

BEHEER OPENBARE RUIJITE: PLANMATIG WERKEN NOG GEEN GEMEENGOED

REKENKAMERCOMMISSIE GEMEENTE HOORN – augustus 2009

Samenstelling Rekenkamercommissie

Externe leden

De heer drs. K. Brand, voorzitter
Mevrouw C.L.C.A. Greuter, vice-voorzitter
Mevrouw G.B.M. Steenberg
De heer ir. J.F.C.P. Meijne

Interne leden

De heer W. van Hilten
De heer A. Schaake
De heer J. van der Tuin

Secretariaat

De heer drs. G.J.R. Huisman, secretaris/onderzoeker

Adres

Postbus 603
1620 AR Hoorn

Telefoonnummer

0229- 252300

E-mail

rekenkamer@hoorn.nl

De rekenkamercommissie is bij raadsbesluit van 14 september 2004 ingesteld. Na benoeming van de interne en externe leden is de commissie in september 2005 met haar werkzaamheden gestart. De commissie bekleedt een onafhankelijke positie binnen de gemeente.

Haar taak is het toetsen van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur op drie onderdelen:

1. rechtmatigheid: voldoet de uitvoering aan de wettelijke kaders en regelgeving?
2. doelmatigheid: is de voorbereiding en uitvoering van beleid efficiënt verlopen?
3. doeltreffendheid: zijn de beoogde effecten van het beleid ook daadwerkelijk behaald?

Hiertoe voert de rekenkamer onderzoek uit. Het doel van het onderzoek is om inzicht te bieden in de prestaties van de gemeente en waar nodig het formuleren van aanbevelingen voor de toekomst.

De rekenkamercommissie heeft als ambitie dat zij door middel van onafhankelijk, professioneel en relevant onderzoek een positieve bijdrage levert aan de kwaliteit van het bestuur van de gemeente Hoorn en dat de resultaten van onderzoek een bijdrage leveren aan de versterking van de controlerende, kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad.

INHOUDSOPGAVE

1. SAMENVATTING
2. INTRODUCTIE: VOLDOENDE AANLEIDING VOOR ONDERZOEK
 - 2.1 Aanleiding: van groeigemeente naar beheergemeente
 - 2.2 Probleemstelling: zijn de beheerplannen en de financiële dekking hiervan met elkaar in evenwicht?
 - 2.3 Reikwijdte: onderzoek richt zich op verhardingen, groen, riolering, openbare verlichting, speelvoorzieningen en civiele kunstwerken
 - 2.4 Onderzoeksopzet
 - 2.5 Normenkader voldoende bruikbaar voor onderzoek
3. BEHEERORGANISATIE: VERANTWOORDING KAN TRANSPARANTER
 - 3.1 Meer aandacht gewenst voor relatie tussen budgetten en prestaties
 - 3.2 Beheer en beleid: onderscheid is niet altijd helder
 - 3.3 Tijdigheid afhandeling meldingen en klachten is verbeterd
 - 3.4 Conclusies
4. PLANPROCES PER ONDERDEEL KWALITATIEF VERSCHILLEND
 - 4.1 Beleidscyclus in opzet gestructureerd
 - 4.2 Verhardingen
 - 4.2.1 Kaderstelling niet geheel op orde
 - 4.2.2 Financiële vertaling: uitgaven voor onderhoud elementen- en asfaltverharding ijlen na
 - 4.2.3 Conclusies
 - 4.3 Groen
 - 4.3.1 Kaderstelling ontbreekt
 - 4.3.2 Financiële vertaling: uitgaven voornamelijk gericht op instandhouding
 - 4.3.3 Groenbudget is gebaseerd op het verleden
 - 4.3.4 Conclusies
 - 4.4 Riolering
 - 4.4.1 Kaderstelling wordt geactualiseerd
 - 4.4.2 Financiële vertaling is afdoende geregeld
 - 4.4.3 Conclusie
 - 4.5 Openbare Verlichting
 - 4.5.1 Kaderstelling ontbreekt
 - 4.5.2 Financiële vertaling: verleden is maatgevend
 - 4.5.3 Conclusie
 - 4.6 Speelvoorzieningen
 - 4.6.1 Kaderstelling op orde
 - 4.6.2 Financiële vertaling grotendeels op orde
 - 4.6.3 Conclusie
 - 4.7 Civiele kunstwerken
 - 4.7.1 Kaderstelling in ontwikkeling
 - 4.7.2 Financiële vertaling: belangrijke stappen voorwaarts
 - 4.7.3 Conclusies
5. BEANTWOORDEN CENTRALE VRAAGSTELLING: PLANMATIG WERKEN VERSTERKEN
6. CONCLUSIES NOG EENS OP EEN RIJ
7. AANBEVELINGEN

Bijlagen:

- Enkele kengetallen
- Geraadpleegde documenten

1. SAMENVATTING

- De hoofdconclusie is dat tot voor kort minder aandacht aan het beheer van de openbare ruimte geschonken is dan op grond van de onderhoudssituatie en de inhoud van belangrijke bestuursdocumenten als de Stadvisie en de Programmabegroting verwacht mocht worden.
- Het jaar 2009 lijkt een ommekeer te vormen in de aandacht en waardering voor beheer. De gemeenteraad krijgt in de periode 2009- 2011 vernieuwde (riolering) en ontbrekende beleidsplannen (bomen, openbare verlichting en civiele kunstwerken) voorgelegd. De effecten van het vorig jaar vastgestelde beleidsplan speelvoorzieningen zullen met ingang van 2009 merkbaar zijn.

Een aantal recentelijk afgeronde beheerplannen civiele kunstwerken zijn in de Kadernota 2009 door de gemeenteraad financieel vertaald op een wijze die recht doet aan deze plannen. De resterende beheerplannen civiele kunstwerken staan op stapel. Zodra het besluit genomen wordt om ook deze passend financieel te vertalen, heeft het gemeentebestuur haar taak om de civiele kunstwerken als risicofactor uit te sluiten goed verricht.

- De rekenkamercommissie constateert dat de gemeenteraad voor een deel van het beheer van de openbare ruimte beleidskaders heeft vastgesteld met een passende financiële vertaling. Het betreft de onderdelen verharding, riolering en speelvoorzieningen. Voor de onderdelen groen, openbare verlichting en civiele kunstwerken zijn geen beleidskaders vastgesteld. Planmatig beheer en onderhoud heeft beperkt plaats. Als geen kaders (doelen, beoogde effecten, kwaliteit, middelen) zijn gesteld is het voor de gemeenteraad niet mogelijk de controlerende taak te vervullen.
- De bestaande inrichting van het planproces wijkt af van het planproces zoals geschetst aan het begin van hoofdstuk 4. Beleidsplannen zijn, voor zover aanwezig, een mengeling van beleid en beheer. Aparte beheerplannen ontbreken vrijwel geheel. Jaarplannen zijn wel aanwezig, met uitzondering van openbare verlichting.
- De beleidsplannen verhardingen en riolering zijn opgesteld voor een periode van vier jaar. Beide plannen zijn ongewijzigd voor vier jaar verlengd. Hieruit blijkt dat het zeer goed mogelijk is beleidsplannen op het gebied van beheer van de openbare ruimte voor 10 jaar vast te stellen.
- Het beleidsplan groen voldoet van alle beleidsplannen het minst aan de criteria voor de inhoud van een beleidsplan. De andere aanwezige beleidsplannen voldoen meer aan deze criteria. Ook hier is verbetering mogelijk onder meer door het aanbrengen van een helder onderscheid tussen beleidsplan (strategisch niveau) en beheerplan (tactisch niveau). Het beleidsplan speelvoorzieningen voldoet het meest aan de criteria.
- Vanwege het gedeeltelijk ontbreken van beleids- en beheerplannen is het niet voor ieder onderdeel vast te stellen of de jaarlijkse budgetten toereikend zijn.

Voor verhardingen geldt dat een transparante blik op de toereikendheid van het jaarbudget vertroebeld wordt doordat de uitvoering van het groot onderhoud regelmatig najlt. Het gebeurt meer dan eens dat werkzaamheden twee jaar na toekenning van het budget worden uitgevoerd. In 2008 is begonnen met een inhaalslag door middel van een extra uitvoeringsprogramma.

Bij groen en openbare verlichting valt geen uitspraak te doen over de mate van toereikendheid van het budget.

Ten aanzien van de civiele kunstwerken zijn de onderdelen houten bruggen, vaste bruggen, tunnels en monumentale kunstwerken financieel vertaald en in de

gemeentebegroting verwerkt. Bij riolering en speelvoorzieningen zijn de plannen voldoende financieel vertaald en verwerkt.

- Het is in Hoorn niet gebruikelijk om in beleidsplannen kwaliteitsniveaus op te nemen waaruit het gemeentebestuur een keuze kan maken. Bij de ontwikkeling van de nieuwe wijk Bangert en Oosterpolder is hiermee een begin gemaakt. Voor bestaande wijken is deze werkwijze niet toegepast.
- Het valt op dat bij de financiële vertaling van de plannen niet altijd expliciet gemaakt wordt wat dit inhoudt voor de formatie van de betrokken organisatorische eenheid (afdeling). Het is niet duidelijk of met de beschikbare formatie de plannen kunnen worden uitgevoerd. Ook de managementrapportages en afdelingsplannen geven hierin geen inzicht.
- Het komt regelmatig voor dat de budgetraming afwijkt van de budgetrealisatie. De realisatie blijft achter. Het is voor het algemene beeld niet gunstig als jaarbudgetten regelmatig een onderuitputting vertonen. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of de onderuitputting het gevolg is van een te kleine formatie, een krappe marktsituatie in de afgelopen jaren, te ruim bemeten budgetten, te weinig planmatig werken of van een combinatie hiervan.
- De beheerprogramma's maken een professionele werkwijze mogelijk. Voor openbare verlichting en civiele kunstwerken is geen beheerprogramma aanwezig, wat het planmatig werken moeilijk maakt.
- De onderdelen van het beheer worden onafhankelijk van elkaar beschouwd. Er is geen visie op de kwaliteit van de openbare ruimte en geen integraal plan met operationele doelstellingen, te bereiken effecten en prestaties die hiervoor moeten worden geleverd. Een dergelijk plan zou zowel de gemeenteraad als het college van B en W en de ambtelijke organisatie goede mogelijkheden geven om te sturen.

2. INTRODUCTIE: VOLDOENDE AANLEIDING VOOR ONDERZOEK

2.1 Aanleiding: van groeigemeente naar beheergemeente

Eind 2008 heeft de rekenkamercommissie de onderzoeksthema's voor 2009 geïnterpreteerd. Een van de thema's die hoog scoorde was het beheer van de openbare ruimte.

Enkele vragen die aan de orde kwamen zijn:

- Verloopt het beheer planmatig?
- Welke beleids-, beheer-, en uitvoeringsplannen zijn er?
- Zijn er voldoende financiële middelen om de plannen uit te voeren?
- Welke risico's loopt de gemeente?

Het belang van een goed beheer van de openbare ruimte neemt toe. De groeikernstatus van Hoorn is verleden tijd. De wijk Bangert/Oosterpolder is voorlopig de laatste gebiedsontwikkeling van betekenis. In de Stadsvisie 2005- 2025 en de Kadernota 2008 wordt Hoorn niet beschreven als een groeigemeente maar als een beheergemeente met een beheerste groei, gericht op de opvang van de eigen aanwas. Veiligheid en leefbaarheid staan hoog in het vaandel en inrichting en onderhoud van de openbare ruimte verdienen bijzondere aandacht.

Criteria voor onderzoek

De keuze voor het onderzoeksthema voldoet aan criteria die in het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie gesteld zijn:

- Er is sprake van een substantieel belang in financieel, organisatorisch, bestuurlijk of maatschappelijk belang
- Toegevoegde waarde: nieuwe inzichten rechtvaardigen de onderzoeksinspanning
- De onderzoeksvragen zijn niet op een andere, meer eenvoudige wijze te beantwoorden
- Het onderzoek heeft betrekking op beleid of producten die langer dan een jaar zijn vastgesteld c.q. ingevoerd (er worden geen 'bewegende doelen' onderzocht).

Financieel belang is evident

Het financiële belang is evident. Uit de begroting van de gemeente blijkt niet direct de omvang van het totale bedrag dat gemoeid is met het beheer van de openbare ruimte. De verschillende onderdelen van beheer zijn ondergebracht in diverse programma's van de begroting.

Opgeteld bedraagt het totaal aan geraamde uitgaven voor 2009 € 25,35 miljoen; de geraamde inkomsten bedragen € 9,6 miljoen (Kadernota juni 2009).

Maatschappelijk belang wordt ingezien

Gebruikers van de openbare ruimte kunnen risico lopen (ongelukken) als het onderhoud niet op orde is. Het maatschappelijk belang komt ook tot uitdrukking in de beleving van de openbare ruimte door gebruikers en de waardering die burgers uitspreken over deze ruimte. De onderhoudssituatie is enerzijds objectief vast te stellen aan de hand van (landelijke) normen en visuele inspecties. Anderzijds is er de subjectieve beleving van bewoners van wijken en buurten die tot uitdrukking komt in de resultaten van periodiek onderzoek met behulp van de Leefbaarheidsmonitor.

Aan overige criteria wordt voldaan

Er is sprake van een toegevoegde waarde van het onderzoek omdat er weinig informatie beschikbaar is over het planproces en de financiële vertaling ervan. De onderzoeksvragen zijn niet op een andere, simpeler manier te beantwoorden en de producten waar het onderzoek betrekking op heeft worden al geruime tijd geleverd.

Jaarstukken geven geen antwoord op de relatie tussen beheerplannen en de financiële vertaling hiervan

Bij bestudering van de stukken bleek dat de vragen die bij de rekenkamercommissie leven bestuurlijk al eens aan de orde zijn geweest.

In de Jaarstukken 2006 en 2007 van de gemeente valt in de paragraaf kapitaalgoederen het volgende te lezen:

'Met het onderhoud van kapitaalgoederen is een substantieel deel van de begroting gemoeid. Deze paragraaf geeft daar inzicht in. De kapitaalgoederen van de gemeente Hoorn zijn verdeeld naar de categorieën wegen, civieltechnische kunstwerken, groen, riolering, water en gebouwen'. En: 'Een belangrijke vraag is dus of er in de begroting ruimte is voor uitvoering van de plannen.

De aandacht richt zich daarom op de volgende aspecten:

- zijn van alle kapitaalgoederen goede en actuele beheerplannen aanwezig?
- zijn plannen en beschikbare gelden met elkaar in evenwicht?'

Deze vragen zijn in de jaarstukken niet beantwoord.

Risico's beperkt aangegeven

In de begroting 2009 wordt in de paragraaf over het weerstandsvermogen alleen het onderhoud en de vervanging van civieltechnische kunstwerken als risico voor de gemeente genoemd. Er wordt niet ingegaan op het risico voor burgers bij achterblijvend onderhoud of vervanging, noch op financiële risico's in verband met schadeclaims van burgers.

Uitkomst toezicht Provincie vraagt specifiek aandacht voor elementenverharding

Gedeputeerde Staten beoordeelt de financiële situatie van gemeenten in Noord-Holland. In het geval van Hoorn wordt repressief toezicht uitgeoefend (dit is toezicht achteraf, i.t.t. preventief toezicht vooraf).

In de 'Analyse financieel toezicht 2007' stelt de provincie onder de kop 'Onderhoud kapitaalgoederen' dat nadere informatie nodig is over de juistheid van budgetten ten aanzien van het onderhoud wegen, de stand van zaken ten aanzien van civieltechnische kunstwerken en van openbare verlichting.

In de Analyse over 2008 spreekt de provincie haar zorg uit over het onderhoud aan wegen. Op dit onderdeel zijn risico's te ontwaren ten aanzien van elementverhardingen, niet ten aanzien van asfaltverhardingen. Gesteld wordt dat de gemeente zich hiervan bewust is en dat het de aandacht van de gemeente heeft.

Ten aanzien van een aantal onderdelen van het beheer zijn plannen aanwezig, voor andere worden plannen opgesteld (civieltechnische kunstwerken). Waar plannen aanwezig zijn constateert de provincie geen achterstand in onderhoud. Deze constatering is vooral gebaseerd op informatie die de gemeente zelf verstrekt in de begroting.

2.2 Probleemstelling: zijn de beheerplannen en de financiële vertaling hiervan in evenwicht?

Een probleemstelling bestaat uit een doelstelling en een vraagstelling.

Doel van dit onderzoek is:

Inzicht te bieden in het planproces met betrekking tot het beheer van de openbare ruimte en in de financiële vertaling van de plannen in de meerjarenbegroting van de gemeente.

De vraagstelling is driedig:

1. Welke kaders heeft de gemeenteraad gesteld voor het beheer van de openbare ruimte?
2. Hoe zijn deze kaders financieel vertaald in de meerjarenbegroting. Hierbij wordt gekeken naar de exploitatie, het meerjaren investeringsschema en de onttrekkingen aan reserves en voorzieningen
3. Als geen kaders aanwezig zijn, waarop zijn de budgetten dan gebaseerd?

Deelvragen maken deze vraagstelling verder inzichtelijk:

Deelvragen bij het eerste deel van de vraagstelling (**beleidskaders**)

- welke beleids-, beheer-, en uitvoeringsplannen zijn er?
- welke doelstellingen zijn geformuleerd?
- heeft de gemeenteraad in beleidsplannen de kwaliteitsniveaus vastgelegd?
- zo ja, welke kwaliteitsniveaus gelden er?
- welke normen zijn van toepassing?

Deelvragen bij het tweede deel van de vraagstelling (**financiële vertaling**)

- welke financiële consequenties vloeien uit de beheer- en onderhoudsplannen voort?
- op welke manier zijn de financiële gevolgen van de plannen verwerkt in de (meerjaren)begroting?
- in hoeverre worden de beschikbare budgetten daadwerkelijk besteed?
- zijn kaders en budgetten aangepast naar aanleiding van de resultaten van de Leefbaarheidsmonitor?
- met welke beheerprogramma's wordt gewerkt en hoe vindt een vertaling naar kosten plaats?

Voor het derde deel van de vraagstelling (**grondslag budgetten**) wordt niet met deelvragen gewerkt.

Het onderzoek gaat niet inhoudelijk in op de kwaliteitsniveaus in de kaderstelling maar zal wel vermelden waarop de keuze voor de niveaus gebaseerd is (bijvoorbeeld landelijke normen).

2.3 Reikwijdte: onderzoek richt zich op verhardingen, groen, riolering, openbare verlichting, speelvoorzieningen en civiele kunstwerken

Het beheer van de openbare ruimte kent volgens de Programmabegroting 2009 en de bijbehorende Productenbegroting een groot aantal onderdelen:

- verhardingen (wegen, straten, pleinen)
- groen
- riolering
- openbare verlichting
- speelvoorzieningen (speelplekken en -voorzieningen)
- civiele kunstwerken (houten en betonnen bruggen, tunnels, monumentale kunstwerken, beschoeiingen, geluidsschermen, kademuren)
- straatmeubilair
- verkeersvoorzieningen
- betaald parkeren
- havens
- markten
- dierenweiden
- kermissen
- waterwegen
- begraafplaatsen
- straatreiniging
- gladheidsbestrijding
- wijkbeheer.

De geraamde uitgaven voor deze onderdelen bedragen in totaal de eerder genoemde € 25,35 miljoen.

Het onderzoek zal zich niet op alle onderdelen richten.

De eerste zes onderdelen maken deel uit van het onderzoek:

- verhardingen
- groen
- riolering
- openbare verlichting
- speelvoorzieningen
- civiele kunstwerken.

De uitgaven voor deze zes onderdelen zoals deze voor 2009 zijn opgenomen, bedragen **€ 14,5 miljoen**.

Naast de rationele benadering van het beheer is er sprake van een subjectieve beleving van de kwaliteit van de openbare ruimte. Hoe beleven bewoners de openbare ruimte in hun buurt en wijk? Deze beleving kan voor de gemeenteraad leiden tot een meer vraaggerichte kaderstelling in plaats van een kaderstelling die vooral aanbodgericht is. Dit vergt echter een apart onderzoek waarbij wordt ingegaan op de betrokkenheid en participatie van bewoners alsook op de waardering van de openbare ruimte. De waardering wordt al jarenlang gemeten met behulp van de Leefbaarheidsmonitor. De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat er geen aparte besluitvorming heeft plaatsgehad naar aanleiding van de resultaten van deze monitor. Wellicht dat de rekenkamercommissie een onderzoek naar een vraaggerichte aanpak en de participatie van bewoners in een van de komende jaarplannen opneemt.

2.4 Onderzoeksopzet

In overleg met de afdeling Stadsbeheer en de afdeling Advies en Control zijn de relevante documenten verzameld (januari 2009).

Het onderzoek is in de periode januari- juni 2009 uitgevoerd. Aan het eind van deze periode zijn interviews gehouden met de betrokken wethouder, het afdelingshoofd stadsbeheer en de bureauhoofden uitvoering van de afdeling stadsbeheer. Daarna is het rapport van bevindingen afgerond.

De bevindingen zijn voor wederhoor eind juli aan de betrokken ambtenaren voorgelegd om deze te controleren op feitelijke juistheid. Na ontvangst en verwerking van de reacties is het rapport inclusief de conclusies en aanbevelingen definitief vastgesteld in de vergadering van de rekenkamercommissie van 24 augustus 2009. Bestuurlijk wederhoor vond aansluitend plaats. Het onderzoek is in eigen beheer uitgevoerd.

2.5 Normenkader voldoende bruikbaar voor onderzoek

Om een oordeel te kunnen geven over de prestaties van de gemeente zijn normen nodig. De volgende normen hanteert de rekenkamercommissie als toetsingskader, waarbij de normen gekoppeld zijn aan de eerste twee delen van de onderzoeksvraagstelling. Ten aanzien van het derde deel van de vraagstelling zijn geen normen geformuleerd.

Kaderstelling:

- Er is een beleidskader aanwezig met kwaliteits/onderhoudsniveaus (artikel 12 Besluit Begroting en Verantwoording)
- Er zijn meetbare doelen geformuleerd en vastgesteld.

Financiële vertaling:

- De financiële gevolgen die voortvloeien uit het beleidskader worden aangegeven (artikel 12 BBV)
- De financiële gevolgen worden in de begroting vertaald (artikel 12 BBV)
- De beschikbare financiële middelen zijn toereikend om de gewenste kwaliteit te bereiken.

Overig:

- De risico's zijn in kaart gebracht en onder de aandacht van de gemeenteraad gebracht (begroting en jaarstukken)
- Aan de opmerkingen van de afdeling toezicht van de provincie wordt invulling gegeven.

3. BEHEERORGANISATIE: VERANTWOORDING KAN TRANSPARANTER

3.1 Meer aandacht gewenst voor de relatie tussen budgetten en prestaties

De afdeling Stadsbeheer is belast met het beheer van de openbare ruimte in Hoorn. Deze afdeling is in 2005 nieuw gevormd. Van deze afdeling maken deel uit:

- het bedrijfsbureau (beleids- en beheerplannen, plannings, ontwikkelen van normen, opstellen van werkpakketten voor de uitvoerende bureaus, beheersystemen)
- het ingenieurbureau (voorbereiding van uitvoering groot onderhoud, aanbesteding)
- het bureau riolering en wegen (uitvoering dagelijks beheer en onderhoud)
- het bureau groen en reiniging (uitvoering dagelijks beheer en onderhoud)
- het bureau wijkzaken (beleid, organiseren buurtbijeenkomsten, wijkplannen etc.)

Een deel van de werkzaamheden die liggen op het terrein van de planvorming en uitvoering wordt uitbesteed. De formatie bedroeg in 2007 127,6 fte en in 2008 en 2009 131 fte. Dit is 23% van de totale formatie van de gemeente.

De afdeling Stadsbeheer heeft een missie geformuleerd:

Werken aan een schone, hele en veilige leefomgeving voor iedereen in Hoorn.

De doelstellingen zijn:

- De beheersinformatie verder ontwikkelen en verbeteren;
- Werken aan een integrale visie op de kwaliteit van de openbare ruimte en het toewerken naar beelden en kwaliteitsomschrijvingen
- Inzetten op meer samenwerking en betrokkenheid met het maatschappelijk veld en de burgers;
- Werken aan een goede interne samenwerking en van elkaar leren.

Jaarlijks verschijnt een werkplan waarin op hoofdlijnen de projecten en reguliere activiteiten vermeld staan. Ook worden een aantal verbeterpunten (o.a. verbeteren van management informatie) opgesomd.

Het personeelsbudget behorende bij de in dit rapport onderzochte onderdelen van het beheer van de openbare ruimte bedraagt in totaal € 5,8 miljoen (begroting 2009). Dit bedrag is verwerkt in de budgetoverzichten van hoofdstuk 2.

De betreffende budgetten in de gemeentebegroting worden geraamd in overleg tussen de afdelingen Advies en Control (bureau planning en control) en Stadsbeheer. De afdeling Stadsbeheer brengt eens per kwartaal een managementrapportage uit. Opvallend is dat deze rapportages geen verantwoording van de budgetten bevatten. Er wordt wel ingegaan op opvallende budgetafwijkingen maar dan alleen op basis van vragen hierover van het bureau Planning en Control. Een volledige budgetverantwoording (cijfermatig en verklarend) zou mogelijk licht kunnen werpen op de structurele onderuitputting van budgetten (zie volgend hoofdstuk).

Binnen de afdeling Stadsbeheer is een bedrijfsbureau werkzaam met de hoofdtaken zoals hierboven aangegeven. Voor het opstellen van beleids- en beheerplannen worden vaak externen ingehuurd of een beroep gedaan op collega's van het ingenieurbureau. Het bedrijfsbureau draagt geen kennis van de budgetontwikkeling bij de bureaus van de afdeling en kan het afdelings-hoofd in zijn rol van budgethouder niet ondersteunen bij het bewaken van de budgetten en het afleggen

van verantwoording hierover. In het kader van integraal management gebeurt dit door de bureauhoofden (budgetbeheerders). De budgetbeheerders leveren een voornamelijk cijfermatig inzicht in de besteding van de budgetten. Het inzicht in de prestaties die hiervoor geleverd zijn is beperkt. Nacalculatie heeft niet plaats (als reden wordt het arbeidsintensieve karakter hiervan aangegeven).

In de prestaties op het gebied van riolering bestaat inzicht door het uitbrengen van een jaarlijkse evaluatierapport. Bij verhardingen is hiermee een begin gemaakt maar het geboden inzicht is kwalitatief nog niet op hetzelfde peil als bij riolering.

3.2. Beleid en beheer: onderscheid is niet altijd helder

De afdeling Stadsontwikkeling van de gemeente houdt zich bezig met nieuwe inrichting en de uitbreiding van de stad. In principe komt de ontwikkeling van beleid bij deze afdeling vandaan en is het beheer de verantwoordelijkheid van de afdeling Stadsbeheer. De inrichting van bestaande en nieuwe wijken behoort tot het takenpakket van Stadsontwikkeling en onderhoud en beheer tot het pakket van Stadsbeheer. Voor groen stelt de afdeling Stadsontwikkeling het beleidsplan op. Dat geldt ook voor het bomenbeleidsplan. Voor een aantal andere onderdelen van de openbare ruimte stelt de afdeling Stadsbeheer beleidsplannen op (verhardingen, riolering en de nog op te stellen beleidsplannen openbare verlichting en civiele kunstwerken). Deze beleidsplannen dragen deels het karakter van een beheerplan.

De rekenkamercommissie constateert onduidelijkheid in het organisatorische onderscheid en de terminologie. Voor de commissie geldt echter wat de gemeente als bestuurlijke en ambtelijke entiteit voorbereidt, besluit en uitvoert.

3.3 Tijdigheid afhandeling meldingen en klachten is verbeterd

In 2005 is er één centraal meldpunt (de Buitenlijn) opgericht waar bewoners zaken kunnen melden met betrekking tot schades, onderhoud en klachten over de openbare ruimte. Voor die tijd moesten bewoners naar een van de rayonkantoren. De registratie en afhandeling verschilde van rayon tot rayon. Centraal valt er beter te registreren en de afhandeling van de klachten en meldingen beter te monitoren. De meldingen hebben betrekking op overhangend gemeentegroen, slecht zicht op kruispunten vanwege groen, defecte lampen, losliggende tegels, verstopte trottoirkolken etc.

De meeste meldingen moeten binnen vijf dagen zijn afgehandeld. Soms is meer tijd nodig afhankelijk van de omvang en complexiteit van de melding. Sommige klachten worden verholpen als onderdeel van een dagelijks onderhoudsprogramma en dan hangt het van de onderhouds-planning af wanneer de klacht/melding wordt verholpen. Steeds krijgt de melder bericht van afhandeling.

	2006	2007	2008
Aantal meldingen en klachten	8270	8821	8835
Tijdige afhandeling	67%	84%	89%

Opmerkingen:

- In 2007 en 2008 zijn per werkdag gemiddeld 35 meldingen binnengekomen. Het aantal meldingen in deze twee jaren verschilt nauwelijks.
- De meeste meldingen en klachten in 2008 hebben betrekking op groen (1234), openbare verlichting (1697) en verharding (1451). Er zijn ook veel meldingen/klachten over reiniging (1563) maar dit onderdeel valt buiten de scope van dit onderzoek.
- De tijdige afhandeling vertoont een stijgende lijn.

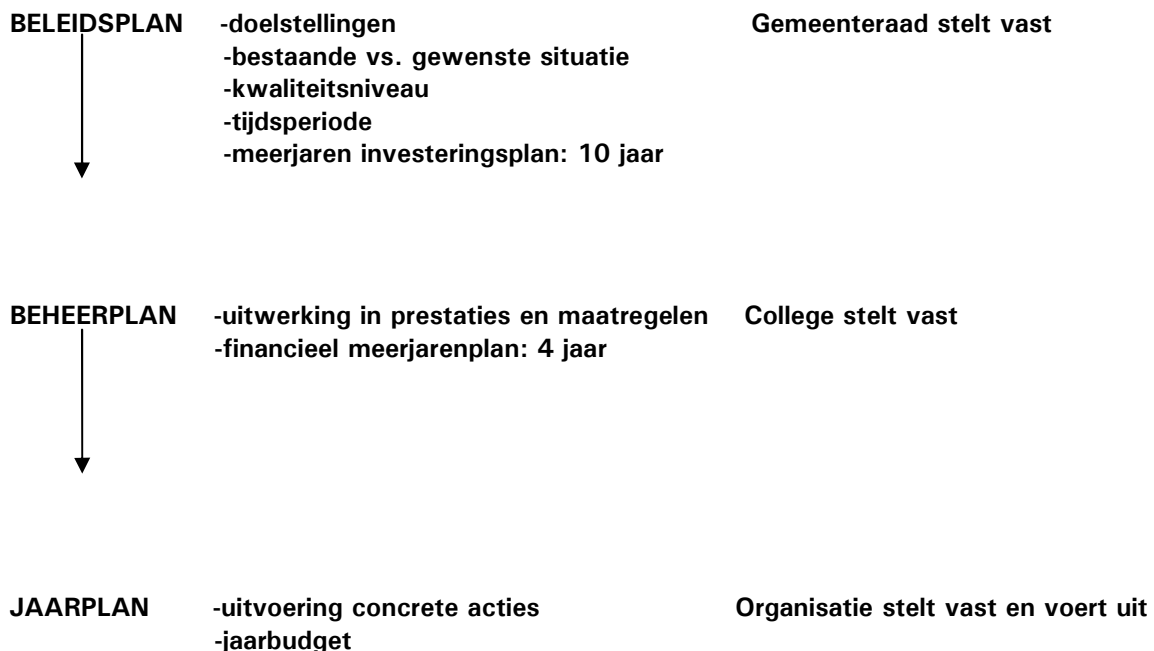
3.4 Conclusies

- De managementrapportages bevatten geen verantwoording van de budgetten. Voor zover financiële terugkoppeling plaatsheeft gebeurt dit voornamelijk cijfermatig. In de wereld achter de cijfers (geleverde prestaties) bestaat geen inzicht. Bij een onderdeel als riolering gebeurt dit wel, in de vorm van een jaarlijkse evaluatie;
- De Buitenlijn ontwikkelt zich positief.

4. PLANPROCES PER ONDERDEEL KWALITATIEF VERSCHILLENDE

4.1 Analyse kader

Wat de planvorming ten aanzien van het beheer van de openbare ruimte betreft kan de volgende indeling verhelderend werken:



Ondersteuning van dit proces door een **geautomatiseerd beheersysteem**, waarin alle kenmerken van het betreffende onderdeel zijn opgenomen, bevordert het planmatig werken en een professionele werkwijze.

Beleid wordt opgevat als het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes. De essentie van beleid is het ontwikkelen van inzichten die politici/bestuurders kunnen helpen bij het oplossen van problemen. Een beleidsplan bevat doelstellingen (lange termijn doelstellingen en operationele doelstellingen), prioriteiten/keuzes, (financiële) middelen, de te bereiken resultaten en de periode waarin de resultaten bereikt moeten zijn. Het is zaak de operationele doelstellingen zo SMART mogelijk te formuleren.

Onder beheer van de openbare ruimte wordt verstaan 'het systematisch plannen, budgetteren, voorbereiden en uitvoeren van activiteiten die er op gericht zijn de openbare ruimte zijn functie te laten vervullen'. Openbare ruimte wordt opgevat als de buitenruimte die voor iedereen

toegankelijk is. Een beheerplan bevat een uitwerking van het beleidsplan voor een periode van vier tot vijf jaar en geeft een meerjarige financiële vertaling van de uit te voeren maatregelen. Een jaarplan bevat concrete acties gekoppeld aan de jaarschijf van het financiële meerjarenperspectief in het beheerplan.

De verschillende onderdelen van het beheer van de openbare ruimte worden nu geanalyseerd aan de hand van de eerder geformuleerde vraagstelling.

4.2 VERHARDINGEN

4.2.1 Kaderstelling niet geheel op orde

4.2.1.1 Beleid en doelstellingen

In 2001 stelde de gemeenteraad een beleidsplan Verhardingen 2001- 2004 vast. Dit beleidsplan sluit aan bij bestaande beleidskaders zoals opgenomen in de nota's Hoofdwegenstructuur, Verkeersveiligheidsplan, Duurzaam Veilig, Verkeer en Parkeren en het Kwaliteitsplan Binnenstad.

Er is geen doelstelling voor verhardingen geformuleerd. Als reden wordt aangevoerd dat het beleidsplan verhardingen volgend is op de hierboven genoemde plannen. Het plan biedt uitgangspunten voor het onderhoud van de verhardingen, rekening houdend met de verschillende functies die verharding heeft. Verharding is onder te verdelen in asfalt- en elementenverharding. De gemeenteraad heeft in de jaren voorafgaand aan 2001 uitgesproken dat het accent moest liggen op de kwaliteitsverbetering van de verharding van:

- belangrijke wegen en doorgaande fietspaden
- de binnenstad en winkelcentra
- looproutes naar verzorgings-, verpleeg- en ziekenhuizen, winkelcentra en scholen.

Het ontwerp en beheer van verhardingen wordt niet alleen bepaald door technische normen maar ook door maatschappelijke kwaliteitsnormen (veiligheid, leefbaarheid etc.) die door burgers worden ingebracht.

In 2001 beoordeelde het gemeentebestuur de kwaliteit van de verhardingen. Geconstateerd werd dat de gewenste situatie niet met het beschikbare budget bereikt kan worden. Daarbij kwam dat veel verhardingen in diverse wijken bijna gelijktijdig aan groot onderhoud toe waren. Voor groot onderhoud was een extra structureel bedrag nodig van fl. 760.000. Voor klein onderhoud werd voorgesteld tweemaal per jaar een inspectieronde te houden en direct daarna de problemen aan te pakken. Hiervoor was een extra structureel budget nodig van fl. 340.000. In totaal stelde de gemeenteraad bij vaststelling van de beleidsnota verhardingen een extra jaarlijks budget beschikbaar van fl. 1.100.000.

Het beleidsplan is in 2007 in de raadscommissie opnieuw aan de orde geweest. Op dat moment was het verlopen. De afspraak werd toen gemaakt het beleid ongewijzigd voort te zetten.

4.2.1.2 Keuze uit kwaliteitsniveaus mogelijk

Uit het beleidsplan wordt duidelijk dat er, afhankelijk van de functie, verschillende kwaliteitsniveaus gelden voor asfalt- en elementenverhardingen. Welke niveaus dat precies zijn en welke keuze het gemeentebestuur kan maken is minder duidelijk.

In 2005 is voor de nieuwe wijk Bangert en Oosterpolder een discussie gevoerd over het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte met bijbehorende financiële kaders. Er werden vier scenario's/niveaus aangegeven, oplopend in kwaliteit (de niveaus 0, 1, 2 en 3) en in kosten. De gemeenteraad koos voor niveau 2.

De verschillen tussen de scenario's lagen vooral in het verschil in verharding. Voor andere onderdelen van de openbare ruimte bleek de keuze voor een van de scenario's minder (kosten)consequenties op te leveren.

De scenario's hebben betrekking op de inrichting. Er ligt een relatie met het onderhoud: hoe hoger de kwaliteit, hoe hoger (doorgaans) de onderhoudskosten.

4.1.2 Beheerplan afwezig

Er is geen apart beheerplan aanwezig. Het beleidsplan heeft deels het karakter van een beheerplan.

4.2.1.3 Jaarplan beschikbaar

Met ingang van 2008 wordt eens in de twee jaar een onderhoudsplan opgesteld. Daarvóór verschenen plannen per jaar ter uitwerking van het beleidsplan. In de afgelopen jaren lag het accent op asfaltonderhoud (wijkontsluitingswegen). De kwalificatie van asfaltverharding in de Programmabegrotingen 2008 en 2009 is 'redelijk tot goed'. De komende jaren ligt het accent op elementenonderhoud in de woonwijken; delen van deze verharding naderen het moment van ingrijpen.

Ieder jaar vindt inspectie van klein en groot onderhoud plaats.

Voor een aantal kengetallen wordt verwezen naar de bijlage.

4.2.1.4 Beheersysteem voldoet

Er wordt gewerkt met het beheersysteem van Arcadis. Dit systeem wordt in de gemeente in drie aparte pakketten toegepast: verhardingen, riolering en groen (incl. speelvoorzieningen). Arcadis heeft een integraal systeem in ontwikkeling waardoor afstemming beter is en de beheerders elkaars pakket kunnen raadplegen. Het is niet bekend wanneer dit systeem operationeel is. Het CROW basisniveau (zie 4.2.1.5) is in het systeem opgenomen. Het systeem is opgedeeld in wijken, straten, wegvakken en wegvakonderdelen. Er zijn circa 13.000 wegvakonderdelen die jaarlijks door een extern bedrijf worden geïnspecteerd. De beoordelingen en schades worden in het systeem opgenomen. Hierop worden de groot onderhoudsprogramma's gebaseerd onderverdeeld in asfalt- en elementenverharding.

De uitvoering van het groot onderhoudsprogramma asfalt vindt in de regel 2 jaar na de inspectie plaats. In 2009 worden de maatregelen van de inspectie 2007 uitgevoerd. Dit komt doordat de toezichthouder (het ingenieurbureau van dezelfde afdeling stadsbeheer) voor de aanbesteding en uitvoering zoveel mogelijk werk wil combineren. Enerzijds kan dit tot besparing leiden, anderzijds tot hogere kosten omdat de uitvoering twee jaar later plaatsvindt. Sinds verleden jaar worden er inspanningen verricht om de achterstand in het uitvoeren van de jaarplannen in te lopen door het uitvoeren van een dubbel programma.

Met de uitvoering van het groot onderhoudsprogramma voor de elementenverharding wordt binnen een jaar na opstelling van het onderhoudsprogramma gestart.

4.2.1.5 Landelijke normen van toepassing

De stichting Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw (CROW) heeft landelijk geaccepteerde normen ontwikkeld voor een veilig gebruik van wegen, straten, pleinen, fiets- en voetpaden. Deze normen zijn omgezet in een technische beheermethode. Met deze methode kunnen plannings- en begrotingen worden opgesteld. De methode geeft op basis van de normen aan wat rationeel het beste moment is om groot onderhoud te plegen. Het systeem kan over een periode van 25 jaar berekenen welk budget nodig is voor het gewenste niveau van onderhoud. Het bestaande beleidsplan uit 2001 geeft de budgetten aan voor een periode van 10 jaar. Op deze wijze is een gemiddeld bedrag te berekenen dat jaarlijks noodzakelijk is voor de uitvoering van groot onderhoud.

Klein onderhoud wordt grotendeels uitbesteed op basis van een jaarlijkse inspectieronde en op basis van meldingen en klachten vanuit wijken en buurten.

4.2.2 Financiële vertaling: uitgaven voor elementen- en asfaltverharding ijlen na

4.2.2.1 Budgetontwikkeling 2004- 2009: raming en realisatie

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Omvang budget in euro's	2.725.460	3.840.880	3.826.381	3.281.462	4.284.855	3.663.919
Budgetrealisatie	3.603.594	3.325.328	3.431.251	2.844.736	4.051.694	

Toelichting:

- Het budget voor 2009 betreft niet het bedrag in de primitieve begroting maar is het werkelijke jaarbudget na verwerking van de bijstellingen op grond van de Jaarrekening 2008 en de Kadernota 2009. Dit geldt ook voor het budget 2009 in de volgende paragrafen van hoofdstuk 2;
- De jaarlijkse inkomsten zijn in het overzicht niet meegenomen. De inkomsten zijn relatief beperkt en zijn in deze periode geraamd op gemiddeld € 68.000 per jaar;
- Het verschil tussen raming en realisatie in 2004 heeft te maken met de invoering van het Besluit Begroting en Verantwoording waarbij de reserves en voorzieningen op een andere Wijze moesten worden ingericht. Er is in dat jaar een egalisatievoorziening wegenbeheer gevormd;
- Het budget voor 2009 is lager dan in de jaren daarvoor. Vóór 2009 werd aan investeringen bijgedragen vanuit de reserve Hoorn Kern Gezond (herinrichtingsprojecten binnenstad). In 2009 is het project HKG afgerond;
- De kapitaallasten bedragen in deze periode gemiddeld € 431.000 per jaar;
- Ten aanzien van verhardingen zijn geen specifieke bezuinigingen aan de orde geweest. **Wel geldt voor alle onderdelen van het beheer van de openbare ruimte dat ten aanzien van 'derden- budgetten' met ingang van 2004 de 'nullijn' is gehanteerd. Dit betekent dat geen prijscompensatie is toegepast** (met uitzondering van het jaar 2006 waarin tot 1% compensatie is besloten).

4.2.2.2 Areaaluitbreiding

De kosten van nieuwe aanleg vormen onderdeel van de grondexploitatie van het betreffende gebied en drukken niet op het budget wegenbeheer. Voor klein onderhoud wordt het budget verhoogd (2009: € 45.000) op basis van het aantal op te leveren woningen. De verhoging wordt achteraf, via de Kadernota, bijgesteld als blijkt dat het aantal opgeleverde woningen afwijkt van het geraamde aantal.

4.2.2.3 Egalisatievoorziening wegenbeheer

Vóór 2004 was sprake van een reserve wegenbeheer die in 2004 is omgevormd tot een egalisatievoorziening. Hierdoor wordt een gelijkmatige verdeling van de lasten over een langere periode bereikt. De jaarlijkse dotatie wordt gebaseerd op de planmatig berekende onderhoudskosten voor de eerstvolgende vijf jaren. De afgelopen jaren bedroeg de storting in de voorziening gemiddeld € 1,1 miljoen per jaar.

Bijstelling van de dotatie aan de voorziening vindt jaarlijks plaats via de Kadernota.

4.2.3 Conclusies

- Er zijn geen doelstellingen geformuleerd;
- De prioriteit heeft lange tijd gelegen bij asfaltverharding;
- De geldigheidsduur van het bestaande beleidsplan is in 2007 verlengd (ongewijzigd beleid);
- De verlenging heeft niet geleid tot een actualisering van het budget;
- Het is goed mogelijk bij verharding te kiezen uit verschillende kwaliteitsniveaus;
- De financiële gevolgen van het beleidsplan en van de jaarlijkse inspectie zijn in de meerjarenbegroting opgenomen. Extra uitgaven worden, indien deze onvermijdelijk zijn, uit de voorziening wegenbeheer bekostigd;

- Een transparant inzicht in de ramingen versus de realisatie van het jaarbudget wordt bemoeilijkt doordat de uitgaven voor onderhoud van de elementen- en asfaltverharding voortdurend najlen. In 2008 is een extra programma uitgevoerd om de achterstand te verkleinen;
- Het budget voor het uit te besteden werk (de zogenoemde 'derden-budgetten') in de uitvoering staat onder druk. Dat geldt voor dit budget bij alle onderdelen van het beheer van de openbare ruimte. Enerzijds wordt dit veroorzaakt door het achterwege blijven van de prijscompensatie en anderzijds door de areaaluitbreiding. Het onderhoudsbudget wordt vanwege areaaluitbreiding wel verhoogd maar deze verhoging is gebaseerd op een gemiddeld onderhoudsniveau terwijl in uitbreidingsgebieden vaak een bovengemiddeld onderhoudsniveau wordt toegepast. Het onder druk staan van deze 'derden-budgetten' valt minder op omdat de totale budgetten (zie ook de volgende onderdelen) regelmatig een onderuitputting vertonen. Het risico bestaat dat het dagelijks onderhoud op een lager niveau wordt uitgevoerd dan in de jaarplannen is opgenomen.

4.3 GROEN

4.3.1 Kaderstelling ontbreekt

4.3.1.1 *Beleid en doelstellingen geven geen sturing*

In februari 2004 heeft de gemeenteraad het Groenbeleidsplan vastgesteld. Dit beleidsplan beschrijft uitvoerig de bestaande groensituatie in de wijken, wijkontsluitingen en parken van Hoorn. Aanleiding voor de opstelling van het plan was het besef dat de fasegewijze uitbreiding van de stad een groenstructuur heeft opgeleverd die gefragmenteerd overkomt en waarvan de onderlinge samenhang en de verbindingen verbeterd kunnen worden.

Doel van het plan is 'een leidraad te bieden waarmee een aantrekkelijke, gezonde en duurzame groenstructuur kan worden gecreëerd en in stand gehouden, tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten'.

Uitwerking van het Groenbeleidsplan kan volgens dit plan op diverse manieren gebeuren: door wijziging in beheer, de wijkaanpak of herinrichtingsoperaties. Na vaststelling van het plan zouden projecten worden voorgedragen met financiële consequenties. Er is bewust gekozen voor een loskoppeling van beleid en financiële consequenties. Voorstellen ter dekking van uitvoeringsprojecten die niet via de reguliere budgetten gerealiseerd kunnen worden moeten worden ingediend bij de Voorjaarsnota voor een afweging met andere voorstellen voor nieuw beleid (met ingang van 2007 heet de Voorjaarsnota 'Kadernota').

De doelstelling is zeer algemeen geformuleerd (lange termijn doelstelling) en niet voorzien van meetbare operationele doelstellingen. Er kan niet nagegaan worden wanneer de doelstelling bereikt is. De waarde van een beleidsplan is dat de gemeenteraad kwaliteits- en onderhoudsniveaus kan vaststellen die kaderstellend zijn voor de uitwerking en uitvoering. Deze niveaus ontbreken in het Groenbeleidsplan.

Er wordt aangegeven wat veranderd, vernieuwd of aangepast kan worden. Concrete voorstellen blijven echter achterwege. Richtinggevende voorstellen voor beheer en onderhoud ontbreken. Er worden geen middelen noch een tijdspad aangegeven. Kortom, het plan is meer een onderlegger voor een beleidsplan dan een beleidsplan zelf.

Tijdens de behandeling van het beleidsplan in de raadscommissie en gemeenteraad heeft één politieke partij soortgelijke kanttekeningen geplaatst. De rekenkamercommissie heeft bij de behandeling van de Voorjaarsnota 2004 geen projecten en besluiten aangetroffen ter uitwerking van het Groenbeleidsplan, terwijl dit bij de behandeling van het Groenbeleidsplan wel was toegezegd.

Met betrekking tot het bomenbestand heeft de gemeenteraad in januari 2009 besloten de opzet voor een *bomenbeleidsplan* goed te keuren. Dit plan, dat eind 2009 klaar is, moet kaders bevatten voor het beheer van bomen in Hoorn. Het is de bedoeling dat er ten aanzien van bomen meer planmatig gewerkt gaat worden en dat het plan de financiële consequenties aangeeft. De

rekenkamercommissie gaat er van uit dat deze consequenties in een meerjarenperspectief geplaatst worden.

4.3.1.2 Weinig keuze in kwaliteitsniveaus

Zoals in de paragraaf over verharding is vermeld, is in 2005 voor de nieuwe wijk Bangert en Oosterpolder een discussie gevoerd over het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte. Voor een aantal deelplannen is een keuze gemaakt uit vier omschreven niveaus. De gemeenteraad koos voor de inrichting van deze wijk voor niveau 2. De kwaliteit van het groen is overigens bij alle niveaus ongeveer gelijk, met ongeveer gelijklopende financiële consequenties. Het kwaliteits- en kostenverschil komt vooral tot uiting in de te kiezen verharding.

4.3.1.3 Beheerplan afwezig

Er is geen beheerplan groen opgesteld.

4.3.1.4 Jaarplan op basis van beperkte inspectie

Al geruime tijd wordt gewerkt met jaarplannen, voornamelijk op basis van de informatie uit het geautomatiseerde beheersysteem. Vervanging vindt beperkt plaats. Binnen het groenbudget is hiervoor weinig ruimte. In Hoorn gaat het voornamelijk om instandhoudingsonderhoud.

Bij de uitvoering van het groenonderhoud wordt in de planning rekening gehouden met onderhoud en vervanging van riolen en wegen. Binnen het bedrijfsbureau van de afdeling Stadsbeheer worden de werkzaamheden, om overlast te beperken, zo goed mogelijk op elkaar afgestemd. Het jaarplan groen geeft de werkzaamheden gedetailleerd weer en is opgesteld door het bedrijfsbureau. De uitvoering gebeurt door het bureau groen en reiniging van de afdeling Stadsbeheer. Voor de uitvoering van een deel van de werkzaamheden worden derden ingehuurd. Het jaarplan geeft als activiteiten aan: inspectie bomen, snoeien, schoffelen, maaien, onkruidbestrijding, aanbrengen/verwijderen eenjarigen, egaliseren, voet- en rijpaden vrijmaken van overhangend groen, snoeien hagen, inboeten.

De inspectie is beperkt tot de bomen. Ten aanzien van andere groenobjecten wordt geen inspectie gehouden. Het maaien van ruw gras, schoffelwerk, winterwerk en snoeien van hagen wordt gedeeltelijk en soms geheel uitbesteed.

Voor een aantal kengetallen wordt verwezen naar de bijlage.

4.3.1.5 Beheersysteem aanwezig

Er wordt gewerkt met een beheersysteem van Arcadis. Alle in de gemeente aanwezige groenelementen zijn hierin opgeslagen, met soms gedetailleerde informatie.

Het beheersysteem genereert de jaarplannen die ieder jaar grotendeels ongewijzigd zijn. Een jaarplan is onderverdeeld in beheergroepen en de beheergroepen geven de jaarlijkse en meerjarige (b.v. snoeien) werkzaamheden aan alsook de frequentie, het bewerkingpercentage en de planning. Het systeem verschaft de informatie voor de jaarlijkse begrotingen (werkzaamheden, uren en uurtarief) en voor de directiebegrotingen voor het aanbesteden van groenwerken. Aangezien inspectie beperkt is tot het bomenbestand bevat het beheersysteem beperkte informatie die 'in de praktijk' geworteld is. Het jaarplan geeft dus deels een theoretische uitkomst weer.

Sinds kort is er overleg tussen de beheerder van het systeem en de voormannen van het bureau groen en reiniging. Er vindt dan terugkoppeling plaats wat is uitgevoerd, inclusief de extra werkzaamheden. Het verschil tussen theorie en praktijk kan zo worden verkleind. Omdat er echter geen nacalculatie wordt toegepast, wordt het verschil niet overbrugd.

4.3.1.6 Geen wettelijke normen

Er bestaan geen wettelijke normen voor het groenonderhoud. De gemeente hanteert de normen uit het rapport van IMAG (Instituut voor Milieu en Agritechniek) te Wageningen. Dit rapport uit 2000 geeft tijdnormen voor aanleg en onderhoud van natuur, groen en recreatieve voorzieningen volgens de RAW-systematiek (standaard systematiek voor het opstellen van bestekken). Er zijn geen kwaliteitsnormen van toepassing.

Sinds kort is er een pilot 'kwaliteitsgestuurd beheren' gestart om door middel van beeldkwaliteiten het bestuur keuzemogelijkheden te bieden. De resultaten hiervan zijn nog niet bekend.

4.3.2 Financiële vertaling: uitgaven voornamelijk gericht op instandhouding

4.3.2.1 Budgetontwikkeling 2004-2009: raming en realisatie

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Omvang groenbudget in euro's	3.951.690	4.074.417	3.989.231	3.883.017	4.929.878	4.105.841
Budgetrealisatie	3.640.673	3.490.863	3.436.389	3.717.078	4.075.761	

Toelichting:

- In deze bedragen zijn de inkomsten niet meegenomen. De inkomsten zijn beperkt en bestaan voornamelijk uit de opbrengst van de verkoop van stukjes grond. De geraamde inkomsten over deze periode bedragen gemiddeld ruim € 40.000 per jaar;
- Het budget 2008 laat een forse stijging zien. Dit komt door twee incidentele toevoegingen aan het budget: voor het productiebos Blokweer en voor het groen op het bedrijventerrein Hoorn 80. Zonder deze toevoegingen zou het budget ruim € 9 ton lager zijn, wat in lijn is met de budgetten in voorafgaande jaren;
- In het overzicht zijn de bijdragen vanuit de reserves en voorzieningen meegenomen. Deze uitgaven zijn door de jaren heen zeer beperkt gebleven, tussen de € 0 en € 5000, met uitzondering van het jaar 2008 zoals vermeld;
- De kapitaallasten van de vervangings- en nieuwe investeringen zijn in het overzicht verwerkt. Gemiddeld bedroegen de kapitaallasten in deze periode € 55.000 per jaar. Deze lasten vloeien voort uit investeringen in de jaren vóór 2004. In de periode 2004-2008 zijn er geen vervangings- en/of nieuwe investeringen gedaan;
- De bezuinigingen waartoe besloten is zijn in mindering gebracht. Gemiddeld hebben deze € 205.000 per jaar bedragen. Daarnaast wordt voor het uitbestede werk de nullijn gehanteerd (geen prijscompensatie).

Bij nadere bestudering van het budget voor 2008 valt op dat met ingang van het vierde kwartaal nog ongeveer 40% van het derdenbudget voor klein onderhoud besteed moest worden. Toch blijkt het budget aan het eind van het jaar verbruikt. Als reden hiervoor wordt opgegeven dat een aantal facturen met hoge bedragen najlen (o.a. voor het schouwen) evenals de verwerking van de bestede uren.

4.3.2.2 Areaaluitbreiding

De bedragen voor areaaluitbreiding maken deel uit van het groenbudget.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Uitbreiding Areaal	1,55 ha	1,35 ha	2,4 ha	2,7 ha	4,9 ha	8,1 ha (voorl.)
Aanpassing budget	16.000	14.000	25.000	25.000	45.000	87.000 (voorl.)

De kosten van areaaluitbreiding bedragen ongeveer € 10.000 per ha.

4.3.3 Groenbudget gebaseerd op verleden

Er is geen volwaardig beleidsplan, er zijn geen 'SMART' geformuleerde doelstellingen, er zijn geen kwaliteitsniveaus, er zijn geen prestaties aangegeven, er is geen beheerplan en geen meerjaren investeringsplan.

Waarop is het groenbudget dan gebaseerd? Zoals aangegeven is bij groen voornamelijk sprake van instandhoudingsonderhoud. Veel werkzaamheden vinden jaarlijks plaats en zijn jaar in jaar uit gelijk. Sommige werkzaamheden kennen een twee-, drie- of vierjarige cyclus. Ieder jaar wordt een plan opgesteld waarvan de inhoud wordt gegenereerd door het geautomatiseerde beheersysteem dat, zoals opgemerkt, voor een deel bestaat uit theoretische aannames. Dit systeem onderscheidt verschillende hoofdgroepen met subbeheergroepen. De subgroepen zijn opgedeeld in werkzaamheden en activiteiten. Hiervan wordt weer aangegeven wat het bewerkingpercentage is (niet alle werkzaamheden hoeven voor 100% verricht te worden), wat de jaarfrequentie is en hoe de uitvoeringsplanning luidt.

Er wordt gewerkt met tijdnormen voor onderhoud. Bijvoorbeeld: voor het maaien van gras en gazonnen staat een vastgesteld aantal m² per uur. De norm hiervoor is afkomstig van het IMAG te Wageningen zoals eerder aangegeven. Voor deze werkzaamheden geldt een uurtarief. Bekend is om hoeveel m² het in de gemeente gaat. Op die manier wordt berekend wat dit onderdeel van het groenbeheer kost.

4.3.4 Conclusies

- Het beleidsplan groen voldoet niet aan de criteria voor een beleidsplan;
- De werkzaamheden die in het jaarplan zijn opgenomen vloeien voort uit het beheersysteem. Inspectie speelt alleen ten aanzien van bomen een rol. Het jaarplan heeft zijn basis voor een deel in 'de praktijk'. Hiermee wijkt groen af van riolering, verharding en speelvoorzieningen waar inspecties wel een hoofdrol in de jaarplannen spelen;
- Aangezien er geen nacalculatie plaatsvindt is een goede toets op het voorcalculatorisch bepaalde jaarprogramma en de daarvan afgeleide werkpakketten niet mogelijk;
- Door het ontbreken van een goed beleidsplan en een breed uitgevoerde inspectie kan geen uitspraak worden gedaan over de toereikendheid van het groenbudget.

4.4 RIOLERING

4.4.1 Kaderstelling wordt geactualiseerd

4.4.1.1 *Beleid en doelstellingen*

Op grond van de wet Milieubeheer zijn gemeenten verplicht een Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) te hebben voor de aanleg en beheer van de riolering. In 2000 is dit GRP door de raad vastgesteld. Dit plan betekende grotendeels een bestendiging van het bestaande beleid naast de verwerking van de veranderende wettelijke eisen. Het plan is door het bureau Arcadis opgesteld.

Om de gewenste situatie te bereiken zijn doelen geformuleerd. De hoofddoelstelling is 'in de (nabije) toekomst de kwaliteit en capaciteit van het Hoornse rioolstelsel binnen het wettelijk kader op peil houden tegen zo gering mogelijke kosten'.

De hiervan afgeleide doelen zijn:

1. het inzamelen en transporteren van afvalwater
2. het afvoeren van overtollig hemelwater
3. het beperken van milieuschade door riolering of het ontbreken van riolering
4. het instandhouden van het goed functioneren van de riolering.

Van deze doelen worden functionele eisen afgeleid (b.v. alle percelen binnen het grondgebied van Hoorn waar afvalwater wordt geproduceerd moeten voorzien zijn van een aansluiting op de

riolering). Deze eisen zijn voorzien van een maatstaf (getalsmatige precisering van een functionele eis) en een meetmethode waaraan de huidige situatie kan worden getoetst. De functionele eisen, maatstaven en meetmethoden zijn te beschouwen als operationele doelstellingen.

Om de doelen te bereiken is een pakket van maatregelen en activiteiten opgesteld dat door middel van jaarplannen wordt uitgevoerd.

Het GRP gaat ook in op de benodigde personele capaciteit, kosten, prioriteiten en planning. Met betrekking tot de personele capaciteit geeft het plan aan dat bij het verrichten van de werkzaamheden in eigen beheer er 17,1 fte nodig is en bij uitbesteden 5,5. In Hoorn was in 2000 9,2 fte aanwezig. Voor onderhoud en beheer is dit voldoende. Voor renovatie en vervanging is er volgens het GRP een achterstand (deze achterstand is in de loop der jaren ingelopen).

Wat de uitgaven betreft geeft het plan de investeringen in de periode 2000- 2049 weer.

In 2000 kwamen ernstige schadebeelden niet voor. Volgens het GRP bevindt het rioolstelsel zich in goede staat. Jaarlijks wordt 10% van het rioolstelsel globaal geïnspecteerd met behulp van putcamera's en putvideo's. Per jaar wordt ca. 5% aan een gedetailleerde inspectie onderworpen, met gebruik van een rijdende camera. In de programmabegroting 2008 is de passage opgenomen dat uit inspecties blijkt dat 'het rioolstelsel zich in een redelijke tot goede staat bevindt'. In de programmabegroting wordt aangegeven dat bij voortzetting van het huidige beleid de staat van onderhoud op dit niveau (redelijk tot goed) blijft.

In december 2004 heeft de raad de werkingsduur van het GRP verlengd tot 1-1-2009. Op 1 januari 2009 was er nog geen nieuw GRP. Momenteel wordt hieraan gewerkt en de verwachting is dat in de loop van 2009 een nieuw GRP aan de raad gepresenteerd kan worden, voorzien van actuele ontwikkelingen. Zo heeft de gemeente vanaf 1 januari 2008 de zorg voor het grondwater. Ook vindt een intensieve samenwerking met het Hoogheemraadschap plaats om het gemengde rioolstelsel (hemelwater en vuilwater) te laten voldoen aan de huidige milieutechnische eisen. De provincie heeft een nieuw ontwerp waterhuishoudingsplan en een ontwerp milieubeleidsplan uitgebracht welke van invloed zijn op het gemeentelijk GRP. In het nieuwe GRP wordt daarnaast ingegaan op de financiële gevolgen van de 'verbrede rioolheffing' (het is mogelijk meer kosten toe te rekenen aan de riolering) per 1 januari 2010.

Wettelijk is geen geldigheidsduur van een GRP voorgeschreven. Het GRP kent een technische onderlegger, het Basisrioleringsplan. Het is een rekenbestand om het hydraulisch en vuiltechnisch functioneren van het bestaande stelsel inzichtelijk te maken en verbeteringen voor te stellen. Onder meer wordt aangegeven of het stelsel voldoende capaciteit bezit.

4.4.1.2 Geen keuze uit kwaliteitsniveaus

Veel keuzemogelijkheden zijn er niet. De hoofdkeuze is die tussen de materialen beton en pvc, mede afhankelijk van wat er boven op het riool wordt gerealiseerd. Zowel voor beton als pvc geldt een standaardkwaliteit.

4.4.1.3 Beheerplan afwezig

Er is geen apart beheerplan opgesteld. Het GRP heeft deels het karakter van een beleidsplan, deels van een beheerplan.

4.4.1.4 Uitgebreid jaarplan beschikbaar

Op operationeel niveau wordt gewerkt met jaarplannen gebaseerd op het GRP. Tevens wordt een evaluatie uitgebracht van het jaarplan over het voorafgaande jaar.

Het jaarplan is onderverdeeld in thema's:

- gegevensbeheer
- onderzoek

- planvorming
- onderhoud en reiniging
- overige kosten
- groot onderhoud en renovatie
- nieuwe aanleg
- vervanging materieel.

In financiële zin vormen het GRP, de resultaten van inspecties en de klachten van burgers de onderlegger voor de uitgaven in een jaar. Gebleken is dat de maatregelen in het jaarplan gedekt worden in de begroting.

Tot voor kort werden het jaarplan en de evaluatie van het daaraan voorafgaande jaarplan geagendeerd voor de raad. Omdat de raad niet het juiste autorisatieniveau voor het jaarplan (uitvoering) vormt, wordt dit plan met ingang van 2008 alleen aan het college ter besluitvorming voorgelegd en vervolgens ter kennis gebracht van de raadscommissie.

Voor enkele kengetallen wordt naar de bijlage verwezen.

4.4.1.5 Beheersysteem voldoet

Er wordt gewerkt met hetzelfde geautomatiseerde beheersysteem als bij verhardingen en groen. Dit systeem is verdeeld in een geometrische- en een administratieve module. Alle gegevens van wijken en straten, waaronder aansluitgegevens, gegevens van drukriolering met persleidingen en elektrakabels, de capaciteit van gemalen etc. zijn in dit systeem opgenomen. Het is mogelijk hydraulische- en vuilemissieberekeningen uit te voeren.

De gegevens van inspecties worden in het systeem verwerkt evenals de klachten van burgers en storingen. In geval van kwetsbare gebieden of moeilijk opgeloste problemen geeft het systeem zelf na verloop van tijd aan dat inspectie raadzaam is.

De investeringslijn 2000- 2050 is onderdeel van het beheersysteem. Hieruit blijkt dat rond 2025 en in de jaren daarna forse uitgaven te verwachten zijn. Door middel van de Egalisatievoorziening riolering (zie hierna) wordt hierop geanticipeerd.

4.4.1.6 Normen van toepassing

Het proces dat de gemeente moet doorlopen om de voorzieningen voor het inzamelen en transporteren van afvalwater te beheren is opgenomen in de NPR (Nederlandse Praktijk Richtlijn) 3220. Van toepassing zijn verder de NEN 3399: 'Buitenriolering- onderzoek en toestandsbeoordeling van objecten' en de NEN 3398: 'Buitenriolering- inspectie en toestandsbeoordeling van riolen'. NEN staat voor Nederlands Normalisatie Instituut. Dit instituut ontwikkelt normen die vaak in wetgeving worden opgenomen. De NPR geeft een uitwerking van NEN- normen aan de hand van in praktijk getoetste of veelvoorkomende uitvoeringsvormen en werkmethoden. Er zijn ook NEN-EN normen: Europese normen die aan de Nederlandse situatie zijn aangepast.

4.4.2 Financiële vertaling afdoende geregeld

4.4.2.1 Budgetontwikkeling 2004- 2009: raming en realisatie

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Omvang budget in euro's	5.032.572	3.897.386	3.904.973	3.936.851	4.138.196	4.218.317
Budgetrealisatie	1.753.786	3.723.651	3.862.793	4.025.248	3.833.219	

Toelichting:

- Het jaar 2004 wijkt af. Tot dat moment was er sprake van een 'reserve rioolfonds'. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) werd dat jaar van kracht en kende andere regels m.b.t. reserves en voorzieningen. Er is toen een 'egaliseringsvoorziening riolering' in het leven geroepen. Er heeft een storting plaatsgehad ten gunste van de voorziening welke op een andere manier is verantwoord;
- Kapitaallasten: de kapitaallasten van vervangings- en nieuwe investeringen bedroegen gemiddeld € 630.000 per jaar;
- Bezuinigingen: bij het onderdeel riolering zijn geen bezuinigingen geweest in de vorm van vermindering van de uitgaven. Wel blijft de prijscompensatie voor uitbesteed werk achterwege. Er is een verhoging van de inkomsten gerealiseerd door een herberekening van de rioolheffing: vanaf 2005 een bedrag van € 230.500 jaarlijks.

4.4.2.2 Areaaluitbreiding

De kosten van areaaluitbreiding zijn opgenomen in de grondexploitatie van het betreffende gebied. Deze kosten van nieuwe aanleg komen niet ten last van het rioolbudget. Na aanleg ontstaan kosten voor dagelijks onderhoud. In de begroting 2009 is voor onderhoud een bedrag geraamd van € 78.000 gebaseerd op het geraamde aantal op te leveren woningen in dit jaar. Voor vervanging van de uitbreiding zullen t.z.t. middelen worden bijgeraamd in de Kadernota. In de berekening van de rioolretributie is het bedrag voor areaaluitbreiding meegenomen.

4.4.2.3 Egaliseringsvoorziening

Om te kunnen voldoen aan de kosten voor instandhouding en vervanging/renovatie is een egaliseringsvoorziening riolering in het leven geroepen. Met deze voorziening worden grote schommelingen in de jaarlijkse rioolheffing voor eigenaren en gebruikers voorkomen. De hoogte van de rioolheffing moet zodanig zijn dat in een periode van 50 jaar (gemiddelde technische levensduur riool) een 100% kostendekking ontstaat. De jaarlijkse stijging zou dan alleen hoeven te bestaan uit toepassing van de prijsindex.

Vanaf 2025 zullen de kosten aanzienlijk stijgen als gevolg van renovaties van riolen die in de jaren '70 zijn aangelegd. De voorziening wordt tot 2025 gevoed door middel van een jaarlijkse storting (de inkomsten vanuit de rioolheffing zijn groter dan de uitgaven voor riolering). Na dat jaar zullen er vooral onttrekkingen aan de voorziening plaatsvinden in verband met vervangingsinvesteringen. Over de gehele looptijd kan zo een kostendekkend tarief ontstaan. In 2008 bedroeg de omvang van de voorziening € 8.525.551. De storting in de voorziening in de jaren 2005- 2008 bedroeg gemiddeld € 1.600.000 per jaar.

4.4.3 Conclusie

De maatregelen die volgens het beleidsplan, de evaluaties en operationele jaarplannen nodig zijn worden financieel gedekt in de (meerjaren)begroting

4.5 OPENBARE VERLICHTING

4.5.1 Kaderstelling ontbreekt

4.5.1.1 Beleid en doelstellingen afwezig

Er is geen beleidsplan met doelstellingen voorhanden. Wat de gewenste situatie is en hoe deze gerealiseerd moet worden, binnen welke tijdsbestek en met welke middelen, is niet bekend. In de begroting en jaarstukken is openbare verlichting geen item waar apart aandacht aan geschonken wordt.

De redenering is voornamelijk: er zijn ongeveer 16.000 lichtmasten en als er iets stuk is, wordt dit gerepareerd of vervangen. Het afdelingsplan 2009 van de afdeling Stadsbeheer vermeldt dat de maximaal toelaatbare uitval landelijk op 5% is gesteld. De uitval in Hoorn over 2008 bedraagt 0,8%. De afdeling Stadsbeheer, onderdeel riolering en wegen, gaat te werk volgens het principe 'deze week gemeld, volgende week hersteld'.

Eind vorig jaar heeft de gemeenteraad een motie aangenomen waarin het college wordt verzocht Hoorn aan te melden als 'koplopergemeente' om het energieverbruik van openbare verlichting terug te dringen. In februari jl. liet het college de raad weten dat Hoorn niet aan de voorwaarden voldoet om koploper te zijn. Beleids- en beheer-informatie is niet op orde en specifieke deskundigheid op het gebied van energiebesparing is niet aanwezig. Om de informatie op orde te brengen wordt een eerste stap genomen: het college streeft er naar in 2009 een beleidsplan openbare verlichting aan de raad aan te bieden.

4.5.1.2 Kwaliteitsniveaus: beperkte keuze

In de nieuwe wijk Bangert en Oosterpolder wordt met een basiskwaliteitsplan gewerkt. Elders in de gemeente niet. Er wordt uitgegaan van een standaardkwaliteit die in de uitvoering wordt bepaald. In de historische binnenstad worden op bepaalde locaties masten en armaturen toegepast die van de standaardkwaliteit afwijken. De keuze hiervoor is niet altijd een bestuurlijke. Bij het opstellen van deze onderzoeksrapportage was een voorstel in de maak om de keuze bestuurlijk te autoriseren.

4.5.1.3 Beheerplan afwezig

Er is geen beheerplan aanwezig.

4.5.1.4 Jaarplan afwezig

Er is ca. € 300.000 per jaar beschikbaar voor vervanging (masten, armaturen en lampen) en nog eens € 300.000 per jaar voor onderhoud. Deze bedragen zijn door de jaren heen ongeveer gelijk gebleven. Het budget is leidend. De omvang van dit budget is gebaseerd op kennis en ervaring uit het verleden. Er hebben geen jaarlijkse inspecties plaats ten behoeve van het planmatig werken. Er is geen beheersysteem. Wel een database met aantal en plaats van masten en armaturen.

4.5.1.6 Normen van toepassing

Van toepassing is de NEN-EN 13201, de hierop gebaseerde NPR en het Politiekeurmerk Veilig Wonen. Belangrijk zijn daarnaast de technische ontwikkelingen ten aanzien van energiebesparing. Het kan zijn dat op een bepaald moment het resultaat van technische ontwikkeling tot norm verheven wordt.

4.5.2 Financiële vertaling: verleden is maatgevend

4.5.2.1 Budgetontwikkeling 2004- 2009: raming en realisatie

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Omvang budget in euro's	894.235	889.870	840.015	807.735	950.687	980.648
Budgetrealisatie	673.997	1.040.143	808.858	723.050	863.261	

Toelichting:

- De inkomsten zijn in dit overzicht niet meegenomen en bedragen gemiddeld € 40.000 per jaar;
- Er is sprake van schommelingen in de ramingen (2007) en in de verhouding raming-realisatie. Oorzaak zijn de energielasten die moeilijk te ramen blijken. Er hebben regelmatig discussies plaats over de energiefacturen van de leverancier. In 2008 is er een bedrag van € 150.000 voor energielasten structureel bijgeraamd;
- De kapitaallasten bewegen zich rond de € 230.000 gemiddeld per jaar;
- Wat de bezuinigingen in deze periode betreft is in 2004 structureel € 11.000 aan onderhoud afgeraamd en met ingang van 2006 een kapitaallast van € 27.000 per jaar (er is eenmalig een investeringsbudget van € 300.000 ingeleverd). Daarnaast geldt de nullijn voor uitbesteed werk.

4.5.2.2 Areaaluitbreiding

Ook voor openbare verlichting geldt dat kosten voor nieuwe aanleg onderdeel vormen van de grondexploitatie en niet drukken op het OV- budget. Voor klein onderhoud is in de begroting 2009 aanvullend een bedrag van € 14.000 beschikbaar gesteld, gebaseerd op het aantal op te leveren woningen.

4.5.3 Conclusie

Bij openbare verlichting wordt nog steeds gewerkt volgens het 'piep- systeem' (meldingen bij de Buitenlijn). Onlangs heeft het college de raad een beleidsplan in het vooruitzicht gesteld op basis waarvan meer planmatig kan worden gewerkt. Zonder beleidsplan met bijbehorende financiële vertaling is het niet mogelijk te anticiperen op vervanging van een substantieel deel van de verlichting op het moment dat dit noodzakelijk is. Zonder beleidsplan is het voor de gemeenteraad niet mogelijk een keuze te maken voor minder of meer verlichting. Minder verlichting uit het oogpunt van besparing of meer verlichting uit het oogpunt van sociale veiligheid. Er kan geen uitspraak worden gedaan over de mate van toereikendheid van het budget voor openbare verlichting.

4.6 SPEELVOORZIENINGEN

4.6.1 Kaderstelling op orde

4.6.1.1 *Beleid en doelstellingen zijn helder*

In 2008 is het beleidsplan speelvoorzieningen door de raad vastgesteld ter vervanging van het bestaande plan uit 1988. Doel is het waarborgen van voldoende en veilige speelruimte en speelplekken voor alle kinderen in Hoorn. Op 1 januari 2007 waren er 15.500 kinderen tot 18 jaar. Dit is 23% van de totale bevolking.

Een nieuw beleidsplan was nodig vanwege gewijzigde omstandigheden. De ruimte om te spelen neemt af, evenals de veiligheid. Dit vanwege de grote toename van het verkeer. Een ander verschil met de situatie 20 jaar geleden is dat er nu verhoudingsgewijs meer oudere kinderen zijn. Het beleidsplan gaat over openbare voorzieningen als speeltoestellen, zwemsteigertjes, skatebanen, trapveldjes etc. De jongerenontmoetingsplekken (JOP's) worden eveneens als speelvoorziening beschouwd. Schoolpleinen (niet openbaar) vallen buiten het beleidsplan, omdat de schoolbesturen hiervoor verantwoordelijk zijn.

In het beleidsplan worden de bestaande speelplekken geïventariseerd. Is de hoeveelheid speelruimte voldoende en is op wijkniveau het aanbod van speelruimte voldoende afgestemd op het aantal kinderen binnen de verschillende leeftijdsgroepen?

In 2006 is door de VNG in samenwerking met de NUSO (landelijke organisatie voor speeltuinwerk en jeugdrecreatie) en het ministerie van VROM het handboek gemeentelijk speelruimtebeleid uitgebracht. Hierin wordt gepleit om 3% van de woonomgeving als speelruimte te bestemmen. Het ministerie heeft de gemeenten opgeroepen deze 3% als richtgetal aan te houden. Een van de subdoelen van het beleidsplan is de voorzieningen af te stemmen op het aantal kinderen in de wijk. Hiertoe zijn de wijken omgerekend naar een 'modale wijk' op basis van kinderen, inwoners en oppervlakte.

Volgens het beleidsplan kent een modale wijk:

- 1 centraal plein
- 3 verharde trapvelden
- 3 JOP's
- 1 skatebaan
- 1 basketbalveld
- 2 streetbasketbalveldjes.

Iedere modale wijk kent 6 buurten en per buurt moeten er 2 kleine speelplekjes zijn voor kinderen tot 6 jaar, 2 grote speelplekken voor kinderen tot 12 jaar en 1 grastrapveldje.

Per wijk wordt vervolgens aangegeven of er sprake is van een tekort aan speelvoorzieningen. Tekorten doen zich voor in de Binnenstad, het Venenlaankwartier en Kersenboogerd-Zuid. In 2009 is de aanleg gepland van drie speelplekken in de Binnenstad waardoor deze wijk over voldoende speelruimte beschikt. Voor de oudere jeugd is het wenselijk per wijk 3 JOP's te realiseren. Drie JOP's per wijk komt neer op 24 JOP's in de gemeente. Er zijn er nu 7.

Naast de wijkvoorzieningen behoren er volgens het beleidsplan bovenwijkse voorzieningen te zijn:

- 1 stadsspeeltuin
- 1 natuurspeelbos
- 1 centrale skatebaan
- 1 skeelerbaan
- meerdere Cruyff- en Krajicek Courts.

Er is een bestaande stadsspeeltuin waar druk gebruik van gemaakt wordt. Een natuurspeelbos is niet aanwezig. In het Julianapark bevindt zich een hoofdskatelocatie. Een skeelerbaan ontbreekt; incidenteel wordt de wielervedbaan aan de Holenweg hiervoor gebruikt. In 2008 is een tweede Cruyff Court gerealiseerd.

Het aanbod van speelvoorzieningen in de wijken is geïventariseerd door de NUSO. De bestaande situatie is in kaart gebracht. Uit de inventarisatie bleek:

- a. een vrij traditionele invulling van de speeltoestellen met weinig uitdaging voor de grotere kinderen;
- b. in een aantal wijken is het aanbod niet afgestemd op de aanwezig kinderen;
- c. er is een ruim aanbod van sportgerichte locaties;
- d. bij veel veldjes zijn beperkte mogelijkheden naast de sport om samen te zijn. Veel veldjes hebben een matige ondergrond die snel onbespeelbaar wordt.

De aanbevelingen in het beleidsplan zijn gericht op het verbeteren van deze punten. Per wijk worden de verbeteringen aangegeven. De wijken Kersenboogerd, Venenlaankwartier en Binnenstad krijgen prioriteit. Met betrekking tot de voorzieningen krijgen de verharde trapveldjes en JOP's prioriteit. Het planmatig renoveren van speelplekken wordt onderdeel van het beheer. Het aanleggen van speelplekken gebeurt in overleg met de bewoners. Daarnaast kiezen zij de speeltoestellen uit.

Om de ambitie van het beleidsplan waar te maken was een verhoging van het jaarlijkse budget nodig. De gemeenteraad heeft bij de vaststelling van het plan besloten voor dagelijks onderhoud en voor vervanging extra middelen beschikbaar te stellen (zie paragraaf over financiële vertaling). Het raadsbesluit spreekt niet over de (dekking van) kosten van aanleg van **nieuwe** speelplekken om het verschil tussen de huidige en gewenste situatie te overbruggen. In het beleidsplan staat dat voor financiering gedacht kan worden aan wijkplannen, het Leefbaarheidsfonds of het ISV. In de praktijk wordt inderdaad vanuit deze bronnen bijgedragen aan uitbreiding van het aantal speelplekken. Van de onttrekkingen aan het Leefbaarheidsfonds is niet altijd direct na te gaan welke bedragen voor speelplekken bestemd zijn aangezien het meestal om woonomgevingsprojecten gaat die uit diverse onderdelen bestaan. Er is geen besluit genomen in welk tempo de gewenste situatie bereikt moet worden.

4.6.1.2 Geen kwaliteitsniveaus

In het beleidsplan worden geen kwaliteitsniveaus onderscheiden. Er wordt uitgegaan van een standaardkwaliteit voor bijvoorbeeld speeltoestellen. Bij de veldjes gaat het vooral om de afmetingen.

4.6.1.3 Beheerplan afwezig

Er is geen beheerplan ter uitwerking van het beleidsplan opgesteld.

4.6.1.4 Jaarplan aanwezig

Uitgangspunt is dat ieder jaar 25 speelplekken worden aangepast/gerenoveerd. Een speelplek gaat gemiddeld 12 jaar mee en er zijn ongeveer 300 speelplekken in Hoorn. Eenmaal per jaar

wordt een wettelijk verplichte veiligheidscontrole van de speelvoorzieningen uitgevoerd. De ruim 1600 speeltoestellen worden vier maal per jaar op veiligheid gecontroleerd. Door de voormannen groenvoorziening van de 3 rayons (ieder rayon is verdeeld in een aantal wijken) wordt maandelijks een globale inspectie uitgevoerd. Ook de Keuringsdienst van Waren voert inspecties uit, laatstelijk in 2008. Dit heeft geleid tot maatregelen ten aanzien van een aantal speelvoorzieningen. De resultaten van de inspecties en de meldingen/klachten worden in het beheersysteem opgenomen en komen tot uitdrukking in de jaarlijkse onderhoudsprogramma's.

4.6.1.5 Beheersysteem aanwezig

De speelvoorzieningen maken deel uit van het beheersysteem groen. Alle speelelementen zijn geïnventariseerd en in het systeem opgenomen. Van ieder element bestaat een foto en wordt het jaar van aanschaf, de leverancier en de soort ondergrond aangegeven. Het beheersysteem genereert de onderhoudsprogramma's.

4.6.1.6 Geen wettelijke normen

Er bestaan geen wettelijke normen. Het beleidsplan vermeldt dat de 3% norm (3% speelruimte per hectare bebouwde oppervlakte) net geen wet is geworden. De hantering van de informele norm van 3% komt neer op 10,8 m² speelruimte per kind. Ook niet ingerichte speelruimte zoals parken mogen meegerekend worden. Als dit meegenomen wordt voldoet Hoorn ruimschoots aan de 3%. Als de niet ingerichte speelruimte niet word meegerekend, wordt de 3% norm in totaliteit niet gehaald.

Gezien het grofmazige karakter van deze norm, wordt in het beleidsplan voorgesteld, een andere norm te hanteren gebaseerd op het aantal kinderen. Als deze norm wordt gehanteerd blijkt er een tekort van 35 speelplekken in de gemeente (van 500 m² per plek), vooral in de Kersenboogerd en in het bijzonder voor kinderen in de leeftijdscategorie 12- 18 jaar. In wijken waar een overschot is zullen de plekken op een sobere wijze onderhouden blijven worden om eventueel later weer in te richten. In nieuwbouwwijken moet tweemaal zoveel speelruimte worden aangelegd als in bestaande wijken. De helft van deze speelruimte kan na 20 jaar voor andere doeleinden worden ingericht. In de eerste fase Bangert/Oosterpolder zijn 8 speelplekken ingericht.

4.6.2 Financiële vertaling grotendeels op orde

4.6.2.1 Budgetontwikkeling 2004- 2009 : raming en realisatie

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Omvang budget in euro's	542.238	610.504	526.755	404.946	459.816	537.207
Budgetrealisatie	465.887	474.869	411.027	400.841	449.472	

Toelichting:

- Bij de vaststelling van het beleidsplan in 2008 is het jaarlijkse onderhoudsbudget bijna verdubbeld tot € 88.390. De renovatie van een gemiddelde speelplek kost € 18.000. Voor renovatie van 25 speelplekken per jaar is een bedrag van € 447.000 nodig. De hieraan verbonden structurele kapitaallasten bedragen ruim € 23.000; hiermee is het budget verhoogd;
- De budgetontwikkeling kende in deze periode een grillig verloop. In 2005 waren de personeelslasten en de kapitaallasten hoger geraamd. Het voor personeelslasten geraamde bedrag bleek bij de jaarrekening veel te hoog. In 2007 en 2008 zijn vooral de kapitaallasten lager geraamd;
- De kapitaallasten bedroegen gemiddeld € 254.000 per jaar. Een van de redenen voor het hogere budget in 2009 zijn de kapitaallasten van de investeringen die voortvloeien uit de uitwerking van het beleidsplan;

- De speelvoorzieningen hebben geen deel uitgemaakt van bezuinigingsrondes. Wel is de nullijn voor uitbesteed werk toegepast.

4.6.2.2 Areaaluitbreiding.

In de begroting 2009 is voor onderhoud € 3900 opgenomen. In de voorafgaande jaren is de toevoeging aan het budget gemiddeld € 1800 per jaar geweest. De areaaluitbreiding is gekoppeld aan het aantal op te leveren woningen. Speelplekken worden echter ook in bestaande wijken gerealiseerd. De rekenkamercommissie heeft geen gegevens aangetroffen waaruit blijkt dat in financiële zin rekening is gehouden met onderhoud en vervanging van nieuwe speelplekken en attributen in bestaande wijken.

4.6.3 Conclusie

Het beleidsplan is als een volwaardig beleidsplan te beschouwen. Niet duidelijk is in welk tempo naar de gewenste situatie toegewerkt wordt: het tempo is medebepalend voor de inzet van financiële middelen. Met inachtneming van deze opmerking kan worden gesteld dat beleidsplan en jaarplan in de begroting zijn vertaald.

4.7 CIVIELE KUNSTWERKEN

4.7.1 Kaderstelling in ontwikkeling

4.7.1.1 Beleid, doelstellingen en aanpak

Civiele kunstwerken zijn bouwwerken die nodig zijn voor de doorstroming, ontsluiting en verblijf van verkeer en water. Het gaat om bruggen, tunnels, viaducten, kademuren, damwanden, beschoeiingen, steigers, etc. Deze bouwwerken hebben doorgaans een lange levensduur. Veiligheid speelt een belangrijke rol.

In de Programmabegroting 2004 wordt vermeld dat van deze kunstwerken de houten bruggen in de binnenstad grotendeels zijn opgeknapt. Voor groot onderhoud aan deze bruggen is een structureel bedrag van € 98.000 ter beschikking gesteld (in 2006 verhoogd tot € 168.000). Voor overige objecten worden op korte termijn geen problemen verwacht. Wel wordt erkend dat het zaak is de kwaliteit te onderzoeken en vast te leggen. Op langere termijn zullen zich gebreken gaan voordoen en is groot onderhoud geboden. Onderhoud anno 2004 heeft plaats op basis van het 'piep-systeem'. Als er problemen gesignaleerd worden, vindt op dat moment onderhoud of vervanging plaats. Het voorstel is een beleidsplan op te stellen voor het planmatig beheer van civiele kunstwerken. Inspecties, het bepalen van de minimale kwaliteit, maatregelen, kosten en uitbreiding van civiele kunstwerken komen hierin aan de orde.

De Programmabegroting 2005 stelt genoemd beleidsplan voor het jaar 2007 in het vooruitzicht. Hiertoe is in 2005 een plan van aanpak door het college van b en w vastgesteld. Het plan van aanpak gaat uit van deelplannen om te komen tot het beheer van alle kunstwerken. De deelplannen gaan tezamen het beleidsplan vormen.

De voorgestelde aanpak houdt in:

- het intensiveren van het dagelijks onderhoud;
- het inspecteren van de verschillende groepen kunstwerken;
- het opzetten van een beheersysteem;
- planvorming.

De hiervoor benodigde bedragen worden voor een deel gedekt uit bestaande onderhoudsbudgetten. Daarnaast is een eenmalig bedrag van € 244.000 beschikbaar gesteld. De onderhoudssituatie wordt in de Programmabegrotingen vanaf 2007 gekenschetst als risicovol. Dit onderdeel is in de risicoparagraaf van de begroting opgenomen.

Houten bruggen

In 2006 verscheen een beheerplan houten bruggen, opgesteld door Arcadis. Dit beheerplan bevat een jaarplan, een meerjarenplan en een investeringsstaat over de komende 10 jaar. Er wordt uitgegaan van drie onderhoudsniveaus. Het eerste niveau wordt gevormd door de parkbruggen (25) waar esthetiek en staat van onderhoud niet hoog in het vaandel staan. Dit wordt het 'veiligheidsniveau' genoemd. De meeste houten bruggen (ca. 200) bevinden zich op het tweede onderhoudsniveau, het 'handhavingsniveau', waar onderhoud gericht is op optimalisering van de levensduur. Het derde niveau, 'welstandniveau', bestaat uit monumentale bruggen (5) die verder buiten beschouwing gelaten worden omdat de beheermaatregelen sterk afwijken. Er worden 6 brugtypen onderscheiden en voor ieder type is een onderhoudscyclus opgesteld.

In de beleidsnotitie die hoort bij het beheerplan dat aan de raad is aangeboden, werd voor de periode 2007- 2010 becijferd dat de extra financiële gevolgen rond de € 350.000 per jaar liggen. In totaal gaat het om € 1,4 miljoen. De gemeenteraad heeft bij de behandeling van het beheerplan en de beleidsnotitie een 'reserve houten bruggen' ingesteld van € 1 miljoen. Dit is minder dan volgens het beheerplan noodzakelijk was (in 2009 wordt dit verschil overbrugd, zie verderop). Bij de raadsbehandeling werd aangegeven dat het nog tot ongeveer in 2010 zou duren voordat er een goed inzicht bestaat in de staat van onderhoud, het benodigde onderhoud en de benodigde middelen voor alle kunstwerken.

Quickscan

Om niet helemaal tot 2010 te hoeven wachten is in 2006/2007 een Quickscan naar het beheer en de onderhoudskosten van civiele kunstwerken (m.u.v. de reeds onderzochte houten bruggen) uitgevoerd. Gebleken is dat er sprake is van achterstallig onderhoud bij beschoeiingen, metselwerk aan kademuren etc. en geluidswerende voorzieningen voor een bedrag van € 6,9 miljoen. Voor de komende periode van 10 jaar wordt daarnaast een budget nodig geacht van in totaal € 24,3 miljoen voor beheer en onderhoud van de kunstwerken.

Op basis van de Quickscan heeft de raad een 'reserve fysieke leefomgeving' van € 3 miljoen in het leven geroepen voor beheer en onderhoud van de kunstwerken tot en met 2010. Na 2010 is niets geregeld. Het bedrag van € 3 miljoen voor de periode 2007- 2010 steekt bescheiden af tegen het bedrag dat daadwerkelijk nodig is.

Beheerplannen worden gefaseerd uitgebracht

In 2008 verschenen drie beheerplannen: vaste bruggen, tunnels en monumentale kunstwerken, opgesteld door een extern bureau. Er zijn 70 vaste bruggen, 6 tunnels en 13 monumentale kunstwerken (houten bruggen) geïnventariseerd en de gegevens zijn in een database vastgelegd. Daarnaast zijn inspecties uitgevoerd. Ook nu worden de drie onderhoudsniveaus onderscheiden uit het beheerplan houten bruggen. Niveau twee, het handhavingsniveau, is uitgangspunt. Op grond hiervan zijn een jaarplan, een meerjarenplan en een investeringsstaat voor beheer en onderhoud voor de komende 10 jaar opgesteld.

Tegelijk met het verschijnen van genoemde beheerplannen verscheen in 2008 het *Inspectierapport Houten Bruggen*. De inspectie is uitgevoerd op basis van het beheerplan uit 2006 en geeft een actualisering van dat beheerplan. In de inspectie zijn 238 houten bruggen betrokken. De toestand van de bruggen is onderverdeeld in: goed (42 bruggen), redelijk (93), matig (63), slecht (22), zeer slecht (9) en voor 7 bruggen is nader onderzoek gewenst. De bruggen met een restlevensduur van 0- 5 jaar zijn slecht tot zeer slecht. Per brug is voor de komende 5 jaar een onderhoudsplan opgesteld, onderverdeeld in werkzaamheden per jaar. Het plan behelst regulier onderhoud, cyclisch onderhoud (regelmatig terugkerend onderhoud), renovatie/vervanging, onderzoek en inspectie. De cyclische werkzaamheden worden in een raamcontract opgenomen.

Het investeringsoverzicht heeft betrekking op een periode van 10 jaar. De bedragen verschillen van jaar tot jaar. Gemiddeld is voor de houten bruggen een bedrag nodig van € 488.000 per jaar.

Raadsbesluit juni 2009: beheerplannen financieel vertaald

De beheerplannen bruggen, tunnels en monumentale kunstwerken, alsmede het inspectierapport houten bruggen uit 2008 zijn aanleiding geweest tot het nemen van een besluit over de kosten van het beheer. De gemeenteraad heeft bij de behandeling van de Kadernota in juni 2009 een 'voorziening onderhoud civiele kunstwerken' ingesteld. Vanaf 2010 heeft een jaarlijkse storting ten gunste van deze voorziening plaats van € 744.500. Ook wordt een bedrag van € 1,1 miljoen overgeheveld naar de voorziening vanuit de reserve fysieke leefomgeving. De reserve houten bruggen wordt opgeheven en het restant bedrag wordt toegevoegd aan de reserve Fysiek leefomgeving.

Opmerkelijk is het besluit de kosten van het beheer van die onderdelen waarvoor een beheerplan nog in ontwikkeling is als financiële ruimtevrager aan te merken. In 2013 een bedrag van € 345.000 (de reserve fysieke leefomgeving is dan uitgeput) en in 2014 een jaarlijks bedrag van € 765.000. Dit gebeurt op een moment dat de beheerplannen met bijbehorende onderhoudslasten nog niet gereed zijn. De genoemde bedragen zijn gebaseerd op ramingen in de Quicksan van 2007. Het aanmerken als financiële ruimtevrager betekent nog niet dat de bedragen in de meerjarenbegroting verwerkt worden. Pas als de beheerplannen gereed zijn en er concrete voorstellen worden gedaan valt een definitief besluit over het honoreren van de financiële gevolgen.

4.7.1.2 Keuze uit kwaliteitsniveaus

Zoals hierboven al is aangegeven worden drie niveaus oplopend in kwaliteit onderscheiden: het veiligheidsniveau, het handhavingsniveau en het welstandniveau. In de regel wordt in Hoorn uitgegaan van niveau twee, het handhavingsniveau. Zodra het beleidsplan gereed is zal het mogelijk zijn om voor een aantal nader te bepalen kunstwerken te kiezen voor een hoger kwaliteitsniveau. Dit beleidsplan is aangekondigd voor 2010.

4.7.1.3 Beheerplannen deels aanwezig

De volgende vier beheerplannen zijn beschikbaar: houten bruggen, vaste bruggen, monumentale kunstwerken (bruggen) en tunnels. In voorbereiding zijn beheerplannen voor kademuren, keermuren, steigers en geluidswerende voorzieningen (planning 2009) alsmede voor beschoeiingen, duikers en stuwen (planning 2010).

4.7.1.4 Jaarplan aanwezig

In de beheerplannen is per jaar aangegeven welke werkzaamheden uitgevoerd moeten worden en wat de kosten daarvan zijn. De werkzaamheden zijn per kunstwerk benoemd.

De meeste werkzaamheden hebben betrekking op het reinigen, verwijderen van graffiti, herstellen, vervangen van onderdelen en het inspecteren van de kunstwerken.

4.7.1.5 Beheersysteem afwezig

Er is geen beheersysteem voor de civiele kunstwerken. Aan een belangrijke voorwaarde voor goed beheer is nog niet voldaan. Op dit moment wordt gewerkt met een eenvoudige database. In ontwikkeling is een beheersysteem à la verharding, groen en riolering maar Arcadis is nog niet zo ver dat een operationeel systeem kan worden aangeboden.

4.7.1.6 Geen normen bekend

In de beheerplannen zijn tot nu toe geen onderhouds- en kwaliteitsnormen onderscheiden zoals bij andere onderdelen van het beheer van de openbare ruimte. Bij vervanging van een aantal kunstwerken zullen normen gehanteerd worden voor bijvoorbeeld de (verkeers) belasting van bruggen.

4.7.2 Financiële vertaling: stappen voorwaarts

4.7.2.1 Budgetontwikkeling 2004- 2009: raming en realisatie

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Omvang budget in euro's	310.128	456.811	501.118	566.036	1.138.509	1.863.805
Budgetrealisatie	667.017	581.300	783.972	409.473	914.455	

Toelichting:

- Het jaar 2008 laat in financiële zin een breuk met het verleden zien. Vanuit de ingestelde reserves Houten Bruggen en Fysieke Leefomgeving wordt bijgedragen aan onderhoud en vervanging en dat resulteert in hogere budgetten;
- In 2004 is vanuit toenmalige reserves bijgedragen waardoor de realisatie ruim tweemaal zo hoog uitvalt als de raming;
- De kapitaallasten in deze periode schommelen tussen € 100.000 en € 160.000 per jaar;
- De civiele kunstwerken hebben geen deel uitgemaakt van bezuinigingsrondes.

4.7.2.2 Areaaluitbreiding

Voor onderhoud dat voortvloeit uit areaaluitbreiding is in de begrotingen een bedrag opgenomen: voor 2008 € 3.731 en voor 2009 € 7.258.

4.7.2.3 Reserves

In de jaren tot 2008 werd zo nu en dan vanuit bestaande reserves aan beheer, onderhoud of vervanging bijgedragen. Deze bijdragen waren beperkt, met uitzondering van 2004. In 2008 en 2009 is voor het eerst vanuit de nieuw ingestelde reserves houten bruggen en fysieke leefomgeving bijgedragen. De geplande bijdragen voor de komende jaren zullen tot gevolg hebben dat de reserve houten bruggen op 1-1-2010 is uitgeput en de reserve fysieke leefomgeving in 2012. Dit wordt mede veroorzaakt door het besluit in de Kadernota 2008 om uit deze reserves niet alleen beheer en onderhoud maar ook vervangingen te financieren. Gelet op de beperkte omvang van de reserves een opmerkelijk besluit. In de Kadernota 2009 herstelt de gemeenteraad het besluit uit 2008 (zie boven).

4.7.3 Conclusies

- Voor civiele kunstwerken wordt een omgekeerd planproces gevolgd: eerst beheer- en jaarplannen en daarna een beleidsplan;
- Voor het eerst is in de Programmabegrotingen 2004 en 2005 erkend dat beheer en onderhoud van civiele kunstwerken planmatig dient plaats te hebben. Daarna wordt zelfs gesproken van een risico. In 2006 en 2007 zijn twee reserves gevormd. De omvang van deze reserves staat niet in verhouding tot de noodzakelijke kosten voor beheer en onderhoud. Het besluit in 2008 om ook vervanging te financieren uit de reserves geeft aan dat het onderwerp bestuurlijk niet de aandacht kreeg die een risicofactor verdient;
- Het jaar 2009 lijkt een keerpunt te gaan vormen. De beheerplannen zijn deels gereed en op een zodanige wijze financieel vertaald dat recht wordt gedaan aan de inhoud van de plannen;
- Was er tot voor kort weinig aandacht voor het planproces, het cyclische karakter van onderhoud en de financiële vertaling van de benodigde maatregelen, met het raadsbesluit van juni 2009 treedt een duidelijke verandering op. Het besluit is om de verwachte financiële gevolgen van de beheerplannen die nog moeten verschijnen als ruimtevrager op te nemen. Dit impliceert nog niet dat de financiële gevolgen gehonoreerd worden omdat de gemeenteraad alle ruimtevragers tegen elkaar moet afwegen op basis van concrete voorstellen. Wel tekent zich een omslag in het denken af ten gunste van een zorgvuldig beheer van de openbare ruimte voor wat betreft de civiele kunstwerken.

5. BEANTWOORDEN CENTRALE VRAAGSTELLING: PLANMATIG WERKEN VERSTERKEN

Doel van het onderzoek is inzicht te bieden in het planproces en in de financiële vertaling van de plannen.

De vraagstelling was drieledig:

1. welke kaders heeft de gemeenteraad gesteld ten aanzien van het beheer van de openbare ruimte?
2. hoe zijn deze kaders financieel vertaald?
3. indien geen kaders aanwezig zijn waarop zijn dan de budgetten gebaseerd?

Beantwoording vraag 1: welke kaders zijn aanwezig

Beantwoording geschiedt met behulp van onderstaande matrix.

	Beleidsplan	Beheerplan	Operationeel Jaarplan	Beheersysteem
Verhandingen	+	-	+	++
Groen	+/-	-	+/-	++
Riolering	++	-	+	++
Openbare Verlichting	-	-	-	-
Speelvoorzieningen	++	-	+	++
Civiele Kunstwerken	-	+/-	+/-	-

Toelichting:

- Verhandingen: er is een beleidsplan uit 2001. Het beheersysteem genereert op basis van het beleidsplan, normen, inspecties en meldingen het operationeel jaarprogramma;
- Groen: er is een beleidsplan dat inhoudelijk niet voldoet. Een bomenbeleidsplan is in ontwikkeling. Er is een operationeel jaarplan dat deels een theoretisch karakter draagt;
- Riolering: het bestaande beleidsplan uit 2000 wordt dit jaar vernieuwd;
- Openbare Verlichting: er wordt niet planmatig gewerkt maar gereageerd op meldingen en klachten. Een beleidsplan is in ontwikkeling;
- Speelvoorzieningen: geen nadere toelichting;
- Civiele kunstwerken: beheerplannen zijn deels aanwezig en deels in ontwikkeling. Jaarplannen zijn eveneens deels aanwezig en deels in ontwikkeling. Een beheersysteem is in ontwikkeling;
- Beheerplannen zijn, met uitzondering van delen van civiele kunstwerken, afwezig. Beheerplannen zijn niet in ontwikkeling, wederom met uitzondering van civiele kunstwerken.

De gemeenteraad kan door het vaststellen van beleidsplannen kaders stellen. De raad heeft dit gedaan voor verhandingen, riolering en speelvoorzieningen. Voor de onderdelen openbare verlichting en civiele kunstwerken is geen beleidsplan aanwezig. Het beleidsplan groen voldoet niet aan de criteria voor een beleidsplan (zie paragraaf 4.1).

Het ontbreken van kaders is door de gemeenteraad onderkend en ontbrekende beleidsplannen zijn in voorbereiding. Ten aanzien van groen wordt alleen voor het onderdeel bomen een beleidsplan opgesteld.

Aan het formuleren van 'SMART' geformuleerde doelstellingen in de beleidplannen is nauwelijks aandacht besteed. Doelstellingen blijven vaak steken in algemeenheden (lange termijn doelstellingen) waardoor moeilijk valt na te gaan wanneer de doelstellingen gerealiseerd zijn.

In het beleidsplan verhardingen is geen enkele doelstelling opgenomen en wordt alleen verwezen naar doelstellingen van andere beleidsnota's.

Beantwoording vraag 2: financiële vertaling van de kaders

Voor de uitwerking van de kaders, ook voor de financiële middelen, zijn de beheerplannen het aangewezen instrument. Er zijn echter nauwelijks beheerplannen. De vraag is 'Hoe is de financiële vertaling dan geregeld'?

De beleidsplannen verhardingen, riolering en speelvoorzieningen zijn alle financieel vertaald. De gemeenteraad heeft de financiële consequenties aanvaard en in de begroting opgenomen. De beleidsplannen dragen, doordat ingegaan wordt op de uitwerking, deels het karakter van een beheerplan.

Aan het beleidsplan groen zijn geen financiële consequenties verbonden. Een financiële vertaling heeft niet plaatsgevonden. Zoals eerder opgemerkt, ligt dit vooral aan de inhoud van het plan. De gemeenteraad heeft het plan echter wel vastgesteld, zonder kwaliteitsniveaus en zonder middelen voor de uitvoering.

Openbare verlichting moet het stellen zonder kader, zonder beheerplan, zonder financiële vertaling en zonder beheersysteem.

Voor een aantal civiele kunstwerken zijn beheerplannen opgesteld met inbegrip van de financiële vertaling. De andere beheerplannen zijn in voorbereiding. Aansluitend daarop wordt het beleidsplan opgesteld.

Beantwoording vraag 3: basis van budgetten als geen kaders gesteld zijn

Voor de beantwoording van deze vraag rekenen we groen tot het onderdeel van beheer van de openbare ruimte waarvoor geen kaders gesteld zijn (zie beantwoording vraag 2).

Voor groen geldt dat er sprake is van instandhoudingsonderhoud. Dit onderhoud is jaar in jaar uit grotendeels gelijk. Het budget is enerzijds gestoeld op ervaring met dit type onderhoud en anderzijds op de uitkomsten van het jaarplan dat voortvloeit uit het beheersysteem. Onderhoud wordt deels op basis van inspectie (bomen) en deels theoretisch bepaald. Bestuurlijke sturing is niet goed mogelijk. Omdat niet gewerkt wordt met nacalculaties stuurt het management eveneens in beperkte mate.

Door de gemeenteraad zijn geen beleidskaders gesteld voor openbare verlichting en civiele kunstwerken. Bij openbare verlichting wordt hersteld en vervangen wanneer meldingen en klachten van burgers binnen komen en wanneer buitendienstmedewerkers zelf kapotte lampen, armaturen en lichtmasten signaleren. Er is ongeveer bekend wat er jaarlijks moet worden vervangen. Ervaring is de grondslag voor de omvang van het budget. Inzicht in substantiële vervanging en de kosten hiervan is niet aanwezig.

Het beheer van civiele kunstwerken is inmiddels sterk in ontwikkeling. Aanvankelijk werd, net als bij openbare verlichting, gewerkt volgens het 'piep-systeem'. De budgetten waren hierop gebaseerd. Sinds een aantal jaren wordt afgestevend op het planmatig werken voor alle civiele kunstwerken. Gestart is met de houten bruggen in de binnenstad; de financiële consequenties zijn begrotingstechnisch verwerkt. Vervolgens is een beheerplan voor de overige houten bruggen opgesteld. De financiële gevolgen zijn bestuurlijk niet volledig geaccepteerd. Een bedrag van € 1,4 miljoen was nodig en € 1,0 miljoen is beschikbaar gesteld.

De Quicksan uit 2007 van alle civiele kunstwerken resulteerde in een bedrag van € 6,9 miljoen aan achterstallig onderhoud en een benodigd bedrag voor onderhoud van € 2,43 miljoen gemiddeld per jaar over een periode van 10 jaar. De instelling van de reserve fysieke leefomgeving van € 3 miljoen was een druppel op de gloeiende plaat. Er vond geen serieuze vertaling in geld plaats. De rekenkamercommissie constateert dat bij de behandeling in 2009 van de beheerplannen vaste bruggen, tunnels en monumentale kunstwerken en van het inspectierapport houten bruggen, de plannen wel op een goede manier financieel vertaald zijn

door het college van burgemeester en wethouders. Het college stelt de gemeenteraad voor om bij de vaststelling van de Kadernota 2009 deze financiële vertaling over te nemen. Daarnaast wordt al nagedacht over het scheppen van financiële ruimte voor de structurele gevolgen van de nog te verschijnen beheerplannen van de resterende civiele kunstwerken.

6. CONCLUSIES

De rekenkamercommissie trekt een aantal algemene en specifieke conclusies. De algemene conclusies zijn aan het begin van het onderzoeksrapport als samenvatting gepresenteerd. De specifieke conclusies maken deel uit van de voorgaande hoofdstukken en paragrafen en zijn nog een keer overzichtelijk op een rij gezet.

ALGEMEEN

- De hoofdconclusie is dat tot voor kort minder aandacht aan het beheer van de openbare ruimte geschonken is dan op grond van de onderhoudssituatie en de inhoud van belangrijke bestuursdocumenten als de Stadvisie en de Programmabegroting verwacht mocht worden.
- Het jaar 2009 lijkt een ommekeer te vormen. De gemeenteraad krijgt in de periode 2009-2011 vernieuwde (riolering) en ontbrekende beleidsplannen (bomen, openbare verlichting en civiele kunstwerken) voorgelegd. De effecten van het vorig jaar vastgestelde beleidsplan speelvoorzieningen zullen met ingang van 2009 merkbaar zijn. Een aantal recent gereed gekomen beheerplannen civiele kunstwerken zijn in de Kadernota 2009 door de gemeenteraad financieel vertaald op een wijze die recht doet aan deze plannen. De resterende beheerplannen civiele kunstwerken staan op stapel en als het besluit genomen wordt ook deze passend financieel te vertalen heeft het gemeentebestuur haar taak goed verricht om de civiele kunstwerken als risicofactor uit te sluiten.
- De rekenkamercommissie constateert dat de gemeenteraad voor een deel van het beheer van de openbare ruimte beleidskaders met een daarop afgestemde financiële vertaling heeft vastgesteld. Het betreft de onderdelen verharding, riolering en speelvoorzieningen. Voor de onderdelen groen, openbare verlichting en civiele kunstwerken zijn geen beleidskaders vastgesteld. Planmatig beheer en onderhoud vindt beperkt plaats. Als geen kaders (doelen, beoogde effecten, kwaliteit, middelen) zijn gesteld is het voor de gemeenteraad niet mogelijk de controlerende taak te vervullen.
- De bestaande inrichting van het planproces wijkt af van het planproces zoals geschetst aan het begin van hoofdstuk 4. Beleidsplannen zijn, voor zover aanwezig, een mengeling van beleid en beheer. Aparte beheerplannen ontbreken vrijwel geheel. Jaarplannen zijn, met uitzondering van openbare verlichting, wel aanwezig.
- De beleidsplannen verhardingen en riolering zijn opgesteld voor een periode van vier jaar. Beide plannen zijn ongewijzigd voor vier jaar verlengd. Hieruit blijkt dat het zeer goed mogelijk is beleidsplannen op het gebied van beheer van de openbare ruimte voor 10 jaar vast te stellen zoals in paragraaf 4.1 is aangegeven.
- Het beleidsplan groen voldoet van alle beleidsplannen het minst aan de criteria voor de inhoud van een beleidsplan. De andere aanwezige beleidsplannen voldoen meer aan deze criteria. Ook hier is verbetering mogelijk onder meer door het aanbrengen van een helder onderscheid tussen beleidsplan (strategisch niveau) en beheerplan (tactisch niveau). Het beleidsplan speelvoorzieningen voldoet het meest aan de criteria.
- Vanwege het gedeeltelijk ontbreken van beleids- en beheerplannen is het niet voor ieder onderdeel vast te stellen of de jaarlijkse budgetten toereikend zijn. Voor verhardingen geldt dat een transparante blik op de toereikendheid van het jaarbudget vertroebeld wordt doordat de uitvoering van het groot onderhoud regelmatig najlt. In 2008 is begonnen met een inhaalslag door middel van een extra uitvoeringsprogramma.

Bij groen en openbare verlichting valt geen uitspraak te doen over de mate van toereikendheid van het budget. Voor de civiele kunstwerken zijn de onderdelen houten

bruggen, vaste bruggen, tunnels en monumentale kunstwerken voldoende financieel vertaald en in de gemeentebegroting verwerkt. Bij riolering en speelvoorzieningen zijn de plannen voldoende financieel vertaald en verwerkt.

- Het is in Hoorn niet gebruikelijk in beleidsplannen kwaliteitsniveaus op te nemen waaruit het gemeentebestuur een keuze kan maken. Bij de ontwikkeling van de nieuwe wijk Bangert en Oosterpolder is hiermee een begin gemaakt. Voor bestaande wijken is deze werkwijze niet toegepast.
- Het valt op dat bij de financiële vertaling van de plannen niet altijd expliciet gemaakt wordt wat dit inhoudt voor de formatie van de betrokken organisatorische eenheid (afdeling). Het is niet duidelijk of de plannen met de beschikbare formatie kunnen worden uitgevoerd. Ook de managementrapportages en afdelingsplannen geven hierin geen inzicht.
- Het komt regelmatig voor dat de budgetraming afwijkt van de budgetrealisatie. De realisatie blijft achter. Het is voor het algemene beeld niet gunstig als jaarbudgetten regelmatig een onderuitputting vertonen.
Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of de onderuitputting het gevolg is van een te geringe formatie, een krappe marktsituatie in de afgelopen jaren, te ruim bemeten budgetten, te weinig planmatig werken of van een combinatie.
- De beheerprogramma's maken een professionele werkwijze mogelijk. Voor openbare verlichting en civiele kunstwerken is geen beheerprogramma aanwezig wat het planmatig werken moeilijk maakt.
- De onderdelen van het beheer worden onafhankelijk van elkaar beschouwd. Er is geen visie op de kwaliteit van de openbare ruimte en geen integraal plan met operationele doelstellingen, te bereiken effecten en prestaties die hiervoor moeten worden geleverd. Een dergelijk plan zou zowel de gemeenteraad als het college van B en W en de ambtelijke organisatie goede mogelijkheden geven te sturen.

SPECIFIEK

Organisatie

- De managementrapportages bevatten geen verantwoording van de budgetten. Voor zover financiële terugkoppeling plaatsvindt, gebeurt dit voornamelijk cijfermatig. In de wereld achter de cijfers (geleverde prestaties) bestaat geen inzicht. Bij een onderdeel als riolering gebeurt dit wel, in de vorm van een jaarlijkse evaluatie;
- De Buitenlijn ontwikkelt zich positief.

Verhardingen

- Er is een beleidsplan zonder doelstellingen;
- De prioriteit heeft lange tijd gelegen bij asfaltverharding;
- De geldigheidsduur van het beleidsplan 2000- 2004 is in 2007 verlengd;
- Het is goed mogelijk bij verharding te kiezen uit verschillende kwaliteitsniveaus;
- De financiële gevolgen van het beleidsplan en de jaarlijkse inspecties zijn in de meerjarenbegroting vertaald;
- Extra uitgaven worden, indien deze onvermijdelijk zijn, bekostigd uit de voorziening wegenbeheer;
- Een transparant inzicht in de raming versus de realisatie van het jaarbudget wordt bemoeilijkt door het naijlen van de werkelijke uitgaven voor groot onderhoud. In 2008 is een extra programma uitgevoerd om de achterstand te verkleinen.

Groen

- Het beleidsplan groen voldoet niet aan de criteria voor een beleidsplan;
- De werkzaamheden die in het jaarplan zijn opgenomen vloeien voort uit het beheersysteem. Inspectie speelt alleen ten aanzien van bomen een rol. Het jaarplan heeft zijn basis slechts voor een deel in 'de praktijk'. Hiermee wijkt groen af van riolering, verharding en speelvoorzieningen waar inspecties wel een belangrijke rol spelen;
- Aangezien er geen nacalculatie plaatsheeft is een goede toets op het voorcalculatorisch bepaalde jaarprogramma en de daarvan afgeleide werkpakketten niet mogelijk;
- Door het ontbreken van een goed beleidsplan en een breed uitgevoerde inspectie kan geen uitspraak worden gedaan over de toereikendheid van het groenbudget. De vraag of het budget te hoog, te laag of op het juiste peil is kan niet worden beantwoord

Riolering

- De maatregelen die volgens het beleidsplan, de evaluaties en de jaarplannen nodig zijn worden financieel gedekt door de meerjaren(begroting).

Openbare verlichting

- Bij openbare verlichting wordt nog steeds gewerkt volgens het 'piep- systeem'. Onlangs heeft het college de raad een beleidsplan in het vooruitzicht gesteld op basis waarvan meer planmatig kan worden gewerkt.
Zonder beleidsplan met bijbehorende financiële vertaling is het niet mogelijk te anticiperen op vervanging van een substantieel deel van de verlichting op het moment dat dit noodzakelijk is.
Zonder beleidsplan is het voor de gemeenteraad niet mogelijk een keuze te maken voor minder of meer verlichting. Minder verlichting uit het oogpunt van besparing of meer verlichting uit het oogpunt van sociale veiligheid.
De vraag of het budget te hoog, te laag of op het juiste peil is kan niet worden beantwoord.

Speelvoorzieningen

- Het beleidsplan is als een volwaardig beleidsplan te beschouwen. Wat niet duidelijk wordt is in welk tempo naar de gewenste situatie toegewerkt wordt; het tempo is medebepalend voor de inzet van financiële middelen. Met inachtneming van deze opmerking kan worden gesteld dat beleidsplan en jaarplan in de begroting zijn vertaald.

Civiele kunstwerken

- Voor civiele kunstwerken wordt een omgekeerd planproces gevolgd: eerst beheer- en jaarplannen en daarna een beleidsplan;
- Voor het eerst is in de Programmabegrotingen 2004 en 2005 erkend dat beheer en onderhoud van civiele kunstwerken planmatig dient plaats te hebben. Daarna wordt zelfs gesproken van een risico. In 2006 en 2007 zijn twee reserves gevormd. De omvang van deze reserves staat niet in verhouding tot de noodzakelijke kosten voor beheer en onderhoud. Het besluit in 2008 om ook vervanging te financieren uit de reserves geeft aan dat het onderwerp bestuurlijk niet de aandacht kreeg die een risicofactor verdient;
- Het jaar 2009 lijkt een keerpunt te vormen. De beheerplannen zijn op een zodanige wijze financieel vertaald dat recht wordt gedaan aan de inhoud van de plannen
- Was er tot voor kort weinig aandacht voor het planproces, het cyclische karakter van onderhoud en de financiële vertaling van de benodigde maatregelen, met het raadsbesluit van juni 2009 treedt een duidelijke verandering op. Het voorstel is de verwachte financiële gevolgen van de beheerplannen die nog moeten verschijnen als ruimtevrager op te nemen. Dit impliceert nog niet dat de financiële gevolgen gehonoreerd worden omdat de gemeenteraad alle ruimtevragers tegen elkaar moet afwegen op grond van concrete voorstellen. Wel tekent zich een omslag in het denken af ten gunste van het planmatig beheer van de openbare ruimte.

7. AANBEVELINGEN

1. Overweeg een integraal beleidsplan Beheer Openbare Ruimte op te stellen. Hierin wordt op strategisch niveau duidelijk gemaakt wat de gemeente wil bereiken, welke criteria gelden voor de kwaliteit van de openbare ruimte, wat de gemeente daadwerkelijk gaat doen, wat het mag kosten en in welk tijdsbestek de gewenste situatie gerealiseerd moet zijn.

Dit stelt hoge eisen aan de inhoud van een dergelijk beleidsplan. De gemeente kan expertise inhuren en leren van andere gemeenten die Hoorn op dit punt zijn voorgegaan. Per onderdeel van het beheer volstaat dan een beheerplan en een operationeel jaarplan met prestaties en budgetten om de beoogde kwaliteit te realiseren.

2. Voor de gemeenteraad is het belangrijk zicht te houden op de doelen en de prestaties. De jaarstukken zijn bij uitstek de documenten waarin hierover verantwoording kan worden afgelegd. Het bereiken van de doelen is makkelijker bij een planmatige aanpak. Het is daarom noodzakelijk dat ook bij groen en openbare verlichting het beheer planmatig plaatsvindt.
3. Maak de relatie tussen de maatregelen en het werkelijk bestede jaarbudget inzichtelijker. Bij groen en openbare verlichting is het budget leidend in plaats van de benodigde onderhoudsmaatregelen. Het zou voor ieder beheeronderdeel eenvoudig te traceren moeten zijn hoe de uitgevoerde maatregelen zich verhouden tot het daadwerkelijk bestede jaarbudget. Hiervoor is het nodig dat nacalculaties verricht worden.
4. Experimenteer met het ontwikkelen van kwaliteitsniveaus voor bestaande wijken, analoog aan de werkwijze voor Bangert en Oosterpolder, en leg het resultaat voor aan de gemeenteraad.
5. Nader onderzoek naar de oorzaken van de regelmatig voorkomende onderuitputting van de jaarbudgetten is gewenst.
6. Betrek in het onderzoek onder aanbeveling 5 de formatie van de betrokken afdeling. Ga hierbij in op de beleidsmatige capaciteit, de financiële deskundigheid en de capaciteit voor werkvoorbereiding en –begeleiding. Doe op basis hiervan een uitspraak over de relatie tussen onderuitputting en formatie.

BIJLAGE 1
Enkele kengetallen (2008)

Verhardingen

Omschrijving	Hoeveelheid	Eenheid
Wegen	247	km.
Fietspaden	64	km.
Voet- en wandelpaden	361	km.
Overige	108	km.

Groenvoorziening

Omschrijving	Hoeveelheid	Eenheid
Gazon	98	ha.
Ruw gras	133	ha.
Bosplantsoen	70	ha.
Heesters	57	ha.
Bomen	40.126 (waarvan 572 monumentaal)	stuks
Rozen	4779	m2
Haag/haagvoet	85.732	m2
Vaste planten	5212	m2
Eenjarigen	1025	m2
Plantenbakken e.d.	123	m2
Binnenwater	79	ha.
Oeverlengte	330	km.
Sportcomplexen	40	ha.

Riolering

Omschrijving	Hoeveelheid	Eenheid
Vrije verval riolering	443	km
Drukriolering	18	km
Persleiding	20	km
Drainage	40	km
Gemalen	62	stuks
Pompen	ca. 400	stuks
Inspectieputten	10.860	stuks
Straatkolken	28.163	stuks

BIJLAGE 2

Documenten ten behoeve van deskresearch onderzoek beheer openbare ruimte

Gemeente:

1. Beleidsplan verhardingen 2001 + bijstelling 2008
2. Onderhoudsplan verhardingen 2008 en 2009
3. Groenbeleidsplan 2004
4. Bomenbeleidsplan 2008/2009
5. Operationeel jaarplan groen 2008
6. Gemeentelijk Riolerings Plan (GRP)
7. Jaarplan rioleringen 2008
9. Beleidsplan speelvoorzieningen 2008
5. Plan van aanpak 2005 Civiele kunstwerken
6. Beleidsnotitie en beheerplan Houten Bruggen 2006
7. Beheerplannen 2008 bruggen, tunnels en monumentale kunstwerken
8. Quickscan beheer en onderhoudskosten kunstwerken 2007- 2016
9. Afdelingsplannen en kwartaalrapportages vanaf 2006
10. Leefbaarheidsmonitor 2006 en 2008
11. Overzichten meldingen/klachteninventarisatie buitenlijn vanaf 2006
12. Programmabegrotingen 2004 t/m 2009
13. Jaarstukken 2004 t/m 2007
14. Meerjareninvesteringsplannen vanaf 2004
15. Reserves en voorzieningen 2006 en 2008
18. Budgetbewakingsoverzichten 2004-2008
19. Commissie- en raadsverslagen vanaf 2004 over (de onderdelen van) beheer openbare Ruimte
20. Collegeuitvoeringsprogramma 2006- 2010, halverwege

Overig:

21. De staat van groen en straat, Rekenkamercommissie (RKC) Apeldoorn, 2007
22. Onderzoek verbeterplan voortgangsbewaking en monitoring beheerplannen, RKC Geldermalsen, 2008
23. Rioolbeheerplan Heerhugowaard, 2008
24. Onderzoek naar Beleid en Beheer Openbare Ruimte, Rekenkamer Capelle aan den IJssel
25. Openbare ruimte in Zaanstad, Rekenkamer Zaanstad, 2008
26. Eindrapport onderzoek achterstallig onderhoud openbare ruimte, RKC Haarlem, 2007
27. Inrichtingsplan Openbare Ruimte, stadsdeel Oud-West, Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, januari 2007
28. Achterstallig onderhoud in Amsterdam-Centrum, Rekenkamer Amsterdam-Centrum, 2008
29. Hoogerwerf, A. en M. Herweijer, Overheidsbeleid, een inleiding tot de beleidswetenschap, Alphen aan den Rijn, 2008.
30. Bestuurskunde (Tijdschrift van de Vereniging voor Bestuurskunde), nummer 1, 2009.

