, zodat deze weer op het gewenste kwaliteitsniveau zou worden gebracht. Andere doelen waren het verbeteren van de mobiliteit/verkeersveiligheid, afwatering en biodiversiteit. Er was vooral aandacht voor de verkeersveiligheid en een eenduidige inrichting met prioriteit voor fietsers én het opruimen van de grote asfaltplaat ter hoogte van de sportvelden, de slinger uit de parallelweg halen en een nieuwe parkeervoorziening realiseren. In onderstaand tekstvlak de geconcretiseerde doelstelling van het project Hospitaalweg:

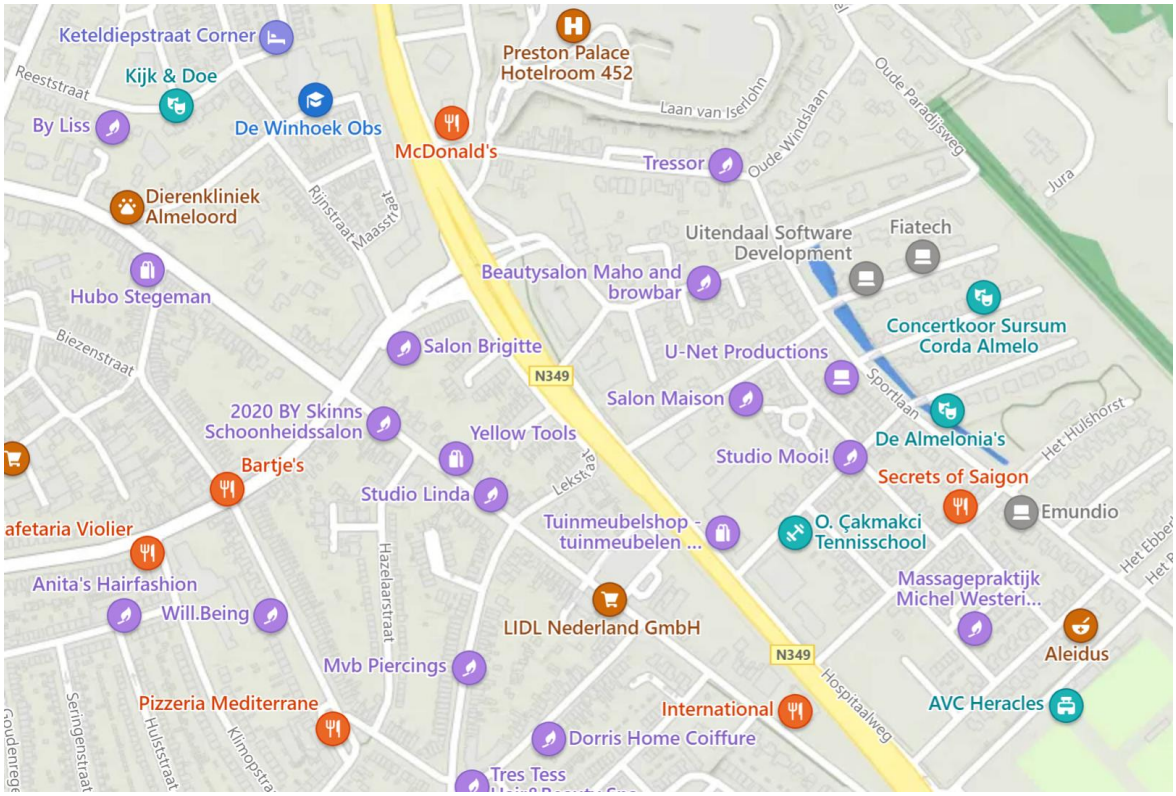
Doelstelling: **Herstellen van de weg en verbeteren van de mobiliteit, afwatering en biodiversiteit**

- Specifiek: Draagvlak creëren voor wijzigingen inrichting, in afstemming met bedrijven, aanwonenden en vereniging.
- Meetbaar: Voldoen aan NEN norm.
- Acceptabel: Buurt ziet het zitten.
- Realistisch: Maak een Plan van Aanpak.
- Tijdgebonden: voor 14-08-19 plan van aanpak opgeleverd; start realisatie Q4 2019, oplevering Q2202.

In de zoektocht naar een passende inrichting van de Hospitaalweg zijn verschillende opties verkend. Inclusief de verkenning van een niet haalbare en realistische optie waardoor – in de beleving van de ambtenaren – onnodig veel tijd is weggelekt. Het betreft de verkenning van de optie om de Hospitaalweg in te richten als een ‘fietsstraat’. Het college heeft op 8 december 2021 gekozen voor een bredere Hospitaalweg ingericht als een ‘Hoofdfietsroute’. De collegeleden kon deze beslissing nemen op basis van diverse scenario’s die aan hen door de ambtelijke organisatie werden voorgelegd.

Dit collegebesluit was een belangrijk aanvullend kader op de andere kaders die het college en de raad eerder hadden meegegeven. Met de vaststelling van IBOR in 2015 en NKG en 2019 en 2021 gaf de raad op hoofdlijnen kaders mee aan het project Hospitaalweg. De in IBOR bepaalde doelen/ambities op het gebied van kwaliteit en werkwijze beheer en onderhoud van de openbare ruimte – o.a. integraliteit, communicatie stakeholders, projectmatig werken – vormden een belangrijke uitgangspunten voor het project Hospitaalweg. In verschillende fases van het project werd een vertaling gemaakt van deze kaders met IGOP en de beheerplannen als tussenstap. Het vooraf in de begroting bepaalde budget van €300.000 (exclusief een eventuele subsidie van de Provincie) was daarnaast ook een duidelijk kader (vastgesteld door raad).

Gedurende het traject is regelmatig contact geweest met het college over de stand van zaken van het project. Daar waar de vakdisciplines onderling niet tot een besluit konden komen, werd het MT ingeschakeld. De raad werd gedurende het traject niet expliciet geïnformeerd over de stand van zaken van het project. Hij werd op hoofdlijnen geïnformeerd over het beheer en onderhoud van de openbare ruimte middels rapportages in de reguliere P&C cyclus. Zelf stelden raadsleden vragen aan het college over het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in de Hospitaalweg. Dit waren hoofdzakelijk vragen die te herleiden zijn naar oud zeer van inwoners over de invulling van de wijk.



Figuur 8. Project Hospitaalweg in beeld

Diverse interne en externe partijen waren betrokken bij het project Hospitaalweg. Intern de taakvelden grijs, groen en blauw waarvan het taakveld grijs de opdracht voor het project kreeg en de andere taakvelden aansloten. Buiten de ambtelijke organisatie waren inwoners, bedrijven (Mc Donalds en Preston Palace), voetbalclub AVC Heracles, een korfbalvereniging en de Provincie (i.v.m. subsidie fietsvriendelijker maken straat) betrokken.

5.3.2 Beheersing kwaliteit en kosten ambtelijke organisatie

Het project dat begon met de opdracht ‘onderhoud van de weg’ is gedurende het traject opgeschaald naar een project waarin gelijktijdig allerlei vraagstukken en problemen in de Hospitaalweg konden worden opgelost. Dit in lijn met het uitgangspunt IBOR om werk met werk te maken. Maar ook in lijn met de beelden (en klachten) die bij de diverse betrokkenen gedurende het traject werden opgehaald, bijvoorbeeld: op het gebied van verkeersveiligheid, parkeren, veiligheid in wijk en geluidsoverlast. Hoewel er gezocht werd naar een manier om al deze facetten op te pakken, zijn er door de gemeente ook keuzes gemaakt in wat wel en wat niet op te pakken en wanneer. Niet alle wensen en klachten van interne en externe betrokkenen kregen daarmee (meteen) een plek in het project.

Initieel werd de realisatiefase in de projectplanning voorzien voor Q2 2020. Het project Hospitaalweg kent echter een langere doorlooptijd. Ten tijde van voorliggend onderzoek lag de verwachte einddatum van het project in juni 2022. De doorlooptijd was langer dan verwacht vanwege de zoektocht naar een passende inrichting van de Hospitaalweg mét aandacht voor diverse aspecten van de openbare ruimte én oog voor de vraag hoe daarbij zorgvuldig om te gaan met tegenstelde interne en externe belangen. Zeker omdat – in tegenstelling tot de meeste andere projecten – bij de start van het project het einddoel nog niet 100 % zeker was en de afstemming tussen

interne vakdisciplines nog niet was afgerond. Volgens één van de respondenten zou dit project dan ook beter omschreven kunnen worden als het ‘proces Hospitaalweg’ (in plaats van ‘project Hospitaalweg’).

In de beginfase van het project zijn er vele wijzigingen in het plan van aanpak aangebracht na interne besprekingen. Gesprekken over mogelijkheden en de nut en noodzaak van diverse aspecten van de inrichting van de weg én de daaronder liggende tegengestelde belangen van interne vakdisciplines (m.n. grijs en verkeersveiligheid) en hun uiteenlopende budgetten. Er werd gekozen om alle mogelijke werkzaamheden goed in beeld te brengen en vervolgens een detailraming te maken. Op basis hiervan kon een afweging worden gemaakt wat wel en niet te doen (o.a. niet plaatsen geluidsscherm en aanpak velden/parkeerplek AVC Heracles). Want extra activiteiten kosten extra geld. Met het collegebesluit voor een bredere Hospitaalweg ingericht als een ‘Hoofdfietsroute’ in december 2021 werd uiteindelijk gekozen voor een integrale aanpak waarbij niet alleen de weg hersteld werd, maar ook aandacht was voor de verbetering van mobiliteit, afwatering en biodiversiteit. Dit na een verkenning van diverse scenario’s waaronder het door de Provincie ingegeven scenario Hospitaalweg als fietsstraat. Door de ambtelijke organisatie werd druk op het project ervaren als gevolg van de ‘subsidiedruk’ om de straat fietsvriendelijker te maken.

De koers van het proces werd sterk bepaald door de kennis, ervaring en input van de ambtelijke organisatie (o.a. projectleider) en betrokken partijen en hun vermogen om op integrale wijze de Hospitaalweg te verbeteren. Het zijn vooral de voor dit project omschreven kaders die richting hebben gegeven aan het project. Zo werd er bij de concretisering van het project geput uit andere meer specifieke uitgangspunten en randvoorwaarden, namelijk: Handboek A pve OR, klimaatrobuust ontwerpen, MIP vs KAS - ontspullen verhard oppervlakte en eenduidige inrichting binnen projectgebied (aandacht voor fietsers).

5.3.3 Communicatie bedrijven, aanwonenden en verenigingen

Draagvlak van bedrijven, aanwonenden en de voetbal- en korfbalvereniging voor wijzigingen in de inrichting van de Hospitaalweg was een belangrijk doel voor het project Hospitaalweg. Er werd gekozen om mensen goed te informeren, ruimte te bieden voor inspraak en hen tot op zekere hoogte te consulteren over inrichtingsplannen van de Hospitaalweg. Één van de respondenten merkte in dit verband op dat een goede afstemming tussen de verschillende betrokkenen cruciaal was voor het project, maar dat de inzet op de ‘participatieladder’ laag was.

Gedurende het project heeft de gemeente op verschillende manieren afstemming gezocht met bedrijven, aanwonenden en verenigingen, namelijk:

- Inloopavond(en) met mogelijkheid tot het stellen van vragen en indienen suggesties (met wethouder wijk).
- Schriftelijke terugkoppeling sessies/vragen.
- Communicatie via brieven en gemeentelijke website over het project.
- Informeel contact van de projectleider met interne vakdisciplines én bedrijven, aanwonenden en verenigingen.
- Informeel contact met wijkregisseur.

Om tot een definitief ontwerp te komen voor de Hospitaalweg, werd eerst gesproken met bedrijven en verenigingen. Op het moment dat het voorlopige ontwerp er lag werd de communicatie met omwonenden in gang gezet. Tijdens de afstemmingsmomenten met inwoners zijn beelden en frustraties (uit het verleden) opgehaald. Daar waar weerstand zat, is door deze manier van communiceren ruimte ontstaan voor een gesprek en draagvlak. Door corona was het voor de gemeente beperkt mogelijk om fysieke afstemmingsmomenten te organiseren. Maar door het veelvuldige contact tussen de projectleider en de wijkregisseur aan de ene kant en externe belanghebbenden aan de andere kant, is men tevreden over het doorlopen proces en de gekozen inrichting van de straat. Het directe contact tussen de projectleider, wijkregisseur, bedrijven, aanwonenden en verenigingen werd als prettig ervaren. Zij wisten elkaar goed te vinden.

Hoewel tijdens het project zorgvuldig is nagedacht over de manier van communiceren – al dan niet in afstemming met een communicatieadviseur – was dit maatwerk. Men heeft niet geput uit een protocol, werkproces of richtinggevende kaders over hoe te communiceren en mensen te laten participeren.

5.3.4 (Ervaren) doelmatigheid en doeltreffendheid

Binnen de ambtelijke organisatie is er tevredenheid over de resultaten van het project Hospitaalweg. Ondanks dat niet alle wensen van de verschillende vakdisciplines zijn ingewilligd, werd de Hospitaalweg op een kwalitatieve wijze opgeleverd, en is het project bijna helemaal binnen het vooraf bepaalde budget van €300.000 (exclusief een eventuele subsidie van de Provincie) verwezenlijkt (na interne verrekening andere taakvelden).

Gedurende het proces moest het budget worden verhoogd als antwoord op het ontstane budget tekort van het project Hospitaalweg – in combinatie met het onderhoud aan de Bornestraat en de Laan van Kortrijk. De vakdisciplines vonden samen een manier om budget vrij te maken, namelijk: het taakveld grijs heeft zijn financiële bijdrage verhoogd in lijn met het aandeel van het taakveld grijs in het project.

Het project is volgens respondenten op efficiënte wijze gedaan ondanks en dankzij de verschillende beelden die eerst bij elkaar gebracht moesten worden. Ook externe belanghebbenden zijn tevreden over het doorlopen proces en met het eindresultaat.

Belangrijkste lessen Hospitaalweg volgens respondenten:

- Werken aan de openbare ruimte vraagt om “polderen”. Het kost tijd maar dan heb je wel draagvlak.
- Ben terughoudend met het organiseren van onnodige subsidiedruk.
- Lever communicatie maatwerk met aandacht voor sessies waarin betrokkenen beelden/frustraties kunnen delen en kunnen sparren over oplossingen. Laagdrempelig met één op één contact.
- Betrek externe partijen daar waar mogelijk in een vroegtijdig stadium bij een project en niet pas ná de ontwerp fase.

5.2 Kolthofsingel

5.2.1 Sturing kwaliteit en kosten raad en college

Uit het meerjarenprogramma voor IGOP bleek dat de Kolthofsingel met prioriteit moest worden aangepakt. Dit vanwege de slechte kwaliteit van het riool dat hersteld/vervangen moest worden. Niet alleen was de riolering tussen de rotonde Noordikslaan en de kruising van Rechteren Limpurgsingel aan vervanging toe. Maar ook moest het riool tot aan de overstort aan de van Rechteren Limpurgsingel vergroot worden om de problemen met water op straat in de Haghoek te kunnen reduceren.

Het primaire doel van het project Kolthofsingel 3 (hierna project Kolthofsingel) was het opknappen/vervangen en vergroten van het riool inclusief huisaansluitingen. Daarnaast was er ook aandacht voor de wensen van verkeer en wegen: in het bijzonder de inrichting van de weg met een fietspad en de reconstructie van de verharding in de Kolthofsingel. Maar ook de veiligheid van de weggebruiker, de positionering van parkeerplaatsen en de bomenstructuur. Het project diende daarmee bij te dragen aan een leefbare omgeving voor de burger met oog voor klimaat en duurzaamheid.

In 2008 werd door het college het besluit genomen om de Kolthofroute aan te passen waarvan de Kolthofsingel onderdeel uitmaakt. In september 2020 is het gedeelte Tijhofslaan – Vriezenveenseweg middels een collegebesluit vastgesteld. En in juli 2021 nam het college een besluit over het definitieve ontwerp, namelijk: een dubbelzijdig fietspad met twee gescheiden fietsstroken met behoud van bomen. Bij het ontwerpen van Kolthofsingel werd geput uit het besluit van college in 2019 om Kolthofsingel aan te pakken, maar ook het bomenstructuurplan (2010), het bomenbeleid (2008) en het met belanghebbenden doorlopen ontwerpproces (zie ook paragraaf 5.2.3)

De raad gaf met de vaststelling van IBOR in 2015 en NKG en 2019 en 2021 op hoofdlijnen kaders mee aan het project Kolthofsingel op het gebied van kwaliteit en werkwijze beheer en onderhoud van de openbare ruimte (o.a. uitgangspunten integraliteit, communicatie stakeholders en projectmatig werken). In verschillende fases van het

project werd een vertaling gemaakt van deze kaders met IGOP en de beheerplannen als tussenstap. Het vooraf in de begroting bepaalde budget was daarnaast ook een duidelijk kader (vastgesteld door raad).



Figuur 9. Project Kolthofsingel in beeld (Plan van aanpak 19 september 2018)

Bij het project waren diverse interne en externe partijen betrokken. Intern waren dit de taakvelden blauw, grijs en groen. Mét aandacht voor riolering, wegen, verkeer, groen, wegmeubilair, kabels en leidingen. En externe partijen waren de bewoners, ondernemers, Stichting Almelo Parkstad, Fietsersbond, nutsbedrijven, hulpdiensten, openbaar vervoer, vergunningsverlener, subsidieverstrekker, Waterschap Vechtstromen en de uitvoerende partijen van het project (denk aan aannemer en leverancier).

5.2.2 Beheersing kwaliteit en kosten ambtelijke organisatie

Het onderhoud van de Kolthofsingel werd in vier fases opgeknipt en uitgevoerd:

- Fase 1 (Sluiskade- Plesmanweg) en Fase 2 (Plesmanweg - Noordikslaan) werden respectievelijk in 2013 en 2016/2017 uitgevoerd.
- Fase 3 is opgeknipt in twee fases i.v.m. zoektocht inrichting gedeelte weg met fietspad en bomen:
- Fase 3a Noordikslaan Tijhofslaan
- Fase 3b Tijhofslaan - Vriezenveenseweg
- Fase 4 rioolrenovatie Vriezenveenseweg - VR Limpurgsingel

In de onderstaande beschrijving wordt ingegaan op de derde fase van het project Kolthofsingel. Van deze fase verscheen in 2018 een plan van aanpak. In het plan van het project Kolthofsingel werd ervan uitgegaan dat het project zou plaatsvinden tussen 2018 – 2020. Waarbij 2018 en 2019 zou worden gebruikt voor de planvorming en voorbereiding, de voorbereiding van fase 3 begin 2020 zou worden afgerond en de uitvoering zou eind 2020 gereed zijn. In werkelijkheid had dit project een langere doorlooptijd. Zo werd in oktober 2020 gestart met de werkzaamheden van fase 3b en liepen deze door tot in 2021. Het andere deel werd op later moment in 2021/2022 aangepakt. April 2021 moest het project gereed zijn in verband met de subsidie die de gemeente zou krijgen voor het aanleggen van een fietspad.

De langere doorlooptijd van het project kent verschillende oorzaken waarvan het spanningsveld tussen de belangen van verschillende partijen over het gewenste eindresultaat de belangrijkste én de vertraging van werkzaamheden door corona maatregelen de belangrijkste zijn. Tussen de belangen van verschillende interne vakdisciplines, tussen de belangen van de gemeente, de Fietsersbond en Stichting Almelo Parkstad én tussen verschillende groepen aanwonenden (o.a. Noord, Zuid en Ten Hag). Zo hadden op een bepaald moment tijdens het project de bewoners Noord en Zuid andere beelden over de inrichting van de straat. En werd het kappen van bomen (of gedeelte) door een groot deel van de bewoners aan de Noord- en door alle bewoners van de Zuidzijde, de Fietsersbond en Stichting Almelo Parkstad niet ondersteund. Vooral de wens om de groene laanstructuur te behouden versus de wens om een breed fietspad aan te leggen, stonden op gespannen voet met elkaar. Daarnaast stond de gemeente in het proces op achterstand doordat bij de uitvoering van werkzaamheden in de Kolthofsingel

fase 2 schade is ontstaan als gevolg van trillingen. Iets waar de gemeente tijdens/ na de werkzaamheden bij betrokkenen op terug is gekomen. De schade in voorafgaande fase maakte dat de start van de gemeente bij een deel van de aanwonenden niet meteen vanzelf ging. Door de ervaringen met trillingen uit de tweede fase heeft de gemeente in fase 3 extra aandacht geschonken aan het meten van trillingen.

Tijdens het project kwam de gemeente op achterstand te staan door miscommunicatie gedurende het project vanuit de gemeente (zie ook paragraaf 5.2.3).

Door de ambtelijke organisatie werd een projectplan geschreven in 2018. Het planproces en de ontwerpfase werd vervolgens met bewoners, hulpdiensten, Fietsersbond en Stichting Almelo Parkstad doorlopen. Zo werd eind 2019 een bewonersbijeenkomst georganiseerd waarbij werd gesproken over de inrichting van de Kolthofsingel. Hier werd informatie opgehaald voor een eerste ontwerp van de Kolthofsingel zoals eind januari 2020 gepresenteerd. Omdat er over fase 3b eerder consensus met stakeholders was over het ontwerp dan over fase 3a, is deze fase uitgevoerd in oktober 2020 t/m maart 2021. Het was vervolgens mei 2021 toen het definitieve ontwerp van het andere deel van de Kolthofsingel werd gepresenteerd en waarop belanghebbenden schriftelijk konden reageren. In juli 2021 nam het college een besluit over het definitieve ontwerp. Dit besluit vormde het startsein voor de uitvoering van dit deel het project. De werkzaamheden aan de Kolthofsingel waren in april 2022 afgerond. Diezelfde maand werd de singel weer opengesteld voor verkeer.

5.2.3 Communicatie bedrijven, aanwonenden, Stichting Almelo Parkstad en Fietsersbond

Gedurende het hele project is er veel afstemming geweest tussen verschillende partijen om te komen tot een passende inrichting van de singel. Met een ontwerp dat kan rekenen op draagvlak. Er was ook veel contact tussen de gemeente en aanwonenden om überhaupt met elkaar in gesprek te kunnen gaan over de inrichting van de Kolthofsingel. De gemeente koos voor een intensief participatietraject toen duidelijk werd dat een eerder project in deze buurt niet goed was afgehecht met omwonenden. Zij hadden in datzelfde project slechte ervaringen opgedaan met de wijze van communiceren vanuit de gemeente. Volgens één van de respondenten een manier van communiceren door één ambtenaar waardoor omwonenden zich niet serieus genomen voelden en zij zich op afstand gezet voelden.

Binnen het nieuwe project van de Kolthofsingel is de manier van communiceren richting omwonenden sterk verbeterd. Respondenten gaven aan dat omwonenden (burgers en ondernemers) zich nu wel serieus genomen voelden doordat er direct met hen werd gecommuniceerd. Middels:

- Bewonersavonden
- Projectwebsite
- Brieven
- Social media
- Persberichten
- Één-op-één contact

De intensieve manier van communiceren was nodig om alle betrokkenen mee te krijgen in een – volgens een respondent – lang proces. Aanwonenden zouden meer dan ooit betrokken zijn door de gemeente Almelo.

Kanttekening daarbij is wel dat tijdens het project er ontevredenheid ontstond bij de inwoners van Ten Hag over het communicatieproces. Dit zij onbedoeld door een fout in de post bezorging als enige omwonenden geen uitnodiging ontvingen van de gemeente voor de bewonersavond van januari 2020. Dit vergde in het proces extra zorg vanuit de gemeente. Er is op 22 juni 2021 voor deze bewoners een bewonersbijeenkomst georganiseerd, waarna enkele wensen werden meegenomen in het ontwerp.

Inhoudelijk is er ook intensief contact geweest met Stichting Almelo Parkstad én de Fietsersbond. Met Stichting Almelo Parkstad om de bomen te behouden in de laan. En met de Fietsersbond om te zorgen voor een veilige verkeerssituatie.

Als gevolg van coronamaatregelen heeft de gemeente niet het intensieve participatie traject kunnen doorlopen wat men bij aanvang had afgesproken. Afstemming met bewoners was beperkt mogelijk.

Één van de respondenten merkte tijdens het onderzoek op dat er ook nog ruimte is om inwoners te informeren na afloop van het project.

Variant A	Variant B	Variant C	Variant D
Alleen grootonderhoud wordt uitgevoerd	Voetpad Noordzijde wordt fietspad	Dubbelzijdig fietspad conform gehele Kolthofsingel	Fietspad op rijbaan, rijbaan wordt opgeschoven naar woningen

Tabel 13. Varianten Kolthofsingel 3 (2018 plan van aanpak)

Inhoudelijk zijn tijdens bijeenkomsten diverse profielen objectief beschouwd en afgewogen. Daaruit zijn een drietal mogelijke alternatieven als haalbaar geacht (a, b en c). Na afstemming met de bewoners en de overige betrokkenen is er vrijwel bij alle partijen draagvlak ontstaan voor één voorkeursvariant. Deze variant werd uitgewerkt tot een definitief ontwerp dat als basis diende voor besluitvorming, subsidieaanvraag en de bestekuitwerking. Namelijk een dubbelzijdig fietspad met twee gescheiden fietsstroken. Waarbij de bestaande bomenstructuur kon worden gehandhaafd, het noordelijke voetpad van de Kolthofsingel gewijzigd werd in een fietspad. Én het fietspad aan zuidzijde werd gewijzigd in een combinatiestrook van voetgangers en fietsers. Dit ter ontsluiting van de woningen aan de zuidzijde van de Kolthofsingel. Eerder in het traject werd al besloten door de interne opdrachtgever om het riool te laten vervangen (en niet te relinen aangezien het riool hydraulisch vergroot moet worden).

5.2.4 (Ervaren) doelmatigheid en doeltreffendheid

De keuze voor een dubbelzijdig fietspad met twee gescheiden fietsstroken met behoud van bomen, was niet de meest goedkope variant en ook niet de meest optimale variant. De bomen werden weliswaar behouden, er kwam een fietspad en parkeerplaatsen bleven behouden, maar het was niet de meest veilige variant doordat het fietspad voor een deel om een boom wordt gelegd. De gemeente is er wel in geslaagd om te komen tot een keuze waar de wensen van verschillende gemeentelijke disciplines en nagenoeg alle externe partijen positief over zijn. Dit door het doorlopen van een integraal en participatietraject (zoals beschreven in het plan van aanpak). Hoewel het ontwerp een compromis was tussen verschillende beelden, is het merendeel van de betrokkenen tevreden over het definitieve ontwerp en het doorlopen proces. Dat het traject langer heeft geduurd dan oorspronkelijk voorzien, gaf ruimte om te komen tot een gedragen plan. Maar ondanks de tevredenheid over het doorlopen proces en de gemaakte inhoudelijke keuzes, zijn er enkele tegenstanders van het ontwerp. Zo bestonden bij de Fietsersbond er vragen over veiligheid fietspad en ziet Stichting Almelo Parkstad mogelijkheden om gemaakte afspraken over bomenbeleid Almelo nadrukkelijker te laten doorklinken in het ontwerp én meer ruimte te faciliteren voor de belangen van alle partijen in het ontwerpproces.

Na de afronding van fase 3 en 4 is gebleken dat de begroting en de gemaakte kosten elkaar nauwelijks ontlopen (slechts sprake van een kleine overschrijding).

Belangrijkste lessen Kolthofsingel volgens respondenten:

- Zorg voor één centraal benaderbaar aanspreekpunt.
- Zorg dat zorgvuldig naar iedereen wordt gecommuniceerd.
- Zorg ervoor dat mensen zich gehoord voelen en er ruimte is voor inhoudelijk gesprek varianten inrichting.
- Durf te kiezen voor een traject waarin diverse partijen betrokken zijn (ook als dit ten koste gaat van tijd).

5.3 Schoolstraat

5.3.1 Sturing kwaliteit en kosten raad en college

Het project Schoolstraat 2019-2021 was onderdeel van het Groot onderhoud IGOP 2018-2019. Aanleiding voor het project Schoolstraat waren de slechte onderhoudstoestand van de rijbaan en fietspaden als gevolg van wortelopdruk én problemen met rioolwaterafvoer. Daarbij komt dat door het afsterven van bomen in de straat sinds 2009 er nagenoeg geen bomen meer stonden in de straat.

Het doel van het project Schoolstraat was het groot onderhoud aan de Schoolstraat: ofwel een herinrichting van de straat dat qua beeld aansluit op de Violierstraat en de Nachtegaalstraat. De facetten die primair aandacht kregen tijdens dit project waren de vernieuwing van het wegdek, de bomenstructuur, het aantal parkeerplaatsen, het fietspad en het voetpad/oversteekplaats van voetgangers. Daarnaast was er ook aandacht voor parkeren in omgeving, sociale activering van wijk (leefbaarheid en veiligheid), veiligheid verkeer en parkeren. De uitvoering van het groot onderhoud en aanleg van een integraal plan zou moeten zorgen voor een leefbare, veiligere en duurzame straat waar weggebruikers en bewoners prettig kunnen verblijven.

Het college heeft na een intensief participatietraject met diverse betrokkenen waarin diverse scenario's voor de inrichting van de Schoolstraat werden verkend, een besluit benomen ten aanzien van het definitieve ontwerp van de Schoolstraat (zie ook beschrijving paragraaf 6.3.2). De raad heeft goedkeuring gegeven over het krediet en de jaarschijven (ter waarde van €1.400.000). Omdat het project Schoolstraat grotendeels uit vervanging van de openbare ruimte en huisaansluitingen van de riolering bestond is deze financieel gedekt uit investeringen en niet uit groot onderhoud. Voor deze investeringen heeft de raad toestemming gegeven. Daarnaast gaf de raad richting aan de kwaliteit en de werkwijze van het project door de eerdere vaststelling van IBOR (2015) en NKG (2019 en 2021). De in IBOR beschreven uitgangspunten integraliteit, communicatie stakeholders en projectmatig werken, vormden ook binnen het project Schoolstraat een belangrijke basis.



Figuur 10. Project Schoolstraat in beeld (Plan van aanpak 10 april 2018)

Diverse partijen waren betrokken bij het project. Zowel intern als extern. Intern waren het voornamelijk de taakvelden groen, grijs en blauw. Mét aandacht voor grondwater, riolering, verharding, bomen, groen, verlichting, verkeer, milieu, verkeersborden/VRI, straatnaamborden, straatmeubilair en nutsbedrijven. En externe partijen waren de bewoners, ondernemers, Woningstichting beter Wonen, Stichting Almelo Parkstad, nutsbedrijf (Vitens) en uitvoerende partijen van project (denk aan aannemer, NTP, Hanselman Groep en Bureau Incite).

5.3.2 Beheersing kwaliteit en kosten ambtelijke organisatie

Initieel zou de voorbereiding van het project plaatsvinden in de periode mei-december 2017, de ontwerpfase in mei – september 2018, de uitvoeringsvoorbereiding in het 4^{e} kwartaal van 2018 en de uitvoering in 2019. Echter,

de feitelijke doorlooptijd van het traject duurde langer. Dit hoofdzakelijk omdat er in de voorbereidende fase een afweging gemaakt moest worden tussen het aantal bomen en parkeerplekken in de straat. Daarnaast liep de uitvoering uit na de bouwvakantie. Én moest het een en ander uitgezocht worden voordat de daadwerkelijke aanpak werd gestart. Doordat diverse partijen op diverse momenten andere beelden hadden over de inrichting van de Schoolstraat, werden stapsgewijs verschillende varianten voor de inrichting van de weg verkend, aangescherpt en gekozen in samenspraak met verschillende interne en externe partijen. In oktober 2019 werd door het college van B&W een keuze gemaakt voor het definitieve inrichting scenario, werd 5 februari 2020 de aanbesteding voor uitvoering project uitgezet en ging de gemeente 18 februari 2020 akkoord met het aanbod van de aannemer. Vervolgens werd er uitvoering gegeven aan het definitieve ontwerp in de periode april 2020 t/m oktober 2021. Met aansluitend een nazorgfase waarin onder meer aandacht is uitgegaan naar het herstellen van schade aan de nieuw aangebrachte asfaltdeklaag.

In de 2018 werd voor de inrichting een eerste schetsplan gemaakt met een basisplan voor nieuwe huisaansluitingen van de riolering, een nieuwe bomenstructuur, een nieuw wegdek voor autoverkeer, parkeren, voetgangers en fietsers. Een profiel dat aansloot op het profiel van de eerder genoemde staten Nachtegaalstraat en Violierstraat (50 km weg – met busroute). Dit eerste schetsplan was een belangrijke eerste stap in een traject van voorbereiden, ontwerpen en uitvoeren.

Vervolgens volgde een ‘intensief participatie traject’ waarin verschillende externe partijen gevraagd werden om mee te denken over de inrichting van de Schoolstraat. Zo werd er in alle openheid gesproken met Woningstichting beter Wonen – eigenaar omliggende flats – over het ontwerp: hoe vorm te geven aan de Schoolstraat en hoe om te gaan met parkeermogelijkheden ten tijde van de beheer werkzaamheden. Het plan werd voorgelegd aan Stichting Almelo Parkstad en kon rekenen op een positief advies. Ook werd het ontwerp voorgelegd aan aanwonenden tijdens een inloopbijeenkomst. Hun oordeel van dit ontwerp was niet positief. Deze avonden met inwoners waren in eerste instantie ‘heftig’, aldus één van de respondenten. Er waren veel mensen, die veel vragen hadden. Belangrijkste kritiekpunt: het tekort aan parkeerplaatsen. In de bestaande situatie én in het ontwerp. Ook waren er klachten over de verkeersveiligheid: er zou te hard gereden worden en de oversteek voor voetgangers werd niet als veilig ervaren.

Het gesprek over het ontwerp van de Schoolstraat had als gevolg dat er in de zoektocht naar een passende herinrichting van de Schoolstraat verschillende varianten werden verkend. Een variant met meer parkeerplaatsen (70 stuks) en minder bomen (met plantafstand van 15 meter). Én een variant met meer bomen (met plantafstand van 15 meter) en minder parkeerplaatsen (47 stuks).

Variant A, plantafstand 12 meter	Variant B, plantafstand 15 meter
Voordelen	Voordelen
Er wordt eerder een dichtere laanstructuur gerealiseerd Er worden meer bomen geplant	Meer volwaardige parkeerruimte (70 stuks) Nagenoeg evenveel bomen als in situatie uit 2010 (plus 2 stuks) Verkeerstechnisch veiliger gebruik van parkeermogelijkheden Minder kans op beschadigingen van bomen door parkerende auto’s
Nadelen	Nadelen
Minder volwaardige parkeerruimte (47 stuks) Minder veiliger gebruik van parkeerruimte	Minder snel een dichtere laanstructuur Er worden minder bomen geplant (6 stuks minder)

Tabel 14. Voor- en nadelen variant A en B herinrichting Schoolstraat (collegebesluit februari 2019)

De twee varianten werden door de ambtelijke organisatie uitgewerkt en aan verschillende partijen voorgelegd. In het bijzonder aan het college én de Stichting Almelo Parkstad. Beide partijen hadden verschillende inzichten over de te maken keuze. Waar Stichting Almelo Parkstad positief was over het eerste schetsontwerp waarin ruimte was voor bomen en afspraken zoals gemaakt met de gemeente over het bomenbeleid, was de stichting niet positief over de alternatieve variant (B waarbij er minder bomen in de straat zouden komen te staan). Terwijl de gemeente juist wel positief was over die variant die weliswaar zou afwijken van de met Stichting Almelo Parkstad gemaakte afspraken, maar wel tegemoet zou komen aan de wensen van de aanwonenden. Het college van B&W maakte na diverse overleggen tussen de ambtelijke organisatie, Stichting Almelo Parkstad en aanwonenden, in oktober 2019

dan ook de keuze voor variant B met 70 volwaardige parkeerruimtes en bomen met een plantafstand van 15 meter.

Het definitieve ontwerp werd in juli 2019 gepresenteerd aan de aanwonenden. En februari 2020 werd het project aanbesteed én gegund aan NTP. Initieel zou er bij de start van de uitvoeringsfase een inloopavond worden georganiseerd voor aanwonenden. Echter door corona maatregelen kon deze bijeenkomst niet doorgaan. Neemt niet weg dat men gewoon van start is gegaan met alle werkzaamheden zoals hierboven beschreven. Inclusief de metingen van trillingen.

5.3.3 Communicatie, aanwonenden en Stichting Almelo Parkstad

Tijdens het hele project werd op diverse manieren gecommuniceerd. Tussen interne spelers was er frequent afstemming. Maar ook tussen de gemeenten en externe partijen was er regelmatig contact. Door middel van:

- Gesprekken met een klankbordgroep.
- Inloopbijeenkomsten voor met name aanwonenden (eerst in grote groep en daarna in kleine groepen om bespreking onderwerp behapbaar te maken).
- Flyers.
- Online website.
- Nieuwsbrieven.
- Één-op-één contact.

Door respondenten werd het continue gesprek tussen de gemeente en de externe partijen, het spreekuur en de 24-uurs bereikbaarheid van een ambtelijk contactpersoon én de benaderbaarheid van de uitvoerder als verantwoordelijke in de uitvoeringsfase als zeer prettig ervaren. Dit zorgde er namelijk voor dat mensen wisten wat ze konden verwachten van de inrichting van de Schoolstraat én over welke punten zij konden meedenken, namelijk: welk groen, op welke plekken en hoe om te gaan met parkeren in parallelweg. Ook de overdracht van de gemeente naar de aannemer werd als positief ervaren omdat deze meteen wist wat er speelde in het project en hoe hiermee om te gaan.

Stichting Almelo Parkstad voelde zich in het traject minder gehoord, aldus één van de respondenten. De gemeente heeft wel ruimte gefaciliteerd om in gesprek te gaan over de inrichting van de Schoolstraat, maar er wordt ruimte ervaren om meer met elkaar in gesprek te gaan en daarmee ruimte te creëren voor de belangen van alle betrokkenen.

5.3.4 (Ervaren) doelmatigheid en doeltreffendheid

De beoordeling van het eindresultaat en het doorlopen proces is diffuus onder de verschillende betrokken partijen. Binnen de gemeente is er tevredenheid over het eindresultaat en het doorlopen proces. Een resultaat dat kwalitatief grotendeels aansluit bij vooraf bepaalde uitgangspunten zoals verwoord in het plan van aanpak en onderliggende documenten, namelijk: het Bomenstructuurplan (2008), Parapluherziening (2018), gemeentelijke richtlijnen parkeren. Maar ook deels afwijkt van de met Stichting Almelo Parkstad gemaakte afspraken.

Hoewel er is afgeweken van het convenant Stichting Almelo Parkstad ten behoeve van het maximaliseren van het aantal parkeerplekken, vindt een deel van de aanwonenden nog altijd dat er te weinig parkeerplek is. Door enkele respondenten werd opgemerkt dat een deel van de ontevredenheid over de nieuwe situatie deels te verklaren valt door het gebruik van de straat: alsnog parkeren mensen op plekken die daarvoor niet ingericht zijn. Daarbij helpt het niet dat er nog altijd hard gereden wordt. Dit gedrag valt buiten de invloedsfeer van de gemeente Almelo.

Vrijwel alle externe partijen (met uitzondering van Stichting Almelo Parkstad) zijn in algemene zin tevreden over het doorlopen proces, de wijze waarop er is gecommuniceerd en partijen werden betrokken.

Door corona maatregelen zijn de initiatieven om met het project bij te dragen aan sociale cohesie on hold gezet.

In algemene zin werd tijdens het onderzoek duidelijk dat de gemeente erin is geslaagd om op een integrale wijze de Schoolstraat aan te pakken.

Inmiddels is bekend dat het project gerealiseerd is voor een bedrag dat hoger ligt dan het geraamde budget.

Belangrijkste lessen Schoolstraat volgens respondenten:

- Zorg als gemeente voor goede overdracht project aan aannemer (met een centrale boodschap).
- Zorg voor duidelijk aanspreekpunt voor betrokkenen (in het bijzonder aanwonenden).
- Durf als gemeente keuzes te maken en deze ook helder uit te dragen (nee is ook een antwoord).
- Ben als gemeente helder waarover inwoners kunnen meedenken (en waarover niet).
- Durf te kiezen voor een traject waarbij externen betrokken worden ten behoeve van een gedragen traject (ook als dit ten koste gaat van de initiële planning).

5.4 Conclusies casusonderzoek

De drie hierboven beschreven cases zijn verschillend maar vertonen ook gelijkenissen. Hieronder een beknopte duiding van de cases in termen van sturing, beheersing, communicatie en (ervaren) doelmatigheid en doeltreffendheid.

5.4.1 Communicatie, aanwonenden en Stichting Almelo Parkstad

Sturing kwaliteit en kosten raad en college

Het college en de raad hebben op diverse momenten sturing kunnen geven aan de projecten. Er werd gestuurd op de kwaliteit van de openbare ruimte én de kosten. Met de vaststelling van IBOR in 2015 en NKG in 2019 en 2021 heeft de raad op hoofdlijnen kaders meegegeven: over de aanpak van het project, de kosten en het op te leveren kwaliteitsniveau. Hoewel IBOR, NKG en ook IGOP in algemene zin richting geven aan projecten, is het in de concretisering van het project dat stapsgewijs en samen met interne en externe betrokkenen de projecten vorm kregen. Het zijn vooral de specifiek voor deze projecten omschreven kaders die richting hebben gegeven. IBOR staat meer op afstand.

Het is vooral het college dat bij de concretisering van de projecten op belangrijke momenten keuzes maakten: vooral inhoudelijke keuzes invulling project (na variantenanalyse). Het college wordt frequent bijgepraat over de stand van zaken in de eenheid Uitvoering Fysiek.

De raad werd gedurende de trajecten nauwelijks expliciet geïnformeerd over de stand van zaken van de projecten. Een enkele raadsbrief daargelaten. Hij wordt op hoofdlijnen geïnformeerd over het beheer en onderhoud van de openbare ruimte middels rapportages in de reguliere P&C cyclus. Zelf stelden raadsleden ook vragen aan het college over het beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

Beheersing kwaliteit en kosten ambtelijke organisatie

Alle drie de projecten werden als een klassiek project ingericht. Bij aanvang van het project werden in meer of mindere mate doelen geformuleerd, projectresultaten bepaald, project risico's in beeld gebracht én de projectorganisatie, -fasering én -begroting bepaald. Binnen de projecten is aandacht voor kosten, kwaliteit en communicatie. De koers van het proces werd sterk bepaald door de kennis, ervaring en input van de ambtelijke organisatie (o.a. projectleider) en betrokken partijen en hun vermogen om op integrale wijze de projecten te organiseren en beheersen.

Communicatie beheer openbare ruimte

Binnen de projecten is veel oog voor communicatie met interne en externe partijen. In de beginfase door het schrijven van een communicatieplan en afstemming met een communicatieadviseur (en/of wijkadviseur). De precieze communicatie en invulling van de afstemming is maatwerk. In de drie projecten kregen externen de ruimte om mee te denken. Deze input werd verzameld om ontwerpen en plannen te verrijken. Het is niet zo dat

deze externe partijen daadwerkelijk participeren bij het uitvoering geven aan het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Daarvoor staan de projecten 'laag op de participatieladder'.

Het merendeel van de externe partijen is tevreden met de wijze waarop er in de projecten met hen wordt gecommuniceerd. Vooral de directe lijnen worden als zeer positief ervaren. Hetzelfde geldt voor de ruimte die deze partijen krijgen om mee te denken.

Wel bestaat er een gemengd beeld wanneer deze partijen het beste te betrekken in het project. Nog voordat er een ontwerp ligt? Of juist op het moment dat er een ontwerp ligt? In de cases zijn goede ervaringen opgedaan met het betrekken van aanwonenden en ondernemers vanaf initiële fase project. Vanwege kwaliteit van de te gebruiken input en het draagvlak. Advies van één van de respondenten is juist om geen mensen bij eerste stappen project omdat opdracht dan soms complex wordt.

Tijdens het onderzoek werd ook duidelijk dat er partijen zijn (een klein deel weliswaar) die juist vinden dat de gemeente zich meer kan inspannen om de beelden van externe partijen meer te betrekken. Er wordt weliswaar een gesprek gefaciliteerd door de gemeente over het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, maar dat wil niet meteen zeggen dat de belangen van alle betrokkenen daadwerkelijk gehoord worden.

(Ervaren) doelmatigheid en doeltreffendheid

Binnen de projecten wordt zichtbaar dat verschillende partijen diverse belangen hebben. Afhankelijk van welk perspectief wordt gehanteerd, wordt het eindresultaat van een project al dan niet als doeltreffend beoordeeld. Hetzelfde geldt voor het doorlopen proces en de mate waarin dat als doelmatig wordt ervaren. Omdat de belangen (intern en extern) niet altijd gelijkgericht zijn en elkaar soms zelfs bijten, is de beoordeling van het resultaat en het proces verschillend. Efficiëntie in termen van kosten en tijd lijken daarbij op gespannen voet te staan met legitimiteit van handelen door de gemeente. Echter, de projecten laten juist zien dat deze inefficiëntie op de korte termijn juist noodzakelijk is voor het verkrijgen van legitimiteit op de lange termijn. In alle drie de cases werd dan ook niet voor niets het belang van communicatie en betrokkenheid van alle betrokkenen benadrukt. In algemene zin bestaat binnen de drie leercases het beeld dat er op een integrale wijze, met strakke sturing op kosten en afstemming met betrokkenen, kwalitatieve projecten worden opgeleverd die financieel redelijk binnen de vooraf bepaalde financiële kaders blijven: ofwel dat de projecten bij het merendeel van de betrokkenen als doelmatig en doeltreffend worden ervaren.

Bijlagen

A. Normenkader evaluatieonderzoek

Deel	Thema	Beoordeling (+; +/- ; -)	Norm
A) Formele doelstellingen/ beleid		• Wat zijn de doelstellingen volgens IBOR en NKG?	• In IBOR en NKG zijn doelstellingen geformuleerd • Doelstellingen van de gemeente zijn kwalitatief en kwantitatief voldoende expliciet (SMART) vastgesteld

B) Feitelijke werkwijze	Sturing	• Hoe komt de planning van het groot onderhoud openbare ruimte (IGOP = Integraal Groot Onderhoud en investeringsprogramma) tot stand?
		  • Op welke manier wordt bij deze planning rekening gehouden met belangen van externe partijen zoals woningbouwverenigingen en nutsbedrijven?
		  • Op welke manier wordt bij deze planning rekening gehouden met belangen van ondernemers?
		  • Op welke manier wordt bij deze planning rekening gehouden met belangen van de inwoners, met name omwonenden'?
		  • In hoeverre hebben belanghebbenden invloed op IGOP?	

	Sturing en beheersing door college	• In hoeverre heeft het college de stand van zaken van het beheer van de openbare ruimte scherp in beeld?	• Het college van Almelo heeft zicht op:
			  ○ Het huidige en gewenste kwaliteitsniveau bij het beheer van de openbare ruimte
			  ○ De benodigde middelen die gekoppeld zijn aan het beheer van de openbare ruimte (feitelijk en begroot)
			  ○ De huidige en gewenste mate van bewonersbetrokkenheid bij het beheer van de openbare ruimte

	Sturing en beheersing door raad	• In hoeverre heeft de raad de stand van zaken van het beheer van de openbare ruimte scherp in beeld? • Wordt de gemeenteraad in voldoende mate over de voortgang bij IBOR en NKG geïnformeerd teneinde de beleidsbepalende/kaderstellende en controlerende rol afdoende invulling te geven?	• De raad heeft zicht op de stand van zaken van het beheer van de openbare ruimte om ten minste te kunnen voldoen aan haar kaderstellende en controlerende rol • De raad heeft vragen c.q. bestuurlijke opdrachten verstrekt ter bijsturing en om eventuele risico's beheersbaar te houden • Er zijn instrumenten ingezet om de gemeenteraad van Almelo (structureel en incidenteel) te informeren over voortgang, realisatie en eventuele risico's ten aanzien van IBOR/IGOP • De gemeenteraad heeft vanuit haar controlerende rol op basis van deze informatie sturing gegeven, waardoor voortgang is geboekt, prestaties zijn geleverd en risico's beheersbaar zijn geworden of gebleven

	Beheersing en uitvoering door ambtelijke organisatie	• In hoeverre heeft de ambtelijke organisatie de stand van zaken van het beheer van de openbare ruimte scherp in beeld?	• De ambtelijke organisatie van Almelo heeft zicht op:
			  • Het huidige en gewenste kwaliteitsniveau bij het beheer van de openbare ruimte
			  • De benodigde middelen die gekoppeld zijn aan het beheer van de openbare ruimte (feitelijk en begroot)
			  • De huidige en gewenste mate van bewonersbetrokkenheid bij het beheer van de openbare ruimte

	Communicatie	• Op welke manier worden belanghebbenden (omwonenden, verkeersdeelnemers en bedrijven) betrokken bij en geïnformeerd over het beheer van de openbare ruimte? Met name als er in hun omgeving sprake is van groot onderhoud en werkzaamheden worden verricht (in project)? Is die informatie dan duidelijk?	• Betrokkenheid externe partijen, ondernemers en inwoners (met name omwonenden) bij totstandkoming IGOP.
			• Voor inwoners (en bezoekers) van de gemeente is duidelijk welke kwaliteit men kan verwachten en in hoeverre men daarop invloed heeft:
			  ○ In algemene zin
			  ○ Binnen projecten
			• Boodschappen over werkzaamheden zijn volgens stakeholders maar voor één uitleg vatbaar en roepen geen vragen op

C) (Ervaren) doelmatigheid en doel-treffendheid feitelijke werkwijze	Doeltreffendheid	• In hoeverre slaagt de gemeente erin om de (vooraf geformuleerde) doelstellingen op het gebied van beheer van de openbare ruimte te verwezenlijken?	• Deze doelstellingen zijn behaald, dan wel is er zicht op het behalen van deze doelstellingen op afzienbare termijn

	Doelmatigheid	• In hoeverre slaagt de gemeente erin om door slim te plannen de kosten van het beheer van de openbare ruimte te verminderen? Aandachtspunten hierbij:
		  • De kosten dalen doordat belanghebbenden/burgers beter krijgen wat ze wensen
		  • De kosten dalen doordat externe partijen/burgers zelf verantwoordelijkheid nemen
		  • De kosten stijgen omdat de inspraakprocedure geld kost terwijl de kwaliteit van de openbare ruimte niet beter wordt
		  • De kosten stijgen doordat belanghebbenden/burgers beter (en meer?) krijgen dan ze wensen?
		  • De kosten dalen omdat het adagium 'werk met werk maken' goed wordt benut
		  • De kosten stijgen of dalen maar daar staan meer of minder op waarde te schatten maatschappelijke effecten tegenover.
			• De realisatie van het beheer openbare ruimte vindt plaats binnen de vastgestelde financiële kaders
			• Eventuele overschrijdingen zijn primair het gevolg van investeringen om hogere kosten in de toekomst te vermijden
			• De gemeente doet gerichte inspanningen in de planning van werkzaamheden om zo efficiënt mogelijk te werken. Hierbij wordt door de gemeente rekening gehouden met de volgende aspecten:
			  ○ Wensen van inwoners vs. hieraan gekoppelde kosten (wenselijkheid vs. haalbaarheid)
			  ○ Mogelijkheid van inzetten eigen initiatieven inwoners/externe partijen in plaats van het zelf (willen) doen
			  ○ Aandacht voor mogelijkheden om werkzaamheden te combineren (werk met werk maken)
			• Maatschappelijke effecten van het beheer van onderhoud en daaraan gekoppelde kosten

B. Selectiecriteria cases

Er liggen een aantal criteria ten grondslag aan de selectie van de cases, namelijk:

- Integraliteit: Zijn projecten integraal benaderd om werk met werk te maken en om zo weinig mogelijk kosten te maken. Dus spelen er meer vragen, problemen, oplossingsmogelijkheden. Exploitatieplannen, sport, onderhoud, investeringen, oude of nieuwe toekomstige verkeersproblemen of anderszins.
- Is een project multidisciplinair: Zijn er meerdere problemen in de lijn op gebied van groen, grijs, blauw, water en rood in hetzelfde project op te lossen.
- Spelen ook projecten op vanuit wijkregie en programma's?
- Participatie, leven er ook nog oude beloften in de buurt die opgelost moeten worden?
- In hoeverre worden de bewoners betrokken en welke afspraken zijn daarover gemaakt.
- Hoe is de communicatie opgepakt.
- In welke mate heeft het project terug moeten koppelen met het bestuur?
- Hoe verliep het financieel. Zijn er financiële perikelen geweest.
- Deelprocessen als nutsbedrijven in een project.
- Samenwerking met Parkstad.
- Hulpdiensten en faseringen en verkeerskundige problemen.

C. Lijst respondenten

- Bestuurlijk portefeuillehouder openbare ruimte
- Senior beleidsadviseur fysiek domein
- Beheerder-beleidsmedewerker openbare ruimte
- Coördinator/adviseur Ingenieurs bureau Almelo en Coördinator Intergemeentelijk Ingenieursbureau IIB at Gemeente Almelo)
- Hoofd uitvoering fysiek
- Beleidsadviseur beheer groen/bomen
- Manager beheer openbare ruimte a.i.
- Beleidsadviseur beheer grijs
- Business controller
- Strategisch adviseur planning & control
- Programmamanager dienstverlening Eenheid Klantcontactcentrum
- Informatieadviseur
- Wijkregisseur
- Projectleider Hospitaalweg
- Projectleider Kolthofsingel
- Projectleider Schoolstaat
- Vertegenwoordiging gemeenteraad
- Betrokkenen project Kolthofsingel, Schoolstraat en Kolthofsingel

D. Documentenlijst

Categorie	Document
IBOR Onderliggende nota's (totstandkoming, uitvoering en evaluatie)	IBOR (2015) (raadsvergadering van 29 september 2015, inclusief het raadsbesluit) Raadsbesluit perspectiefnota 2021 (*besluit herziening niveau/scenario kwaliteit/prijs (2021): Over extra budget is besloten bij de Perspectiefnota 2021 (1 juli 2021).* Zie *raadsbesluit, onderdeel 'verhogen onderhoudsniveau grijs/groen'.)* Motie November 2021 budget *(Over inzet van deze middelen c.q. herziening niveaus gaat de motie 'verbeteren onderhoud openbare ruimte', zoals door de raad aangenomen op 9 november 2021.)* Evaluatie IBOR (2019)
NKG	NKG openbare ruimte 2019-2022 Actualisatie NKG openbare ruimte 2021-2024
IGOP	PVA IGOP
IVOP	IVOP (deel IBOR) 2014
Planning uitvoeringsprogramma	2021
Prioriteitsmatrix programma	2021/2022
Beleidsschouwen	Beleidsschouwen (voorjaar en najaar) 2016-2021
(Financiële) realisatiecijfers beheer openbare ruimte (2015-2021)	Financiële dekking programma 2021
Documenten P&C cyclus	Meerjarenprogrammabegroting Slotrapportage (Programma)begroting Perspectiefnota Voorjaarsrapportage/jaarverantwoording Najaarsrapportage
Participatieverordening (vastgesteld maart 2022)	Participatieverordening (vastgesteld maart 2022)
Organisatieontwikkeling	Voor stad en resultaat: Organisatie-en ontwikkelplan gemeente Almelo27 maart 2018
	Organogram eenheid Uitvoering Fysiek gemeente Almelo
Waarstaatjegemeente.nl	Data kwaliteit openbare ruimte

E. Overzicht scenario's kwaliteit openbare ruimte (28 augustus 2021)

tabel 3 Voorbeeldsscenario's						
functionele eenheid	*scenario hoog*	*scenario laag*	*scenario basis*	*scenario wens*	***scenario zuinig***	*scenario balans*
centrum	€ 308.000	€ 88.000	€ 164.000	€ 308.000	**€ 164.000**	€ 308.000
wonen	€ 3.306.000	€ 1.073.000	€ 1.881.000	€ 1.881.000	**€ 1.881.000**	€ 1.881.000
werken	€ 503.000	€ 172.000	€ 274.000	€ 274.000	**€ 172.000**	€ 172.000
hoofdroutes	€ 1.188.000	€ 412.000	€ 625.000	€ 625.000	**€ 625.000**	€ 625.000
water en watergangen	€ 53.000	€ 16.000	€ 31.000	€ 31.000	**€ 16.000**	€ 31.000
parken	€ 260.000	€ 96.000	€ 157.000	€ 260.000	**€ 157.000**	€ 157.000
grote groengebieden	€ 429.000	€ 167.000	€ 268.000	€ 268.000	**€ 167.000**	€ 268.000
groene longen	€ 148.000	€ 51.000	€ 78.000	€ 51.000	**€ 51.000**	€ 51.000
accentpunt	€ 43.000	€ 15.000	€ 26.000	€ 43.000	**€ 26.000**	€ 43.000
buitengebied	€ 540.000	€ 195.000	€ 294.000	€ 195.000	**€ 195.000**	€ 195.000
kosten scenario	€ 6.778.000	€ 2.285.000	€ 3.798.000	€ 3.936.000	**€ 3.454.000**	€ 3.731.000
verschil t.o.v. scenario zuinig	*€ +3.324.000*	*€ -1.169.000*	*€ +344.000*	*€ +482.000*	**€ -**	*€ +277.000*

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.

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'.

& Van de Laar B.V.

Emmasingel 29-11
5611 AZ Eindhoven
085 - 747 06 18

info@en-vdl.nl
en-vandelaar.nl

& Van de Laar is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met denkers én doeners voor de publieke sector.

Onze adviseurs zijn op een missie: bijdragen aan een zelfbewuste en wendbare publieke sector. Dat doen wij door sámen met onze opdrachtgevers resultaatgericht, betrokken en met energie te werken aan hun maatschappelijke en organisatievraagstukken.

De bestuurlijke toekomst van gemeenten. De vormgeving, evaluatie en doorontwikkeling van samenwerkingsverbanden. De structurering van en sturing op een organisatie(onderdeel). Mens-, team- en organisatieontwikkeling. Grip op het sociaal domein. Het doen van onafhankelijk onderzoek. Stuk voor stuk vraagstukken waarop onze ervaren adviseurs én jonge talenten graag hun hersens kraken en waarvoor zij met passie hun handen uit de mouwen steken.

Onderzoek & Advies **Procesbegeleiding & Realisatie** **Training & Coaching**

Interim, Executive Search & Werving en Selectie

Raadsvergadering:
Registratienummer: R

De Raad van de Gemeente Almelo:

Gezien het voorstel van de Rekenkamercommissie Almelo;

Besluit:
De onderstaande aanbevelingen over te nemen en (waar van toepassing) het college te verzoeken deze aanbevelingen ten uitvoer te brengen en over de uitvoering daarvan aan de gemeenteraad te rapporteren.

1. Een meer op de behoefte van de raad aansluitende vorm van informatievoorziening over IBOR in te richten met gebruik van tot de verbeelding sprekende vormen (minder papier, meer praktijk zoals de raadsschouw);
2. De interne beheersings- en rapportagestructuur volgens de ingeslagen weg verder door te ontwikkelen waarmee de integrale benadering verder wordt versterkt;
3. Uitvoeringsbeleid op te stellen over de wijze waarop en de mate waarin inwoners/instellingen een rol kunnen hebben bij het beheer van de openbare ruimte met aandacht voor participatie en communicatie.

Gedaan in de openbare vergadering van <datum>

de griffier, **de burgemeester,**

drs. J.W. Scherpenzeel **A.J. Gerritsen**

Raadsvergadering:
Registratienummer:

Naam: J Heuvel
Datum: 16 januari 2023
Team/teamonderdeel: RGF Raadsgriffie

Voorstel aan de raad

Onderwerp	**Rekenkameronderzoek Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR)**
Portefeuillehouder	**Rekenkamercommissie Almelo**

Samenvatting raadsvoorstel

De Rekenkamercommissie Almelo (RKA) biedt u hierbij de conclusies en aanbevelingen aan van het onderzoek naar het Integraal Beheer Openbare Ruimte in de gemeente Almelo. Dit onderzoek maakt onderdeel uit van het onderzoeksprogramma van de Rekenkamercommissie Almelo (Jaarplan 2022) en is uitgevoerd door onderzoeksbureau &Van de Laar uit Eindhoven, in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de RKA.

De raad wordt voorgesteld om de aanbevelingen over te nemen. Met het uitvoeren van de aanbevelingen zal een belangrijke volgende stap kunnen worden gezet ter versterking van het integrale beheer openbare ruimte in de gemeente Almelo.

Voorgesteld raadsbesluit

De onderstaande aanbevelingen over te nemen en (waar van toepassing) het college te verzoeken deze aanbevelingen ten uitvoer te brengen en over de uitvoering daarvan aan de gemeenteraad te rapporteren.

1. Een meer op de behoefte van de raad aansluitende vorm van informatievoorziening over IBOR in te richten met gebruik van tot de verbeelding sprekende vormen (minder papier, meer praktijk zoals de raadsschouw);
2. De interne beheersings- en rapportagestructuur volgens de ingeslagen weg verder door te ontwikkelen waarmee de integrale benadering verder wordt versterkt;
3. Uitvoeringsbeleid op te stellen over de wijze waarop en de mate waarin inwoners/instellingen een rol kunnen hebben bij het beheer van de openbare ruimte met aandacht voor participatie en communicatie.

Inleiding

De gemeenteraad stelde in 2015 de nota Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) vast. IBOR is een sturingsinstrument en tegelijkertijd een beheersinstrument waarmee het vastgestelde kwaliteitsbeeld kan worden gerealiseerd. Daarnaast is het ook een communicatie-instrument voor inwoners van en bezoekers aan Almelo: Wat kan men verwachten en welke invloed heeft men erop? Maar ook: welke mogelijkheden zijn er voor inwoners, bedrijven, buurten, wijken en dorpen om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor onderhoud van de openbare ruimte. Naast IBOR speelt de Nota Kapitaalgoederen (NKG) een rol. De NKG geeft inzicht in de financiële middelen die nodig zijn om de Kapitaalgoederen op het door de raad vastgestelde of wettelijk verplichte kwaliteitsniveau te houden.

Vanuit de gemeenteraad werden in 2021 wensen geuit om het IBOR nader te onderzoeken. Na afweging van diverse onderzoeksonderwerpen nam de RKA dit onderwerp op de onderzoeksagenda 2022 op en voerde het onderzoek in dat jaar ook uit. Het resultaat daarvan is opgenomen in bijgevoegd rapport.

Conclusies en aanbevelingen in hoofdlijn
De hoofdvraag van het rekenkameronderzoek luidde: *'In hoeverre wordt uitvoering gegeven aan de doelstellingen van de nota's IBOR en NKG en in hoeverre komt dit ten goede aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het uitgevoerde beleid?'*

De Rekenkamercommissie trok uit het onderzoek de volgende hoofdconclusie: *'Ten aanzien van de centrale onderzoeksvraag wordt in grote lijnen invulling gegeven aan inhoudelijke doelstellingen inzake kwaliteit en financiën zoals omschreven in IBOR en NKG, maar er bestaan verschillende beelden over de mate waarin wordt voldaan aan het vastgestelde kwaliteitsniveau en de daaraan verbonden kosten.'*

Verder concludeert de RKA onder andere dat:
- Kwaliteitsdoelstellingen en financiële doelstellingen van IBOR en NKG expliciet zijn omschreven, voor de overige (procesmatige) uitgangspunten geldt dat minder.
- College en raad vanuit hun eigen verantwoordelijkheid sturen op hoofdlijnen én reageren op signalen.
- Er ruimte is voor verdere verbetering op het gebied van een integrale rapportagesystematiek en een verbeterde regievoering door de ambtelijke organisatie.
- Bij projecten in het beheer en onderhoud van de openbare ruimte de gemeente maatwerkcommunicatie levert. Communicatie over het beheer en onderhoud openbare ruimte richting inwoners, bedrijven en derden in algemene zin én de rol die zij daarbij kunnen vervullen is in mindere mate aanwezig c.q. ontbreekt.
- Er verschillende beelden over de betekenis van de vastgestelde doelen en in het bijzonder de vastgestelde kwaliteit.

In algemene zin laat voorliggend onderzoek zien dat de mate waarin het beheer en onderhoud van de openbare ruimte als doeltreffend en doelmatig wordt ervaren, niet alleen afhangt van het bereik van eerder (door de gemeente) geformuleerde doelen, maar ook hoe dit door alle betrokkenen wordt ervaren.

De Rekenkamercommissie adviseert de gemeenteraad om met het college in gesprek te gaan over een passende informatievoorziening waarbij ook expliciet aandacht is voor wederzijdse verwachtingen. Op basis van dat gesprek kan het college de informatievoorziening verder uitwerken en de al ingezette lijn van integraal werken door ontwikkelen. Qua communicatie adviseert de Rekenkamercommissie om meer in het algemeen te communiceren over het onderhoud en beheer van de openbare ruimte en de mogelijke rol van inwoners daarbij.

Beoogd effect
Het college verzoeken uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de rekenkamer en over die uitvoering aan de gemeenteraad te rapporteren.

Argumenten voor
Het uitvoeren van de drie genoemde aanbevelingen uit het onderzoeksrapport vormt een belangrijke stap die gezet zou kunnen worden ter versterking van het integrale beheer openbare ruimte in de gemeente Almelo en in het bijzonder de versterking van de rol van de organisatie, het college en primair de raad van de gemeente Almelo hierin.

Kanttekeningen
N.v.t.

Kosten, opbrengsten en dekking
Het onderzoek is gefinancierd uit het onderzoeksbudget van de rekenkamercommissie.

Vervolg
N.v.t.

Bijlagen

Rekenkamercommissie Almelo,

de secretaris,	**de voorzitter,**
J.G.M. Heuvel	J.J. Mastwijk