

Onderzoek onderhoud en beheer openbare ruimte

Koepelnotitie

November 2017

Postbus 5000
4700 KA ROOSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Domein openbare ruimte.....	5
1.2	Overkoepelende onderzoeksvraag	5
1.3	Specifieke aandachtspunten	6
1.4	Analyse en rapportage	6
2	Beheersing en organisatie	9
2.1	Openbare ruimte	9
2.2	Beleid	10
2.3	SMART criteria en doelstellingen	11
2.4	Monitoring en evaluatie.....	11
2.5	Taakverdeling	12
2.6	Klachtafhandeling.....	13
2.7	Samenwerking gemeenten	14
3	Financiële resultaten	16
3.1	Systematiek voor budget	16
3.2	Normkosten.....	17
3.3	Budgetten	17
3.4	Werkzaamheden combineren	17
3.5	Werkelijke kosten en kwaliteit.....	18
3.6	Kosten marktpartijen	19
3.7	Achterstallig onderhoud	19
3.8	Kosten klachtafhandeling	20
4	Effecten van het gekozen beleid	21
4.1	Effect op bewoners	21
4.2	Bewonersinbreng	21
4.3	Tevredenheid bewoners	22
5	Werken met de CROW-systematiek	25
5.1	Samenhang beleid-kwaliteit en gebruik openbare ruimte.....	25
5.2	Benchmark beheerprestaties openbare ruimte	29
5.3	Opmerkingen over beheer openbare ruimte in de toekomst	34
6	Wat kunnen gemeenten van elkaar leren?	37
	Bijlage 1 Normenkader.....	39
	Bijlage 2 Conclusies per onderzoeksvraag.....	43
	Beheersingsvragen en normen	43
1.	Openbare ruimte	43
2.	Beleid	44
3.	SMART criteria en doelstellingen	46
4.	Monitoring en evaluatie.....	48
5.	Taakverdeling	50
6.	Klachtafhandeling.....	51
7.	Samenwerking gemeenten	52
	Financiële resultaten.....	53
8.	Systematiek voor budget	53
9.	Normkosten.....	54

10.	Budgetten	55
11.	Werkzaamheden combineren	56
12.	Werkelijke kosten en kwaliteit.....	57
13.	Kosten marktpartijen	59
14.	Achterstallig onderhoud	60
15.	Kosten klachtafhandeling	61
	Effecten van het gekozen beleid.....	62
16.	Effect op bewoners	62
17.	Bewonersinbreng	63
18.	Tevredenheid bewoners	64
	Bijlage 3 Samenvattend overzicht vier gemeenten	65

1 Inleiding

Het onderhoud en beheer van de openbare ruimte is zowel maatschappelijk als financieel gezien een belangrijke taak voor veel gemeenten. Het is voor burgers één van de meest zichtbare diensten. Zo ook voor een aantal West-Brabantse gemeenten. De beperkte financiële middelen noodzaken tot een duidelijke afweging tussen de kwaliteit van de openbare ruimte en het daarvoor beschikbaar te stellen budget. Kwaliteit tegen welke prijs of anders gezegd: Wat koop je voor het beschikbare budget? De afwegingen in de gemeenten hebben plaatsgevonden binnen de beide uitersten: gaan voor de hoogste kwaliteit of voor de laagste kosten?

De Rekenkamer heeft daarom bij de voorbereiding van het onderzoeksprogramma 2017 het onderwerp "onderhoud en beheer van de openbare ruimte" voorgesteld als relevant onderzoeksthema. In reactie daarop hebben de raden van de gemeenten Etten-Leur, Geertruidenberg, Halderberge en Roosendaal de interesse voor dit onderwerp kenbaar gemaakt.

Het gelijktijdig uitvoeren van onderzoek naar hetzelfde onderwerp in de vier gemeenten maakt het mogelijk om tot een onderlinge vergelijking van bevindingen en 'best practices' te komen. De verschillen en overeenkomsten tussen de vier gemeenten kunnen inzichtelijk worden gemaakt en in een 'koepelnotitie' is te concluderen wat wel en wat minder goed werkt.

1.1 Domein openbare ruimte

Tot de openbare ruimte worden in elk geval gerekend het onderhoud en beheer van:

- verhardingen;
- openbaar groen;
- verlichting;
- bermen en sloten;
- straatreiniging.

In de praktijk hanteert elke gemeente een eigen definitie en afbakening van het begrip openbare ruimte. Riolerings valt niet onder het onderzoek, behalve wanneer het gaat om een integrale aanpak.

1.2 Overkoepelende onderzoeksvraag

Het onderzoek richt zich op de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderhoud en beheer van de openbare ruimte.

De centrale vraag in het onderzoek is:

In hoeverre is het onderhoud en beheer van de openbare ruimte bij elk van de vier gemeenten als doeltreffend en doelmatig aan te merken?

In deze overkoepelende onderzoeksvraag ligt een beheers- en organisatievraagstuk en een financieel vraagstuk besloten. De bijbehorende deelvragen zijn onderverdeeld in beheersvragen, financiële vragen en vragen gericht op de effecten van het beleid.

Beheersing en organisatie

1. Wat valt er onder de openbare ruimte in deze gemeente?
2. Hoe is het beleid (per onderdeel verlichting, straatreiniging etc.) tot stand gekomen?
3. Heeft de gemeente SMART criteria en doelstellingen geformuleerd voor het beleid?
4. Is er sprake van monitoring en evaluatie van het beleid en bestaat er inzicht in het behalen van de doelen? Hoe ziet de 'beheercyclus' er uit?
5. Welke taakverdeling is afgesproken, wie doet wat? Uitbesteden of zelf uitvoeren? Op basis van welke overwegingen?
6. Hoe is de klachtafhandeling geregeld?
7. Is er sprake van samenwerking met andere gemeenten, zoals gezamenlijke inkoop van materialen, of gezamenlijke aanbesteding? Wat zijn de overwegingen om dit al dan niet te doen?

Financiële resultaten

8. Hanteert de gemeente een bepaalde systematiek om tot een budget voor onderhoud en beheer van de openbare ruimte te komen?
9. Wordt er gebruik gemaakt van normkosten per onderdeel en, zo ja, hoe worden deze vastgesteld?
10. Welke budgetten zijn toegewezen aan het beleid (en de onderdelen ervan)?
11. Worden werkzaamheden samengevoegd om kosten te besparen?
12. Wat zijn de werkelijke kosten van het onderhoud en beheer van de openbare ruimte (per onderdeel)? Welk kwaliteitsniveau wordt hiervoor gerealiseerd?
13. Hoe verhoudt de kostenopbouw zich tot de kostenopbouw door marktpartijen?
14. Is er sprake van achterstallig onderhoud?
15. Wat kost de klachtafhandeling?

Effecten

16. Wat is het effect van het gekozen beleid voor de inwoners van de gemeente?
17. Op welke wijze zijn de inwoners bij het vormgeven van het beleid en de monitoring van de uitvoering (bijvoorbeeld via de schouw) betrokken?
18. Hoe tevreden zijn de inwoners?

1.3 Specifieke aandachtspunten

Om het onderzoek goed te laten aansluiten bij de informatiebehoefte van de vier raden, heeft de Rekenkamer met elke gemeenteraad een afzonderlijk gesprek gevoerd bij de start van het onderzoek. Het doel van deze gesprekken was inventariseren welke specifieke aandachtspunten zij willen meegeven voor het onderzoek. Deze specifieke punten zijn in de afzonderlijke gemeentelijke rapportages verwerkt. Waar relevant zullen die punten ook in deze koepelnotitie worden meegenomen.

1.4 Analyse en rapportage

Voor de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van onderhoud en beheer van de openbare ruimte is een normenkader opgesteld. Ook dit normenkader gaat uit van de verdeling van de onderzoeksvragen in een organisatorisch en financieel deel, alsmede vragen over de effecten van het beleid.

In deze koepelnotitie wordt op een wat hoger abstractieniveau naar de bevindingen gekeken. De waarnemingen bij deze vier gemeenten zullen ook in perspectief ten opzichte van elkaar en waar relevant ook ten opzichte van andere gemeenten geplaatst worden.

Hoofdstuk 2 gaat in op de organisatie van het onderhoud en beheer van de openbare ruimte. Hoofdstuk 3 behandelt de deelvragen die betrekking hebben op de financiën en in hoofdstuk 4 komen de effecten van het beleid aan de orde. Deze drie hoofdstukken geven op hoofdlijnen de bevindingen van de vier gemeenten met een meer beschouwende analyse door de onderzoekers weer. Hoofdstuk 5 gaat wat dieper in op de mogelijkheden van de CROW-systematiek. Tenslotte worden in hoofdstuk 6 best practices voortkomend uit dit onderzoek benoemd.

Het normenkader en de beoordeling van de vier gemeenten zijn opgenomen in de bijlagen.

2 Beheersing en organisatie

Dit hoofdstuk gaat in op de definitie van de openbare ruimte zoals die in de vier gemeenten wordt gehanteerd en de manier waarop dit beleidsterrein binnen de gemeente is georganiseerd.

De gedetailleerde conclusies voor elk van de vier gemeenten zijn opgenomen in de bijlagen.

2.1 Openbare ruimte

Wat valt er onder de openbare ruimte in de gemeente?

Norm: Alle onderdelen zijn per gemeente benoemd en omschreven.
--

Voor elk van de vier gemeenten is te zien dat de 'openbare ruimte' in programmabegrotingen en jaarrekeningen over de jaren 2013-2016 niet op dezelfde wijze terugkomt. Zo is in Etten-Leur en Halderberge gezocht naar een vorm van programmabegroting die het mogelijk maakt voor de raad om op hoofdlijnen te sturen. Het gevolg is dat meer gedetailleerde informatie over onderdelen van de openbare ruimte alleen in de productbegrotingen is terug te vinden.

Een gevolg is dat de raad in deze gemeenten moeite moet doen om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte over de jaren heen. Uniformiteit in de financiële verslaglegging is met de inwerkingtreding van het vernieuwde BBV (Besluit Beheer en Verantwoording) voor het begrotingsjaar 2017 in ieder geval bereikt, zodat posten over de jaren heen gemakkelijker gevolgd kunnen worden. De ene gemeente is hier eerder mee gestart dan de andere. Het niveau van vastlegging volgens de vernieuwde BBV-richtlijnen is echter niet dermate gedetailleerd dat de raad hieraan voldoende heeft om het beleid te beoordelen. Productbegrotingen en met name toelichtingen blijven nodig.

De indeling van de openbare ruimte naar onderdeel verschilt per gemeente. De 'grote' onderdelen verhardingen en openbaar groen komen in alle vier gemeenten onder die naam terug, maar wat er precies onder valt, is per gemeente anders.

We zien ook in gemeenten elders in het land afzonderlijke rapportages voor de openbare ruimte. Deze rapportages volgen in die gevallen meestal ook de structuur van een aanwezige Integrale Beleidsnota Openbare Ruimte (IBOR). Het belang dat de openbare ruimte voor de burger heeft (iedereen die haar of zijn voordeur uitstapt, betreedt de openbare ruimte) en het financiële beslag dat daarmee gemoeid is, rechtvaardigt ook specifieke aandacht van de raad voor dit onderwerp. En daarmee ook een specifieke rapportagevorm.

2.2 Beleid

Hoe is het beleid per onderdeel tot stand gekomen?

Norm: Per onderdeel van het beleid is aan te geven hoe het beleid tot stand gekomen is. Er is een overzicht van:

- de analyse van de situatie;
- de beleidsopties die zijn afgewogen;
- beleidsvoorstel;
- bespreking commissie;
- bespreking gemeenteraad;
- vaststelling beleid;
- budget.

Bij de vier gemeenten ligt het beleid voor delen van de openbare ruimte meestal vast in een beleidsplan. De beleidsplannen beschrijven de situatie van dat moment met de gerealiseerde kwaliteit. Uit de beleidsplannen volgen beheer- en onderhoudsplannen die meestal gebaseerd zijn op een bepaald budget. Het beschikbare budget is dan bepalend voor de te realiseren kwaliteit van de openbare ruimte.

Redenen om geen goedgekeurd beleidsplan voor een onderdeel van de openbare ruimte te hebben zijn divers. Het kan zijn dat werkbestedingen met een voorgeschreven frequentie voor bepaalde werkzaamheden goed functioneren, ook bij uitbesteding. De gemeente Geertruidenberg vindt het niet opportuun om met de komst van de Omgevingswet nu nog beleidsplannen te actualiseren. De gemeente Roosendaal kent geen goedgekeurde beleidsnota voor civieltechnische kunstwerken omdat het beleid is om eerst het achterstallig onderhoud in te lopen.

Alleen de gemeente Etten-Leur kent één integraal beleidsplan voor de openbare ruimte.

In de paragraaf hiervoor werd al gerefereerd aan het belang van een Integrale Beleidsnota Openbare Ruimte. Wat opvalt is dat in de meeste gevallen in de vier onderzochte gemeenten sprake is van slechts een uitgewerkt ambitieniveau. Daarbij is vaak het beschikbare budget leidend. De raad heeft daarmee geen mogelijkheden om verschillende varianten tegen elkaar af te wegen. Inzicht in de financiële consequenties van een hoger of lager ambitieniveau ten opzichte van de in de beleidsnota's gepresenteerde variant, geeft de raad meer keuzemogelijkheden. De kaderstellende rol zou daardoor versterkt kunnen worden.

De Rekenkamer realiseert zich dat het invulling geven aan een dergelijke werkwijze een extra beslag op ambtelijke capaciteit zal leggen. Het is dan ook aan de raad zelf om hierin een standpunt te bepalen.

2.3 SMART criteria en doelstellingen

Heeft de gemeente SMART criteria en doelstellingen geformuleerd voor het beleid?

Norm: Criteria en doelstellingen zijn (per onderdeel van het) beleid SMART geformuleerd:

- specifiek;
- meetbaar;
- acceptabel;
- realistisch;
- tijdgebonden.

De criteria en doelstellingen voor de openbare ruimte zijn niet in alle onderzochte gemeenten expliciet gemaakt. Het te behalen kwaliteitsniveau voor de verschillende onderdelen van de openbare ruimte is niet altijd gespecificeerd in de beleidsnota's. Waar gebruik wordt gemaakt van de normering van CROW, is de te behalen kwaliteit duidelijk. Met behulp van beeldmeetlatten is zichtbaar hoe de openbare ruimte er volgens de norm moet uitzien.

Het gebruik maken van de CROW-systematiek heeft grote voordelen. Via CROW is er een grote hoeveelheid kengetallen beschikbaar, kan een grote hoeveelheid referentiemateriaal ontsloten worden en kunnen de gewenste ambitieniveaus ook veel eenduidiger worden beschreven. Een vergelijking met andere gemeenten kan eveneens aan de hand van de CROW-systematiek plaatsvinden. Tenslotte maakt het ook een vergelijking op geoffreerde budgetten mogelijk.

Wel past de opmerking dat het voor civieltechnische kunstwerken lastig is de kwaliteit te meten omdat er geen algemeen geaccepteerde meetwijze bestaat of omdat de veiligheid als norm wordt aangehouden.

Anderzijds is het bij het hanteren van werkbestedingen, voor de eigen buitendienst of bij uitbesteding, helder welke werkzaamheden volgens welke frequentie moeten zijn uitgevoerd. Voor de onderdelen van de openbare ruimte waarop na de vaststelling van het beleidsplan alsnog is bezuinigd, is het twijfelachtig of het beleid nog realistisch is te noemen.

2.4 Monitoring en evaluatie

Is er sprake van monitoring en evaluatie van het beleid en bestaat er inzicht in het behalen van de doelen? Hoe ziet de beheercyclus er uit?

Norm: Voor (elk onderdeel van) het beleid is vastgelegd hoe de evaluatie van de resultaten is geregeld. Er is aandacht voor:

- Voorstel op basis van resultaten monitoring;
- Bespreking commissie;
- Bespreking gemeenteraad;
- Wijziging beleid ja/nee;
- Budgetwijziging ja/nee.

Er is een visie op de ontwikkeling van de resultaten over meerdere jaren.

De gemeenten meten de behaalde kwaliteit doorgaans met een bepaalde frequentie, afhankelijk van welk onderdeel van de openbare ruimte het betreft. De samenhang tussen de verkregen resultaten ontbreekt echter. Elk onderdeel van de openbare ruimte staat op zichzelf; een vergelijking tussen de resultaten onderling ontbreekt. De monitoringsresultaten zijn zelden een reden om het beleid structureel aan te passen. Wel is op detailniveau een aanpassing van soort onderhoudsmaatregelen of het tijdstip van uitvoeren mogelijk of volgt een financiële maatregel (extra budget of juist bezuiniging).

Aan het einde van de looptijd van een beheerplan vindt een inventarisatie van de stand van zaken plaats en dergelijke evaluaties vormen de basis voor nieuwe beleidskeuzes.

In andere gemeenten wordt vaker gewerkt met meer geïntegreerde informatiesystemen, waarbij de verschillende onderdelen van de schouwresultaten van de openbare ruimte als het ware in een dashboard gevangen kunnen worden. Waar in de vier gemeenten het streven naar integraal werken en het in samenhang aanpakken van beheer- en onderhoudsactiviteiten in de openbare ruimte een doelstelling is, zou een dergelijk dashboard een goed aanvullend hulpmiddel kunnen zijn.

2.5 Taakverdeling

Welke taakverdeling is afgesproken, wie doet wat? Uitbesteden of zelf uitvoeren? Op basis van welke overwegingen?

Norm: Voor (elk onderdeel van) het beleid ligt vast wie verantwoordelijk is voor:

- voorbereiding;
- uitvoering;
- monitoring;
- evaluatie.

Er is een afweging gemaakt tussen uitbesteden en zelf uitvoeren.

Alle onderzochte gemeenten houden de regie over het beleidsterrein openbare ruimte, maar kiezen niet alle voor dezelfde structuur. De gemeenten Etten-Leur en Geertruidenberg lijken een keuze te hebben gemaakt voor 'regiegemeente'. Het uitbesteden van werkzaamheden is hiervan een afgeleide. Voorbereidende werkzaamheden als het schrijven van beheerplannen en onderhoudsbestekken worden dan extern uitgevoerd.

De trend om zich om te vormen tot regiegemeente is in Nederland breder dan alleen in het domein van de openbare ruimte. Ook in het sociaal domein is deze trend zichtbaar. Daarbij past de kanttekening dat gemeenten zich daarmee kwetsbaar kunnen maken als de kennisbasis te smal wordt. Kennis en expertise moet wel behouden blijven om de externe partijen aan te sturen.

Uitbesteden is ook niet altijd voordeliger: ook externe partijen berekenen in hun prijzen risico's, denkwerk, overhead etc. door. Daarbij zal altijd de gemeentelijke

organisatie de voortgang dienen te monitoren. In de literatuur worden de volgende voorwaarden benoemd voor een succesvolle regiegemeente:

- Het opdrachtgeverschap meer centraal beleggen binnen de gemeenten;
- De regierol professionaliseren;
- Kennisniveau: minder inhoudelijk, meer juridisch/contractmanagement;
- Houd rekening met meerwerk, flexibiliteit;
- Houd er ook rekening mee dat de leverancier kan omvallen. Weet wat je dan moet doen (exitstrategie).

Het uitbesteden van werk kan ook te maken hebben met het ontbreken van personeelscapaciteit of expertise, zoals nadrukkelijk in de gemeente Halderberge is genoemd.

Klein onderhoud gebeurt geheel of gedeeltelijk in eigen beheer bij de gemeenten. Sommige onderdelen van de openbare ruimte lenen zich door de benodigde gespecialiseerde kennis voor de uitvoering bij uitstek voor uitbesteding: groot onderhoud verhardingen en civieltechnische kunstwerken, beheer openbare verlichting, bomen-snoei.

Tenslotte is de organisatie van het beheer en onderhoud ook ingegeven door het te voeren gemeentebestuur. De inzet van mensen met achterstand tot de arbeidsmarkt in de vorm van het werkvoorzieningsschap is daarvan een voorbeeld. Ook in veel andere gemeenten is men doende met het leggen van verbanden tussen het fysieke domein en het sociaal domein.

Daarnaast is als afgeleide van de wens om bij het beheer en onderhoud van de openbare ruimte integraal te werken en in te spelen op de wensen van de gebruikers een trend te zien. Het instellen van zogenaamde wijkteams die meer zichtbaar en aanspreekbaar zijn voor de gebruikers, is bij verschillende gemeenten ingezet, dan wel staat gepland voor de nabije toekomst.

2.6 Klachtafhandeling

Hoe is de klachtafhandeling geregeld?

Norm: De klachtenafhandeling is voor (elk onderdeel van) het beleid omschreven.

Aan de orde komen:

- Wijze van klachten melden;
- Termijnen van afhandeling;
- Terugkoppeling.

Via soms wel tien verschillende kanalen kunnen meldingen over de openbare ruimte bij een gemeente of bij de onderhoudsorganisatie binnenkomen. De bundeling van al deze reacties en hun afhandeling is niet eenvoudig.

Meestal werkt een gemeente met een zaaksysteem waarbij meldingen aan de vakambtenaar ter afhandeling worden doorgezet. Een complicatie bij het inzicht krijgen in het aantal meldingen per onderdeel van de openbare ruimte is dat een melding op meer dan één onderdeel tegelijk kan slaan. Bijvoorbeeld hondenpoep bij speelvoorzieningen. Het signaleren van termijnen van afhandeling is een onderdeel van het zaaksysteem. Terugkoppeling naar de melder gebeurt niet altijd standaard, maar niet alle melders willen dat dan ook. Het meten van de tevredenheid over de afhandeling gebeurt in een aantal gemeenten wel.

In een aantal gemeenten is de ontwikkeling van een integraal klantcontactcentrum actueel. Dat wil niet zeggen dat daar alle meldingen hoeven binnen te komen. Ook via bijvoorbeeld de BuitenBeterApp kunnen meldingen binnenkomen of via www.ver-beterdebuurt.nl kunnen meldingen gedaan worden. Een KCC kan echter wel als een spin in het web sturen op een zorgvuldige afhandeling van de meldingen.

2.7 Samenwerking gemeenten

Is er sprake van samenwerking met andere gemeenten, zoals gezamenlijke inkoop van materialen, of gezamenlijke aanbesteding? Wat zijn de overwegingen om dit al dan niet te doen?

Norm: Bekend is op welke onderdelen van het beleid wordt samengewerkt met andere gemeenten, wat de voordelen hiervan zijn en onder welke voorwaarden dit gebeurt.

De gemeenten stellen samenwerking met andere gemeenten op prijs of noemen dit nadrukkelijk als voorwaarde. Samenwerking in het onderhoud en beheer van de openbare ruimte gebeurt echter op beperkte schaal. Niet verwonderlijk is dat samenwerking of in ieder geval informeren van elkaar gebeurt bij de gladheidsbestrijding of wegwerkzaamheden. Een enkele gemeente wisselt kennis uit met andere gemeenten, waterschap of provincie.

Samenwerking met andere gemeenten voor grote onderhoudstaken wordt niet gembieerd omdat dit juist tot hogere kosten en vertraging in de uitvoering kan leiden en zaken nodeloos ingewikkeld kan maken.

De gemeenten Halderberge en Roosendaal zijn samen met Bergen op Zoom en Woensdrecht eigenaar van Saver, een afvalverwerkingsbedrijf. Etten-Leur, Halderberge en Roosendaal hebben een samenwerkingsverband met andere gemeenten genaamd D6, o.a. op het taakveld ruimtelijke ordening. Thans is de Omgevingswet een groot onderwerp van bespreking binnen de D6.

In Nederland is een ontwikkeling zichtbaar dat gemeenten vaker met elkaar samenwerken. In regionaal opzicht zouden gemeenten elkaar kunnen versterken, door bijvoorbeeld aandachtsgebieden te verdelen. De ene gemeente concentreert zich namens de andere op aanbesteding voor openbare verlichting en een andere meer op aanbesteding openbaar groen. Ook is een intensievere samenwerking met waterschap in andere delen van Nederland meer gemeengoed. Dat heeft onder andere betrekking op beheer en onderhoud van wegen in het buitengebied.

Tenslotte zijn er in het domein openbare ruimte een aantal kennisinstellingen. Naast CROW kunnen bijvoorbeeld als twee compleet verschillende initiatieven als Kennis-Netwerk Carrousel en VerDuS genoemd worden.

3 Financiële resultaten

Dit hoofdstuk gaat in op de budgetten en kosten van het onderhoud en beheer van de openbare ruimte.

3.1 Systematiek voor budget

Hanteert de gemeente een bepaalde systematiek om tot een budget voor onderhoud en beheer te komen?

Norm: De gemeente hanteert een bepaalde systematiek om tot een beheerbudget te komen.

Waar beleidsplannen voor vier of vijf jaren gelden, ligt het jaarlijkse onderhoudsbudget min of meer vast. Verschillen tussen de jaren zijn dan afhankelijk van het moment van uitvoeren van het geplande onderhoud. Soms is er sprake van het inwilligen van structurele of incidentele wensen conform afspraken vanuit de coalitieovereenkomst of gevraagd door de raad. Ook het voldoen aan taakstellende bezuinigingen maakt dat het budget jaarlijks kan verschillen, alsook toe- of afname van het areaal.

De kosten van het grote onderhoud en vervangingen (investeringen) komen idealiter uit een beheerprogramma dat werkt met normkosten. De gemeenten zien dit als een theoretische basis die praktisch wordt ingevuld aan de hand van eigen waarnemingen (wat is nodig om aan de beoogde kwaliteit te voldoen?) en opgevraagde offertes bij uitvoerders (wat gaat het kosten?).

Hiervoor is reeds opgemerkt dat de raad zelden voorstellen krijgt waarin verschillende varianten met verschillende budgetten worden voorgelegd. Het effect daarvan is dat het budgettaire raamwerk leidend is en niet de ambitie die bestuurlijk nagestreefd wordt. Hierin zijn de vier onderzochte gemeenten niet uniek. Het komt in Nederland maar zelden voor dat meerdere scenario's aan de raad worden voorgelegd. Voor een deel lijkt dit te verklaren door het feit dat de kostenverschillen tussen de ambitieniveaus vaak groot zijn. De budgettaire afweging is dan niet altijd eenvoudig te doen.

Het is aan elke gemeenteraad zelf om te beslissen of men wel of niet de discussie zou willen voeren vanuit het vertrekpunt van het gewenste ambitieniveau of vanuit het vertrekpunt van het beschikbare budget. De Rekenkamer kan zich voorstellen dat dit onderzoek aanleiding vormt om zich scherper van dit dilemma bewust te worden.

Een bijzonder punt van aandacht bij het opstellen van de benodigde budgetten is de samenhang tussen ontwerp, inrichting en beheer- en onderhoudskosten. Een weg kan er soms heel mooi uitzien, maar tegelijkertijd ook heel duur in het onderhoud zijn. Wanneer bij het ontwerp en de inrichting al rekening gehouden wordt met de die kosten, is een eerste doelmatigheidsslag al te maken. Ook het standaardiseren van gebruikte materialen en toegepaste technieken, zoals machinaal straten, kan bijdragen aan verantwoord budgetbeheer.

3.2 Normkosten

Wordt er gebruik gemaakt van normkosten per onderdeel en, zo ja, hoe worden deze vastgesteld?

Norm: Er wordt gebruik gemaakt van normkosten per onderdeel. De wijze van vaststelling van deze normkosten is beschreven.

Het ramen van kosten voor onderhoud en beheer van verhardingen gebeurt bij drie van de vier gemeenten via een beheerprogramma. Normkosten per soort verharding, soort ondergrond en te behalen en huidige kwaliteitsniveau worden gebruikt om tot een onderhouds- en investeringsbudget te komen. Deze theoretische kengetallen worden vergeleken met opgevraagde offertes van marktpartijen.

Op andere onderdelen van de openbare ruimte is het werken met normkosten minder geaccepteerd. De gemeente Halderberge streeft naar het integreren van het onderhoud en beheer van de onderdelen verhardingen, civieltechnische kunstwerken en openbaar groen in het onlangs aangeschafte beheerprogramma.

In hoofdstuk 6 wordt wat dieper ingegaan op het werken met de CROW-systematiek.

3.3 Budgetten

Welke budgetten zijn toegewezen aan het beleid (en de onderdelen ervan)?

Norm: Per onderdeel van het beleid is het jaarbudget bekend. De ontwikkeling van het budget over de jaren is bekend.

Deze vraag is samengevoegd met paragraaf 3.5.

3.4 Werkzaamheden combineren

Worden werkzaamheden samengevoegd om kosten te besparen?

Norm: Er is een analyse beschikbaar, indien relevant, over de reden(en) waarom werkzaamheden samen worden uitgevoerd, ingegeven door de wens kosten te besparen of overlast te verminderen voor bewoners.

Integraal werken in meerdere of mindere mate wordt door de vier gemeenten nagestreefd. De bedoeling is om de overlast voor de bewoners zoveel mogelijk te beperken, hoewel dat niet altijd mogelijk is.

De gemeente Halderberge werkt aan een integrale nota voor beleidsontwikkeling openbare ruimte om het integraal werken op alle terreinen van de openbare ruimte te verankeren binnen de organisatie.

De gemeente Roosendaal maakt het integraal werken binnen de organisatie meer zichtbaar door de ontschotting van reserveringen en het samenvoegen van werkzaamheden op de planningskalender. Juist het toerekenen van budgetten bij integraal werken levert in de gemeente Geertruidenberg discussies op en is een punt van aandacht.

Geen van de gemeenten heeft inzicht in de kostenbesparing die met de integrale aanpak van werk in de openbare ruimte is behaald.

In Nederland wordt door meerdere gemeenten expliciet integraal gewerkt. Een bekend voorbeeld is de reeds lang bestaande systematiek van de gemeente Rotterdam om straten “van gevel tot gevel” in een keer aan te pakken.

3.5 Werkelijke kosten en kwaliteit

Wat zijn de werkelijke kosten van het onderhoud en beheer van de openbare ruimte (per onderdeel)? Welk kwaliteitsniveau wordt hiervoor gerealiseerd?

Norm: De werkelijke kosten van het onderhoud en beheer van de openbare ruimte zijn bekend en gesplitst per onderdeel. Het is duidelijk en transparant hoe deze gemaakte kosten zich relateren aan de geboden kwaliteit.

In de programmabegrotingen en jaarrekeningen zijn de kosten van beheer en onderhoud van de openbare ruimte bij alle gemeenten geaggregeerd opgenomen. Inzicht in de exacte uitgaven (en soms ook inkomsten) is voor de raadsleden lastig. Zo ook voor de onderzoekers, die begrote en werkelijke kosten van beheer en onderhoud van de openbare ruimte hebben opgevraagd bij de vier gemeenten. De afwijkingen tussen begroting en werkelijkheid zijn niet altijd te wijten aan meer of minder onderhoud, maar kunnen het gevolg zijn van rentewijzigingen, doorberekeningen intern, taakstellingen e.d.

Voor alle gemeenten is een overzicht verkregen van de begrote en werkelijke kosten. Groot onderhoud en renovaties worden meestal bekostigd uit een voorziening. Met name de gemeente Etten-Leur heeft positieve ervaringen met de voorziening Beheeren Op Niveau (BON). Hierbij is niet het geplande grote onderhoud elk jaar ingevuld tot op straatniveau, maar is op basis van het beleidsplan een jaarlijkse dotatie aan de voorziening en een gemiddelde aanwending berekend. Tweejaarlijks wordt dit herzien aan de hand van het verloop van de hoogte van de voorziening. Men stelt zo flexibel te kunnen inspelen op situaties.

Het relateren van de gemaakte kosten aan een bepaald kwaliteitsniveau is om verschillende redenen moeilijk. In een aantal gemeenten gelden voor één onderdeel van de openbare ruimte verschillende kwaliteitsniveaus, al naar gelang de locatie. De kosten zijn niet uitgesplitst naar die verschillende locaties. Anderzijds zijn er gemeenten die niet jaarlijks de kwaliteit van de openbare ruimte monitoren, zodat onbekend is welke kwaliteit is behaald.

Door CROW wordt momenteel gewerkt aan een Benchmarksysteem Beheer Openbare Ruimte. Dit moet resulteren in een handreiking voor gemeentelijke assetmanagers. Men streeft ernaar om te komen tot “een landelijke systematiek ... om de

beheerprestaties in de openbare ruimte eenduidig met elkaar te vergelijken. Door beheerprestaties zichtbaar en onderling te benchmarken om van elkaar te kunnen leren, wordt invulling gegeven aan het professioneel beheer.”

3.6 Kosten marktpartijen

Hoe verhoudt de kostenopbouw zich tot de kostenopbouw door marktpartijen?

Norm: Kosten van uitvoering intern ten opzichte van extern is onderzocht.

Elke gemeente heeft haar eigen argumenten om werkzaamheden uit te besteden. De kosten van het uitbestede werk zijn door één of meer kostenopgaves/inschrijvingen bekend. Hoeveel het zou hebben gekost als de gemeente het werk zelf zou uitvoeren, is niet berekend.

Een risico is dat de kosten van uitbesteding zullen stijgen als gevolg van de verbeterde economische situatie. In de praktijk is tijdens de crisisjaren door aannemers zeer laag aangeboden. Bij een groot aantal Nederlandse gemeenten is de ervaring inmiddels dat budgetten bovenwaarts moeten worden bijgesteld. Niet uit te sluiten is dat dit ook voor de vier onderzochte gemeenten zal gelden.

3.7 Achterstallig onderhoud

Is er sprake van achterstallig onderhoud?

Norm: De mate van achterstallig onderhoud is bij de gemeente bekend en, indien relevant, zijn er maatregelen genomen om deze te beperken.

Als er al achterstallig onderhoud bestaat bij een gemeente, is dat op het deelgebied verhardingen. De definities van achterstallig onderhoud kunnen per gemeente verschillen. Eén definitie van achterstallig onderhoud is dat de kwaliteit van de openbare ruimte lager is dan het beoogde kwaliteitsniveau. Een andere definitie gaat uit van een lager onderhoudsniveau (voor verhardingen) dan wat CROW als acceptabel aanmerkt (niveau C). Bij onderhoud van openbaar groen kan het voorkomen dat niet op alle locaties op alle momenten van het jaar de gewenste kwaliteit wordt gehaald, veroorzaakt door het niet tijdig (kunnen) uitvoeren van onderhoud.

Het verhogen van een beoogd kwaliteitsniveau veroorzaakt direct achterstallig onderhoud en meestal meerkosten omdat er meer geïnvesteerd moet worden. De gemeente Roosendaal ervaart dit bij het onderhoud op groen, waarbij de norm is gewijzigd van C in B.

Het is bij het wegwerken van achterstallig onderhoud verstandig om ook vooruit te denken. Wanneer men overweegt om na het wegwerken van achterstallig onderhoud een volgende stap te zetten en het onderhoudsniveau te verhogen, dan kan het verstandig zijn om die beide stappen in één keer te zetten. Dat zal in de meeste

gevallen efficiënter kunnen dan wanneer het volgtijdelijk gedaan wordt. Of men die gecombineerde stap wil zetten vergt evenwel een bestuurlijke uitspraak die aan de raad is en niet aan de Rekenkamer.

3.8 Kosten klachtafhandeling

Wat kost de klachtafhandeling?

Norm: De kosten van de klachtafhandeling zijn bekend.

De kosten van de klachtafhandeling zijn bij geen van de onderzochte gemeenten apart geregistreerd.

4 EFFECTEN VAN HET GEKOZEN BELEID

Dit hoofdstuk gaat in op de effecten van het beleid voor openbare ruimte of de bewoners.

4.1 Effect op bewoners

Wat is het effect van het gekozen beleid voor de inwoners van de gemeente?

Norm: In het beleidsvoorstel is meegenomen wat de inwoner van het beleid gaat merken.

In de beleidsvoorstellen voor de openbare ruimte is het effect ervan op de inwoners weinig expliciet gemaakt. In het algemeen worden de inwoners via onder andere inloopavonden op de hoogte gebracht van grootscheepse wijzigingen in (het onderhoud van) de openbare ruimte. Hoewel zoveel mogelijk wordt geprobeerd om hinder bij grote werkzaamheden te voorkomen is dit mede door toedoen van afwijkende plannings van externe partijen niet altijd mogelijk. Een mogelijke kwantificering van de effecten van het beleid op bewoners is het aantal meldingen (of schadeclaims) dat bij de gemeente binnenkomt.

Monitoring van de mening van de bewoners is voor de gemeente Etten-Leur een methode om het effect van het beleid op die bewoners te meten.

4.2 Bewonersinbreng

Op welke wijze zijn de inwoners bij het vormgeven van het beleid en de monitoring van de uitvoering (bijvoorbeeld via de schouw) betrokken?

Norm: Er is vastgelegd welke inbreng de inwoners van de gemeente hebben, op welke wijze deze inbreng wordt verzorgd en hoe dit meespeelt in besluiten over beleid en uitvoering.

De gemeente staat open voor nieuwe initiatieven op het gebied van het organiseren van onderhoud en beheer van de openbare ruimte, bijvoorbeeld bottom-up (door inwoners of maatschappelijke organisaties).

Drie van de vier gemeenten hebben zich als doel gesteld om de bewoners bij het beleid en de uitvoering ervan te betrekken. In de praktijk is dat echter relatief beperkt.

Een opmerkelijk fenomeen is dat in Nederland de meeste gemeenten een beleid hebben dat op enigerlei wijze elementen van de participatieladder in zich heeft. In de bestuurskundige literatuur is de meest bekende vorm de participatieladder van David Wilcox:

Figuur 1

Niveau	Vorm
5	Ondersteunen van individuele initiatieven in de gemeenschap
4	Samen handelen
3	Samen beslissen
2	Consultatie
1	Informatie

Opmerkelijk is evenwel dat de toepassing van deze participatieladder voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte slechts beperkte toepassing vindt. Ook in dit opzicht kunnen de vier onderzochte gemeenten, net als overigens vele andere Nederlandse gemeenten, zich nog verbeteren.

De gemeente Etten-Leur opereert op dit terrein voornamelijk meedenkend en reactief omdat een voorwaarde is dat zij vertrouwen moeten hebben dat de bewoners taken zorgvuldig uitvoeren. De inbreng van bewoners beperkt zich beleidsmatig in Etten-Leur tot informatieavonden bij onderhoudswerkzaamheden. Toch wil zij de betrokkenheid van burgers vergroten door instrumenten die dit faciliteren meer bekend te maken. Een voorbeeld is de BuitenBeterApp.

De andere gemeenten zijn door het inzetten van wijkteams in de buitendienst voor klein onderhoud beter zichtbaar en aanspreekbaar voor de bewoners. De verwachting is dat hierdoor meer bewoners zich gaan inzetten voor onderhoud in hun wijk. Enkele pilots op het terrein van onderhoud van openbaar groen hebben tegenstrijdige resultaten opgeleverd. Door de vaak intensieve begeleiding van de bewoners door gemeenteambtenaren zijn de kosten hoger dan wanneer de gemeente het onderhoud zelf zou hebben verzorgd. Als positief wordt echter wel gezien de verbondenheid van de bewoners met hun leefomgeving en de betrokkenheid bij de (werkzaamheden van) hun gemeente. De gemeente Halderberge heeft in het gemeentelijke ambtenarenapparaat zogenaamde ambassadeurs benoemd, die het aanspreekpunt zijn voor bewoners. Beoogd is ook hier de zichtbaarheid van de gemeente en het verlagen van de drempels voor bewoners om contact op te nemen.

4.3 Tevredenheid bewoners

Hoe tevreden zijn de bewoners?

Norm: De mening van de inwoners over de kwaliteit van (een onderdeel van) het beheer is bekend bij de gemeente en scoort via een eigen evaluatiemethodiek minimaal een voldoende.

De mening van de inwoners over aanpak/organisatie van onderhoud en beheer openbare ruimte is bekend bij de gemeente en is geïntegreerd in het organisatiebeleid.

Het peilen van de mening van bewoners over het onderhoud en beheer van de openbare ruimte kan deel uitmaken van een groter onderzoek naar de tevredenheid op een aantal terreinen. De gemeente Etten-Leur maakt daarvoor gebruik van de website www.waarstaatjegemeente.nl. De gemeente Geertruidenberg en Halderberge hebben of geen recente cijfers over de waardering van bewoners voor de openbare ruimte of zien het aantal klachten en meldingen over de openbare ruimte als aanwijzing voor de tevredenheid. Halderberge en Etten-Leur zien in een digipanel een mogelijkheid om de mening van bewoners ook over de openbare ruimte periodiek te peilen. Daarbij moet overigens bedacht worden dat er nog steeds een groep burgers is die niet digitaal bereikt kan worden.

De gemeente Roosendaal en Etten-Leur hebben de mening van de bewoners over het onderhoud en beheer van de openbare ruimte in hun beleidsproces geïntegreerd.

5 WERKEN MET DE CROW-SYSTEMATIEK

5.1 Samenhang beleid-kwaliteit en gebruik openbare ruimte

CROW is een non-profit kennispartner voor overheden, aannemers en adviesbureaus op het gebied van openbare ruimte, infrastructuur en verkeer en vervoer. Samen met samenwerkingspartners bedenkt CROW praktische oplossingen met als doel het optimaal uitvoeren van beleids-, uitvoerings- en beheerstaken. Dit kennisplatform heeft onder meer standaarden ontwikkeld om de kwaliteit van de openbare ruimte eenduidig te kunnen benoemen.

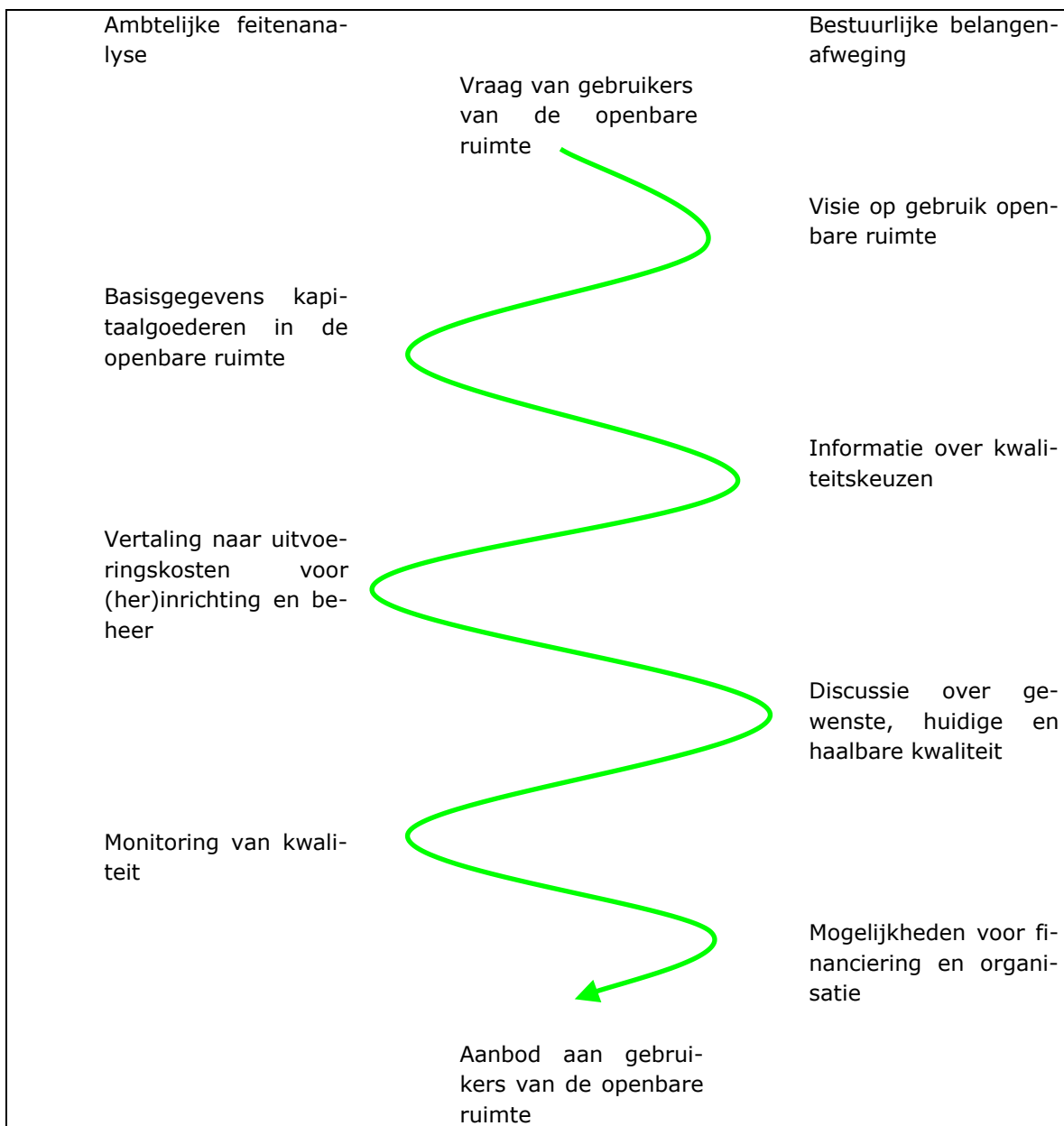
In één van hun publicaties beschrijft CROW de relatie tussen beleidskeuzen en kosten. Het is een hulpmiddel voor bestuurders en beheerders om keuzes te kunnen toetsen aan wat landelijk gangbaar is. Of om alternatieven voor het bestaande beleid te formuleren. De basisgedachte is dat verschillende beleidskeuzes tot andere kosten leiden.

Beheer van de openbare ruimte volgt in de allereerste plaats de gemaakte beleidskeuzes. Dat fietspad, die groenvoorziening, of die waterloop is ooit aangelegd met een bepaald doel, en nu, in de beheerfase, kan men met datzelfde stuk openbare ruimte nog verschillende kanten uit. Hoe fraai moet het er uitzien, hoe veilig moet het zijn?

De ontwikkeling van een visie en de uitwerking daarvan in concrete plannen kan een aantal stappen omvatten, die niet altijd expliciet worden doorlopen. In de volgende figuur zijn die mogelijke stappen schematisch inzichtelijk gemaakt. In de praktijk worden deze stappen niet altijd als zodanig herkend, overgeslagen of samengenomen. Het geeft wel een goed denkraam voor de elementen van een dergelijk proces dat is gericht op beleidsontwikkeling.

Men kan het proces zien als een dialoog tussen bestuurder en beheerder. Het startpunt is dat de kwaliteit van de openbare ruimte, of een specifiek deel ervan, op de politieke kaart wordt gezet: de bestuurder wil een visie ontwikkelen. Hieruit volgt een (soms slechts globaal gedefinieerde) vraag naar informatie en analyse, die bij de beheerder wordt neergelegd. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de huidige kwaliteit van de openbare ruimte en om de vraag of het beheer niet beter of goedkoper kan. In veel gevallen komt het erop neer dat de beheerder alternatieven of keuzemogelijkheden ontwikkelt voor het beheer van de openbare ruimte, waarin zowel kwaliteit als kosten een rol spelen. De politieke discussie leidt vervolgens tot de vaststelling van de te volgen beheerstrategie.

Figuur 2



Beleidsproces kwaliteit openbare ruimte (CROW-publicatie 145).

Het plan van aanpak, inclusief een gedetailleerde maatregelplanning en kostenraming, dat zo wordt verkregen, kan dienen als toetsingsinstrument. Ook kan het dienen als middel om te communiceren over kwaliteit en kosten van de openbare ruimte, zowel intern in de beheerorganisatie, als ook met het college en met de raad.

Beleidskeuzen

Verschillende beleidskeuzen leiden tot verschillende kwaliteitsniveaus van de openbare ruimte. Daarbij hanteert CROW vier dergelijke niveaus, beleidsprofielen genaamd. Het gaat dan om:

- Beleidsprofiel R (referentieniveau), dat aangeeft wat gemiddeld gangbaar is in Nederland.
- Twee beleidsprofielen (R+ en R++) die tot inspannender respectievelijk nog inspannender beheer leiden.
- Een beleidsprofiel R-, waarbij het kwaliteitsniveau lager ligt dan wat gangbaar is in Nederland.

Deze beleidsprofielen kunnen worden ingekleurd in termen van beleidsthema's. Het beheer van de openbare ruimte kan bijdragen aan deze zes beleidsthema's door op een andere, meestal frequentere of intensievere en soms duurdere, wijze het beheer uit te voeren.

Tabel 1

Beleidsthema	Onderdeel waarvoor relevant	Omschrijving
Veiligheid (V)	Wegen, VRI's, Openbare Verlichting	De mate waarin ongevallen, met persoonlijk letsel en/of materiële schade worden voorkomen
Bereikbaarheid (B)	Wegen, VRI's	De mate waarin congestie of verkeershinder wordt voorkomen (alleen bij wegen)
Comfort (C)	Wegen, VRI's, OV, Water, Groen	De mate waarin de gebruiker gemak beleeft van de toestand van het kapitaalgoed
Aanzien (A)	Wegen, VRI's, OV, Water, Groen	De mate waarin het beeld van het kapitaalgoed als aantrekkelijk wordt ervaren
Leefbaarheid (L)	Wegen, VRI's, OV, Water, Groen	De mate waarin wordt voorkomen dat (het beheer van) het kapitaalgoed geur-, geluid-, licht- en trillingshinder oplevert voor de omgeving
Milieu (M)	Wegen, VRI's, OV, Water, Groen	De mate waarin de belasting van beheer van het kapitaalgoed op bodem, water en lucht wordt voorkomen

Omschrijving beleidsthema's.

In de volgende tabel worden de relaties gelegd tussen de beleidsthema's en de beleidsprofielen voor het onderdeel wegen.

Tabel 2

Beleidsthema	Beleidsprofiel			
	R ⁺⁺	R ⁺	R	R ⁻
Veiligheid	Kans op ongevallen geminimaliseerd	Kans op ongevallen klein	Kans op ongevallen klein	Kans op ongevallen klein
Bereikbaarheid (wegen)	Bereikbaarheid niet in het geding	Bereikbaarheid niet in het geding	Bereikbaarheid niet in het geding	Bereikbaarheid beperkt minder
Comfort	Zeer comfortabel	Comfortabel	Comfortabel	Enigszins oncomfortabel
Aanzien	Zeer verzorgde uitstraling	Verzorgde uitstraling	Redelijk verzorgde uitstraling	Matige uitstraling
Leefbaarheid	Leefbaarheid niet in het geding	Leefbaarheid niet in het geding	Leefbaarheid niet in het geding	Leefbaarheid beperkt minder
Milieu	Belasting op milieu zo beperkt mogelijk	Belasting op milieu lager dan wettelijke eisen	Belasting op milieu conform wettelijke eisen	Belasting op milieu conform wettelijke eisen

Beleidsprofielen gekoppeld aan beleidsthema's.

Een beleidsprofiel moet steeds geïnterpreteerd worden in termen van de inzet van de beheerder op de beleidsthema's. Een beheerder kan immers niet integraal verantwoordelijk zijn voor bijvoorbeeld veiligheid, maar wel is zijn inzet op veiligheid cruciaal. Ten tweede is het belangrijk voor de interpretatie dat voortdurend in het oog wordt gehouden dat het gaat om een inzet bij een gegeven inrichting en functie van de openbare ruimte. Om bij hetzelfde voorbeeld te blijven: het realiseren van een bepaalde veiligheid door herinrichting is hier niet aan de orde.

De voorgaande tabel is gemaakt voor het onderdeel wegen, maar voor andere onderdelen van de openbare ruimte kan eveneens een dergelijke relatie worden gelegd tussen kwaliteitsniveaus en beleidsthema's. Het R-niveau geeft een minimum beheerniveau aan waarbij nog net geen kapitaalvernietiging optreedt en de kans op aansprakelijkstelling minimaal is.

Gebruik beheerkostenmodel

Het in publicatie 145 beschreven CROW-beheerkostenmodel gaat uit van een drietal manieren waarop dit model bruikbaar is:

- Bij het kiezen van beleidsniveaus
 - Kosten worden berekend aan de hand van het type gebied, het areaal en het gewenste kwaliteitsniveau
- Voor toetsing van budgetten
 - Een berekend budget kan worden vergeleken met de landelijke standaard
- Vergelijking met de dagelijkse beheerpraktijk
 - Op het meest gedetailleerde niveau kunnen de beheerkosten worden gebruikt om de dagelijkse beheerpraktijk en de bestaande beheerbudgetten te evalueren.

5.2 Benchmark beheerprestaties openbare ruimte

In 2013 hebben de G4-gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, later aangevuld met Eindhoven en Arnhem, het initiatief genomen om, samen met CROW, een landelijke systematiek op te stellen om de beheerprestaties in de openbare ruimte eenduidig met elkaar te vergelijken. Door beheerprestaties zichtbaar en onderling te benchmarken om van elkaar te kunnen leren, wordt invulling gegeven aan het professioneel beheer. Bij de totstandkoming van deze benchmarksystematiek zijn tientallen medewerkers van de G4EA-gemeenten, de benchmarkorganisaties Wageningen Environmental Research (Alterra) en NVBRD / Gemeente Schoon, adviesbureaus en CROW intensief betrokken. Daardoor kan de ontwikkelde systematiek rekenen op veel draagvlak. In de loop van 2017 is de systematiek via CROW landelijk beschikbaar gesteld.

Voor het kunnen vergelijken van resultaten volgens deze systematiek is het een **voorwaarde** dat de beheerprestaties volledig aangesloten zijn bij landelijke standaarden van kwaliteit (CROW-beeldkwaliteit en wegbeheersystematiek), kosten (Begroting en Verantwoording) en arealen (BGT/IMGeo en IMBOR)¹.

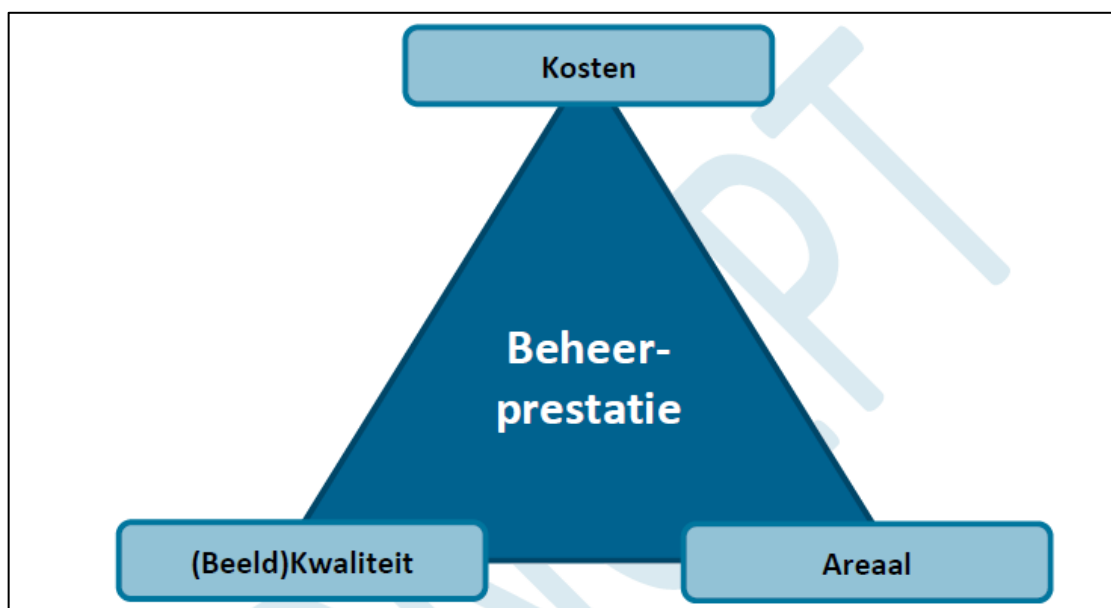
De benchmarksystematiek is voor de vergelijking op de onderdelen verhardingen, openbaar groen en reiniging ontwikkeld. Voorzien is dat op termijn ook voor andere disciplines in de openbare ruimte een benchmark beschikbaar komt.

Indicatoren

De vergelijking tussen gemeenten vindt plaats door middel van indicatoren. Uitgangspunt is de beheerprestatie, de samenhang tussen kosten, (beeld) kwaliteit en arealen per gebied.

¹ Benchmarksystematiek Beheer Openbare Ruimte, conceptversie februari 2017.

Figuur 3



Bron: CROW.

a. Bestuurlijke indicator beheerkosten per inwoner

Een indicator die interessant is voor bestuurders, is de indicatie van beheerkosten.

Bestuurlijke indicator = beheerkosten / aantal inwoners

CROW geeft hierbij aan dat de 'kosten per inwoner' niet als feitelijke beheerprestatie geldt, omdat er geen directe relatie ligt met de te leveren prestaties. Het onderhoud is immers niet afhankelijk van het aantal inwoners, maar van het te beheren oppervlak. Indirect is er wel een verband. Deze indicator geeft een eerste (globale) indicatie.

Daarnaast is voor bestuurders het areaal per inwoner interessant omdat het een indruk geeft van de hoeveelheid openbare ruimte waarvan bewoners gebruik kunnen maken.

Voor openbaar groen hebben wij de kosten per inwoner voor de vier gemeenten berekend. Hierbij is gebruik gemaakt van de werkelijke kosten voor onderhoud over 2016, zoals opgenomen in de Nota van Bevindingen per gemeente (deel 3.6).

Tabel 3

gemeente	aantal inwoners	beheerkosten openbaar groen	indicator
Etten-Leur	43.124	€ 2.848.098	€ 66
Geertruidenberg *	21.569	€ 1.847.976	€ 86
Halderberge	29.712	€ 1.750.000	€ 59
Roosendaal	77.069	€ 5.431.000	€ 70

*) incl. beheer van bomen en ecologisch maaibeleid

Voor verhardingen zijn de werkelijke kosten van onderhoud opgenomen, niet de investeringen en reconstructies die ten laste van een voorziening komen. Ook hier is weer gekeken naar de werkelijke kosten uit 2016, zoals opgenomen in de respectievelijke Nota's van Bevindingen.

Tabel 4

gemeente	aantal inwoners	beheerkosten verhardingen	indicator
Etten-Leur	43.124	€ 4.678.111	€ 108
Geertruidenberg	21.569	€ 2.514.083	€ 117
Halderberge	29.712	€ 3.277.000	€ 110
Roosendaal	77.069	€ 6.999.000	€ 91

De werkelijke onderhoudskosten van 2016 voor de openbare verlichting kunnen ook gerelateerd worden aan het inwonertal van de gemeente. Het gaat niet om investeringen.

Tabel 5

gemeente	aantal inwoners	beheerkosten openb. verl.	indicator
Etten-Leur	43.124	€ 714.233	€ 17
Geertruidenberg	21.569	€ 398.734	€ 18
Halderberge	29.712	€ 459.000	€ 15
Roosendaal	77.069	€ 568.000	€ 7

b. Bestuurlijke indicator areaal per bewoner

Een andere indicator voor bestuurders is de omvang van het te beheren areaal:

Bestuurlijke indicator = omvang areaal in beheer / aantal inwoners

Voor de vier gemeenten hebben wij de omvang van het areaal aan **openbaar groen, verhardingen en aantal lichtpunten** op een rij gezet, ook hier weer gerelateerd aan het aantal inwoners.

Tabel 6

gemeente	aantal inwoners	areaal (in ha.) openbaar groen	indicator
Etten-Leur	43.124	534	0,0124
Geertruidenberg	21.569	39	0,0018
Halderberge	29.712	53	0,0018
Roosendaal	77.069	403	0,0052

Tabel 7

gemeente	aantal inwoners	areaal (in ha.) verhardingen	indicator
Etten-Leur	43.124	272	0,0063
Geertruidenberg	21.569	145	0,0067
Halderberge	29.712	207	0,0070
Roosendaal	77.069	510	0,0066

Tabel 8

gemeente	aantal inwoners	aantal lichtpunten openb. verl.	indicator
Etten-Leur	43.124	12.000	0,278
Geertruidenberg	21.569	5.878	0,273
Halderberge	29.712	6.943	0,234
Roosendaal	77.069	17.800	0,231

c. Beheerprestaties vergelijken

Kwaliteit wordt uitgedrukt volgens de CROW beeldkwaliteitsniveaus (A+ t/m D). Kosten worden uitgedrukt in euro's per m2 of per stuk, afhankelijk van het type areaal. Beheerprestaties kunnen worden bepaald per deelgebied, indien daarvoor aparte kwaliteitsniveaus gelden.

De beheerprestatie is op twee detailniveaus te bepalen:

Level 1: het meest globale niveau per vakgebied dat aansluit op de wettelijk voorgeschreven BBV-indeling naar iv3-functies (informatie voor derden) in de gemeentelijke financiële administratie;

Level 2: het basisniveau (per beheereenheid) waarop alle beheerders van openbare ruimte in staat zouden moeten zijn om de kwaliteit, arealen en kosten te vergelijken.

In het geval van de vier gemeenten waarvoor onderzoek is gedaan naar het beheer en onderhoud van de openbare ruimte is het nu niet mogelijk de beheerprestatie gedetailleerd te bepalen. Voor alle gemeenten geldt dat er voor groen en verhardingen geldt dat het beoogde kwaliteitsniveau afhangt van de locatie. Voor Centrum geldt een andere norm dan voor Woonwijken of Bedrijventerreinen. De kosten zijn echter voor het totale grondgebied bekend en niet verder uitgesplitst.

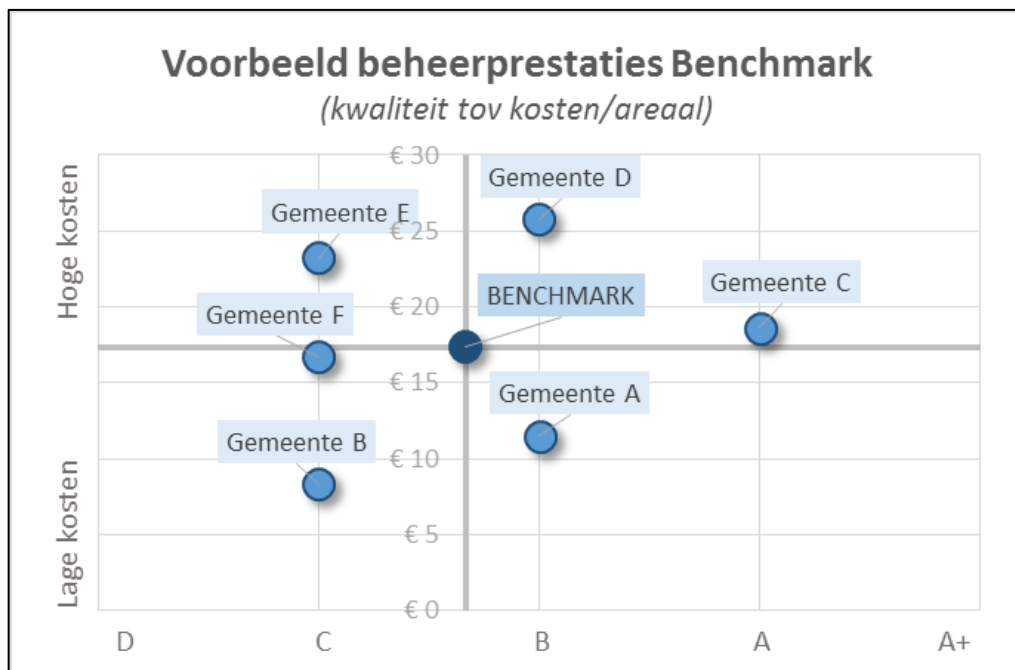
Voor level 1, de algehele prestatie voor een vakgebied, wordt de beheerprestatie als volgt bepaald:

Beheerprestatie = kwaliteit afgezet tegen beheer kosten / omvang areaal
--

De – in dit geval fictieve – resultaten kunnen worden gevisualiseerd in een kwadrant met op de horizontale as de gerealiseerde kwaliteit. De verticale as geeft de kosten per eenheid aan.

In onderstaand kwadrant zijn de uitkomsten van fictieve gemeenten weergegeven.

Figuur 4



Bron: CROW.

Voor de vier gemeenten is wel aan te geven in welke range de meest recente kwaliteitsmetingen liggen voor openbaar groen en verhardingen en welke kosten uit 2016 daarmee per hectare gemoeid zijn.

Tabel 9

gemeente	beoogde kwaliteit	behaalde kwaliteit	ha groen	beheerkosten openbaar groen	beheerkosten per ha
Etten-Leur	A, B, C	A, B, C	534	€ 2.848.098	€ 5.334
Geertruidenberg	A, B, C	A, B, C	39	€ 1.847.976	€ 47.384
Halderberge	intensief, standaard		53	€ 1.750.000	€ 33.019
Roosendaal	B, C	A, B, C	403	€ 5.431.000	€ 13.476

Tabel 10

gemeente	beoogde kwaliteit	behaalde kwaliteit	ha verhardingen	beheerkosten verhardingen	beheerkosten per ha
Etten-Leur	A, B, C	A, B, C	272	€ 4.678.111,00	€ 17.198,94
Geertruidenberg	C, D	C	145	€ 2.514.083,00	€ 17.338,50
Halderberge	A, B, C	C	207	€ 3.277.000,00	€ 15.830,92
Roosendaal	B, C	B, C, D	510	€ 6.999.000,00	€ 13.723,53

Opmerkingen bij deze benchmark:

Om te bereiken dat appels met appels worden vergeleken, gaat CROW uit van het volgende.

De kosten omvatten de exploitatiekosten plus de kapitaallasten, maar zonder de overhead. De kosten en de kwaliteit dienen per deelgebied bekend te zijn. Vanzelfsprekend gaat CROW ervan uit dat de kwaliteit wordt gemeten conform de CROW-beeldkwaliteit wat inhoudt dat per deelgebied een steekproefgrootte van 10% geldt met een minimaal aantal meetlocaties van 25-200. De meetfrequentie moet voor niet-seizoensgebonden areaal zijn eens per jaar, voor seizoensgebonden areaal vier keer per jaar.

5.3 Opmerkingen over beheer openbare ruimte in de toekomst

In Binnenlands Bestuur (augustus 2017) gaf een ambtenaar van de gemeente Almere zijn mening over het beheer van de openbare ruimte. Beheer heeft de sleutel in handen voor de stedelijke transitie die nodig is voor de grote vraagstukken op het gebied van bijvoorbeeld klimaatverandering, gezondheid, energiegebruik en stedelijke samenleving. De beheerwereld moet daarom een rol claimen in het publieke debat. Het Kennislab voor Urbanisme reageerde hierop in Stadszaken en stelde dat beheerders zich moeten beperken tot het in stand houden van de openbare ruimte. De toekomstvisie mogen zij geheel overlaten aan ontwerpers en bestuurders.

Het CROW is het hier niet mee eens. Op 19 september jl. is met CROW Levende Stad een bijeenkomst georganiseerd over Toekomstgericht beheer van de openbare ruimte. Daar heeft CROW afgetrapt met een verkenning die het afgelopen jaar is gehouden naar de oplossingen die inrichting en beheer kunnen bieden voor een 9-tal trends en ontwikkelingen. Daaruit blijkt duidelijk dat beheer kan bijdragen aan het toekomstbestendig maken van de openbare ruimte. Daarnaast hebben beheerders, met hun kennis van het dagelijkse functioneren van de stad en het gebruik van de openbare ruimte, een onmisbare inbreng in de discussie over de benodigde veranderingen. Het thema van het Nationaal Congres Beheer Openbare Ruimte (NCBOR) op 23 november a.s. is niet voor niets "Midden in de maatschappij". Het moet een samenspel zijn tussen beheerders, ontwerpers, bestuurders, en niet te vergeten de mensen uit het sociaal domein, om oplossingen te vinden voor de komende veranderingen in de openbare ruimte.

Het werkveld beheer openbare ruimte is bijzonder dynamisch. Een openbare ruimte die is toegerust op het huidige gebruik van de openbare ruimte. Dit terwijl gebruik en inrichting van de openbare ruimte ingrijpend zullen veranderen. Nieuwe trends en ontwikkelingen stellen nieuwe eisen aan de openbare ruimte. Soms zijn ze bekend en soms zijn ze onzeker. Maar het beheer van de openbare ruimte kan er eigenlijk niet omheen: vergrijzing, beweegvriendelijke openbare ruimte, 'doe-democratie' en maatschappelijk initiatief, succesvol samenleven in een multi-etnische samenleving, leegstand in winkelgebieden, circulaire economie, meer evenementen in de openbare ruimte, klimatologische ontwikkelingen en technologische ontwikkelingen.

Een toekomstbestendige openbare ruimte biedt al deze ontwikkelingen een plek. Een blauwdruk voor een toekomstbestendige openbare ruimte bestaat echter niet. De opgave ligt vooral in het proces: tijdig alle relevante disciplines betrekken. Beheer openbare ruimte heeft veel troeven in handen om bij te dragen aan een veelheid aan ambities en gewenste ontwikkelingen. Dit vergt wel een ingrijpende verandering in de taakopvatting, denkwijze en organisatie van het beheer openbare ruimte.

Bron: CROW-website informatie over bijeenkomst toekomstgericht beheer van de openbare ruimte 19 september 2017.

6 WAT KUNNEN GEMEENTEN VAN ELKAAR LEREN?

Tijdens het onderzoek zijn we verschillende beleidsonderdelen, instrumenten of maatregelen tegengekomen die zich op een positieve manier onderscheiden. Om te zorgen dat de gemeenten van elkaar kunnen leren wordt hier een overzicht geboden van deze best practices.

Samenhang alle onderdelen openbare ruimte

De gemeente Etten-Leur heeft het beleid voor alle onderdelen van de openbare ruimte bijeengebracht in één beleidsnotitie. De beoogde kwaliteitsniveaus voor de verschillende locaties van de openbare ruimte zijn gebaseerd op de CROW-systematiek. De monitoring van de behaalde kwaliteit op de onderdelen van de openbare ruimte vindt naar CROW-richtlijnen jaarlijks plaats.

De bewoners zijn vooraf betrokken bij de totstandkoming van de beleidsnotitie en worden geïnformeerd over grootscheepse onderhoudswerkzaamheden door middel van informatieavonden.

In de begrotingen en jaarverslagen is het gewenste maatschappelijke effect als doelstelling opgenomen en wordt inzicht geboden in hoeverre de ambitie is gehaald. Zo wordt de mening van de bewoners meegenomen in het beleid.

Normkosten als basis, werkelijkheid als norm

Bij het ramen van de kosten van een bepaald kwaliteitsniveau voor een onderdeel van de openbare ruimte hanteert de gemeente Geertruidenberg normkosten. De normkosten zijn een onderdeel van een beheerprogramma dat als basis dient voor een budgetraming op korte en middellange termijn. Hierin wordt gebruik gemaakt van de CROW-normen en de RAW-systematiek. De gemeente Geertruidenberg baseert de kosten klein onderhoud en de korte termijn jaarlijks op een aantal prijsopgaven van marktpartijen.

Budgetbeheersing

In de benodigde jaarbudgetten voor het onderhoud en beheer van de openbare ruimte maakt de gemeente Etten-Leur, evenals de andere drie gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken, onderscheid tussen klein onderhoud en renovaties/vervangingen/investeringen. De gemeente Etten-Leur onderscheidt zich echter door het werken met één reservering voor de renovaties van de gehele openbare ruimte en de wijze waarop deze gebruikt wordt. Bij het opstellen en vaststellen van de beleidsnotitie voor beheer en onderhoud is geraamd hoe hoog de kosten ervan zijn op de lange termijn. Op basis hiervan is gecijferd welke storting in de reserve jaarlijks nodig is en is begroot hoeveel er per jaar wordt uitgegeven aan groot onderhoud. De eerste jaren is extra gestort in de voorziening om op de lange termijn het onderhoud te kunnen blijven betalen. Tweejaarlijks vindt een herziening van het stortingsbedrag plaats, op basis van de ramingen van de uitgaven voor de lange termijn. Voorop staat het streven om de kwaliteit van de openbare ruimte voor tenminste tien jaar (en sinds 2017) 15 jaar te garanderen.

Bewoners betrekken

De gemeente Halderberge heeft haar streven om burgers en ondernemers te betrekken bij het beleid, ook op het terrein van de openbare ruimte, vastgelegd in de nota Burger- en overheidsparticipatie (februari 2017). In deze nota komt naar voren dat het streven van de gemeente Halderberge is om burgers en ondernemers te betrekken bij het beleid. Uiteindelijk is de bedoeling dat burgers door inspraak en participatie meer betrokken raken bij hun buurt. Dit wordt ook gedaan met zogeheten "overheidsparticipatie ambassadeurs" die fungeren als brug tussen burger en overheid. De nota onderscheidt:

- Burgerparticipatie- overheid vraagt burgers mee te praten;
- Maatschappelijke participatie – deelnemen in maatschappelijk verkeer;
- Maatschappelijk initiatief- burger als initiatiefnemer.

Ook in andere gemeenten bestaat de wens om bewoners bij het beleid te betrekken, maar in Halderberge is duidelijk vastgelegd in de genoemde nota wat op welk moment van burgers wordt verwacht en welke rol de gemeente speelt. Samen met onder meer de gemeente Etten-Leur is Halderberge een pilot overheidsparticipatie gestart met het doel om als gemeente zoveel mogelijk in te haken op initiatieven van burgers. De gemeenten accepteren dat dit om een omslag in de rol, de houding en het bedrag van de gemeenten vraagt. Niet alleen voor ambtenaren, maar ook voor de politiek en de bestuurders. Daarnaast wordt ook een andere rol van de inwoners verwacht.

Die andere rol kan ook betrekking hebben op de uitvoering. De wijze waarop bijvoorbeeld Roosendaal en Etten-Leur hun burgers betrekken bij het opruimen van zwerfafval is daarvan een inspirerend voorbeeld.

De verankering van de wijze waarop bewoners bij het beleid worden betrokken en het bewustzijn van de andere rollen die de gemeente, maar ook de bewoners krijgen, zijn een voorbeeld voor andere gemeenten.

BurgerSchouwApp

De gemeente Roosendaal start met de BurgerSchouwApp, ontwikkeld door Antea Group, waarmee gemeenten direct inzicht krijgen in de beleving van de openbare ruimte door burgers. Bewoners kunnen een cijfer geven voor zwerfafval, onkruid en openbare verlichting in hun buurt. De gemeente Roosendaal ziet dit als een hulpmiddel om in te kunnen spelen op de wensen van bewoners per buurt en te variëren in de te behalen kwaliteit.

Tevreden bewoners

Door deel te nemen aan landelijke onderzoeksprogramma's om de tevredenheid van bewoners van een gemeente of de verschillende wijken te peilen, krijgt een gemeente een idee van de mening van bewoners. De gemeente Roosendaal doet dit via de Buurtmonitor en de gemeente Etten-Leur gebruikt Waar staat je gemeente? Een digitaal panel van bewoners biedt de mogelijkheid om gericht op de plaatselijke situatie informatie te achterhalen. Roosendaal heeft een dergelijk digipanel, in Halderberge is dit in het voorjaar van 2017 geïntroduceerd en de gemeente Etten-Leur beraadt zich over het instellen van een digipanel.

Bijlage 1 Normenkader

Onderzoeksvraag		Norm
Beheersingsvragen en organisatie		
1	Wat valt er onder de openbare ruimte in deze gemeente?	Alle onderdelen zijn per gemeente benoemd en omschreven.
2	Hoe is het beleid (per onderdeel verlichting, straatreiniging etc.) tot stand gekomen?	Per onderdeel van het beleid is aan te geven hoe het beleid tot stand gekomen is. Er is een overzicht van: de analyse van de situatie; de beleidsopties die zijn afgewogen; beleidsvoorstel; bespreking commissie; bespreking gemeenteraad; vaststelling beleid; budget.
3	Heeft de gemeente SMART criteria en doelstellingen geformuleerd voor het beleid?	Criteria en doelstellingen zijn (per onderdeel van het) beleid SMART geformuleerd: specifiek; meetbaar; acceptabel; realistisch; tijdgebonden.
4	Is er sprake van monitoring en evaluatie van het beleid en bestaat er inzicht in het behalen van de doelen? Wat is de beheercyclus? Wordt er over meerdere jaren vooruit (en terug) gekeken?	Voor (elk onderdeel van) het beleid is vastgelegd hoe de monitoring van de uitkomsten is geregeld. Er is aandacht voor: wanneer monitoring; wie doet wat; welk moment; resultaten. Voor (elk onderdeel van het) beleid is vastgelegd hoe de evaluatie van de resultaten is geregeld. Er is aandacht voor: voorstel op basis van resultaten monitoring; bespreking commissie; bespreking gemeenteraad; wijziging beleid ja/nee; budgetwijziging ja/nee. Er is een visie op de ontwikkeling van de resultaten over meerdere jaren.
5	Welke taakverdeling is afgesproken, wie doet wat? Uitbesteden of zelf uitvoeren? Op basis van welke overwegingen?	Voor (elk onderdeel van) het beleid ligt vast wie verantwoordelijk is voor: voorbereiding; uitvoering; monitoring;

Onderzoeksvraag		Norm
		evaluatie. Er is een afweging gemaakt tussen uitbesteden en zelf uitvoeren.
6	Hoe is de klachtenafhandeling geregeld?	De klachtenafhandeling is voor (elk onderdeel van) het beleid omschreven. Aan de orde komen: wijze van klachten melden; termijnen van afhandeling; terugkoppeling.
7	Is er sprake van samenwerking met andere gemeenten, zoals gezamenlijke inkoop van materialen, of gezamenlijke aanbesteding? Wat zijn de overwegingen om dit al dan niet te doen?	Bekend is op welke onderdelen van het beleid wordt samengewerkt met andere gemeenten, wat de voordelen hiervan zijn en onder welke voorwaarden dit gebeurt.
Financiële vragen		
8	Hanteert de gemeente een bepaalde systematiek om tot budget voor onderhoud en beheer van de openbare ruimte te komen?	De gemeente hanteert een bepaalde systematiek om tot een beheerbudget te komen.
9	Wordt er gebruik gemaakt van normkosten per onderdeel en, zo ja, hoe worden deze vastgesteld?	Er wordt gebruik gemaakt van normkosten per onderdeel. De wijze van vaststelling van deze normkosten is beschreven.
10	Welke budgetten zijn toegewezen aan het beleid (en de onderdelen ervan)?	Per onderdeel van het beleid is het jaarbudget bekend. De ontwikkeling van het budget over de jaren is bekend.
11	Worden werkzaamheden samengevoegd om kosten te besparen?	Er is een analyse beschikbaar, indien relevant, over de reden(en) waarom werkzaamheden samen worden uitgevoerd, ingegeven door de wens kosten te besparen of overlast te verminderen voor bewoners.
12	Wat zijn de werkelijke kosten van het onderhoud en beheer van de openbare ruimte (per onderdeel)? Welk kwaliteitsniveau wordt hiervoor gerealiseerd?	De werkelijke kosten van het onderhoud en beheer van de openbare ruimte zijn bekend en gesplitst per onderdeel. Het is duidelijk en transparant hoe deze gemaakte kosten zich relateren aan de geboden kwaliteit.
13	Hoe verhoudt de kostenopbouw zich tot de kostenopbouw door marktpartijen?	Kosten van uitvoering intern ten opzichte van extern is onderzocht.
14	Is er sprake van achterstallig onderhoud?	De mate van achterstallig onderhoud is bij de gemeente bekend en, indien relevant, zijn er maatregelen genomen om deze te beperken.
15	Wat kost de klachtafhandeling?	De kosten van de klachtafhandeling zijn bekend.
Effecten		
16	Wat is het effect van het gekozen beleid voor de inwoners van de gemeente?	In het beleidsvoorstel is meegenomen wat de inwoner van het beleid gaat merken.

Onderzoeksvraag		Norm
17	Op welke wijze zijn de inwoners bij het vormgeven van het beleid en de monitoring van de uitvoering (bijvoorbeeld via de schouw) betrokken?	Er is vastgelegd welke inbreng de inwoners van de gemeente hebben, op welke wijze deze inbreng wordt verzorgd en hoe dit meespeelt in besluiten over beleid en uitvoering. De gemeente staat open voor nieuwe initiatieven op het gebied van het organiseren van onderhoud en beheer van de openbare ruimte, bijvoorbeeld bottom-up (door inwoners of maatschappelijke organisaties)
18	Hoe tevreden zijn de inwoners?	De mening van de inwoners over de kwaliteit van (een onderdeel van) het beheer is bekend bij de gemeente en scoort via een eigen evaluatiemethodiek minimaal een voldoende. De mening van de inwoners over aanpak/organisatie van onderhoud en beheer openbare ruimte is bekend bij de gemeente en is geïntegreerd in het organisatiebeleid.

Bijlage 2 Conclusies per onderzoeksvraag

Beheersingsvragen en normen

1. Openbare ruimte

Wat valt er onder de openbare ruimte in de gemeente?

Norm: Alle onderdelen zijn per gemeente benoemd en omschreven.

Etten-Leur	Geertruidenberg	Halderberge	Roosendaal
Alle onderdelen van de openbare ruimte die in dit onderzoek centraal staan zijn benoemd en beschreven. Bij de vijf te onderzoeken onderwerpen zijn er drie die letterlijk aansluitende beleidsnota's hebben, te weten Groenvoorziening, Openbare Verlichting en Bermen en Sloten. Straatreiniging wordt besproken in het afvalbeheerplan (en apart in een Nota Gladheidsbestrijding) en verhardingen is in de notitie Beheren op Niveau opgenomen. Per 2014 is de opbouw van de programmabegroting aangepast. Het doel van deze verandering was een overzichtelijkere programmabegroting, waarbij het voor de raad mogelijk was om op 'hoofddlijnen te sturen'. Het resultaat is dat meer gedetailleerde onderdelen over budgetten alleen nog in de productbegrotingen is te vinden die nog wel met de raad gedeeld worden. Een meerjarige vergelijking van budgetten/kosten is hierdoor pas vanaf 2014 te maken. De programmabegroting is samengesteld uit productbegrotingen op de detailniveaus van de openbare ruimte. Deze productbegrotingen komen ook ter beschikking van de raadsleden.	Alle onderdelen van de openbare ruimte die in dit onderzoek centraal staan zijn benoemd in de programmabegroting en jaarrekeningen over 2013 en 2014. Per onderdeel is jaarlijks toegelicht wat de ambities zijn, welke acties er dat jaar volgen en hoe het effect gemeten kan worden. Vanaf de verslaglegging over 2015 is de openbare ruimte verantwoord onder Verkeer en vervoer en Openbaar groen en (openlucht) recreatie. Ook de toelichting is niet meer per onderdeel opgenomen, maar voor de openbare ruimte als totaal. De raadsleden zullen afhankelijk zijn van productplannen of evaluaties om de stand van zaken per onderdeel van de openbare ruimte te kunnen beoordelen.	Alle onderdelen van de openbare ruimte die in dit onderzoek centraal staan zijn benoemd en beschreven. Wel is in 2013 en 2014 de opbouw van de programmabegroting grotendeels aangepast. Het doel was een overzichtelijkere programmabegroting, waarbij het voor de raad mogelijk was om op 'hoofddlijnen te sturen'. Het resultaat is dat meer gedetailleerde informatie over budgetten alleen nog in de productbegrotingen is te vinden die deel uitmaken van de P&C producten die aan de raad worden verstrekt. Significante veranderingen in het budget kunnen dus zowel het resultaat zijn van beleidsveranderingen als een herindeling van onderdelen van de openbare ruimte, wat een betrouwbaar meerjarig beeld lastig maakt. Hierdoor is een meerjarige vergelijking van budgetten/kosten pas vanaf 2014/2015 te maken, wat het voor raadsleden ingewikkelder maakt om de kosten en baten van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte over de jaren heen te volgen en te beoordelen.	De onderdelen van de openbare ruimte zijn niet elk jaar onder dezelfde benaming opgenomen in de begroting en jaarrekening. De raadsleden moeten veel moeite doen om de kosten en baten van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte over de jaren heen te volgen en te beoordelen.

Hoe is het beleid per onderdeel tot stand gekomen?

Norm: Per onderdeel van het beleid is aan te geven hoe het beleid tot stand gekomen is. Er is een overzicht van:

- de analyse van de situatie;
- de beleidsopties die zijn afgewogen;
- beleidsvoorstel;
- bespreking commissie;
- bespreking gemeenteraad;
- vaststelling beleid;
- budget.

Etten-Leur	Geertruidenberg	Halderberge	Roosendaal
Het beleid openbare ruimte is voor alle onderzochte onderdelen vastgelegd in beheerplannen. Een analyse van raadsbesprekingen van begrotingen, jaarverslagen en jaarrekeningen ontbreken omdat er geen woordelijke verslagen worden opgesteld. Aan de hand van drie verschillende niveaus (Hoog, Gemiddeld en Sober) wordt de gewenste kwaliteit van het onderhoud van de openbare ruimte vastgelegd. Deze niveaus zijn gebaseerd op CROW-niveaus, waarin <i>Hoog</i> overeenkomt met niveau A, <i>Gemiddeld</i> met niveau B en <i>Sober</i> overeenkomt met niveau C. De gemeente Etten-Leur differentieert per locatie, dat wil zeggen dat voor wat betreft de kwaliteit van het openbaar groen en verhardingen dit per locatie in de gemeente kan verschillen. Het gekozen gewenste kwaliteitsniveau is, over het algemeen, ruim voldoende.	Het beleid openbare ruimte is voor een deel van de onderzochte onderdelen vastgelegd in beheerplannen, behalve voor openbaar groen en straatreiniging. Voor openbaar groen zijn oudere beheerplannen niet geactualiseerd voor de periode na 2013. Dit betekent dat beleid niet is vastgelegd in een beheerplan, maar alleen is vastgelegd in de algemene richtlijn van de door de raad bepaalde kwaliteitsniveaus. Als reden is hiervoor genoemd de komst van de Omgevingswet, maar ook dat oude plannen nog goed (genoeg) werken waardoor er geen nieuw beheerplan nodig is. De beheerplannen omvatten een analyse van de toenmalige situatie en het budget. Op basis van het beschikbare budget is gekozen voor een bepaald kwaliteitsniveau. Het gekozen gewenste kwaliteitsniveau is, over het algemeen, vastgesteld op de onderkant van wat in de CROW-normen nog als voldoende wordt beschouwd (zoals kwaliteitsniveau C voor verhardingen, 'laag' voor reiniging, 'redelijk' voor infrastructuur kunstwerken). Openbaar groen is met A voor Centrum, B voor woongebieden en C voor het buitengebied op een hoger kwaliteitsniveau vastgesteld. Onderhoud wordt over het algemeen	Het beleid openbare ruimte is voor de verhardingen, openbaar groen, verlichting en civieltechnische kunstwerken vastgelegd in beleidsplannen met een looptijd van vier tot vijf jaar. Voor bermen en sloten alsmede voor straatreiniging bestaan werkbestedingen die aangeven met welke frequentie bepaalde werkzaamheden verricht moeten worden.	Het beleid openbare ruimte is voor de onderdelen openbaar groen, verhardingen, openbare verlichting, straatmeubilair, speeltoestellen en reiniging vastgelegd in de Nota Buitenruimte Verbindend Beheren 2013. De nota omvat een analyse van de toenmalige situatie en het budget. Op basis van het beschikbare budget is gekozen voor een bepaald kwaliteitsniveau. De gemeenteraad heeft de Nota besproken en aangenomen. Het gekozen kwaliteitsniveau is niet voldoende gebleken om achterstallig onderhoud weg te werken of om tegenvallers (vorstschade, overmatige regenval) op te vangen. Aan het beleid voor civieltechnische kunstwerken ligt geen goedgekeurde beleidsnota ten grondslag. Bij het opstellen van de Nota Verbindend Beheren is geconstateerd dat er voor civieltechnische kunstwerken achterstallig onderhoud bestond. Er een jaarlijks extra budget toegekend om de achterstand in te lopen.

	uitgevoerd op het moment dat er achterstallig onderhoud ontstaat. Op verschillende onderdelen (zoals openbaar groen en verhardingen) zijn de CROW kwaliteitsniveaus gevisualiseerd, ofwel foto's die het betreffende CROW niveau laten zien.		
--	---	--	--

3. SMART criteria en doelstellingen

Heeft de gemeente SMART criteria en doelstellingen geformuleerd voor het beleid?

Norm: Criteria en doelstellingen zijn (per onderdeel van het) beleid SMART geformuleerd:

- specifiek;
- meetbaar;
- acceptabel;
- realistisch;
- tijdgebonden.

Etten-Leur	Geertruidenberg	Halderberge	Roosendaal
De gemeente heeft smart criteria en doelstellingen geformuleerd voor haar beleid. De notitie Beheren op Niveau (BON) is leidend voor alle beleidsterreinen. Wel heeft de gemeente Etten-Leur specifieke nota's op het terrein van Openbare Ruimte. Bij de vijf te onderzoeken onderwerpen zijn er drie die letterlijk aansluitende beleidsnota's hebben, te weten Groenvoorziening, Openbare Verlichting en Bermen en Sloten. In de specifieke nota's staat aanvullend beleid. Het is aan te bevelen dit ook voor een grote kostenpost als het onderhoud van verhardingen op te stellen, aangezien dit beleidsterrein specifieke details mist in BON. De gemeente Etten-Leur streeft naar een minimaal kwaliteitsniveau per beleidsterrein. Alle onderdelen moeten voldoen aan een kwaliteitsniveau en hebben een kwaliteitsdoelstelling. De kwaliteit van verhardingen, groen, straatmeubilair en verzorging wordt bepaald aan de hand van verschillende schouwen en een burgerpeiling. In elk jaarverslag wordt aangegeven of en hoe bepaalde doelstellingen zijn behaald. Er wordt hierbij ook vermeld welke (financiële) consequenties een eventuele vertraging heeft.	De criteria en doelstellingen zijn niet in alle beleidsstukken voor alle onderdelen van de openbare ruimte voldoende expliciet gemaakt. De meetbaarheid van de doelstellingen is wisselend. In de evaluaties van beleid, beheer en onderhoud, met name bij verhardingen, wordt nadrukkelijk in de gaten gehouden welke niveaus landelijk als acceptabel worden gezien (zie bijv. Beheerplan Wegen 2015-2019: 26). Gezien de gedetailleerde niveaus van de geactualiseerde beheerplannen en de daarbij behorende financiële analyses zijn beleidsplannen en doelstellingen in het algemeen realistisch te noemen. Echter zijn zoals eerder vermeld niet overal beheerplannen aanwezig (openbaar groen, straatreiniging). Tenslotte beslaan de geactualiseerde beheerplannen een bepaalde tijdspanne waarin de omschreven doelen moeten worden gehaald.	Niet in alle beleidsplannen voor onderdelen van de openbare ruimte heeft de gemeente Halderberge gespecificeerd hoe de kwaliteit meetbaar is. Voor verhardingen geldt op dit moment de CROW-normering en voor openbaar groen is een eigen indeling gehanteerd, die is gerelateerd aan de CROW-kwaliteitsnormen. Voor openbare verlichting en civieltechnische kunstwerken is de huidige ambitie een 'minimumniveau' waarbij de veiligheid niet in het geding mag zijn, terwijl dit niet verder is uitgewerkt. Anderzijds is voor werkzaamheden die aan een werkbestek zijn gebonden (sloten en bermen, straatreiniging, maar ook openbaar groen onderhoud) eenvoudig te controleren of de frequentie en het soort werk is uitgevoerd. De bezuinigingen van de afgelopen jaren gekoppeld aan een minimaal kwaliteitsniveau maken dat het kantelpunt voor de kwaliteit is bereikt. Verdere bezuinigingen leiden tot een lagere kwaliteit. In hoeverre is de kwaliteit uit de beleidsnota's dan realistisch te noemen?	De criteria en doelstellingen zijn niet in alle beleidsstukken voor alle onderdelen van de openbare ruimte expliciet gemaakt. Wat betreft verhardingen zijn er vragen bij de aspecten realistisch en acceptabel. Voor civieltechnische kunstwerken bestaat geen algemeen geaccepteerde meetwijze van de kwaliteit. In officiële documenten en raadsbijeenkomsten wordt niet nadrukkelijk gesproken over de criteria waar geformuleerde doelstellingen en beleid aan moeten voldoen.

In de programma-begrotingen en jaarverslagen wordt aangegeven hoe haalbaar kwaliteit en doelstellingen zijn op basis van het beschikbare budget. Gezien de gedetailleerde niveaus van de geactualiseerde beheerplannen en de daarbij behorende financiële analyses zijn beleidsplannen en doelstellingen in het algemeen realistisch te noemen. Het beleid is veelal gebaseerd op meerjarige beheernota's en er worden afspraken met externe partijen gemaakt voor meerdere jaren.			
--	--	--	--

4. Monitoring en evaluatie

Is er sprake van monitoring en evaluatie van het beleid en bestaat er inzicht in het behalen van de doelen? Hoe ziet de beheercyclus er uit?

Norm: Voor (elk onderdeel van) het beleid is vastgelegd hoe de evaluatie van de resultaten is geregeld. Er is aandacht voor:

- Voorstel op basis van resultaten monitoring;
- Bespreking commissie;
- Bespreking gemeenteraad;
- Wijziging beleid ja/nee;
- Budgetwijziging ja/nee.

Er is een visie op de ontwikkeling van de resultaten over meerdere jaren.

Etten-Leur	Geertruidenberg	Halderberge	Roosendaal
Er is in de gemeente Etten-Leur sprake van een overkoepelende of algemene monitoring of evaluatie van het beleid openbare ruimte. Zo wordt via wat met noemt 'dashboards' een jaaroverzicht gegeven van alle schouwen die op de verschillende beleidsterreinen hebben plaatsgevonden. Er behalve dit overzicht geen vergelijking of samengevoegd document van alle evaluaties. De resultaten van de schouwen worden op meerdere momenten geanalyseerd om zo de effecten van de inzet van alle middelen te bepalen en te kijken of dit tijdig bijgestuurd kan worden om de gewenste doelen te realiseren. Er zijn geen woordelijke verslagen van raadsvergaderingen beschikbaar, waardoor dit aspect niet is onderzocht	Er is in de gemeente Geertruidenberg geen sprake van een overkoepelende of algemene monitoring of evaluatie van het beleid openbare ruimte. Evaluatie vindt in plaats daarvan – al dan niet voor meer dan één onderdeel tegelijk – afzonderlijk plaats, op verschillende momenten in de tijd. Er is geen vergelijking of samengevoegd document van alle evaluaties. Sinds medio 2016 wordt voor groen op een lagere frequentie geschouwd (van elke twee weken, naar eens per maand). De reden is een tekort aan personeel. Sinds twee jaar vinden op het gebied van wegen jaarlijkse controles plaats, naast meer gedetailleerde wegininspecties door gecertificeerde inspecteurs. De kwaliteit van speeltoestellen wordt jaarlijks door een externe inspecteur beoordeeld. De verscheidene beheerplannen en nota's bevatten evaluaties die duidelijk bedoeld zijn om de basis te vormen voor nieuwe beleidskeuzes. Daarnaast zijn er bij verschillende onderdelen sprake van jaarlijkse schouwen en inspecties. De resultaten worden vertaald in planning, die onderdeel	Een schouw of inspectie is het geëigende middel om de kwaliteit van de openbare ruimte te meten. Voor alle onderdelen van de openbare ruimte die zijn onderzocht vindt dergelijke monitoring plaats. De frequentie ervan varieert van enkele keren per jaar tot eens per 4-5 jaar, al naar gelang het onderdeel. Het beleid wordt gedurende de looptijd van een beleidsplan niet aangepast, in ieder geval niet in de periode van 2013-2016 die is onderzocht. Wel is op detailniveau aanpassing van de onderhoudswerkzaamheden mogelijk als gevolg van tussentijdse evaluaties die de vorm van inventarisatie van de stand van zaken kennen. Gekeken wordt naar de kwaliteit en de mate waarin doelen zijn behaald.	De kwaliteit van straatmeubilair, verhardingen, openbaar groen en reiniging wordt gemeten met de IBOR Monitoring. Voor openbaar groen worden jaarlijks 3-4 schouwen gehouden. De kwaliteit van speeltoestellen wordt jaarlijks door een externe inspecteur beoordeeld. Monitoringsresultaten zijn zelden een reden om het beleid structureel aan te passen. Wel om in een aantal gevallen een extra financiële impuls te geven. Deze incidentele budgetverhogingen worden door de raad goedgekeurd om knelpunten op te pakken. Ook wordt extra budget beschikbaar gesteld om achterstallig onderhoud aan te pakken. Een lange termijn visie op het voorkomen van incidentele knelpunten of het blijvend behalen van de afgesproken kwaliteitsnormen ontbreekt.

	vormen van de beheerplannen. De raad wordt over de beheerplannen geïnformeerd.		
--	--	--	--

5. Taakverdeling

Welke taakverdeling is afgesproken, wie doet wat? Uitbesteden of zelf uitvoeren? Op basis van welke overwegingen?

Norm: Voor (elk onderdeel van) het beleid ligt vast wie verantwoordelijk is voor:

- voorbereiding;
- uitvoering;
- monitoring;
- evaluatie.

Er is een afweging gemaakt tussen uitbesteden en zelf uitvoeren.

Etten-Leur	Geertruidenberg	Halderberge	Roosendaal
De gemeente Etten-Leur besteedt verschillende taken uit en lijkt een keuze te maken voor de rol als 'regie gemeente'. Dit is met name het geval voor verhardingen, openbaar groen (voor een groot deel uitgevoerd door het werkvoorzieningschap) en openbare verlichting. Voor straatreiniging en bermen en sloten is sprake van een mengvorm van inbesteden en uitbesteden van taken. Veel van het voorbereidende werk bij plannen grotendeels extern belegd, zoals onderhoudsbestekken en beheer-plannen. Ook in de uitvoering wordt veel extern belegd, zoals voor openbaar groen (voornamelijk bij het werkvoorzieningsschap).	De gemeente Geertruidenberg besteedt verschillende taken uit en maakt de keuze voor de rol als "regie gemeente". De keuze voor uitbesteden is hiervan een afgeleide. Via onderhoudsbestekken en aanbestedingen hiervoor maakt de gemeente de keus voor een uitvoerder. Ten eerste wordt veel van het voorbereidende werk bij plannen grotendeels extern belegd, zoals onderhoudsbestekken en beheer-plannen. Ook in de uitvoering wordt veel extern belegd, zoals voor openbaar groen (eenvoudig maai en snoeiwerk, specialistische taken). Vaak is er echter gekozen voor een mengvorm zoals bij speelvoorzieningen waar de gemeente een deel van het beheer en onderhoud zelf doet en tevens externe specialistische inspecteurs betrokken zijn. Bij verhardingen worden bijna alle werkzaamheden in eigen beheer gehouden. De ambitie voor de komende tijd is om via de wijkteams 'grijs' en 'groen' samen te brengen en op deze manier beter prioriteiten te bepalen voor projecten.	De gemeente Halderberge besteedt verschillende taken uit als gevolg van gebrek aan capaciteit of expertise. Dit is met name het geval voor straatreiniging en openbare verlichting. Voor openbaar groen en civieltechnische kunstwerken is sprake van een mengvorm van inbesteden en uitbesteden van taken. Het verzorgen van bermen en sloten (met uitzondering van het uitmaaaien van waterlopen) voert de gemeente geheel zelf uit. In de voorbereiding wordt naar behoefte een beroep gedaan op externe partijen.	De voorbereiding voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte is in handen van de gemeente zelf. De uitvoering van de taken gebeurt voor sommige onderdelen extern (reiniging inclusief onkruid op verhardingen, groot onderhoud en vervanging verhardingen, openbare verlichting), voor andere onderdelen in eigen beheer (openbaar groen, klein onderhoud verhardingen, speelvoorzieningen). De aanpak van onderhoud openbaar groen en klein onderhoud aan verhardingen vindt plaats in gemengde teams van gemeenteamtbanen en WVS-mensen. De keuze voor uitbesteden gebeurt soms op basis van kennis (Saver voor reiniging, aannemers voor openbare verlichting en groot onderhoud verhardingen), soms op basis van gekozen gemeentebestel (inzet WVS-mensen). Monitoring en evaluatie van de kwaliteit van de uitvoering gebeurt door de gemeente zelf.

6. Klachtafhandeling

Hoe is de klachtafhandeling geregeld?

Norm: De klachtenafhandeling is voor (elk onderdeel van) het beleid omschreven. Aan de orde komen:

- Wijze van klachten melden;
- Termijnen van afhandeling;
- Terugkoppeling.

Etten-Leur	Geertruidenberg	Halderberge	Roosendaal
De gemeente biedt tien verschillende instrumenten aan waarop mensen hun meldingen kunnen doorgeven. Wanneer een melding via een webformulier, app of andere applicatie binnenkomt, kan deze meteen bij de juiste afdeling of persoon terecht komen via het gebruikte MOR (Meldingen Openbare Ruimte) systeem. Hierbij kan tevens een terugkoppeling gegeven worden. De melder kan in het webformulier, app of andere applicatie aangeven of hij/zij daar behoefte aan heeft. Meldingen worden direct doorgestuurd naar de desbetreffende vakambtenaar. Daar waar het onderhoud op afstand is gezet (zoals bij openbare verlichting) wordt dit direct doorgespeeld naar de betreffende organisatie. De gemeente evalueert de termijn van afhandeling van de meldingen. In 2016 was 90% van de meldingen binnen de daarvoor geldende termijn afgehandeld. De tevredenheid van de inwoners met de afhandeling van de meldingen is ruim voldoende.	Alle meldingen die binnenkomen via de balie en telefoon (klant contactcentrum) of via betreffende app (o.a. BuitenBeter) worden verwerkt in een systeem genaamd MyCorsa. Meldingen worden direct doorgestuurd naar de desbetreffende vakambtenaar. Daar waar het onderhoud op afstand is gezet (zoals bij openbare verlichting) wordt dit direct doorgespeeld naar de betreffende organisatie. Meldingen bestemd voor de buitendienst worden in sommige gevallen eerst intern doorgespeeld. In een intern onderzoek is aan het licht gekomen dat het halen van een groot overzicht uit MyCorsa lastig is. Ook uit de interviews blijkt dat het ingewikkeld is om een overzicht van alle klachten te krijgen door de output die MyCorsa geeft. Het overzicht per onderdeel van de openbare ruimte is niet compleet zuiver. Een melding over speeltoestellen kan bijvoorbeeld ook over hondenpoep of lang gras bij speeltoestellen gaan. Uit eerdere onderzoeken naar dienstverlening van de gemeente blijkt wel dat burgers over het algemeen tevreden zijn over de behandeling van klachten, al is deze informatie enigszins gedateerd. Terugkoppeling naar de melder gebeurt standaard behalve als men aangeeft daarop geen prijs te stellen.	Burgers kunnen via diverse kanalen met hun meldingen of klachten terecht bij de gemeente. Voor de straatreiniging kan men met opmerkingen en klachten ook terecht bij de uitvoerende partij Saver. Meldingen worden direct doorgestuurd naar de desbetreffende vakambtenaar.	Bewoners kunnen een melding over de openbare ruimte op diverse manieren doorgeven. Er is geen centrale registratie van alle meldingen over de openbare ruimte. De termijnen van afhandeling zijn in het systeem ingebracht en er volgt melding naar de vakambtenaar bij verlopen van de termijn. Terugkoppeling naar de melder gebeurt niet altijd standaard.

7. Samenwerking gemeenten

Is er sprake van samenwerking met andere gemeenten, zoals gezamenlijke inkoop van materialen, of gezamenlijke aanbesteding? Wat zijn de overwegingen om dit al dan niet te doen?

Norm: Bekend is op welke onderdelen van het beleid wordt samengewerkt met andere gemeenten, wat de voordelen hiervan zijn en onder welke voorwaarden dit gebeurt.

Etten-Leur	Geertruidenberg	Halderberge	Roosendaal
Ondanks dat de gemeente in haar Beleidskader 2014-2018 vermeldt dat zij graag en veel met gemeenten in de regio wil samenwerken, laat de praktijk echter weinig voorbeelden zien van dergelijke samenwerkingsverbanden. Een voorbeeld van een samenwerking is het D6-verband. De colleges van B&W van de D6-gemeenten hebben ervoor gekozen om intensiever samen te werken op zes taakvelden. D6 is het samenwerkingsverband van Etten--Leur, Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen en Zundert. Ruimtelijke Ordening (RO) is één van de zes taakvelden voor de samenwerking. De implementatie van de Omgevingswet is de belangrijkste opgave voor het taakveld RO (Plan van Aanpak D6, 2017: 2). Samenwerking met (veel) andere gemeenten over grote onderhoudstaken is voor Etten-Leur dan ook niet aan de orde. In interviews wordt aangegeven dat overleg en afstemming met andere gemeenten juist tot hogere kosten en vertraging kan leiden en zaken nodeloos ingewikkeld kunnen maken. Kortom, er is een afweging gemaakt op welke onderdelen van het beleid wordt samengewerkt met andere gemeenten, wat de voordelen hiervan zijn en onder welke voorwaarden dit gebeurt.	Samenwerking met andere gemeenten vindt plaats in een drietal zogenaamde Gemeenschappelijke Regelingen. Met betrekking tot het onderhoud van bomen is sprake van een gezamenlijke aanbesteding samen met de gemeente Drimmelen. Zij werkt met dezelfde gemeente op organisatorisch gebied samen in het kader van de Omgevingswet. Samenwerking met (veel) andere gemeenten over grote onderhoudstaken is voor Geertruidenberg niet aan de orde. In interviews wordt aangegeven dat overleg en afstemming met andere gemeenten juist tot hogere kosten en vertraging kan leiden en zaken nodeloos ingewikkeld kunnen maken. Kortom, er is een afweging gemaakt op welke onderdelen van het beleid wordt samengewerkt met andere gemeenten, wat de voordelen hiervan zijn en onder welke voorwaarden dit gebeurt.	De gemeente Halderberge streeft naar een nauwe samenwerking met de gebruikers van de openbare ruimte, maar ook met buurgemeenten, waterschap, provincie e.d. De samenwerking bevindt zich vooral op het gebied van kennisuitwisseling en het afstemmen van gepland onderhoud. Samen met de gemeente Roosendaal realiseert Halderberge het Bedrijvenpark Borchwerf II, dat deels in de gemeente Halderberge en deels in de gemeente Roosendaal ligt. Het bedrijvenpark heeft een eigen beeldkwaliteit en daarmee ook eigen aanbestedingen en bestekken.	Samenwerking met andere gemeenten vindt plaats als eigenaren van Saver (gemeenten Roosendaal, Bergen op Zoom, Halderberge, Woensdrecht). Onderlinge uitwisseling van informatie gebeurt met buurgemeenten over bijvoorbeeld gladheidsbestrijding of aanpak van groter onderhoud. De database voor het KCC is in BERM-verband opgezet met de gemeenten Bergen op Zoom, Etten-Leur en Moerdijk samen. De informatie over voorwaarden en voordelen van de samenwerking is expliciet bekend. Samenwerking met andere gemeenten bij grote onderhoudstaken brengt geen schaalvoordeel met zich mee, maar zal juist meerkosten opleveren zo heeft de gemeente beoordeeld.

Financiële resultaten

8. Systematiek voor budget

Hanteert de gemeente een bepaalde systematiek om tot een budget voor onderhoud en beheer te komen?

Norm: De gemeente hanteert een bepaalde systematiek om tot een beheerbudget te komen.

Etten-Leur	Geertruidenberg	Halderberge	Roosendaal
Als het gaat om het vaststellen van de budgetten wordt de stelregel aangehouden dat de begroting gelijk is aan de begroting van het voorgaande jaar met een verhoging van de reguliere indexering. Eventueel wordt dit nog iets bijgesteld als er areaaluitbreiding is geweest (of iets dergelijks).	De jaarlijkse begroting is over het algemeen gebaseerd op de meerjarenramingen van de voorafgaande begroting en de goedgekeurde jaarrekeningen van het jaar daarvoor. Daarnaast bevat de begroting ook 'een vertaling van de structurele en incidentele wensen en de afspraken vanuit de coalitie-overeenkomst' van de huidige periode. Wat betreft het onderhoud van onderdelen van de openbare ruimte is een algemene systematiek omschreven. Op basis van onder andere de door de raad bepaalde onderhoudsniveaus en de landelijk geformuleerde normen/richtlijnen worden beheerplannen samengesteld. Op basis van de beheerplannen en de huidige staat van onderhoud worden de werkzaamheden voor het jaar gepland en de benodigde financiële middelen bepaald.	Het budget voor beheer en onderhoud is deels gebaseerd op de beleidsplannen voor de verschillende onderdelen van de openbare ruimte. Nader onderzoek – met name voor verhardingen, openbare verlichting en civieltechnische kunstwerken – geeft een gedetailleerd beeld van de benodigde acties (maatregelen) en de kosten ervan. Daarnaast is in de afgelopen jaren soms sprake geweest van taakstellende bezuinigingen, waardoor het budget werd verlaagd.	De gemeente sluit bij een groot aantal onderdelen aan op de CROW-methodiek, c.q. geeft daar met effectief beheer een eigen aanvulling op. De gehanteerde systematiek wordt omschreven in de programma-begrotingen.

9. Normkosten

Wordt er gebruik gemaakt van normkosten per onderdeel en, zo ja, hoe worden deze vastgesteld?

Norm: Er wordt gebruik gemaakt van normkosten per onderdeel. De wijze van vaststelling van deze normkosten is beschreven.

Etten-Leur	Geertruidenberg	Halderberge	Roosendaal
In geen van de andere documenten wordt melding gemaakt van het gebruik van normkosten. Wel wordt bij het opstellen van de beheerplannen over het algemeen verwezen naar CROW-niveaus, of naar andere kwaliteitsniveaus zoals ROVL-2011 en het Politie Keurmerk Veilig Wonen voor openbare verlichting. Er wordt gebruik gemaakt van landelijke kengetallen.	In geen van de andere documenten (naast verhardingen) wordt melding gemaakt van het gebruik van normkosten. Wel wordt bij het opstellen van de (onderhouds-) bestekken over het algemeen verwezen naar CROW-niveaus en gebruik gemaakt van de daaraan gerelateerde RAW-systematiek. Normkosten worden onder andere bepaald aan de hand van areaal en onderhoudswensen. Navraag leert dat normkosten worden gehanteerd in de planfase, maar voor de werkelijke situatie worden wat men noemt 'werkelijke kosten' gebruikt. Om een zo reëel mogelijk budget te calculeren wordt eerder in de P&C cyclus nu een raming (of meerdere) op basis van een bestek opgenomen. Om een zuiverder beeld van kosten in de begroting te krijgen worden kengetallen ook vergeleken met opgevraagde offertes van marktpartijen.	De gemeente Halderberge hanteert via het beheerprogramma DG Dialog normkosten voor verhardingen en civieltechnische kunstwerken. Sweco past deze landelijke eenheidsprijzen jaarlijks aan. Voor het groenonderhoud en openbare verlichting wordt geen gebruik gemaakt van normkosten. Het streven is erop gericht om via het beheerprogramma ObSurv, de opvolger van DG Dialog, het onderhoud en beheer voor de onderdelen verhardingen, civieltechnische kunstwerken en openbaar groen te integreren. Dit programma is in 2017 aangeschaft.	Normkosten worden gehanteerd voor alle onderdelen behalve de civieltechnische kunstwerken. De kosten voor opname in de begroting worden steeds vaker aangescherpt op basis van offertes die in de markt zijn uitgezet.

10. Budgetten

Welke budgetten zijn toegewezen aan het beleid (en de onderdelen ervan)?

Norm: Per onderdeel van het beleid is het jaarbudget bekend. De ontwikkeling van het budget over de jaren is bekend.
--

Deze vraag is samengevoegd met vraag 12.

11. Werkzaamheden combineren

Worden werkzaamheden samengevoegd om kosten te besparen?

Norm: Er is een analyse beschikbaar, indien relevant, over de reden(en) waarom werkzaamheden samen worden uitgevoerd, ingegeven door de wens kosten te besparen of overlast te verminderen voor bewoners.

Etten-Leur	Geertruidenberg	Halderberge	Roosendaal
In het algemeen kan worden gesteld dat alle onderhoudswerkzaamheden worden afgestemd met wat er onder de grond moet gebeuren. Het gaat hier met name om riolering. Met betrekking tot het groot onderhoud zitten de vakambtenaren en de wethouder om de zes weken bij elkaar om de planning op elkaar af te stemmen. Het klein onderhoud (reparaties, alledaagse zaken) wordt apart besproken. Er is geen inzicht in de kostenbesparing die met de integrale aanpak is bereikt.	Bij het opstellen van plannen voor beheer- en onderhoudstaken worden werkzaamheden op elkaar afgestemd. Dit houdt o.a. in dat de uitvoeringsplanning en plannen van de onderscheiden taakvelden onderling worden afgestemd zodat zoveel mogelijk werkzaamheden gebundeld en in combinatie met elkaar uitgevoerd kunnen worden om de overlast voor de bewoners zoveel mogelijk te beperken. Het integraal aanpakken van werk is de norm, maar de exacte toedeling aan het budget vanuit de verschillende disciplines leidt achteraf regelmatig tot discussies en is een punt van aandacht. Er is geen inzicht in de kostenbesparing die met de integrale aanpak is bereikt. De gemeente licht toe dat het niet voor de hand ligt om een kostenberekening te maken voor iets dat je niet doet (per discipline werken in plaats van integraal).	Werkzaamheden combineren binnen de delen van de openbare ruimte gebeurt op ambtelijk niveau en er is overleg met nutsbedrijven. Hoewel het Collegeprogramma 2014-2018 nog sprak over een mogelijke kostenbesparing door integraal werken, is hier later op teruggekomen. Een toekomstige nota Integrale Beleidsontwikkeling Openbare Ruimte (IBOR) is dan ook meer te zien als een beleidsinhoudelijke verbeteringsmaatregel. Het verminderen van overlast voor bewoners staat altijd voorop. De gemeente Halderberge probeert 'werk met werk te maken.' Het kan echter altijd nog beter.	Normkosten worden gehanteerd voor alle onderdelen behalve de civieltechnische kunstwerken. De kosten voor opname in de begroting worden steeds vaker aangescherpt op basis van offertes die in de markt zijn uitgezet. Werkzaamheden binnen de delen van de openbare ruimte combineren is steeds zichtbaarder, o.a. door de ontschotting van reserveringen en het samenvoegen van werkzaamheden in de Beheerkalender met de rioolwerkzaamheden als leidend. De afstemming met nutsbedrijven vindt standaard plaats, maar kan niet voorkomen dat de bewoners soms hinder ondervinden. Er is geen inzicht in de kostenbesparing die met de integrale aanpak is bereikt.

12. Werkelijke kosten en kwaliteit

Wat zijn de werkelijke kosten van het onderhoud en beheer van de openbare ruimte (per onderdeel)? Welk kwaliteitsniveau wordt hiervoor gerealiseerd?

Norm: De werkelijke kosten van het onderhoud en beheer van de openbare ruimte zijn bekend en gesplitst per onderdeel. Het is duidelijk en transparant hoe deze gemaakte kosten zich relateren aan de geboden kwaliteit.

Etten-Leur	Geertruidenberg	Halderberge	Roosendaal
De voorziening Beheren op Niveau is ingesteld om de lasten voor groot onderhoud van de openbare ruimte gelijkmatig over de jaren te kunnen verdelen. Door hier mee te werken kan de gemeente flexibel inspelen op situaties en is zij niet gebonden aan investeringsprogramma's op straatniveau. De gemeente Etten-Leur heeft positieve ervaringen met het gebruik van dit financiële instrument. Wanneer een renovatie of groot-schalig onderhoud plaats vindt, wordt een gedeelte van de voorziening hiervoor aangewend. Voor de Kadernota 2016-2019 is opnieuw een herberekening gemaakt, aangezien dit twee-jaarlijks plaatsvindt. Waar de afgelopen jaren meer geld uit de voorziening is gehaald, stort de gemeente de komende jaren geld bij. Daar staat tegenover dat het budget de afgelopen jaren erg krap was voor de taakstellingen. Het voordeel was hierbij wel dat de gemeente maar beperkt heeft hoeven te bezuinigen op de onderdelen van de openbare ruimte. De werkelijke kosten van het onderhoud en beheer van de openbare ruimte zijn bekend en gesplitst per onderdeel. Per onderdeel van het beleid is het jaarbudget	In de programmabegrotingen en de jaarrekeningen is niet op het niveau van elk onderdeel van de openbare ruimte een overzicht van de kosten te verkrijgen. Aanvullende informatie van de gemeente Geertruidenberg heeft inzicht gebracht in de begrotingen en de werkelijke kosten van het beheer en onderhoud van de onderdelen van de openbare ruimte. De verscheidene onderdelen worden op verschillende manieren en momenten geëvalueerd. Om die reden zijn dan ook niet alle daadwerkelijk behaalde kwaliteitsniveaus even duidelijk of accuraat weer te geven.	Er is inzicht in de begrote en werkelijke kosten van de diverse onderdelen van de openbare ruimte. Jaarlijks is op grote lijnen bekend waarop de werkelijkheid anders is dan vooraf is begroot. Deze informatie is echter niet afkomstig uit de Programmabegrotingen of Jaarrekeningen, en dus niet (of moeilijk) beschikbaar voor de raadsleden.	De jaarbudgetten van de onderdelen van de openbare ruimte zijn duidelijk. Er is inzichtelijk hoe de werkelijke kosten zich hebben ontwikkeld over de jaren heen en welke posten verantwoordelijk zijn voor de afwijkingen tussen werkelijk besteed en begroot. Het is niet voor alle onderdelen duidelijk hoe de gemaakte kosten zich verhouden tot de geboden kwaliteit. De indeling van de programmabegrotingen en jaarstukken laat over de jaren heen aanzienlijke wijzigingen zien wat het voor de leden van de raad erg lastig maakt om op de lange termijn inzicht te krijgen/houden in de kosten en ontwikkelingen.

bekend, als ook de ontwikkeling van het budget over de jaren heen. In de begrotingen is duidelijk en transparant gemaakt hoe deze gemaakte kosten zich relateren aan de geboden kwaliteit.

--	--	--	--

13. Kosten marktpartijen

Hoe verhoudt de kostenopbouw zich tot de kostenopbouw door marktpartijen?

Norm: Kosten van uitvoering intern ten opzichte van extern is onderzocht.

Etten-Leur	Geertruidenberg	Halderberge	Roosendaal
De gemeente Etten-Leur besteedt werkzaamheden uit als intern de capaciteit ervoor ontbreekt. De financiële afweging wordt echter niet middels een bepaalde tijdsperiode gemaakt, of anderszijds voor elk beleidsterrein. Zo zijn in de afgelopen jaren kleinere berekeningen uitgevoerd om een keuze te maken tussen intern, inbesteden en uitbesteden voor het groenonderhoud. Maar buiten het directe kostenaspect, zijn ook andere argumenten meegenomen om een afweging te maken. Intern is er namelijk maar een beperkte capaciteit aan personeel beschikbaar en is het aantrekken van vakbekwaam personeel steeds problematischer. Dit probleem speelt ook bij het inbesteden aan het werkvoorzieningsschap (WVS). Ook hier is bekend personeel steeds minder beschikbaar. Daarnaast speelt hierbij mee dat als de waarde van de opdrachten aan de WVS vermindert, de gemeentelijke bijdrage om de WVS in stand te houden groter wordt. Ook voor openbare verlichting is in het verleden een onderzoek geweest. Aansluiting bij Saver, een regionaal afvalinzamelings- en reinigingsbedrijf met aandeelhoudende gemeenten is onderzocht maar financieel gezien een duurdere optie gebleken.	De belangrijkste partij op het gebied van openbare ruimte voor de gemeente Geertruidenberg is WAVA!/GO, die een aanzienlijk deel van het onderhoud van openbaar groen uitvoert. Wat betreft deze uitbesteding is geen inzicht gegeven in de kosten, los van de kosten van beheer en onderhoud van openbaar groen in zijn algemeenheid. Wat bijvoorbeeld de kosten van het onderhoudswerk bij eigen uitvoering zijn ten opzichte van het onderhoudswerk gedaan via WAVA!/GO is daarom niet inzichtelijk. De kosten die marktpartijen rekenen zijn bekend, maar de berekening wat het werk intern zou kosten is niet gemaakt. Een risico voor de onderhouds- en beheer-kosten van uitbestedingen aan aannemers (verhardingen, openbare verlichting) is dat de kosten zullen stijgen als gevolg van de verbeterde economische situatie. In de praktijk is tijdens de crisisjaren door aannemers zeer scherp aangeboden.	De gemeente Halderberge besteedt werkzaamheden uit als intern de capaciteit of de kennis ervoor ontbreekt. De financiële afweging wordt echter niet middels een bepaalde tijdsperiode gemaakt, of anderszijds voor elk beleidsterrein.	De kosten van uitvoering intern ten opzichte van extern zijn niet onderzocht. Wel is door middel van offertes en aanbestedingen bekend wat de externe kosten zijn. Zo neemt Saver een deel van het onderhoud voor zijn rekening en worden voor openbare verlichting en groot onderhoud aan verhardingen offertes opgevraagd bij marktpartijen. Een risico voor de onderhouds- en beheer-kosten van uitbestedingen aan aannemers (verhardingen, openbare verlichting) is dat de kosten zullen stijgen als gevolg van de verbeterde economische situatie. In de praktijk is tijdens de crisisjaren door aannemers zeer scherp aangeboden.

14. Achterstallig onderhoud

Is er sprake van achterstallig onderhoud?

Norm: De mate van achterstallig onderhoud is bij de gemeente bekend en, indien relevant, zijn er maatregelen genomen om deze te beperken.

Etten-Leur	Geertruidenberg	Halderberge	Roosendaal
Er wordt in de begrotingen 2013, 2014, 2015, 2016 en 2017 gesteld dat er geen sprake is van achterstallig onderhoud. Ook in de schouwen komt nergens het kwaliteitsniveau D (of 1) naar voren. De norm is dan ook behaald. Wel laten de schouwen zien dat het geambieerde kwaliteitsniveau niet op alle locaties zijn behaald gedurende de onderzochte periode: het gerealiseerde onderhoudsniveau voldoet niet op alle locaties en gedurende alle jaren aan de gemeentelijke kwaliteitseisen. Sterker nog, de gerealiseerde kwaliteit wijkt in sommige gevallen stelselmatig bij iedere schouw af van het geambieerde kwaliteitsniveau (zoals het voor wat betreft centrumgebied en de bijzondere omgeving voor het openbaar groen).	Op basis van de inspectie is tevens in de programmabegroting van 2016 een gedetailleerd onderhoudsplan gepresenteerd om achterstallig onderhoud op het gebied van verhardingen weg te werken. Ook op het gebied van openbare verlichting zijn maatregelen beschreven in Beheerplan Openbare Verlichting 2016-2020. In een vroeger stadium 2013/2014 was er achterstallig onderhoud op infrastructurele kunstwerken, echter dit is op dit moment weggewerkt. Achterstallig onderhoud op het gebied van openbaar groen is het afgelopen jaar weggevoerd.	Anno 2017 bestaat er geen achterstallig onderhoud op verhardingen. Dit is wel het geval voor civieltechnische kunstwerken, die naar verwachting pas in 2021 voldoen aan de norm. Gedurende het groeiseizoen is er in het openbaar groen sprake van achterstallig onderhoud, omdat door capaciteitsgebrek niet alle werkzaamheden tijdig kunnen worden verricht. In de loop van het jaar is dit wel telkens ingelopen.	Achterstallig onderhoud op verhardingen is sinds 2009 aanwezig. De financiële incidentele budgetten om dit op te heffen zijn niet toereikend geweest. Het benodigde budget voor regulier onderhoud en het wegwerken van achterstallig onderhoud vergde meer financiële middelen dan mogelijk bleek binnen de prioriteitstelling van de gemeente. Keuze voor aanpak van achterstallig onderhoud gebeurt op basis van technische noodzaak, veiligheid of op basis van maatschappelijke of bestuurlijke gronden. Een aandachtspunt daarbij is dat ook de financiële systematiek complicerend heeft gewerkt. Nu vervangingsinvesteringen niet meer in een keer geheel ten laste van het budget worden gebracht maar over 40 jaar worden afgeschreven is er (in elk geval op korte termijn) meer financiële ruimte. Achterstallig onderhoud op civieltechnische kunstwerken was aanwezig, maar is inmiddels weggewerkt. Voor het onderhoud op groen is het geambieerde onderhoudsniveau opgetrokken naar B, nadat het eerder werd onderhouden op niveau C. Gevolg is dat er plantsoenvakken compleet moeten worden vervangen. Hiervoor is in 2017 extra krediet toegekend.

15. Kosten klachtafhandeling

Wat kost de klachtafhandeling?

Norm: De kosten van de klachtafhandeling zijn bekend.

Etten-Leur	Geertruidenberg	Halderberge	Roosendaal
De kosten voor de klachtafhandeling worden niet apart geregistreerd in de administratie van de gemeente Etten-Leur.	De kosten van de klachtafhandeling en van het My-Corsa systeem worden niet apart bijgehouden.	De kosten voor de klachtafhandeling worden niet apart geregistreerd in de administratie van de gemeente Halderberge.	De kosten van de klachtafhandeling, zowel van de medewerkers die onder het KCC vallen, als van de kosten van de ambtenaren en/of externen zijn niet bekend.

16. Effect op bewoners

Wat is het effect van het gekozen beleid voor de inwoners van de gemeente?

Norm: In het beleidsvoorstel is meegenomen wat de inwoner van het beleid gaat merken.

Etten-Leur	Geertruidenberg	Halderberge	Roosendaal
In de verschillende beheer-nota's van openbare verlichting, wegbeheer, groenbe-leidsnota en het slootbe-heerplan is de invloed op in-woners weinig expliciet ge-maakt. Wel doet de ge-meente actief mee met 'Waar Staat Je Gemeente'. Er wordt in de burgerjaar-verslagen een overzicht ge-geven van het aantal mel-dingen per kanaal, waar deze elkaar aanvullen en ook het effect van maatregelen op de tevredenheid wordt gemeten. De voornaamste issues worden tevens uitge-licht. Zo is hondenpoep een regelmatig terugkerend pro-bleem.	In de beleidsvoorstellen is weinig opgenomen over het-geen de inwoners van het beleid zullen merken. Voor verhardingen en openbare verlichting is wel een over-zicht gegeven van het aantal meldingen en schadeclaims, althans tot en met 2013. Te concluderen is dat de inwo-ners op deze terreinen tin die periode een stijgend aantal meldingen hebben gedaan.	In de verschillende beleids-nota's voor de onderdelen van de openbare ruimte is de invloed op inwoners wei-nig expliciet gemaakt. Wel wordt het belang van een goede communicatie met bewoners en andere belang-hebbenden in alle plannen voor de openbare ruimte on-derschreven. Bewoners wor-den voorafgaande aan grote reconstructies in de open-bare ruimte uitgenodigd om hun mening te geven op in-loopavonden. Bewoners die een stuk ge-meentegrond in gebruik hebben merken vanaf 2015 dat de gemeente nieuw be-leid hiervoor heeft geformu-leerd. De grond dient te wor-den gekocht of gehuurd, of-tewel de bewoner dient te gaan betalen of de grond aan de gemeente terug te geven.	In de beleidsvoorstellen is slechts impliciet meegenomen wat de inwoner van het beleid gaat merken, behalve als het gaat om bewoners-participatie. Dit is een be-langrijk doel van het beleid voor een deel van de open-bare ruimte, namelijk voor wijkgroen en overig groen en klein onderhoud op ver-hardingen. Bij bespreking van achter-stallig onderhoud op verhar-dingen wordt aangemerkt dat de bewoner hinder kan hebben van het lage onder-houdsniveau, maar dat dit nooit een gevaar mag ople-veren.

17. Bewonersinbreng

Op welke wijze zijn de inwoners bij het vormgeven van het beleid en de monitoring van de uitvoering (bijvoorbeeld via de schouw) betrokken?

Norm: Er is vastgelegd welke inbreng de inwoners van de gemeente hebben, op welke wijze deze inbreng wordt verzorgd en hoe dit meespeelt in besluiten over beleid en uitvoering. De gemeente staat open voor nieuwe initiatieven op het gebied van het organiseren van onderhoud en beheer van de openbare ruimte, bijvoorbeeld bottom-up (door inwoners of maatschappelijke organisaties).

Etten-Leur	Geertruidenberg	Halderberge	Roosendaal
Tot op heden is het betrekken van inwoners bij het beleid en uitvoering ervan geen vanzelfsprekendheid. De rol van de gemeente is nu vooral meedenkend en reactief, en nog weinig initieënd. Als reden voor deze ietwat afwachtende houding wordt genoemd dat de gemeente dergelijke constructies wil aangaan met bewoners in wie zij vertrouwen heeft dat de taken op een zorgvuldige wijze worden uitgevoerd. De gemeente staat dus in principe wel open voor nieuwe initiatieven, maar heeft daarentegen geen beleid om de participatie te stimuleren. De invloed van bewoners op het vormgeven van het beleid beperkt zich veelal tot informatieavonden bij onderhoudswerkzaamheden. De gemeente wil de betrokkenheid van de burger bij de gemeente vergroten door instrumenten die dit faciliteren beter bekend te maken bij de Etten-Leurders. Een voorbeeld is de BuitenBeterApp. Wel kent de gemeente een systematiek om burgers te informeren over voorgenomen werkzaamheden.	Tot op heden is het betrekken van inwoners bij het beleid en uitvoering ervan geen vanzelfsprekendheid. In de pilot Rijvoortshoef-Benraatshoef is de bewonersparticipatie nadrukkelijk wel een onderdeel en in navolging ervan is als uitgangspunt geformuleerd, o.a. in de Programma-begroting 2017, om het groenonderhoud directer te laten aansluiten op wensen en beleving van bewoners. Via de 'verbeter-de-buurt' website kan de inwoner eigen ideeën voor de openbare ruimte voorleggen. Bij aanpassingen en onderhoud van speelvoorzieningen zijn kinderen en ouders nadrukkelijk betrokken. De toekomstige opzet van wijkteams is een methode om de bewoners meer te betrekken bij het onderhoud van hun buurt of straat, niet alleen voor groenonderhoud.	Met de Nota burger- en overheidsparticipatie uit 2017 streeft de gemeente Halderberge ernaar om bewoners bij het beleid te betrekken en is omschreven in welke situatie er welk niveau van participatie wordt toegepast. Ook is de gemeente in 2017 gestart met een digitaal burgerpanel (digipanel). In de afgelopen jaren zijn bestuurlijk bepaalde acties (bijvoorbeeld het gezamenlijk verrichten van een wijk-schouw) geopperd om de burger meer te betrekken bij het onderhoud van de openbare ruimte die door capaciteitsgebrek niet tot uitvoer zijn gebracht. Wijken of kernen als geheel komen niet of nauwelijks in actie voor de openbare ruimte. Op het niveau van een straat zijn er inmiddels al wel enkele initiatieven tot ontplooiing gekomen, vooral op het terrein van openbaar groen. De wijkgerichte aanpak van de buitendienst van de gemeente en de inzet van ambassadeurs (gemeenteambtenaren) in elke kern maken de gemeente voor de bewoners wel beter zichtbaar en verlagen de drempel om contact op te nemen.	Bewonersparticipatie op het terrein van klein onderhoud aan groen en grijs is een doel van het beleid. Op diverse manieren kan de bewoner meedoen. Het motief erachter bestaat uit een financiële component (verkoop van snippergroen, besparen op klein onderhoud), maar ook uit een besef dat de bewoners zich verbonden moeten/willen voelen met hun leefomgeving. Er zijn echter geen normen gesteld, zodat niet is aan te geven in hoeverre de bewonersparticipatie voldoet aan de verwachtingen. De omvang in financiële termen kan niet groot zijn, aangezien het een klein aandeel in het totale onderhoud van de openbare ruimte betreft namelijk klein onderhoud van wijkgroen en overig groen en klein onderhoud van verhardingen. Een deel van de beheerorganisatie openbare ruimte is zodanig ingericht (met wijkchefs als contactpersonen voor de bewoners) dat het de bewoners zo gemakkelijk mogelijk wordt gemaakt om zich 'te bemoeien' met het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. De gemeente ontwikkelt telkens initiatieven om de burger meer te betrekken bij het beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

18. Tevredenheid bewoners

Hoe tevreden zijn de bewoners?

Norm: De mening van de inwoners over de kwaliteit van (een onderdeel van) het beheer is bekend bij de gemeente en scoort via een eigen evaluatiemethodiek minimaal een voldoende.

De mening van de inwoners over aanpak/organisatie van onderhoud en beheer openbare ruimte is bekend bij de gemeente en is geïntegreerd in het organisatiebeleid.

Etten-Leur	Geertruidenberg	Halderberge	Roosendaal
De gemeente peilt de tevredenheid over de woon- en leefomgeving van haar inwoners en deze is geïntegreerd in het organisatiebeleid. Tussentijdse uitkomsten van het monitoren of evalueren van het aantal en type meldingen gaat echter niet langs de wethouder. De gemeente werkt op dit moment samen met de website 'waarstaatje-gemeente.nl'. Dit biedt de gemeente inzicht in de tevredenheid van haar inwoners op uiteenlopende thema's. Ook peilt Etten-Leur de tevredenheid over de haar dienstverlening. Dit doet zij op verschillende momenten en op verschillende manieren. Al met al kan worden gesteld dat de gemiddelde inwoner van Etten-Leur tevreden is over zijn of haar woon- en leefomgeving en over de dienstverlening. De gemeente scoort namelijk op beide aspecten een ruime voldoende of zelfs hoger. De gemeente is aan het nadenken over het opzetten van een eigen Digipanel om de tevredenheid nog beter te kunnen duiden.	Er is in Geertruidenberg geen sprake van een periodiek onderzoek naar de beleving of tevredenheid van bewoners met de openbare ruimte. Onderzoek naar de mening over de dienstverlening van de gemeente geeft voor 2013, het laatst bekende jaar, scores tussen 6,8 en 7,5. Informatie over de klachten over 2016 en 2017 laat zien dat de meeste meldingen gaan over verhardingen en groenvoorziening.	De gemeente Halderberge meet de effectiviteit van haar beleid op het gebied van openbare ruimte aan 'het resultaat van de ontvangen signalen van de gebruikers van de openbare ruimte'. Als het gaat om klachten en meldingen is daar een goed beeld van te krijgen en is er meestal een snelle oplossing voorhanden. De signalen zullen echter grotendeels negatief (klachten) zijn. De gemeente heeft geen inzicht in de meningen van de bewoners over de openbare ruimte als geheel. Wellicht dat het digipanel hier een hulpmiddel bij kan zijn. Daarbij moet overigens ook bedacht worden dat er nog steeds een groep burgers is die niet digitaal bereikt kan worden.	Niet voor alle aspecten van het onderhoud en beheer van de openbare ruimte heeft de bewoner een voldoende over. Onderhoud van verhardingen en openbaar groen leveren in 2015 een 5,4 respectievelijk 5,5 op. Andere onderdelen worden wel voldoende beoordeeld. De wens van – sommige – bewoners om gericht knelpunten in hun eigen omgeving aan te pakken, is in het beleid van de gemeente geïntegreerd.

Bijlage 3 Samenvattend overzicht vier gemeenten

Op de volgende pagina wordt een samenvattend overzicht van de bevindingen voor de vier gemeenten gepresenteerd. Daarbij wordt een zogeheten verkeerslichten-methode toegepast. Dat maakt het mogelijk om in één oogopslag de bevindingen te zien.

Daarbij is een driepuntschaal gehanteerd. De bevinding kan zijn:

- De gemeente voldoet aan de norm (groen);
- De gemeente voldoet deels aan de norm (oranje);
- De gemeente voldoet niet aan de norm (rood).

Daarbij zijn de eerste en de laatste kwalificatie eenduidig. Het oordeel: deels voldaan kan een brede categorie omvatten. Maar in het algemeen is de strekking dat al aan een deel van norm wordt voldaan, maar dat nog een inspanning nodig is om volledig te voldoen.

Onderzoeksvraag	Roosendaal	Geertruidenberg	Etten-Leur	Halderberge
1 Wat valt er onder de openbare ruimte in deze gemeente?				
2 Hoe is het beleid (per onderdeel verlichting, straatreiniging etc.) tot stand gekomen?				
3 Heeft de gemeente SMART criteria en doelstellingen geformuleerd voor het beleid?				
4 Is er sprake van monitoring en evaluatie van het beleid? Wat is de beheercyclus?				
5 Welke taakverdeling is afgesproken, wie doet wat? Uitbesteden of zelf uitvoeren?				
6 Hoe is de klachtenafhandeling geregeld?				
7 Is er sprake van samenwerking met andere gemeenten?				
8 Hanteert de gemeente een bepaalde systematiek om tot budget te komen?				
9 Wordt er gebruik gemaakt van normkosten per onderdeel?				
10 Welke budgetten zijn toegewezen aan het beleid (en de onderdelen ervan)?				
11 Worden werkzaamheden samengevoegd om kosten te besparen?				
12 Wat zijn de werkelijke kosten van het onderhoud en beheer van de openbare ruimte?				
13 Hoe verhoudt de kostenopbouw zich tot de kostenopbouw door marktpartijen?				
14 Is er sprake van achterstallig onderhoud?				
15 Wat kost de klachtafhandeling?				
16 Wat is het effect van het gekozen beleid voor de inwoners van de gemeente?				
17 Op welke wijze zijn de inwoners betrokken?				
18 Hoe tevreden zijn de inwoners?				