



pro facto

juridisch en bestuurskundig
onderzoek / advies / onderwijs

Onderzoeksrapport rekenkamercommissie
Noordenveld - concept

Beheer Openbare Ruimte Noordenveld

Groningen, november 2012

Niko Struiksmā
Bert Schudde

ADRES

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

EMAIL

profacto@pro-facto.nl

INTERNET

www.pro-facto.nl



rijksuniversiteit
 groningen

Inhoud

ONDERZOEKSVRAGEN EN -AANPAK.....	1
1.1 BEHEERPLAN OPENBARE RUIMTE	1
1.2 ONDERZOEKSVRAGEN.....	3
1.3 AANPAK.....	4
AANLEIDING, DOELEN EN INVOERING BOR	5
2.1 INLEIDING	5
2.2 DOELEN.....	5
2.3 BESLUITVORMING OVER KWALITEITSNIVEAUS	7
2.4 DOORLICHTING BMC.....	10
2.5 BEOORDELING	11
HET BOR IN DE PRAKTIJK: DE UITVOERING.....	12
3.1 INLEIDING	12
3.2 UITVOERING OP TACTISCH NIVEAU	12
3.3 UITVOERING OP OPERATIONEEL NIVEAU	13
3.4 GEREALISEERDE KWALITEITSNIVEAUS: DE SCHOUWRAPPORTAGES	14
3.5 INZET MIDDELEN.....	16
3.6 STURING DOOR DE GEMEENTERAAD	16
3.7 TEVREDENHEID WIJK- EN BUURTVERENIGINGEN OVER HET BOR.....	18
3.8 BEOORDELING	21
CONCLUSIES: ANALYSE EN BEANTWOORDING ONDERZOEKSVRAGEN	22
4.1 INLEIDING	22
4.2 DEELVRAGEN TEN AANZIEN VAN DE DOELTREFFENDHEID	22
4.3 DEELVRAGEN TEN AANZIEN VAN DE UITVOERING	23
4.4 DEELVRAGEN STURING RAAD.....	24
4.5 OVERIGE DEELVRAGEN.....	24
4.6 BEANTWOORDING HOOFDVRAAG EN ALGEMENE CONCLUSIES	25
AANBEVELINGEN	26
BIJLAGE I: NORMENKADER.....	27
BIJLAGE II: BESTUDEERDE STUKKEN	28
BIJLAGE III: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN.....	29
BIJLAGE IV: OVERZICHT MIDDELEN BOR.....	30

Onderzoeksvragen en -aanpak

1.1 Beheerplan Openbare Ruimte

De kwaliteit van de openbare ruimte wordt bewaakt door de technische beheerders van de gemeente Noordenveld. Zij bepalen vanuit hun vakmanschap waar en wanneer welke onderhoudsmaatregelen genomen moeten worden. Daarbij moeten echter keuzes worden gemaakt en prioriteiten gesteld. Er spelen vragen als: mag er wel eens zwerfvuil in het groen liggen? Mag er verschil zijn tussen het onderhoud van wegen in woonwijken en die in het buitengebied? Moet een lantaarnpaal het altijd doen?

In 2007 heeft de gemeente Noordenveld een start gemaakt met het Beheerplan Openbare Ruimte (hierna: BOR). Met het BOR werd beoogd om te komen tot een helder gedefinieerd scenario waaraan de afdeling Openbare Werken & Accommodaties haar te behalen kwaliteitsniveau kan ontlenen. Dit kwaliteitsniveau was gerelateerd aan een beschikbaar te stellen budget.

Het BOR-model is een systematiek van ingenieursbureau Oranjewoud voor het beheer van de openbare ruimte. Het is een model voor integraal beheer van de openbare ruimte. De kern van het model is het proces van het maken van (bestuurlijke) keuzes en afspraken over de relatie tussen kwaliteit en kosten. Het is een model dat een leidraad biedt voor het hele proces, dus zowel op politiek-bestuurlijk niveau als op tactisch en operationeel uitvoerend niveau.¹

Het model ondersteunt het gehele proces: van beleidsvoorbereiding en bestuurlijke opdracht, consultatie van bewoners en het opstellen van scenario's tot en met de uitvoeringsplannen en het monitoren en evalueren van resultaten.

De kwaliteit van de openbare ruimte wordt meetbaar gemaakt aan de hand van foto's en kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren. Dit levert een vijftal kwaliteitsniveaus op, die in het geval van de gemeente Noordenveld zijn teruggebracht tot drie: laag, basis en hoog. In het BOR zijn deze kwaliteitsniveaus gekoppeld aan een budget door middel van een eenheidsprijs. Deze varieert per kwaliteitsniveau. Het kwaliteitsniveau maal de eenheidsprijs maal het areaal levert dus het benodigde budget op. Figuur 1 laat in een voorbeeld uit de

¹ Plan van aanpak beheerkwaliteit en budget in Noordenveld benoemd, 27 juni 2006

BOR kwaliteitscatalogus van de gemeente Noordenveld zien op wat voor manier deze kwaliteitsniveaus omschreven zijn.

FIGUUR 1.1: VOORBEELD KWALITEITSCATALOGUS: TECHNISCHE STAAT WISSELPERKEN

	<p>Kwaliteitsbeschrijving</p> <ul style="list-style-type: none"> - De vakken zijn gesloten - Geen schade of uitval <p>Kwaliteitsnorm: per 10m2</p> <ul style="list-style-type: none"> - < 5% heeft geen goede kwaliteit - Achterstand leidt niet tot structurele schade - < 5% uitval in de beplanting 	<p>Hoog</p>
	<p>Kwaliteitsbeschrijving</p> <ul style="list-style-type: none"> - De vakken zijn gesloten - Beperkte schade en enige uitval is zichtbaar <p>Kwaliteitsnorm: per 10m2</p> <ul style="list-style-type: none"> - < 20% heeft geen goede kwaliteit, of achterstand - Achterstand leidt niet tot structurele schade - < 20% uitval in de beplanting 	<p>Basis</p>
	<p>Kwaliteitsbeschrijving</p> <ul style="list-style-type: none"> - De vakken zijn niet gesloten - Beperkte schade en enige uitval is zichtbaar <p>Kwaliteitsnorm: per 10m2</p> <ul style="list-style-type: none"> - < 40% heeft geen goede kwaliteit, of achterstand - Achterstand leidt niet tot structurele schade - < 40% uitval in de beplanting 	<p>Laag</p>

Bron: BOR Noordenveld Kwaliteitscatalogus

Als onderdeel van de implementatie van het BOR vindt er een nulmeting plaats. Deze dient om het uitgangspunt in beeld te brengen. Daarnaast omvat het BOR het opstellen van de kwaliteitscatalogus en het inventariseren van het areaal en de eenheidsprijzen. Parallel hieraan loopt een proces van consultaties van de raad en bewonersorganisaties, dat de input levert voor het gewenste kwaliteitsniveau. Dit vindt vervolgens zijn weerslag in het beleidskader en de scenario's waaruit de raad een keuze maakt. De keuze voor het scenario wordt vervolgens vertaald in werkplannen en bestekken door de uitvoerende dienst.

Door middel van verschillende schouwen wordt de kwaliteit van het uitgevoerde beheer van de openbare ruimte vastgesteld. Dit gaat om wijkshouwen samen met de bewonersorganisaties, steekproefsgewijze controle van de eigen dienst en schouwen van externe deskundigen (beleidsschouw).

1.2 Onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie heeft onderzoek laten uitvoeren naar de doeltreffendheid en uitvoering van het BOR. Het onderzoek is verricht door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig onderzoek en juridisch advies. De resultaten zijn weergegeven in dit rapport.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Wat is de doeltreffendheid van het Beheerplan Openbare Ruimte en hoe verlopen de uitvoering door de ambtelijke organisatie en de sturing door de raad?

De deelvragen worden hieronder weergegeven. We onderscheiden daarbij drie thema's:

- § Doeltreffendheid
- § Uitvoering
- § Sturing

Daarnaast is er een 'restcategorie' met vragen die niet onder een van de drie thema's te scharen zijn.

De in het onderzoek onderscheiden deelvragen luiden als volgt.

Deelvragen ten aanzien van de doeltreffendheid

1. Welke doelen zijn bij invoering van het BOR geformuleerd?
2. Zijn de doelen sinds 2008 aangepast?
3. In welke mate zijn de doelen gerealiseerd?
4. Indien doelen niet (volledig) gerealiseerd zijn, wat zijn hiervoor dan de verklaringen?

Deelvragen ten aanzien van de uitvoering

5. Vormt het BOR in de praktijk de basis voor het beheer van de openbare ruimte?
Zo nee, waarom niet?
6. Vindt het beheer van de openbare ruimte in de praktijk plaats conform het BOR? Zo nee, waarom niet?
7. Zijn en waren de beschikbare middelen voldoende voor het realiseren van het gewenste onderhoudsniveau? Zo nee, wat waren de consequenties hiervan?
8. Welke invloed had de doorlichting van de afdeling Openbare Werken en Accommodaties op de uitvoering van het BOR?
9. Wordt het BOR jaarlijks geëvalueerd en wordt hiervan verslag gedaan in de normale planning- en controlcyclus?
 - a. Zo nee, waarom niet?
 - b. Zo ja, heeft dit geleid tot aanpassingen van (het ambitieniveau van) het BOR?
 - c. Zo nee, was hiertoe wel aanleiding?

Deelvragen sturing raad

10. Hoe heeft de gemeenteraad invulling gegeven aan zijn sturende rol?
11. Zijn vooraf kaders door de gemeenteraad gesteld?
12. Op welke wijze(n) is de gemeenteraad door B&W geïnformeerd over de uitvoering van het BOR?
13. Was deze informatie te karakteriseren als adequaat, tijdig en op maat?
14. Heeft de gemeenteraad invloed uitgeoefend op de uitvoering van het BOR?

Overige deelvragen

15. Hoe heeft de verantwoording aan de bevolking plaatsgevonden van een eventueel verschil tussen de in het BOR geformuleerde ambities en de daadwerkelijke uitvoering ervan?
16. Was de in de Programmabegroting 2011 geformuleerde ambitie om het kwaliteitsniveau te verhogen naar 'alles basis', reëel?

1.3 Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een documentstudie en interviews met sleutelfiguren. Bijlage II bevat een overzicht van de bestudeerde stukken. Aan de hand van een groepsgesprek met vertegenwoordigers van de raad en het bestuderen van de relevante raadsstukken is de sturing door de raad onderzocht. Bijlage III bevat een overzicht van de geïnterviewde personen. Tevens is er een korte internetenquête gehouden onder vertegenwoordigers van dorpsbelangenverenigingen en wijkbelangenverenigingen naar hun ervaringen met en tevredenheid over de BOR-systematiek.

Aanleiding, doelen en invoering BOR

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de aanleiding voor het BOR, de doelen en de invoering beschreven. Achtereenvolgens komen doelstellingen voor de invoering van het BOR-model, de doelstellingen voor het beheer van de openbare ruimte, de besluitvorming over de kwaliteitsniveaus en de doorlichting van de afdelingen Openbare Werken en Accommodaties door BMC aan de orde.

2.2 Doelen

Aanleiding

De aanleiding voor het invoeren van het BOR is, zo blijkt uit de interviews, de wens bij raad en college om het onderhoudsniveau van de openbare ruimte niet langer uitsluitend te laten bepalen door de beschikbare middelen. Men wenst een situatie waarin vooraf wordt vastgesteld welk onderhoudsniveau tegen welke kosten in een bepaald gebied moet worden gehaald. Dit moet tevens een actieve betrokkenheid van burgers bij het bepalen van het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte mogelijk maken. Het BOR-model van ingenieursbureau Oranjewoud biedt hiervoor een model. In 2006 brengt de raad zodoende een werkbezoek aan de gemeente Hoogezand-Sappemeer, waar al met deze BOR-systematiek wordt gewerkt.

Doelstellingen BOR

De gemeenteraad van Noordenveld besluit eind 2006 tot de invoering van het BOR-systeem voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte.² Het collegeadvies bij het voorstel noemt geen expliciet doel. De doelstelling van de invoering van het BOR-systeem is het baseren van het onderhoud en beheer van de openbare ruimte op een output model in plaats van op het tot dan toe gehanteerde input model. In het collegeadvies is dit als volgt omschreven:

Op dit moment wordt het beheer en het onderhoud van de openbare ruimte voor-

² Notulen Raadsvergadering 26 oktober 2006

namelijk bepaald op basis van input. (...) Een wenselijke situatie is waarin vooraf wordt vastgesteld welk onderhoudsniveau (per gebied) moet worden behaald. Toetsing kan dan ook plaatsvinden op basis van de output. Discussie vindt in een dergelijk geval vooraf plaats en niet uitsluitend achteraf. Afspraken over het te behalen onderhoudsniveau maken ook de participatie van burgers mogelijk. De gewenste situatie is mogelijk via de systematiek Beheer Openbare Ruimte (BOR).

Kenmerkend voor de BOR is: Verantwoordelijkheden liggen daar waar het moet; kaderstelling vindt plaats door de gemeenteraad.

De cyclus van planning en control is geïntegreerd in het BOR-model. De raad krijgt handvatten voor transparante besluitvorming. Het BOR-model sluit aan bij de door de gemeenteraad vastgestelde "verordening art. 212 gemeentewet". In artikel 12, lid 1 staat dat tenminste één keer in de vier jaar een nota openbare ruimte wordt vastgesteld.

Het BOR-model is volledig output gericht; dit maakt een aantal belangrijke zaken eenvoudiger te realiseren:

- burger- en bewonersparticipatie*
- benchmarking met ander BOR gemeenten.*

Het BOR-model geeft duidelijkheid aan de medewerker: "Wat wordt er van mij verwacht!"³

Aan de invoering van het BOR ligt een plan van aanpak ten grondslag. Dit is het *Plan van aanpak beheer kwaliteit en budget in Noordenveld* benoemd dat ingenieursbureau Oranjewoud in juni 2006 in opdracht van de gemeente heeft opgesteld. In dit plan wordt de doelstelling van het BOR-model als volgt omschreven:

*... De basisdoelstelling van het BOR-model is het bereiken van een optimale kwaliteit in het beheer door **vastomlijnde doelen, heldere afspraken en controleerbare resultaten.***

In de opvatting van Oranjewoud is kwaliteit niet per definitie het hoogst mogelijke niveau. Kwaliteit is: krijgen wat je wilt en afspreekt! Dat gaat om output ambities- en beleidsdoelen, heldere SMART bestuurlijke opdrachten, (meerjaren) beheerplannen met maatschappelijk gemotiveerde actieplannen en prestatiebestekken voor de daadwerkelijke uitvoering. ...

Doelstelling beheer openbare ruimte

³ Collegeadvies Invoeren BOR-systeem voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, d.d. 18 september 2006

De doelstelling van het programma beheer openbare ruimte staan in de begroting omschreven. In de begroting van 2008 is deze als volgt geformuleerd:

Tegen zo gering mogelijke maatschappelijke kosten realiseren, beheren en onderhouden van de openbare ruimte (leefomgeving/infrastructuur).

Deze hoofddoelstelling is uitgewerkt in 20 subdoelstellingen. In de doelstelling als zodanig is geen verwijzing naar het BOR opgenomen. In de begrotingen van 2009, 2010 en 2011 is de doelstelling als volgt omschreven:

Het beleid rondom het beheer van de Openbare ruimte is gericht op:

(...) - Het tegen zo gering mogelijke maatschappelijke kosten (conform beheersscenario) realiseren, beheren en onderhouden van een leefbare en verzorgde openbare ruimte.(...)

Met de toevoeging (*conform beheersscenario*) is de BOR-systematiek dus in de doelstellingen in de begroting verankerd. Het beheersscenario omschrijft het kwaliteitsniveau waar binnen de BOR-systematiek voor gekozen is.

2.3 Besluitvorming over kwaliteitsniveaus

Het besluit tot invoering van het BOR wordt 26 oktober 2006 genomen en behelst het invoeren van een door ingenieursbureau Oranjewoud ontwikkeld model voor het beheer van de openbare ruimte. In het project heeft Oranjewoud de implementatie van het BOR-model in de gemeente voorbereid en begeleid. Hiermee was een bedrag van € 122.500 gemoeid. Dat is exclusief de inzet van uren vanuit de ambtelijke organisatie. Deze inzet is in het oorspronkelijke plan op 288,5 dagen begroot. Het oorspronkelijke plan is om de systematiek per april 2007 in te voeren. Deze planning wordt niet gehaald.⁴

De nulmeting wordt in het voorjaar van 2007 uitgevoerd en ook de kwaliteitscatalogus wordt dat voorjaar opgeleverd (21 maart 2007). Op 31 oktober 2007 is er een informele bijeenkomst met de raad, waarin in workshops over de gewenste kwaliteit wordt gediscussieerd. Op 20 maart 2008 is er een Workshop met de bewoners, waarin hun wensbeeld wordt bepaald. Het beleidskader *Kwaliteit geBORgd in Noordenveld* is op 16 april 2008 gereed. In dit beleidskader worden zeven scenario's beschreven, in budget variërend van € 4,2 miljoen (scenario Handhaven huidig budget) tot € 6,9 miljoen (scenario Referentie alles hoog). In september 2008 besluit het college de raad drie scenario voor te leggen. In deze scenario's is het gewenste kwaliteitsbeeld gekoppeld aan een budget:⁵

1. Huidig budget (€ 4.348.500,-)
2. Alles basis (€ 4.867.000,-)
3. Standaard met parels (€ 5.011.000,-).⁶

De raad neemt een besluit in de vergadering van 30 oktober 2008. Raadsbreed gaat de voorkeur uit naar het scenario Standaard met parels. De raad slaagt er echter niet in de

⁴ Tijdschema implementatie BOR Noordenveld, 25 juli 2006

⁵ Dit budget omvat alle middelen die met het BOR gemoeid zijn, dus zowel externe kosten als de inzet van mensen en materieel van de gemeente.

⁶ Collegaadvis Keuze BOR scenario d.d. 16 september 2008

benodigde financiële ruimte te vinden. De raad kiest voor het scenario Huidig budget en geeft het college de opdracht in de voorjaarsnota van 2009 de financiële ruimte te presenteren voor een hoger ambitieniveau. In 2009 wordt de BOR-systematiek in de praktijk ingevoerd.

In de voorjaarsnota 2009 komt er een voorstel voor een extra investering van € 150.000 voor de renovatie van slechte stukken groen. Vervolgens is in 2010 het kwaliteitsniveau “Alles Basis” in de begroting opgenomen. De middelen die bij het scenario “Alles basis” horen zijn echter niet vrij gemaakt. De middelen liggen nog steeds op het niveau dat hoort bij het scenario “Huidig budget”, dat op een groot aantal onderdelen een lager kwaliteitsniveau kent. De begroting maakt van dit feit geen expliciete melding. De jaarrekening van 2010 vermeldt het als volgt:

De gewenste kwaliteit voor het beheer van de openbare ruimte is ‘Alles Basis’. Er wordt echter gewerkt met het scenario ‘ huidig budget’, omdat niet alle financiële middelen beschikbaar zijn gesteld.⁷

Budget en kwaliteitskader zijn dus van elkaar losgekoppeld. Men kiest wel voor het kwaliteitsniveau “Alles basis”, maar maakt daar niet de benodigde middelen voor vrij. In de begroting van 2011 wordt deze werkwijze ook als zodanig omschreven:

Het beheren van de onderdelen groen, verharding en meubilair op niveau huidig budget en daarbij door efficiëncyslagen en innovatief aanbesteden streven naar het niveau “Alles Basis”.⁸

De onderstaande tabellen geven de kwaliteitsniveaus weer van de verschillende onderdelen uit het BOR, zoals die horen bij het scenario Huidig budget en het scenario Alles basis. De gele cellen met de letter B duiden een basisniveau aan. De oranje cellen met de letter L duiden een laag niveau aan. Het BOR-systeem omschrijft deze niveaus als volgt:

Basis: redelijk onderhouden omgeving, incidenteel kleine achterstand, enkele lichte schades, niet storend vuil of onvoldoende onderhouden.

Laag: structurele achterstanden in onderhoud, enige mate van ernstige schades, vuil, versleten. Extra inspanning nodig voor herstel.⁹

Deze kwaliteitsniveaus zijn nader uitgewerkt in de Kwaliteitscatalogus BOR Noordenveld. Dit document beschrijft aan de hand van foto's de kwaliteitsniveaus hoog, basis en laag in kwantitatieve en kwalitatieve termen voor alle onderdelen van de openbare ruimte die onder het BOR vallen.

⁷ Jaarrekening gemeente Noordenveld 2010

⁸ Programmabegroting gemeente Noordenveld 2011

⁹ BOR-schouwrapportage 2009

TABEL 2.1: KWALITEITSNIVEAU'S VOLGENS SCENARIO HUIDIG BUDGET

	Centra	Hoofdwegen	Bedrijven-terreinen	Sport en recreatie	Woongebied	Buitengebied	Accenten	Begraafplaats
Verzorging	B	B	B	B	B	B	B	B
Groen	B	L	B	L	B	L	B	B
Meubilair	B	L	L	L	B	L	B	B
Asfaltverharding	B	B	L	L	B	L	L	B
Elementenverharding	B	B	L	L	B	L	L	B
Overige verharding	B	B	L	L	B	L	L	B

Bron: collegeadvies keuze BOR-scenario

TABEL 2.2: KWALITEITSNIVEAU'S VOLGENS SCENARIO ALLES BASIS

	Centra	Hoofdwegen	Bedrijven-terreinen	Sport en recreatie	Woongebied	Buitengebied	Accenten	Begraafplaats
Verzorging	B	B	B	B	B	B	B	B
Groen	B	B	B	B	B	B	B	B
Meubilair	B	B	B	B	B	B	B	B
Asfaltverharding	B	B	B	B	B	B	B	B
Elementenverharding	B	B	B	B	B	B	B	B
Overige verharding	B	B	B	B	B	B	B	B

Bron: collegeadvies keuze BOR-scenario

Door de recessie en de daarmee samenhangende dalende uitkering uit het Gemeentefonds moet ook de gemeente Noordenveld bezuinigen. In de voorjaarsnota van 2011 is voor 2012 een taakstelling opgenomen van € 955.920 oplopend naar € 2.086.641 in 2015. Hiervan moet ieder jaar € 500.000 uit het beheer van de openbare ruimte komen. Dit leidt tot de aanpassing van het kwaliteitsniveau in het beheersscenario naar "alles laag".

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteitsniveaus.

TABEL 2.3: KWALITEITSNIVEAUS IN DE BEHEERSCENARIO'S

PERIODE	BRON/DOCUMENT	OMSCHRIJVING KWALITEITSNIVEAU
2009	Begroting 2009	"Conform het gekozen beheersscenario 2009"
	Raadsbesluit 30 oktober 2008	"1. Kiezen voor scenario 'Huidig budget' 2. Instemmen met de spelregels van BOR om de kwaliteit van de openbare ruimte te waarborgen. 3. In de voorjaarsnota 2009 financiële ruimte presenteren voor een hoger ambitieniveau."
	Voorjaarsnota 2009	"Ten aanzien van de scenario's "Alles Basis" en "Standaard met Parels" is het de bedoeling dat het

		groen eerst volledig op niveau wordt gebracht zodat de huidige, slechte stukken groen ook weer effectief onderhouden kunnen worden. Het gaat hierbij vooralsnog om het renoveren van het groen voor een bedrag van € 150.000. Uiteindelijk is het de bedoeling om het gehele budget volledig op te nemen in de begroting.”
2010	Begroting 2010	<p>Het beheren van de totale Openbare Ruimte op niveau “Basis”.</p> <p>Ten aanzien van het scenario “Alles Basis” is het de bedoeling dat het groen eerst volledig op niveau wordt gebracht zodat de huidige, slechte stukken groen ook weer effectief onderhouden kunnen worden. Het gaat hierbij vooralsnog om het renoveren van het groen voor een bedrag van € 150.000,- .</p> <p>Het wegenonderhoud zal uitgevoerd worden op basis van het beheerscenario “Alles Basis”. Er is een apart krediet beschikbaar voor de Zevenhuisterweg. In 2010 wordt de Zevenhuisterweg gereconstrueerd.</p>
2011	Begroting 2011	Het beheren van de onderdelen groen, verharding en meubilair op niveau huidig budget en daarbij door efficiencyslagen en innovatief aanbesteden streven naar het niveau “Alles Basis”.
	Voorjaarsnota 2011	“Ondanks deze risico’s stellen wij voor om het onderhoudsniveau te verlagen van “basis” naar “laag” en achten wij een dergelijke keuze aanvaardbaar en monitoren jaarlijks de staat van de wegen zodat de financiële gevolgen op de lange termijn duidelijker in beeld komen.”
2012	Begroting 2012	Alles laag.

2.4 Doorlichting BMC

Begin 2009 wordt de afdeling Openbare Werken en Accommodaties doorgelicht door BMC in opdracht van het hoofd van de afdeling in samenspraak met de directeur-secretaris. De aanleiding is de traagheid waarmee de invoering van de BOR-systematiek gepaard gaat. De opdracht aan BMC bestond uit een analyse van het functioneren van de afdeling Openbare Werken in het kader van het BOR. Het rapport is kritisch over de manier waarop leiding werd gegeven aan de invoering van het BOR door de afdeling. De kritiek richt zich met name op de manier waarop de missie en visie op het BOR zijn uitgewerkt, de uitwerking van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden, de planmatige en bedrijfsmatige sturing, en een beperkt oplossend vermogen. Het rapport komt met een groot aantal verbeterpunten. Dit betreft punten als het actualiseren van de missie en visie van de afdeling, het opstellen van een plan van aanpak voor het invoeren van het BOR, inclusief het inlopen van achterstanden, het vanaf dat moment betrekken van belanghebbenden bij dit proces en het zo spoedig mogelijk inrichten van de bedrijfsvoering voor het verkrijgen van de juiste sturingsinfor-

matie.¹⁰ Deze verbeterpunten worden, zo blijkt uit de interviews, door de afdeling omgezet in een visiestuk: *Visie Openbare Werken "O.W. en vogue" 2015*.¹¹ Dit stuk heeft betrekking op de interne bedrijfsvoering van openbare werken. Het beschrijft hoe de invoering van het BOR en bezuinigingen zouden moeten leiden tot een nieuwe opzet en organisatie van openbare werken, waarin efficiënter wordt gewerkt. De visie op openbare werken sluit aan op de aanbevelingen uit het BMC rapport naar een nieuwe inrichting van Openbare Werken en Accommodaties en bevat voorstellen om het BOR planmatiger en efficiënter uit te voeren en deze processen beter te monitoren.

Dit visiestuk wordt op 11 mei 2011 in het overleg van het management team van de gemeente besproken. Het stuk wordt beoordeeld als een goede eerste aanzet, maar nog wel te algemeen. Er wordt besloten de visie als opiniërend stuk aan het college voor te leggen. In februari 2012 worden de hoofdpunten uit het visiedocument in een vertrouwelijk collegeadvies aan het college voorgelegd.¹² Dit wordt besproken in de collegevergadering van 14 februari 2012. Het college heeft nog geen besluit over het voorstel genomen. Hiermee is duidelijk welke stappen formeel genomen zijn na aanleiding van het BMC-rapport. Het is goed mogelijk dat de afdeling zaken uit het BMC-rapport gaandeweg heeft opgepakt en verbeterd. Of en in welke mate dit is gebeurd hebben de onderzoekers niet vast kunnen stellen.

2.5 Samenvatting en beoordeling van de doelstelling en invoering van het BOR door de onderzoekers

Het BOR is ingevoerd met de wens de raad een instrument te geven waarin ze haar kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het beheer van de openbare ruimte kan versterken. Een van de belangrijkste doelen is dat de gewenste kwaliteit van het beheer van de openbare ruimte leidend is en niet het budget. Met de keuze voor het scenario ' huidig budget ' laat de raad die doelstelling uit 2006 al op het eerste moment, bij de keuze voor een BOR-scenario in oktober 2008, los. In plaats van de output, de gewenste kwaliteit, blijft de input, het beschikbare budget, leidend.

De implementatie van de systematiek duurt lang. Het duurt ruim twee jaar voordat er een scenario voor de raad ligt waarover hij zich uit kan spreken. In 2009 wordt dan voor het eerst met de BOR-systematiek gewerkt. Deze traagheid vormde aanleiding tot een onderzoek van BMC naar de afdeling Openbare Werken en Accommodaties. Het duurt vervolgens bijna twee jaar voor de aanbevelingen uit het BMC rapport hun weerslag vinden in een visie van de afdeling openbare werken op de uitvoering van de BOR. Na bijna 9 maanden wordt de visie in februari 2012 (als ook het rekenkameronderzoek loopt) in het college besproken.

¹⁰ Organisatieonderzoek afdeling openbare Werken en Accommodaties, definitief rapport, BMC, 1 juli 2009

¹¹ Dit stuk is niet gedateerd. Uit de inhoud van het stuk valt op te maken dat het uit 2011 komt.

¹² Collegeadvies 7 februari 2012

Het BOR in de praktijk: de uitvoering

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de uitvoering van het BOR beschreven. Achtereenvolgens komen de uitvoering op tactisch en operationeel niveau, de gerealiseerde kwaliteitsniveaus, de tevredenheid van wijk- en buurtverenigingen en de kaderstellende en controlerende rol van de raad aan de orde.

3.2 Uitvoering op tactisch niveau

Een deel van de uitvoering van beheerstaken in de openbare ruimte wordt door de afdeling Openbare Werken & Accommodaties zelf gedaan en een deel besteedt de gemeente uit. Het groenbeheer in de centra van de dorpskernen en op de begraafplaatsen wordt door de gemeente zelf gedaan. Ook in het buitengebied voert de gemeente een deel van het beheer zelf uit. Het overige groenbeheer in de dorpskernen en de overige delen van het beheer in het buitengebied wordt aanbesteed. Waar het werk om wat meer precisie vraagt bestaat de voorkeur om het in eigen beheer te doen. Bij de uitvoering van het BOR zijn drie teams van Openbare Werken & Accommodaties betrokken. Het team realisatie en beheer is onder meer verantwoordelijk voor het beleid, beleidsvoorbereiding, aanbestedingen, de organisatie van de beleidsschouwen, etc. Onder het team wijkbeheer valt de buitendienst, die zorgt voor de uitvoerende werkzaamheden en de wijkschouwen met de burgers. Het team centrale diensten omvat de chauffeurs en de uitvoering van de afvalinzameling.

Beslissingen op tactisch niveau vinden plaats volgens het BOR. Planning en aanbesteding van werkzaamheden gebeurt op basis van het vastgestelde beeldkwaliteitsniveaus. Voor veel zaken is het BOR leidend, maar er spelen ook andere overwegingen. Zo wordt vanuit doelmatigheidsoverwegingen het wegonderhoud (wel onder het BOR) en onderhoud aan riolering (niet onder het BOR) gezamenlijk opgepakt.

Aanbesteding loopt volgens het BOR. Dat betekent dat in het bestek de vereiste beeldkwaliteitsniveaus staan omschreven en dat de inschrijver zich hier aan verbindt. De gunning is op basis van de laagste prijs. In het contract is een boeteclausule opgenomen die in werking treedt als de opdrachtnemer de afgesproken kwaliteit niet levert. Sinds 2010 handhaaft de gemeente hier ook op. In eerdere jaren was deze clausule wel opgenomen in de contracten,

maar werd deze niet gehandhaafd; 2009 werd als overgangsjaar beschouwd. Dit was om de gemeente als opdrachtgever en contractpartijen te laten wennen aan de nieuwe situatie. De opgelegde boetes bestonden uit maximaal enkele duizenden euro's.

Bij de aanbesteding speelt een secundair doel mee, namelijk dat de gemeente de uitvoering van het groenbeheer bij voorkeur aan SW bedrijf Novatec gunt, om daarmee tegemoet te komen aan de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van Werk en Inkomen. Hiervoor is in 2008 een verordening opgesteld die Novatec het alleenrecht gunt op het onderhoud van het openbaar groen in de gemeente Noordenveld. Deze verordening is op verzoek van Novatec opgesteld. Vanuit beleidsinhoudelijke overwegingen is in 2011 besloten het groenbeheer van 2012 niet rechtstreeks aan Novatec te gunnen, maar bij wijze van pilot deze openbaar aan te besteden.¹³

De verantwoording van de kwaliteit van het beheer van de openbare ruimte gebeurt conform de BOR-systematiek aan de hand van verschillende beleidsschouwen. Ook de bewonersparticipatie gaat middels wijkschouwen conform de BOR-systematiek.

In een aantal wijken en dorpen wordt één keer per jaar samen met de wijk-, buurt- of dorpsvereniging een wijkschouw gehouden. Het is de bedoeling dat dit op termijn in alle wijken en buurten gebeurt. De wijkschouw is bedoeld om o. a. draagvlak voor het BOR te creëren en om ervoor te zorgen dat de gemeente zich aan haar afspraken over het wijkbeheer houdt. De wijkschouw wordt voorbesproken door de wijkvereniging en een medewerker van de gemeente. Ook vindt er een voorschouw plaats. Dit levert een lijst op van concrete knelpunten in het openbaar beheer waarnaar tijdens de schouw gekeken wordt. Over deze punten wordt dan tijdens de schouw een concrete beslissing genomen, binnen de bestaande budgettaire kaders.

3.3 Uitvoering op operationeel niveau

Op operationeel niveau is het BOR het uitgangspunt. Dat wil zeggen, bij het beheer van de openbare ruimte is de gewenste beeldkwaliteit leidend. Een belangrijk uitgangspunt van het BOR is dat als de kwaliteit voldoet aan het afgesproken niveau, er geen inzet nodig is. In het BOR is bijvoorbeeld aangegeven dat het gras in parkjes een bepaalde maximale lengte mag hebben, bijvoorbeeld 10 centimeter. Als het gras er 8 centimeter hoog is, hoeft er dus niet gemaaid te worden, ook al is het al enige tijd geleden dat dat gebeurd is. Voorheen werd er volgens een vast ritme gemaaid, bijvoorbeeld elke twee weken, ook als het gras nog niet hoog was. Het is overigens aan de aannemer om beleid te formuleren voor de wijze waarop het onderhoud plaatsvindt, zolang hij maar voldoet aan de vereiste kwaliteit. Als het gaat om bijvoorbeeld zwerfvuil in bermen is op grond van het BOR een bepaalde hoeveelheid vuil toegestaan. De aannemer kan er zelf voor kiezen om:

- § al het zwerfvuil te laten verwijderen en pas terug te komen als er te veel zwerfvuil aanwezig is
- § een deel van het zwerfvuil te laten verwijderen zodat het voldoet aan het vereiste beeldkwaliteitsniveau.

In het eerste geval is de frequentie lager maar is er meer tijd nodig dan in het tweede geval. Het is aan de uitvoerder om hierin een keuze te maken.

¹³ Over dit punt is contact geweest met Henriët van der Berg, jurist gemeente Noordenveld.

Uit de interviews blijkt dat het de uitvoerende mensen en externe partijen moeite kost om conform het uitgangspunt van de BOR te werken. Medewerkers in de uitvoering zijn gewend aan een bepaalde werkwijze en passen zich niet altijd makkelijk aan. Dit geldt met name voor de medewerkers in de buitendienst. Een aantal ziet het nut er niet van in, men doet het zoals men het altijd heeft gedaan. Er bestaat de neiging vast te houden aan de rondes die men altijd al maakte en bij twijfel schoffelt of maait men sneller te veel dan te weinig, omdat men nog niet gewend is aan de lagere eisen die het BOR soms stelt. Waar een aannemer vroeger aan een inspanningsverplichting voldeed (bijv. 20 keer maaien per seizoen, ongeacht de hoogte van het gras), geldt nu een resultaat verplichting: het gras mag niet hoger worden dan de afgesproken hoogte. Als dit met 18 keer maaien kan is dat prima, is 22 keer maaien nodig, dan dient dit ook te gebeuren.

Het kost uitvoerenden dus soms moeite de afgesproken kwaliteit te leveren. Dit komt omdat deze ofwel hoger is dan men gewend is (en dus meer inzet vereist) ofwel lager is (en beneden de eigen kwaliteitsnormen ligt). Dit laatste geval speelde mee bij de aanbestedingsronde van 2012. Een van de potentieel geïnteresseerde aannemers meldde de gemeente niet te zullen inschrijven, omdat de aannemer de naam van zijn bedrijf niet aan het gevraagde lage kwaliteitsniveau wilde verbinden.

3.4 Gerealiseerde kwaliteitsniveaus: de schouwrapportages

Voor de eerste twee jaren waarin conform de BOR-systematiek is gewerkt zijn schouwrapportages beschikbaar. In 2009 ligt het ambitieniveau én dat van de middelen op het niveau 'huidig budget'. In 2010 ligt het ambitieniveau op 'alles basis', maar het budget op het niveau 'huidig budget'. De schouwrapportages worden door de afdeling Openbare Werken en Accommodaties opgesteld op basis van verschillende schouwrondes langs 64 locaties verdeeld in de gemeente. Deze schouwrondes worden deels door de gemeente en deels door Oranjewoud uitgevoerd.¹⁴ De schouwrapportages worden door de ambtelijke dienst als agendapunt ingebracht voor de collegevergaderingen en indien nodig toegelicht. De gerealiseerde kwaliteit wordt opgenomen in de planning en controlcyclus.

De onderstaande tabellen geven aan in hoeverre de gerealiseerde kwaliteitsniveaus afwijken van de scenario's 'huidig budget' en 'alles basis'. Wat opvalt, is dat de positieve afwijkingen ten opzichte van het scenario 'huidig budget' met name op de begraafplaatsen zitten en op onderdelen waar volgens het scenario een 'laag niveau' volstaat. In 2009 is de asfaltverharding op hoofdwegen en de elementenverharding in het woongebied onder de maat, evenals het groen op bedrijven-, sport- en recreatieterreinen. In 2010 zakt ook asfaltverharding in het woongebied en de overige verharding in het woon- en buitengebied beneden het afgesproken kwaliteitsniveau. Waar onderdelen van het groen in 2009 nog onvoldoende waren zijn deze in 2010 minimaal op het afgesproken niveau.

TABEL 3.1: VERSCHIL BEHAALD KWALITEITSNIVEAU EN SCENARIO HUIDIG BUDGET (2009)

	Centra	Hoofdwegen	Bedrijven- terreinen	Sport en recreatie	Woongebied	Buitengebied	Accenten	Begraafplaats
Verzorging								

¹⁴ Het gaat hier om de beleidsschouwrondes en wegininspecties; de resultaten van de wijkschouwen die in samenwerking met de buurtorganisaties gehouden worden, worden hierin niet meegenomen.

Groen		Pos. (L)	Neg.	(L)		Pos. (L)		Pos.
Meubilair		Pos. (L)	Pos. (L)	Pos. (L)		Pos. (L)		Pos.
Asfaltverharding	Pos.	Neg.	Pos. (L)	Pos. (L)		Pos. (L)	Pos. (L)	-
Elementenverharding			Pos. (L)	Pos. (L)	Neg.	Pos. (L)	Pos. (L)	
Overige verharding	-	-	-(L)	-(L)		-(L)	-(L)	Pos.

Bron: BOR-schouwrapportage 2009

TABEL 3.2: VERSCHIL BEHAALD KWALITEITSNIVEAU EN SCENARIO ALLES BASIS (2009)

	Centra	Hoofdwegen	Bedrijven- terreinen	Sport en recreatie	Woongebied	Buitengebied	Accenten	Begraafplaats
Verzorging								
Groen			Neg.	Neg.				Pos.
Meubilair			Pos.					Pos.
Asfaltverharding	Pos.	Neg.	Pos.					-
Elementenverharding					Neg.			
Overige verharding	-	-	-	-		-	-	Pos.

Bron: BOR-schouwrapportage 2009

TABEL 3.3: VERSCHIL BEHAALD KWALITEITSNIVEAU EN SCENARIO HUIDIG BUDGET (2010)

	Centra	Hoofdwegen	Bedrijven- terreinen	Sport en recreatie	Woongebied	Buitengebied	Accenten	Begraafplaats
Verzorging								
Groen		Pos.(L)		Pos. (L)		Pos. (L)		Pos.
Meubilair	Pos.	Pos.(L)	Pos. (L)	Pos. (L)		Pos. (L)		Pos.
Asfaltverharding		Neg	Pos. (L)	Pos. (L)	Neg	Pos. (L)	Pos. (L)	-
Elementenverharding			Pos. (L)	Pos. (L)	Neg	Pos. (L)	Pos. (L)	
Overige verharding	-	Pos.	-(L)	Pos. (L)	Neg	(L)	-(L)	

Bron: BOR-schouwrapportage 2010

TABEL 3.4: VERSCHIL BEHAALD KWALITEITSNIVEAU EN SCENARIO ALLES BASIS (2010)

	Centra	Hoofdwegen	Bedrijven- terreinen	Sport en recreatie	Woongebied	Buitengebied	Accenten	Begraafplaats
Verzorging								
Groen								Pos
Meubilair	Pos.		pos					Pos
Asfaltverharding		Neg	Pos		Neg			-
Elementenverharding					Neg		pos	
Overige verharding	-	Pos	-		Neg	Neg	-	

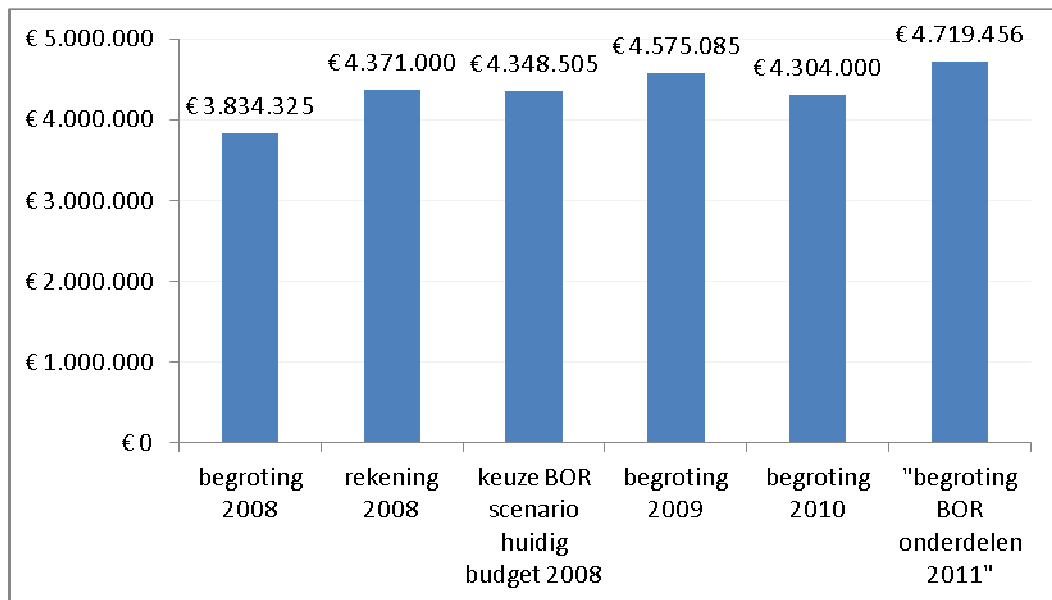
Bron: BOR-schouwrapportage 2010

3.5 Inzet middelen

De onderstaande figuur 3.5 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de middelen die gemoeid waren met de uitvoering van de BOR in 2008, 2009 en 2010. Deze zijn door de onderzoekers afgeleid uit de productramingen. De figuur geeft tevens de middelen weer die bij de keuze voor het scenario huidig budget hoorden en een afzonderlijke opgave van de begroting BOR onderdelen 2011.

Het overzicht laat zien dat het bedrag dat jaarlijks met de BOR gemoeid is tussen de € 4,3 en 4,7 miljoen euro schommelt.¹⁵ De begroting van 2008 ging uit van € 3,8 miljoen. Dit was exclusief een investering van circa € 1 miljoen in wegen die als “kapitaalgoederen” in collegeadvies Keuze BOR scenario vermeld stond. Deze zijn echter niet vermeld in de productramingen. In 2009 is € 150.000 geïnvesteerd in het wegwerken van achterstanden in het groenonderhoud.

FIGUUR 1: MIDDELEN BOR



Op hoofdlijnen liggen de middelen BOR in 2008, 2009 en 2010 dus op het niveau dat is afgesproken met de raad. In 2011 liggen ze hier boven. De verschillende posten binnen het BOR budget laten echter grote verschuivingen zien. De reden voor deze verschuivingen is bij de onderzoekers niet bekend. Bijlage IV geeft een overzicht van de posten binnen het BOR-budget.

3.6 Sturing door de gemeenteraad

De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende rol, ook met betrekking tot het BOR. Idealiter stelt het dus de kaders waaraan de uitvoering van het BOR zou moeten voldoen. Op grond van tijdige, volledige en proactieve informatie van het college wordt de raad in staat gesteld de uitvoering te controleren.

¹⁵ De verhoging van de “begroting BOR onderdelen 2011” ten opzichte van eerdere jaren zit voornamelijk in een extra structureel budget vervangingsinvesteringen openbare verlichting.

Daarnaast speelt mee dat er op de achtergrond impliciet en expliciet meer doelen en overwegingen bij de raad spelen in het beheer van de openbare ruimte, dan alleen de doelen die in het BOR genoemd staan. Een voorbeeld hiervan is het verschaffen van werk aan de GR Novatec.

Bij de keuze voor het BOR-scenario in oktober 2008 worden afspraken met de raad gemaakt over de wijze waarop de raad over de uitvoering van het BOR geïnformeerd wordt. Deze informatie wordt opgenomen reguliere planning- en controlcyclus. De raad wordt conform deze afspraak geïnformeerd.

De controlerende rol van de raad beperkt zich grotendeels tot het vaststellen van de jaarrekening. De verantwoordingsinformatie over de gerealiseerde kwaliteitsniveaus bij het beheer van de openbare ruimte in de jaarrekening of anderszins is beperkt. Een voorbeeld hiervan is het ontbreken van de BOR-schouwrapportage in de informatievoorziening aan de raad. Deze rapportage maakt op een heldere wijze inzichtelijk in hoeverre de gewenste kwaliteitsniveaus gerealiseerd zijn. De BOR-schouwrapportage maakte in 2009 nog wel onderdeel uit van de informatievoorziening aan de raad. Bij de schouwrapportage van 2010 is dit niet het geval. Ook krijgt de raad geen goed inzicht van de financiële middelen die met het BOR gemoeid zijn. De financiële verantwoordingssystematiek in de begroting en jaarrekening sluit slecht aan bij het BOR. Het BOR(budget) is geen product, maar de optelsom van verschillende (deel-)producten.

Het BOR-budget is onderdeel van het programma Beheer Openbare Ruimte en bevat de onderdelen die onder het planmatig beheer vallen. Deze onderdelen staan omschreven in het collegebesluit Keuze BOR scenario, dat in 2008 de basis vormde voor de besluitvorming over het te kiezen scenario.¹⁶ Alle onderdelen die met het planmatig beheer van de openbare ruimte te maken hebben binnen het Programma Beheer Openbare Ruimte vallen onder het BOR. Onderdelen die niet onder het BOR vallen zijn service en beleidstaken, het product Verkeersveiligheid, de post kapitaallasten, het onderhoud van de riolering, bruggen en duikerbruggen en het waterbeheer. Het BOR-budget als zodanig is in begrotingstermen geen product van de gemeente, eerder een optelsom van verschillende producten en onderdelen daarvan. In de begroting en jaarrekening wordt over het BOR-budget niet afzonderlijk gerapporteerd. De raad wordt dus niet afzonderlijk geïnformeerd over de middelen die met het BOR gemoeid zijn en hoe deze zijn besteed.

De informatie aan de raad over het beheer van de openbare ruimte en de uitvoering van het BOR is dus niet te kwalificeren als tijdig, volledig en pro-actief. De raad heeft overigens ook niet expliciet gevraagd naar meer of nadere informatie over het BOR.

De raad stelt zijn kaders ten aanzien van het beheer van de openbare ruimte voornamelijk door het vaststellen van de begroting en jaarrekening. Een belangrijk doel achter het besluit om de BOR-systematiek in 2006 in te voeren is losgelaten, namelijk de koppeling van het budget aan afspraken over de kwaliteit van het beheer van de openbare ruimte. Ondanks het invoeren van een nieuwe systematiek is in de praktijk voor de raad nog steeds het budget leidend. Wel is er meer inzicht in de kwaliteit van het beheer van de openbare ruimte.

¹⁶ Collegeadvies Keuze BOR scenario d.d. 16 september 2008

3.7 Tevredenheid wijk- en buurtverenigingen over het BOR

Door het houden van wijkschouwen onderhoudt de gemeente intensief contact met bewonersorganisaties zoals wijkbelangenverenigingen en wijk-, buurt en dorpsverenigingen over de kwaliteit van het beheer van de openbare ruimte. In nog niet alle wijken en buurten is een dergelijke vereniging actief.

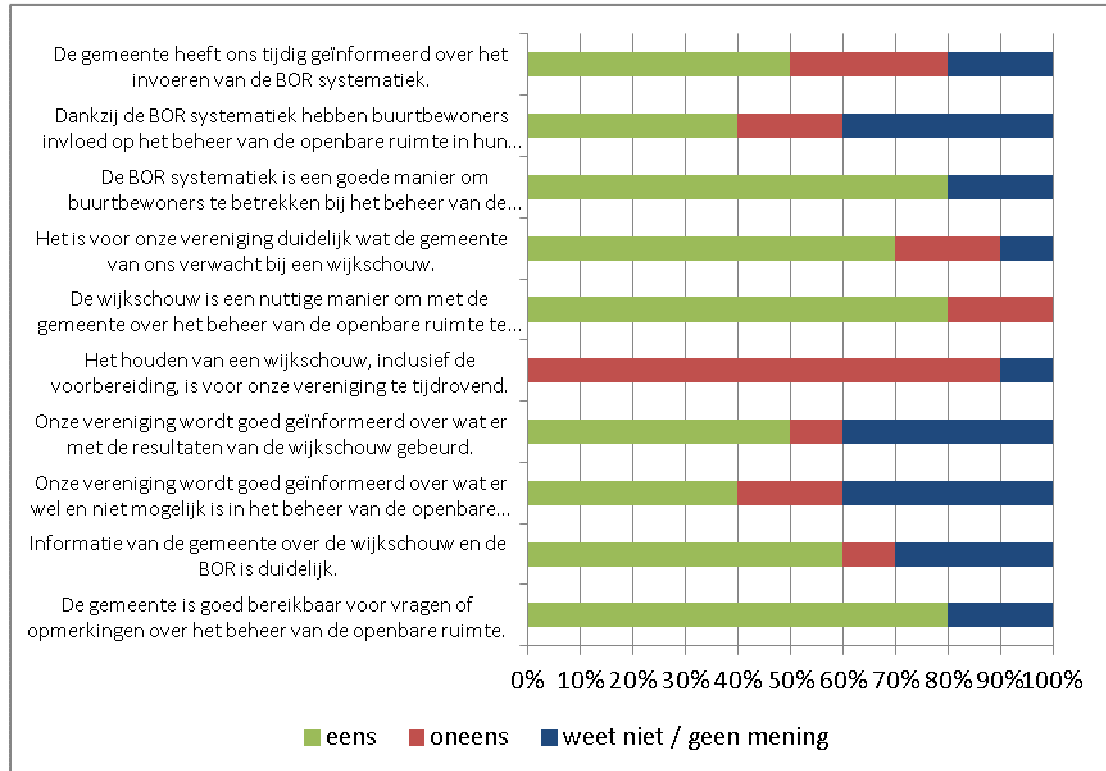
Resultaten enquête

Er is een internetenquête uitgezet onder 23 wijk-, buurt-, dorps- en (belangen)verenigingen. Hiervan zijn er twee in oprichting. Uiteindelijk zijn er 10 bruikbare lijsten ontvangen. Dat levert een respons op van 43%.

De meeste van de verenigingen die gereageerd hebben bestaan al lang. Slechts Twee van hen bestaan 5 jaar of korter. In zes gevallen geven de respondenten aan dat er een wijkschouw gehouden wordt. In de overige gevallen zijn er wel plannen (2), weet men het niet (1) of wordt er geen wijkschouw gehouden (1). Het beheer van de openbare ruimte is een belangrijk onderwerp voor de wijk- en buurtverenigingen. Twee derde van de respondenten geeft aan regelmatig of vaak te worden aangesproken door buurtgenoten over zaken die te maken hebben met het beheer van de openbare ruimte of dat dit op een vergadering ter sprake komt. Het BOR als zodanig is ook bekend bij de respondenten. Slecht 2 van de 10 geven aan niet of nauwelijks van het BOR op de hoogte te zijn.

De respondenten is een aantal stellingen voorgelegd over de manier waarop de gemeente de BOR-systematiek inzet. Figuur 2 geeft een overzicht van de antwoorden. Samengevat is het BOR een goede en nuttige manier om met de gemeente over het beheer van de openbare ruimte te spreken, die niet te tijdrovend is. De gemeente is ook goed bereikbaar. Praten over is nog geen invloed hebben op. Een minderheid vindt dat de vereniging goed wordt geïnformeerd over wat er wel en niet mogelijk is binnen het BOR of dat dankzij het BOR buurtbewoners invloed hebben op het beheer van de openbare ruimte.

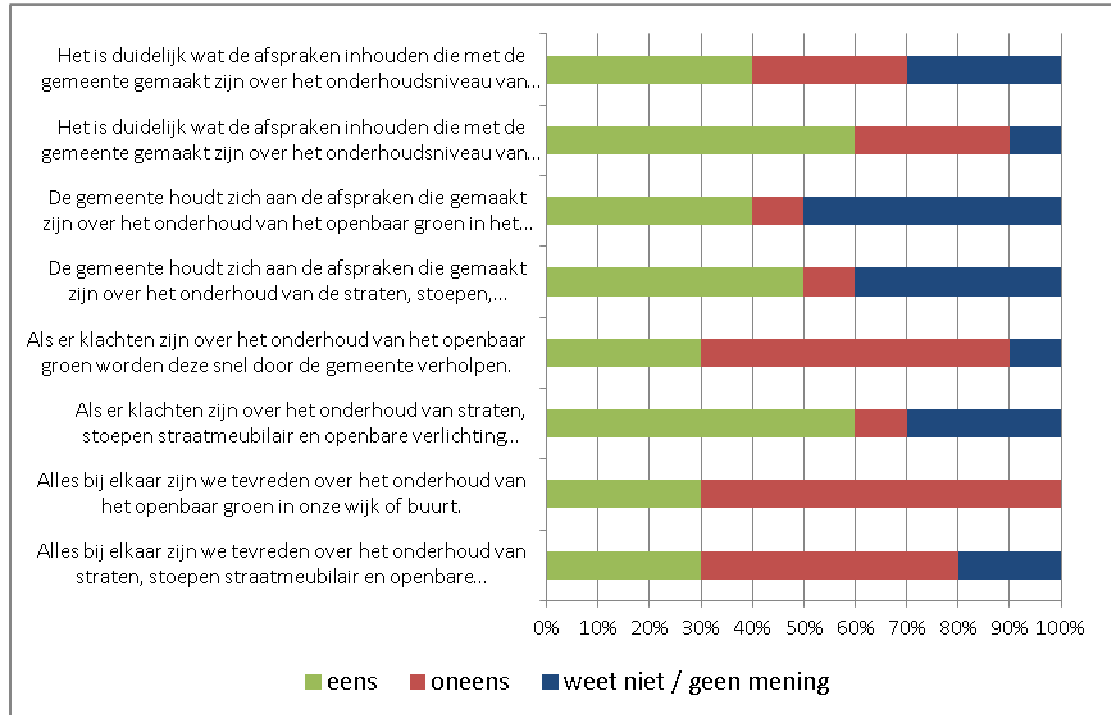
FIGUUR 2: STELLINGEN PROCES BOR



Bron: internetenquête BOR (n=10)

De respondenten is ook een aantal stellingen voorgelegd over de resultaten van het BOR. Figuur 3 geeft een overzicht van de antwoorden. In de stellingen is onderscheid gemaakt naar groen en grijs onderhoud. In beide gevallen is een minderheid, alles bij elkaar genomen, tevreden over het onderhoud. Het valt op dat in het groenonderhoud de afspraken over het onderhoudsniveau kennelijk minder duidelijk zijn en klachten minder snel worden verholpen dan bij het grijs onderhoud. Dit leidt echter niet tot meer tevredenheid.

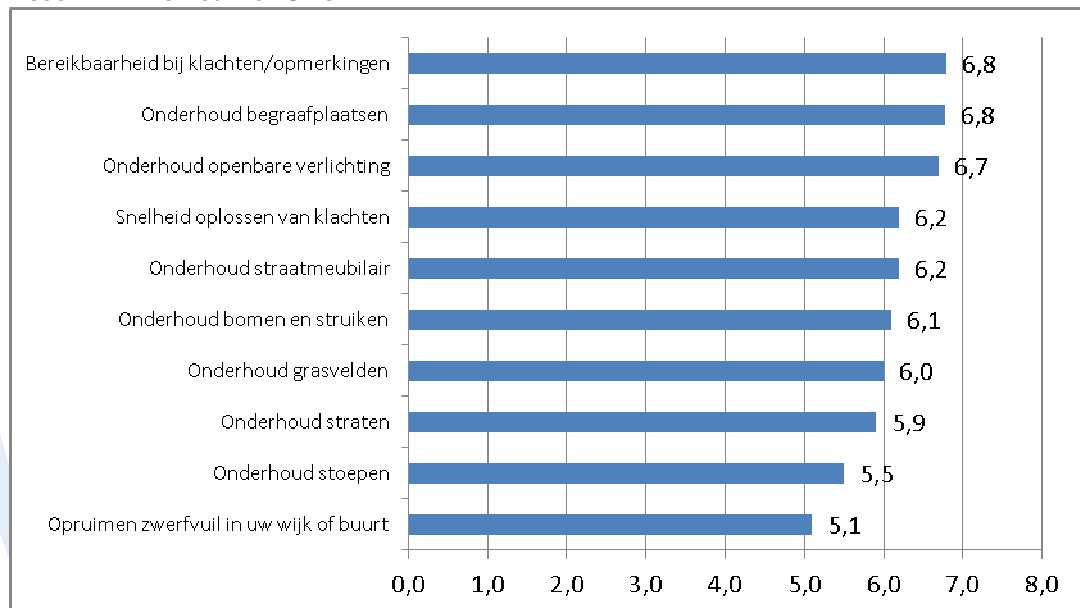
FIGUUR 3: STELLINGEN RESULTAAT BOR



Bron: internetenquête BOR (n=10)

Ten slotte is de respondenten gevraagd een rapportcijfer uit te delen over een aantal aspecten van het beheer van de openbare ruimte. Figuur 4 geeft een overzicht. Ondanks het feit dat een minderheid van de respondenten aangeeft tevreden te zijn over het beheer van de openbare ruimte, worden er weinig onvoldoendes uitgedeeld. Alleen het opruimen van zwerfvuil krijgt een duidelijke onvoldoende. De bereikbaarheid bij klachten, het onderhoud van begraafplaatsen en openbare verlichting scoren duidelijke hoger.

FIGUUR 4: RAPPORTCIJFERS BOR ONDERDELEN



Bron: internetenquête BOR (n=10)

3.8 Samenvatting en beoordeling van de uitvoering van het BOR en de kaderstellende en controlerende rol van de raad door de onderzoekers

In de praktijk vormt het BOR de basis voor het beheer van de openbare ruimte. Planning en aanbesteding van de werkzaamheden vinden plaats conform de opzet van het BOR. Dat geldt ook voor de evaluatie middels de (wijk)schouwen. Dat het in de uitvoering soms moeite kost om te werken volgens de systematiek van het BOR, doet hier niets aan af.

Voor een deel van de openbare ruimte slaagt de afdeling Openbare Werken & Accommodaties erin het gewenste ambitieniveau te halen. Dit gewenste ambitieniveau is hoger dan het niveau waarvoor middelen zijn vrijgemaakt. Op belangrijke onderdelen van het wegonderhoud slaagt de afdeling er niet in het gewenste en afgesproken kwaliteitsniveau te halen.

Bewonersorganisaties vinden het BOR over het algemeen een goede en nuttige manier om met de gemeente over het beheer van de openbare ruimte te praten. Een minderheid vindt dat de vereniging goed wordt geïnformeerd over wat er wel en niet mogelijk is binnen het BOR of dat dankzij het BOR buurtbewoners invloed hebben op het beheer van de openbare ruimte

De raad heeft met de invoering van de BOR-systematiek een duidelijk kader gesteld. De *Kwaliteitscatalogus BOR Noordenveld* en het beleidskader *Kwaliteit geBORgd in Noordenveld* zijn daar belangrijk onderdelen van. Vervolgens heeft de raad zijn sturende en controlerende rol beperkt tot de vaststelling van de begroting en jaarrekening. Van het voornemen dat de raad bij invoering van het BOR had, sturen en controleren op basis van afspraken over kwaliteit *gekoppeld aan budget*, is niets terecht gekomen. De informatievoorziening aan de raad over de uitvoering van het BOR stelt de raad echter ook niet goed in staat zijn controlerende rol adequaat te vervullen. Het behaalde kwaliteitsniveau in het beheer van de openbare ruimte is voor de raad inzichtelijk. Hoe zich deze kwaliteit verhoudt tot de ingezette middelen niet, omdat de begrotingssystematiek niet aansluit op de BOR-systematiek.

Conclusies: analyse en beantwoording onderzoeksvragen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken aan de hand van de beantwoording van de in de paragraaf 1.2 geformuleerde deelvragen uit het onderzoek. De beantwoording gebeurt kort en kernachtig en vloeit voort uit de voorgaande hoofdstukken. Het hoofdstuk sluit af met algemene conclusies en een beantwoording van de hoofdvraag.

4.2 Deelvragen ten aanzien van de doeltreffendheid

1. Welke doelen zijn bij invoering van het BOR geformuleerd?

Bij de invoering van het BOR zijn geen expliciete doelen geformuleerd. Impliciet is de doelstelling van de invoering van het BOR-systeem het baseren van het onderhoud en beheer van de openbare ruimte op een output model in plaats van op het tot dan toe gehanteerde input model.

De doelstelling voor het beheer van de openruimte in Noordenveld was in 2008 als volgt geformuleerd:

Tegen zo gering mogelijke maatschappelijke kosten realiseren, beheren en onderhouden van de openbare ruimte (leefomgeving/infrastructuur).

2. Zijn de doelen sinds 2008 aangepast?

De doelen zijn enigszins aangepast. In de begrotingen van 2009, 2010 en 2011 is de doelstelling van het beheer van de openbare ruimte als volgt omschreven:

Het tegen zo gering mogelijke maatschappelijke kosten (conform beheerscenario) realiseren, beheren en onderhouden van een leefbare en verzorgde openbare ruimte.

Met de toevoeging (*conform beheersscenario*) is de BOR-systematiek dus in de doelstellingen in de begroting verankerd.

3. In welke mate zijn de doelen gerealiseerd?

Het doel waarmee het BOR is ingevoerd, namelijk het baseren van het onderhoud en beheer van de openbare ruimte op een output model in plaats van op het tot dan toe gehanteerde input model, is niet gehaald. Nog steeds is het budget het leidende kader voor het beheer van de openbare ruimte. Wel is er een omslag gemaakt in de verantwoording en werkwijze. Deze is van een verantwoording op inspanning/input conform het BOR veranderd in een verantwoording op output.

4. Indien doelen niet (volledig) gerealiseerd zijn, wat zijn hiervoor dan de verklaringen?

In de praktijk heeft men niet vastgehouden aan het sturen op output en zijn de beschikbare middelen (input) dominant geweest voor het te kiezen onderhoudsniveau. Hoewel het BOR bijgedragen heeft aan het inzicht tussen kwaliteit en budget, heeft de gemeenteraad zich uiteindelijk steeds door de financiën laten leiden. Deelvragen ten aanzien van de uitvoering

5. Vormt het BOR in de praktijk de basis voor het beheer van de openbare ruimte? Zo nee, waarom niet?

Het BOR vormt in de praktijk de basis voor de onderdelen van het beheer van de openbare ruimte die onder de systematiek vallen.

6. Vindt het beheer van de openbare ruimte in de praktijk plaats conform het BOR? Zo nee, waarom niet?

Het beheer van de openbare ruimte vindt in de praktijk conform het BOR plaats, voor de onderdelen van het beheer van de openbare ruimte die onder de systematiek vallen.

7. Zijn en waren de beschikbare middelen voldoende voor het realiseren van het gewenste onderhoudsniveau? Zo nee, wat waren de consequenties hiervan?

Er is vanaf 2008 gekozen het bestaande budget leidend te laten zijn en daar een zo hoog mogelijk onderhoudsniveau bij te realiseren. Dit budget was in feite nauwelijks in staat het kwaliteitsniveau horend bij het scenario 'huidig budget' te realiseren. De reden hiervoor is dat er een uitbreiding van het beheersareaal heeft plaatsgevonden, zonder dat er extra middelen geraamd zijn. De consequenties hiervan zijn dat onderdelen van de openbare ruimte, specifiek het onderhoud van wegen, niet meer het afgesproken kwaliteitsniveau halen.

8. Welke invloed had de doorlichting van de afdeling Openbare Werken en Accommodaties op de uitvoering van het BOR?

De doorlichting van de afdeling Openbare Werken en Accommodaties heeft geen invloed gehad op de uitvoering van het BOR. De kritische conclusies hebben geleid tot een visiedocument, maar de aanbevelingen zijn nog niet geïmplementeerd.

9. Wordt het BOR jaarlijks geëvalueerd en wordt hiervan verslag gedaan in de normale planning- en controlcyclus?

a) Zo nee, waarom niet?

b) Zo ja, heeft dit geleid tot aanpassingen van (het ambitieniveau van) het BOR? Zo nee, was hiertoe wel aanleiding?

Het BOR wordt jaarlijks op een adequate en inzichtelijke wijze geëvalueerd door middel van de schouwrapportages. Hiervan wordt beperkt verslag gedaan in de normale planning- en controlcyclus. Dit heeft niet geleid tot aanpassing van het ambitieniveau van het BOR. De staat van onderhoud van onderdelen van de wegen had hier wel aanleiding toe kunnen zijn.

4.3 Deelvragen sturing raad

10. Hoe heeft de gemeenteraad invulling gegeven aan zijn sturende rol?

De gemeenteraad heeft met haar besluit tot invoering van de BOR-systematiek eind 2006 en de keuze voor het scenario 'huidig budget' in 2008 invulling gegeven aan zijn kaderstellende rol. Na 2008 heeft die rol zich beperkt tot het vaststellen van de begroting. De controlerende rol van de raad was beperkt.

11. Zijn vooraf kaders door de gemeenteraad gesteld?

Het plan van aanpak uit 2006 en collegevoorstel uit 2008 zijn de kaders die door de raad gesteld zijn. Deze zijn verder uitgewerkt in *De Kwaliteitscatalogus BOR Noordenveld* en het beleidskader *Kwaliteit geBORgd in Noordenveld*. De essentie van deze kaders is de koppeling van afspraken over een meetbaar kwaliteitsniveau aan de inzet van middelen. Na invoering van de BOR-systematiek laat de raad dit kader al snel los. Op papier is er een BOR-systematiek, maar in de praktijk zijn de kaders van de raad louter financieel van aard. Hierbij zijn niet de gewenste kwaliteitsniveaus leidend maar het beschikbare budget.

12. Op welke wijze(n) is de gemeenteraad door B&W geïnformeerd over de uitvoering van het BOR?

De raad is middels de begroting, voorjaarsnota en jaarrekening geïnformeerd over de uitvoering van het BOR.

13. Was deze informatie te karakteriseren als adequaat, tijdig en op maat?

De informatievoorziening aan de gemeenteraad rond de *invoering* van de BOR-systematiek en de keuze van een scenario was adequaat, tijdig en op maat. Er is veel energie gestoken in de consultatierondes met bewonersorganisaties en raadsleden. Het was helder welke alternatieve scenario's er waren en wat de financiële consequenties van deze scenario's waren.

Formeel voldoet het huidige niveau van informatievoorziening aan de afspraken die hierover bij invoering van de BOR-systematiek met de raad gemaakt zijn. In de praktijk wordt er echter een beperkte invulling aan deze afspraken gegeven. In de gemeentelijke jaarstukken wordt een korte passage aan het BOR geweid. Bovendien sluit de financiële informatie uit de begrotingssystematiek niet aan bij het BOR. De raad had daardoor geen informatie over het financiële kader van het BOR en had ook niet de beschikking over voor de hand liggende informatie over de kwaliteit van het beheer van de openbare ruimte, zoals de schouwrapportages. Het schouwrapport van 2009 is de enige en laatste die aan de raad voorgelegd, terwijl de schouwrapportages zich bij uitstek lenen als middel om de raad op maat te informeren. De informatie aan de raad over de *uitvoering* van het BOR is daarmee niet geheel als adequaat, tijdig en op maat te karakteriseren.

14. Heeft de gemeenteraad invloed uitgeoefend op de uitvoering van het BOR?

De raad heeft nauwelijks invloed uitgeoefend op de uitvoering van het BOR. Door de koppeling van budget aan kwaliteitscriteria los te laten heeft de raad vanaf het begin voorbij gegaan aan de essentie van de systematiek van het BOR.

4.4 Overige deelvragen

15. Hoe heeft de verantwoording aan de bevolking plaatsgevonden van een eventueel verschil tussen de in het BOR geformuleerde ambities en de daadwerkelijke uitvoering ervan?

Bij de invoering van het BOR is aan alle inwoners van de gemeente een informatiebrochure verspreid. Daarnaast onderhoudt de gemeente door het houden van wijkschouwen intensief contact met bewonersorganisaties zoals wijkbelangenverenigingen en wijk-, buurt en dorpsverenigingen over de kwaliteit van het beheer van de openbare ruimte. In nog niet alle wijken en buurten is een dergelijke vereniging actief. Deze wijkschouwen zijn de belangrijkste manier waarop de gemeente met de bevolking in contact treedt over de in het BOR geformuleerde ambities en de daadwerkelijke uitvoering. In 2012 worden alle kwaliteitsniveaus verlaagd naar 'laag'. Dit is nog niet breed aan de inwoners gecommuniceerd. Uit de enquête die in het kader van dit onderzoek onder bewonersorganisaties gehouden is, blijkt dat deze de wijkschouwen en het BOR een nuttige manier vinden om met de gemeente contact te hebben over het beheer van de openbare ruimte.

16. Was de in de Programmabegroting 2011 geformuleerde ambitie om het kwaliteitsniveau te verhogen naar 'alles basis', reëel?

Deze ambitie voor het BOR als geheel was niet reëel, aangezien de ambitie niet gepaard ging met het beschikbaar stellen van de benodigde middelen. De resultaten van de schouwrapportage 2010 laten zien dat er toen al een achterstand bestond in delen van het onderhoud van de wegen in het buitengebied en de woonwijken. Voor de overige onderdelen laat de schouwrapportage in 2010 zien dat het niveau basis haalbaar was.

4.5 Beantwoording hoofdvraag en algemene conclusies

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

Wat is de doeltreffendheid van het Beheerplan Openbare Ruimte en hoe verlopen de uitvoering door de ambtelijke organisatie en de sturing door de raad?

In algemene zin concluderen we dat het Beheerplan Openbare Ruimte deels doeltreffend is. Nog steeds is het budget het leidende kader voor het beheer van de openbare ruimte en niet het gewenste kwaliteitsniveau. Wel is er een omslag gemaakt in de verantwoording en werkwijze. Deze is van een verantwoording op inspanning/input conform het BOR veranderd in een verantwoording op output.

Voor een deel van de openbare ruimte slaagt de afdeling Openbare Werken & Accommodaties erin het gewenste ambitieniveau te halen. Dit gewenste ambitieniveau is hoger dan het niveau waarvoor middelen zijn vrijgemaakt. Op belangrijke onderdelen van het wegenonderhoud slaagt de afdeling er niet in het gewenste en afgesproken kwaliteitsniveau te halen.

De raad heeft met de invoering van de BOR-systematiek een duidelijk kader gesteld. Vervolgens heeft de raad zijn kaderstellende en controlerende rol beperkt tot de vaststelling van de begroting en jaarrekening. Van het voornemen dat de raad bij invoering van het BOR had, sturen en controleren op basis van afspraken over kwaliteit en budget, is niets terecht gekomen. De informatie waarover de raad beschikte was hiervoor ook niet toereikend. Door de raad is hier ook niet om verzocht.

Aanbevelingen

1. Een van de doelstellingen van de invoering van het BOR-model was te komen tot een situatie waarin kwaliteitsafspraken in plaats van de middelen leidend zouden zijn in het beheer van de openbare ruimte. In de praktijk zijn nog steeds de middelen leidend. De rekenkamercommissie beveelt de raad daarom aan zich opnieuw uit te spreken over de wijze waarop de weging van budget in relatie tot de kwaliteit van het beheer van de openbare ruimte door de raad zal plaats vinden.
2. Bij de invoering van het BOR-model en de keuze voor het BOR-scenario heeft de raad heldere kaders gesteld. Bij het besluit om het onderhoudsniveau te verlagen naar laag is dit niet gebeurd. De rekenkamercommissie beveelt de raad daarom aan zijn kader stellende rol te bewaken in zijn besluitvorming over het beheer van de openbare ruimte.
3. De informatie die de raad over de uitvoering van het BOR ontvangt is beperkt. De rekenkamercommissie beveelt de raad daarom aan het college op te dragen de informatievoorziening aan de raad te verbeteren. Een rapportage over de kwaliteit van de openbare ruimte (schouwrapport) en een verantwoording van de in het kader van het BOR begrote en bestede middelen zijn hiervan onmisbare onderdelen.
4. Wijk-, buurt-, en dorps(belangen)verenigingen beoordelen hun inzet bij de wijk-schouwen en de BOR-systematiek als een nuttige manier om met de gemeente over het beheer van de openbare ruimte te spreken. Op een aantal concrete punten, zoals het nakomen van afspraken en het oplossen van problemen zijn de wijk-, buurt-, en dorps(belangen)verenigingen minder tevreden. De rekenkamercommissie beveelt de raad daarom aan het college op te dragen door te gaan met het betrekken van de wijk-, buurt-, en dorps(belangen)verenigingen bij het BOR en daarbij de aandacht voor het oplossen van concrete (knel)punten te vergroten.
5. De doorlichting door BMC van de afdeling Openbare Werken en Accommodaties in 2009 heeft geleid tot kritische conclusies en een aantal concrete aanbevelingen. In het onderzoek is duidelijk geworden wat er in formele zin met deze aanbevelingen is gebeurd. Er worden stappen gezet, maar het tempo ligt laag. Het onderzoek heeft niet kunnen achterhalen of dit in de praktijk tot verbeteringen heeft geleid. De rekenkamercommissie beveelt de raad aan het college te vragen in hoeverre de concrete uitwerking van aanbevelingen uit het BMC-rapport ter hand zijn genomen.

Bijlage I: Normenkader

Doeltreffendheid

- § De met het BOR beoogde doelen zijn gerealiseerd.

Uitvoering

- § Het BOR vormt in de praktijk de basis voor het beheer van de openbare ruimte.
- § De uitvoering geschiedt conform het BOR.
- § De beschikbare middelen zijn voldoende om het beoogde kwaliteitsniveau van het beheer te realiseren.
- § Het BOR wordt jaarlijks geëvalueerd en hiervan wordt verslag gedaan in de reguliere planning- en controlcyclus.

Sturing

- § De gemeenteraad heeft kaders gesteld voor het beleid.
- § De informatie aan de raad was relevant, tijdig, toegankelijk en informatief.
- § De raad controleert de uitvoering van het beleid.

Bijlage II: Bestudeerde stukken

- Programmabegrotingen gemeente Noordenveld 2008, 2009, 2010, 2011 en 2012
- Productramingen gemeente Noordenveld 2008, 2009 en 2010
- Jaarrekeningen gemeente Noordenveld 2008, 2009 en 2010
- Plan van aanpak BOR Noordenveld – Offerte, 27 juni 2006
- Tijdschema implementatie BOR Noordenveld, 25 juli 2007
- Collegeadvies Invoeren BOR-systeem voor het beheer van de openbare ruimte, 27 juli 2006
- Collegeadvies Keuze BOR scenario, 6 augustus 2008
- Collegeadvies BOR-schouwrapportage, 27 mei 2010
- Collegeadvies Bezuinigingen organisatie Openbare Werken & Accommodaties, 7 februari 2012 (vertrouwelijk)
- Verslag collegevergadering, 14 februari 2012
- Raadsbesluit Invoeren BOR-systeem voor het beheer van de openbare ruimte in Noordenveld, 30 oktober 2006
- Raadsbesluit Keuze BOR scenario, 22 oktober 2008
- Relevante notulen raadsvergaderingen en raadscommissievergaderingen
- Kwaliteitscatalogus BOR Noordenveld, 21 maart 2007
- Kwaliteit geBORgd in Noordenveld, beleidskader, 16 april 2008
- Bewonersparticipatie BOR Noordenveld, oktober 2008
- BOR-schouwrapportage 2009
- BOR-schouwrapportage 2010
- Organisatieonderzoek afdeling Openbare Werken en Accommodaties, BMC, 1 juli 2009
- Visie Openbare Werken “O.W. en vogue” 2015, 2011
- MT verslag 11 mei 2011
- Plan van Aanpak BOR, september 2009
- Begroting BOR-onderdelen 2011
- Prestatiebestekken en voorwaarden, onderhoud openbare ruimte gemeente Noordenveld
- Basiskwaliteit in uw straat, folder gemeente Noordenveld voor bewoners

Bijlage III: Geïnterviewde personen

Mevr. Dekker – beleidsmedewerker BOR

Dhr. Feiken - hoofd afdeling Openbare Werken en Accommodaties

Dhr. Frieswijk – teamleider Wijkbeheer

Dhr. Heeren – afdelingsconsulent financiën

Dhr. Huisman – wethouder Openbare Werken

Dhr. Nienhuis – beleidsmedewerker sociaal wijkbeheer

Dhr. Rijnbeek – teamleider Realisatie en beheer

Dhr. Stellink – groenbeheerder BOR

Daarnaast is een groepsgesprek met raadsleden. Alle fracties zijn daarbij uitgenodigd een vertegenwoordiger af te vaardigen. De volgende raadsleden waren aanwezig:

- § mevr. Lokhorst-Weggemans (PvdA)
- § dhr. Voogd (VVD)
- § dhr. Waals (lijst Groen Noordenveld)
- § dhr. Westendorp (CU)

Bijlage IV: Overzicht middelen BOR

	begroting 2008	rekening 2008	keuze BOR scenario 2008	begroting 2009	begroting 2010	“begroting BOR onderdelen 2011”
elementen wegen 6720210	398.300	660.000	338.134	996.218	591.000	810.531
gesloten verharding 6720211	140.800	145.000	125.800	128.616	129.000	128.616
Wegmarkeringen 6720213	20.350	21.000	20.350	20.513	20.000	15.300
Kapitaalgoederen			1.000.000			431.000
abri's 6720410	8.120	22.000	8.120	13.285	8.000	4.803
openbare toiletten 6720411	27.988	13.000	27.988	16.907	19.000	
Waarschuwingsborden 6720412	55.900	125.000	56.100	62.550	87.000	73.200
openbare verlichting 6720510	381.867	432.000	320.000	437.316	443.000	312.000
kapitaalgoederen openbare verlichting						280.000
parken en plantsoenen 6721210	1.299.346	1.496.000	1.056.083	1.339.894	1.445.000	1.262.844
Bomen 6721211	347.425	251.000	325.100	373.525	353.000	360.285
groenonderhoud bermen en sloten 6721212	573.700	423.000	573.700	575.600	408.000	331.800
speelwerktuigen/speeltuinen 6721310	85.527	103.000	61.975	65.278	76.000	60.020
Trapveldjes 6721311	800	0	600	816	1.000	612
begraafplaats Roden 6721910	113.041	115.000	41.332	110.761	108.000	55.240
begraafplaats Nieuw-Roden 6721911	24.228	21.000	8.247	22.951	25.000	23.367
begraafplaats Roderwolde 6721912	12.629	11.000	5.397	15.689	13.000	19.835
begraafplaats Peize 6721913	90.545	82.000	22.298	89.038	89.000	37.157

begraafplaats Norg 6721914	36.692	41.000	21.487	37.789	41.000	35.332
begraafplaats Een 6721915	18.449	16.000	8.042	17.980	15.000	22.250
begraafplaats Veenhuizen 6721917	11.868	12.000	7.002	12.419	14.000	21.874
straatreiniging ca 6760110	130.600	277.000	130.600	175.340	339.000	336.440
Zwerfvuil 6760111	56.150	105.000	56.150	62.600	80.000	76.125
voorjaarsnota 2008			134.000			
kleine reconstructies openbaar groen 6721215						6.825
Straatmeubilair 6720413						14.000
Totaal	3.834.325	4.371.000	4.348.505	4.575.085	4.304.000	4.719.456