

‘De paden op, de lanen in’

ONDERZOEKSRAPPORT

Onderzoek naar doeltreffende en doelmatige uitvoering van beheer en onderhoud zoals vastgelegd in het Beheerplan wegen 2013 -2017 en de Groenvisie 2016

Agenda

- Afstudeeropdracht
- Aanleiding
- Twee elementen uitgelicht
- Methodologische verantwoording
- Normenkader
- Beheerplan wegen
 - Richtlijnen en doelstellingen
 - Kwaliteit van de doelstellingen
 - De praktijk
 - Conclusies en aanbevelingen
- Groenvisie
 - Richtlijnen en doelstellingen
 - Kwaliteit van de doelstellingen
 - De praktijk
 - Conclusies en aanbevelingen

Afstudeeropdracht



Onderzoeker

- Het onderzoek is uitgevoerd door Iris van der Vegt in het kader van de afsluiting van de studie HBO-Rechten aan de Hogeschool van Amsterdam (HvA).

Redenen

- Budgettaire kaders. In 2015 is ook al een onderzoek uitgevoerd naar het handhavingsbeleid;
- Het thema: de Openbare Ruimte, leent zich goed voor een onderzoek in de vorm van een afstudeeropdracht;
- Mogelijkheid bieden aan studenten om een afstudeeropdracht te vinden.

Consequentie

- Rapport ziet er anders uit dan normaal omdat het moest voldoen aan de eisen door de HvA en passen bij de studie HBO rechten. Daarnaast moest het rapport als rekenkamerrapport bruikbaar zijn en conclusies en aanbevelingen bevatten

Win - Win

Aanleiding

Openbare ruimte

- Van iedereen;
- Iedereen heeft er een mening over;
- Schoon, heel en veilig;
- Leefbare woonomgeving;
- Relatief veel bestuurlijke aandacht

Redenen

- Wens van de gemeenteraad om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid m.b.t. de openbare ruimte te onderzoeken;

Doel van het onderzoek

- Het achterhalen of de gemeente kwaliteitsniveaus en doelstellingen heeft opgesteld. Of deze niveaus en doelstellingen juist geformuleerd zijn en of deze door middel van het voeren van beleid bereikt zijn. Tevens wordt er onderzocht of de middelen die de gemeente heeft ingezet om de doelstellingen en kwaliteit te behalen zich verhouden tot de baten.

Inzoomen

Twee aspecten

- Beheerplan wegen 2013 – 2017
- Groenvisie 2013 - 2016

Centrale vraagstelling

- Wordt door de gemeente Waterland op doelmatige en doeltreffende wijze uitvoering gegeven aan het beheer en onderhoud van de wegen zoals opgesteld in het Beheerplan wegen 2013 – 2017 en het groen zoals opgesteld in de Groenvisie?

Deelvragen

1. Wat is de grondslag in wet en regelgeving?
2. Welke richtlijnen en doelstellingen zijn er opgesteld?
3. Worden er kwaliteitsniveaus benoemd voor uitvoering?
4. Hoe zijn de doelstellingen vastgelegd met de uitvoerende partij?
5. Hoe verhouden de kosten zich tot de baten?
6. Hoe is het beheer bij andere gemeenten geregeld?

Methodologische verantwoording

Stap 1 Documentenstudie

Opstellen normen
kader

Analyse
documenten

Opstellen interview
vragen

Opstellen
theoretisch kader



Stap 2 Interviews

Plannen en houden interviews

Uitwerken interviews



Stap 3 Rapportage en afronding

Toetsing theoretisch
kader aan praktijk

Opstellen
rapportage

Bespreken concept
rapportage

Vaststellen
definitief rapport

Normenkader

Onderzoeksvraag	Normen waaraan bevindingen worden getoetst.
1. Wat is de grondslag in wet- en regelgeving?	<ul style="list-style-type: none">• De gemeente voldoet aan de vereiste wet- en regelgeving.
2. Welke richtlijnen en doelstellingen zijn er opgesteld?	<ul style="list-style-type: none">• In de beheerplannen zijn doelstellingen opgenomen (gewenste resultaten) die SMART-geformuleerd zijn.• De beheerplannen zijn vertaald in meer jaren onderhoudsprogramma's.• Er is geen sprake van achterstallig onderhoud.• Er vindt evaluatie van de beheerplannen plaats.• De gemeente heeft zicht op de staat van het onderhoud.
3. Worden er kwaliteitsniveaus benoemd voor uitvoering?	<ul style="list-style-type: none">• De CROW-richtlijnen vormen de basis voor het totaalbeheer van de openbare ruimte, dus inclusief groen en het beheer en onderhoud van de wegen.• De wegen zijn op het niveau dat de CROW-richtlijnen stellen.
4. Hoe zijn de doelstellingen vastgelegd met de uitvoerende partij?	<ul style="list-style-type: none">• Doelstellingen zijn bekend bij uitvoerende partij.• Uitvoerende partij dient doelstellingen te volbrengen.
5. Hoe verhouden de kosten zich tot de baten?	<ul style="list-style-type: none">• Bij uitvoering van het beheer en onderhoud wegen en groen is met zo min mogelijk middelen zo veel mogelijk resultaat behaald.
6. Hoe is het beheer bij andere gemeenten geregeld	<ul style="list-style-type: none">• QuickScan benchmark

Normenkader

Onderzoeksvraag	Normen waaraan bevindingen worden getoetst.
1. Wat is de grondslag in wet- en regelgeving?	<ul style="list-style-type: none">• De gemeente voldoet aan de vereiste wet- en regelgeving.
2. Welke richtlijnen en doelstellingen zijn er opgesteld?	<ul style="list-style-type: none">• In de beheerplannen zijn doelstellingen opgenomen (gewenste resultaten) die SMART-geformuleerd zijn.• De beheerplannen zijn vertaald in meer jaren onderhoudsprogramma's.• Er is geen sprake van achterstallig onderhoud.• Er vindt evaluatie van de beheerplannen plaats.• De gemeente heeft zicht op de staat van het onderhoud.
3. Worden er kwaliteitsniveaus benoemd voor uitvoering?	<ul style="list-style-type: none">• De CROW-richtlijnen vormen de basis voor het totaalbeheer van de openbare ruimte, dus inclusief groen en het beheer en onderhoud van de wegen.• De wegen zijn op het niveau dat de CROW-richtlijnen stellen.
4. Hoe zijn de doelstellingen vastgelegd met de uitvoerende partij?	<ul style="list-style-type: none">• Doelstellingen zijn bekend bij uitvoerende partij.• Uitvoerende partij dient doelstellingen te volbrengen.
5. Hoe verhouden de kosten zich tot de baten?	<ul style="list-style-type: none">• Bij uitvoering van het beheer en onderhoud wegen en groen is met zo min mogelijk middelen zo veel mogelijk resultaat behaald.
6. Hoe is het beheer bij andere gemeenten geregeld	<ul style="list-style-type: none">• QuickScan benchmark

Beheerplan wegen

Welke richtlijnen en doelstellingen zijn er opgesteld?

Kwaliteitsbeoordeling	Gesloten verhardingen	Elementen verhardingen	Beide verhardingen
Zeer goed	28,8%	24,2%	24,71%
Goed	20,6%	25,4%	24,87%
Matig	23%	14,9%	15,8%
Slecht	9,9%	13,2%	12,83%
Zeer slecht	17,7%	22,3%	21,79%

- 22% van de wegen als zeer slecht beoordeeld;
- Deze wegen voldoen niet omdat er sprake is van achterstallig onderhoud;
- Verder is er nog een aanzienlijk percentage wegen die slecht of matig zijn;
- Alleen met een verdubbeling van het budget van 800K (dus naar 1,6M) zou het mogelijk zijn geweest alle wegen in de gemeente weer te laten voldoen aan het minimale niveau van veiligheid;
- De uiteindelijke keuze om 100K meer uit te geven heeft relatief gezien niet zoveel effect.

Het is echter aan uw raad om hier uiteindelijk een juiste afweging te maken

Beheerplan wegen

Kwaliteit van de doelstelling

- Doelstellingen zijn alleen controleerbaar als ze SMART zijn geformuleerd
- U laat het budget stijgen met 100K maar u definieert onvoldoende de daarbij behorende kaders:

	Voldaan?	Toetsing
S	Nee	Het doel komt niet duidelijk naar voren.
M	Nee	Er worden geen meetbare en kwalificeerbare voorwaarden gesteld.
A	Ja	Stijging van het budget wordt aanbevolen door het college.
R	Ja	Met stijging van het budget is zoals aangegeven in het plan het verminderen van het percentage slechte wegen mogelijk.
T	Nee	Het plan geldt voor de periode van 2013 – 2017 maar dat is verder niet aangegeven in de doelstelling.

Beheerplan wegen

Toetsing theoretisch kader oftewel de Praktijk

- In het rapport wordt het beleidsproces uitgelegd;

Wat valt op?

- Aansprakelijkheid niet helder. Het is ook niet duidelijk wanneer schade te wijten is aan de gemeente, waarvoor en wat er in financiële zin is gebeurd;
- Globale visuele inspectie en verfijnde inspectie volgens CROW richtlijnen;
- Doelstelling om het percentage “zeer slecht” terug te brengen door de inzet van 100K extra structureel. Dit is echter slechts 1x (in 2014) gebeurd -> Percentage zeer slecht blijft daarmee gelijk.
- Er is geen link met het jaarlijks onderhoudsplan;
- Budgetten voor onderhoud worden niet geïndexeerd;

Beheerplan wegen

Conclusies

- Het beleidsproces dat idealiter gevolgd dient te worden bij het tot stand brengen en uitvoeren van beleid wordt doorlopen;
- Niet alle wegen binnen de gemeente zijn op het juiste kwaliteitsniveau waardoor de gemeente aansprakelijk kan worden gesteld;
- Het niveau van het onderhoud wordt niet jaarlijks bijgehouden’;
- De doelstellingen zoals op gesteld in het Beheerplan wegen zijn niet SMART-geformuleerd en hierdoor moeilijk controleerbaar. De doelstelling zoals deze is vastgesteld is niet behaald. Dit gebeurt waarschijnlijk ook niet voor dat het plan afloopt in 2017
- Budgetten worden niet geïndexeerd;
- Er ontbreekt management informatie (langere termijn besluiten);
- De kosten verhouden zich tot de baten. Er worden zoveel mogelijk projecten samen gevoegd waardoor er kostenbesparing plaats vindt.
- Doordat de aanbesteding is gedaan in periode waarin veel vraag was naar werk is er voor minder kosten, het gewenste werk geleverd.
- Het gemiddelde percentage kwaliteitsniveau ‘zeer slecht’ dat aan de hand van een QuickScan bij vier gemeenten is vastgesteld ligt op 13,6%. Dit is dus lager dan het percentage bij de gemeente Waterland;

Aanbevelingen

1. De doelstellingen voor de staat waarin de wegen moeten verkeren en het budget dat daarbij beschikbaar wordt gesteld moet in samenhang worden vastgesteld. Verhoging van het budget is noodzakelijk om het percentage wegen dat zich op een 'zeer slecht' kwaliteitsniveau bevindt te verlagen.. Indexering moet worden toegepast bij het vaststellen van budgetten..
2. Formuleer doelstellingen SMART wanneer een nieuw Beheerplan wegen wordt opgesteld. Omschrijf wanneer de doelstellingen gerealiseerd zijn en voor welke termijnen en waar precies.
3. Maak en bewaak een overzicht van aansprakelijkheidsstellingen voor zowel schade door slechte wegen. Dit overzicht verschaft inzicht in de gevolgen die het slechte niveau waarop de wegen zich bevinden.
4. Zorg voor managementinformatie op basis waarvan wordt bepaald welke wegen onderhoud nodig hebben en betrek daarbij ook het jaarlijkse onderhoudsplan. Samen met de tweejaarlijkse inspectie en de informatie uit de opleveringsinspectie ontstaat dan een compleet beeld. van het onderhoud- en veiligheidsniveau.

Normenkader

Onderzoeksvraag	Normen waaraan bevindingen worden getoetst.
1. Wat is de grondslag in wet- en regelgeving?	<ul style="list-style-type: none">• De gemeente voldoet aan de vereiste wet- en regelgeving.
2. Welke richtlijnen en doelstellingen zijn er opgesteld?	<ul style="list-style-type: none">• In de beheerplannen zijn doelstellingen opgenomen (gewenste resultaten) die SMART-geformuleerd zijn.• De beheerplannen zijn vertaald in meer jaren onderhoudsprogramma's.• Er is geen sprake van achterstallig onderhoud.• Er vindt evaluatie van de beheerplannen plaats.• De gemeente heeft zicht op de staat van het onderhoud.
3. Worden er kwaliteitsniveaus benoemd voor uitvoering?	<ul style="list-style-type: none">• De CROW-richtlijnen vormen de basis voor het totaalbeheer van de openbare ruimte, dus inclusief groen en het beheer en onderhoud van de wegen.• De wegen zijn op het niveau dat de CROW-richtlijnen stellen.
4. Hoe zijn de doelstellingen vastgelegd met de uitvoerende partij?	<ul style="list-style-type: none">• Doelstellingen zijn bekend bij uitvoerende partij.• Uitvoerende partij dient doelstellingen te volbrengen.
5. Hoe verhouden de kosten zich tot de baten?	<ul style="list-style-type: none">• Bij uitvoering van het beheer en onderhoud wegen en groen is met zo min mogelijk middelen zo veel mogelijk resultaat behaald.
6. Hoe is het beheer bij andere gemeenten geregeld	<ul style="list-style-type: none">• QuickScan benchmark

Algemeen

- De groenvisie is duidelijk, overzichtelijk en gestructureerd opgezet;
- De groenvisie moet gezien worden als vertrekpunt voor onderhoud en beheer;

Welke richtlijnen en doelstellingen zijn er opgesteld

- Bomenbeleid
 - Behouden bomen bestand;
 - Voldoen aan zorgplicht
 - Aanplant nieuwe bomen

Kwaliteit van de doelstelling

- Doelstellingen zijn alleen controleerbaar als ze SMART zijn geformuleerd
- Het groenonderhoud heeft de groenvisie als richtlijn. Er zijn echter in de groenvisie geen duidelijke doelstellingen opgenomen wat betreft het groen.

	Voldaan?	Toetsing
Doelstelling 1		Behouden bomenbestand
S	Nee	Het doel komt niet duidelijk naar voren.
M	Nee	Er worden geen meetbare en kwalificeerbare voorwaarden gesteld.
A	Ja	Het beleid zoals het nu is blijft bestaan.
R	Ja	Het beleid zoals het nu is blijft bestaan.
T	Nee	Het plan geldt tot 2016 verder wordt er bij de doelstelling geen duidelijke tijdsperiode aangegeven.
Doelstelling 2		Voldoen aan zorgplicht
S	Nee	Het doel komt niet duidelijk naar voren.
M	Nee	Er worden geen meetbare en kwalificeerbare voorwaarden onder wie het doel is bereikt aangegeven.
A	Ja	De gemeente moet aan de zorgplicht voldoen.
R	Ja	Het is een wettelijke verplichting dit betekent dat het voor de gemeente Waterland mogelijk moet zijn om aan de zorgplicht te voldoen.
T	Nee	Het plan geldt tot 2016 maar er is niet specifiek voor dit doel duidelijke tijdsperiode aangegeven.
Doelstelling 3		Aanplant nieuwe bomen
S	Nee	Het doel komt niet duidelijk naar voren.
M	Nee	Er worden geen meetbare en kwalificeerbare voorwaarden onder wie het doel is bereikt aangegeven.
A	-	Het is niet duidelijk of de draagvlak is voor de aanplant van nieuwe bomen.
R	-	Het is niet duidelijk of het realistisch is voor de gemeente om als doel te stellen dat er nieuwe bomen aan moeten worden geplant.
T	Nee	Het plan geldt tot 2016. Er wordt voor deze doelstelling echter geen duidelijke tijdsperiode aangegeven.

Wat is het objectief vastgesteld kwaliteitsniveau groen?

- Voor bomen geldt het kwaliteitsniveau wordt bepaald door de mate van onderhoud
- Voor groen zijn er twee beheerniveaus als uitgangspunt voor het opstellen van onderhoudsbestekken.
 - Niveau A: Traditioneel stedelijk groenbeheer.
 - Niveau B: Stedelijk groenbeheer met verruimde mogelijkheden

- Er is geen sprake van een expliciet kwaliteitsniveau. Er zijn beheerniveaus vastgesteld;
- Het kwaliteitsniveau waarop het groen zich bevindt wordt niet beoordeeld op beheerniveau, omdat in het beheerbestek louter toezicht wordt gehouden of de werkzaamheden conform het bestek worden uitgevoerd;
- Wanneer er op de juiste wijze en frequentie onderhouden wil dat echter niet zeggen dat het groen de gewenste kwaliteit heeft.
- Er wordt geen gebruik gemaakt van beeldbestekken waaruit blijkt op wel niveau het groen zich qua beeld moet bevinden.

Toetsing theoretisch kader oftewel de Praktijk

- In het rapport wordt het beleidsproces uitgelegd;

Wat valt op?

- De projectenplanning die bij de Groenvisie opgenomen is ligt op schema;
- Er zijn tot op dit moment steeds voldoende middelen beschikbaar geweest om werkzaamheden uit te voeren, maar deze zijn niet getoetst aan de kwaliteitsdoelstellingen in de Groenvisie;
- Net zoals bij eerder genoemd bij de wegen is er ook bij het onderhoud en beheer van het openbaar groen sprake van inflatie;
- De gemeente Waterland werkt doormiddel van inbesteding samen met Baanstede Groen.
- Er is overgestapt naar milieu vriendelijke onkruidbestrijding.
- Bij aanleg van nieuw groen wordt er niet alleen gekeken naar welke soort het laagst van prijs is of beste kwaliteit. Er wordt ook gekeken naar de beheerskosten.
- De kosten verhouden zich tot de baten. Er wordt een goede afweging gedaan tussen de onderhoudskosten die een plant of struik met zich mee brengt en de kwaliteit van de plant.

Conclusies

- Het beleidsproces dat idealiter gevolgd dient te worden bij het tot stand brengen en uitvoeren van beleid wordt doorlopen;
- Wat betreft het bomenbeleid en de wettelijke zorgplicht liggen er plannen op tafel maar lijkt nog niets concreet. Op dit gebied zijn nog niet de gewenste resultaten behaald.
- De projectenplanning die bij de Groenvisie is opgenomen, kan worden gezien als doelstellingen die gelden vanuit de Groenvisie. Het projectenplan ligt op schema.
- Er zijn door de gemeente geen beeldbestekken opgesteld waarin is opgenomen op welk beeldkwaliteit het groen zich moet bevinden.
- Er wordt door de gemeente en Baanstede Groen goed gecommuniceerd over de uitvoering van het onderhoud.
- De middelen die op dit moment beschikbaar zijn, zijn toereikend geweest. (inflatie)
- De milieuvriendelijke manier van onkruidbestrijding brengen nieuwe manieren van onderhoud met zich mee. Voor de prioriteitsgebieden moet hiervoor nog bedacht worden hoe onkruid bestreden gaat worden.
- Er kan geconcludeerd worden dat er tot nu toe een gedeelte van de gewenste resultaten is behaald.

Aanbevelingen

1. Maak en bewaak een overzicht van aansprakelijkheidsstellingen voor schade door groen. Dit overzicht verschaft inzicht in de gevolgen die worden gelopen door de achterstand in de zorgplicht.
2. Stel een zorgplan bomen op. Het plan zorgt bovendien voor vaststelling van periodiek onderhoud. Zo wordt voldaan aan de wettelijke zorgplicht. Tevens voorkomt het aansprakelijkheidsstellingen.
3. Formuleer doelstellingen SMART bij het opstellen van nieuwe Groenvisie of beheerplan Groen.
4. Pas indexering toe bij het vaststellen van budgetten.
5. Beslis welke onkruidbestrijding binnen het budget past voor de prioriteitsgebieden. Milieuvriendelijke onkruidbestrijding in de prioriteitsgebieden zoals begraafplaatsen moet op de planning komen.

Samenvatting

- De uitvoering van het beheer en onderhoud van de openbare wegen en het openbaar groen binnen de gemeente is niet op alle punten doeltreffend geweest. Niet alle doelstellingen zijn behaald en het beleid heeft niet op alle vlakken het gewenste resultaat opgeleverd. Doelmatig is het beleid wel.

✓	De gemeente voldoet aan de vereiste wet- en regelgeving.
✗	In de beheerplannen zijn doelstellingen opgenomen (gewenste resultaten) die SMART-geformuleerd zijn.
✓	De beheerplannen zijn vertaald in meer jaren onderhoudsprogramma's.
✗	Er is geen sprake van achterstallig onderhoud.
✓	Er vindt evaluatie van de beheerplannen plaats.
✓	De gemeente heeft zicht op de staat van het onderhoud.
✓	De CROW-richtlijnen vormen de basis voor het beheer en onderhoud van de wegen.
✓	Doelstellingen zijn bekend bij uitvoerende partij.
✓	Uitvoerende partij dient doelstellingen te volbrengen.
✓	Bij uitvoering van het beheer en onderhoud wegen en groen is met zo min mogelijk middelen zo veel mogelijk resultaat behaald.