

Rekenkamer Tiel

Beleid vertalen naar beheer

Rekenkameronderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beheer en onderhoud van de wegen, kunstwerken en openbaar groen in Tiel

Beleid vertalen naar beheer

Rekenkameronderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beheer en onderhoud van de wegen, kunstwerken en openbaar groen in Tiel

6 november 2009

Eindrapport

Auteurs:

ir. H.J.C. Grafhorst

drs. B.P. Mbundu Msc.

Ons kenmerk: 2009-2613-PT/hg/cc

Inhoud

Inleiding.....	5	
Achtergrond en aanleiding voor het onderzoek	5	
Vraagstelling en reikwijdte van het onderzoek.....	6	
Onderzoeksaanpak	7	
Leeswijzer	7	
1	Wegen..... 8	
1.1	Systeem voor beheer en onderhoud	8
1.2	Planning jaarlijkse beheer.....	11
1.3	De technische staat van de wegen.....	12
1.4	Het budget	14
1.5	De planning & control	17
1.6	De rol en verantwoording aan de gemeenteraad	21
1.7	Het leervermogen	22
2	Kunstwerken..... 24	
2.1	Het gemeentelijk beleidskader.....	24
2.2	Het areaal kunstwerken	25
2.3	De technische staat van de kunstwerken	26
2.4	Het budget	27
2.5	De planning & control	28
2.6	De rol van en verantwoording aan de gemeenteraad	30
2.7	Het leervermogen	31
3	Openbaar Groen..... 32	
3.1	Het gemeentelijk beleidskader van de gemeente Tiel.....	32
3.2	Areaal openbaar groen	34
3.3	De onderhoudstoestand van het openbaar groen	35
3.4	Het budget	36
3.5	De planning & control	37
3.6	De rol en verantwoording aan de gemeenteraad	39
3.7	Het leervermogen	40
4	Conclusies en aanbevelingen..... 41	
4.1	Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot verhardingen.....	41
4.1.1	De gemeente Tiel beschikt over een door de Raad vastgesteld beleidskader met betrekking tot de verhardingen	41
4.1.2	De gemeente Tiel beschikt niet over een beheerplan voor de verhardingen.....	41
4.1.3	De onderhoudstoestand van de verhardingen in Tiel is de laatste jaren achteruitgegaan	42
4.1.4	Het structurele budget in de gemeente Tiel is voor het beheer en onderhoud van de	

	verhardingen ontoereikend	42
4.1.5	De doelmatigheid van het proces van beheer en onderhoud van de verhardingen in Tiel is voor verbetering vatbaar	43
4.1.6	Beheer en onderhoud van verhardingen maakt onderdeel uit van de jaarlijkse planning en controlcyclus	44
4.1.7	De rol van de Raad bij het beheer en onderhoud van verhardingen kan versterkt worden	45
4.2	Conclusies met betrekking tot kunstwerken	45
4.3	Conclusies met betrekking tot het openbaar groen	45
4.3.1	Het budget om te voldoen aan het beleidskader (de vakvariant) is ontoereikend	46
4.3.2	Een nadere verbijzondering van het budget naar groenobject wordt niet uitgevoerd ...	46
4.3.3	Doelmatigheid kan versterkt worden	47
5	Reactie College van Burgemeester en Wethouders	48
A	Gehanteerde afkortingen en definities.....	52
B	Geraadpleegde documenten	53
C	Lijst van geïnterviewden.....	54
D	Voorbeeld format beheerplan verhardingen	55

Inleiding

Dit rapport omvat de bevindingen van het door PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (hierna: PwC) in opdracht van de rekenkamer Tiel in de periode april 2009 tot en met september 2009 uitgevoerd rekenkameronderzoek naar de **doelmatigheid** en **doeltreffendheid** van het beheer en onderhoud van wegen, kunstwerken en openbaar groen (hierna: het onderzoek).

In deze inleiding wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- a achtergrond en aanleiding voor het onderzoek;
- b doelstelling en reikwijdte van het onderzoek;
- c onderzoeksaanpak;
- d leeswijzer.

Achtergrond en aanleiding voor het onderzoek

Het beheer en onderhoud van de openbare ruimte is een belangrijke gemeentelijke taak. Een schone, veilige, hele en mooie openbare ruimte is het streefbeeld van veel gemeenten in Nederland. Met het beheer en onderhoud van de gemeentelijk eigendommen als wegen, kunstwerken (bruggen, steigers) en openbaar groen is een substantieel bedrag gemoeid. Dit geldt ook voor de gemeente Tiel. Daarom heeft de Rekenkamer Tiel in het onderzoeksplan voor 2008 en 2009 opgenomen onderzoek te laten doen naar het beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

Het beheer van de openbare ruimte in Tiel is onderverdeeld in het beheer en onderhoud van wegen, riolering, kunstwerken en groen. Riolering valt buiten de scope van dit onderzoek.

De Rekenkamer Tiel heeft opdracht gegeven om de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beheer en onderhoud van wegen, groen en kunstwerken te onderzoeken. Middels dit onderzoek wil de Rekenkamer Tiel inzicht krijgen in de systematiek van beheer en onderhoud in Tiel en de uitvoering daarvan. Tevens wil de Rekenkamer Tiel inzicht krijgen in de door de Raad beschikbaar gestelde budgetten en de mate waarin het beheer van de openbare ruimte binnen deze budgetten realiseerbaar is.

Vraagstelling en reikwijdte van het onderzoek

Door de rekenkamer Tiel zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld:

- a Zijn er heldere beleidskaders vastgesteld voor het beheer en onderhoud van wegen in Tiel?
- b Hoe wordt het jaarlijkse beheer gepland voor wegen, groen en kunstwerken en wat is de kwaliteit van deze planning? Bij deze kwaliteit wordt gedacht aan een goed inzicht in de actuele technische staat van de wegen, een juiste vertaling van het beleidskader en een heldere planning van beheer en onderhoud.
- c Is er sprake van een goede afstemming tussen het beheer en onderhoud van wegen, groen en het beheer en onderhoud van de ondergrondse infrastructuur? Bij een goede afstemming wordt gedacht aan afstemming voor de langere termijn (meerjarenplanningen). Bij deze afstemming gaat het vooral om de afweging tussen onderhoud aan riool, wegen en groen om te komen tot een optimale inzet van middelen. Daarnaast is er afstemming per project of onderhoudswerk nodig tussen de betrokken beherende instanties, zoals de nutsbedrijven en de gemeente:
 - i de rekenkamer wil graag weten in welke mate deze afstemming plaatsvindt en of deze afstemming ook effect heeft;
 - ii resulteert dit naast financiële ook in maatschappelijke voordelen?
- d Worden de geplande werkzaamheden ook daadwerkelijk uitgevoerd?
- e Is er sprake van evenwicht tussen de kosten van de beoogde werkzaamheden voor beheer en onderhoud en de daarvoor gebudgetteerde middelen? Bij deze vraag kan de ontwikkeling van het budget voor beheer en onderhoud van wegen in beeld worden gebracht en gerelateerd aan de geplande werkzaamheden voor beheer en onderhoud.
 - i welke tussentijdse besluiten zijn hierbij genomen?
 - ii verder speelt bij deze vraag of er op dit moment sprake is van achterstallig onderhoud of dat er voor de komende jaren een achterstand opgelopen zal worden.
- f Welke rol speelt de Raad bij de voorbereiding, de te maken keuzes, de vaststelling en de verantwoording en (bij)sturing? Bij deze vraag zal gekeken moeten worden naar de besluitvorming en vaststelling van beleidskaders en beheerplannen, de besluitvorming bij wijzigingen in de beheerplannen en de besluitvorming bij eventuele extra inzet van middelen of bezuinigingen op beheer en onderhoud van wegen.
- g Geeft de verantwoording vervolgens inzicht in de realisatie van de voorgenomen maatregelen en de werkelijke kosten ten opzichte van de planning en de gebudgetteerde kosten?
 - i belangrijk daarbij is de mate waarin zaken voor de Raad inzichtelijk zijn gemaakt, juist op een beleidsterrein waar veel vaktechnische termen (en afkortingen) gehanteerd worden.
- h Is er sprake van een proces van leren en verbeteren? Is de Raad ook betrokken bij dit proces? In algemene zin wordt er belang gehecht aan het geven van voorbeelden of het vergelijken met de praktijk van andere gemeenten.

Het onderzoek is gericht op de binnen de gemeente Tiel aanwezige systemen en de daaruit verkregen informatie. Er wordt geen controle uitgevoerd of de informatie zoals deze in de systemen is opgenomen ook daadwerkelijk overeenkomt met de feitelijke beheersituatie in de openbare ruimte. Veldonderzoek/schouwen van de fysieke buitenruimte valt derhalve buiten de reikwijdte van het onderzoek.

Er is in het onderzoek uitgegaan van de juistheid van de informatie die is aangeleverd. Er zijn geen werkzaamheden verricht ter vaststelling van de getrouwheid van de aangeleverde documentatie.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van de volgende hoofdstappen:

- a Stap 1: startbijeenkomst met rekenkamer Tiel en gemeentesecretaris Tiel;
- b Stap 2: inventariseren en opstellen normenkader;
- c Stap 3: verzamelen bevindingen en analyse;
- d Stap 4: opstellen rapportage (inclusief procedure van hoor- en wederhoor).

Op 30 september 2009 is een rapport van bevindingen opgeleverd. Dit rapport is in het kader van 'hoor- en wederhoor' bij de betrokken productgroepen van de afdeling Stadsbeheer neergelegd. De door de betrokken productgroepen aangeven op- en aanmerkingen op het voorliggende rapport van bevindingen, zijn in de onderliggende rapportage verwerkt.

Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd aan de hand van de drie onderzoeksobjecten (gemeentelijke eigendommen): de wegen (hoofdstuk een), de kunstwerken (hoofdstuk twee) en het openbaar groen (hoofdstuk drie).

In deze hoofdstukken worden de bevindingen, aan de hand van de door de rekenkamer Tiel gestelde onderzoeksvragen, gepresenteerd. Bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen is een normenkader gehanteerd. Per onderzoeksobject wordt per vraag het gehanteerde normenkader weergegeven. Aansluitend worden per vraag de bevindingen gepresenteerd.

In hoofdstuk vier worden de conclusies en de aanbevelingen gepresenteerd. Daaraan is in hoofdstuk 5 de bestuurlijke reactie van het College van B&W integraal toegevoegd.

In de bijlagen van dit rapport is het volgende opgenomen. Bijlage A omvat de lijst van gehanteerde definities, begrippen en afkortingen. In bijlage B is een overzicht opgenomen van de in dit onderzoek geraadpleegde documenten. Bijlage C omvat een overzicht van de in het kader van dit onderzoek geïnterviewde personen uit de gemeente Tiel. In bijlage D staat een voorbeeld format voor een beheerplan verhardingen.

1 Wegen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de binnen de gemeente Tiel gehanteerde onderhouds- en beheerssystematiek met betrekking tot 'wegen'. In de eerste paragraaf hieronder wordt een korte toelichting gegeven op het systeem van beheer en onderhoud in algemene zin. Het systeem start met een beleidskader, op basis daarvan worden beheerplannen gemaakt en deze resulteren vervolgens in projecten voor beheer en onderhoud. Deze systematiek geldt in grote lijnen ook voor het beheer en onderhoud van kunstwerken en groen.

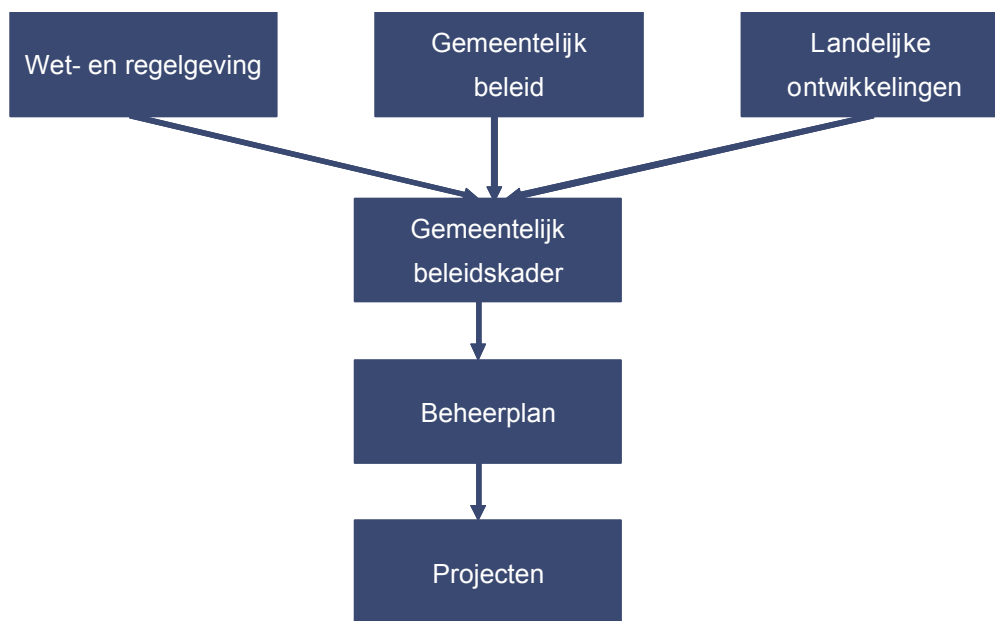
1.1 Systeem voor beheer en onderhoud

Een gemeentelijk beleidskader omvat de kaders voor het (toekomstig) beheer en onderhoud van de verhardingen in een gemeente. Met deze beleidskaders verschaft de Raad van een gemeente duidelijkheid aan het College van Burgemeester en Wethouders en de ambtelijke organisatie voor wat betreft de beoogde kwaliteit van de verhardingen in de gemeente en de daarbij horende middelen om de beoogde kwaliteit ook daadwerkelijk in de praktijk te realiseren.

Een belangrijk vertrekpunt voor het gemeentelijk beleidskader vormt artikel 6:174 van het Burgerlijk Wetboek. Dit artikel regelt de risicoaansprakelijkheid van de wegbeheerder (in casu de gemeente), indien de schade het gevolg is van een gebrek aan de openbare weg. Er is sprake van een gebrek aan de weg indien de weg niet voldoet aan de eisen die men er onder de gegeven omstandigheden aan mag stellen en hierdoor een gevaarlijke situatie ontstaat (bijvoorbeeld verzakkingen, gaten of scheuren in de weg). Dit houdt in dat de wegbeheerder aansprakelijk is voor schade als gevolg van een gebrek, ook al was de wegbeheerder niet op de hoogte van dat gebrek.

Het gemeentelijk kader vormt de basis voor een beheerplan wegen. In het beheerplan wordt aangegeven hoe een gemeente, gegeven de gemeentelijke beleidskaders, invulling geeft aan het beheer en onderhoud van de 'verhardingen'. Het beheerplan op haar beurt is leidend voor wat betreft de uitvoering van projecten op het gebied van beheer en onderhoud van de 'verhardingen'.

Schematisch ziet het proces er als volgt uit:



Figuur 1: beleidsproces verhardingen

In het gemeentelijk beleidskader wordt de beoogde kwaliteit van de verhardingen aangegeven. De kwaliteit van de verhardingen wordt landelijk aangeduid aan de hand van de CROW-systematiek. Het CROW is het nationale kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte. Deze not-for-profitorganisatie ontwikkelt, verspreidt en beheert praktisch toepasbare kennis voor beleidsvoorbereiding, planning, ontwerp, aanleg, beheer en onderhoud. Dit gebeurt in samenwerking met alle belanghebbende partijen, waaronder het Rijk, provincies, gemeenten, adviesbureaus, uitvoerende bouwbedrijven in de grond-, water- en wegenbouw, toeleveranciers en vervoersorganisaties. De kennis, veelal in vorm van richtlijnen, aanbevelingen en systematieken, vindt haar weg naar de doelgroepen via websites, publicaties, cursussen en congressen. De opgestelde richtlijnen worden door vrijwel alle gemeenten gehanteerd als normstelling voor het beheer en onderhoud van gemeentelijke eigendommen.

Op grond van deze CROW-systematiek wordt de kwaliteit van de verhardingen gekoppeld aan potentiële schade. In onderstaande tabel is per soort verharding de mogelijke schade aangegeven.

Verhardingskenmerken en soorten schade		
	Asfalt	Elementverharding
Textuur	Rafeling	-
Vlakheid	Dwarsonvlakheid Oneffenheden	Dwarsonvlakheid Oneffenheden
Samenhang	Scheurvorming	-

Tabel 1: verhardingskenmerken en soorten schade

De technische kwaliteit van de verhardingsoort wordt, op grond van de CROW-richtlijn 147, weergegeven in de kwalificatie 'voldoende', 'matig' en 'onvoldoende'¹. De kwalificaties 'voldoende' en 'matig' worden landelijk aangeduid als 'basis'. Het kwaliteitsniveau 'basis' betekent dat de verhardingen, op grond van de richtlijnen van het CROW, voldoen aan een minimaal niveau van verantwoord wegbeheer tegen minimale kosten.

Het gemeentelijk beleidskader vormt het vertrekpunt voor een beheerplan. Een beheerplan geeft, binnen dit gemeentelijke beleidskader en het financiële budget, aan welke beheers- en onderhoudsactiviteiten (projecten) de gemeente de komende jaren moet ontplooiën. Een beheerplan heeft doorgaans een looptijd van vier jaar.

Situatie Tiel

Dit systeem van beheer en onderhoud passen we nu toe op de feitelijke situatie in Tiel. Achtereenvolgens wordt, gegeven de vraagstelling zoals opgenomen in de inleiding op dit rapport, ingegaan op de volgende onderzoeksaspecten:

- a het gemeentelijke beleidskader;
- b het areaal aan wegen;
- c de technische staat van de wegen;
- d het budget;
- e de planning & control;
- f de rol van en verantwoording aan de gemeenteraad;
- g het leervermogen.

Op basis van de aangegeven systematiek is de onderstaande onderzoeksvraag gesteld en zijn de daaraan gerelateerde normen geformuleerd.

Deelonderzoeksvraag	Normen
<i>Zijn er heldere beleidskaders voor het beheer en onderhoud van de wegen?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Uit de beschikbare stukken wordt duidelijk welk beleidskader de gemeente Tiel hanteert voor het beheer en het onderhoud van de wegen. • Het beleidskader geeft aan welke normen gehanteerd worden voor beheer en onderhoud van de wegen (voor wegen is de CROW-systematiek leidend). • Per soort weg c.q. per gebied wordt aangegeven welk kwaliteitsniveau van de wegen wordt gehanteerd.

Het beleidskader van de gemeente Tiel bestaat voor wegen uit het 'Beleidsplan Beheer Wegen' van 16 november 2005. Dit beleidsplan is door Grontmij Nederland B.V. opgesteld en op 1 maart 2007 vastgesteld door het managementteam van de gemeente Tiel, burgemeester & wethouders en de Raad van de gemeente Tiel (hierna: de Raad). Het beleidskader voor het onderhoud van de

¹ Tot aan 2005 werden door het CROW de volgende schadeklassen gehanteerd:

- 1: goed;
- 2: redelijk;;
- 3: matig;
- 4: slecht;
- 5: zeer slecht.

Vanaf 2005 is deze vijfpuntsschaal vervangen door de aangegeven drie puntsschaal.

infrastructuur is erop gericht om de veiligheid van de weggebruiker te waarborgen en een goed bruikbaar en voldoende comfortabel wegensysteem te garanderen.

De beleidslijn voor het kwaliteitsniveau is in de gemeente Tiel 'basis' conform de CROW-richtlijnen voor wegbeheer. Het kwaliteitsniveau 'basis' houdt in dat de verhardingen, op grond van de richtlijnen van het CROW, voldoen aan een minimaal niveau van verantwoord wegbeheer tegen minimale kosten. Er is geen differentiatie aangebracht in het onderhoudsniveau van de verhardingen in de gemeente Tiel. De Raad heeft besloten dat voor de hele stad het basisniveau geldt².

1.2 Planning jaarlijkse beheer

Deelonderzoeksvraag	Normen
<i>Hoe wordt het jaarlijkse beheer gepland voor wegen en wat is de kwaliteit van deze planning?</i>	Areaal <ul style="list-style-type: none"> • het areaal wegen is bekend; • het areaal verhardingen is verbijzonderd naar soort verharding; • het areaal wegen is verbijzonderd naar ondergrond; • het areaalacres voor de periode 2006 – 2008 is bekend; • op basis van het beleidskader en het areaal is een beheerplan vastgesteld.

Situatie Tiel

Het areaal van de gemeente Tiel is bekend. Het areaal aan wegen is uitgesplitst in asfalt- en elementverhardingen.

Areaalgegevens wegen gemeente Tiel (in m ²)			
Soort verharding	2006	2007	2008
Asfaltverhardingen	813.150	869.975	892.595
Elementverhardingen	950.000	955.850	1.076.584

Tabel 2: areaal verhardingen gemeente Tiel

Uit de tabel kan worden afgeleid dat in 2008 circa 45% van de verhardingen bestaat uit asfalt en 55% uit elementverhardingen. Er is in de gemeente Tiel geen sprake van verhardingen van cementbeton.

Het beleidskader, waarmee de Raad heeft ingestemd, is (nog) niet vertaald in een beheerplan (zie figuur 1). Het beheerplan is wegens capaciteitsgebrek en andere prioritering nog niet ontwikkeld volgens bovenstaande omschrijving. In plaats daarvan werkt de gemeente Tiel met jaarplannen waarin wordt aangegeven welke projecten het komende jaar op stapel staan.

² In menig gemeente in Nederland wordt voor het centrum een hoger kwaliteitsniveau gehanteerd.

1.3 De technische staat van de wegen

Deelonderzoeksvraag	Normen
<i>Hoe wordt het jaarlijkse beheer gepland voor wegen en wat is de kwaliteit van deze planning?</i>	Technische staat <ul style="list-style-type: none">• De wegen in de gemeente Tiel zijn onafhankelijk geïnspecteerd aan de hand van de CROW-normen.• Binnen de gemeente Tiel bestaat een actueel en betrouwbaar overzicht van de technische staat van de wegen, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar de soort verharding (asfalt, elementverharding, cementverharding) en soort ondergrond (veen, zand, klei).• Binnen de gemeente Tiel bestaat een goed en betrouwbaar inzicht in eventueel achterstallig onderhoud.

Situatie Tiel

Bij de gemeente Tiel vindt periodiek inspectie van het wegareaal plaats. De laatste inspecties dateren van 2003, 2005 en 2007. De registratie van bevindingen vindt plaats in een geautomatiseerd bestand voor verhardingen.

Voor de inspecties wordt de CROW-systematiek als referentiekader gebruikt. De areaalgegevens worden daarbij gekoppeld aan een onderhoudswaardering door middel van een globale weginspectie. De resultaten van de uitgevoerde inspectie worden ingevoerd in het geautomatiseerde bestand waardoor het bestand over het algemeen een redelijk tot goed actueel beeld van de feitelijke situatie van de verhardingen in Tiel bestaat.

In 2007 is de laatste inspectie uitgevoerd, deze zal in het najaar van 2009 worden herhaald (is inmiddels uitgevoerd, resultaten zijn binnenkort beschikbaar). De resultaten van de inspectie vormen de basis voor de onderhoudsprojecten met betrekking tot de verhardingen, waarbij de tijdshorizon beperkt is tot één jaar met een doorkijk naar het tweede jaar. Een beheerplan geeft een betrouwbaar inzicht in de onderhoudsprojecten voor het eerste jaar en een meerjarige doorkijk naar de onderhoudsprojecten vanaf het tweede jaar.

Onderstaande tabel geeft de situatie voor 2003 en 2007 in de gemeente Tiel aan voor zowel het asfalt en de elementverhardingen. De resultaten zijn weergegeven conform de oude systematiek (zie voetnoot 1) met als kwalificaties:

- a voldoende (goed en redelijk);
- b matig;
- c onvoldoende;
- d achterstallig.

Schade verhardingen 2003 en 2007 gemeente Tiel (in %)						
	Voldoende		Matig		Onvoldoende	
	2003	2007	2003	2007	2003	2007
Asfalt						
▪ Rafeling	95	90	0	2	5	8
▪ Dwarsonvlakheid	98	99	1	0	1	1
▪ Oneffenheden	99	98	0	1	1	1
▪ Scheurvorming	91	84	4	12	5	4
▪ Randschade	92	87	5	11	3	2
Elementverhardingen						
▪ Dwarsonvlakheid	98	97	0	0	2	3
▪ Oneffenheden	88	78	5	12	6	10

Tabel 3: kwaliteit verhardingen gemeente Tiel in 2003 en 2007

De kwalificatie '*achterstallig onderhoud*' blijkt in de gemeente Tiel in 2003 en 2007 niet voor te komen. Uit de tabel kan geconcludeerd worden dat het algehele kwaliteit van de verhardingen in de gemeente Tiel in de periode 2003 tot 2007 achteruit is gegaan. Op het gebied van asfalt zijn met name '*scheurvorming*' en '*randschade*' toegenomen. Op het gebied van elementverhardingen zijn '*oneffenheden*' met 10% toegenomen.

De afnemende kwaliteit kan verklaard worden uit een tekort aan financiële middelen. In de volgende paragraaf wordt nader op dit tekort ingegaan.

Een ander, meer subjectief, beeld over de kwaliteit van de wegen in de gemeente Tiel wordt geschetst door de leefbaarheidsmonitor. In de programmabegroting staat aangegeven dat in de gemeente Tiel in 2007 65% van de inwoners tevreden is over '*Het op niveau houden en/of brengen van het onderhoud van de wegen*'. De gemeente Tiel heeft de ambitie om dit de komende jaren op te krikken naar 75% in 2012.

1.4 Het budget

Deelonderzoeksvraag	Normen
<i>Is er sprake van evenwicht tussen de beoogde werkzaamheden voor beheer en onderhoud en de daarvoor gebudgetteerde middelen?</i>	Budget <ul style="list-style-type: none">• Het structurele budget voor de wegen voor de jaren 2006 tot en met 2008 is bekend.• Het structurele budget voor de wegen is verbijzonderd naar de soort verharding (asfalt, elementverharding, cementbeton).• In het structurele budget wordt onderscheid gemaakt in groot onderhoud, klein onderhoud, rehabilitatie en reconstructies.• De gemeente Tiel heeft een betrouwbaar inzicht in het benodigde budget om het wegareaal op een technisch aanvaardbaar niveau te krijgen en te houden.• De ter beschikking gestelde extra (incidentele) financiële middelen voor een periode van vijf jaar zijn toereikend om het achterstallig onderhoud weg te nemen.• Het effect van de extra ingezette financiële middelen uit zich in een afname van het achterstallig onderhoud.

Situatie Tiel

Het structureel budget voor de wegen voor de jaren 2006 tot en met 2008 is opgenomen in tabel 3. In het structureel budget wordt geen verbijzondering gemaakt naar soort verhardingen (asfalt en elementverharding). Wel wordt in de gemeente Tiel onderscheid gemaakt in groot onderhoud en klein (dagelijks) onderhoud.

Rehabilitatie en reconstructie worden niet bekostigd uit de onderhoudsbegroting. Indien rehabilitatie en reconstructie aan de orde zijn, wordt hiervoor een incidenteel budget beschikbaar gesteld. Voor de komende jaren zijn echter geen reconstructies voorzien.

In de vorige paragraaf is reeds aangegeven dat in de gemeente Tiel geen sprake is van achterstallig onderhoud met betrekking tot de verhardingen. Wel is de totale onderhoudstoestand van de verhardingen in de gemeente Tiel (asfalt en elementverhardingen) in de periode 2003 tot en met 2007 verslechterd (zie tabel 3).

Bij het uitvoeren van werkzaamheden aan de riolering heeft dit gevolgen voor de weg. Voor het uitvoeren van deze werkzaamheden wordt de rioolheffing gebruikt onder andere ten behoeve van het in oorspronkelijke staat terugbrengen van de weg.

Budget beheer en onderhoud wegen gemeente Tiel (in €)			
Kosten	2006	2007	2008
Groot onderhoud	624.833	656.355	788.151
Klein onderhoud	97.825	105.325	106.675
Rehabilitatie	-	-	-
Reconstructie	-	-	-
Vorbereiding, toezicht e.d.	289.664	340.802	190.955
Overig	436.210	358.755	391.727
Totaal	1.448.532	1.461.237	1.477.508

Tabel 4. budget beheer en onderhoud wegen gemeente Tiel

In 2008 was een onderhoudsbudget voor de wegen beschikbaar van ruim € 895.000,-. Op grond van het wegareaal in de gemeente Tiel, de bodemgesteldheid in Tiel en het kwaliteitsniveau 'basis' voor het gehele areaal zou op grond van de CROW-systematiek circa € 1.000.000,- benodigd zijn (in het 'Beleidsplan Beheer Wegen' van 16 november 2005 staat aangegeven dat voor groot - en klein onderhoud, gegeven het wegareaal in de gemeente Tiel € 1.019.000 benodigd is (prijspeil 2003)).

Het beschikbare budget is derhalve ontoereikend om structureel aan het beoogde kwaliteitsniveau 'basis' te voldoen. Voor de begroting 2010 staat overigens voorlopig een bedrag van € 950.000,- voor onderhoud van de wegen (de posten groot en klein onderhoud van de verhardingen). Het tekort aan structurele middelen neemt derhalve in de loop der jaren af en groeit naar het niveau van het structureel benodigde budget.

Het structurele budget voor het onderhoud aan de wegen dat de afgelopen jaren beschikbaar was, was onvoldoende om de beoogde kwaliteit te realiseren (van circa € 720.000,- in 2006 (groot en klein onderhoud) tot circa € 895.000,- in 2008). In de vorige paragraaf (zie tabel 3) is de consequentie hiervan, een lagere kwaliteit van het wegareaal van de gemeente Tiel, in beeld gebracht.

In 2007 en 2008 is € 70.000,- van het structureel onderhoudsbudget gebruikt om twee projecten te financieren met een kredietoverschrijding, de projecten Westluidensestraat en Tolhuisstraat. De Raad heeft hiermee ingestemd op 19 maart 2007 (Wetsluidensestraat) en 19 maart 2008 (Tolhuisstraat). Deze beide projecten drukken de komende vijftien jaren op het onderhoudsbudget voor de wegen.

In de programmabegroting 2009-2012 van de gemeente Tiel is onder 'Onderhoud kapitaalgoederen' opgenomen dat er geleidelijk een structurele verhoging van het budget is voorzien van € 350.000 in 2009 ten opzichte van 2006 om de kwaliteit van de verhardingen niet verder terug te laten lopen. Voor 2010 is een budget van € 950.000 begroot om structureel te kunnen voldoen aan het kwaliteitsniveau 'basis'. Dit budget is echter nog ontoereikend, gegeven het eerder aangegeven benodigde budget van € 1.000.000,- en de reeds bestaande achterstanden in het onderhoud van de verhardingen (zie tabel 3).

In de programmabegroting 2008 en 2009 is in de risicoparagraaf '*Weerstandsvermogen*' opgenomen dat de gemeente Tiel tekort schiet als het gaat om het onderhoud van kapitaalgoederen, waaronder wegen. De risicoparagraaf geeft aan dat de gemeente Tiel het risico loopt dat er onvoldoende middelen zijn om het gewenste onderhoud uit te kunnen voeren, waardoor achterstallig onderhoud ontstaat (Programmabegroting 2008, Programmabegroting 2009).

In de gemeente Tiel wordt het merendeel van de werkzaamheden uitbesteed. Onderstaande tabel geeft de mate van uitbesteding aan.

Mate van uitbesteding in de gemeente Tiel op het gebied van beheer en onderhoud van de wegen in 2008 (in € en %)						
Activiteit	Totaal		Eigen beheer		Uitbesteed	
	(in €)	(in %)	(in €)	(in %)	(in €)	(in %)
Beheersactiviteiten	75.906	7	53.006	5	22.900	2
Werkvoorbereiding	42.873	4	42.873	4	0	0
Uitvoering	894.826	82	82.170	7	812.656	75
Toezicht	72.176	7	72.176	7	0	0
Totaal	1.085.781	100	250.225	23	835.556	77

Tabel 5: budget beheer en onderhoud wegen gemeente Tiel

In bovenstaande tabel is te zien dat een groot deel van de werkzaamheden die samenhangen met het beheer en onderhoud van de wegen wordt uitbesteed. Circa 77% van de werkzaamheden worden verricht door derden. Door derden, in deze aannemers, wordt voornamelijk feitelijke onderhoudsactiviteiten verricht. De gemeente Tiel verzorgt zelf de werkvoorbereiding (het opstellen van uitvoeringsbestekken) en het toezicht op de uit te voeren onderhoudsactiviteiten.

Onderzoek van BMC in 2007 heeft uitgewezen dat er sprake is van onderbezetting bij de afdeling Stadsbeheer. Dit bleek uit een benchmark waaraan verschillende gemeenten hebben deelgenomen (Ombuigingsoperatie gemeente Tiel, deelrapport formatieonderzoek, BMC, 31 augustus 2007). Het onderzoek is echter van onvoldoende diepgang geweest om hier harde conclusies aan te verbinden. Het onderzoek heeft inzicht gegeven in het feit dat de formatieve bezetting in Tiel aan de lage kant is, zonder daarbij naar verklaringen c.q. oorzaken te zoeken.

1.5 De planning & control

Deelonderzoeksvraag	Normen
<p><i>Hoe wordt het jaarlijkse beheer gepland voor wegen en wat is de kwaliteit van deze planning?</i></p> <p><i>Is er sprake van evenwicht tussen de beoogde werkzaamheden voor beheer en onderhoud en de daarvoor gebudgetteerde middelen?</i></p>	<p>Planning & control</p> <ul style="list-style-type: none">• De gemeente Tiel beschikt over een adequaat beheerplan waarin de verschillende onderhoudsprojecten met betrekking tot de wegen zijn opgenomen.• Het beheerplan geeft gedetailleerd aan welke beheers- en onderhoudsactiviteiten de komende jaren op het gebied van wegen plaatsvinden.• Het beheerplan geeft aan welke kosten gemoeid zijn met de geplande beheers- en onderhoudsactiviteiten met betrekking tot de wegen.• Beheer en onderhoud aan wegen maakt onderdeel uit van de gemeentelijke planning & controlcyclus.• Er vinden evaluatiemomenten plaats om proactief te kunnen sturen op de planning.

Situatie Tiel

De gemeente Tiel beschikt niet over een adequaat beheerplan waarin de verschillende onderhoudsprojecten met betrekking tot de wegen zijn opgenomen. De jaarlijks uit te voeren onderhoudswerkzaamheden met betrekking tot de wegen worden gepland aan de hand van een jaarplan. In dit plan staan de voorgenomen onderhoudsprojecten met betrekking tot de wegen voor het dan komende jaar opgenomen.

Beheer en onderhoud aan wegen maakt deel uit van de gemeentelijke planning & controlecyclus en is opgenomen in de programmabegroting en de voortgangsrapportage. Zowel in de begroting als in de voortgangsrapportage wordt summier ingegaan op de uit te voeren c.q. de uitgevoerde onderhoudswerkzaamheden. Een nadere toelichting of de geplande onderhoudsprojecten ook daadwerkelijk uitgevoerd worden binnen het hiervoor beschikbaar gestelde budget ontbreekt. Eventuele afwijkingen van deze planning dienen kwalitatief te worden toegelicht.

In de programmabegroting worden voor de lange termijn plannen gemaakt, in de jaarplannen worden de plannen per jaar per onderwerp uitgewerkt. Voor 2009 gelden de volgende speerpunten voor het op niveau houden en/of brengen van het onderhoud van wegen (Programmabegroting 2009, gemeente Tiel):

- a het opstellen en uitvoeren van het jaarprogramma wegen;
- b het vaststellen van een inrichtingshandboek openbare ruimte.

Beide speerpunten zijn inmiddels grotendeels afgerond. Het inrichtingshandboek is in concept gereed en kan ter vaststelling aan het College van Burgemeester en Wethouders worden aangeboden.

Het inbouwen van evaluatiemomenten gedurende onderhoudsprojecten gebeurt onvoldoende. In een aantal gevallen is een flinke budgetoverschrijding geconstateerd. Deze budgetoverschrijdingen worden pas bij het einde van een project geconstateerd. Tussentijdse monitoring van de financiële voortgang van (grootschalige) onderhoudsprojecten laat soms te wensen over.

Deelonderzoeksvraag	Normen
<p><i>Is er sprake van een goede afstemming tussen het beheer en onderhoud van wegen, openbaar groen en de ondergrondse infrastructuur? (intern en met de nutsbedrijven)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Planning van beheers- en onderhoudsprojecten in de openbare ruimte worden integraal aangepakt. • De planning van beheer- en onderhoudsprojecten van wegen beslaat meerdere jaren. • De meerjarenplanning voor het beheer en onderhoud van de verschillende objecten uit de openbare ruimte is met alle betrokken relevante beleidsmedewerkers afgestemd. • Het beheer en onderhoud van de wegen in de openbare ruimte wordt in een vroeg stadium afgestemd met nutsbedrijven. • De gemeente Tiel heeft inzicht in de beheer- en onderhoudsprojecten van de nutsbedrijven in de gemeente Tiel.

Situatie Tiel

In het Beleidsplan Beheer Wegen (2005) is opgenomen dat het goed afstemmen van het wegbeheer op de jaarplannen van andere vakdisciplines als een probleem wordt ervaren. Met name de afstemming tussen de afdeling Stadsontwikkeling (inrichting van de openbare ruimte, ontwikkelen van in- en uitbreidingsplannen) en de afdeling Stadsbeheer (beheer openbare ruimte) moest worden verbeterd. Anno 2009 is de gemeente Tiel nog bezig om het integraal werken en samenwerking te verbeteren. In het kader hiervan zijn een organisatievisie en een cultuurvisie door de gemeente opgesteld waar ook de productgroep Civiel & Bouwkunde (onderdeel van de afdeling Stadsbeheer) onderdeel van uitmaakt. Het in gang gezette traject moet de bestaande subculturen (de zogenaamde koninkrijkjes) doorbreken en moet het '*naar binnen gerichte*' van deze productgroepen omzetten in open, meer '*naar buiten gerichte (klantgerichte)*' productgroepen.

Zoals eerder aangegeven beschikt de gemeente Tiel niet over een beheerplan met betrekking tot de wegen. Hierdoor is er ook geen sprake van een meerjarenplanning voor het beheer en onderhoud van de wegen. Dit maakt de afstemming met andere afdelingen lastiger, omdat toekomstige activiteiten en projecten niet afgestemd kunnen worden.

Op 6 april 2009 is '*Het Inrichtingshandboek, handboek inrichting Openbare Ruimte*' vastgesteld. In dit handboek worden de ambities omschreven van de gemeente Tiel voor de inrichting van de openbare ruimte. Het doel van het handboek luidt: '*eenduidige inrichting van de openbare ruimte van de gemeente Tiel waarin de beheerkwaliteit geborgd is*'. In het handboek wordt integraal naar de verschillende vakdisciplines gekeken (onder andere groen, straatmeubilair, riolering en dergelijke) en worden integraal procesafspraken gemaakt voor het afstemmen van werkzaamheden. Wegen worden in dat plan niet als apart onderdeel behandeld, maar maken deel

uit van de verkeersinrichting. Het handboek heeft een ambtelijke status en zal de komende periode verder door de organisatie worden opgepakt.

Het extern afstemmen van werkzaamheden met onder andere nutsbedrijven wordt volgens respondenten door de gemeente Tiel gestimuleerd. De gemeente informeert de nutsbedrijven over uit te voeren onderhoudswerkzaamheden en stelt deze in de gelegenheid om de eigen werkzaamheden hierop af te stemmen. De nutsbedrijven maken hiervan volgens de respondenten nog niet adequaat (op het laatste moment) gebruik, waardoor vertragingen ontstaan in de uitvoering van werkzaamheden.

De nutsbedrijven zelf geven aan voldoende tot goed tevreden te zijn over de samenwerking met de gemeente Tiel. Jaarlijks vinden er twee overleggen plaats waarbij zowel de gemeente als de nuts- en telecombedrijven aangeven wat er voor werkzaamheden te verwachten zijn op korte en langere termijn met als doel werk met werk te maken (gecombineerd aanleggen). Een aangedragen aandachtspunt door de nutsbedrijven betreft de beschikbaarheid van één contactpersoon vanuit de gemeente Tiel.

Deelonderzoeksvraag	Normen
<i>Worden de geplande werkzaamheden ook daadwerkelijk uitgevoerd?</i>	<ul style="list-style-type: none">• Er wordt een reële en overzichtelijke rapportage opgesteld die op een transparante wijze inzicht geeft in de voortgang van de beoogde projecten op het gebied van beheer en onderhoud van de wegen.• In de voortgangsrapportage is een verschillenanalyse, zowel inhoudelijk als financieel, opgenomen waarbij de resultaten worden afgezet tegen de beoogde planning c.q. budget.

Situatie Tiel

De gemeente is van plan om in een op te stellen beheerplan, naast een doorkijk naar de uit te voeren onderhoudswerkzaamheden de komende jaren, een terugblik te geven op de werkzaamheden zoals deze het voorgaande jaar zijn uitgevoerd. Daarbij worden afwijkingen van de beoogde en begrote onderhoudswerkzaamheden verklaard. Bovendien wordt aangegeven hoe deze eventueel opgelopen achterstanden worden weggewerkt.

Binnen de gemeente Tiel wordt in de voortgangsrapportage niet op de uitgevoerde onderhoudsprojecten ingegaan. Alleen wijzigingen ten opzichte van de beoogde jaarplanning met financiële gevolgen worden summier aangegeven. Als voorbeeld staat in de tweede voortgangsrapportage 2008 alleen de volgende melding: *'De werkzaamheden aan de Grotebrugse Grintweg zullen worden afgerond met een aanpassing van de aansluiting op de Bulkweg. De extra kosten hiervoor bedragen € 30.000,-'*. Een verdere toelichting op deze wijziging, in het bijzonder een argumentatie over nut en noodzaak van de voorgenomen aanpassing, ontbreekt.

Bij de productgroep Civiel & Bouwkunde (onderdeel van de afdeling Stadsbeheer) wordt een schaduwboekhouding bijgehouden. Deze schaduwboekhouding vloeit voort uit de, in de ogen van de productgroep Civiel & Bouwkunde, beperkte adequaatheid van het financiële systeem. Het nieuwe financiële systeem van de gemeente Tiel, ingevoerd in het voorjaar van 2009, bevat een module voor de verplichtingenadministratie, maar deze is (nog) niet beschikbaar gesteld. Aangezien de tweemaandelijks financiële overzichten niet toereikend zijn, houdt de productgroep Civiel & Bouwkunde vooralsnog een schaduwboekhouding bij.

Financiële middelen voor het onderhoud aan de verhardingen is niet gelabeld. Financiële middelen die niet worden uitgegeven worden niet in een voorziening of reservering opgenomen zoals dat voor bijvoorbeeld riolering wel het geval is. Flexibiliteit in de uitvoering van onderhoudsprojecten is daarmee beperkt. Bij de uitvoering van werken is deze flexibiliteit vaak benodigd gelet op potentiële vertragende factoren als weersomstandigheden, knelpunten ten tijde vergunningtrajecten en dergelijke. Het beschikbare budget kan nu niet naar het volgende boekjaar doorschuiven, ook niet bij lopende projecten.

1.6 De rol en verantwoording aan de gemeenteraad

Deelonderzoeksvraag	Normen
<i>Welke rol speelt de Raad bij de voorbereiding, de te maken keuzes, de vaststelling en de verantwoording en (bij)sturing?</i>	<ul style="list-style-type: none">• De Raad is nadrukkelijk betrokken bij de totstandkoming van het beleidskader met betrekking tot de wegen.• Het beleidskader voor de wegen is een resultante van een door de Raad gemaakte integrale afweging van na te streven kwaliteitsniveaus met betrekking tot de wegen in de gemeente Tiel.• De Raad heeft een actueel en betrouwbaar overzicht van de technische staat van de wegen in de gemeente Tiel.• De verantwoording aan de Raad geeft inzicht in de technische en financiële voortgang van de beoogde onderhoudsprojecten met betrekking tot de wegen in de gemeente Tiel.• Aanvragen voor eventueel aanvullend budget worden goed onderbouwd en geven de Raad een adequaat inzicht in de beoogde effecten.• Afwijkingen van de beoogde plannings worden in voortgangsrapportage op een transparante wijze vermeld en verklaard.

Situatie Tiel

Bij de gemeente Tiel hebben de wegen de nodige aandacht van de Raad. Door de Raad is onder andere begin 2007 het '*Beleidsplan Beheer Wegen*' vastgesteld. De door het College van Burgemeester en Wethouders voorgestelde versobering van het kwaliteitsniveau in de gemeente Tiel voor wat betreft de wegen buiten de hoofdontsluitingswegen, fietspaden en voetpaden is door de Raad tegengehouden. De Raad heeft, via een amendement, bewerkstelligd dat het kwaliteitsniveau voor wat betreft de wegen in de gehele gemeente Tiel '*basis*' conform de CROW-systematiek zou moeten zijn.

Via de reguliere planning & controlocyclus wordt de Raad middels de programmabegroting en voortgangsrapportages op de hoogte gebracht van de ontwikkelingen op het gebied van de wegen. Aangezien er in deze rapportages geen uitspraken worden gedaan over de actuele technische staat van de wegen heeft de Raad daar geen actueel overzicht van. Resultaten van de uitgevoerde inspecties worden niet vermeld. Wel wordt summier gerapporteerd over uitgevoerde en uit te voeren projecten (zie vorige paragraaf). Ook afwijkingen in de begroting worden opgenomen in de rapportage.

De afgelopen jaren is het budget voor groot en klein onderhoud met betrekking tot de verhardingen in de gemeente Tiel gestaag toegenomen, van circa € 720.000,- in 2006 tot circa € 895.000,- in 2008. Voor 2009 staat een bedrag van € 950.000,- op de begroting. Het structureel benodigde budget van ruim € 1.000.000,- is daarmee bijna bereikt. Uit dit budget worden overigens geen reconstructies gefinancierd. Deze worden separaat in een project gegoten en worden aan de Raad voorgelegd met betrekking tot de benodigde financiering. Zoals eerder aangegeven zijn de komende jaren in de gemeente Tiel geen reconstructies voorzien.

1.7 Het leervermogen

Deelonderzoeksvraag	Normen
<p><i>Is er sprake van een proces van leren en verbeteren? Is de Raad betrokken bij dit proces?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt binnen de gemeente Tiel actief gebruik gemaakt van een kwaliteitsmanagementsysteem om inhoudelijke expertise en kennis met betrekking tot wegen te borgen en om te leren van opgedane ervaringen. • Resultaten van evaluaties worden aangegrepen voor het doorvoeren van eventuele verbeteringen. • Belangrijke leer- en verbeterpunten worden aan de Raad gerapporteerd (bijvoorbeeld in het beheerplan). • In de periode 2006 tot en met 2008 zijn cursussen gevolgd om inhoudelijke expertise en kennis met betrekking tot wegen te borgen. • Collegiale toetsing en/of vervanging is in de gemeente Tiel goed geregeld. • De gemeente Tiel is actief in regionale c.q. landelijke netwerkstructuren met betrekking tot beheer en onderhoud van wegen om zo actief nieuwe inzichten te verkrijgen met betrekking tot beheer en onderhoud van wegen.

Situatie Tiel

Een adequaat systeem voor het borgen van inhoudelijke kennis en expertise ontbreekt voornamelijk in de gemeente Tiel. Deze kennis zit deels in 'de hoofden' van de medewerkers opgeslagen of wordt extern aangewend. Het vastleggen van de extern verkregen kennis gebeurt onvoldoende binnen de gemeente Tiel.

Het evalueren van afgeronde onderhoudsprojecten op aspecten als techniek, organisatie (aansturing en toezicht), financieel en dergelijke vindt niet structureel plaats. Het blijft bij het bespreken van knelpunten bij de lopende onderhoudsprojecten en het oplossen daarvan.

Leerervaringen c.q. verbeterpunten worden niet gedeeld met de Raad. In een jaarlijks op te zetten beheerplan, dat aan de Raad wordt aangeboden, kan aangegeven worden welke verbeteringen zijn doorgevoerd in de bedrijfsvoering met betrekking tot het onderhoud van de wegen en wat de consequenties van deze verbeteringen zijn. De leercurve van plan-do-check-act is daarmee niet rond.

Collegiale toetsing bij onderhoudsprojecten met betrekking tot de verhardingen vindt plaats binnen de gemeente Tiel op basis van eigen inzicht van de verantwoordelijke projectleider. Formeel is dit niet vastgelegd in de gemeente Tiel.

In de periode 2006 tot en met 2009 zijn verschillende interne bijeenkomsten georganiseerd om kennis tussen verschillende sectoren te delen.

Door de medewerkers van Stadsbeheer wordt vakliteratuur geraadpleegd en worden praktijkdagen/vakdagen bijgewoond om de vakkennis op peil te houden. Daarnaast wordt de kennis op peil gehouden doordat de markt de gemeente informeert over ontwikkelingen in de markt en/of de gemeente raadpleegt om gebruik te maken van de expertise van de gemeente.

De gemeente Tiel is in mindere mate actief in regionale of landelijke samenwerkingsverbanden. Samenwerking met andere gemeenten en de regio Rivierenland vindt nauwelijks plaats. De reden hiervan is dat men het gevoel heeft veel informatie te verstrekken en minder informatie terug te krijgen.

Een aandachtspunt binnen de afdeling Civiel & Bouwkunde betreft goed projectmanagement. Recentelijk is een onderhoudsproject afgerond (renovatie van een plein) met een forse budgetoverschrijding (in eerste instantie € 150.000,-, hetgeen inmiddels naar beneden is/wordt bijgesteld). Deze overschrijding kwam pas bij afronding van het project aan het licht. Het tussentijds aangeven van de stand van zaken per project, zowel technisch, financieel als planningstechnisch, is ook naar de mening van geïnterviewden voor verbetering vatbaar.

2 Kunstwerken

Dit hoofdstuk gaat in op de gehanteerde onderhouds- en beheerssystematiek met betrekking tot de 'kunstwerken' (bruggen en viaducten) in de gemeente Tiel. Aan de hand van de geformuleerde onderzoeksvragen (zie inleiding) en de daaraan gekoppelde normstelling worden de bevindingen gepresenteerd.

In de komende paragrafen worden de volgende aspecten behandeld:

- a het gemeentelijke beleidskader;
- b het areaal kunstwerken;
- c de technische staat van de kunstwerken;
- d Het budget;
- e de planning & control;
- f de rol van en verantwoording aan de gemeenteraad;
- g het leervermogen.

2.1 Het gemeentelijk beleidskader

Deelonderzoeksvraag	Normen
<i>Zijn er heldere beleidskaders voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken?</i>	<ul style="list-style-type: none">• Uit de beschikbare stukken wordt duidelijk welk beleidskader de gemeente Tiel hanteert voor het beheer en het onderhoud van de kunstwerken.• Het beleidskader geeft aan welke normen gehanteerd worden voor beheer en onderhoud van de kunstwerken• Per kunstwerk wordt aangegeven welk kwaliteitsniveau wordt gehanteerd.

Situatie Tiel

De gemeente Tiel heeft voor kunstwerken een beleidsnotitie ontwikkeld '*Beheer en Onderhoud Civieltechnische Kunstwerken*' (oktober 2008). De kunstwerken in Tiel dienen volgens de beleidsnotitie aan de volgende normen te voldoen met betrekking tot veiligheid en functionaliteit:

- a Het kunstwerk voldoet aan de minimale eisen voor veiligheid, zowel constructief als in gebruik.
- b Het kunstwerk voldoet aan de minimale eisen voor het vervullen van de functie waarvoor het kunstwerk is bedoeld.

Naast de belangrijke aspecten '*veiligheid*' en '*functionaliteit*' vormt de beeldkwaliteit, een belangrijke indicator voor de esthetische aspecten, een belangrijk aspect als het gaat om het beheer van kunstwerken. Bij beeldkwaliteit worden vijf categorieën onderscheiden van zeer hoog tot zeer laag. In de nota worden meerdere scenario's voorgelegd waaruit de gemeente Tiel een keuze moet maken voor de beeldkwaliteit. Geadviseerd wordt om te kiezen uit laag (doorgaan met

de huidige situatie), basis (veilig, eenvoudig en technisch duurzaam) of hoog (locatie gerichte keuze).

De beleidsnotitie is op 20 april 2009 vastgesteld door het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Tiel. De notitie is niet aangeboden aan de Raad.

Binnen de gemeente Tiel geldt 'basis' conform de CROW-systematiek als uitgangspunt voor de na te streven kwaliteit van de kunstwerken. Uitzondering hierop vormen drie bruggen en 1200 meter kadeconstructie. Deze objecten hebben het predicaat 'hoog' als kwaliteitniveau. In de beleidsnotitie wordt aangegeven welke objecten het betreft:

- a de brug in het Kalverbos;
- b de brug in de Brugstraat;
- c de brug in het Oliemolenpad;
- d de kadeconstructie langs de Ravelijn;
- e de kadeconstructie langs de Oliemolenwal;
- f de kadeconstructie langs de Stadsgracht.

2.2 Het areaal kunstwerken

Deelonderzoeksvraag	Normen
<i>Hoe wordt het jaarlijkse beheer gepland voor kunstwerken en wat is de kwaliteit van deze planning?</i>	Areaal <ul style="list-style-type: none"> • het areaal kunstwerken is bekend; • het areaal kunstwerken is verbijzonderd naar soort kunstwerk; • het areaalacres voor de periode 2006 – 2008 is bekend.

Situatie Tiel

De gemeente Tiel beschikt anno 2008 over 73 bruggen, 50 duikers en 3.200 meter kadeconstructie. In onderstaande tabel is het areaal verbijzonderd naar soort kunstwerk. De toename of afname van het areaal is niet bekend voor de periode 2006-2008, wel voor het jaar 2008.

Areaalgegevens kunstwerkengemeente Tiel (in aantallen of m ²) 2008			
Kunstwerktype	Materiaal	Aantal	Totale hoeveelheid (m2)
Verkeersbrug	Beton/metselwerk	6	731
Verkeersbrug	Beton	14	2.616
Fiets- / voetbrug	Beton	26	778
Fiets- / voetbrug	Hout	15	308
Fiets- / voetbrug	Staal/hout	8	287
Fietstunnel	Beton	4	396
Duikers	Beton	43	695
Duikers	Staal	2	34
Duikers	Kunststof	5	70
Keermuur	Beton	-	982

Damwand	Staal	-	158
Damwand	Hout	-	321
Kademuur	Metselwerk	-	1.451
Kademuur	Metselwerk/beton	-	276
Totaal kunstwerken		128	9.104

Tabel 6: areaal kunstwerken gemeente Tiel

2.3 De technische staat van de kunstwerken

Deelonderzoeksvraag	Normen
Hoe wordt het jaarlijkse beheer gepland voor kunstwerken en wat is de kwaliteit van deze planning?	<p>Technische staat</p> <ul style="list-style-type: none"> • De kunstwerken in de gemeente Tiel zijn onafhankelijk geïnspecteerd aan de hand van de CROW-normen. • Binnen de gemeente Tiel bestaat een actueel en betrouwbaar overzicht van de technische staat van de kunstwerken. • Binnen de gemeente Tiel bestaat een goed en betrouwbaar inzicht in eventueel achterstallig onderhoud van de kunstwerken.

Situatie Tiel

Onafhankelijke inspectie aan bruggen heeft voor de laatste keer in 2006 plaatsgevonden. Tijdens de inspectie is geconstateerd dat de bruggen in redelijke staat verkeren. Van kadeconstructies en duikers zijn geen inspectieresultaten bekend.

In de programmabegroting 2008 en 2009 staat aangegeven dat in Tiel sprake is van tekortkomingen bij kademuuren (de voormalige laad- en loswal in de Waalhaven en kademuur 'De Hucht'). Vervanging en onderhoud van de kademuuren bleek noodzakelijk te zijn. Uit een eerste onderzoeksrunde met betrekking tot de Kademuur De Hucht kwamen twee opties naar voren:

- reparatie voor € 477.000,-;
- gehele vervanging voor € 1.500.000,-.

Uit een nadere risicoanalyse bleek dat reparatie geen optie meer was.

2.4 Het budget

Deelonderzoeksvraag	Normen
<i>Is er sprake van evenwicht tussen de beoogde werkzaamheden voor beheer en onderhoud en de daarvoor gebudgetteerde middelen</i>	<p>Budget</p> <ul style="list-style-type: none"> Het structurele budget voor de kunstwerken voor de jaren 2006 tot en met 2008 is bekend. Het structurele budget voor de kunstwerken is verbijzonderd naar de soort kunstwerk (brug, viaduct, tunnels, kademuren, geluidsschermen). In het structurele budget voor de kunstwerken wordt onderscheid gemaakt in groot onderhoud, klein onderhoud, rehabilitatie en reconstructies. De gemeente Tiel heeft een betrouwbaar inzicht in het benodigde budget om de kunstwerken op een aanvaardbaar technisch niveau te krijgen en te houden.

Situatie Tiel

Het budget is niet consequent verbijzonderd naar soort kunstwerk, wel is er een apart budget voor bruggen. Het structurele budget voor het onderhoud van de kunstwerken (bruggen, duikers en kademuren) is sinds 2009, op grond van de beleidsnotitie, vastgesteld op € 170.000 per jaar. In 2008 was circa € 70.000,- beschikbaar voor het beheer en onderhoud van de kunstwerken. Voor de jaren 2010 tot en met 2012 is een bedrag van € 170.000,- opgenomen in de programmabegroting 2009.

Voor de komende jaren dient naast het structurele bedrag van € 170.000,- financiële middelen vrijgemaakt te worden voor het herstel van de kademuur 'De Hucht' (zie vorige paragraaf). De hiermee gemoeide kosten worden momenteel geschat op circa € 1,5 miljoen. Verder worden voor het jaar 2009 de volgende incidentele financiële middelen vrijgemaakt:

- a € 150.000,- voor reparatie aan de brug over het Inundatiekanaal in de Lingeweg.
- b € 10.000,- voor vervanging brug Elzenpasch.

Het onderhoud aan de kunstwerken wordt voornamelijk uitgevoerd door derden. De overige activiteiten zoals de werkvoorbereiding, het toezicht tijdens de onderhoudsactiviteiten en de beheeractiviteiten worden door de gemeente Tiel zelf uitgevoerd. In onderstaande tabel is dit schematisch voor het jaar 2008 aangegeven.

Mate van uitbesteding in de gemeente Tiel op het gebied van beheer en onderhoud van de kunstwerken in 2008 (in € en %)						
Activiteit	Totaal		Eigen beheer		Uitbested	
	(in €)	(in %)	(in €)	(in %)	(in €)	(in %)
Beheersactiviteiten	3.900	5	3.900	5	0	0
Werkvoorbereiding	3.895	5	3.895	5	0	0
Uitvoering	47.746	67	15.546	22	32.200	45
Toezicht	1.110	2	1.110	2	0	0

Overig	15.019	21	15.019	21	0	0
Totaal	71.670	100	39.470	55	32.200	45

Tabel 7: mate van uitbesteding kunstwerken gemeente Tiel

Voor 2009 is een budget beschikbaar van € 170.000. Ten opzichte van 2008 een forse stijging. Een groot gedeelte van deze € 170.000 is bedoeld voor daadwerkelijke onderhoudsactiviteiten aan de kunstwerken in Tiel.

2.5 De planning & control

Deelonderzoeksvraag	Normen
<i>Is er sprake van een goede afstemming tussen het beheer en onderhoud van wegen, kunstwerken, openbaar groen en de ondergrondse infrastructuur? (intern en nutsbedrijven)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente Tiel beschikt over een adequaat beheerplan waarin de verschillende onderhoudsprojecten met betrekking tot de kunstwerken zijn opgenomen. • Het beheerplan geeft gedetailleerd aan welke beheers- en onderhoudsactiviteiten de komende jaren op het gebied van kunstwerken plaatsvinden. • Het beheerplan geeft aan welke kosten gemoeid zijn met de geplande beheers- en onderhoudsactiviteiten met betrekking tot de kunstwerken. • Beheer en onderhoud aan kunstwerken maakt onderdeel uit van de gemeentelijke planning & controlecyclus • Er vinden evaluatiemomenten plaats om proactief te kunnen sturen op de planning.

Situatie Tiel

De gemeente Tiel beschikt nog niet over een beheerplan voor de kunstwerken. Het opstellen en vaststellen van een dergelijk plan is wel als speerpunt opgenomen in de programmabegroting. De gemeente Tiel beschikt inmiddels over een concept beleids- en beheerplan kunstwerken dat in het najaar 2009 aan de Raad worden aangeboden.

Deelonderzoeksvraag	Normen
<p><i>Is er sprake van een goede afstemming tussen het beheer en onderhoud van wegen, kunstwerken, openbaar groen en de ondergrondse infrastructuur? (intern en nutsbedrijven)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Planning van beheers- en onderhoudsprojecten van de kunstwerken worden integraal aangepakt en afgestemd met onderhoud van andere objecten in de openbare ruimte. • De planning van beheers- en onderhoudsprojecten van de kunstwerken beslaat meerdere jaren. • De meerjarenplanning voor het beheer en onderhoud van de verschillende objecten uit de openbare ruimte is met alle relevante betrokken beleidsmedewerkers afgestemd. • Het beheer en onderhoud van de kunstwerken wordt in een vroeg stadium afgestemd met nutsbedrijven. • De gemeente Tiel heeft inzicht in de beheers- en onderhoudsprojecten van de nutsbedrijven in de gemeente Tiel.

Situatie Tiel

In de programmabegroting 2009 is, ingegeven door de beleidsnotitie, een bedrag voor de jaren 2009 tot en met 2012 opgenomen van € 170.000,-. Dit bedrag staat als nieuwe uitgave in de programmabegroting opgenomen.

Onderhoud aan kunstwerken vindt, net als bij de wegen, plaats aan de hand van een jaarplanning.

Er is nog geen meerjarenplanning waarin verschillende kunstwerken zijn opgenomen. In het op te stellen beheerplan met betrekking tot de kunstwerken wordt deze meerjarenplanning meegenomen.

De gemeente Tiel heeft geen goed inzicht in de onderhoudsprojecten van nutsbedrijven, maar probeert deze op de hoogte te brengen van de eigen werkzaamheden, opdat het werk op elkaar kan worden afgestemd. Zie in dit verband ook paragraaf 1.5.

Deelonderzoeksvraag	Normen
<p><i>Worden de geplande werkzaamheden ook daadwerkelijk uitgevoerd?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt een reële en overzichtelijke rapportage opgesteld die op een transparante wijze inzicht geeft in de voortgang van de beoogde projecten op het gebied van beheer en onderhoud van de kunstwerken. • In de voortgangsrapportage is een verschillenanalyse, zowel inhoudelijk als financieel, opgenomen waarbij de resultaten worden afgezet tegen de beoogde planning c.q. budget.

Situatie Tiel

In de tweede voortgangsrapportage 2008 is gerapporteerd over de staat van de kademuur 'De Hucht'. Hierin is ook financiële informatie opgenomen (een benodigd budget van circa € 1,5 miljoen voor vervanging). Verder wordt in de programmabegroting 2009 melding gemaakt van de onderhoudsprojecten met betrekking tot de brug over het inundatiekanaal in de Lingeweg (€ 150.000,-) en de vervanging van de brug Elzenpasch (€ 10.000,-).

In de programmabegroting 2009 is een verschillenverklaring voor het onderhoud van bruggen opgenomen waarin een vergelijking wordt gemaakt met de voorgaande begroting. Het aangegeven verschil bedraagt € 170.000,-.

2.6 De rol van en verantwoording aan de gemeenteraad

Deelonderzoeksvraag	Normen
<i>Welke rol speelt de Raad bij de voorbereiding, de te maken keuzes, de vaststelling en de verantwoording en (bij)sturing?</i>	<ul style="list-style-type: none">• De Raad is nadrukkelijk betrokken bij de totstandkoming van het beleidskader met betrekking tot de kunstwerken.• Het beleidskader voor de kunstwerken is een resultante voor een door de Raad gemaakte integrale afweging van na te streven kwaliteitsniveaus met betrekking tot de kunstwerken in de gemeente Tiel.• De Raad heeft een actueel en betrouwbaar overzicht van de technische staat van de kunstwerken in de gemeente Tiel.• De verantwoording aan de Raad geeft inzicht in de technische en financiële voortgang van de beoogde onderhoudsprojecten met betrekking tot de kunstwerken in de gemeente Tiel.• Aanvragen voor eventueel aanvullend budget worden goed onderbouwd en geven de Raad een adequaat inzicht in de beoogde effecten.• Afwijkingen van de beoogde plannings worden in voortgangsrapportage op een transparante wijze vermeld en verklaard.

Situatie Tiel

Het beleidskader met betrekking tot de kunstwerken is vastgelegd in de notitie '*Beheer en Onderhoud Civieltechnische Kunstwerken*'. Deze beleidsnotitie is op 20 april 2009 vastgesteld door Burgemeester en Wethouders van de gemeente Tiel. De notitie is nog niet besproken in de commissie Ruimte en de Raad (wordt binnenkort aangeboden).

Over betrokkenheid van de Raad bij het beheer en onderhoud van de kunstwerken anders dan via de reguliere planning & controlecyclus is in het onderzoek niets gebleken. Het project '*De Hucht*' loopt momenteel nog.

2.7 Het leervermogen

Deelonderzoeksvraag	Normen
<i>Is er sprake van een proces van leren en verbeteren? Is de Raad betrokken bij dit proces?</i>	<ul style="list-style-type: none">• Er wordt binnen de gemeente Tiel actief gebruik gemaakt van een kwaliteitsmanagementsysteem om inhoudelijke expertise en kennis met betrekking tot kunstwerken te borgen en om te leren van opgedane ervaringen.• Resultaten van evaluaties worden aangegrepen voor het doorvoeren van eventuele verbeteringen.• Belangrijke leer- en verbeterpunten worden aan de Raad gerapporteerd (bijvoorbeeld in het beheerplan).• In de periode 2006 tot en met 2008 zijn cursussen gevolgd om inhoudelijke expertise en kennis met betrekking tot kunstwerken te borgen.• Collegiale toetsing en/of vervanging is in de gemeente Tiel goed geregeld.• De gemeente Tiel is actief in regionale c.q. landelijke netwerkstructuren met betrekking tot beheer en onderhoud van kunstwerken om zo actief nieuwe inzichten te verkrijgen met betrekking tot beheer en onderhoud van kunstwerken.

Situatie Tiel

Voor het leervermogen met betrekking tot de kunstwerken wordt verwezen naar paragraaf 1.7. De hier gemaakte bevindingen ten aanzien van de wegen gelden ook voor de kunstwerken.

3 Openbaar Groen

Hoofdstuk drie gaat in op de binnen de gemeente Tiel gehanteerde onderhouds- en beheerssystematiek met betrekking tot 'openbaar groen'. Aan de hand van de geformuleerde onderzoeksvragen en de daaraan gekoppelde normstelling worden de bevindingen gepresenteerd. Deze worden in dit hoofdstuk per subparagraaf behandeld.

Achtereenvolgens wordt, gegeven de vraagstelling zoals opgenomen in de inleiding op dit rapport, ingegaan op de volgende onderzoeksaspecten:

- a het gemeentelijke beleidskader;
- b het areaal openbaar groen;
- c de technische staat van het openbaar groen;
- d het budget;
- e de planning & control;
- f de rol van en verantwoording aan de gemeenteraad;
- g het leervermogen.

3.1 Het gemeentelijk beleidskader van de gemeente Tiel

Deelonderzoeksvraag	Normen
<i>Zijn er heldere beleidskaders voor het beheer en onderhoud van het openbaar groen?</i>	<ul style="list-style-type: none">• Uit de beschikbare stukken wordt duidelijk welk beleidskader de gemeente Tiel hanteert voor het beheer en het onderhoud van het openbaar groen• Het beleidskader geeft aan welke normen gehanteerd worden voor beheer en onderhoud van de verschillende groenobjecten in de gemeente Tiel• Per groenobject c.q. per gebied wordt aangegeven welk kwaliteitsniveau voor de groenobjecten wordt gehanteerd

Situatie Tiel

De gemeente Tiel beschikt over een uitgebreid beleidskader voor het beheer en onderhoud van het openbaar Groen. De verschillende door de Raad vastgestelde beleidsdocumenten zijn:

- a Groenstructuurplan (2005). Dit plan geeft een visie op hoofdlijnen en de gewenste ontwikkelingsrichting voor het openbaar groen in Tiel.
- b Nota van Uitgangspunten Groenbeheer (2005). De nota concretiseert het Groenstructuurplan en vormt de input voor het gemeentelijk groenbeheer.
- c Bomenbeleidsplan (2005). Dit plan omvat de beheersstrategie met betrekking tot de bomen in de gemeente Tiel.
- d Nota Onderhoudskwaliteit Openbaar Groen (2005). De nota omvat de kwaliteitseisen zoals deze aan het openbaar groen in de gemeente Tiel gesteld worden. In de nota wordt de volgende visie op het groenonderhoud aangegeven: *'De onderhoudskwaliteit van het Tielse openbaar groen moet zodanig zijn dat het bijdraagt aan een prettige woon- en*

werkomgeving en dat de technische kwaliteit van het groen op een duurzame wijze in stand blijft. Vertaald naar de leefbaarheidsmonitor: het rapportcijfer voor het onderhoud van de openbare ruimte dient in alle wijken een 7 te zijn'.

De Raad van de gemeente Tiel heeft op 5 oktober 2005 gekozen voor de vakvariant als het gaat om het beheer en onderhoud van het openbaar groen. In de nota Onderhoudskwaliteit Openbaar Groen is deze variant per groenobject (bosplantsoen, heesters, struikrozen, hagen, gazon, watergangen, verhardingen in het openbaar groen en bomen) en per liggingsgebied (centrum, wonen, bedrijven, natuur en buitengebied) geoperationaliseerd in na te streven kwaliteitsbeeld. Het kwaliteitsbeeld is gebaseerd op de landelijk geldende RAW-bepalingen. Per groenobject worden drie soorten van onderhoud onderscheiden:

- a intensief onderhoud;
- b normaal onderhoud;
- c extensief onderhoud.

Per kwaliteitsbeeld is eveneens aangegeven wat dit kwantitatief betekent.

Concreet betekent bovenstaande voor bijvoorbeeld het gazon in het centrum het volgende:

- a Op grond van de vakvariant wordt het gazon normaal onderhouden.
- b Normaal onderhoud komt neer op:
 - i gras maximaal 7 cm hoog;
 - ii eenmaal per jaar dienen de kanten gesneden te worden;
 - iii hier en daar is een kale plek toegestaan.

De vakvariant is door de gemeente Tiel uitgewerkt in een aantal in ontwikkeling zijnde beheerplannen: het openbaar groen, bomen, begraafplaatsen, sportvelden en speelvelden. Een eerste versie van deze hernieuwde plannen was gereed in 2007. Om verschillende redenen waaronder financiële, prioriteitsstelling en personeelsverloop worden deze plannen bijna 2 jaar later, in de tweede helft van 2009, door het College van Burgemeester en Wethouders vastgesteld en ter kennisname aan de Raad aangeboden.

3.2 Areaal openbaar groen

Deelonderzoeksvraag	Normen
<i>Hoe wordt het jaarlijkse beheer gepland voor het openbaar groen en wat is de kwaliteit van deze planning?</i>	Areaal <ul style="list-style-type: none"> • het areaal aan openbaar groen is bekend; • het areaal aan openbaar groen is verbijzonderd naar soort groenobject; • het areaalaccres voor de groenobjecten voor de periode 2006 – 2008 is bekend.

Situatie Tiel

Het areaal aan openbaar groen in de gemeente Tiel is uitgesplitst in bosplantsoen, heesters, struikrozen, vaste planten, hagen, sportvelden gras, gazon, ruiggras, bermen, halfverhardingen in het openbaar groen en bomen. In onderstaande tabel wordt het areaal weergegeven voor de periode 2006-2008 in de Tiel.

Areaalgegevens groen gemeente Tiel (in aantallen of m ²)			
Beheercategorieën	2006	2007	2008
Bosplantsoen (in m ²)	381.797	379.967	368.933
Heesters (in m ²)	238.196	240.292	235.052
Struikrozen (in m ²)	in areaal heesters		
Vaste planten (in m ²)	in areaal heesters		
Hagen (in m ²)	in areaal heesters		
Sportvelden gras (in m ²)	budget niet SB		
Gazon (in m ²)	515.191	525.476	561.759
Ruiggras (in m ²)	638.551	641.237	647.819
Bermen (in m ²) buitengebied	254.813	258.812	263.631
Halfverhardingen (in m ²)	43.811	45.995	47.556
Bomen (aantal)	14.463	14.326	14.335
Totaal opp. Groen	2.028.548	2.045.784	2.073.752

Tabel 7: areaal openbaar groen gemeente Tiel

Uit bovenstaande tabel kan worden afgeleid dat het areaal aan bosplantsoen in de periode 2006 tot en met 2008 afneemt en het areaal aan gazon en ruiggras toeneemt.

3.3 De onderhoudstoestand van het openbaar groen

Deelonderzoeksvraag	Normen
<i>Hoe wordt het jaarlijkse beheer gepland voor het openbaar groen en wat is de kwaliteit van deze planning?</i>	Technische staat <ul style="list-style-type: none">• Binnen de gemeente Tiel bestaat een actueel en betrouwbaar overzicht van de onderhoudsstaat van het openbaar groen.• Binnen de gemeente Tiel bestaat een goed en betrouwbaar inzicht in eventueel achterstallig onderhoud in het openbaar groen.

Situatie Tiel

De technische staat van het openbaar groen wordt bijgehouden in een geautomatiseerd bestand. Dit bestand is actueel waardoor het mogelijk is om een goed inzicht te hebben op eventueel achterstallig onderhoud. Per object/element wordt de volgende informatie bijgehouden:

- a Geografie: kern, wijk, buurt, straat.
- b Rubrieken: functie (begraafplaats, sportveld, park en dergelijke), indeling groenstructuur (kern, verbinding en dergelijke), gebiedstype (centrum, wonen, bedrijven en dergelijke), onderhoudsniveau, rayon/onderhoudswijk.
- c Groentype/categorie (vergelijkbaar beheercategoriën als weergegeven).
- d Kenmerken (diverse details): oppervlakte, omtrek en dergelijke.
- e Maatregelpakketten/groencategorie (financieel, inhoudelijk).
- f Bomen: kenmerken/eigenschappen, inspectiegegevens en opvolging maatregelen bomen (zorgplicht).

In de Nota Onderhoudskwaliteit Openbaar Groen staat aangegeven dat het beoogd effect van het groenbeleid van de gemeente Tiel onder andere het volgende is: *'Tevredenheid van de inwoners van Tiel over het openbaar groen in de stad. Het streven is dat na implementatie van het plan (de nota) gemiddeld 80% van de inwoners van Tiel tevreden of zeer tevreden zijn over de aanwezigheid van groenvoorzieningen'*. De nota is richtinggevend als het gaat over het groenbeleid in de gemeente Tiel.

In de programmabegroting 2009 staat aangegeven dat 82% van de inwoners van de gemeente Tiel in 2007 (zeer) tevreden zijn over de aanwezige groenvoorzieningen. Over het onderhoud van de groenvoorzieningen in de gemeente Tiel is 70% van de inwoners (zeer) tevreden. De ambitie is om dit percentage de komende jaren op te krikken naar 75%. Dit percentage wordt als realiseerbaar bestempeld aangezien nog niet het gehele budget dat bij de vakvariant hoort, ter beschikking is gesteld (zie volgende paragraaf). De totale onderhoudstoestand in de gemeente Tiel ten aanzien van het openbaar groen is daarmee te bestempelen als ruim voldoende.

3.4 Het budget

Deelonderzoeksvraag	Normen
<p><i>Hoe wordt het jaarlijkse beheer gepland voor het openbaar groen en wat is de kwaliteit van deze planning</i></p> <p><i>Is er sprake van evenwicht tussen de beoogde werkzaamheden voor beheer en onderhoud en de daarvoor gebudgetteerde middelen</i></p>	<p>Budget</p> <ul style="list-style-type: none"> Het structurele budget voor het openbaar groen voor de jaren 2006 tot en met 2008 is bekend. Het structurele budget voor het openbaar groen is verbijzonderd naar de soort groenobject. In het structurele budget wordt onderscheid gemaakt in groot onderhoud, klein (dagelijks) onderhoud en vervanging van groenobjecten. De gemeente Tiel heeft een betrouwbaar inzicht in het benodigde budget om het groenareaal op een aanvaardbaar niveau te krijgen en te houden.

Situatie Tiel

Het structurele budget voor het beheer en onderhoud van het openbaar groen in de gemeente Tiel is bekend. Het budget voor de periode 2006 tot en met 2008 is in onderstaande tabel opgenomen. Dit budget is niet verbijzonderd naar het soort groenobject. Tevens wordt geen onderscheid gemaakt in het soort onderhoud en vervanging van groenobjecten.

Budget beheer en onderhoud openbaar groen gemeente Tiel (in €)			
Kosten	2006	2007	2008
Groenbeleid	-	-	95.000
Onderhoud en renovatie openbaar groen	1.686.000	1.708.000	1.644.000
Ziektebestrijding	8.000	7.000	11.000
Overige	57.000	40.000	65.000
Totaal	1.751.000	1.755.000	1.815.000

Tabel 8: budget beheer en onderhoud openbaar groen gemeente Tiel

In het overzicht kredietbewaking 2008 staat op de post '*Onderhoud en renovatie openbaar groen*' een bedrag van € 1.994.000,- opgenomen. In dit bedrag is, in tegenstelling tot voorgaande jaren, het onderhoud aan de bomen (€ 115.000 in 2008) en het onderhoud aan grasvelden (€ 235.000 in 2008) inbegrepen. Ter vergelijkbaarheid is deze post hiervoor gecorrigeerd.

In de nota Onderhoudskwaliteit Openbaar Groen staat aangegeven dat aan structureel budget circa € 220.000 extra benodigd is om het kwaliteitsniveau '*vakniveau*' te realiseren. Van dit bedrag is een deel, circa € 100.000 in 2008 beschikbaar gesteld, het restant niet.

De uitvoering van het groenonderhoud wordt grotendeels uitbesteed aan aannemers. In 2008 is 77% van de uitvoering door middel van bestekken uitbesteed aan aannemers. Op het gebied van openbaar groen kent de gemeente Tiel momenteel negen afzonderlijke bestekken: bomen, berm en watergangen, begraafplaatsen, parken en rotondes, onkruid op verharding, vegen en drie voor

afzonderlijke wijken/rayons (Tiel Noord, Tiel Zuid en Passewaaij en buitengebied). In totaal zijn in de gemeente Tiel anno 2009 vijf verschillende aannemers actief als het gaat om het onderhoud van het openbaar groen.

In de bestekken zijn de kwaliteitsniveaus grotendeels aan de hand van beeldbestekken beschreven, oftewel outputgericht. Uitzondering hierop vormt het veegbestek dat op frequentie is ingestoken.

3.5 De planning & control

Deelonderzoeksvraag	Normen
<p><i>Is er sprake van evenwicht tussen de beoogde werkzaamheden voor beheer en onderhoud en de daarvoor gebudgetteerde middelen</i></p>	<p>Planning & control</p> <ul style="list-style-type: none"> • De gemeente Tiel beschikt over een adequaat beheerplan waarin de verschillende onderhoudsprojecten met betrekking tot het openbaar groen zijn opgenomen. • Het beheerplan geeft gedetailleerd aan welke beheers- en onderhoudsactiviteiten de komende jaren met betrekking tot het openbaar groen plaatsvinden. • Het beheerplan geeft aan welke kosten gemoeid zijn met de geplande beheers- en onderhoudsactiviteiten met betrekking tot het openbaar groen. • Beheer en onderhoud van het openbaar groen maakt onderdeel uit van de gemeentelijke planning & controlecyclus. • Er vinden evaluatiemomenten plaats om proactief te kunnen sturen op de planning.
<p><i>Is er sprake van een goede afstemming tussen het beheer en onderhoud van wegen, openbaar groen en de ondergrondse infrastructuur?</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Planning van beheers- en onderhoudsprojecten van het openbaar groen worden integraal aangepakt. • De planning van beheers- en onderhoudsprojecten van het openbaar groen beslaat meerdere jaren. • De meerjarenplanning voor het beheer en onderhoud van het openbaar groen is met alle betrokken beleidsmedewerkers afgestemd.

Situatie Tiel

Voor het openbaar groen in de gemeente Tiel zijn meerdere concept beheerplannen in ontwikkeling, daarbij voortbouwend op de beheerplannen zoals deze in 2007 reeds zijn opgesteld. Deze zijn, zoals eerder aangegeven niet door de Raad vastgesteld. Het ligt in de bedoeling dat dit in de tweede helft van 2009 alsnog gebeurt.

Beheer en onderhoud van openbaar groen maakt deel uit van de planning & controlecyclus. Verantwoording vindt plaats in de programmabegroting, voortgangsrapportages en perspectievennota.

De planning van de beheers- en onderhoudsplannen wordt integraal aangepakt. Bij de vakgroep Groen van de afdeling Stadsbeheer wordt rekening gehouden met het inschakelen van andere afdelingen voor het beheer en onderhoud van het openbaar groen (Schema beleid afdeling Stadsbeheer versie 3, 2008) zoals de productgroep Civiel & Bouwkunde.

Bij de totstandkoming van het inrichtingshandboek zijn afspraken gemaakt tussen beleidsmedewerkers van verschillende afdelingen om integraal de inrichting van de openbare ruimte te stroomlijnen. De komende tijd moet dit verder uitgewerkt worden (zie ook paragraaf 1.5).

Deelonderzoeksvraag	Normen
<i>Worden de geplande werkzaamheden ook daadwerkelijk uitgevoerd?</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt een reële en overzichtelijke rapportage opgesteld die op een transparante wijze inzicht geeft in de voortgang van de beoogde projecten op het gebied van beheer en onderhoud van het openbaar groen. • In de voortgangsrapportage is een verschillenanalyse, zowel inhoudelijk als financieel, opgenomen waarbij de resultaten worden afgezet tegen de beoogde planning c.q. budget.

Situatie Tiel

In de conceptbeheerplannen, is per deelgebied op een overzichtelijke en transparante wijze weergegeven wat de status is van het openbaar groen en wat de toekomstige ambities zijn. De voortgang van beoogde projecten is opgenomen in de voortgangsrapportages en de programmabegroting. In de tweede voortgangsrapportage 2008 is vermeld dat vertraging is opgetreden in het opstellen en uitwerken van verschillende beheerplannen door onverwacht hoog personeelsverloop binnen de productgroep Groen. Voor het overige worden in de voortgangsrapportages geen bijzonderheden vermeld met betrekking tot het beheer en onderhoud van het openbaar groen.

3.6 De rol en verantwoording aan de gemeenteraad

Deelonderzoeksvraag	Normen
<i>Welke rol speelt de Raad bij de voorbereiding, de te maken keuzes, de vaststelling en de verantwoording en (bij)sturing?</i>	<ul style="list-style-type: none">• De Raad is nadrukkelijk betrokken bij de totstandkoming van het beleidskader met betrekking tot het openbaar groen.• Het beleidskader voor het openbaar groen is een resultante voor een door de Raad gemaakte integrale afweging van na te streven kwaliteitsniveaus met betrekking tot de verschillende groenobjecten in de gemeente Tiel.• De Raad heeft een actueel en betrouwbaar overzicht van de onderhoudsstaat van de groenobjecten in de gemeente Tiel.• De verantwoording aan de Raad geeft inzicht in de technische en financiële voortgang van de beoogde onderhoudsprojecten met betrekking tot het openbaar groen in de gemeente Tiel.• Aanvragen voor eventueel aanvullend budget worden goed onderbouwd en geven de Raad een adequaat inzicht in de beoogde effecten.• Afwijkingen van de beoogde plannings worden in voortgangsrapportage op een transparante wijze vermeld en verklaard.

Situatie Tiel

De Raad is nadrukkelijk betrokken geweest bij de totstandkoming van het beleidskader met betrekking tot het openbaar groen. De Raad heeft op 5 oktober 2005 gekozen voor de vakvariant, zoals beschreven in de nota Onderhoudskwaliteit Openbaar Groen, als het gaat om het beheer en onderhoud van het openbaar groen.

Het beleidsterrein groen lijkt volgens de geïnterviewden minder prioriteit te hebben bij de Raad dan wegen. Dit heeft onder andere te maken met het soort object en de daaraan gekoppelde onderhoudsactiviteiten. Het voordeel van het openbaar groen is dat deze eventuele schade zichzelf veelal door natuurlijke groei kan herstellen dan wel relatief eenvoudig (en tegen relatief lage kosten in vergelijking met wegen) vervangen kan worden.

De Raad wordt middels de programmabegroting en voortgangsrapportages op de hoogte gebracht van de ontwikkelingen op het gebied van het openbaar groen.

3.7 Het leervermogen

Deelonderzoeksvraag	Normen
<i>Is er sprake van een proces van leren en verbeteren? Is de Raad betrokken bij dit proces?</i>	<ul style="list-style-type: none">• Er wordt binnen de gemeente Tiel actief gebruik gemaakt van een kwaliteitsmanagementsysteem om inhoudelijke expertise en kennis met betrekking tot groenonderhoud te borgen en om te leren van opgedane ervaringen.• Resultaten van evaluaties worden aangegrepen voor het doorvoeren van eventuele verbeteringen.• Belangrijke leer- en verbeterpunten worden aan de Raad gerapporteerd (bijvoorbeeld in het beheerplan).• In de periode 2006 tot en met 2008 zijn cursussen gevolgd om inhoudelijke expertise en kennis met betrekking tot het onderhoud van groenobjecten.• Collegiale toetsing en/of vervanging is in de gemeente Tiel goed geregeld.• De gemeente Tiel is actief in regionale c.q. landelijke netwerkstructuren met betrekking tot beheer en onderhoud van groenobjecten om zo actief nieuwe inzichten te verkrijgen met betrekking tot beheer en onderhoud van groenobjecten.

Situatie Tiel

De gemeente Tiel werkt met bestekken voor het beheer en onderhoud van het openbaar groen. In deze bestekken, die periodiek worden geactualiseerd, is de binnen de gemeente Tiel aanwezige kennis en expertise ten aanzien van het beheer en openbaar groen geïncorporeerd. De bestekken zijn grotendeels output gericht. De bestekken worden periodiek herijkt op basis van leerervaringen tijdens de aanbestedingsperiode.

Beheerplannen voor de gemeente Tiel op het gebied van het openbaar groen zijn in ontwikkeling. In de tweede helft van dit jaar worden deze beheerplannen door het College van Burgemeester en Wethouders vastgesteld en ter kennisname aan de Raad aangeboden (om diverse redenen zijn de beheerplannen, die reeds in 2007 gereed waren, niet in de besluitvorming betrokken).

Kennis wordt op peil gehouden door bijwonen van symposia, lezen van vakliteratuur en het volgen van opleidingen. Deze kennis komt onder andere tot uitdrukking in de verschillende geproduceerde documenten als de bestekken en de beheerplannen.

4 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen die op grond van het onderzoek gedaan kunnen worden. De conclusies en aanbevelingen worden per onderzoeksobject gepresenteerd.

4.1 Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot verhardingen

Op grond van het uitgevoerde onderzoek kunnen met betrekking het onderzoeksobject ‘*verhardingen*’ de volgende conclusies worden getrokken:

- a De gemeente Tiel beschikt over een door de Raad vastgesteld beleidskader met betrekking tot de verhardingen.
- b De gemeente Tiel beschikt niet over een beheerplan voor de verhardingen.
- c De onderhoudstoestand van de verhardingen in Tiel is de laatste jaren achteruitgegaan.
- d Het structurele budget in de gemeente Tiel is voor het beheer en onderhoud van de verhardingen ontoereikend.
- e De doelmatigheid van het proces van beheer en onderhoud van onderhoud is voor verbetering vatbaar.
- f Beheer en onderhoud van verhardingen maakt onderdeel uit van de jaarlijkse planning en controlcyclus.
- g De rol van de Raad bij het beheer en onderhoud van de wegen is beperkt.

In het volgende worden deze conclusies en daaraan gerelateerde aanbevelingen verder uitgewerkt.

4.1.1 De gemeente Tiel beschikt over een door de Raad vastgesteld beleidskader met betrekking tot de verhardingen

De basis onder het beheer en onderhoud van de verhardingen wordt gevormd door het gemeentelijk beleidskader. De gemeente Tiel beschikt over het op 1 maart 2007 door de Raad vastgesteld beleidskader. De beleidslijn voor het kwaliteitsniveau in de gehele gemeente Tiel voor de verhardingen is ‘basis’ conform de CROW-richtlijnen voor wegbeheer. Het kwaliteitsniveau ‘*basis*’ betekent dat de verhardingen, op grond van de richtlijnen van het CROW, voldoen aan een minimaal niveau van verantwoord wegbeheer tegen minimale kosten.

4.1.2 De gemeente Tiel beschikt niet over een beheerplan voor de verhardingen

Het beleidskader met betrekking tot de verhardingen is door de gemeente Tiel niet vertaald naar een beheerplan. Een beheerplan geeft voor de planperiode (doorgaans een periode van vier jaar), op basis van de huidige situatie, aan welke beheer- en onderhoudsactiviteiten binnen de gemeente worden verricht en welke kosten daarmee gemoeid zijn. Een dergelijk beheerplan maakt een meer transparante besluitvorming door de Raad mogelijk. De Raad controleert daarbij de uitwerking van de kaders vanuit de beleidskaders en krijgt inzicht in de financiële en andere consequenties voor de planperiode.

Aanbeveling 1: stel een beheerplan voor de verhardingen op dat, op basis van de bestaande situatie, inzicht geeft in de beheer- en onderhoudsactiviteiten die binnen de gemeente Tiel voor de planperiode verricht moeten worden. Dit beheerplan geeft een reëel beeld van de te verwachten jaarlijkse kosten die samenhangen met beheer en onderhoud van de verhardingen.

In bijlage D is een mogelijke inhoudsopgave van een beheerplan voor de verhardingen opgenomen.

4.1.3 De onderhoudstoestand van de verhardingen in Tiel is de laatste jaren achteruitgegaan

Binnen de gemeente Tiel is het totale wegareaal in de jaren 2003, 2005 en 2007 aan een onafhankelijke inspectie onderworpen (dit najaar is dit ook uitgevoerd. De resultaten hiervan zijn ten tijde van dit rekenkameronderzoek nog niet bekend). Op grond van deze inspecties bleek de kwaliteit van de verhardingen in de gemeente Tiel over het algemeen voldoende te zijn.

Wel is een trend van afnemende kwaliteit van verhardingen in de gemeente Tiel waarneembaar. Op het gebied van asfalt zijn met name '*scheurvorming*' en '*randschade*' toegenomen. Op het gebied van elementverhardingen zijn '*oneffenheden*' met 10% toegenomen.

De afnemende kwaliteit kan verklaard worden uit een structureel tekort aan financiële middelen. In de volgende paragraaf wordt nader op dit tekort ingegaan.

4.1.4 Het structurele budget in de gemeente Tiel is voor het beheer en onderhoud van de verhardingen ontoereikend

Op dit moment (begroting 2010) is circa € 950.000,- beschikbaar voor het beheer en onderhoud van de verhardingen. Op basis van het wegareaal in 2003 en het kwaliteitsniveau '*basis*' is in 2003 berekend dat € 1.019.000 structureel benodigd is voor het beheer en onderhoud van de verhardingen in de gemeente Tiel. Anno 2010 zou voor het beheer en onderhoud van de verhardingen in de gemeente Tiel een structureel budget benodigd zijn van circa € 1,2 miljoen voor het realiseren van het kwaliteitsniveau '*basis*'.

Bij het bepalen van het totaal benodigde budget voor het beheer en onderhoud aan de verhardingen dient nadrukkelijk rekening gehouden te worden met het beheer en onderhoud van de riolering, in het bijzonder met de vervanging van delen van het rioolstelsel. Door slim integraal plannen en organiseren op de (middel)lange termijn kan '*werk met werk*' worden gemaakt en zijn de kosten van de integrale onderhoudsprojecten substantieel lager dan elk van de afzonderlijke onderhoudsprojecten (verhardingen, riolering en openbaar groen). Deze doorkijk naar de (middel)lange termijn is in de gemeente Tiel nog onvoldoende uitgewerkt.

Aanbeveling 2: stem de onderhoudsactiviteiten op het gebied van riolering, verharding en openbaar groen nauw op elkaar af. Door deze onderhoudsactiviteiten voor een langere periode integraal op elkaar af te stemmen kan een substantiële kostenbesparing worden gerealiseerd. In het op te stellen beheerplan verhardingen dient aangegeven te worden wat de (positieve) financiële gevolgen zijn van deze integrale aanpak

4.1.5 De doelmatigheid van het proces van beheer en onderhoud van de verhandingen in Tiel is voor verbetering vatbaar

Een *doelmatige besteding* van het budget voor de verhandingen duidt erop dat er met zo min mogelijk middelen (financieel budget, omvang van de formatie en dergelijke) een kwalitatief zo goed mogelijk beheer van de verhandingen wordt gerealiseerd. De doelmatigheid van het beheer en onderhoud van de verhandingen in de gemeente Tiel is voor verbetering vatbaar. Deze conclusie wordt ingegeven door de volgende aspecten:

- a De tijdshorizon van de planning van onderhoudsprojecten met betrekking tot de verhandingen in de gemeente Tiel is, bij afwezigheid van een beheerplan, beperkt.
- b Integraliteit van werken met betrekking tot het beheer en onderhoud van de verhandingen in de gemeente Tiel kan versterkt worden. Bij het opstellen van het beheerplan voor de verhandingen dient hier expliciet aandacht aan besteed te worden (in '*Het Inrichtingshandboek, handboek inrichting Openbare Ruimte*' worden de ambities omschreven van de gemeente Tiel voor de inrichting van de openbare ruimte. De verhandingen maken geen onderdeel uit van dit handboek).
- c Flexibiliteit in financiële middelen is beperkt. Bij de uitvoering van werken is flexibiliteit vaak benodigd gelet op potentiële vertragende factoren als weersomstandigheden, knelpunten door vergunningtrajecten en dergelijke. Niet bestede financiële middelen vallen nu terug naar de algemene financiële middelen. Het beschikbare budget kan niet naar het volgende boekjaar doorschuiven, ook niet bij lopende projecten.
- d Projectmanagement op het gebied van verhandingen binnen de gemeente Tiel is voor verbetering vatbaar. Het tussentijds aangeven van de stand van zaken per project, zowel technisch, financieel als planningstechnisch, is een verbeterpunt. Tussentijdse bijsturing is dan mogelijk. Verrassingen zoals forse budgetoverschrijdingen bij afronding van projecten behoren dan tot het verleden.
- e Aanwezige kennis en expertise op het gebied van verhandingen bij de productgroep Civiel & Bouwkunde wordt onvoldoende verankerd in systemen. Het risico op het weglekken van kennis binnen de gemeente Tiel is nadrukkelijk aanwezig.
- f Onderhoudsprojecten worden bij de productgroep Civiel & Bouwkunde niet structureel geëvalueerd op aspecten als techniek, organisatie, financiën en dergelijke. Een proces van continue verbetering is hiermee onvoldoende geborgd.
- g Collegiale toetsing bij onderhoudsprojecten met betrekking tot de verhandingen vindt binnen de gemeente Tiel plaats op basis van eigen inzicht van de verantwoordelijke projectleider. Formeel is dit niet vastgelegd in de gemeente Tiel. Het risico op eventuele onjuistheden, onvolkomenheden en leemten in bijvoorbeeld onderhoudsbestekken is nadrukkelijk aanwezig in de gemeente Tiel.

Aanbeveling 3: doteer niet bestede financiële middelen voor wegenonderhoud in een fonds 'Wegen'. Flexibiliteit in de uitvoering van onderhouds- en beheerprojecten wordt daarmee versterkt.

Aanbeveling 4: versterk het projectmanagement met betrekking tot onderhouds- en beheerprojecten op het gebied van verhardingen. Goed projectmanagement zorgt ervoor dat knelpunten in planning, budgetbesteding en dergelijke vroegtijdig gesignaleerd worden en maakt eventuele bijsturing mogelijk.

Aanbeveling 5: leg kennis en expertise op het gebied van onderhoud en beheer van de verhardingen binnen de gemeente Tiel vast in een kennismanagementsysteem. Vooral de lokale, specifieke situatie vormt hierbij een belangrijk aandachtspunt.

Aanbeveling 6: evalueer structureel afgeronde onderhoudsprojecten op aspecten als techniek, organisatie, financiën en dergelijke. Leerervaringen uit afgeronde projecten moeten binnen de productgroep Civiel & Bouwkunde uitgewisseld worden en vastgelegd worden in een kennismanagementsysteem (zie ook aanbeveling 5).

Aanbeveling 7: voer structureel collegiale toetsing in bij grote onderhoudsprojecten (bijvoorbeeld bij werken boven een bedrag € 10.000,-. Deze grens dient nader bepaald te worden) waardoor het risico op eventuele fouten, onjuistheden, onvolkomenheden en leemten geminimaliseerd wordt.

4.1.6 Beheer en onderhoud van verhardingen maakt onderdeel uit van de jaarlijkse planning en controlcyclus

Het beheer en onderhoud van de verhardingen maakt onderdeel uit van de gemeentelijke beleidscyclus. In de documenten als jaarplannen, begrotingen en managementrapportages wordt inzicht gegeven in de afwijking op planning en financiën en wordt er een summier toelichting gegeven op beide aspecten.

Aanbeveling 8: versterk de verantwoording op het gebied van beheer en onderhoud van projecten. In ambtelijke voortgangsrapportages dient per project de stand van zaken aangegeven te worden, zowel op financieel gebied als op technisch - en planningsgebied. Eventuele verschillen met betrekking tot het beoogde budget c.q. planning dienen aangegeven te worden alsmede een toelichting hoe 'negatieve' verschillen (bijvoorbeeld een budgetoverschrijding) opgelost gaan worden.

Verder dient in de voortgangsrapportages ingegaan te worden op de resultaten van onafhankelijk uitgevoerde inspecties. De resultaten van de inspecties geven een goed beeld hoe de gemeente Tiel er voorstaat als het gaat om het beoogde kwaliteitsniveau 'basis'. Vooral de trend die waarneembaar is met betrekking tot het kwaliteitsniveau is daarbij van belang.

Maak heldere afspraken over de informatie die aan de Raad wordt verstrekt (o.a. budgetoverschrijdingen en oorzaken/oplossingen, resultaten van inspecties en waargenomen trends in relatie tot het vastgestelde beleidskader). De Raad behoeft niet alle voortgangsrapportages te ontvangen.

4.1.7 De rol van de Raad bij het beheer en onderhoud van verhardingen kan versterkt worden

Door de Raad is begin 2007 het '*Beleidsplan Beheer Wegen*' vastgesteld. Dit beleidsplan omvat de binnen de gemeente Tiel te hanteren beleidskaders als het gaat om beheer en onderhoud van de verhardingen.

De verantwoording richting de Raad kan versterkt worden, zie in dit verband de vorige paragraaf en aanbeveling 8.

4.2 Conclusies met betrekking tot kunstwerken

Voor het object '*kunstwerken*' (bruggen, viaducten, kademuren en dergelijke) kunnen grotendeels dezelfde conclusies worden getrokken als bij de verhardingen. Belangrijk verschil is dat de gemeente Tiel niet beschikt over een door de Raad geaccordeerd beleidskader met betrekking tot het beheer en onderhoud van de kunstwerken. De eerder dit jaar door het College van Burgemeester en Wethouders vastgestelde beleidsnotitie '*Beheer en onderhoud Civieltechnische Werken*' omvat beleidskaders met betrekking tot beheer en onderhoud van de kunstwerken. Deze notitie kan derhalve aan de Raad worden voorgelegd als het beleidskader voor de gemeente Tiel met betrekking tot het beheer en onderhoud van de kunstwerken.

Aanbeveling 9: de Raad stelt beleidskaders met betrekking tot het beheer en onderhoud van de kunstwerken vast. De beleidsnotitie '*Beheer en onderhoud Civieltechnische Werken*' biedt hiervoor de benodigde aanknopingspunten.

4.3 Conclusies met betrekking tot het openbaar groen

Op het gebied van het openbaar groen heeft de gemeente Tiel het beheer en onderhoud goed op

orde. Deze conclusie wordt ingegeven door de volgende aspecten:

- a De gemeente Tiel beschikt over een eenduidige beleidskader met betrekking tot het beheer en onderhoud van het openbaar groen;
- b Door de gemeente Tiel zijn, op basis van het beleidskader, beheerplannen ontwikkeld voor het openbaar groen, bomen, begraafplaatsen, sportvelden en speelvelden. Deze beheerplannen worden door het College van Burgemeester en Wethouders vastgesteld en ter kennisname aan de Raad aangeboden.
- c De gemeente Tiel beschikt over een goed inzicht in het areaal aan openbaar groen.
- d De onderhoudstoestand van het openbaar groen is ruim voldoende. In de gemeente Tiel heeft 70% van de inwoners aangegeven (zeer) tevreden te zijn met het onderhoudsniveau van het openbaar groen. Het streven is om dit de komende jaren op te krikken naar 75%.
- e Verantwoording van het beheer en onderhoud van het openbaar groen vindt plaats via de reguliere planning & controlcyclus.

Bij het beheer en onderhoud kunnen ook een aantal kanttekeningen geplaatst worden:

- a Het budget om te voldoen aan het beleidskader (de vakvariant) is ontoereikend.
- b Een nadere verbijzondering van het budget naar groenobject wordt niet uitgevoerd.
- c Doelmatigheid kan versterkt worden.

Hierna worden deze conclusies en daaraan gerelateerde aanbevelingen verder uitgewerkt.

4.3.1 Het budget om te voldoen aan het beleidskader (de vakvariant) is ontoereikend

Het budget in de gemeente Tiel voor het beheer en onderhoud van het openbaar groen bedraagt ruim € 1,8 miljoen. Om aan de vakvariant te voldoen is dit echter niet toereikend. Hiervoor dient extra budget vrijgemaakt te worden van € 120.000,-. Welke consequenties aan dit lagere budget toegekend mogen worden, zijn niet duidelijk.

Aanbeveling 10: geef de Raad aan wat de mogelijke consequenties zijn van het lagere budget voor onderhoud openbaar groen. Maak duidelijk op welke punten niet volledig aan het beleidskader (de vakvariant) kan worden voldaan. De Raad maakt vervolgens een keuze voor een ander budget of voor het soberder uitvoeren van bepaalde onderhoudsactiviteiten.

4.3.2 Een nadere verbijzondering van het budget naar groenobject wordt niet uitgevoerd

In het onderzoek is gebleken dat de budgetverantwoording niet per (hoofd)groenobject wordt uitgevoerd. Een koppeling tussen ingezette middelen en de geleverde prestaties met betrekking tot het '*openbaar groen*' is niet te maken. Vraagstukken rondom effectiviteit en efficiency van het beheer en onderhoud van het openbaar groen kunnen derhalve niet op detailniveau besproken worden.

Aanbeveling 11: verbijzonderen het groenbudget van de gemeente Tiel naar de verschillende (hoofd)groenobjecten. De ingezette middelen (financiën, materieel, personeel en dergelijke) dienen aansluitend verantwoord te worden per (hoofd)groenobject. Door deze registratie krijgt de gemeente Tiel de beschikking over sturingsinformatie met betrekking tot het beheer en onderhoud van de verschillende groenobjecten.

4.3.3 Doelmatigheid kan versterkt worden

De gemeente Tiel heeft 77% van de onderhoudsactiviteiten op het gebied van het openbaar groen uitbesteed aan aannemers. Op het gebied van openbaar groen kent de gemeente Tiel momenteel negen afzonderlijke bestekken: bomen, bermen en watergangen, begraafplaatsen, parken en rotondes, onkruid op verharding, vegen en drie voor afzonderlijke wijken/rayons (Tiel Noord, Tiel Zuid en Passewaaij en buitengebied). In totaal zijn in de gemeente Tiel anno 2009 vijf verschillende aannemers actief als het gaat om het onderhoud van het openbaar groen.

Voor een gemeente met een omvang van Tiel is een aantal van negen bestekken, in vergelijking met gemeenten met een soortgelijke omvang, groot. Nagegaan zou moeten worden of volstaan kan worden met minder maar meer integrale groenbestekken. Hierdoor zijn minder aanbestedingstrajecten benodigd en kan 'winst' gerealiseerd worden in coördinatie en afstemming.

Aanbeveling 12: breng het aantal bestekken terug voor groenonderhoud en zet de onderhoudsbestekken meer integraal op voor het openbaar groen.

5 Reactie College van Burgemeester en Wethouders

Hieronder is de bestuurlijke reactie van het College van B&W op het rapport en de conclusies en aanbevelingen weergegeven.

Price Waterhouse Coopers / Rekenkamer Tiel
Dr. L. van den Dool
Postbus 22735
1100 DE Amsterdam

Achterweg 2, 4001 MV Tiel
Postbus 6325, 4000 HH Tiel
Telefoon: (0344) 63 71 11
Telefax: (0344) 63 72 99
E-mail: gemeente@tiel.nl
Internet: www.tiel.nl

Doorkiesnummer: (0344)

Tiel : 15 december 2009
Kenmerk : SB/WW
Onderwerp : Reactie op rapport beheer openbare ruimte

Geachte heer Van den Dool,

Onderstaand treft u de bestuurlijke reactie aan op het onderzoeksrapport van de rekenkamer Tiel over het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beheer en onderhoud van de wegen, kunstwerken en openbaar groen in Tiel.

Wij spreken onze waardering uit voor het rapport, waarin nuttige aanbevelingen worden gedaan om te komen tot een verdere professionalisering van het beheer van de openbare ruimte.

Uw aanbevelingen zullen, de komende periode, worden opgevolgd middels het nemen

van onderstaande maatregelen.

Specifiek "verhardingen":

Aanbeveling 1

Afdeling Stadsbeheer zal uiterlijk in het 2^e kwartaal 2010 een beheerplan voor verhardingen ter vaststelling aan het college van Burgemeester en Wethouders aanbieden. Uitgangspunt hierbij is het door u aanbevolen format.

Aanbeveling 2

De onderhoudsactiviteiten op het gebied van riolering, verhardingen en openbaar groen zullen in het vervolg over een langere periode integraal op elkaar worden afgestemd. Deze werkwijze sluit aan op onze omslag komend jaar naar Kwaliteitsgestuurd Beheer. Hieronder verstaan wij het op een integrale wijze beheren (schoon, heel en veilig) van de openbare ruimte.

In het beheerplan zal aandacht besteed worden aan positieve effecten en financiële gevolgen van een integrale aanpak.

Aanbeveling 3

Om de flexibiliteit bij de uitvoering van werken te verbeteren zullen we, op het moment dat het beheerplan wegen wordt vastgesteld, de raad voorstellen om 50% van de niet bestede middelen voor wegen in een "fonds Wegen" te doteren. Dit om de allocatie/budgetrecht van de Gemeenteraad optimaal te faciliteren.

Aanbeveling 4 t/m 7

De afdeling Stadsbeheer werkt aan een verbeterplan met betrekking tot haar bedrijfsvoering.

Hierbij komen onder andere aan de orde: processen, aanbestedingen, budgetbewaking, aansturing, capaciteit, kwaliteit. De in het rapport genoemde onderwerpen, t.w. versterking van projectmanagement, het vastleggen van kennis en expertise, het structureel evalueren van (onderhouds)projecten en de structurele collegiale toets, worden in het verbeterplan opgenomen en worden in de eerste helft van 2010 geïmplementeerd.

Aanbeveling 8

De organisatie heeft Projectmatig Werken ingevoerd. Bij de afdeling Stadsbeheer zal hier de komende tijd meer handen en voeten aan worden gegeven, onder andere door het

instrument te gebruiken voor ambtelijke verantwoording op het gebied van uit te voeren onderhoudswerken. Projectrapportages zullen aandacht besteden aan alle zogenaamde beheersaspecten zoals, financiën, kwaliteit, tijd, etc.

In de projectrapportage komt tevens aan de orde op welke wijze afwijkingen worden opgelost (b.v. budgetoverschrijdingen). Afhankelijk van geconstateerde afwijkingen worden de projectrapportages aan het college van Burgemeester en Wethouders en aan de Raad voorgelegd. Bovendien wordt in de gebruikelijke Voortgangsrapportages aan de Raad, twee keer per jaar op afwijkingen gerapporteerd.

In het vervolg zal de raadscommissie Ruimte jaarlijks (sept/okt) worden geïnformeerd over actualisatie van het beheerplan en de activiteiten voor het komende jaar. Hierbij zal dan worden ingegaan op resultaten, trends en consequenties van uitgevoerde weginspecties c.q. we hebben dan inzage in het beoogde kwaliteitsniveau "basis".

Specifiek "kunstwerken":

Aanbeveling 9

De beleids-/beheernotitie kunstwerken is behandeld door het college van Burgemeester en Wethouders. In het 1^e kwartaal van 2010 zal deze notitie aan de Raad worden aangeboden ter vaststelling.

Specifiek "openbaar groen":

Aanbeveling 10

Het voorstel Groenbeheerplan met budgettaire consequenties wordt aan de vakcommissie Ruimte voorgelegd. De consequenties zijn in het verleden verwoord in de risicoparagraaf en in de paragraaf kapitaalgoederen van de begrotingscyclus. In het voorstel van de groenbeheerplannen zullen de consequenties van een lager budget voor groenonderhoud nader aan de orde komen.

Aanbeveling 11

Op ECL kostensoortniveau is het budget verbijzonderd naar (hoofd) groenobjecten. Dat geeft enig zicht in budgetten per hoofd groenobject en levert sturingsinformatie. We nemen de aanbeveling ter harte om het groenbudget verder te verbijzonderen met als doel beter te sturen op effectiviteit en efficiency.

Aanbeveling 12

Met ingang van januari 2010 hebben we al twee bestekken samengevoegd. Met de

introductie van Kwaliteitsgestuurd Beheer zal een verdere integratie van de groenbestekken volgen.

Wij spreken nogmaals waardering uit over uw onderzoek en uw aanbevelingen. Wij zien het definitieve onderzoeksrapport en de nota met conclusies en aanbevelingen graag tegemoet.

Indien er van uw kant vragen en/of opmerkingen zijn dan vernemen wij die graag.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Tiel

W.J.C. Timmers
Secretaris

S.P.M. Vreeze
Burgemeester

A Gehanteerde afkortingen en definities

Achterstallig onderhoud	Datgene wat tijdens een inspectie niet voldoet aan het minimale kwaliteitsniveau. (<i>Kwaliteitsplan Beheer Openbare Ruimte</i> 25 augustus 2006)
Beheer	Het bewaken en waarborgen van de gewenste kwaliteit van de openbare ruimte met als doel het realiseren van de gewenste functie door systematisch plannen, budgetteren, voorbereiden en uitvoeren van beheermaatregelen alsook regulering en toezicht.
Craquele	Barstvorming.
CROW	CROW is het nationale kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte. Deze not-for-profitorganisatie ontwikkelt, verspreidt en beheert praktisch toepasbare kennis voor beleidsvoorbereiding, planning, ontwerp, aanleg, beheer en onderhoud.
Groot onderhoud	Voorzien structureel onderhoud aan verhardingen, kunstwerken en openbaar groen. Geen functiewijziging.
Klein onderhoud	Niet voorzien onderhoud aan verhardingen, kunstwerken en openbaar groen. Veelal gebaseerd op meldingen en incidenten. Geen functiewijziging.
Onderhoud	De uitvoering van preventieve dan wel correctieve maatregelen voor het behoud of herstel van de oorspronkelijke kwaliteit van de objecten uit de openbare ruimte.
Reconstructie	Onderhoud aan c.q. aanpassing van de verhardingen, kunstwerken of openbaar groen waarbij functiewijziging aan de orde is.
Textuur	De waarneembare structuur van een asfaltweg.
Wegbeheer	De zorg voor het blijven voldoen van alle verhardingen aan de wettelijke eisen en richtlijnen.

B Geraadpleegde documenten

- 1^e voortgangsrapportage 2008, gemeente Tiel.
- 2^e voortgangsrapportage 2008, gemeente Tiel.
- Basis Groenbeheerplan Tiel 2007 (concept), gemeente Tiel (2007).
- Beheer en Onderhoud Civieltechnische Kunstwerken, notitie keuze-/beleidsplan, projectnr. 181212, revisie 3, Oranjewoud in opdracht van gemeente Tiel (1 oktober 2008).
- Beheerplan bomen 2007 (concept), gemeente Tiel.
- Beheerplan deelplan Paaswaaij en buitengebied 2007 (concept), gemeente Tiel.
- Beheerplan deelplan Tiel Noord 2007 (concept), gemeente Tiel.
- Beheerplan deelplan Tiel Zuid 2007 (concept), gemeente Tiel.
- Beleidsplan Beheer Wegen, Grontmij Nederland bv in opdracht van Gemeente Tiel (16 november 2005).
- Groenstructuurplan Tiel, zichtbaar landschap leesbare stad, Arcadis in opdracht van gemeente Tiel (februari 2005, vastgesteld 1 maart 2006).
- Het inrichtingshandboek, Handboek Inrichting Openbare Ruimte, gemeente Tiel definitief (6 april 2009).
- Het regulier groenonderhoud in de wijk Tiel Noord, Besteknummer 03.01.09/SB, dienstjaar 2009, gemeente Tiel (2 maart 2009).
- Nota onderhoudskwaliteit openbaar groen, gemeente Tiel, afdeling Stadsbeheer, productgroep Groen (februari 2005, vastgesteld 5 oktober 2005).
- Nota uitgangspunten Groenbeheer Tiel, Arcadis in opdracht van gemeente Tiel (augustus 2004, vastgesteld 1 maart 2006).
- Ombuigingsoperatie gemeente Tiel, deelrapport formatieonderzoek, BMC (31 augustus 2007).
- Onkruidbeheersing op verharding in de gemeente Tiel, RAN systematiek, gemeente Tiel afdeling Stadsbeheer, Besteknummer 09.01.07/SB, dienstjaar 2007, gemeente Tiel (2007).
- Overzicht kredietbewaking 2006, 2007, 2008, 2009, gemeente Tiel.
- Perspectievennota 2006, gemeente Tiel.
- Perspectievennota 2007, gemeente Tiel.
- Perspectievennota 2008, gemeente Tiel.
- Programmabegroting 2008-2011, gemeente Tiel (7 november 2007).
- Programmabegroting 2009-2012, gemeente Tiel (5 november 2008).
- Raadsbesluit 'Ambitie beheerplannen Openbaar Groen', gemeente Tiel (26 september 2006 besluit 3, 3 oktober 2006 besluit 2).
- Raadsbesluit vaststelling Bomenbeleidsplan Tiel incl. bijlagen, gemeente Tiel (vastgesteld 5 oktober 2005).
- Raadsvoorstel 'Beantwoording vragen raadsagenda m.b.t. speerpunt 'aantrekkelijk en goed onderhoud openbare ruimte'', gemeente Tiel (16 juli 2007).
- Schema beleid afdeling Stadsbeheer (versie 3), gemeente Tiel (30 december 2008).

C Lijst van geïnterviewden

In het kader van het onderzoek zijn de volgende personen van de gemeente Tiel geïnterviewd:

- a De heer Will Timmers (gemeentesecretaris en algemeen directeur gemeente Tiel).
- b De heer Wil van der Wens (afdelingshoofd Stadsbeheer).
- c De heer Martien Martijn (coördinator Civiel & Bouwkunde, afdeling Stadsbeheer).
- d De heer Bram Broers (beleidsmedewerker bij de productgroep Civiel & Bouwkunde).
- e De heer André Meting (coördinator Groen).
- f De heer Rolf Hemelrijk (beleidsmedewerker Groen).
- g De heer Rolf Jansema (coördinator Financieel Beleid).
- h Mevrouw Ingrid Nagelhout (Financieel Adviseur, afdeling Stadsbeheer).

Daarnaast zijn de volgende nutbedrijven in het onderzoek betrokken:

- a Vitens (de heer R. Dupont).
- b KPN (de heer J. van Koeverden).
- c Alliander (de heer F. Willems).
- d UPC (de heer A. Kievith).

D Voorbeeld format beheerplan verhardingen

Onderstaand is een format opgenomen dat gehanteerd kan worden voor een op te stellen beheerplan voor verhardingen. Het beheerplan voor de verhardingen beslaat een periode van vier jaar.

Managementsamenvatting

Inleiding

1. Kerngegevens gemeente Tiel (areaal, ondergrond, soort verhardingen e.d.)
2. Beleidskader gemeente Tiel
 - a. Na te streven kwaliteitsniveau in de gemeente Tiel
3. Huidige kwaliteit verhardingen
 - a. Resultaten onafhankelijke inspecties 2003 – 2009
4. Evaluatie afgelopen planperiode
 - a. Bereikte resultaten
 - b. Verschillenanalyse begroot versus gerealiseerd
5. Doelstellingen planperiode
6. Onderhoudsprojecten planperiode
7. Organisatie gemeente Tiel
8. Afstemming met andere beleidsterreinen als riolering, openbaar groen, openbare verlichting en dergelijke
9. Financiën
 - a. Gehanteerde financiële uitgangspunten en randvoorwaarden
 - b. Budgetontwikkeling planperiode
10. Risico's
 - a. Voorziene organisatorische, financiële, technische risico's
 - b. Maatregelen om potentiële risico's te mitigeren

Bijlagen

- A. Begrippen en definities
- B. Literatuuroverzicht