

openbaar goed

onderzoek naar groen, wegen en openbare verlichting



Rekenkamer
CAPELLE AAN DEN IJSSEL

openbaar goed

onderzoek naar groen, wegen en openbare verlichting



Rekenkamer

CAPELLE AAN DEN IJSSEL

voorwoord

Voor de gemiddelde inwoner van een gemeente is de kwaliteit van de buitenruimte altijd een grote zorg. Het beïnvloedt vaak de onmiddellijke leefomgeving van wijk- en buurtbewoners en het is zichtbaar als het niet op orde is. Stukgereden wegen, haperende lichtmasten en woekerend onkruid kunnen altijd rekenen op heel veel commentaar. Gemeenten spenderen daarom ook veel geld aan onderhoud en investeringen in de buitenruimte. Zo ook de gemeente Capelle aan den IJssel.

In de afgelopen vier jaar werd er circa € 60 mln. voor wegen, groen en openbare verlichting uitgetrokken. Een relatief hoog bedrag. Dat heeft zich ook geuit, zo blijkt uit onderhavige onderzoek, in een kwalitatief goede staat van de openbare ruimte. Althans, het voldoet ruim aan de daaraan gestelde normen.

Wat opvalt is het feit dat de burgers daar veel minder positief over oordelen. Een fenomeen dat de rekenkamer eerder ook al heeft moeten constateren in een onderzoek naar veiligheid. Ook die voldeed min of meer aan de normen, maar ook daar hadden de inwoners van Capelle echt een ander beeld bij. Dat leidt tot de vraag of hier nu sprake is van een mismatch tussen normen en beleving óf er sprake is van onvoldoende communicatie richting bewoners van de positieve uitkomsten van beleid. Ook daar ligt wellicht nog een extra opdracht voor het gemeentebestuur. Ga in elk geval in gesprek met de inwoners om te achterhalen waarom op zich goed uitgevoerd overheidsbeleid toch niet kan rekenen op voldoende waardering.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Yiman Fung (projectleider) en Daisy de Vries (onderzoeker). Ter ondersteuning van het onderzoek is gebruik gemaakt van de expertise van een extern bureau.

Paul Hofstra
directeur Rekenkamer Capelle aan den IJssel

voorwoord 3

bestuurlijke nota 9

1	inleiding	11
1-1	aanleiding	11
1-2	doelstelling	11
1-3	leeswijzer	12
2	conclusies en aanbevelingen	13
2-1	hoofdconclusies	13
2-2	toelichting hoofdconclusies	14
2-3	aanbevelingen	20
3	reactie en nawoord	23
3-1	reactie college van B en W	23
3-2	nawoord	29

nota van bevindingen 31

1	inleiding	33
1-1	aanleiding	33
1-2	openbare ruimte in Capelle aan den IJssel	33
1-3	beleid en beheer openbare ruimte	34
1-3-1	inleiding	34
1-3-2	wet- en regelgeving	34
1-3-3	beleidskader	35
1-3-4	beheer openbare ruimte	37
1-4	organisatie	39
1-5	financiën	39
1-6	doel- en vraagstelling	40
1-6-1	doelstelling	40
1-6-2	vraagstelling	40
1-6-3	normenkader	41
1-7	afbakening onderzoek	41
1-8	leeswijzer	42
2	kwaliteit groen	43
2-1	inleiding	43
2-2	beleid	43
2-2-1	beleidskader	44
2-2-2	kwaliteitsambities	44
2-3	monitoring van kwaliteit	47
2-3-1	inleiding	47
2-3-2	uitvoering en monitoring	48
2-3-3	vastleggen en raadplegen gegevens	50

2-4	kwaliteit	51
2-4-1	inleiding	51
2-4-2	schouw door gemeente	52
2-4-3	resultaten externe schouw	54
2-4-4	door burgers ervaren kwaliteit	58
3	kwaliteit verharding	61
3-1	inleiding	61
3-2	beleid	61
3-2-1	beleidskader	62
3-2-2	kwaliteitsambities	62
3-3	monitoring van kwaliteit	64
3-3-1	inleiding	64
3-3-2	uitvoering en monitoring	64
3-3-3	vastleggen en raadplegen gegevens	66
3-4	kwaliteit	66
3-4-1	inleiding	67
3-4-2	inspectieresultaten gemeente	67
3-4-3	resultaten externe schouw	68
3-4-4	door burgers ervaren kwaliteit	69
4	kwaliteit openbare verlichting	71
4-1	inleiding	71
4-2	beleid	71
4-2-1	beleidskader	72
4-2-2	kwaliteitsambitie	72
4-3	monitoring van kwaliteit	74
4-3-1	inleiding	74
4-3-2	uitvoering en monitoring	74
4-3-3	vastleggen en raadplegen gegevens	77
4-4	kwaliteit	78
4-4-1	kwaliteitsmeting gemeente	78
4-4-2	resultaten externe schouw	79
4-4-3	door burgers ervaren kwaliteit	80
5	financiën	83
5-1	inleiding	83
5-2	financiële context	83
5-2-1	inleiding	83
5-2-2	financiële uitgangspunten	83
5-2-3	reserve Openbare Ruimte	85
5-3	beschikbare en benodigde financiële middelen	86
5-3-1	inleiding	87
5-3-2	groen	87
5-3-3	verharding	88
5-3-4	openbare verlichting	90
5-4	begroting en realisatie onderhoud	91
5-4-1	inleiding	92
5-4-2	groen	92
5-4-3	verharding	93

5-4-4	openbare verlichting	93
5-5	begroting en realisatie vervangingen	94
5-5-1	inleiding	95
5-5-2	groen	96
5-5-3	verharding	97
5-5-4	openbare verlichting	100
5-5-5	doorschuiven van integrale projecten	102
5-6	financiële prognose langere termijn	102
5-6-1	inleiding	103
5-6-2	uitkomsten analyse op basis van gemeentelijke afschrijvingstermijnen	104
5-6-3	berekening feitelijke vervangingstermijnen	106
5-6-4	uitkomsten analyse op basis van berekende feitelijke vervangingstermijnen	107
5-6-5	zicht op financiële langetermijnontwikkelingen	107
6	informatievoorziening raad	111
6-1	inleiding	111
6-2	kwaliteit informatievoorziening beleidskaders en beheerplannen	112
6-2-1	inleiding	112
6-2-2	informatievoorziening beleidsplannen en beheerplannen	113
6-3	kwaliteit informatievoorziening documenten P&C-cyclus	114
6-3-1	inleiding	114
6-3-2	taakvelden en producten	115
6-3-3	begrotingen, jaarverslagen en voor- en najaarsnota's	115
	bijlagen	119
bijlage 1	onderzoeksverantwoording	121
bijlage 2	geraadpleegde documenten	123
bijlage 3	analyse wegininspectie 2018	124
bijlage 4	beeldmeetlatten externe schouw	127
bijlage 5	resultaten schouw per beeldmeetlat	128
bijlage 6	resultaten schouw per type gebied (in %)	129
bijlage 7	voorbeelden van beeldmeetlatten	130
bijlage 8	overzicht mutaties in subreserves	135
bijlage 9	berekeningen variant gemeentelijke afschrijvingstermijnen	136
bijlage 10	berekening feitelijke vervangingstermijnen groen en verharding	138
bijlage 11	berekeningen variant berekende feitelijke afschrijvingstermijnen	139
bijlage 12	afkortingen	140

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

De openbare ruimte is een breed begrip en bestaat uit een diverse verzameling van zowel zichtbare als onzichtbare onderdelen in de buitenruimte, waaronder riolering, verharding, groen, civieltechnische kunstwerken (zoals tunnels en bruggen) en openbare verlichting. Dit onderzoek richt zich op de onderdelen (disciplines) groen, verharding en openbare verlichting, omdat deze voor een groot deel bepalend zijn voor de uitstraling van de openbare ruimte.

Om de kwaliteit van de openbare ruimte te borgen, heeft de gemeente Capelle aan den IJssel kwaliteitsambities geformuleerd, waaraan onderdelen binnen de openbare ruimte dienen te voldoen. Tijdig onderhoud en vervanging is dan ook noodzakelijk om de veiligheid en functionaliteit van de onderdelen van de openbare ruimte te kunnen waarborgen. Vervangingsprojecten in de openbare ruimte worden zoveel mogelijk integraal uitgevoerd. Deze aanpak is gebundeld in het integraal beheerplan openbare ruimte (IBOR).

Met het plegen van onderhoud en vervangingen is veel geld gemoeid. Voor de periode 2016-2020 was naar verwachting ruim € 20 mln. voor de discipline groen, bijna € 18 mln. voor verharding en bijna € 5 mln. voor openbare verlichting benodigd.

Met dit onderzoek wil de rekenkamer inzicht geven in hoe de kwaliteit van de drie genoemde disciplines en de financiële middelen zich tot elkaar verhouden. Na een stemkastsessie op 21 januari 2019 met de gemeenteraad van Capelle aan den IJssel over de programmering van onderzoek van de rekenkamer is IBOR als onderzoeksthema geselecteerd. Met dit rapport is uitvoering hieraan gegeven.

1-2 doelstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek na te gaan in hoeverre de beschikbare financiële middelen toereikend zijn om de gemeentelijke kwaliteitsambities met betrekking tot verharding, groen en openbare verlichting te realiseren en of de informatievoorziening aan de raad hierover adequaat is.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

In welke mate zijn de beschikbare financiële middelen toereikend om de gemeentelijke kwaliteitsambities met betrekking tot verharding, groen en openbare verlichting te realiseren en wordt de raad hierover adequaat geïnformeerd?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in vijf deelvragen:

- 1 Welke kwaliteitsambities hanteert de gemeente ten aanzien van onderhoud en vervanging van groen, verharding en openbare verlichting?
- 2 In welke mate vindt adequate monitoring van de kwaliteit plaats?

- 3 Wordt het gewenste kwaliteitsniveau voor groen, verharding en openbare verlichting gehaald?
- 4 Zijn de vrijgemaakte financiële middelen toereikend om het gewenste kwaliteitsniveau te halen?
- 5 Zullen de middelen op de langere termijn toereikend zijn om het gewenste kwaliteitsniveau te halen?
- 6 Is de informatievoorziening aan de gemeenteraad ten aanzien van het beheer van de disciplines groen, verharding en openbare verlichting adequaat?

1-3 leeswijzer

De bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 De kwaliteit van de groenvoorzieningen, verharding en openbare verlichting voldoet grotendeels aan de door de gemeente gestelde kwaliteitsambities 'sober' en 'basis'. Een aanzienlijk deel heeft zelfs een hogere kwaliteit dan beoogd.
- 2 Echter, op bepaalde kenmerken voldoet het groen en de verharding niet aan de gestelde kwaliteit. Er bestaat onder meer een meerjarige onderhoudsachterstand in het verwijderen van onkruid en een achterstand in het vervangen van sierheesters. Ook ten aanzien van verharding is er op bepaalde toetsonderdelen een vervangingsachterstand gebleken.¹ Het te laat verhelpen van deze achterstanden kan leiden tot hoge kosten en onveilige situaties.
- 3 De monitoring van de kwaliteit van de buitenruimte is over het algemeen adequaat, maar schiet op een aantal punten tekort. De gemeente heeft nog geen adequate inspectie ontwikkeld om de vervangingsbehoefte van groenvoorzieningen te bepalen. Daarnaast baseert de gemeente het onderhoud aan openbare verlichting op meldingen van burgers in plaats van op resultaten van de kwaliteitsinspectie. Hierdoor heeft de gemeente onvoldoende zicht op de vervangings- en onderhoudsbehoefte.
- 4 De waardering van burgers voor het onderhoud aan groen, verharding en openbare verlichting voldoet over het algemeen aan de streefwaarden van de gemeente. Toch bestaat er een aanzienlijke discrepantie tussen de feitelijke kwaliteit van de openbare ruimte, die over het algemeen als hoog is beoordeeld, en de door de burgers ervaren kwaliteit, die hooguit als voldoende is beoordeeld. Dit komt deels doordat de gemeente minder goed scoort op onderhoudsmaatregelen die burgers juist belangrijk vinden, zoals het verwijderen van onkruid. Daarnaast verschillen de voorkeuren van burgers voor de uitstraling van het groen, de wegen en de openbare verlichting klaarblijkelijk van wat er wordt verstaan onder een goede technische staat van de objecten van deze disciplines.
- 5 De financiële middelen voor het onderhoud van groen, verharding en openbare verlichting zijn toereikend gebleken om de beoogde kwaliteitsniveaus te behalen. Aan het onderhoud van openbare verlichting is fors minder besteed. Ook ten aanzien van vervangingsprojecten zijn de middelen toereikend; tussen 2016 en 2019 is er zelfs aanzienlijk minder besteed aan deze projecten dan begroot. Deze onderbesteding heeft klaarblijkelijk vooralsnog geen negatieve invloed op de kwaliteit. Oorzaken van de onderbesteding zijn onder meer het gebruik van energiezuinige lampen en het doorlopende uitstel van vervangingsprojecten.

¹ Het gaat om de toetsonderdelen 'scheurvorming' op het asfalt en 'dwarsonvlakheid' op elementenverharding zoals tegels en klinkers. Zie ook bijlage 7 van de nota van bevindingen voor voorbeelden hiervan.

- 6 Een andere belangrijke oorzaak voor de onderbesteding is dat de begrotingen voor de uit te voeren vervangingen voor de disciplines groen, verharding en openbare verlichting van onvoldoende kwaliteit zijn. Begrote bedragen zijn telkenmale te hoog en de gemeente slaagt er structureel niet in om, ondanks jaarlijkse omvangrijke begrotingswijzigingen, aan het eind van het jaar de begrote en werkelijk aangevraagde kredieten op elkaar aan te laten sluiten. Dit komt deels doordat de gemeente geen zicht heeft op de feitelijke vervangingstermijnen.
- 7 De gemeente heeft maar beperkt zicht op de langetermijn financiële prognoses voor het beheer van de openbare ruimte. De focus van de gemeente is vooral gericht op de vijfjarige planperiode van het IBOR. De gemeente heeft wel zicht op de financiële gevolgen van het uitstellen van vervangingsprojecten, maar omdat ze de feitelijke vervangingstermijnen van groen, verharding en openbare verlichting niet kent, lukt het de gemeente niet goed om realistische financiële prognoses voor de lange termijn op te stellen. Dit kan op den duur gevolgen hebben voor de toereikendheid van de financiële middelen en het behalen van de kwaliteitsniveaus. Bovendien is het college niet in staat de gemeenteraad adequaat te informeren over de financiën van het beheer van de openbare ruimte.
- 8 De informatievoorziening aan de gemeenteraad over het beheer van groenvoorzieningen, verharding en openbare verlichting heeft in de periode 2016-2020 tekortgeschoten. Het IBOR en diverse beleidsnotities zijn niet door de gemeenteraad vastgesteld en niet structureel met de gemeenteraad gedeeld, waardoor de betrokkenheid van de raad bij de uitvoering beperkt is. Tevens wordt de raad onvoldoende geïnformeerd over de voortgang van IBOR-projecten en over de onderhoudskosten en investeringen. Dit belemmert een goed politiek-bestuurlijk debat over het beleid en beheer ten aanzien van de openbare ruimte.

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 *De kwaliteit van de groenvoorzieningen, verharding en openbare verlichting voldoet grotendeels aan de door de gemeente gestelde kwaliteitsambities 'sober' en 'basis'. Een aanzienlijk deel heeft zelfs een hogere kwaliteit dan beoogd.*
- De gemeente heeft voor groen, verharding en openbare verlichting per type gebied kwaliteitsambities opgesteld. Voor groen geldt in woongebieden en het centrum kwaliteitsambitie basis (B) en in de overige gebieden sober (C). Voor verharding geldt in woongebieden kwaliteitsambitie basis en in de overige gebieden sober. Voor openbare verlichting geldt in alle gebieden de kwaliteitsambitie sober.
- De rekenkamer heeft de feitelijke kwaliteit van het groen, de verharding en openbare verlichting onderzocht aan de hand van uitkomsten van gemeentelijke inspecties en door middel van een eigen externe schouw. In de externe schouw zijn zowel metingen gedaan gericht op de onderhoudsbehoefte als op de vervangingsbehoefte.
- De resultaten zijn vergeleken met een verwachtingsmodel, waarbij er onder andere van wordt uitgegaan dat 10% van de resultaten als onvoldoende mag worden beoordeeld.

groen

- Uit de resultaten van de gemeentelijke schouw blijkt dat een groot deel van de geïnspecteerde objecten voldoet aan de kwaliteitsniveaus B en C, waarbij een deel zelfs voldoet aan niveau A.

- Ook uit de externe schouw van de rekenkamer blijkt dat een groot deel van de groenobjecten voldoet aan het beoogde kwaliteitsniveau.
 - In gebieden waar niveau B geldt, voldoet 82% van de schouwresultaten gericht op onderhoud aan het kwaliteitsniveau; 60% voldoet zelfs aan niveau A. Van de schouwresultaten gericht op vervangingen, voldoet 70% aan niveau B.
 - In gebieden waar een C-niveau geldt, voldoen alle resultaten aan het kwaliteitsniveau. Ook hier geldt, met name voor onderhoud, dat een aanzienlijk deel van het groen in deze gebieden aan kwaliteitsniveau A voldoet. De kwaliteit van het groen in deze gebieden is dus fors hoger dan verwacht.

verharding

- Uit de gemeentelijke inspectieresultaten voor verharding blijkt dat bijna het gehele areaal voldoet aan het gestelde kwaliteitsniveau. Een zeer groot deel, 83,5%, voldoet zelfs aan kwaliteitsniveau A.
- Uit de externe schouw komt een vergelijkbaar beeld naar voren.
 - 90% van de verharding in het centrumgebied, waar kwaliteitsniveau B geldt, voldoet aan de gestelde kwaliteit ten aanzien van onderhoud. Uit de resultaten blijkt dat zelfs 62% zelfs op kwaliteitsniveau A wordt beoordeeld. Ten aanzien van metingen gericht op vervanging voldoet 82% aan kwaliteitsniveau B en 68% aan kwaliteitsniveau A.
 - Vrijwel het volledige areaal aan wegen waar kwaliteitsniveau C geldt voldoet aan dit kwaliteitsniveau. Met name uit de metingen gericht op onderhoud komt een zeer positief beeld naar voren. Slechts 1% van de resultaten voldoet niet en 60% van de resultaten voldoet zelfs aan het hoogste kwaliteitsniveau (A). De resultaten van de metingen gericht op vervanging zijn ook positief: alle resultaten voldoen aan het gestelde kwaliteitsniveau, waarbij 56% van de resultaten een hoge kwaliteit (niveau A) heeft.

openbare verlichting

- Uit de beeldkwaliteitsmeting van de gemeente blijkt dat vrijwel alle lichtmasten voldoen aan het gestelde kwaliteitsniveau C. 94% van de resultaten voldoet zelfs aan het hoogste kwaliteitsniveau (A). De lichtmasten zijn in zeer goede kwaliteit doordat de gemeente vanwege het toepassen van LED-verlichting ('verledding') de afgelopen jaren een groot aantal lichtmasten heeft vervangen.
 - Uit de externe schouw komt hetzelfde beeld. De geïnspecteerde lichtmasten en armaturen voldoen ruimschoots aan de kwaliteitsniveau C. Bijna driekwart van de resultaten die betrekking hebben op onderhoud voldoet zelfs aan kwaliteitsniveau A. Slechts 2% van de resultaten is onvoldoende beoordeeld. Uit de resultaten van de metingen gericht op vervanging blijkt ook dat 99% voldoet aan niveau C, waarvan 81% aan een hoger niveau (B of A) voldoet.
- 2 *Echter, op bepaalde kenmerken voldoet het groen en de verharding niet aan de gestelde kwaliteit. Er bestaat onder meer een meerjarige onderhoudsachterstand in het verwijderen van onkruid en een achterstand in het vervangen van sierheesters. Ook ten aanzien van verharding is er op bepaalde toetsonderdelen een vervangingsachterstand gebleken. Het te laat verhelpen van deze achterstanden kan leiden tot hoge kosten en onveilige situaties.*
- Uit de gemeente schouwresultaten van groenvoorzieningen blijkt in de jaren 2017, 2018 en 2019 een achterstand in het verwijderen van onkruid. Ongeveer 15% van de schouwresultaten voldoet in deze jaren niet aan het kwaliteitsniveau. Ook ten aanzien van gras is een onderhoudsachterstand, maar deze is beperkter.

- Ook uit de externe schouw van de rekenkamer blijkt een achterstand ten aanzien van het groen. In gebieden waar kwaliteitsniveau B geldt, is maar liefst 30% van de resultaten met betrekking tot vervanging als onvoldoende beoordeeld. Dit is fors hoger dan de gestelde marge van 10%. Deze vervangingsachterstand heeft vooral betrekking op sierheesters en in mindere mate op bomen.
 - Met betrekking tot verharding is uit de resultaten van de externe schouw een vervangingsachterstand gebleken in het centrumgebied, waar niveau B geldt. 18% voldoet niet aan het gestelde kwaliteitsniveau. Deze achterstand heeft betrekking op scheurvorming op asfalt en op dwarsonvlakheid, ook wel spoorvorming genoemd, op elementenverharding (zoals tegels en klinkers).
 - Het niet op tijd plegen van onderhoud en vervangingen heeft uiteenlopende consequenties. Ten aanzien van groenvoorzieningen leidt dit tot hogere kosten voor de gemeente en heeft dit een negatieve invloed op de uitstraling van de openbare ruimte. Voor verharding geldt dat achterstanden, bij bijvoorbeeld scheurvorming in wegen, in eerste instantie leiden tot minder rijcomfort voor weggebruikers maar daarnaast ook kunnen leiden tot onveilige situaties en zelfs ongelukken op de weg.
- 3 *De monitoring van de kwaliteit van de buitenruimte is over het algemeen adequaat, maar schiet op een aantal punten tekort. De gemeente heeft nog geen adequate inspectie ontwikkeld om de vervangingsbehoefte van groenvoorzieningen te bepalen. Daarnaast baseert de gemeente het onderhoud aan openbare verlichting op meldingen van burgers in plaats van op resultaten van de kwaliteitsinspectie. Hierdoor heeft de gemeente onvoldoende zicht op de vervangings- en onderhoudsbehoefte.*
- Het onderhoud aan groenvoorzieningen wordt adequaat gemonitord. Middels een periodieke schouw controleert de gemeente of het groen conform het prestatiebestek door de aannemer is onderhouden. Deze gegevens zijn op een adequate manier vastgelegd en te raadplegen.
 - De gemeente beschikt echter niet over een adequate inspectiesystematiek om de vervangingsbehoefte te bepalen, zoals een periodieke technische inspectie van de groenvoorzieningen. Vervangingen vinden plaats op basis van waarnemingen van ambtenaren en aannemers.
 - Door middel van periodieke inspecties houdt de gemeente adequaat toezicht op de kwaliteit van verharding, met name door een tweejaarlijkse integrale inspectie. Deze gegevens worden op een adequate manier vastgelegd, maar als de gemeente afwijkt van de voorgenomen onderhoudsmaatregelen naar aanleiding van de inspectieresultaten, worden deze overwegingen niet geregistreerd.
 - De gemeente heeft de monitoring van de beeldkwaliteit van openbare verlichting uitbesteed aan een aannemer, maar gebruikt de resultaten niet voor het bepalen van de onderhoudsbehoefte. De meldingen voor burgers zijn leidend voor het plegen van het onderhoud. De gemeente heeft hierdoor onvoldoende zicht op de kwaliteit. Deze gegevens worden ook niet structureel vastgelegd, waardoor analyse niet mogelijk is.
 - Voor het bepalen van de vervangingsbehoefte hanteert de gemeente wel een adequate manier van monitoring, namelijk een inspectie net voordat de technische levensduur wordt bereikt.
 - Daarnaast vindt voor alle drie de disciplines ook onderhoud plaats naar aanleiding van meldingen van burgers. Deze meldingen worden integraal vastgelegd en zijn te raadplegen.

- 4 De waardering van burgers voor het onderhoud aan groen, verharding en openbare verlichting voldoet over het algemeen aan de streefwaarden van de gemeente. Toch bestaat er een aanzienlijke discrepantie tussen de feitelijke kwaliteit van de openbare ruimte, die over het algemeen als hoog is beoordeeld, en de door de burgers ervaren kwaliteit, die hooguit als voldoende is beoordeeld. Dit komt deels doordat de gemeente minder goed scoort op onderhoudsmaatregelen die bewoners juist belangrijk vinden, zoals het verwijderen van onkruid. Daarnaast verschillen de voorkeuren van burgers voor de uitstraling van het groen, de wegen en de openbare verlichting klaarblijkelijk van wat er wordt verstaan onder een goede technische staat van de objecten van deze disciplines.
 - Eens in de twee jaar houdt de gemeente een bewonersenquête onder haar inwoners. Hierin bevraagt de gemeente hen onder andere over hun mening over het onderhoud van groen, verharding en openbare verlichting.
 - Inwoners zijn gematigd positief over het onderhoud van het groen. Ze geven het onderhoud van het groen in 2019 een 6,5, waarmee de gemeentelijke streefwaarde wordt gehaald. Inwoners zijn wel zeer tevreden over de hoeveelheid en inrichting van het groen in de gemeente.
 - Gevraagd naar welke onderhoudswerkzaamheden volgens hen aandacht verdienen, geven zij aan vooral het verwijderen van onkruid belangrijk te vinden. Dit is echter juist een onderdeel van het groen waarop de gemeente minder goed scoort (zie conclusie 2).
 - Inwoners beoordelen het onderhoud van verharding in 2019 met een 6,1. De gemeente voldoet hiermee aan de door haar gestelde streefwaarde.
 - Inwoners beoordelen het onderhoud van de straatverlichting in 2019 met 6,8. Of dit voor de gemeente voldoende is, is niet vast te stellen, omdat de gemeente geen streefwaarde heeft gesteld voor dit onderdeel.
 - Gezien de overwegend goede kwaliteit van de buitenruimte op basis van de inspectie- en schouwresultaten (zie conclusie 1) zijn deze beoordelingen lager dan zou mogen worden verwacht.
 - De rekenkamer constateert dat wat burgers verstaan onder een goede kwaliteit en uitstraling van groen, de wegen en openbare verlichting klaarblijkelijk afwijkt van wat er op basis van de CROW beeldmeetlatten wordt verstaan onder een goede kwaliteit van deze drie disciplines.
- 5 De financiële middelen voor het onderhoud van groen, verharding en openbare verlichting zijn toereikend gebleken om de beoogde kwaliteitsniveaus te behalen. Aan het onderhoud van openbare verlichting is fors minder besteed. Ook ten aanzien van vervangingsprojecten zijn de middelen toereikend; tussen 2016 en 2019 is er zelfs aanzienlijk minder besteed aan deze projecten dan begroot. Deze onderbesteding heeft klaarblijkelijk vooralsnog geen negatieve invloed op de kwaliteit. Oorzaken van de onderbesteding zijn onder meer het gebruik van energiezuinige lampen en het doorlopende uitstel van vervangingsprojecten.

onderhoud

- Het totaal aan financiële middelen voor het onderhoud aan groen, verharding en openbare verlichting is per saldo toereikend gebleken:
 - De gerealiseerde kosten van onderhoud aan groen zijn in 2016 en 2017 nagenoeg gelijk aan de begrote kosten. In 2018 en 2019 is echter respectievelijk 7,5% en 16% meer uitgegeven dan begroot. Per saldo is er 5,2% meer uitgegeven van begroot.
 - Ten aanzien van onderhoud aan verharding is in 2016 minder uitgegeven dan begroot (12%), in 2017 en 2018 meer (10% en 4%) en in 2019 opnieuw minder (7%). Per saldo is er 0,9% minder uitgegeven dan begroot.

- De gemeente heeft voor onderhoud aan openbare verlichting in 2016 30%, in 2017 23%, in 2018 5% en in 2019 10% minder besteed dan begroot. Per saldo is er 18% minder aan onderhoudskosten uitgegeven dan begroot. Volgens de gemeente komt dit door 'verleiding', het gebruik van energiezuinige lampen, waardoor er minder onderhoud nodig is dan voorheen.

vervangingen

- Er is in de periode 2016-2019 aanzienlijk minder uitgegeven aan vervangingen dan begroot. Een aanzienlijk deel van de kredieten is niet benut, doordat veel vervangingsprojecten zijn uitgesteld.
 - De gemeente begroot jaarlijks kredieten ter uitvoering van vervangingsprojecten voor de vigerende planperiode (2016-2020) en ter uitvoering van projecten die nog vanuit de vorige planperiode gepland stonden, maar nog niet zijn uitgevoerd.
 - Ten aanzien van vervangingsprojecten voor groen is in 2017 63%, in 2018 35% en in 2019 21% van de begrote kredieten niet benut. Per saldo (in 2017-2019) is 34% minder aan vervangingen uitgegeven dan begroot.
 - Voor verharding is in 2016 ruim de helft (55%) minder benut, maar in 2017 bijna een kwart meer (24%) dan begroot. In 2018 en 2019 is echter opnieuw minder krediet aangevraagd dan begroot, respectievelijk 11% en 30%. Per saldo (2016-2019) is 28% minder aan vervangingen uitgegeven dan begroot.
 - Voor vervanging van verlichting is in alle jaren minder krediet benut dan begroot. In 2016 is 57% van het begrote kredieten niet benut, in 2017 is dit 31%, in 2018 22% en in 2019 31%. Per saldo is 35% minder uitgegeven aan vervangen dan begroot.
- 6 *Een andere belangrijke oorzaak voor de onderbesteding is dat de begrotingen voor de uit te voeren vervangingen voor de disciplines groen, verharding en openbare verlichting van onvoldoende kwaliteit zijn. Begrote bedragen zijn telkenmale te hoog en de gemeente slaagt er structureel niet in om, ondanks jaarlijkse omvangrijke begrotingswijzigingen, aan het eind van het jaar de begrote en werkelijk aangevraagde kredieten op elkaar aan te laten sluiten. Dit komt deels doordat de gemeente geen zicht heeft op de feitelijke vervangingstermijnen.*
- In de meerjarenbegroting in de beheerplannen zijn prognoses opgenomen van de beschikbare en benodigde financiële middelen voor onderhoud en kredieten voor het uitvoeren van projecten.
 - Per jaarschijf wordt de primaire begroting vastgesteld door de raad. De primaire begroting voor het onderhoud sluit voldoende aan op de meerjarenbegroting in het beheerplan. Voor vervangingsprojecten wijken de begrote kredieten in de primaire begroting echter fors af van die in het beheerplan.
 - Na vaststelling van de primaire begroting vinden er jaarlijks relatief forse begrotingswijzigingen plaats. Dit geldt zowel voor de begrote middelen voor onderhoud als voor de kredieten voor vervangingsprojecten. De definitieve begroting die door de raad wordt vastgesteld wijkt dan ook fors af van de primaire begroting.
 - Ondanks deze omvangrijke begrotingswijzigingen is er, zoals uit de vorige conclusie (conclusie 5) blijkt, jaarlijks aanzienlijk minder krediet aangevraagd dan begroot.
 - Dit komt deels doordat de gemeente niet monitort wat de werkelijke vervangingstermijnen zijn en daardoor niet weet na hoeveel jaar objecten binnen groen, verharding en openbare verlichting vervangen worden in de praktijk. Hierdoor kan de gemeente geen adequate inschatting maken hoeveel krediet er benodigd is per jaar.

- Ten aanzien van onderhoud sluiten de begrote en werkelijke kosten per jaarschijf ook onvoldoende op elkaar aan, al zijn daar de verschillen wat minder groot.
- 7 *De gemeente heeft maar beperkt zicht op de langetermijn financiële prognoses voor het beheer van de openbare ruimte. De focus van de gemeente is vooral gericht op de vijfjarige planperiode van het IBOR. De gemeente heeft wel zicht op de financiële gevolgen van het uitstellen van vervangingsprojecten, maar omdat ze de feitelijke vervangingstermijnen van groen, verharding en openbare verlichting niet kent, lukt het de gemeente niet goed om realistische financiële prognoses voor de lange termijn op te stellen. Dit kan op ten duur gevolgen hebben voor de toereikendheid van de financiële middelen en het behalen van de kwaliteitsniveaus. Bovendien is het college niet in staat de gemeenteraad adequaat te informeren over de financiën van het beheer van de openbare ruimte.*
- De beheerplannen van de disciplines ruimte hebben een planperiode van vijf jaar. Bij het maken van financiële prognoses focust de gemeente zich vooral op deze planperiode.
 - De gemeente heeft in deze beheerplannen weliswaar een langetermijn doorkijk opgenomen tot 2060, maar de rekenkamer acht deze niet realistisch omdat de gemeente hierbij uitgaat van exact gelijkblijvende kapitaal- en reguliere lasten en van gelijkblijvende beschikbare middelen gedurende deze periode.
 - Wel heeft de gemeente zicht op de financiële gevolgen van het uitstellen van de vervangingsprojecten. Doordat veel projecten zijn uitgesteld, zullen er in de toekomst meer kredieten nodig zijn, waardoor de kapitaallasten op de langere termijn zullen stijgen. De gemeente heeft dit in beeld.
 - De gemeente houdt niet bij om de hoeveel jaar objecten in de openbare ruimte daadwerkelijk worden vervangen, waardoor zij geen zicht heeft op de feitelijke vervangingstermijnen van het groen, verharding en de openbare verlichting.
 - Hierdoor beschikt de gemeente niet over adequate informatie om realistische langetermijnprognoses te maken.
 - Door de stijging van de kapitaallasten loopt de gemeente het risico dat er minder budget overblijft voor het onderhoud. Dit risico wordt ook door de gemeente in de Najaarsnota 2019 onderschreven. Als er onvoldoende middelen beschikbaar zijn voor het plegen van onderhoud kan dit op ten duur ook gevolgen hebben voor het behalen van de kwaliteitsniveaus.
 - Het gebrek aan zicht heeft tot gevolg dat het college niet in staat is de gemeenteraad adequaat te informeren over de benodigde financiële middelen en ontwikkelingen ten aanzien van het beheer van de openbare ruimte op de langere termijn.
- 8 *De informatievoorziening aan de gemeenteraad over het beheer van groenvoorzieningen, verharding en openbare verlichting heeft in de periode 2016-2020 tekortgeschoten. Het IBOR en diverse beleidsnotities zijn niet door de gemeenteraad vastgesteld en niet structureel met de gemeenteraad gedeeld, waardoor de betrokkenheid van de raad bij de uitvoering beperkt is. Tevens wordt de raad onvoldoende geïnformeerd over de voortgang van IBOR-projecten en over de onderhoudskosten en investeringen. Dit belemmert een goed politiek-bestuurlijk debat over het beleid en beheer ten aanzien van de openbare ruimte.*
- De kadernotities van verharding en openbare verlichting zijn niet door de raad vastgesteld. De rekenkamer acht dit echter wel noodzakelijk, aangezien deze notities het beleid en strategische uitgangspunten bevatten ten aanzien van het beheer van deze disciplines. De Groenvisie en overkoepelende beleidskaders voor de openbare ruimte zijn wel door de raad vastgesteld, maar een aantal daarvan is relatief oud en daardoor op sommige punten niet langer actueel.

- Het vigerende IBOR en de beheerplannen zijn niet door de raad vastgesteld. Hoewel dit niet verplicht is, acht de rekenkamer dit gezien de kaderstellende rol van de raad wel van belang. Het IBOR bevat namelijk kaders ten aanzien van het beheer van de openbare ruimte voor de komende vijf jaar. Ook worden de beheerplannen niet structureel met de gemeenteraad gedeeld.
- Dit houdt in dat er voor verharding en openbare verlichting zowel geen beleids- als beheerplan door de raad is vastgesteld, waardoor de gemeente onvoldoende haar kaderstellende rol heeft kunnen invullen.
- Het college biedt de raad bovendien onvoldoende inzicht in de voortgang van IBOR-projecten. Er wordt niet structureel gerapporteerd over de voortgang en de besteding per project, bijvoorbeeld aan de hand van een voortgangsrapportage.
- Het college informeert de raad wel op hoofdlijnen over de omvang van de investeringskredieten per discipline en over de dotaties en onttrekkingen aan de subreserves Groen, Verharding en Openbare Verlichting. Er wordt echter geen koppeling gemaakt naar specifieke projecten waardoor de informatievoorziening op dit punt onvoldoende navolgbaar is.
- Met ingang van de vernieuwde BBV in 2017 worden lasten en baten op taakveldniveau weergegeven in plaats van op productniveau. Hierdoor wordt niet langer per discipline de kosten en baten uiteengezet. Enkel financiële mutaties worden per discipline weergegeven, maar deze worden niet of nauwelijks toegelicht en zijn daardoor onvoldoende navolgbaar voor de gemeenteraad.

2-3 aanbevelingen

Gezien de conclusies uit het onderzoek doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen aan het college van B en W:

kwaliteit

Hoewel een groot deel van de drie disciplines voldoet aan de gestelde kwaliteit, bestaat er op een aantal onderdelen met betrekking tot groen en verharding een achterstand.

- 1 Zorg dat de gesignaleerde onderhouds- en vervangingsachterstanden worden weggewerkt, in het bijzonder ten aanzien van het verwijderen van onkruid.
- 2 Breng de kwaliteitsbeleving door bewoners meer in lijn met de overwegend goede technische kwaliteit van de drie disciplines. Betrek bewoners bij de vormgeving van het beheer, bijvoorbeeld door samen te schouwen, en let bij het vormgeven van het beheer op onderdelen die voor burgers belangrijk zijn (zie ook aanbeveling 1).
- 3 Stel ook streefwaarden voor de kwaliteitsbeleving door burgers ten aanzien van openbare verlichting en overweeg om de gemeentelijke streefwaarden voor groen te verhogen, aangezien het kwaliteitsniveau in woon- en centrumgebieden is verhoogd naar kwaliteitsniveau A.
- 4 Zie er op toe dat de monitoring van de onderhouds- en vervangingsbehoefte adequaat en doelmatig wordt ingericht.
 - a Ontwikkel een adequate periodieke inspectie voor het bepalen van de vervangingsbehoefte van groenvoorzieningen.
 - b Maak bij het bepalen van de onderhoudsbehoefte van de openbare verlichting gebruik van de inspectieresultaten van de kwaliteitsmetingen en stem hier het uit te voeren onderhoud op af.

informatievoorziening

In 2020 wordt het programma Buitenruimte vastgesteld, dat de bestaande beleidskaders en -visies zal vervangen. Op basis van dit programma zullen ook de nieuwe beheerplannen worden vastgesteld voor de periode 2021-2025.

Ten aanzien van de informatievoorziening aan de gemeenteraad over deze nieuwe beleids- en beheerplannen doet de rekenkamer verder de volgende aanbevelingen:

- 5 Bied, om de kaderstellende rol van de gemeenteraad te versterken, het Programma Buitenruimte en het IBOR ter vaststelling aan de gemeenteraad aan.
- 6 Verwerk gevolgen van innovatieve toepassingen, zoals minder onderhoudskosten als gevolg van het inzetten van energiezuinige lampen, tijdig in de begroting zodat de gemeenteraad een accuraat beeld heeft van de te verwachte onderhoudskosten.
- 7 Bied de gemeenteraad, aanvullend op de documenten uit de P&C-cyclus, een jaarlijkse voortgangsrapportage aan waarin zij zowel inhoudelijk als financieel wordt geïnformeerd over de voortgang van projecten en andere relevante ontwikkelingen.
- 8 Geef de aanbevelingen uit dit rapport een plek in het programma Buitenruimte en in de nieuwe beheerplannen.

Omdat de financiële effecten van de coronacrisis zich nog verder moeten uitkristalliseren, is het lastig om een gedegen inschatting te maken van de marktprijzen voor het uitbesteden van onderhouds- en vervangingswerkzaamheden. Uit de kostenanalyse (zie paragraaf 5-6-1) van dit onderzoek blijkt dat het raadzaam is om een betere monitoring op te zetten met meer zicht op de middellange (5-10 jaar) en lange termijn (> 10 jaar). Om dit te realiseren en hiermee in ieder geval gedeeltelijk grip te krijgen op de financiële vooruitzichten, beveelt de rekenkamer het volgende aan:

- 9 Maak de feitelijke vervangingstermijnen van groenvoorzieningen, verharding en openbare verlichting inzichtelijk en gebruik deze voor het opstellen van financiële prognoses voor benodigde investeringen voor de openbare ruimte op de middellange en lange termijn.



3 reactie en nawoord

3-1 reactie college van B en W

Naar aanleiding van uw verzoek van 15 juni 2020 sturen wij u bijgaand onze reactie op de voorlopige conclusies en aanbevelingen van het onderzoek dat u heeft verricht naar het Integraal Beheer van de Openbare Ruimte in Capelle aan den IJssel. Wij spreken onze waardering uit voor het uitgevoerde onderzoek. De kennis en inzichten uit uw rapport leveren een goede bijdrage om ons beheer van de openbare ruimte te verbeteren.

Onderstaand treft u onze reactie aan op uw hoofdconclusies en aanbevelingen.

Reactie op de hoofdconclusies:

1. De kwaliteit van de groenvoorzieningen, verharding en openbare verlichting voldoet grotendeels aan de door de gemeente gestelde kwaliteitsambities 'sober' en 'basis'. Een aanzienlijk deel heeft zelfs een hogere kwaliteit dan beoogd.

reactie college

Wij delen uw mening dat de kwaliteit van de groenvoorzieningen, verharding en openbare verlichting grotendeels ruim voldoet aan onze kwaliteitsambities 'sober' en 'basis'.

2. Echter, op bepaalde kenmerken voldoet het groen en de verharding niet aan de gestelde kwaliteit. Er bestaat onder meer een meerjarige onderhoudsachterstand in het verwijderen van onkruid en een achterstand in het vervangen van sierheesters. Ook ten aanzien van verharding is er op bepaalde toetsonderdelen een vervangingsachterstand gebleken. Het te laat verhelpen van deze achterstanden kan leiden tot hoge kosten en onveilige situaties.

reactie college

Naar onze mening is het beeld over de genoemde achterstanden genuanceerder dan geschetst. Uit uw rapportage is niet te herleiden in welke gebieden de vervangingsachterstand in het groen zich manifesteert. De in bijlagen 5 en 6 opgenomen overzichten bieden dit inzicht niet. Opgemerkt wordt dat een groot deel van de aanwezige groenvoorziening, waarvan wij weten dat deze vervangen moet worden, reeds onderdeel uitmaakt van geplande vervangingsprojecten. Vanwege een integrale benadering van de vervangingsopgave en de daarbij noodzakelijke fasering (zoals om woningen bereikbaar te houden) worden groenvoorzieningen in voorkomende gevallen langer in stand gehouden dan technisch wenselijk. Deze keuze is echter weloverwogen gemaakt om desinvesteringen te voorkomen.

De vervangingsachterstand bij verharding manifesteert zich, volgens ons, voornamelijk rondom het centrum. Het centrumgebied wordt momenteel grootschalig aangepakt. Om het gebied bereikbaar en bruikbaar te houden wordt dit in fasen uitgevoerd. Binnen enkele jaren zal het centrumgebied volledig opgeknapt zijn en zijn

de huidige achterstanden hier weggewerkt. De verharding wordt tot die tijd regelmatig geschouwd en indien nodig zullen tijdig herstelmaatregelen uitgevoerd worden.

3. De monitoring van de kwaliteit van de buitenruimte is in het algemeen adequaat, meer schiet op een aantal punten tekort. De gemeente heeft nog geen adequate inspectie ontwikkeld om de vervangingsbehoefte van groenvoorzieningen te bepalen.

Daarnaast baseert de gemeente het onderhoud aan openbare verlichting op meldingen van burgers in plaats van resultaten van de kwaliteitsinspectie. Hierdoor heeft de gemeente onvoldoende inzicht op de vervangings- en onderhoudsbehoefte.

reactie college

Wij delen uw mening dat de gemeente onvoldoende inzicht op de vervangingsbehoefte van groenvoorzieningen respectievelijk op de vervangings- en onderhoudsbehoefte van de openbare verlichting heeft niet.

Anders dan voor de inspectie van verhardingen en rioleringen is er nog geen algemeen toegepaste inspectiemethodiek ontwikkeld voor het bepalen van de technische kwaliteit van groenvoorzieningen. Wij zijn bezig met de ontwikkeling van een eigen systematiek, maar tot het gereedkomen hiervan inspecteren wij jaarlijks de groenvoorzieningen voor het bepalen van de inboetbehoefte. Daarnaast worden, voorafgaand aan het opstellen van een nieuw meerjarenvervangingsplan IBOR, de groenvoorzieningen geïnspecteerd op de technische kwaliteit. Deze bevindingen vormen de basis voor het bepalen van de vervangingsbehoefte van de groenvoorzieningen. Deze vervangingsbehoefte wordt afgestemd met andere disciplines om tot een integrale aanpak te komen. Ook attenderen wij u erop dat 4-wekelijks circa 10%, conform de CROW-beeldsystematiek, van het openbaar gebied wordt geschouwd in het kader van de uitvoering van het dagelijks onderhoud. Wanneer tijdens deze inspecties gebreken worden geconstateerd, wordt actie ondernemen dit te herstellen.

Het onderhoud van de openbare verlichting is gebaseerd op de technische levensduren van lichtmasten, armaturen en lampen, en niet op de hierboven genoemde visuele kwaliteit inspecties. Lampen worden groepsgewijs voor het einde van de levensduur vervangen om overmatige klachten te voorkomen, armaturen worden aan het eind van de technische levensduur in integrale of singuliere projecten vervangen door duurzame LED armaturen, en lichtmasten worden aan het eind van de levensduur in integrale projecten vervangen of indien ze niet in projecten vallen statische en dynamisch op kwaliteit getest en indien nodig vervangen.

4. De waardering van burgers voor het onderhoud aan groen, verharding en openbare verlichting komt over het algemeen overeen met de streefwaarden van de gemeente. Toch bestaat er een aanzienlijke discrepantie tussen de feitelijke kwaliteit van de openbare ruimte, die over het algemeen als hoog is beoordeeld. Dit komt deels doordat de gemeente minder goed scoort op onderhoudsmaatregelen die burgers juist belangrijk vinden, zoals het verwijderen van onkruid. Daarnaast verschillen de voorkeuren van burgers voor de uitstraling van groen, de wegen en de openbare verlichting klaarblijkelijk van wat er wordt verstaan onder een goede technische staat van de objecten van deze disciplines.

reactie college

Wij delen uw mening dat er een discrepantie is tussen de beleving door onze inwoners voor het onderhoud van de openbare ruimte en de feitelijke kwaliteit van die openbare ruimte op basis van de CROW-systematiek. Anderzijds komt het gemiddelde

rapportcijfer (bewonersenquête) overeen met hetgeen bij het vastgestelde sobere tot basis onderhoudsniveau verwacht wordt. Hiermee kan gesteld worden dat de vastgestelde kwaliteit conform afspraak wordt behaald. Mede vanwege deze discrepantie zijn wij in gesprek met de bewoners en andere stakeholders om te komen tot een nieuw Programma Buitenruimte. Eén van de doelen is het bij elkaar brengen van de subjectieve beleving door onze inwoners en de objectieve beoordeling op basis van vastgestelde normen.

5. De financiële middelen voor het onderhoud van groen, verharding en openbare verlichting zijn toereikend gebleken om de beoogde kwaliteitsniveaus te behalen. Aan het onderhoud van openbare verlichting is fors minder besteed. Ook ten aanzien van vervangingsprojecten zijn de middelen toereikend; tussen 2016 en 2019 is er zelfs aanzienlijk minder besteed aan vervangingsprojecten dan begroot. Deze onderbesteding heeft klaarblijkelijk vooralsnog geen negatieve invloed op de kwaliteit. Oorzaken van de onderbesteding zijn onder meer het gebruik van energiezuinige lampen en het doorlopende uitstel van vervangingsprojecten.

reactie college

Wij delen uw conclusie dat er in de afgelopen periode minder is besteed dan begroot. Dit heeft voornamelijk te maken met vertraging van de feitelijke uitvoering van de voorgenomen projecten. De belangrijkste oorzaken van de vertraging zijn:

- uitlopen van werkzaamheden door de Nuts bedrijven,
- door het aantrekken van de arbeidsmarkt is het lastig om onze projecten volledig te bemensen,
- verkeersdruk binnen de woonwijken mag niet te hoog oplopen,
- parkeersituatie geeft beperkingen in de mogelijkheden om in diverse straten tegelijkertijd te gaan werken, (door het afsluiten van teveel parkeerplaatsen ontstaat er elders een te groot parkeerprobleem),
- bij werkzaamheden moet te allen tijde de doorgaande wegen worden ontzien dan wel levert dit beperkingen op bij andere werkzaamheden (niet tegelijkertijd),
- projecten hebben een langere doorlooptijd dan ze financieel zijn verwerkt (1 jaar voorbereiding inclusief de bewonersparticipatie en 2 jaar uitvoering),
- centrumring heeft hoge prioriteit en vraagt hierdoor extra capaciteit en inzet.

6. Een andere belangrijke oorzaak voor de onderbesteding is dat de begrotingen voor de uit te voeren vervangingen voor de disciplines groen, verhardingen en openbare verlichting van onvoldoende kwaliteit zijn. Begrote bedragen zijn telkenmale te hoog en de gemeente slaagt er structureel niet in om, ondanks jaarlijkse omvangrijke begrotingswijzigingen, aan het eind van het jaar de begrote en werkelijk aangevraagde kredieten op elkaar aan te laten sluiten. Dit komt deels doordat de gemeente geen zicht heeft op de feitelijke vervangingstermijnen.

reactie college

Wij herkennen ons niet in uw conclusie dat de begrotingen van onvoldoende kwaliteit zijn. Uw conclusies zijn hierin gebaseerd op onterechte aannames.

Bij het aanbieden van de beheerplannen zijn de financiën voor de projecten gepresenteerd als '1 project = 1 jaar' of wel dat een project in 1 jaar wordt voorbereid én uitgevoerd. In werkelijkheid duurt een project gemiddeld 3 jaar van start voorbereiding tot overdracht (terug) aan de beheerders. De financiën worden ook op die manier verwerkt in de begroting. Daardoor kunnen de financiën in de beheerplannen niet zonder meer vergeleken worden met de uitgaven per jaar.

Dit vraagt daarom om een verdiepende analyse waarbij rekening gehouden moet worden met onder andere weersomstandigheden en de begrippen technisch en financieel gereed.

7. De gemeente heeft maar beperkt zicht op de langetermijn financiële prognoses voor het beheer van de openbare ruimte. De focus van de gemeente is vooral gericht op de vijfjarige planperiode van het IBOR. De gemeente heeft wel zicht op de financiële gevolgen van het uitstellen van vervangingsprojecten, maar omdat ze de feitelijke vervangingstermijnen van groen, verharding en openbare verlichting niet kent, lukt het de gemeente niet goed om realistische financiële prognoses voor de lange termijn op te stellen. Dit kan op den duur gevolgen hebben voor de toereikendheid van de financiële middelen en het behalen van de kwaliteitsniveaus. Bovendien is het college niet in staat de gemeenteraad adequaat te informeren over de financiën van het beheer van de openbare ruimte.

reactie college

Naar onze mening is het beeld over de genoemde achterstanden genuanceerder dan geschetst.

- De afschrijftermijnen zijn bepaald op basis van beschikbare kennis, metingen, zettingssnelheden en techniek. Op basis van deze gegevens prognosticeren wij onderhoud en vervangingen tot 60 jaar. Daarmee hebben wij een goed zicht op de feitelijke vervangingstermijnen en bijbehorende financiën.
- Ook krijgt de raad inzicht in de voortgang van de IBOR-projecten, zoals bijvoorbeeld in de besloten commissie Stadsontwikkeling en -Beheer op 1 juli 2019 met het MPSB 2019.

8. De informatievoorziening aan de gemeenteraad over het beheer van groenvoorzieningen, verharding en openbare verlichting is in de periode 2016-2020 tekortgeschoten. Het IBOR en diverse beleidsnotities zijn niet door de gemeenteraad vastgesteld en niet structureel met de gemeenteraad gedeeld, waardoor de betrokkenheid van de raad bij de uitvoering beperkt is. Tevens wordt de raad onvoldoende geïnformeerd over de voortgang van IBOR-projecten en over de onderhoudskosten en investeringen. Dit belemmert een goed politiek-bestuurlijk debat over het beleid en beheer ten aanzien van de openbare ruimte.

reactie college

Naar onze mening is het beeld over het informeren van de gemeenteraad genuanceerder dan geschetst. De in het rapport genoemde kadernotities zijn strategisch beleid en door de raad vastgesteld, namelijk in december 2010. De beheerplannen en het IBOR zijn tactisch beleid en uitwerkingen van het vastgestelde strategische beleid. De uitvoering hiervan is, door de gemeenteraad, gemandateerd aan het college. De gemeenteraad heeft na het aantreden (in 2018) een informatiepakket van de afdeling Stadsbeheer ontvangen. Dit pakket bestond onder andere uit een uiteenzetting van de werkwijze van de afdeling, diverse kadernotities, het IBOR-projectenboek (2016-2020) en de bijbehorende beheerplannen. Daarnaast is tijdens een rondgang van de gemeenteraad door de gemeente een IBOR-project bezocht. De afdeling Stadsbeheer rapporteert de voortgang van de projecten aan de wethouder en meldt bijzonderheden in de normale P&C-cyclus.

De bewoners van gebieden waar een IBOR-project speelt, worden middels informatiebrieven geïnformeerd over de voortgang van het betreffende project. Deze informatie wordt tevens geplaatst op de webpagina van het project (Capellebouwtaandestad.nl). De gemeenteraad is van deze site op de hoogte.

Ook krijgt de raad inzicht in de voortgang van de IBOR-projecten, zoals bijvoorbeeld in de besloten commissie Stadsontwikkeling en -Beheer op 1 juli 2019 met het MPSB 2019.

Naar aanleiding van deze conclusie heeft de afdeling Stadsbeheer besloten om in de toekomst voor een nieuwe geïnstalleerde raad, naast het informatiepakket, een presentatie over het beheer van de openbare ruimte, het IBOR en dergelijke te houden.

Reactie op de aanbevelingen:

1. Zorg dat de gesignaleerde onderhouds- en vervangingsachterstanden worden weggewerkt, in het bijzonder ten aanzien van het verwijderen van onkruid.

reactie college

Wij nemen uw aanbeveling over. De geconstateerde onderhoudsachterstanden in het verwijderen van onkruiden zijn reeds besproken met de aannemers van diverse raamovereenkomsten (prestatiebestek).

De vervangingsachterstanden zullen verder opgepakt worden in projecten, onder andere met de herinrichting van het centrumgebied en de IBOR-projecten. Hierbij wordt in de planning rekening gehouden met de bereikbaarheid en de verkeersafwikkeling in de betreffende buurt/wijk.

2. Breng de kwaliteitsbeleving door bewoners meer in lijn met de overwegend goede technische kwaliteit van de drie disciplines. Betrek bewoners bij de vormgeving van het beheer, bijvoorbeeld door samen te schouwen, en let bij het vormgeven van het beheer op de onderdelen die voor burgers belangrijk zijn.

reactie college

Aan de aanbeveling om de bewoners meer te betrekken bij de vormgeving van het beheer, wordt reeds invulling gegeven. In het verleden is een tijd gezamenlijk met bewoners geschouwd, maar helaas door het beperkte aantal bewoners is dit na enige tijd, in overleg met de betreffende bewoners, gestopt.

Bij een aantal recente projecten (IBOR en vanuit Stadsontwikkeling) zijn bewoners gevraagd om mee te denken met de inrichting. Of zijn ontwerpen aan bewoners voorgelegd, waaruit zij konden kiezen. Binnen het lopende traject voor het nieuw op te stellen programma Buitenruimte worden de bewoners actief gevraagd om aan te geven wat zij belangrijk vinden voor het beheer van de openbare ruimte. De uitkomsten daarvan zullen (mede) bepalend zijn voor de nieuwe beheerplannen.

3. Stel ook streefwaarden voor de kwaliteitsbeleving door burgers ten aanzien van openbare verlichting en overweeg om de gemeentelijke streefwaarden voor groen te verhogen, aangezien het kwaliteitsniveau in woon- en centrumgebieden is verhoogd naar kwaliteitsniveau A.

reactie college

Wij nemen uw aanbeveling over en zullen, in aansluiting op het opstellen van het Programma Buitenruimte, de streefwaarden voor de beleving van de openbare ruimte opnieuw bepalen.

4. Zie er op toe dat de monitoring van de onderhouds- en vervangingsbehoefte adequaat en doelmatig wordt ingericht.

- a Ontwikkel een adequate periodieke inspectie voor het bepalen van de vervangingsbehoefte van groenvoorzieningen.*
- b Maak bij het bepalen van de onderhoudsbehoefte van de openbare verlichting gebruik van inspectieresultaten van de kwaliteitsmetingen en stem hier het uit te voeren onderhoud op af.*

reactie college

Wij nemen uw aanbeveling voor wat betreft het bepalen van de onderhoudsbehoefte van de openbare verlichting over. Met betrekking tot het bepalen van de vervangingsbehoefte van groenvoorzieningen zal een adequate inspectiemethodiek ontwikkeld worden.

- 5. Bied, om de kaderstellende rol van de gemeenteraad te verstrekken, het programma Buitenruimte en het IBOR ter vaststelling aan de gemeenteraad aan.*

reactie college

Het programma Buitenruimte zal als kaderstellend document ter vaststelling aan de gemeenteraad worden verstrekt. De nieuwe beheerplannen en het nieuwe IBOR zijn tactisch beleid en uitwerkingen van het nieuwe strategische beleid, zoals zal worden vastgelegd in het Programma Buitenruimte. Zoals bij conclusie 8 is aangegeven is uitvoering hiervan, door de gemeenteraad, gemandateerd aan het college. Daarom zullen de beheerplannen en het IBOR ter informatie aan de raad worden aangeboden.

- 6. Verwerk gevolgen van innovatieve toepassingen, zoals minder onderhoudskosten als gevolg van het inzetten van energiezuinige lampen, tijdig in de begroting zodat de gemeenteraad een accuraat beeld heeft van de te verwachte onderhoudskosten.*

reactie college

Wij nemen uw hierboven aangegeven aanbeveling over.

- 7. Bied de gemeenteraad, aanvullend op de documenten uit de P&C-cyclus, een jaarlijkse voortgangsrapportage aan waarin zij zowel inhoudelijk als financieel wordt geïnformeerd over de voortgang van projecten en andere relevante ontwikkelingen.*

reactie college

Aan de aanbeveling om de raad beter te informeren, is reeds, middels het MPSB, invulling gegeven. Het college heeft in de besloten commissie Stadsontwikkeling en -Beheer op 1 juli 2019 met het MPSB 2019 de raad geïnformeerd over de voortgang van de IBOR-projecten. Het college zal dit in de toekomst terugkerend, in principe eenmaal per jaar, doen.

- 8. Geef de aanbevelingen uit dit rapport een plek in het programma Buitenruimte en in de nieuwe beheerplannen.*

reactie college

Wij nemen uw aanbeveling over.

- 9. Maak de feitelijke vervangingstermijnen van groenvoorzieningen, verharding en openbare verlichting inzichtelijk en gebruik deze voor het opstellen van financiële prognoses voor benodigde investeringen voor de openbare ruimte op de middellange en lange termijn.*

reactie college

Deze aanbeveling zal door ons worden overgenomen bij het opstellen van het Programma Buitenruimte.

Ten slotte

Wij danken u voor uw constructief rapport. Wij betrekken uw bevindingen bij het op te stellen Programma Buitenruimte en de beheerplannen. Wij horen graag nog of onze reactie aansluit op uw verwachtingen en zien uit naar uw definitieve rapportage.

3-2 nawoord

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie, waarin het zoals verzocht, heeft gereageerd op alle conclusies en aanbevelingen. Uit de reactie van het college blijkt dat het college een deel van de conclusies niet onderschrijft, maar wel alle aanbevelingen goeddeels overneemt.

hoofdconclusies

Het college onderschrijft drie van de acht conclusies. Drie conclusies worden gedeeltelijk door het college overgenomen en twee conclusies worden niet onderschreven. De rekenkamer heeft nog enkele opmerkingen bij de reactie van het college.

In de reactie op conclusie 2 geeft het college aan dat uit het rapport niet te herleiden is in welk gebied de vervangingsachterstanden van groen zich manifesteert. In haar rapport geeft de rekenkamer aan dat deze achterstand voorkomt in zowel het centrum als woongebieden.

In conclusie 3 oordeelt de rekenkamer dat de monitoring van de kwaliteit op een aantal punten tekortschiet. Het college onderschrijft deze conclusie niet, maar erkent tegelijkertijd wel dat het nog geen algemeen toegepaste inspectiemethodiek heeft voor het bepalen van de technische kwaliteit van groen. Ten aanzien van openbare verlichting benoemt het college een aantal inspectiemethoden, maar deze hebben vooral betrekking op vervanging en niet op onderhoud. Ondanks de reactie van het college neemt het aanbeveling 4, die betrekking heeft op deze punten, overigens wel over.

Voorts geeft het college aan zich niet te herkennen in conclusie 6, waarin de rekenkamer constateert dat de begrotingen van onvoldoende kwaliteit zijn. Het college geeft hierbij aan dat de financiële overzichten in de beheerplannen niet zonder meer vergeleken kunnen worden met de uitgaven per jaar. De hoofdconclusie van de rekenkamer is echter gebaseerd op de verschillen tussen de werkelijke kosten en kredieten en de begroting die jaarlijks door de raad wordt vastgesteld. Voorts stelt het college dat de cijfers niet per jaar kunnen worden bekeken, omdat projecten een looptijd van meerdere jaren hebben. De rekenkamer constateert in haar rapport echter dat ook per saldo (van 2016 tot en met 2019) grote verschillen zijn tussen de begrote en werkelijke uitgaven en investeringen, met name bij de vervangingsprojecten. De rekenkamer acht deze verschillen, ook als de door het college gegeven verklaringen (zie reactie conclusie 5) grond hebben, dusdanig groot dat zij bij de conclusie blijft dat de ramingen van onvoldoende kwaliteit zijn.

Ten aanzien van conclusie 7 over de financiële langetermijnprognoses brengt het college enkele nuances aan en geeft het aan wel goed zicht te hebben op de financiën

voor de lange termijn en de feitelijke vervangingstermijnen. De rekenkamer constateert in haar onderzoek echter dat het college geen zicht heeft op na hoeveel jaar objecten werkelijk worden vervangen, oftewel de feitelijke vervangingstermijnen. Deze kunnen aanzienlijk afwijken van de theoretische afschrijvingstermijnen die het college hanteert.

Ook aan de conclusies ten aanzien van de informatievoorziening aan de raad (conclusie 8) brengt het college een aantal nuances aan. De rekenkamer benadrukt echter dat gezien de kaderstellende rol van de gemeenteraad er sprake dient te zijn van een systematische en actieve informatievoorziening aan de raad. Daarbij dient de raad niet alleen het Programma Buitenruimte vast te stellen. Gelet op de in de beheerplannen gemaakte keuzen dient zij zich ook expliciet te kunnen uitspreken over de inhoud van de beheerplannen. Dat in de raad gevoelens leven dat zij te weinig over beheer en onderhoud van de openbare ruimte wordt geïnformeerd, blijkt overigens al uit het gegeven dat in een zogeheten stemkastsessie een ruime meerderheid van de raadsleden een hoge prioriteit gaf aan een rekenkameronderzoek.

De rekenkamer is verheugd dat het college alle aanbevelingen goeddeels, op het laten vaststellen van de beheerplannen door de raad na, overneemt en deze een plek zal geven in het Programma Buitenruimte en het IBOR 2021-2025, die later dit jaar zullen worden vastgesteld. De rekenkamer zal de uitvoering van de aanbevelingen in de komende periode met interesse volgen.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

De openbare ruimte is een breed begrip en bestaat uit een diverse verzameling van zowel zichtbare als onzichtbare onderdelen in de buitenruimte, waaronder riolering, verharding, groen, civieltechnische kunstwerken (zoals tunnels en bruggen) en openbare verlichting.

Om de kwaliteit van de openbare ruimte te borgen, heeft de gemeente Capelle aan den IJssel kwaliteitsambities geformuleerd, waaraan onderdelen binnen de openbare ruimte dienen te voldoen. Tijdige vervanging is daarnaast noodzakelijk om de veiligheid en functionaliteit van de onderdelen van de openbare ruimte te kunnen waarborgen. Om overlast voor bewoners te beperken en om te besparen op uitvoeringskosten, worden projecten in de openbare ruimte zoveel mogelijk integraal uitgevoerd. Deze integrale aanpak is gebundeld in het integraal beheerplan openbare ruimte (hierna aangeduid met IBOR).

Na een stemkastsessie op 21 januari 2019 met de gemeenteraad van Capelle aan den IJssel over de programmering van onderzoek van de rekenkamer is IBOR als onderzoeksthema geselecteerd. Met dit onderzoek wil de rekenkamer inzicht geven in hoe de kwaliteit van de openbare ruimte en de financiële middelen zich tot elkaar verhouden. Het onderzoek is gericht op drie disciplines die voor een groot deel bepalend zijn voor de uitstraling van de openbare ruimte. Dit zijn de disciplines groen, verharding en openbare verlichting.

1-2 openbare ruimte in Capelle aan den IJssel

Het openbaar groen is een belangrijke factor in de uitstraling van de stad. Capelle aan den IJssel kent een aantal kleine parken en parkstroken; het Schollebos is het grootschalige groengebied in de stad. Naast bosgebied zijn er in de gemeente ook bomen, heesters, vaste planten en gras te vinden.²

Ook wegen, fietspaden, voetpaden en pleinen (samen: verharding) maken een belangrijk deel uit van de openbare ruimte. De helft van de verharding in de gemeente bestaat uit rijbanen en een derde bestaat uit voetpaden.³ Bij verharding kan onderscheid worden gemaakt tussen asfalt en elementenverharding (zoals klinkers en tegels). De gemeente Capelle aan den IJssel bevindt zich op zettingsgevoelig gebied. Dit is een proces in de bodem waarbij grond door druk van bovenaf wordt samengedrukt. Hierdoor moeten wegen en straten regelmatig worden opgehoogd.

Openbare verlichting zorgt ervoor dat het openbare leven na zonsondergang zo goed mogelijk blijft functioneren en zij moet bijdragen aan een veiligere woon- en

² Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Handboek Inrichting Openbare Ruimte', november 2013, p. 29.

³ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Kadernotitie Wegen', december 2010, p. 4.

leefomgeving. Er is een onderscheid tussen lichtmasten en armaturen. Een armatuur is het onderdeel van de lichtmast waar de lamp in wordt geplaatst.

Tabel 1-1 geeft het aantal objecten of oppervlakte, ook wel areaal genoemd, weer voor deze drie disciplines.⁴

tabel 1-1: areaal, stand eind 2019

discipline	onderdeel	omvang
verharding	asfalt	1.063.000 m2
	klinkers/tegels (elementen)	1.939.000 m2
openbare verlichting	masten	15.191 stuks
	armaturen	17.726 stuks
groen	oppervlakte	2.860.000 m2
	bomen	26.043 stuks

1-3 beleid en beheer openbare ruimte

1-3-1 inleiding

Een goed beheer van de openbare ruimte draagt bij aan de leefbaarheid in een gemeente. De visie op de openbare ruimte van de gemeente Capelle aan den IJssel richt zich op een welvarende en aantrekkelijke parkstad, waar de openbare ruimten goed zijn ingericht en onderhouden en waar water en groen belangrijke kwaliteiten vormen. Daarbij zijn het milieu, de betrokkenheid van de Capellenaar en de veiligheid in de openbare ruimte belangrijke speerpunten.⁵

In het coalitieakkoord 2018-2022 is opgenomen dat 'schoon, heel en veilig' en het behoud van het groene (en blauwe) karakter van Capelle de uitgangspunten blijven voor het onderhoud. Binnen de (beperkte) financiële mogelijkheden zal worden gezien in hoeverre het ambitieniveau kan worden verhoogd.⁶

1-3-2 wet- en regelgeving

Het beleid ten aanzien van de openbare ruimte dient te voldoen aan de geldende wet- en regelgeving. De gemeente heeft een algemene zorgplicht voor een veilige omgeving. Artikel 174 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt dat een gemeente aansprakelijk gesteld kan worden voor geleden schade als wegen of openbare verlichting in de openbare ruimte niet voldoen aan de gestelde eisen.⁷

Daarnaast heeft de gemeente op grond van artikel 15 en 16 van de Wegenwet een zorgplicht voor het in goede staat verkeren van de verhardingen die de gemeente in

⁴ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Jaarstukken 2019', 2 juni 2020 p. 195. De cijfers voor het areaal asfalt en elementenverharding zijn afkomstig uit de taakveldenrekening over 2018 omdat in de cijfers over 2019 dit onderscheid niet werd gemaakt. De totalen over 2018 en 2019 komen vrijwel overeen.

⁵ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Handboek Inrichting Openbare Ruimte', november 2013, p. 12.

⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Met het oog op morgen, Coalitieakkoord 2018-2022', juni 2018, p. 14.

⁷ Artikel 174 BW, lid 3.

beheer heeft.⁸ Daarnaast moeten basisgegevens worden geregistreerd, waarvoor doorgaans beheersystemen worden gebruikt.

Ten aanzien van groen heeft de gemeente op basis van artikel 162 een zorgplicht⁹ voor de gemeentelijke bomen en het openbaar groen binnen de gemeente. De gemeente heeft de wettelijke taak om deze zorgplicht toe te passen bij het beheren van het groen.¹⁰

1-3-3 beleidskader

De gemeente heeft een aantal overkoepelende plannen en visies opgesteld die gelden als kader voor de gehele openbare ruimte. Zo zijn in het Beleidskader Stedelijke Beheer (2005) de kwaliteitsambities ten aanzien van de openbare ruimte vastgelegd: een basis of sobere kwaliteit in de openbare ruimte zijn gezien de beperkte financiële middelen van die tijd het hoogst haalbare.¹¹

In 2010 zijn de Kadernotities Wegen en Openbare Verlichting vastgesteld en in 2011 de Groenvisie. Deze documenten beschrijven het beleid en de beoogde kwaliteit van de objecten. De Groenvisie wordt in paragraaf 2-2 nader toegelicht; de Kadernotities Wegen en Openbare Verlichting in respectievelijk paragraaf 3-2 en paragraaf 4-2.

In 2013 is het Handboek Inrichting Openbare Ruimte (HIOR) opgesteld. Het doel van dit handboek is om concrete handvatten te bieden voor (her-)inrichtingsplannen voor de openbare ruimte en voor integrale projecten.

In het HIOR wordt ook een visie geformuleerd ten aanzien van de inrichting van de openbare ruimte:¹²

- vergroten van de beeldkwaliteit van de openbare ruimte;
- rekening houden met doelgroepen en bewonersparticipatie;
- een goede beheerbaarheid van de openbare ruimte;
- een veilige openbare ruimte;
- een openbare ruimte die voor iedereen toegankelijk is;
- een duurzaam ingerichte openbare ruimte met veel water en groen.

Zowel het HIOR als het Beleidskader Stedelijk Beheer zijn bedoeld als kaderstellende en richtinggevende documenten voor plannen in de openbare ruimte. Hoewel het Beleidskader Stedelijk Beheer relatief oud is, geldt dit document samen met het HIOR als vigerend beleid voor de openbare ruimte.¹³

beleidskader Programma Buitenruimte

Bovenstaande beleidskaders en visies zullen in 2020 worden vervangen door het Programma Buitenruimte, dat onderdeel uitmaakt van de Stadsvisie (de Capelse versie van de Omgevingsvisie). Om invulling te geven aan dit programma hebben de afdelingen Stadsbeheer en Stadsontwikkeling de bestaande beleidskaders in 2019 geëvalueerd. De uitkomsten van de evaluatie vormen input voor het Programma

⁸ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Kadernotitie Wegen', december 2010, p. 5.

⁹ Dit artikel heeft niet specifiek betrekking op groen, maar uit dit artikel kan worden afgeleid dat de gemeente aansprakelijk kan worden gesteld als een persoon schade ondervindt als gevolg van nalatigheid of het niet nakomen van de wettelijke plichten van de gemeente.

¹⁰ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beheerplan Groen 2016-2020', augustus 2015, p. 7.

¹¹ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidskader Stedelijk Beheer', november 2005, p. 2.

¹² Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Handboek Inrichting Openbare Ruimte', november 2013, p. 12-13.

¹³ In het integraal beheerplan 2016-2020 wordt naar beide beleidsstukken als kaderstellende documenten verwezen.

Buitenruimte.¹⁴ Ook de uitkomsten en aanbevelingen van dit onderzoek zullen in het programma worden meegenomen.¹⁵

evaluatie beleid openbare ruimte¹⁶

In de evaluatie zijn vijf beleidskaders betrokken: Beleidskader Stedelijk Beheer (waar ook de kadernotities Wegen en Openbare Verlichting onder vallen), Handboek Inrichting Openbare Ruimte, Stedelijk Waterplan, Groenvisie en Bomenbeleidsplan. Voor de evaluaties is gebruik gemaakt van de input vanuit het Burgerpanel over de Openbare Ruimte (2017), de Bewonersenquête 2017 en gegevens van het Meldpunt Openbare Ruimte. Ook is een aantal gesprekken met betrokken medewerkers gevoerd.

Op basis van deze evaluatie doen de afdelingen Stadsbeheer en Stadsontwikkeling de volgende aanbevelingen aan het college over het onderhoud en vervangingen binnen de openbare ruimte:

variëren in onderhoudsniveaus

Uit de evaluatie is gebleken dat de ambitie voor het onderhoudsniveau soms lager ligt dan de ambitie voor het inrichtingsniveau. Maak een nieuwe onderhoudskaart met daarin een indeling van gebieden met verschillende onderhoudsniveaus.

onderzoek verband tussen waardering en IBOR projecten

Er is een verband tussen de waardering van de openbare ruimte door bewoners en de IBOR-projecten. Bij IBOR- projecten neemt de waardering voor de openbare ruimte toe, en daarna weer af. Er is verder onderzoek naar dit verband nodig.

evenwicht tussen investerings- en beheerkosten en budgetten op langere termijn

Uit de evaluatie blijkt dat op hoofdlijnen de gewenste beeldkwaliteit voldoet en dat de technische kwaliteit over het algemeen ook voldoet aan de gestelde kwaliteitsambities. Voor de langere termijn kunnen de slappe bodem (zettinggevoeligheid) en het plegen van duurzame investeringen effect hebben op de vervangingsbehoefte. De bijbehorende investeringskosten dienen in evenwicht te zijn met de beheerkosten voor de openbare ruimte.

meldingen opnemen in beheersysteem

Het aantal meldingen is de afgelopen jaren gestegen. Om beter zicht te krijgen op deze meldingen en de meldingen beter te kunnen afstemmen op elkaar, wordt geadviseerd om de meldingen op een kaart weer te geven en deze te integreren in het beheersysteem.

De evaluatie is op 12 november 2019 door het college vastgesteld en op 2 december 2019 in de commissie Stadsontwikkeling- en beheer (SOB) besproken.

Voor het opstellen van het Programma Buitenruimte is een projectgroep samengesteld, waarin vakdeskundigen uit zowel de afdeling Stadsontwikkeling als de afdeling Stadsbeheer plaatsnemen. Begin 2020 is gestart met het opstellen van het programma. Naar verwachting wordt halverwege 2020 het visiedeelte van het programma opgeleverd, tegelijkertijd met de oplevering van de Stadsvisie. Daarna zal

¹⁴ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Notitie evaluaties irt integraal programma buitenruimte', ongedateerd.

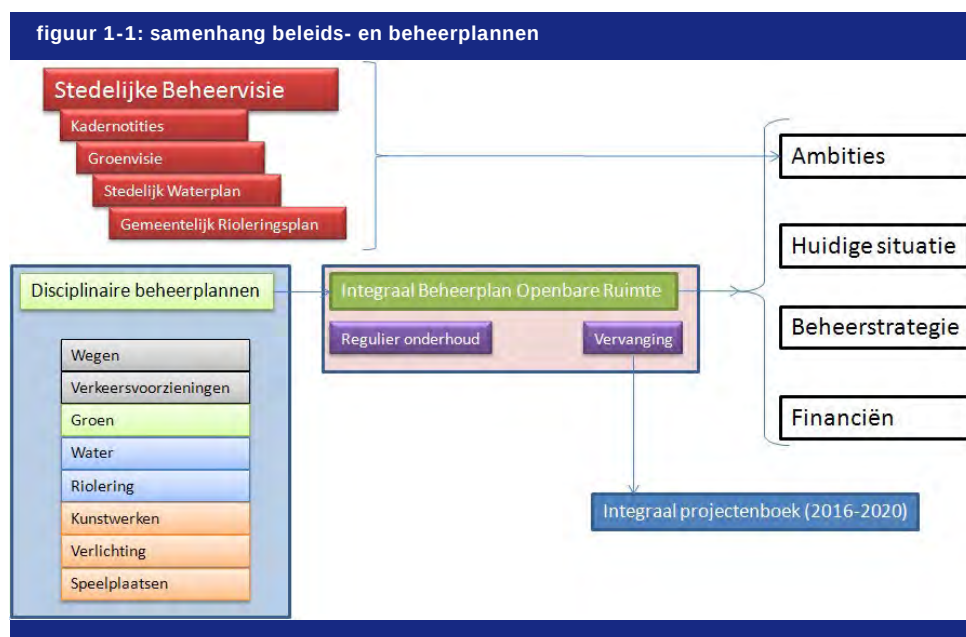
¹⁵ E-mail ambtenaar, 16 april 2020.

¹⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Evaluatie beleid buitenruimte', 21 oktober 2019.

het uitvoeringsgedeelte van het programma worden uitgewerkt.¹⁷ Op basis van deze Stadsvisie en de uitgangspunten hierin zullen de beheerplannen voor de nieuwe periode (2021-2025) worden vastgesteld.¹⁸

1-3-4 beheer openbare ruimte

Om uitvoering te geven aan de beleidskaders zijn beheerplannen opgesteld. In deze beheerplannen worden de ambities in de beleidskaders vertaald naar de uitvoering. Figuur 1-1 geeft de samenhang tussen de beleids- en beheerplannen weer.¹⁹ Het integrale beheerplan wordt onder de figuur toegelicht. De disciplinaire beheerplannen voor groen, verharding en openbare verlichting komen respectievelijk in hoofdstuk 2, 3 en 4 aan de orde.



bron: Integraal Beheerplan Openbare Ruimte 2016-2020, augustus 2015, p. 7.

Integraal Beheerplan Openbare Ruimte

De gemeente werkt sinds 2008 met een integraal beheerplan voor de openbare ruimte, oftewel IBOR. In dit plan wordt het beheer van de openbare ruimte beschreven. Het uitgangspunt is dat projecten zoveel mogelijk integraal worden uitgevoerd. Hiermee wordt beoogd de kwaliteit van de openbare ruimte te verbeteren, zorgvuldig om te gaan met de kapitaalgoederen (en zo kapitaalvernietiging te voorkomen) en hinder voor burgers te beperken.²⁰ Naast dat dit integrale beheerplan de uitvoering van integrale projecten beschrijft, komt in dit beheerplan ook de uitvoering van het onderhoud aan de orde. De term IBOR kan op verschillende manieren worden uitgelegd. In onderstaand kader wordt de term IBOR nader toegelicht.

¹⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel, collegevoorstel 'Evaluatie beleid Buitenruimte, Kwaliteitsimpuls Buitenruimte en Programma Buitenruimte', 12 november 2019, p. 5.

¹⁸ Naar verwachting zal het Programma Buitenruimte worden uitgesteld door de corona crisis.

¹⁹ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Integraal Beheerplan Openbare Ruimte 2016-2020', augustus 2015, p. 7.

²⁰ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Integraal Projectenboek, IBOR 2016-2020', augustus 2015, p. 8.

IBOR

IBOR staat voor integraal beheerplan openbare ruimte. De afkorting IBOR wordt in gemeentelijke documenten echter op verschillende manieren uitgelegd. In het document IBOR fase 1 en het IBOR projectenboek 2016-2020 wordt gesproken over een integraal bestedingsplan, terwijl in andere documenten de term integraal beheerplan wordt gebruikt. Deze laatste term is breder en betreft niet alleen bestedingen (investeringen) in de openbare ruimte, maar het gehele beheer, waaronder ook onderhoud. Omdat dit onderzoek betrekking heeft op het beheer van de openbare ruimte in de brede zin, hanteert de rekenkamer in dit onderzoek de term 'integraal beheerplan openbare ruimte'.

De term IBOR kan op drie manieren worden geïnterpreteerd.

IBOR als integraal beheerplan openbare ruimte

Het integraal beheerplan geeft een overkoepelend beeld van het onderhoud van (onderdelen binnen) de openbare ruimte en de vervangingsopgave. Het IBOR bestaat uit een integraal beheerplan en een projectenboek. Het integraal beheerplan heeft betrekking op de strategie en kwaliteit ten aanzien van zowel onderhoud als vervanging in de openbare ruimte. Als er wordt verwezen naar het IBOR in de zin van integraal beheerplan, dan gaat dit zowel over (dagelijks) onderhoud als over vervangingswerkzaamheden (groot onderhoud).

IBOR-project als integraal project

Het IBOR-projectenboek heeft specifiek betrekking op integrale vervangingsprojecten. Een voorbeeld van een integraal project is het vervangen van bestrating, waarbij ook gelijk het groen langs de weg en de lichtmasten worden vervangen. Naast integrale projecten zijn er ook singuliere projecten. Deze projecten hebben betrekking op één discipline. Een voorbeeld van een singulier project is het vervangen van lichtmasten, omdat de technische levensduur is verstreken. Nadat een IBOR project is afgerond, loopt het onderhoud mee in de normale cyclus en wordt er geen onderscheid meer gemaakt tussen onderdelen in de openbare ruimte die integraal of singulier zijn vervangen.

IBOR als reserve IBOR

Ten slotte is er een reserve IBOR. Dit is hetzelfde als de reserve Openbare Ruimte. De reserve komt nader aan bod in hoofdstuk vijf.

integrale projecten

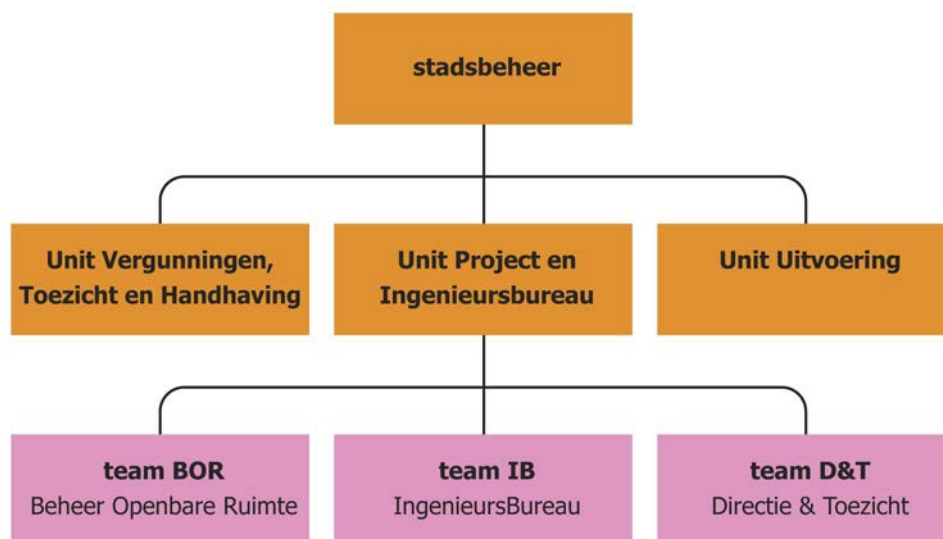
Voor het opstarten van een integraal project zijn riolering en/of wegen veelal leidend. Dit komt door de grote impact van vervanging hiervan op de buitenruimte. Andere disciplines worden vaak vanuit praktische overwegingen betrokken bij een vervangingsproject, waardoor een gebied integraal kan worden aangepakt. Met name bij ophoogprojecten van verharding zullen andere disciplines als groen, speelplaatsen en openbare verlichting mee moeten gaan. Wanneer een project wordt gestart, hangt af van de afschrijvingstermijn van het onderdeel, de gemeten zetting in het gebied en actuele (inspectie)gegevens over de kwaliteit.

Onderdeel van IBOR is het integraal projectenboek, waarin de geplande projecten voor de komende periode zijn opgenomen. Daarnaast is er per discipline een beheerplan opgesteld. Het IBOR wordt voor een periode van vijf jaar vastgesteld. Het huidige IBOR geldt voor de periode 2016-2020. Het IBOR 2021-2025 is in voorbereiding.

1-4 organisatie

Het beheer van de openbare ruimte valt onder de afdeling Stadsbeheer. Figuur 1-2 geeft op hoofdlijnen het organogram van deze afdeling weer.

figuur 1-2 organogram afdeling Stadsbeheer²¹



bron: organogram opgesteld door Rekenkamer Capelle aan den IJssel op basis van interviews met ambtenaren.

De afdeling Stadsbeheer bestaat uit drie units: de unit Vergunningen, Toezicht en Handhaving, de unit Project en Ingenieursbureau (P&I) en de unit Uitvoering. Het Project- & Ingenieursbureau neemt het initiatief voor het afstemmen van de werkzaamheden met betrekking tot vervanging en onderhoud. P&I bestaat uit een team Ingenieursbureau (IB), een team Beheer Openbare Ruimte (BOR) en een team Directie en Toezicht (D&T). Het team BOR stelt de integrale projecten voor. In het team BOR zijn per discipline een of meerdere beheerders werkzaam.²² Team IB verzorgt de voorbereiding van de uitvoering van deze projecten. Het team D&T houdt toezicht op projecten en werkzaamheden. Het toezicht op het dagelijks en verzorgend onderhoud wordt uitgevoerd door de unit Uitvoering.²³

1-5 financiën

Voor het plegen van onderhoud en vervangingen in de openbare ruimte is voor de periode 2016- 2020 bijna € 54 miljoen begroot. Figuur 1-3 geeft een overzicht van de geschatte beschikbare en benodigde middelen in die periode, die bij het opstellen van het IBOR 2016-2020 zijn begroot. Hier vallen niet alleen onderhoudskosten onder, maar ook kapitaallasten en vaste lasten (zoals personeelslasten). Voor de discipline groen is in totaal naar verwachting ruim € 20 miljoen benodigd, voor verharding bijna € 18 miljoen en voor openbare verlichting bijna € 5 miljoen.

²¹ Organogram opgesteld door Rekenkamer Capelle aan den IJssel op basis van interviews met ambtenaren.

²² Interview ambtenaar.

²³ Interview ambtenaren.

figuur 1-3: budgetoverzicht 2016-2020

Budgetoverzicht 2016-2020			
	Beschikbaar	Benodigd	Verschil
Verharding	21.299.520	17.890.883	3.408.637
Verkeersvoorzieningen	4.226.413	3.938.845	287.568
Groen	19.819.086	20.743.910	-924.824
Water	2.033.930	1.497.214	536.716
Civieltechnische kunstwerken	3.358.375	3.294.587	63.788
Openbare verlichting	5.767.200	4.930.685	836.515
Speelplaatsen	1.335.980	1.630.466	-294.486
	57.840.504	53.926.589	3.913.915

bron: Integraal Beheerplan Openbare Ruimte 2016-2020, 28 augustus 2015, p.26.

Afgaande op bovenstaand figuur blijkt dat voor het beheer van de openbare ruimte in totaal ruim € 3,9 miljoen meer beschikbaar is dan benodigd voor de periode 2016-2020. Wel lijkt er een tekort te ontstaan voor de discipline groen. Het hierboven getoonde bedragen uit het integraal beheerplan vormen echter de basis voor latere besluitvorming, maar zijn niet bindend. Desalniettemin rijst de vraag in hoeverre de financiële middelen voor de openbare ruimte toereikend zijn en in hoeverre hiermee kan worden voldaan aan de beoogde kwaliteit van de openbare ruimte die de gemeente nastreeft.

1-6 doel- en vraagstelling

1-6-1 doelstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek na te gaan in hoeverre de beschikbare financiële middelen toereikend zijn om de gemeentelijke kwaliteitsambities met betrekking tot verharding, groen en openbare verlichting te realiseren en of de informatievoorziening aan de raad hierover adequaat is.

1-6-2 vraagstelling

centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

In welke mate zijn de beschikbare financiële middelen toereikend om de gemeentelijke kwaliteitsambities met betrekking tot verharding, groen en openbare verlichting te realiseren en wordt de raad hierover adequaat geïnformeerd?

deelvragen

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in vijf deelvragen:

- 1 Welke kwaliteitsambities hanteert de gemeente ten aanzien van onderhoud en vervanging van groen, verharding en openbare verlichting?
- 2 In welke mate vindt adequate monitoring van de kwaliteit plaats?
- 3 Wordt het gewenste kwaliteitsniveau voor groen, verharding en openbare verlichting gehaald?
- 4 Zijn de vrijgemaakte financiële middelen toereikend om het gewenste kwaliteitsniveau te halen?

- 5 Zullen de middelen op de langere termijn toereikend zijn om het gewenste kwaliteitsniveau te halen?
- 6 Is de informatievoorziening aan de gemeenteraad ten aanzien van het beheer van de disciplines groen, verharding en openbare verlichting adequaat?

1-6-3 normenkader

Per deelvraag heeft de rekenkamer een of meerdere normen ontwikkeld. Tabel 1-2 geeft het normenkader weer.

tabel 1-2: normenkader

deelvraag	norm
1 Welke kwaliteitsambities hanteert de gemeente ten aanzien van onderhoud en vervanging van groen, verharding en openbare verlichting?	De gemeente heeft kwaliteitsambities opgesteld voor groen. De gemeente heeft kwaliteitsambities opgesteld voor verharding. De gemeente heeft kwaliteitsambities opgesteld voor openbare verlichting.
2. In welke mate vindt adequate monitoring van de kwaliteit plaats?	De kwaliteit wordt systematisch gemonitord. Aan de hand van de gemeten kwaliteit wordt het te plegen onderhoud en vervanging bepaald. De resultaten uit de monitoring zijn vastgelegd en te raadplegen.
3 Wordt het gewenste kwaliteitsniveau voor groen, verharding en openbare verlichting gehaald?	De kwaliteitsambities ten aanzien van onderhoud worden gehaald. De kwaliteitsambities ten aanzien van vervangingen worden gehaald. De ambities ten aanzien van de door burgers ervaren kwaliteit worden gehaald.
4. Zijn de vrijgemaakte financiële middelen toereikend om het gewenste kwaliteitsniveau te halen?	De benodigde middelen om de kwaliteitsambities te halen zijn bekend. De beschikbare middelen en te maken kosten sluiten op elkaar aan.
5. Zullen de middelen op de langere termijn toereikend zijn om het gewenste kwaliteitsniveau te halen?	De financiële prognoses zijn realistisch en toereikend om de gewenste kwaliteitsambities te realiseren. De gemeente heeft inzicht in langetermijnontwikkelingen en prognoses.
6 Is de informatievoorziening aan de gemeenteraad ten aanzien van het beheer van de disciplines groen, verharding en openbare verlichting adequaat?	De informatievoorziening aan de raad is volledig. De informatievoorziening aan de raad is navolgbaar.

1-7 afbakening onderzoek

Het onderzoek richt zich primair op de huidige planperiode, namelijk 2016 tot en met 2020. Waar relevant betreft de rekenkamer gegevens en informatie van voor deze periode, bijvoorbeeld als het gaat om vigerend beleid dat voor 2016 is vastgesteld. Met betrekking tot de onderzoeksvraag over de financiële middelen op de langere termijn kijkt de rekenkamer vooruit.

1-8 leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk twee tot en met vier behandelen ieder een discipline. Hoofdstuk twee gaat in op de kwaliteit van de discipline groen, hoofdstuk drie gaat in op de kwaliteit van verharding en hoofdstuk vier heeft betrekking op de kwaliteit van de openbare verlichting. Ieder hoofdstuk is op dezelfde manier opgebouwd. In deze hoofdstukken komt eerst het beleid aan de orde, gevolgd door de beheerstrategie om de kwaliteit te monitoren en vervolgens gaat de rekenkamer in op de kwaliteit van de objecten in de buitenruimte en in hoeverre hiermee wordt voldaan aan de kwaliteitsambities. In hoofdstuk vijf staan de financiën ten aanzien van het beheer van de drie disciplines centraal. Ten slotte komt in hoofdstuk zes de informatievoorziening aan de raad aan de orde.

schuingedrukte teksten

Op een aantal plaatsen in de nota is aan het begin van een paragraaf een cursieve tekst opgenomen. Deze cursieve tekst vormt de conclusie van de betreffende (sub)paragraaf.

gekleurde kaders

In de nota zijn roze en gele tekstblokken te vinden. De roze tekstblokken bevatten cruciale informatie voor het interpreteren van de analyses die de rekenkamer uitvoerde. De gele tekstblokken bevatten aanvullende informatie die voor de oordeelsvorming niet essentieel is, maar een nadere toelichting geeft over bijvoorbeeld gebruikte begrippen en documenten.



2 kwaliteit groen

2-1 inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op het beleid en de kwaliteit van het groen in de openbare ruimte. Er wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Welke kwaliteitsambities hanteert de gemeente ten aanzien van onderhoud en vervanging van groen?
- 2 In welke mate vindt adequate monitoring van de kwaliteit van het groen plaats?
- 3 Wordt het gewenste kwaliteitsniveau voor groen gehaald?

De rekenkamer hanteert bij de behandeling van deze vragen de volgende normen.

tabel 2-1: normen

normen	paragraaf
<i>opstellen kwaliteitsambities</i>	
De gemeente heeft kwaliteitsambities opgesteld voor groen.	2-2-2
<i>monitoren en vastleggen kwaliteit</i>	
De kwaliteit wordt systematisch gemonitord door de gemeente.	2-3-2
Aan de hand van deze monitoring wordt het te plegen onderhoud en vervanging bepaald.	2-3-2
De resultaten uit de monitoring zijn vastgelegd en te raadplegen.	2-3-3
<i>kwaliteit</i>	
De kwaliteitsambities ten aanzien van onderhoud worden gehaald.	2-4-2, 2-4-3
De kwaliteitsambities ten aanzien van vervangingen worden gehaald.	2-4-3
De ambities ten aanzien van de door burgers ervaren kwaliteit worden gehaald.	2-4-4

In paragraaf 2-2 komen het beleid en de ambities van de gemeente ten aanzien van groen aan de orde. De manier waarop invulling wordt gegeven aan dit beleid en de manier waarop de kwaliteit wordt gemonitord, wordt in paragraaf 2-3 behandeld. In paragraaf 2-4 komt vervolgens de kwaliteit van het groen aan de orde.

2-2 beleid

Het vigerende beleid voor groenvoorzieningen is vastgelegd in de Groenvisie uit 2011. De Groenvisie geeft een langetermijnvisie op het openbaar groen. Ten aanzien van onderhoud is het uitgangspunt 'eenvoudig en doelmatig'. In het Bomenbeleidsplan is de langetermijnvisie op het beheer van bomen vastgelegd. Hierbij is het uitgangspunt om gezonde en veilige bomen te krijgen en te behouden.

De gemeente heeft kwaliteitsambities opgesteld voor het onderhoud van groen. In woongebieden en in het centrum geldt de kwaliteitsambitie basis, in de andere gebieden geldt

de kwaliteitsambitie sober. In oktober 2017 is de kwaliteitsambitie in het centrum verhoogd van basis naar hoog, maar het onderhoud is hier nog niet op aangepast.

Om de kwaliteit te waarborgen heeft de gemeente vervangingstermijnen geformuleerd: eens in de 20, 25 of 30 jaar moeten groenvoorzieningen worden vervangen. Deze vervangingen dienen zoveel mogelijk integraal plaats te vinden.

2-2-1 beleidskader

In deze paragraaf wordt het beleidskader voor groenvoorzieningen beschreven. Overkoepelende beleidskaders die voor de gehele openbare ruimte gelden, zoals het Handboek Inrichting Openbare Ruimte, zijn al eerder in hoofdstuk 1 aan bod gekomen.

Het vigerende beleid voor groenvoorzieningen is vastgelegd in de Groenvisie.²⁴ Deze is in 2011 vastgesteld en is een langetermijnvisie op het openbaar groen. De visie luidt als volgt: 'Het Capelse groen draagt bij aan een afwisselende, herkenbare en waarde(n)volle woon- en leefomgeving door cultuur historisch groen te koesteren, ruimte te bieden voor ecologie en recreatie en door het eigen groene karakter van de wijken centraal te stellen. Duurzaamheid, veiligheid en beheerbaarheid gelden hierbij als randvoorwaarde.'²⁵

In de Groenvisie zijn beleidslijnen geformuleerd voor een breed palet aan thema's, zoals het ontwerp en inrichting van het groen, beheer en onderhoud, bomen en duurzaamheid en milieu. Ten aanzien van beheer en onderhoud is het uitgangspunt 'eenvoudig en doelmatig'. De Groenvisie is bedoeld richtinggevend te zijn voor het opstellen van beheer- en werkplannen en het geven van een langetermijnvisie op het openbaar groen.

In 2013 is de Groenvisie geëvalueerd. Uit de evaluatie is gebleken dat de beleidslijnen uit de Groenvisie nog actueel zijn, een goede basis vormen voor de uitvoering van het groenbeleid en daarmee toepasbaar is voor het beheerplan.²⁶

Op basis van bevindingen uit de Groenvisie is in 2013 een nieuw bomenbeleid opgesteld, het Bomenbeleidsplan.²⁷ Met het bomenbeleid wordt onder andere ingezet op een gevarieerd bomenbestand met gezonde en veilige bomen, een goede bescherming van bijzondere bomen en betrokkenheid van inwoners. Monumentale en waardevolle bomen hebben bijzondere aandacht bij het beheer en onderhoud van bomen.

2-2-2 kwaliteitsambities

kwaliteitsambitie voor onderhoud

Het onderhoud van de groenvoorzieningen is erop gericht groenvoorzieningen zo lang mogelijk in stand te houden. Het groen mag geen sociale onveiligheid veroorzaken. De groenvoorzieningen moeten voldoen aan de begrippen 'schoon, heel en veilig'.

Aan het beheer en onderhoud van de groenvoorzieningen heeft de gemeente kwaliteitsambities gekoppeld. De openbare ruimte in Capelle aan den IJssel is

²⁴ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Groenvisie 2011', april 2011.

²⁵ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Groenvisie 2011', april 2011, p. 12.

²⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beheerplan Groen 2016-2020', augustus 2015, p. 10.

²⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Bomenbeleidsplan', maart 2013.

ingedeeld in verschillende typen gebieden, zoals bedrijven, wonen en bijzondere voorzieningen. Deze gebieden worden ook wel structuurelementen genoemd. Per structuurelement wordt een kwaliteitsambitie bepaald.

structuurelementen

De gemeente Capelle aan den IJssel maakt onderscheid tussen de volgende structuurelementen, oftewel type gebieden:

- Wonen. Hieronder vallen de woonwijken.
- Bedrijven:
 - bedrijventerreinen;
 - kantorenlocaties.
- Bovenwijkse voorzieningen. Hieronder vallen groenvoorzieningen in de gemeente, zoals het Schollebos.
- Bijzondere voorzieningen:
 - centrum. Het centrum van Capelle aan den IJssel bestaat uit winkelcentrum De Koperwiek, het gemeentehuis, het Stadsplein en een aantal parkeervoorzieningen.²⁸
 - overig. Hieronder vallen bijvoorbeeld de historische kernen. De gemeente kent een aantal oude (vooroorlogse) buurten. Rondom het kruispunt Dorpsstraat/Kerklaan bevindt zich bijvoorbeeld de oudste dorpskern van Capelle.²⁹ Ook OV-locaties en wijkcentra vallen hieronder.
- Hoofdwegen:
 - hoofdwegen. Dit zijn de stroomwegen die door de gehele gemeente lopen.
 - wijkwegen. Dit zijn wegen in woonwijken. Ook fietspaden vallen hieronder.

De kwaliteitsambities zijn door de gemeente vastgesteld. De methodiek die de gemeente Capelle aan den IJssel toepast voor het bepalen van de kwaliteitsambities is afkomstig van CROW en wordt in onderstaand kader toegelicht.

CROW-systematiek

De kwaliteitsambities zijn vastgesteld op basis van het CROW. Het CROW is het nationaal kennisplatform voor infrastructuur verkeer, vervoer en openbare ruimte. Het CROW stelt publicaties op met richtlijnen voor kwaliteitsambities. Uit deze kwaliteitsambities volgen kwaliteitsniveaus. De gemeente Capelle aan den IJssel hanteerde voor het IBOR 2016-2020 de CROW Kwaliteitscatalogus openbare ruimte 2013. Het CROW onderscheidt de volgende vijf kwaliteitsniveaus:³⁰

- A+: zeer hoog, nieuwe objecten worden op dit niveau aangelegd;
- A: hoog, goed onderhouden, bijna niets op aan te merken;
- B: basis, functioneel, voldoende onderhouden, wel wat op aan te merken;
- C: laag, sober, onrustig beeld, discomfort of enige vorm van hinder;
- D: zeer laag, onvoldoende onderhouden, flinke achterstanden.

Om de kwaliteit in de openbare ruimte te kunnen meten, is per discipline een aantal beeldmeetlatten vastgelegd. Een beeldmeetlat is een aspect waar een object op wordt beoordeeld. Een van de beeldmeetlatten van groen is bijvoorbeeld onkruid in beplanting. Per beeldmeetlat wordt een score gegeven van A+ tot D. Deze systematiek wordt voor alle disciplines in de buitenruimte gebruikt.

²⁸ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Handboek Inrichting Openbare Ruimte', november 2013, p. 40.

²⁹ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Handboek Inrichting Openbare Ruimte', november 2013, p. 42.

³⁰ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Integraal Beheerplan Openbare Ruimte 2016-2020', augustus 2015, p. 10.

De gemeente heeft voor groen de volgende kwaliteitsambities vastgesteld. Voor het onderhoud van de groenvoorzieningen in woongebieden en in het centrum geldt de kwaliteitsambitie basis (kwaliteitsniveau B). In de andere gebieden, zoals bedrijfsgebieden en wegen, geldt het kwaliteitsniveau C (sober). De kwaliteitsambities zijn weergegeven in tabel 2-2.³¹

tabel 2-2: kwaliteitsambitie groen

wonen	bedrijven		boven-wijks	bijzondere voorzieningen		hoofdwegen	
	bedrijven	kantoor		centrum	overig	hoofdw.	wijkw.
basis (B)	sober (C)	sober (C)	sober (C)	basis (B)	sober (C)	sober (C)	sober (C)

De kwaliteitsniveaus voor groen zijn de afgelopen jaren aangepast. In de periode 2011-2015 gold in het centrum ook kwaliteitsambitie C (sober), welke in de periode 2016-2020 is verhoogd naar kwaliteitsniveau B (basis). In oktober 2017 heeft de raad besloten tot het verhogen van het ambitieniveau van 'bijzondere voorzieningen' te verhogen van kwaliteitsniveau B naar niveau A.³² Voor deze verhoging van het kwaliteitsniveau wordt jaarlijks een bedrag vrijgemaakt. Hoewel dit in 2017 al is besloten, is deze aanpassing nog niet verwerkt in het onderhoud van het groen. Dit zal gebeuren wanneer de werkzaamheden in het centrum afgerond zijn, zo geven ambtenaren desgevraagd aan.³³

Om de verschillende kwaliteitsniveaus te illustreren, is in figuur 2-1 een beeldmeetlat opgenomen die per kwaliteitsniveau de staat van beplanting weergeeft. Het betreft de beeldmeetlat voor het beoordelen van kaal oppervlak in beplanting. Zoals uit de beeldmeetlat blijkt, is er bij onderhoud op B-niveau in beperkte mate kaal oppervlak en bij onderhoud op C-niveau relatief veel kaal oppervlak. In bijlage 7 is nog een aantal voorbeelden van beeldmeetlatten voor het beoordelen van de kwaliteit van groen opgenomen.

figuur 2-1: beeldmeetlat beplanting

Groen-beplanting-heesters-gesloten heesters-kaal oppervlak

Verrekenen op frequentie via RAW-werkcategorie 51.48.33				
A+	A	B	C	D
				
Er is geen kaal oppervlak.	Er is weinig kaal oppervlak.	Er is in beperkte mate kaal oppervlak.	Er is redelijk veel kaal oppervlak.	Er is veel kaal oppervlak.
kaal oppervlak 0% per 100m ²	kaal oppervlak ≤ 5% per 100m ²	kaal oppervlak ≤ 10% per 100m ²	kaal oppervlak ≤ 25% per 100m ²	kaal oppervlak > 25% per 100m ²
Meetinstructie:				

bron: CROW kwaliteitscatalogus openbare ruimte 2013

³¹ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beheerplan Groen 2016-2020', augustus 2015, p. 11, bewerking rekenkamer.

³² Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Voorstel kwaliteitsimpuls openbare ruimte', oktober 2017.

³³ Interview ambtenaren.

kwaliteitsambitie voor vervanging

Voor het vervangen van groen zijn geen kwaliteitsambities vastgesteld zoals bij onderhoud. Versleten groen is onderhoudsintensief en doet rommelig aan. Om dit te voorkomen en de kwaliteit van het groen te waarborgen, heeft de gemeente termijnen geformuleerd waarna het groen vervangen moet worden. Deze termijnen komen overeen met de vervangingstermijnen voor verharding, omdat objecten binnen de disciplines vaak tegelijkertijd worden vervangen. De termijnen betreffen 20, 25 of 30 jaar, afhankelijk van de zettinggevoeligheid van de buurt.³⁴ Deze termijnen bedroegen voorheen 15, 20 en 25 jaar, maar zijn onlangs verhoogd toen uit onderzoek van de gemeente bleek dat verhardingen langer meegaan dan voorheen verwacht.³⁵ Daarnaast dienen beplantingsvakken die versleten zijn zoveel mogelijk binnen integrale projecten vervangen te worden.³⁶

2-3 monitoring van kwaliteit

De beeldkwaliteit van het groen wordt adequaat gemonitord. Het dagelijks onderhoud van groenvoorzieningen is uitbesteed aan een aannemer. Deze aannemer bepaalt op basis van het door de gemeente opgestelde prestatiebestek of onderhoud nodig is. Middels een periodieke schouw controleert de gemeente of de uitvoering conform het prestatiebestek is en of het groen voldoet aan het gestelde kwaliteitsniveau. Onderhoud aan bomen vindt plaats naar aanleiding van een periodieke inspectie door een onafhankelijke inspecteur. De toezichthoudende afdeling van de gemeente controleert de uitvoering van het onderhoud door de aannemer. Daarnaast vindt er onderhoud plaats aan de hand van meldingen door burgers.

De gemeente past echter geen adequate technische inspectie toe om de vervangingsbehoefte te bepalen. Vervanging van groen vindt niet plaats naar aanleiding van monitoring, maar op basis van waarnemingen van ambtenaren en aannemers. De vervangingstermijnen die de gemeente heeft geformuleerd, worden niet gebruikt voor het bepalen van de vervangingsbehoefte. Ook vindt er geen periodiek inspectie plaats om de benodigde vervangingen vast te stellen. De rekenkamer constateert dat de monitoring op dit punt onvoldoende adequaat is. Wel wordt voorafgaand aan nieuwe planperiode middels een globale schouw de staat van het groen onderzocht, waarvan de resultaten worden gebruikt als input voor de nieuwe IBOR projecten.

De gegevens over de beeldkwaliteit van het groen zijn op een adequate manier vastgelegd en te raadplegen door ambtenaren. De resultaten van de periodieke schouw worden vastgelegd in een beheersysteem en worden verwerkt in managementrapportages. De meldingen van burgers worden integraal geregistreerd en gebruikt als input voor de voor- en najaarsnota. Door het ontbreken van adequate monitoring van de vervangingsbehoefte van groenvoorzieningen zijn op dit punt geen gegevens beschikbaar die geraadpleegd kunnen worden.

2-3-1 inleiding

In deze paragraaf komt de monitoring van de kwaliteit van groenvoorzieningen aan de orde. In paragraaf 2-3-2 wordt de uitvoering en monitoring beschreven voor zowel onderhoud als voor vervanging. In paragraaf 2-3-3 komt aan de orde in hoeverre resultaten van deze monitoring worden vastgelegd en te raadplegen zijn.

³⁴ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beheerplan Groen 2016-2020', augustus 2015, p. 11.

³⁵ Interview ambtenaren.

³⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beheerplan Groen 2016-2020', augustus 2015, p. 11.

2-3-2 uitvoering en monitoring

onderhoud

Dagelijks onderhoud is noodzakelijk om het groen 'schoon, heel en veilig' te houden. Het dagelijks onderhoud bestaat onder andere uit het maaien van bermen en gazons, het schoffelen van de plantenbakken en het bestrijden van onkruid op verharding.³⁷ Een onderdeel van het dagelijks onderhoud is inboet. Hieronder valt bijvoorbeeld het vervangen van enkele vergane planten in een plantenbak.

toezicht op prestatiebestek

Het onderhoud van groenvlakken is uitbesteed aan een aannemer. De aannemer bepaalt op basis van de beeldkwaliteit of onderhoud nodig is. In het prestatiebestek is de te behalen beeldkwaliteit als resultaatverplichting beschreven. In de eerste plaats is het dus de aannemer die de kwaliteit van het groen monitort. Voor een aantal onderdelen, zoals onderhoud aan ruig gras, is het resultaat lastig te meten; in dat geval is gekozen voor een frequentie in plaats van een resultaatverplichting.³⁸

De unit Uitvoering van de gemeente houdt toezicht op de aannemer en op de uitvoering van het prestatiebestek. De aannemer wordt gecontroleerd op het behaalde resultaat.³⁹ Deze controle wordt een schouw genoemd en wordt uitgevoerd conform de systematiek van het CROW. De schouw werkt als volgt. De gemeente is opgedeeld in drie geografische percelen.⁴⁰ Per perceel wordt elke vier weken 10% van het oppervlakte op random wijze geselecteerd voor controle. Deze steekproef dient representatief te zijn voor de gehele buurt. In de kwaliteitscatalogus van CROW staan alle technische eisen waar qua dagelijks onderhoud aan moet worden voldaan. Als hier niet aan wordt voldaan, kan dit leiden tot een boete voor de aannemer.⁴¹ Desgevraagd geeft een ambtenaar aan dat er gemiddeld zes keer per jaar een boete wordt gegeven. De boetes variëren tussen de € 500 en € 4.000.⁴²

inspectie bomen⁴³

Onderhoud van bomen valt niet onder het bovengenoemde prestatiebestek. Alle bomen worden eens in de drie jaar aan een visuele inspectie (BoomVeiligheidsControle) onderworpen⁴⁴, op basis waarvan onderhoud of vervanging wordt gepleegd. Deze inspectie wordt uitgevoerd door een onafhankelijke inspecteur.

Het onderhoudsproces is als volgt:

- 1 Inventariseren: alle bomen worden aan een visuele inspectie (BoomVeiligheidsControle) onderworpen. Gelijktijdig wordt een inventarisatie van het noodzakelijk onderhoud uitgevoerd en vastgelegd. Hierbij gelden de normen in het Handboek Bomen van het Norminstituut Bomen.

³⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beheerplan Groen 2016-2020', augustus 2015, p. 17.

³⁸ Interview ambtenaren.

³⁹ Schriftelijke beantwoording vragen ambtenaren, ontvangen op 5 juni 2019.

⁴⁰ Globaal zijn de Algeraweg en de Abram van Rijckevorselweg de scheidingslijnen van de 3 percelen. Bron: interview ambtenaren

⁴¹ Interview ambtenaren.

⁴² E-mail ambtenaar, 2 maart 2020.

⁴³ Schriftelijke beantwoording vragen door ambtenaren, ontvangen per mail op 5 juni 2019 en 7 februari 2020.

⁴⁴ Indien een (eerdere) inspectie of schouw daar aanleiding toe geeft, worden bomen frequenter dan eenmaal per 3 jaar geïnspecteerd.

- 2 Besluiten: op basis van de inventarisatie wordt per boom besloten welke maatregelen er genomen moeten worden: snoei, nader onderzoek, kap.
- 3 Voorbereiden: alle besluiten worden omgezet in een (deel)opdracht naar een aannemer.
- 4 Uitvoeren: een aannemer voert de werkzaamheden uit.

De aannemer die de bomen snoeit, meldt het aan de toezichthouder als deze het onderhoud heeft afgerond. De toezichthouder controleert vervolgens de werkzaamheden van de aannemer.

meldingen burgers

Daarnaast wordt op basis van meldingen van burgers onderhoud gepleegd. Inwoners hebben de mogelijkheid om gebreken in de buitenruimte te melden. Deze meldingen kunnen binnenkomen via bijvoorbeeld de telefoon, sociale media of de website van de gemeente Capelle aan den IJssel. De meest urgente meldingen worden direct opgelost. De top 10 van de meldingen wordt uitgevoerd door het snelherstelteam: een eigen dienst die is ingericht om (herstel)meldingen te behandelen en op te lossen.⁴⁵ De rest van de meldingen neemt de aannemer mee in de reguliere onderhoudsronde.

onderhoud door VvE en bedrijven

Ongeveer een tiende van het groen in Capelle aan den IJssel wordt beheerd door bedrijven en bewoners.⁴⁶ De gemeente heeft afspraken gemaakt met verschillende VvE's en bedrijvenparken over het onderhoud aan het omliggende gemeentegroen aan hun percelen. Zo zijn er afspraken gemaakt over het minimaal te behalen kwaliteitsniveau. Daarnaast krijgen zij ook budget van de gemeente. De gemeentelijke bijdrage is gelijk aan het gemiddelde kostenniveau wat de gemeente zelf hanteert bij het groenonderhoud. Alle gebieden die door een VvE of door bedrijven worden onderhouden, worden minimaal éénmaal per jaar geschouwd om te bepalen of het door/namens hen uitgevoerde onderhoud aan de eisen van de overeenkomst voldoet.

De rekenkamer heeft bij de beoordeling van de kwaliteit van het groen deze gebieden buiten beschouwing gelaten.

vervanging

Naast onderhoud aan groen vinden er ook vervangingen plaats. Zoals in paragraaf 2-2-2 is beschreven, dient dit eens in de 20, 25 of 30 jaar te gebeuren. De gemeente past echter nog geen adequate technische inspectie toe om de vervangingsbehoefte te bepalen. De vervangingsbehoefte van groen wordt vastgesteld op basis van waarnemingen door eigen medewerkers en meldingen van aannemers die het onderhoud uitvoeren. Er vinden echter geen periodieke inspecties plaats om te bepalen in hoeverre een vervangingstermijn is verstreken en of een groenvoorziening vervangen moet worden. De vervangingstermijnen die de gemeente heeft geformuleerd (zie paragraaf 2-2-2) worden dus in de praktijk niet gehanteerd. Een ambtenaar licht desgevraagd toe dat deze werkwijze wordt toegepast omdat de kwaliteit van groen afhankelijk is van factoren waar de beheerder nauwelijks invloed op heeft, zoals het klimaat en integrale werkzaamheden. Hierdoor kan het nodig zijn

⁴⁵ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beheerplan Groen 2016-2020', augustus 2015, p. 17.

⁴⁶ Interview ambtenaren.

het groen eerder of later dan de gehanteerde afschrijvingstermijnen te vervangen.⁴⁷ Hierdoor wordt echter niet gemonitord in hoeverre de geformuleerde vervangingstermijnen worden behaald.

Wel vindt er voorafgaand aan het opstellen van een nieuw IBOR een globale schouw plaats, waarbij met behulp van CROW beeldmeetlatten de staat van het groen per wijk wordt beoordeeld. De resultaten vormen input voor het bepalen van integrale en singuliere vervangingsprojecten voor de volgende planperiode. Door het ontbreken van de juiste systematiek is dit nog niet de uiteindelijk gewenste technische inspectie. Er wordt door de afdeling Stadsbeheer wel gewerkt aan een methodiek waarmee een dergelijke inspectie in de toekomst mogelijk is.⁴⁸

2-3-3 vastleggen en raadplegen gegevens

De resultaten van de periodieke schouw worden vastgelegd in het beheersysteem GeoVisia. Dit beheersysteem wordt ook voor andere disciplines gebruikt. In onderstaand kader wordt GeoVisia verder toegelicht.

beheersysteem GeoVisia

GeoVisia is een beheersysteem voor de openbare ruimte. Alle relevante informatie over de objecten zoals aantallen, jaar van aanleg en de locatie binnen de gemeente zijn hierin opgenomen. Deze informatie wordt gebruikt voor het dagelijks beheer.

In het eerste kwartaal van 2016 is GeoVisia aangeschaft ter vervanging van het beheersysteem Gbi. De overstap van Gbi naar GeoVisia wordt per discipline uitgevoerd. De gemeente is nog bezig met het overzetten van alle gegevens van het oude naar het nieuwe systeem, waardoor bepaalde functionaliteiten, zoals plannen en begroten, momenteel nog niet mogelijk zijn in GeoVisia. GeoVisia is bijvoorbeeld nog niet in staat om voor verharding de benodigde onderhoudsmaatregelen te bepalen. Ook de verhoogde afschrijvingstermijnen (zie paragraaf 3-3-3) zijn er nog niet in verwerkt.

De schouwresultaten worden daarnaast jaarlijks vastgelegd in een managementrapportage.⁴⁹ In deze managementrapportages staat per beeldmeetlat de waargenomen kwaliteit weergegeven. Hiermee zijn de resultaten van de schouw voor zowel de uitvoerende ambtenaren als het management te raadplegen.

De resultaten van de bomeninspectie en de (meldingen over) opvolgende werkzaamheden worden vastgelegd in een onderdeel van het GeoVisia-beheersysteem, het GRIB. Dit systeem is toegankelijk voor zowel de gemeente als de uitvoerende partijen.⁵⁰

De meldingen van burgers worden bij binnenkomst geanalyseerd en waar nodig direct verholpen. Daarnaast worden deze gegevens ook geregistreerd. De rekenkamer heeft de registratie van het aantal meldingen ontvangen van alle meldingen in de openbare ruimte voor de jaren 2016 tot en met 2018. De gemeente houdt per melding de volgende informatie bij:

⁴⁷ E-mail ambtenaar, 2 maart 2020.

⁴⁸ Interview ambtenaren.

⁴⁹ Interview ambtenaren.

⁵⁰ Schriftelijke beantwoording vragen door ambtenaar, ontvangen op 7 februari 2020.

- categorie (groen, afval, wegen, etc.) en subcategorie;
- datum;
- locatie;
- status van de melding;
- of de melding binnen de normtijd is afgehandeld;
- of het een snelherstelmelding betreft.

Het aantal meldingen en de gemiddelde afhandelingstermijn van de meldingen worden als prestatie-indicatoren gebruikt in financiële rapportages (zoals de voor- en najaarsnota).

2-4 kwaliteit

Uit de resultaten van de gemeentelijke schouw blijkt dat een groot deel van de geïnspecteerde groenobjecten voldoet aan de kwaliteitsniveaus B en C. Een deel van het groen voldoet zelfs aan kwaliteitsniveau A. Echter blijkt ook dat een deel niet aan de gestelde kwaliteitsambities voldoet. Er is een onderhoudsachterstand ten aanzien van het verwijderen van onkruid in beplanting. Ook een relatief groot deel van het gras voldoet niet aan het gestelde kwaliteitsniveau.

Ook ten aanzien van de externe schouw constateert de rekenkamer dat het grootste deel van de geïnspecteerde groenobjecten voldoet aan het gestelde kwaliteitsniveau, waarbij bovendien een substantieel deel van het groen een hoger kwaliteitsniveau heeft dan verwacht. Een deel van het groen voldoet echter niet aan de gestelde kwaliteitsambitie. In gebieden waar kwaliteitsniveau B geldt, blijkt dat 82% van de resultaten met betrekking tot onderhoud voldoet aan dit kwaliteitsniveau, waarvan 60% zelfs op niveau A wordt beoordeeld. Dit is iets hoger dan het percentage in het verwachtingsmodel. Echter voldoet bijna een vijfde van de resultaten van de metingen gericht op onderhoud niet aan de kwaliteitsambitie. Dit is bijna twee keer zo hoog dan verwacht, namelijk 10%. Deze onderhoudsachterstand bevindt zich met name in woongebieden. Ten aanzien van de kwaliteit van vervanging in gebieden waar een B-niveau geldt, is ook een aanzienlijk deel van het groen op niveau A beoordeeld, maar dit percentage is lager dan verwacht. Voorts blijkt een achterstand te zijn in het vervangen van sierheesters en in mindere mate ten aanzien van bomen. Maar liefst 30% van de inspectieresultaten voldoet niet aan kwaliteitsniveau B. Dit is fors hoger dan wat het verwachtingsmodel aangeeft, namelijk 10%.

In gebieden waar een kwaliteitsniveau C wordt gehanteerd, is er geen sprake van een onderhouds- of vervangingsachterstand. In deze gebieden voldoet het groen nagenoeg geheel aan het gestelde kwaliteitsniveau. Ook hier geldt, met name voor onderhoud, dat een aanzienlijk deel van het groen in deze gebieden aan kwaliteitsniveau A voldoet. De kwaliteit van het groen in deze gebieden is dus fors hoger dan verwacht. Het percentage van het groen dat niet voldoet, is laag en valt binnen de marge van het verwachtingsmodel.

Inwoners zijn gematigd positief over het onderhoud van het groen. De gemeentelijke streefwaarden worden wel gehaald. Inwoners zijn wel zeer tevreden over de hoeveelheid en inrichting van het groen in de gemeente. Zij vinden dat van het groenonderhoud vooral het verwijderen van onkruid aandacht moet krijgen.

2-4-1 inleiding

In deze paragraaf wordt de kwaliteit van groenvoorzieningen beschreven. De rekenkamer heeft de kwaliteit onderzocht vanuit drie invalshoeken:

- 1 schouwresultaten afkomstig van de gemeente;
- 2 eigen inspectie door rekenkamer;
- 3 ervaren kwaliteit van burgers.

De gevonden kwaliteit wordt per invalshoek besproken.

2-4-2 schouw door gemeente

In paragraaf 2-3 is aangegeven dat de gemeente iedere vier weken een schouw uitvoert om de aannemer te controleren. De rekenkamer heeft de resultaten van deze schouw ontvangen voor de periode 2017 tot en met 2019. In deze rapportages is per schaalbalk/ meetbeeldlat weergegeven in hoeverre de kwaliteit per schaalbalk overeenkomt met het kwaliteitsniveau dat de gemeente heeft gesteld. Voor groen zijn dat kwaliteitsniveaus B (basis) en C (sober). Om te beoordelen in hoeverre het percentage 'onvoldoende' acceptabel is, hanteert de rekenkamer een norm van het CROW. Volgens het CROW is 10% onvoldoende acceptabel.⁵¹

Uit de analyse van de rekenkamer van de schouwresultaten⁵² blijkt dat het grootste deel van het onderzochte groen voldoet aan de kwaliteitsniveaus B, dan wel C. Er is echter ook een aantal onderdelen dat niet voldoet aan de gestelde kwaliteitsniveaus. De rekenkamer heeft per jaar de meest in het oog springende afwijkingen weergegeven in figuren 2-2 tot en met 2-4.⁵³ De resultaten van het meest recente jaar, 2019, worden als eerst weergegeven. Per schaalbalk worden het aantal resultaten per kwaliteitsniveau (A tot en met D) en welk deel van het geïnspecteerde groen dat niet voldoet aan het gestelde kwaliteitsniveau weergegeven.

Figuur 2-2 laat de resultaten van de schouw in 2019 zien die niet voldoen aan het gestelde kwaliteitsniveau. De afwijkingen van meer dan 10% zijn in het rood aangegeven. Uit de schouw blijkt dat 15% van de resultaten van de metingen van onkruid in beplanting niet voldoet aan het kwaliteitsniveau. Dit is hoger dan de CROW-norm van 10%. Ook een deel van de resultaten met betrekking tot de kwaliteit van het onderhoud aan gras, en dan met name de grashoogte en maaisel op gras, voldoet niet aan het kwaliteitsniveau.

figuur 2-2: resultaten schouw 2019- afkeur

Schaalbalken	Metingen				Totaal	Eis	Afkeur		Afkeur %	
	A	B	C	D			Onvoldoende	Voldoende	Onvoldoende	Voldoende
Groen-beplanting-onkruid - B - kwaliteit - sierheesters, struikrozen en blokhagen	23	251	15	32	321	B	47	274	15%	85%
Groen-beplanting-onkruid - C - kwaliteit - bodembedekkende heesters	0	3	3	1	7	C	1	6	14%	86%
Groen-beplanting-onkruid - C - kwaliteit - haagvoet	0	2	1	1	4	C	1	3	25%	75%
Groen-gras-gazon-grashoogte (talud tot 1:3) - C - kwaliteit	47	58	191	25	321	C	25	296	8%	92%
Groen-gras-maaisel op gras (talud tot 1:3) - B - kwaliteit	1	6	1	0	8	B	1	7	13%	88%
Verharding-onkruid rondom obstakels - B - kwaliteit	111	373	26	15	525	B	41	484	8%	92%
Verharding-open verharding-elementenverharding-onkruid - B - kwaliteit	103	328	29	11	471	B	40	431	8%	92%

bron: Excelbestand 'Managementrapportage 2019', ontvangen op 25 september 2019.

⁵¹ Dit is vastgelegd in de CROW-publicatie 380 Kwaliteitscatalogus openbare ruimte 2018.

⁵² Ontvangen door ambtenaren per mail op 25 september 2019.

⁵³ Voor een aantal beeldmeetlatten zijn de scores gebaseerd op slechts een of enkele metingen. Deze resultaten heeft de gemeente buiten beschouwing gelaten omdat deze een vertekend beeld geven.

Figuur 2-3 laat de resultaten over 2018 zien. De resultaten komen grotendeels overeen met de meting in 2019: ook hier voldoet een deel, ongeveer 15%, van de geïnspecteerde beplanting niet aan het kwaliteitsniveau waar het gaat om de aanwezigheid van onkruid. Dit geldt opnieuw ook voor gras, al is het in mindere mate, namelijk 6%.

figuur 2-3: resultaten schouw 2018- afkeur

Schaalbalken	Metingen				Totaal	Eis	Afkeur		Afkeur in %	
	A	B	C	D			Onvoldoende	Voldoende	Onvoldoende %	Voldoende %
Groen-beplanting-onkruid - B - kwaliteit - bodembedekkende heesters	6	23	3	2	34	B	5	29	15%	85%
Groen-beplanting-onkruid - B - kwaliteit - sierheesters, struikrozen en blokhagen	43	441	39	44	567	B	83	484	15%	85%
Groen-beplanting-onkruid - C - kwaliteit - bodembedekkende heesters	1	8	12	4	25	C	4	21	16%	84%
Groen-beplanting-onkruid - C - kwaliteit - sierheesters, struikrozen en blokhagen	5	81	146	15	247	C	15	232	6%	94%
Groen-gras-gazon-grashoogte (talud tot 1:3) - C - kwaliteit	102	120	314	35	571	C	35	536	6%	94%
Groen-gras-overgroei randen beplanting - B - kwaliteit	0	7	1	0	8	B	1	7	13%	88%
Verharding-onkruid rondom obstakels - B - kwaliteit	318	553	39	14	924	B	53	871	6%	94%

bron: excelbestand 'Managementrapportage 2018', ontvangen op 25 september 2019.

Figuur 2-4 toont de resultaten over 2017 die niet voldoen aan de kwaliteitsniveaus. Ook hierbij voldoet een relatief groot deel van het onderhoud aan beplanting met betrekking tot onkruid, ongeveer 15%, niet aan het kwaliteitsniveau. Ook een deel van het gras, rond de 10%, voldoet niet aan het gestelde ambities.

figuur 2-4: resultaten schouw 2017- afkeur

Schaalbalken	Metingen					Totaal	Eis	Afkeur		Afkeur %	
	A+	A	B	C	D			Onvoldoende	Voldoende	Onvoldoende	Voldoende
Groen-beplanting-onkruid - B - kwaliteit - bodembedekkende heesters	0	12	37	3	2	54	B	5	49	9%	91%
Groen-beplanting-onkruid - B - kwaliteit - sierheesters, struikrozen en blokhagen	0	58	410	52	39	559	B	91	468	16%	84%
Groen-beplanting-onkruid - C - kwaliteit - bodembedekkende heesters	0	2	8	9	4	23	C	4	19	17%	83%
Groen-beplanting-onkruid - C - kwaliteit - haagvoet	0	2	5	7	1	15	C	1	14	7%	93%
Groen-beplanting-onkruid - C - kwaliteit - sierheesters, struikrozen en blokhagen	0	11	88	66	25	190	C	25	165	13%	87%
Groen-gras-gazon-grashoogte (talud tot 1:3) - C - kwaliteit	1	34	105	309	70	519	C	70	449	13%	87%
Groen-gras-maaisel op gras (talud tot 1:3) - C - kwaliteit	0	15	315	131	46	507	C	46	461	9%	91%
Groen-gras-overgroei randen beplanting - B - kwaliteit	0	1	7	1	0	9	B	1	8	11%	89%
Groen-gras-overgroei randen verharding - B - kwaliteit	0	0	24	2	0	26	B	2	24	8%	92%

bron: excelbestand 'Managementrapportage 2017', ontvangen op 25 september 2019.

Opvallend is dat er ieder jaar op dezelfde beeldmeetlatten onvoldoende wordt gescoord, namelijk het verwijderen van onkruid. Een ambtenaar geeft desgevraagd aan⁵⁴ dat de gemeente de aannemer er op wijst meer inzet te plegen op onderdelen waar de kwaliteit onvoldoende is. Verder tracht de gemeente deze negatieve trend te doorbreken door beplantingsplannen voor nieuwe projecten aan te passen, waarbij de nieuwe beplanting dichter op elkaar wordt geplaatst waardoor onkruid minder kans krijgt om te groeien. Het effect van deze inzet is vooralsnog niet terug te zien in de resultaten van de metingen.

⁵⁴ Schriftelijke beantwoorde vragen door ambtenaar, ontvangen op 28 februari 2020.

2-4-3 resultaten externe schouw

algemene toelichting

In augustus 2019 heeft een gespecialiseerd bureau, in opdracht van en onder verantwoordelijkheid van de rekenkamer, een schouw uitgevoerd. Hierbij is een beeldkwaliteitsmeting van het groen, openbare verlichting en de verharding uitgevoerd.

In onderstaand kader wordt de methodiek en opzet van deze schouw nader toegelicht.

schouw beeldkwaliteit

De uitgevoerde meting betreft een steekproef. Op 120 meetlocaties in de gemeente is de kwaliteit van groen, verharding en openbare verlichting beoordeeld. Deze 120 locaties zijn random geprikt op een kaart, verspreid over de gemeente (behalve bedrijventerreinen waarbij het groen door de ondernemers wordt onderhouden).

Ieder meetpunt heeft een reikwijdte van 10.000 m² (100 m x 100 m). Binnen deze reikwijdte zijn alle groenvoorzieningen, wegen en lichtmasten geschouwd. Deze objecten zijn beoordeeld aan de hand van beeldmeetlatten van het CROW. In de meting wordt ook het structuurelement, oftewel het gebied (zoals wonen, bedrijven), bijgehouden. Kwaliteitsambities kunnen namelijk verschillen tussen structuurelementen (zoals ook blijkt uit de tabel met kwaliteitsambities in paragraaf 2-2-2).

Er zijn in totaal 28 beeldmeetlatten gebruikt: zestien meetlatten voor groenvoorzieningen, acht meetlatten voor verhardingsobjecten en vier meetlatten voor openbare verlichting. In bijlage 4 is een overzicht van de beeldmeetlatten opgenomen. Het aantal geïnspecteerde objecten per meetpunt verschilt, omdat bij het ene meetpunt bijvoorbeeld meer groenvoorzieningen liggen dan bij een ander meetpunt. In totaal zijn 2016 metingen gedaan: 996 metingen uitgevoerd voor groen, 541 voor verharding en 479 voor openbare verlichting. De resultaten van deze metingen per beeldmeetlat worden weergegeven in bijlage 5.

In paragraaf 2-2-2 is toegelicht dat beeldmeetlatten worden gebruikt voor het beoordelen van de beeldkwaliteit van objecten. Een aantal beeldmeetlatten kan echter ook worden gebruikt als indicator voor vervangingen. Dit betreffen beeldmeetlatten die bepalend zijn voor de levensduur van het object. Dit betekent dat indien objecten van een discipline niet voldoen aan de kwaliteit op de desbetreffende beeldmeetlat, er in de nabije toekomst (in principe binnen een jaar) vervanging zal moeten plaatsvinden. Deze methodiek is in deze schouw toegepast, maar wijkt af van de methodiek die de gemeente hanteert voor het bepalen van de vervangingsbehoefte (toegelicht in paragraaf 2-3-2, 3-3-2 en 4-3-2).

Ter illustratie: voor het beoordelen van hagen zijn twee beeldmeetlatten gebruikt: 'gaten in haag' en 'snoeibeeld'. Als een haag laag scoort op 'snoeibeeld' betekent dit dat er extra onderhoud nodig is. Als de haag echter onvoldoende scoort op 'gaten in haag' is dit een indicatie dat de haag op termijn vervangen zal moeten worden. Op deze manier kunnen beeldmeetlatten ook een indicatie vormen voor vervanging. Zoals eerder aangegeven is in bijlage 4 een lijst met de beeldmeetlatten opgenomen. Hierbij is ook weergegeven of de beeldmeetlat een indicator is voor vervanging of voor onderhoud.

De resultaten van de schouw worden op een gelijke manier verwerkt als de resultaten van de gemeentelijk schouw (paragraaf 2-4-2). De metingen worden ingedeeld naar gebieden: gebieden waar een B-niveau geldt en gebieden waar een C-niveau geldt. De resultaten worden vervolgens geclusterd naar type beeldmeetlat: beeldmeetlatten die een indicator zijn voor onderhoud en die een indicator

zijn voor vervanging. Vervolgens wordt per gebied en per type beeldmeetlat berekend hoeveel (in aantallen en percentage) van de metingen voldoen aan kwaliteitsniveau A, B, C en D. Dit resulteert voor groen en verharding in vier categorieën resultaten: de kwaliteit voor gebieden op C- en op B-niveau voor beeldmeetlatten die maatgevend zijn voor vervanging en voor onderhoud. Voor openbare verlichting resulteert dit in twee categorieën, omdat daar overal C-niveau wordt gehanteerd. In bijlage 6 zijn de resultaten van de schouw per type gebied opgenomen.

toetsingskader voor schouw

In de praktijk blijkt dat er vaak afwijkingen van het gewenste kwaliteitsniveau optreden. Het is onwaarschijnlijk dat 100% van het areaal in een bepaald gebied op het voorgeschreven kwaliteitsniveau ligt. Tot op zekere hoogte kunnen hier afwijkingen in bestaan, bijvoorbeeld als door een incident de werkelijke kwaliteit plotseling lager uitvalt. Andersom kan de kwaliteit hoger uitvallen. Er is daarom een toetsingskader nodig om de schouwresultaten te kunnen beoordelen.

Omdat een dergelijk toetsingskader niet op landelijk niveau bestaat, heeft het gespecialiseerde bureau in opdracht van de rekenkamer een verwachtingsmodel ontwikkeld.⁵⁵ Zoals in paragraaf 2-4-2 is aangegeven, is maximaal 10% 'onvoldoende' een acceptabele score bij metingen van beeldkwaliteit. Dit percentage is als uitgangspunt genomen in een verwachtingsmodel. Dit model is door een door de rekenkamer ingehuurd bureau opgesteld op basis van professionele ervaringen en gesprekken met CROW.

In tabel 2-3 wordt dit toetsingskader weergegeven. De getoonde cijfers zijn percentages.

tabel 2-3: verwachtingsmodel

		A+ / A	B	C	D	totaal
Objecten op B niveau	beeldmeetlatten onderhoud	55%	35%	7%	3%	100%
	beeldmeetlatten vervanging	65%	25%	7%	3%	100%
Objecten op C niveau	beeldmeetlatten onderhoud	10%	45%	35%	10%	100%
	beeldmeetlatten vervanging	57%	30%	9%	4%	100%

In het model wordt onderscheid gemaakt tussen onderhoud en vervanging van groen in gebieden waar B-niveau en C-niveau geldt. De percentages zijn anders voor vervanging dan voor onderhoud, omdat het verloop van de kwaliteit verschilt. Na een vervanging zal een object, bijvoorbeeld een boom, langere tijd in perfecte staat verkeren. Na het plegen van onderhoud kan de kwaliteit sneller teruglopen. De verwachte percentages op A-niveau liggen daarom hoger bij vervanging dan bij onderhoud. Per regel categorie en kwaliteitsniveau staat aangegeven welke verdeling in kwaliteitsniveaus in de openbare ruimte vaak voorkomt. Ter illustratie, in het geval van onderhoud van objecten waarvoor kwaliteitsniveau B geldt, is te verwachten dat

⁵⁵ Analyse extern bureau in opdracht van Rekenkamer Capelle aan den IJssel.

bij een schouw 3% van de resultaten van de metingen in werkelijkheid op kwaliteitsniveau D worden beoordeeld en 7% op niveau C (samen 10%).

Dit verwachtingsmodel wordt hierna toegepast bij de schouwresultaten van groen, maar ook bij de schouwresultaten van verharding en openbare verlichting, in respectievelijk paragraaf 3-4-3 en 4-4-3.

beeldkwaliteit groen

In de schouw van het groen zijn zestien beeldmeetlatten toegepast. In totaal zijn er 996 metingen gedaan.⁵⁶ In tabel 2-4 worden de schouwresultaten van groen weergegeven en afgezet tegen het verwachtingsmodel. Opvallende positieve en negatieve afwijkingen ten opzichte van het verwachtingsmodel zijn aangegeven met respectievelijk groen en rood.

tabel 2-4: schouwresultaten groen

resultaten schouw		A+ / A	B	C	D	totaal
niveau B	onderhoud	60%	22%	13%	5%	100%
	vervanging	47%	23%	24%	6%	100%
niveau C	onderhoud	69%	12%	15%	4%	100%
	vervanging	78%	14%	8%	0%	100%
verwachtingsmodel						
niveau B	onderhoud	55%	35%	7%	3%	100%
	vervanging	65%	25%	7%	3%	100%
niveau C	onderhoud	10%	45%	35%	10%	100%
	vervanging	57%	30%	9%	4%	100%

Het bovenste gedeelte van de tabel geeft de resultaten van de schouw weer. Het grootste deel van de geïnspecteerde groenobjecten voldoet aan het gestelde kwaliteitsniveau. Een substantieel deel (rond de helft) heeft zelfs een hoger kwaliteitsniveau dan verwacht. Er is echter ook een deel dat niet voldoet aan de gestelde kwaliteit.

De resultaten worden hieronder per kwaliteitsniveau toegelicht.

gebieden met kwaliteitsniveau B

82% van de schouwresultaten gericht op onderhoud in gebieden waar een B-niveau geldt, voldoet aan de beoogde kwaliteit (niveau B of hoger). 60% voldoet zelfs aan een hoger kwaliteitsniveau, namelijk A. Dit percentage is iets hoger dan verwacht (zie het verwachtingsmodel: 55%). Daarentegen is echter een kleiner deel van de objecten beoordeeld op B-niveau. De rekenkamer constateert dat een relatief groot deel, 18%, niet voldoet aan de gestelde kwaliteit (13% op C-niveau en 5% op D-niveau). Dit is hoger dan de 10% die volgens het verwachtingsmodel mag worden verwacht.

Uit een nadere analyse blijkt dat deze achterstand met name voorkomt in woongebieden binnen de gemeente: 23% van de metingen in deze gebieden voldoen

⁵⁶ Dit betekent niet dat er 996 objecten zijn geschouwd. Per object kunnen meerdere beeldmeetlatten zijn toegepast, afhankelijk van het type groen. Zo zijn er bij een haag twee beeldmeetlatten toegepast.

niet aan het gestelde kwaliteitsniveau. In bijlage 6 zijn de resultaten per type gebied weergegeven.

Voor wat betreft metingen die betrekking hebben op vervanging constateert de rekenkamer dat in bijna de helft van de metingen, 47%, een hoger kwaliteitsniveau wordt geconstateerd dan de gemeente nastreeft. Dit is wel lager dan op basis van het verwachtingsmodel zou worden verwacht. Bovendien voldoet een relatief groot deel, in dit geval zelfs 30% van de uitkomsten, niet aan het gestelde kwaliteitsniveau. Deze 30% is beduidend hoger dan de cijfers in het verwachtingsmodel (10%). Dit betekent dat er een achterstand is in de vervanging van groen op B-niveau. Deze achterstand manifesteert zich vooral in de centrumgebieden in Capelle aan den IJssel. 42% van de metingen in deze gebieden voldoen niet aan het gestelde kwaliteitsniveau B. Ook in woongebieden wordt niet voldaan aan het gestelde kwaliteitsniveau. Dit wordt in onderstaand kader nader toegelicht.

vervanging achterstand groen

In bijlage 5 is een overzicht opgenomen met de resultaten (aantal uitkomsten per kwaliteitsniveau) per beeldmeetlat. Hieruit blijkt dat deze achterstand met name wordt veroorzaakt door sierheesters (een derde van de metingen met betrekking tot sierheesters is op C- of D-niveau beoordeeld). Een ambtenaar geeft aan dat deze achterstand met name speelt in de wijken Schollevaar en Oostgaarde. In Schollevaar zijn aan het einde van de jaren '70 en in de jaren '80 woningen gebouwd. Omdat dit gebied licht zettingsgevoelig is, is de verharding daar nog niet vervangen. Hierdoor duurt de renovatie van het groen langer dan verwacht en is er een achterstand ontstaan. Hetzelfde geldt voor vervangingsprojecten in de wijk Oostgaarde.⁵⁷

Daarnaast valt ook op dat bij bomen een lichte achterstand is ontstaan. De beheerder geeft hiervoor als verklaring de droogte van afgelopen jaren. De beeldmeetlat 'levenskracht' laat dan ook zien dat een relatief hoog percentage van de bomen op dit punt C dan wel D scoren (34% in totaal).

gebieden met kwaliteitsniveau C

Voor gebieden waar C-niveau dient te gelden, voldoet een groot deel van de uitkomsten van de metingen aan het gestelde kwaliteitsniveau. Bij metingen gericht op onderhoud voldoet 96% van de uitkomsten aan C-niveau of hoger. 69% van de resultaten voldoen zelfs aan niveau A. Dit is fors hoger dan het percentage wat het verwachtingsmodel aangeeft (10%). Het percentage van de resultaten dat een onvoldoende scoort, 4%, is lager dan het percentage van het verwachtingsmodel (10%) en valt daarmee binnen de 10% norm van het CROW.

De resultaten van metingen gericht op onderhoud voldoen allemaal aan het gestelde kwaliteitsniveau. 78% van de uitkomsten is zelfs op kwaliteitsniveau A beoordeeld. Geen van deze resultaten is als onvoldoende beoordeeld. Net als in gebieden waar een B-niveau geldt, is de gemeten kwaliteit aanzienlijk hoger dan wordt verwacht, maar in tegenstelling tot de gebieden waar een kwaliteitsniveau B geldt, valt het aandeel onvoldoendes nu binnen de marges.

⁵⁷ Interview ambtenaren; ambtelijke reactie concept nota van bevindingen, ontvangen op 20 mei 2020.

2-4-4 door burgers ervaren kwaliteit

Naast de technische kwaliteit van het groen heeft de rekenkamer ook onderzocht hoe inwoners van Capelle aan den IJssel de kwaliteit van het groen ervaren. Dit heeft de rekenkamer gedaan met behulp van de resultaten van de tweejaarlijkse bewonersenquêtes die door de gemeente worden uitgevoerd. ⁵⁸

bewonersenquête

De bewonersenquête wordt iedere twee jaar door een extern bureau gehouden onder ongeveer 8.000 Capellenaren. De enquête is gemeentebreed opgezet en bevat vragen over de tevredenheid over onder meer het gemeentebestuur, de algemene voorzieningen, zorg en samenleving en leefbaarheid. Onder deze laatste noemer valt ook de tevredenheid van bewoners over de openbare ruimte. In de bewonersenquête is een aantal vragen opgenomen over groenvoorzieningen, verharding en openbare verlichting. De respons ligt rond de 30%.

In de programmabegroting stelt de gemeente voor een aantal indicatoren streefwaarden, zoals de tevredenheid ten aanzien van de hoeveelheid groen. Deze streefwaarden gelden als normen bij het beoordelen van de enquêteresultaten.

In deze paragraaf worden de resultaten van de enquête met betrekking tot groen weergegeven. In hoofdstuk drie en vier wordt dit gedaan voor respectievelijk verharding en openbare verlichting.

In de bewonersenquête wordt gevraagd naar de tevredenheid over onderdelen van de openbare ruimte, zowel in (rapport)cijfers als in mate van tevredenheid (dit is uitgedrukt in percentages). Tabel 2-5 laat de resultaten zien. Tussen haakjes zijn de door de gemeente opgestelde streefwaarden opgenomen.

tabel 2-5: tevredenheid burgers onderhoud, hoeveelheid en inrichting

onderwerp	2015	2017	2019
onderhoud openbaar groen (cijfer)	6,5 (6,2)	6,4 (6,2)	6,4 (6,2)
tevreden over hoeveelheid groen?*	89% (88%)	90% (88%)	86% (90%)
tevreden over inrichting groen?*	82% (81%)	82% (81%)	77% (80%)

* percentage respondenten dat op deze vraag met voldoende of ruim voldoende heeft geantwoord.

Inwoners zijn gematigd positief over het onderhoud van het groen: in 2017 en 2019 wordt dit beoordeeld met een 6,4. De streefwaarde van 6,2 wordt hiermee wel behaald. De tevredenheid over de hoeveelheid en de inrichting van het groen is aanzienlijk beter: in 2019 is 86% en 77% van de respondenten (zeer) tevreden over respectievelijk de hoeveelheid en de inrichting van groen. Wel scoort de gemeente lager dan in 2017 en in 2015 en worden de streefwaarden in 2019 niet gehaald, al zijn de verschillen klein.

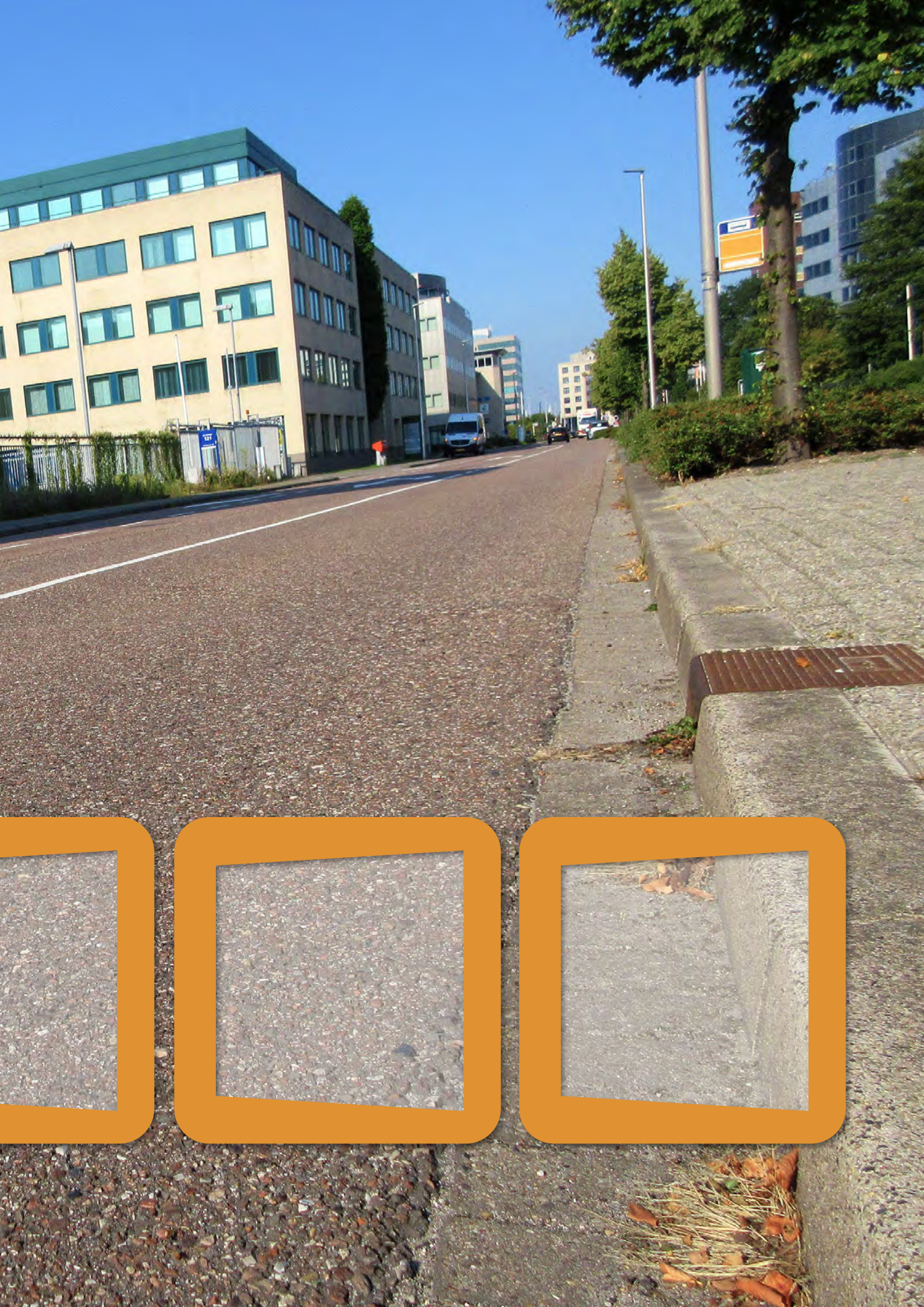
⁵⁸ De rekenkamer heeft de resultaten van de bewonersenquêtes in 2015 en 2017 verkregen via https://www.capelleaandenijssel.nl/bestuur-organisatie/bewonersenquête_42554/. De resultaten van de enquête in 2019 waren ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek nog niet gepubliceerd; de rekenkamer heeft deze per mail ontvangen op 19 december 2019.

In de enquête in 2017 en 2019 is ook aan bewoners gevraagd welke groenonderhoudswerkzaamheden vooral aandacht zouden moeten krijgen. De resultaten zijn weergegeven in tabel 2-6.

tabel 2-6: aandacht voor groenonderhoud

type werkzaamheden	2017	2019
onkruid verwijderen	52%	48%
snoeien struiken	36%	33%
vervangen dode planten	25%	30%
snoeien bomen	19%	19%
anders	16%	18%
maaïen gras	15%	13%

Uit bovenstaande tabel blijkt dat bewoners prioriteit geven aan het verwijderen van onkruid. Uit de gemeentelijke schouw blijkt ook dat de gemeente hier een onderhoudsachterstand in heeft. Inwoners geven daarentegen minder prioriteit aan het maaïen van gras; ongeveer een op de zes bewoners geeft aan dat de gemeente hier aandacht aan zou moeten geven bij het uitvoeren van onderhoud.



3 kwaliteit verharding

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

- 1 Welke kwaliteitsambities hanteert de gemeente ten aanzien van onderhoud en vervanging van verharding?
- 2 In welke mate vindt adequate monitoring van de kwaliteit van de verharding plaats?
- 3 Wordt het gewenste kwaliteitsniveau voor verharding gehaald?

De rekenkamer hanteert bij de behandeling van deze vragen de volgende normen.

tabel 3-1: normen

Normen	paragraaf
<i>opstellen kwaliteitsambities</i>	
De gemeente heeft kwaliteitsambities opgesteld voor verharding.	3-2-2
<i>monitoren en vastleggen kwaliteit</i>	
De kwaliteit wordt systematisch gemonitord door de gemeente.	3-3-2
Aan de hand van deze monitoring wordt het te plegen onderhoud en vervanging bepaald.	3-3-2
De resultaten uit de monitoring zijn vastgelegd en te raadplegen.	3-3-3
<i>Kwaliteit</i>	
De kwaliteitsambities ten aanzien van onderhoud worden gehaald.	3-4-2, 3-4-3
De kwaliteitsambities ten aanzien van vervangingen worden gehaald.	3-4-2, 3-4-3
De ambities ten aanzien van de door burgers ervaren kwaliteit worden gehaald.	3-4-4

In paragraaf 3-2 komen het beleid en de ambities van de gemeente ten aanzien van verharding aan de orde. De manier waarop invulling wordt gegeven aan dit beleid en hoe de kwaliteit wordt gemonitord, wordt in paragraaf 3-3 behandeld. In paragraaf 3-4 komt vervolgens de kwaliteit van de verharding aan de orde.

3-2 beleid

Het vigerende beleid voor verharding is vastgelegd in de Kadernotitie Wegen uit 2010. Het uitgangspunt voor het onderhoud aan wegen is 'sober en doelmatig'. De overige beleidsdoelen in dit beleidskader hebben vooral betrekking op de inrichting van wegen en in mindere mate op onderhoud.

De gemeente heeft kwaliteitsambities opgesteld voor het onderhoud van verharding. In alle gebieden geldt kwaliteitsambitie sober (C), behalve in centrumgebieden, daar geldt een hogere kwaliteitsambitie (basis, B).

Om wegen op tijd te vervangen en de kwaliteit te waarborgen heeft de gemeente vervangingstermijnen geformuleerd: eens in de 20, 25 of 30 jaar dienen wegen te worden vervangen, afhankelijk van de zetting in het gebied. Deze vervangingen dienen zoveel mogelijk integraal plaats te vinden.

3-2-1 beleidskader

In deze paragraaf wordt het beleidskader voor verharding beschreven. Het algemene beleidskader voor de openbare ruimte is in hoofdstuk 1 aan bod gekomen.

Het beleid ten aanzien van verharding in Capelle aan den IJssel is vastgelegd in de Kadernotitie Wegen uit 2010.⁵⁹ In deze kadernotitie zijn de volgende beleidsdoelen opgenomen ten aanzien van wegen:

- borgen van verkeersveiligheid op de wegen, fiets- en voetpaden;
- het ontwerp van de wegen moet in eerste plaats functioneel zijn;
- bevorderen van duurzaamheid, onder andere door duurzame inkoop;
- bij de inrichting moet rekening worden gehouden met de onderhoudbaarheid, met het oog op duurzaamheid en de levensduur van wegen.

Deze beleidsdoelen hebben in beperkte mate betrekking op het onderhoud en vervanging van verharding. Het uitgangspunt voor wegen is 'sober en doelmatig'.

Naast de Kadernotitie Wegen bevat ook de visie op Voetgangersoversteekplaatsen uit 2013⁶⁰ uitgangspunten voor de inrichting van wegen. Deze visie ziet toe op de toepassing van voetgangersoversteekplaatsen op diverse wegonderdelen en bevat geen doelen wat betreft het onderhoud of vervanging van verharding.

3-2-2 kwaliteitsambities

kwaliteitsambitie voor onderhoud

De gemeente heeft net als bij groen ook voor verharding kwaliteitsambities opgesteld. In de bovengenoemde Kadernotitie Wegen is de kwaliteitsambitie beschreven en deze is verder onderbouwd in het beheerplan Verharding. Voor verharding geldt voor alle gebieden de kwaliteitsambitie sober (C), behalve in het centrumgebied. Daar geldt kwaliteitsambitie basis (B). In het gele kader in paragraaf 2-2-2 zijn de type gebieden die de gemeente onderscheid nader toegelicht. In tabel 3-2 worden de kwaliteitsambities weergegeven.⁶¹

tabel 3-2: kwaliteitsambitie verharding

wonen	bedrijven		boven-wijks	bijzondere voorzieningen		hoofdwegen	
	bedr.	kantoor		centrum	overig	hoofdw.	wijkw.
sober (C)	sober (C)	sober (C)	sober (C)	basis (B)	sober (C)	sober (C)	sober (C)

⁵⁹ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Kadernotitie Wegen', december 2010.

⁶⁰ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Voetgangersoversteekplaatsen', november 2013.

⁶¹ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beheerplan Verharding 2016-2020', augustus 2015, p. 13, bewerking rekenkamer.

Net als bij groen, wordt de kwaliteit van verharding getoetst aan de hand van beeldmeetlatten. Deze zijn vastgelegd door het CROW (zie roze kader in paragraaf 2-2-2). Om de verschillende kwaliteitsniveaus te illustreren, is in figuur 3-1 een beeldmeetlat opgenomen die per kwaliteitsniveau de staat van een asfaltweg weergeeft. Het betreft een beeldmeetlat waarmee een asfaltweg kan worden beoordeeld op oneffenheden. Zoals uit de foto's blijkt, heeft een asfaltweg op niveau B enige oneffenheden (15 stuks of minder per 100 m²). Een asfaltweg op niveau C heeft aanzienlijke oneffenheden (meer dan 15 stuks per 100 m²). In bijlage 7 is nog een aantal voorbeelden van beeldmeetlatten voor het beoordelen van de kwaliteit van verharding opgenomen.

figuur 3-1: beeldmeetlat oneffenheden op asfalt

Verharding-gesloten verharding-asfaltverharding-oneffenheden

Verrekenen op frequentie via RAW-werkcategorie 81.81.23

A+	A	B	C	D
				
Er zijn geen oneffenheden. Er is geen schade volgens de CROW-systematiek voor wegbeheer.	Er zijn lichte oneffenheden. Er is enige schade volgens de CROW-systematiek voor wegbeheer.	Er zijn enige oneffenheden. De waarschuwingsgrens van de CROW-systematiek voor wegbeheer is overschreden.	Er zijn aanzienlijke oneffenheden. De richtlijn van de CROW-systematiek voor wegbeheer is overschreden.	Er zijn veel ernstige oneffenheden. De richtlijn van de CROW-systematiek voor wegbeheer is met meer dan een klasse overschreden. Er is sprake van onderhoudsachterstand.
Omvang en hoogteverschil	Omvang en hoogteverschil	Omvang en hoogteverschil	Omvang en hoogteverschil	Omvang en hoogteverschil
lichte oneffenheden (> 5 mm)	lichte oneffenheden (> 5 mm)	lichte oneffenheden (> 5 mm)	lichte oneffenheden (> 5 mm)	lichte oneffenheden (> 5 mm)
< 3 stuks per 100 m ²	≥ 3 stuks per 100 m ²	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
matige oneffenheden (> 15 mm)	matige oneffenheden (> 15 mm)	matige oneffenheden (> 15 mm)	matige oneffenheden (> 15 mm)	matige oneffenheden (> 15 mm)
0 stuks per 100 m ²	< 8 stuks per 100 m ²	< 15 stuks per 100 m ²	≥ 15 m per 100 m ²	n.v.t.
ernstige oneffenheden (> 30 mm)	ernstige oneffenheden (> 30 mm)	ernstige oneffenheden (> 30 mm)	ernstige oneffenheden (> 30 mm)	ernstige oneffenheden (> 30 mm)
0 stuks per 100 m ²	0 stuks per 100 m ²	< 3 stuks per 100 m ²	< 3 stuks per 100 m ²	≥ 3 stuks per 100 m ²
Meetinstructie:				

bron: CROW kwaliteitscatalogus openbare ruimte 2013.

kwaliteitsambitie voor vervanging

Voor het vervangen van wegen⁶² zijn geen kwaliteitsambities vastgesteld, maar geldt een aantal uitgangspunten. Om de kwaliteit van verharding te waarborgen, hanteert de gemeente vervangingstermijnen. Deze termijnen zijn 20, 25 of 30 jaar, afhankelijk van de zettinggevoeligheid van de wijk.⁶³ Daarnaast dienen vervangingen van verharding zoveel mogelijk integraal te worden uitgevoerd en dient kapitaalvernietiging zoveel mogelijk te worden voorkomen.

⁶² De term vervanging verdient ten aanzien van verharding een nadere toelichting. Zo zijn er diverse maatregelen ('Rehabilitatie' en 'Ophoging') waarbij de bestrating wordt vervangen. Voor elementenverharding wordt echter uitgegaan van eeuwigdurend hergebruik, waardoor niet de gehele bestrating maar enkel de kapotte en beschadigde bestratingmaterialen worden vervangen. Bron: ambtelijke reactie op concept nota van bevindingen, ontvangen op 20 mei 2020.

⁶³ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beheerplan Verharding 2016-2020', augustus 2015, p. 30.

3-3 monitoring van kwaliteit

Door middel van periodieke inspecties houdt de gemeente adequaat toezicht op de kwaliteit van de verharding. Het dagelijks onderhoud aan wegen is ondergebracht in het prestatiebestek voor het dagelijks onderhoud van de openbare ruimte. Kleine onderhoudswerkzaamheden vinden daarnaast plaats naar aanleiding van meldingen van burgers. Om te bepalen of groot onderhoud of vervanging noodzakelijk is, wordt eens in de twee jaar een integrale technische inspectie uitgevoerd. In deze inspectie wordt de kwaliteit van wegen op diverse onderdelen beoordeeld. Op basis hiervan wordt het benodigde (groot) onderhoud en vervanging bepaald.

De uitkomsten van deze inspecties worden echter niet voldoende adequaat vastgelegd. De inspectieresultaten en de te nemen onderhoudsmaatregelen worden weliswaar in beheersysteem GeoVisia geregistreerd, maar als er door de beheerder wordt afgeweken van deze maatregelen, worden overwegingen en redenen hieromtrent niet vastgelegd. Hierdoor is niet duidelijk in hoeverre de voorgeschreven onderhoudsmaatregelen passend zijn. Er worden in tegenstelling tot groen op basis van de inspectieresultaten geen managementrapportages opgesteld. Meldingen van burgers worden, net als bij groen, integraal vastgelegd en zijn te raadplegen.

3-3-1 inleiding

In deze paragraaf komt de monitoring van de kwaliteit van verhardingen aan de orde. In paragraaf 3-3-2 wordt de uitvoering en monitoring beschreven voor zowel onderhoud als voor vervanging.⁶⁴ In paragraaf 3-3-3 komt aan de orde in hoeverre resultaten van deze monitoring worden vastgelegd en te raadplegen zijn.

3-3-2 uitvoering en monitoring

In de uitvoering van het beheer, zoals vastgelegd in het beheerplan, wordt onderscheid gemaakt tussen dagelijks onderhoud, klein onderhoud en groot onderhoud.

klein en dagelijks onderhoud

Het dagelijks onderhoud, zoals reinigen en vegen van wegen, is onderbracht in het prestatiebestek dat is opgesteld voor het dagelijks onderhoud van de openbare ruimte (zie ook paragraaf 2-3-2). Via de periodieke schouw wordt aan de hand van beeldmeetlatten de kwaliteit van de verhardingen gemonitord.⁶⁵ Naast het dagelijks onderhoud wordt ook klein onderhoud uitgevoerd, zoals het vullen en recht leggen van tegels om de wegen veilig te houden.⁶⁶ Het benodigd klein onderhoud wordt tijdens onderhoudsinspecties (zie hieronder) gerapporteerd door het externe inspectiebureau en door de unit Uitvoering uitgevoerd.⁶⁷ Een andere vorm van onderhoud aan verharding is inboet. Dit is het vervangen van kapot bestratingsmateriaal tijdens onderhoudswerkzaamheden.

meldingen burgers

Daarnaast vindt klein onderhoud plaats naar aanleiding van meldingen van bewoners. Aan de hand van deze meldingen wordt een locatie ter plaatse beoordeeld. Indien onderhoud noodzakelijk is, wordt de verharding hersteld. Indien dit niet direct

⁶⁴ Naast onderhoud en vervanging is er nog een derde mogelijkheid, namelijk inboet. Bij inboet wordt een deel van het object vervangen. Dit zit tussen onderhoud en vervanging in en vindt vooral plaats bij groen en wegen. Een voorbeeld is het aanvullen van kapotte stenen. Bron: interview ambtenaren.

⁶⁵ Schriftelijke beantwoording vragen ambtenaren, ontvangen op 5 juni 2019.

⁶⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beheerplan Verharding 2016-2020', augustus 2015, p. 29.

⁶⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beheerplan Verharding 2016-2020', augustus 2015, p. 28.

mogelijk is, wordt voor zover van toepassing de verharding veilig gesteld (afgezet) en op een later moment hersteld door de unit Uitvoering of door een aannemer.⁶⁸ Net als bij groenvoorzieningen wordt de top 10 van de meldingen verholpen door een snelherstelteam.

groot onderhoud/ vervanging

Een derde vorm van onderhoud is groot onderhoud, oftewel vervanging. Om vast te stellen of en waar vervanging (in het beheerplan ook wel als groot onderhoud aangeduid) nodig is, wordt eens per twee jaar een technische inspectie uitgevoerd door een extern bureau. De inspectie wordt integraal toegepast; elke twee jaar worden alle wegonderdelen⁶⁹ geïnspecteerd. Dit is een globale visuele inspectie, op basis van richtlijnen van het CROW.

De inspecteur beoordeelt wegvakonderdelen op diverse beeldmeetlatten. Aan de hand van de resultaten, oftewel de beoordeelde kwaliteit, wordt per wegvakonderdeel met behulp van het beheerpakket de eventueel benodigde maatregel bepaald.⁷⁰ Vervolgens volgt een zogenoemde maatregeltoets, waarbij de beheerder de onderhoudsmaatregelen, de samenhang met de omgeving en de beeldkwaliteit bekijkt.⁷¹ Er wordt tevens beoordeeld of de werkzaamheden integraal kunnen worden uitgevoerd en kunnen worden afgestemd met werkzaamheden van Stadsbeheer en andere partijen.⁷² Na uitvoering van de maatregeltoets zetten de werkvoorbereiders de werkzaamheden uit bij de aannemers. Deze werkvoorbereiders sturen de aannemers aan.⁷³

Omdat de gemeente Capelle aan den IJssel in een zettinggevoelig gebied is gelegen, is zetting vaak richtinggevend voor vervanging van verharding. In de praktijk geldt dat bij een zakking van gemiddeld 30 centimeter vervanging van een weg noodzakelijk is.⁷⁴ Er worden in het kader van integrale projecten of herinrichtingen ook wel vervangingen uitgevoerd vóórdat de levensduur is verstreken. Indien er door een door Stadsontwikkeling (SO) geïnitieerd project kapitaalvernietiging plaatsvindt, vraagt Stadsbeheer om een financiële bijdrage.⁷⁵

Met name bij asfalt kunnen de kosten hoog oplopen als bij een slechte staat van de wegen niet op tijd onderhoud of vervanging wordt gepleegd.⁷⁶ Uit een eerdere analyse van de gemeente bleek dat een weg eens in de 20 jaar vervangen moet worden. De huidige levensduur van verharding wordt momenteel onderzocht door Stadsbeheer.⁷⁷ Hier is momenteel nog geen zicht op.

⁶⁸ Schriftelijke beantwoording vragen ambtenaren, ontvangen op 5 juni 2019; ambtelijke reactie op nota van bevindingen, ontvangen op 20 mei 2020.

⁶⁹ Met uitzondering van de wegvakonderdelen in de vervangingsplanning voor het komende jaar. Bron: interview ambtenaar.

⁷⁰ De mogelijke onderhoudsmaatregelen waaruit gekozen kan worden, worden in het Beheerplan Verharding 2016-2020 (p. 76) nader toegelicht.

⁷¹ Interview ambtenaren.

⁷² Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beheerplan Verharding 2016-2020', augustus 2015, p. 28.

⁷³ Interview ambtenaren.

⁷⁴ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beheerplan Verharding 2016-2020', augustus 2015, p. 30.

⁷⁵ Interview ambtenaren.

⁷⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beheerplan Verharding 2016-2020', augustus 2015.

⁷⁷ Interview ambtenaren.

3-3-3 vastleggen en raadplegen gegevens

De resultaten van de visuele inspectie worden vastgelegd in het beheersysteem GeoVisia (zie paragraaf 2-3-3). Zoals hierboven beschreven, worden aan de hand van deze inspectie beslissingen genomen over het te plegen onderhoud dan wel vervanging. Er kan echter ook worden afgeweken van deze resultaten, als door ambtenaren wordt besloten om onderhoud juist niet of op een andere manier uit te voeren. Deze overwegingen en beslissingen worden niet vastgelegd.⁷⁸ Het vastleggen van dergelijke overwegingen is echter waardevol voor het toetsen en evalueren van de relevantie en bruikbaarheid van de onderhoudsmaatregelen. Dat is nu niet mogelijk.

Hoewel inspectieresultaten worden vastgelegd, worden er geen rapportages naar het college en de raad of management van de afdeling gestuurd, zoals bij groen wel gebeurt.⁷⁹ Hierdoor hebben deze partijen beperkt zicht op de kwaliteit van de verharding binnen de gemeente en de eventueel noodzakelijke maatregelen.

Gegevens met betrekking tot (meldingen over) de beeldkwaliteit worden vastgelegd en zijn te raadplegen. Dit gebeurt op dezelfde manier als bij groen. Meldingen van burgers over de openbare ruimte worden geregistreerd en de resultaten worden op hoofdlijnen in de jaarrekening opgenomen (zie ook paragraaf 2-3-3). Informatie over de beeldkwaliteit van wegen, die via de schouw wordt gemonitord, wordt in GeoVisia verwerkt. De afschrijvingstermijnen voor verharding zijn recentelijk opgehoogd van 15, 20 en 25 jaar naar 20, 25 en 30 jaar. In hoofdstuk vijf wordt nader ingegaan op de afschrijvingstermijnen. Deze wijzigingen zijn, door de overstap van beheerpakket (GBI naar GeoVisia), nog niet doorgevoerd in het beheerpakket.

3-4 kwaliteit

Uit de gemeentelijke inspectieresultaten uit 2018 blijkt dat bijna het hele areaal voldoet aan het gestelde kwaliteitsniveau voor verharding, namelijk in de meeste gebieden C en in het centrumgebied B. 83,5% van het areaal voldoet zelfs aan kwaliteitsniveau A. Ongeveer 8% van de verharding voldoet niet aan het kwaliteitsniveau, maar dit valt binnen de marge van 10%.

Uit de externe schouw komt een vergelijkbaar beeld naar voren. Wegen in het centrumgebied, waar kwaliteitsniveau B geldt, voldoen aan de gestelde kwaliteit ten aanzien van onderhoud. Uit de resultaten blijkt dat zelfs 62% zelfs op kwaliteitsniveau A wordt beoordeeld. Dit is hoger dan het percentage in het verwachtingsmodel. Het percentage resultaten dat niet voldoet aan het kwaliteitsniveau valt binnen de 10%-marge. Hoewel de kwaliteit van de verharding ten aanzien van onderhoud dus ruim voldoet, is er wel sprake van een vervangingsachterstand. 18% van de uitkomsten is namelijk onvoldoende, wat bijna het dubbele is van wat het verwachtingsmodel voorschrijft (10%). Deze achterstand heeft betrekking op scheurvorming op asfalt en dwarsonvlakheid op elementenverharding. Het percentage resultaten dat op niveau B is beoordeeld, is als gevolg daarvan lager dan verwacht. Het deel dat op niveau A is beoordeeld, is conform het verwachtingsmodel.

Ook het grootste gedeelte van de wegen waar kwaliteitsniveau C geldt, voldoet aan dit kwaliteitsniveau. Met name uit de metingen gericht op onderhoud komt een zeer positief beeld naar voren. Van de resultaten van de metingen gericht op onderhoud wordt 62% op kwaliteitsniveau A beoordeeld. Dit is aanzienlijk hoger dan verwacht (10%). Ook scoort slechts

⁷⁸ Interview ambtenaren.

⁷⁹ Interview ambtenaren.

één procent onvoldoende, dit valt ruim binnen de marge (ook 10%). De resultaten van de metingen gericht op vervanging zijn ook positief. Alle resultaten voldoen aan het gestelde kwaliteitsniveau, waarbij 74% van de resultaten een hoger kwaliteitsniveau heeft. Dit is conform het verwachtingsmodel.

Inwoners beoordelen het onderhoud van wegen in Capelle aan den IJssel met gemiddeld een zes. Dit is lager dan op basis van de inspectieresultaten en de schouw van de rekenkamer had mogen worden verwacht. De gemeente voldoet wel grotendeels aan de door haar gestelde streefwaarden.

3-4-1 inleiding

In deze paragraaf wordt de kwaliteit van verharding beschreven. De rekenkamer heeft de kwaliteit onderzocht vanuit drie invalshoeken:

- 1 schouwresultaten afkomstig van de gemeente;
- 2 eigen inspectie door rekenkamer;
- 3 ervaren kwaliteit van burgers.

De gevonden kwaliteit wordt per invalshoek besproken.

3-4-2 inspectieresultaten gemeente

In paragraaf 3-3 is aan de orde gekomen dat de gemeente een tweejaarlijkse wegininspectie laat uitvoeren door een extern bureau. In deze subparagraaf worden de resultaten van deze inspectie geanalyseerd.

De rekenkamer heeft hiertoe de resultaten van de laatst uitgevoerde wegininspectie ontvangen. Deze inspectie heeft plaatsgevonden in 2018. Deze inspectie is uitgevoerd op alle verhardingen, met uitzondering van de verhardingen die voor komend planjaar opgenomen zijn in de vervangingsplanningen.⁸⁰ Tabel 3-3 geeft inzicht in de totale kwaliteit van de verhardingen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen asfalt en elementenverharding (zoals klinkers en tegels).⁸¹ In totaal is ruim 2,6 miljoen m² aan verharding geïnspecteerd (zie de eerste kolom). Dit is ongeveer 85% van het totale areaal.⁸²

tabel 3-3: kwaliteit verhardingen o.b.v. wegininspectie 2018

type verharding	totaal	A+ en A	B	C	D
	areaal in m ²	areaal in %	areaal in %	areaal in %	areaal in %
asfalt	987.668	82,0%	7,9%	3,5%	6,6%
elementen	1.641.309	84,4%	8,0%	0,6%	7,0%
totaal	2.628.977	83,5 %	7,9 %	1,7 %	6,9 %

⁸⁰ Interview ambtenaren.

⁸¹ In de inspectie is ook beton meegenomen, maar omdat het areaal aan beton een dusdanig klein deel vormt van het totaal areaal aan verharding (0,008%) is dit onderdeel uit de analyse gelaten.

⁸² Het totale areaal aan verharding bedraagt ongeveer drie miljoen m² waarvan een miljoen m² asfalt en twee miljoen m² elementenverharding (bron: email ambtenaar, 17 september 2019).

Voor het grootste gedeelte van de wegen geldt kwaliteitsniveau C (sober). Uit tabel 3-3 blijkt dat afgerond 93% van het areaal hieraan voldoet. Ruim 90% van het areaal is zelfs op een hoger kwaliteitsniveau (kwaliteitsniveau A en B) beoordeeld. De verharding voldoet dus ruimschoots aan het gestelde kwaliteitsniveau. Ten slotte is bijna 7% van het areaal op kwaliteitsniveau D beoordeeld. Dit betekent dat 7% van de geïnspecteerde verharding niet voldoet aan het gestelde kwaliteitsniveau. Dit percentage valt, uitgaande van de 10%-norm van het CROW, binnen de marges.

Bovenstaande tabel geeft een totaalbeeld van de kwaliteit van de verharding. Om tot deze resultaten te komen, zijn in de inspectie meerdere beeldmeetlatten getoetst. Deze geven een gedetailleerder beeld van de kwaliteit van de verharding in Capelle aan de IJssel op specifieke onderdelen. Deze resultaten, inclusief nadere toelichting hierop, zijn in bijlage 3 opgenomen.

3-4-3 resultaten externe schouw

Naast de inspectiegegevens van de gemeente, heeft een extern bureau in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de rekenkamer een schouw van de kwaliteit van verharding uitgevoerd. De opzet en methodiek van de schouw is in het roze kader in paragraaf 2-4-3 nader toegelicht. Ook het verwachtingsmodel, waaraan de schouwresultaten worden getoetst, is in paragraaf 2-4-3 toegelicht. Voor verharding zijn acht beeldmeetlatten gebruikt waarmee 640 metingen zijn verricht. Tabel 3-4 geeft de schouwresultaten voor verharding weer, afgezet tegen het verwachtingsmodel (het onderste deel van de tabel). Positieve afwijkingen ten opzichte van dit model zijn met groen aangegeven, negatieve afwijkingen zijn met rood aangeduid.

tabel 3-4: schouwresultaten verharding

werkelijk		A+ / A	B	C	D	totaal
niveau B	onderhoud	62%	28%	10%	0%	100%
	vervanging	68%	14%	15%	3%	100%
niveau C	onderhoud	60%	28%	11%	1%	100%
	vervanging	56%	28%	15%	0%	100%
verwachtingsmodel						
niveau B	onderhoud	55%	35%	7%	3%	100%
	vervanging	65%	25%	7%	3%	100%
niveau C	onderhoud	10%	45%	35%	10%	100%
	vervanging	57%	30%	9%	4%	100%

In de resultaten van de metingen wordt ten eerste onderscheid gemaakt tussen gebieden waar kwaliteitsniveau B en waar niveau C wordt gehanteerd. Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen beeldmeetlatten die de kwaliteit ten aanzien van onderhoud en van vervanging weergeven.

gebieden met kwaliteitsniveau B

Voor gebieden waar een B-niveau voor geldt, dit zijn wegen in het centrumgebied, blijkt dat een groot deel van de wegvlakonderdelen voldoet aan dit kwaliteitsniveau. De resultaten van de metingen die betrekking hebben op onderhoud voldoen grotendeels aan de percentages in het verwachtingsmodel.

28% van de resultaten van de metingen gericht op onderhoud voldoet aan kwaliteitsniveau B. Een relatief groot deel van de geïnspecteerde verharding, 62%, heeft zelfs een hogere kwaliteit dan verwacht (kwaliteitsniveau A). Dit is hoger dan op basis van het verwachtingsmodel wordt verwacht (55%). In totaal voldoet 10% van de geïnspecteerde objecten niet aan kwaliteitsniveau B. Deze 10% staat gelijk aan het percentage in het verwachtingsmodel en valt daarmee binnen de gestelde norm.

Voor wat betreft metingen die betrekking hebben op vervanging, wordt het kwaliteitsniveau grotendeels ook behaald, al zijn hier zijn de resultaten iets minder positief. 68% van de resultaten voldoet aan kwaliteitsniveau A. Dit komt overeen met het verwachtingsmodel. Slechts 14% van de metingen voldoet aan kwaliteitsniveau B; dit is lager dan wordt verwacht, namelijk 25%. Een relatief groot deel van het geïnspecteerde areaal is als onvoldoende beoordeeld: 15% van de metingen heeft een C-kwaliteit en 3% heeft een D-kwaliteit. Dit is hoger dan gestelde norm in het verwachtingsmodel: 10%. Deze achterstand heeft betrekking op het verhelpen van scheurvorming op asfalt en dwarsonvlakheid (ook wel spoorvorming genoemd) op elementenverharding en manifesteert zich in het centrumgebied- dit is namelijk het enige gebied waar niveau B geldt.⁸³ Het is van belang dat bij de herinrichting van het centrumgebied de veiligheid van de inwoners wordt gewaarborgd en dat de achterstand op korte termijn wordt weggewerkt.

gebieden met kwaliteitsniveau C

Voor de gebieden waar kwaliteitsniveau C geldt, wordt het kwaliteitsniveau ruimschoots behaald. Voor wat betreft metingen met betrekking tot onderhoud voldoet 99% van de resultaten aan kwaliteitsniveau C of hoger. Een aanzienlijk deel van de resultaten voldoet aan kwaliteitsniveau A: 60% (ten opzichte van 10% in het verwachtingsmodel). Ook is slechts 1% van de resultaten onvoldoende beoordeeld (ten opzichte van 10% in het verwachtingsmodel).

Van de metingen die betrekking hebben op vervanging voldoen alle resultaten aan het kwaliteitsniveau C of hoger. 56% van de metingen wordt op kwaliteitsniveau A beoordeeld. Dit ligt in lijn met het verwachtingsmodel. Wel is vergeleken met het verwachtingsmodel een groter deel van de resultaten op C-niveau beoordeeld en een kleiner deel op B-niveau, maar dit zijn relatief kleine verschillen.

3-4-4 door burgers ervaren kwaliteit

Naast de beeldkwaliteit van verharding heeft de rekenkamer ook onderzocht hoe inwoners van Capelle aan den IJssel de kwaliteit van het wegen ervaren. Dit heeft de rekenkamer gedaan met behulp van de resultaten van de tweejaarlijkse bewonersenquête die door de gemeente wordt uitgevoerd.⁸⁴ In paragraaf 2-4-4 is deze enquête nader toegelicht.

In de bewonersenquête wordt gevraagd naar de tevredenheid over onderdelen van de openbare ruimte, zowel in (rapport)cijfers als in mate van tevredenheid (dit is uitgedrukt in percentages). Tabel 3-5 laat de resultaten zien. Tussen haakjes zijn,

⁸³ Zie ook bijlage 5 en 6. In bijlage 7 zijn tevens voorbeelden van de beeldmeetlatten opgenomen.

⁸⁴ De rekenkamer heeft de resultaten van de bewonersenquête in 2015 en 2017 verkregen via https://www.capelleaandenijssel.nl/bestuur-organisatie/bewonersenquête_42554/. De resultaten van de enquête in 2019 zijn nog niet gepubliceerd, de rekenkamer heeft deze per mail ontvangen op 19 december 2019.

indien beschikbaar, door de gemeente opgestelde streefwaarden opgenomen. Voor het onderdeel 'uitstraling straten en pleinen' zijn geen streefwaarden opgenomen.

tabel 3-5: tevredenheid burgers onderhoud en uitstraling

discipline	Onderwerp	2015	2017	2019
verharding	onderhoud bestrating (cijfer)	6,1 (6,0)	5,9 (6,0)	6,1 (6,0)
	uitstraling straten en pleinen (cijfer)	6,7 (-)	6,6 (-)	6,7 (-)
	schoonhouden bestrating (cijfer)	6,3 (6,1)	6,0 (6,5)	6,2 (6,0)

De inwoners van Capelle aan den IJssel zijn gematigd positief over het onderhoud van de verharding in de gemeente. Respondenten beoordelen het onderhoud van de bestrating gemiddeld met een 6. Hiermee wordt voldaan aan de streefwaarden. Dit contrasteert echter wel met de resultaten uit de inspectie- en schouwresultaten en is lager dan op basis van deze resultaten wordt verwacht. Overigens beoordelen de respondenten de uitstraling en het schoonhouden van de bestrating ook met een magere voldoende: respectievelijk een 6,7 en 6,2. in 2019.

4 kwaliteit openbare verlichting

4-1 inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op het beleid en de kwaliteit van de openbare verlichting. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Welke kwaliteitsambities hanteert de gemeente ten aanzien van onderhoud en vervanging van openbare verlichting?
- 2 In welke mate vindt adequate monitoring van de kwaliteit van de openbare verlichting plaats?
- 3 Wordt het gewenste kwaliteitsniveau voor openbare verlichting gehaald?

De rekenkamer hanteert bij de behandeling van deze vragen de volgende normen.

tabel 4-1: normen

Normen	paragraaf
<i>opstellen kwaliteitsambities</i>	
De gemeente heeft kwaliteitsambities opgesteld voor openbare verlichting.	4-2-2
<i>monitoren en vastleggen kwaliteit</i>	
De kwaliteit wordt systematisch gemonitord door de gemeente.	4-3-2
Aan de hand van deze monitoring wordt het te plegen onderhoud en vervanging bepaald.	4-3-2
De resultaten uit de monitoring zijn vastgelegd en te raadplegen.	4-3-3
<i>Kwaliteit</i>	
De kwaliteitsambities ten aanzien van onderhoud worden gehaald.	4-4-2, 4-4-3
De kwaliteitsambities ten aanzien van vervangingen worden gehaald.	4-4-3
De ambities ten aanzien van de door burgers ervaren kwaliteit worden gehaald.	4-4-4

In paragraaf 4-2 komen het beleid en de ambities van de gemeente ten aanzien van de openbare verlichting aan de orde. De manier waarop invulling wordt gegeven aan dit beleid en waarop de kwaliteit wordt gemonitord, wordt in paragraaf 4-3 behandeld. In paragraaf 4-4 komt vervolgens de kwaliteit van de openbare verlichting aan de orde.

4-2 beleid

Het vigerende beleid voor openbare verlichting is vastgelegd in de Kadernotitie Openbare Verlichting uit 2010. In deze kadernotitie zijn beleidsdoelen opgenomen ten aanzien van efficiënt onderhoud en het gebruik van duurzame materialen, wat ook gevolgen heeft voor de onderhouds- en vervangingsbehoefte. De basisafspraken voor openbare verlichting is sober en doelmatig.

De gemeente heeft kwaliteitsambities opgesteld voor het onderhoud van openbare verlichting. Voor alle gebieden geldt kwaliteitsambitie sober (C). In het geval van vervanging heeft de

gemeente de ambitie om projecten integraal uit te voeren en LED-verlichting toe te passen waar mogelijk. Om de kwaliteit van de verlichting te waarborgen hanteert de gemeente vervangingstermijnen: voor armaturen na 20 jaar en voor lichtmasten na 40 jaar.

4-2-1 beleidskader

Het vigerende beleidskader ten aanzien van de openbare verlichting in Capelle aan den IJssel is de Kadernotitie Openbare Verlichting.⁸⁵ Deze kadernotitie is tegelijkertijd met de Kadernotitie Wegen vastgesteld door het college in 2010.

In de kadernotitie is vastgelegd dat de openbare verlichting dient bij te dragen aan een veiligere woon- en leefomgeving. Deze kadernotitie vormt de basis voor het beheerplan openbare verlichting. Het beleid ten aanzien van openbare verlichting kent de volgende vijf thema's:⁸⁶

- Prioriteit aan het verlichten van wegen, met name aan het verlichten van tunnels en onderdoorgangen en parkeren in de open lucht.
- Bijdragen aan sociale veiligheid. Openbare verlichting moet er voor zorgen dat bewoners op straat ook bij duisternis goed zicht hebben.
- Borgen van verkeersveiligheid. Deelnemers aan het verkeer moeten elkaar, obstakels en de weg goed kunnen waarnemen.
- Realiseren van energiebesparingen en duurzaamheidsambities. De gemeente wil nog enkel gebruik maken van milieuvriendelijke materialen en energiezuinige lampen toepassen.
- Herkenbare inrichting. De gemeente hanteert standaardtypen armaturen en lampen (behalve op bijzondere locaties), waardoor het onderhoud efficiënter wordt.

Een aantal van deze thema's heeft betrekking op het onderhoud van de verlichting, zoals het efficiënt organiseren van het onderhoud en het gebruik van duurzame materialen waardoor minder onderhoud benodigd is. In de kadernotitie is verder vastgelegd dat de basisafspraken voor de openbare verlichting sober en doelmatig is.

4-2-2 kwaliteitsambitie

kwaliteitsambitie voor onderhoud

Op basis van het uitgangspunt 'sober en doelmatig' heeft de gemeente kwaliteitsambities voor het onderhoud van de verlichting vastgesteld. In de kadernotitie uit 2010 werd de kwaliteitsambitie voor de openbare verlichting vastgesteld op sober (C), behalve in het centrum en de historische kern. Daar gold een hogere kwaliteitsambitie, namelijk basis (B).

De kwaliteitsambitie voor openbare verlichting is daarna verlaagd. Het beheerplan Openbare Verlichting geeft de huidige kwaliteitsambitie ten aanzien van openbare verlichting weer. De ambitie voor regulier onderhoud van de openbare verlichting is in de gehele gemeente op sober (C) vastgesteld. De huidige kwaliteitsambitie per structurelement is weergegeven in tabel 4-2.⁸⁷ In het gele kader in paragraaf 2-2-2 worden de type gebieden in de tabel nader toegelicht.

⁸⁵ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Kadernotitie Openbare Verlichting', december 2010.

⁸⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Kadernotitie Openbare Verlichting', december 2010, p. 5-6.

⁸⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beheerplan Openbare Verlichting 2016-2020', augustus 2015, p. 8, bewerking rekenkamer.

tabel 4-2: kwaliteitsambitie openbare verlichting

wonen	bedrijven		boven- wijken	bijzondere voorzieningen		hoofdwegen	
	bedr.	kantoor		centrum	overig	hoofdw.	wijkw.
sober (C)	sober (C)	sober (C)	sober (C)	sober (C)	sober (C)	sober (C)	sober (C)

Om de verschillende kwaliteitsniveaus te illustreren, is in figuur 4-1 een beeldmeetlat opgenomen, waarmee de kwaliteit van een lichtmast wordt gemeten. Het betreft een beeldmeetlat voor het meten van de scheefstand. In bijlage 7 is nog een aantal voorbeelden van beeldmeetlatten voor het beoordelen van de kwaliteit van openbare verlichting opgenomen.

figuur 4-1: beeldmeetlat scheefstand

Meubilair-verkeersvoorziening-verlichting-scheefstand

Verrekenen op beeld via RAW-werkcategorie 34.81.02

A+	A	B	C	D
				
De lichtmast staat recht.	De lichtmast staat licht scheef.	De lichtmast staat duidelijk waarneembaar scheef.	De lichtmast staat fors scheef.	De lichtmast staat zo scheef dat dit gevaar oplevert en/of het functioneren hindert.
scheefstand	scheefstand	scheefstand	scheefstand	scheefstand
0 graden per lichtmast	≤ 1 graad per lichtmast	≤ 3 graden per lichtmast	≤ 6 graden per lichtmast	> 6 graden per lichtmast
Meetinstructie:				

bron: CROW kwaliteitscatalogus openbare ruimte 2013

Zoals uit de figuur blijkt, staat een lichtmast die voldoet aan kwaliteitsniveau C fors scheef.

kwaliteitsambitie voor vervanging

Voor het vervangen van openbare verlichting zijn er andere kwaliteitsnormen geformuleerd dan voor het onderhoud. Er wordt niet gewerkt met kwaliteitsniveaus A tot en met D, maar met een aantal uitgangspunten en criteria waaraan moet worden voldaan rondom vervangingsprojecten. Ten eerste dient het vervangen van openbare verlichting zoveel mogelijk integraal te gebeuren. Daarnaast dient bij het vervangen van elementen van openbare verlichting rekening te worden gehouden met de functionaliteit en de (verkeers-)veiligheid. Bij onvoldoende functionaliteit kan de gemeente namelijk aansprakelijk worden gesteld. Vanwege duurzaamheid worden bij vervanging er in principe enkel nog armaturen met LED geplaatst. Ook worden er zoveel mogelijk aluminium lichtmasten toegepast vanwege de lage onderhoudsbehoefte (geen schilderwerk).⁸⁸

Daarnaast is tijdige vervanging noodzakelijk. Daarom zijn voor lichtmasten en armaturen vervangingstermijnen opgesteld. De huidige termijnen betreffen 40 jaar

⁸⁸ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beheerplan Openbare Verlichting 2016-2020', augustus 2015, p. 9-10.

voor lichtmasten en 20 jaar voor armaturen. Voor 2016 waren deze termijnen respectievelijk 30 jaar en 15 jaar. De vervangingstermijnen zijn verhoogd nadat bleek dat de werkelijke levensduur van de lichtmasten en armaturen hoger ligt.

4-3 monitoring van kwaliteit

De gemeente heeft de monitoring van de kwaliteit van de openbare verlichting uitbesteed aan een aannemer, die periodiek een beeldkwaliteitsmeting uitvoert. De gemeente gebruikt deze resultaten echter niet voor het bepalen van de onderhoudsbehoefte. Niet de kwaliteitsmetingen, maar de meldingen door burgers zijn leidend voor het uitvoeren van onderhoud. De gemeente heeft hierdoor onvoldoende zicht op de kwaliteit van de openbare verlichting in de gemeente. Deze methodiek kan tevens leiden tot onveilige situaties en het is niet doelmatig: er worden middelen besteed aan de inspectie door de aannemer, maar de gemeente doet niets met de uitkomsten.

Voor het bepalen van vervangingen hanteert de gemeente wel een adequate monitoring. Als de vervangingstermijnen voor een lichtmast bijna verstrijkt, wordt de lichtmast indien mogelijk in een integraal project opgenomen. Als dat niet mogelijk is, voert de gemeente een inspectie uit, een 3D meting, om te beoordelen of de lichtmast direct dient te worden vervangen of dat de levensduur kan worden verlengd.

De resultaten van de verschillende metingen worden niet adequaat en structureel vastgelegd. Iedere kwaliteitsmeting wordt separaat opgeslagen, waardoor de gemeente geen integraal overzicht heeft van de kwaliteit van de verlichting en bovendien is analyse niet mogelijk. De resultaten van de 3D-metingen worden niet in GeoVisia opgeslagen, maar zijn wel elders te raadplegen. In GeoVisia wordt, indien de levensduur van de lichtmast wordt verlengd, het plaatsingsjaar van de lichtmast aangepast, maar hierdoor heeft de gemeente geen zicht op hoeveel jaar lichtmasten daadwerkelijk meegaan. De meldingen van burgers worden wel adequaat en integraal vastgelegd.

4-3-1 inleiding

In de vorige paragraaf zijn het beleid en de kwaliteitsambities van de gemeente ten aanzien van openbare verlichting besproken. In deze paragraaf komt aan de orde in hoeverre en op welke manier de gemeente deze kwaliteit monitort en gegevens hierover vastlegt. In paragraaf 4-3-2 wordt de uitvoering en monitoring beschreven voor zowel onderhoud als voor vervanging. In paragraaf 4-3-3 komt aan de orde in hoeverre resultaten van deze monitoring worden vastgelegd en te raadplegen zijn.

4-3-2 uitvoering en monitoring

In de uitvoering van het beheer, zoals vastgelegd in het beheerplan, wordt onderscheid gemaakt tussen onderhoud en vervanging van openbare verlichting.

onderhoud

Het uitvoeren van onderhoud aan lichtmasten en lampen vindt vooral plaats naar aanleiding van meldingen van burgers en daarnaast door inspectie.

meldingen burgers

Inwoners kunnen een melding maken van een schade bij de gemeente. De gehele afhandeling van meldingen en storingen, van aanmelding tot toewijzing aan de onderhoudsaannemer en de afrekening, wordt sinds juni 2018 door Nobralux

uitgevoerd.⁸⁹ Meldingen van storingen en schades komen via de gemeente (of rechtstreeks) terecht bij Nobralux, via hun storingenmeldsysteem, genaamd LiteWeb. Nobralux zet de melding door naar de onderhoudsaannemer (als het gaat om bijvoorbeeld defecte lampen) of naar Stedin (als het gaat om een kabelstoring). Nobralux voert dus niet zelf de reparaties uit, maar fungeert als een soort tussenpersoon tussen de gemeente en de aannemer. De gemeente is opdrachtgever van zowel de aannemer als van Nobralux en heeft met beiden prestatieafspraken gemaakt.

De storingen worden in de wekelijkse reparatieronde door de aannemer verholpen of bij een spoedeisende storing door een 24-uurs storingsdienst.⁹⁰ De gemeente heeft hiervoor een onderhoudsbestek opgesteld, waar de aannemer zich aan dient te houden.

Nobralux houdt toezicht op de uitvoering van de aannemer en verzorgt tevens de terugkoppeling naar de melder van de storing. Voor juni 2018 was deze 'tussenpartij' er nog niet en controleerde de aannemer de werkzaamheden zelf. De aannemer controleerde toen in feite zichzelf, wat niet wenselijk is. Het toezicht op de aannemer is met het contracteren van deze tussenpartij beter geborgd dan voorheen. Eens per zes weken vindt er overleg plaats tussen de gemeente, Nobralux en de aannemer waarin onder andere eventuele incidenten en schade afhandelingen worden besproken.⁹¹ Het valt de rekenkamer op dat met de huidige indeling een groot deel van de verantwoordelijkheden rondom het beheer van de openbare verlichting bij de toezichthoudende partij, Nobralux, is neergelegd. Hoewel het toezicht dus wel is verbeterd, vraagt deze werkwijze wel om een adequate sturing door de beheerder.

inspectie

Naast meldingen van burgers voert de gemeente ook beeldkwaliteitsmetingen uit om de kwaliteit vast te stellen. Deze kwaliteitsmetingen vinden plaats tijdens de groepsremplace. Groepsremplace wordt in onderstaand kader nader toegelicht.

groepsremplace

Om lampstoringen zoveel mogelijk te voorkomen, voert de gemeente groepsremplace uit.⁹²

Groepsremplace is het groepsgewijs vervangen van lampen. Dit gebeurt preventief, voor het einde van de servicelevensduur. Gemiddeld worden lampen om de vier jaar vervangen. Hierdoor worden lampstoringen gereduceerd. Defecte lampen leveren namelijk het grootste aandeel in de jaarlijks optredende storingen. Jaarlijks worden er tussen de 4.500 en 6.000 lampen vervangen.⁹³ Deze werkzaamheden zijn uitbesteed aan een aannemer.

⁸⁹ Gemeenten maken hier verschillende keuzes in. Een gemeente om toezicht en aansturing uit te besteden aan een partij zoals Nobralux maar er zijn ook gemeenten die dit in eigen hand houden. Beide varianten zijn gebruikelijk volgens het externe bureau dat de rekenkamer ten behoeve van dit onderzoek heeft ingehuurd.

⁹⁰ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beheerplan Openbare Verlichting 2016-2020', augustus 2015.

⁹¹ De rekenkamer heeft de notulen van één bouwoverleg ontvangen, zij kan niet verifiëren of dit overleg daadwerkelijk eens in de zes weken plaatsvindt.

⁹² Lampen worden overigens ook zes keer per jaar geïnspecteerd door de onderhoudsaannemer. Indien nodig worden lampen dan gerepareerd of vervangen.

⁹³ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beheerplan Openbare Verlichting 2016-2020', augustus 2015.

Tijdens de groepsremplace worden de lichtmasten visueel geïnspecteerd. De lichtmasten worden stuk voor stuk gecontroleerd aan de hand van de beeldmeetlatten uit de CROW-catalogus.⁹⁴ De rekenkamer heeft de resultaten van deze metingen ontvangen, waarbij opvalt dat niet alle beeldmeetlatten door de aannemer worden gebruikt. De beeldmeetlat kleurechtheid wordt niet gemeten.

Door de opkomst van LED-lampen, ook wel ‘verleiding’ genoemd, zullen lampen in de toekomst minder vaak vervangen hoeven te worden (LED-verlichting gaat drie à vier keer langer mee). Dit heeft consequenties voor het monitoren van de beeldkwaliteit van lichtmasten. Doordat de groepsremplace minder vaak plaatsvindt, zal een beeldkwaliteitsmeting ook minder vaak plaatsvinden. Hierdoor is het van belang dat de gemeente een andere vorm van monitoring opzet om alsnog periodiek de kwaliteit van de lichtmasten te kunnen inspecteren.⁹⁵

De gemeente gebruikt de resultaten van de inspecties echter niet voor het bepalen van de onderhoudsbehoefte. Onderhoud vindt alleen plaats als er een melding door inwoners is gedaan, maar dit gebeurt niet aan de hand van de CROW beeldmeetlatten en met inachtneming van kwaliteitsniveau C.⁹⁶ Het kan dus voorkomen dat tijdens een groepsremplace wordt geconstateerd dat een lichtmast moet worden gerepareerd, maar dat de lichtmast pas wordt hersteld als een bewoner er melding van maakt.⁹⁷ De rekenkamer acht deze werkwijze niet wenselijk: dit kan nadelig zijn voor de kwaliteit, maar zeker ook de verkeers- en sociale veiligheid. Tevens is het niet doelmatig: er worden middelen besteed aan de inspectie door de aannemer, maar hier wordt niets mee gedaan.

vervangingen

Als een lichtmast het einde van de levensduur bereikt, wordt de afweging gemaakt of de lichtmast kan worden opgenomen in een IBOR-project. Als dit het geval is, wordt de lichtmast vervangen. Niet alle vervangingen kunnen echter integraal plaatsvinden. Dit komt omdat lichtmasten en armaturen andere technische levensduren hebben dan wegen en riolering. Deze laatste disciplines zijn leidend bij het bepalen van integrale projecten. Als een lichtmast al wel vervangen dient te worden, maar verharding of riolering nog niet, dan kan er een singulier project worden uitgevoerd. Bij groenvoorzieningen is een vergelijkbare situatie.⁹⁸

Alle lichtmasten van 30 jaar en ouder die niet in een integraal project zijn opgenomen, worden onderworpen aan een zogeheten 3D-stabiliteitsmeting.⁹⁹ Dit is een veiligheidstest voor lichtmasten.

⁹⁴ Schriftelijke beantwoording vragen door ambtenaren, ontvangen 5 juni 2019.

⁹⁵ Interview ambtenaren.

⁹⁶ In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat als er een onveilige situatie wordt gesignaleerd tijdens de kwaliteitsinspectie, dit wel meteen wordt opgelost. De rekenkamer heeft dit niet geverifieerd.

⁹⁷ Interview ambtenaren.

⁹⁸ Schriftelijke beantwoording vragen ambtenaren, ontvangen 5 juni 2019.

⁹⁹ Schriftelijke beantwoording vragen ambtenaren, ontvangen 5 juni 2019.

3D-stabiliteitsmeting¹⁰⁰

Voor het uitvoeren van een 3D-stabiliteitsmeting wordt een driedimensionale meettechniek gebruikt. Om de onderkant van de lichtmast wordt een band geplaatst zodat de fundering van de lichtmast niet overbelast kan raken. Er wordt meetapparatuur tegen de lichtmast geplaatst. Op een hoogte van ongeveer 20 centimeter en 180 centimeter wordt een laser aan de lichtmast bevestigd. Naast de mast wordt een 3D-meetcamera geplaatst. De lasers aan de lichtmast worden op de 3D-camera gericht.

De meetapparatuur brengt een gelijke drukkracht uit op de lichtmast. Door het stapsgewijs verhogen van deze drukkracht kunnen vervormingen en breuken in de lichtmast worden waargenomen. Iedere beweging van de lichtmast wordt via de 3D-meetcamera geregistreerd en opgenomen door een 3D-recorder.

De test wordt uitgevoerd door een externe partij.¹⁰¹ Uit de test kan komen dat de lichtmast:

- direct vervangen dient te worden;
- binnen zes maanden vervangen dient te worden;
- goedgekeurd wordt. De levensduur wordt verlengd met zes jaar.

De uitkomsten van de 3D-metingen kunnen er ook toe leiden dat de masten worden rechtgezet en de funderingen rondom de lichtmasten versterkt.¹⁰²

Wanneer armaturen worden vervangen, komen hier duurzame LED-armaturen voor in de plaats. Hiermee wordt energie bespaard en de CO₂-uitstoot verminderd.¹⁰³

4-3-3 vastleggen en raadplegen gegevens

De leeftijden van masten, armaturen en lampen worden bijgehouden in het gemeentelijke beheersysteem, GeoVisia. Hierdoor is inzichtelijk wanneer in theorie vervanging plaats zou moeten vinden.

De meldingen door burgers worden geregistreerd en opgeslagen in het storingsmeldsysteem van Nobralux. Nobralux maakt op basis van deze informatie analyses. De gemeente heeft toegang tot dit beheersysteem en kan deze informatie dus ook raadplegen.¹⁰⁴ Ook heeft de rekenkamer een overzicht van het totaal aantal meldingen in de openbare ruimte ontvangen, waaruit blijkt dat de gegevens over de meldingen ook bij de gemeente aanwezig zijn.

Resultaten van de beeldkwaliteitsmetingen die gelijktijdig met de groepsremplace worden uitgevoerd, worden vastgelegd door de aannemer. De resultaten van de meting worden echter separaat (per lichtmast) opgeslagen en worden niet vastgelegd in het beheersysteem GeoVisia. De aannemer beschikt wel over integrale rapportages met de resultaten per groepsremplace, maar de gemeente beschikt niet over deze

¹⁰⁰ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beheerplan Openbare Verlichting 2016-2020', augustus 2015, p. 24.

¹⁰¹ Schriftelijke beantwoording vragen ambtenaren, ontvangen 5 juni 2019.

¹⁰² Interview ambtenaren.

¹⁰³ Schriftelijke beantwoording vragen ambtenaren, ontvangen 5 juni 2019.

¹⁰⁴ Interview ambtenaren.

integrale data.¹⁰⁵ Eerder constateerde de rekenkamer al dat deze resultaten niet worden gebruikt voor het al dan niet plegen van onderhoud.

De resultaten van de 3D-stabiliteitsmeting worden niet in GeoVisia opgeslagen, maar worden separaat op het netwerk van de gemeente opgeslagen. Wel wordt in GeoVisia het plaatsingsjaar (aanlegjaar) aangepast, wanneer blijkt dat een lichtmast nog langer mee kan.¹⁰⁶ Ter illustratie: als een mast uit 1990 in 2020 wordt geïnspecteerd en nog zes jaar meekan, wordt de plaatsingsdatum verzet naar 1996. De rekenkamer acht deze methodiek niet adequaat, aangezien er daarmee geen zicht is op de werkelijke levensduur van een lichtmast. Hierdoor kan niet worden geëvalueerd of de gehanteerde vervangingstermijnen toereikend zijn. Omdat deze wijzigingen niet worden bijgehouden, heeft de gemeente ook niet in beeld hoe vaak deze situatie voorkomt.

4-4 kwaliteit

Uit de beeldkwaliteitsmeting van de gemeente blijkt dat vrijwel alle lichtmasten voldoen aan het gestelde kwaliteitsniveau C. Een zeer groot deel van de lichtmasten voldoet zelfs aan kwaliteitsniveau A+ of A. Dit komt mogelijk doordat de afgelopen jaren een groot aantal lichtmasten is vervangen in het kader van 'verledding'.

Uit de externe schouw komt hetzelfde beeld. De geïnspecteerde lichtmasten en armaturen voldoen ruimschoots aan de kwaliteitsniveau C. Uit bijna driekwart van de resultaten die betrekking hebben op onderhoud blijkt kwaliteitsniveau A. Dit is een aanzienlijk groter deel dan wordt verwacht. Ook wordt een kleiner deel dan verwacht beoordeeld op kwaliteitsniveau D (2% in plaats van 10%). De resultaten van de metingen die betrekking hebben op vervanging komen grotendeels overeen met het verwachtingsmodel. Uit bijna 60% van de resultaten blijkt kwaliteitsniveau A en slechts 1% van de resultaten is onvoldoende. Wel is het percentage resultaten op kwaliteitsniveau B iets lager dan verwacht.

Inwoners beoordelen het onderhoud van de straatverlichting met gemiddeld een 6,8. Of dit voor de gemeente voldoende is, is niet vast te stellen. De gemeente heeft namelijk geen streefwaarde gesteld.

4-4-1 kwaliteitsmeting gemeente

Zoals in paragraaf 4-3 is toegelicht, wordt tegelijkertijd met de groepsremplace een inspectie van de kwaliteit van de lichtmasten uitgevoerd. De kwaliteitsmeting is uitgevoerd met behulp van beeldmeetlatten die zijn vastgelegd door het CROW.

Hoewel deze gegevens dus niet worden gebruikt voor het bepalen van het benodigde onderhoud aan lichtmasten, geven ze wel een algemeen beeld van de kwaliteit van de lichtmasten. Mede aan de hand van de resultaten van deze kwaliteitsmeting heeft de rekenkamer de kwaliteit van openbare verlichting beoordeeld.

In 2017, 2018 en 2019 zijn in totaal 8.045 lichtmasten onderworpen aan een beeldkwaliteitsmeting. Dit is ruim de helft van het totaal aantal lichtmasten. De kwaliteit van de lichtmasten is tijdens deze inspecties beoordeeld op een aantal

¹⁰⁵ De rekenkamer heeft deze rapportages wel ontvangen (zie ook paragraaf 4-4), maar deze moesten worden opgevraagd bij de aannemer en waren niet in het bezit van gemeente.

¹⁰⁶ Interview ambtenaren.

beeldmeetlatten. Ten aanzien van het beoordelen van de veiligheid zijn vooral de volgende meetlatten van belang: scheefstand en deuken en gaten. Andere beeldmeetlatten hebben vooral betrekking op de beeldkwaliteit:

- dekking coating;
- natuurlijke aanslag;
- beplakking en graffiti;
- kleurechtheid.¹⁰⁷

De resultaten van de metingen zijn weergegeven in figuur 4-2.

figuur 4-2: resultaten inspectie openbare verlichting

Beeldmeetlatten	A+	in %	A	in %	B	in %	C	in %	D	in %	totaal masten
Deking coating/folie en krassen	4030	50%	3960	49%	50	1%	3	0%	2	0%	8045
Deuken en gaten	7127	89%	844	10%	44	1%	27	0%	3	0%	8045
Natuurlijke aanslag	3489	43%	2965	37%	1417	18%	159	2%	15	0%	8045
Beplakking en graffiti	6155	77%	1701	21%	153	2%	28	0%	8	0%	8045
Scheefstand	6340	79%	1306	16%	347	4%	51	1%	1	0%	8045
Kleurechtheid	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-	0
Totaal metingen	27141	67%	10776	27%	2011	5%	268	1%	29	0%	40225

bron: Gemeente Capelle aan den IJssel, resultaten beeldkwaliteitsmetingen openbare verlichting, ontvangen september 2019, bewerking rekenkamer.

In totaal zijn ruim 40.000 metingen uitgevoerd op 8.045 lichtmasten (iedere lichtmast is op vijf beeldmeetlatten beoordeeld). Per beeldmeetlat is de verdeling over de kwaliteitsniveaus weergegeven. De onderste rij geeft de totaal scores weer. Dit is het gemiddelde van de scores per beeldmeetlat. Alle lichtmasten voldoen aan ten minste kwaliteitsniveau C, twee derde van de lichtmasten voldoet zelfs aan kwaliteitsniveau A+ en ruim een kwart voldoet aan kwaliteitsniveau A. Slechts één procent van de gecontroleerde lichtmasten is op het vastgestelde kwaliteitsniveau C beoordeeld.

Hoewel het logisch is dat in de praktijk een deel van de scores afwijkt van het vastgestelde kwaliteitsniveau, is het opvallend dat 94% van de lichtmasten kwaliteitsniveau A+ of A heeft. Volgens ambtenaren is een mogelijke verklaring voor deze overprestatie dat er sinds de start van IBOR in 2009 een groot deel van de lichtmasten is vervangen dan wel gerepareerd. Zo zijn er ongeveer 5.500 nieuwe masten geplaatst en zijn door de snel doorgevoerde 'verledding'¹⁰⁸ veel lichtmasten gelijktijdig vervangen. Deze lichtmasten zijn dus nog relatief nieuw en in goede staat (en voldoen daarmee aan kwaliteitsniveaus A+ of A).¹⁰⁹

4-4-2 resultaten externe schouw

Naast de inspectiegegevens van de gemeente heeft de rekenkamer door middel van een schouw ook zelf de kwaliteit van de openbare verlichting onderzocht. De opzet van de schouw is in het roze kader in paragraaf 2-4-3 nader toegelicht. Middels deze

¹⁰⁷ Zoals in paragraaf 4-3 is aangegeven, is deze beeldmeetlat wel onderdeel van de meting, maar wordt deze niet toegepast. Dit blijkt ook uit de tabel.

¹⁰⁸ 'Verledding' betekent het overgaan op led-verlichting.

¹⁰⁹ Email ambtenaar, ontvangen 22 november 2019.

schouw is de kwaliteit van de openbare verlichting in termen van onderhoud, maar ook van vervanging getoetst.

Voor de openbare verlichting zijn vier beeldmeetlatten toegepast, waarmee 479 metingen zijn verricht. Bij deze beeldmeetlatten wordt onderscheid gemaakt tussen beeldmeetlatten die richtinggevend zijn voor de behoefte aan onderhoud en die richtinggevend zijn voor de behoefte aan vervanging. Tabel 4-3 geeft de schouwresultaten voor openbare verlichting en het verwachtingsmodel weer. Het verwachtingsmodel in de tabel is ook in paragraaf 2-4-3 nader toegelicht.

tabel 4-3: schouwresultaten openbare verlichting

werkelijk		A+ / A	B	C	D	totaal
niveau C	onderhoud	72%	17%	9%	2%	100%
	vervanging	58%	23%	18%	1%	100%
verwachtingsmodel						
niveau C	onderhoud	10%	45%	35%	10%	100%
	vervanging	57%	30%	9%	4%	100%

Net als uit de inspectiegegevens van de gemeente blijkt uit deze schouw dat de lichtmasten in goede staat zijn en ruimschoots voldoen aan het gestelde kwaliteitsniveau. Van 98% van de metingen met betrekking tot onderhoud voldoen de resultaten aan kwaliteitsniveau C of hoger. Bij 72% van deze metingen was de uitkomst zelfs kwaliteitsniveau A. Dit is een aanzienlijk groter percentage dan wordt (10%). Slechts bij 2% van de metingen is het onderhoud als onvoldoende beoordeeld. Dit valt binnen de 10% die het CROW heeft gesteld voor het aandeel D-scores.

Voor wat betreft de metingen met betrekking tot vervanging voldoet 99% van de resultaten aan kwaliteitsniveau C of hoger. In 58% van de metingen is het resultaat kwaliteitsniveau A. Dit komt overeen met de score in het verwachtingsmodel. De resultaten wijken op twee punten iets af van het verwachtingsmodel. Slechts bij 1% van de metingen is de uitkomst kwaliteitsniveau D. Dit valt ruimschoots binnen de norm in het verwachtingsmodel. Ten slotte is een wat groter deel van de resultaten op niveau C beoordeeld (18% ten opzichte van 9%) en een kleiner deel op kwaliteitsniveau B beoordeeld dan verwacht (23% ten opzichte van 30%).

4-4-3 door burgers ervaren kwaliteit

Naast de beeldkwaliteit van de openbare verlichting heeft de rekenkamer ook onderzocht hoe inwoners van Capelle aan den IJssel de kwaliteit van de openbare verlichting beoordelen. Dit heeft de rekenkamer gedaan met behulp van de resultaten van de tweejaarlijkse bewonersenquête die door de gemeente wordt uitgevoerd.¹¹⁰ In paragraaf 2-4-4 is deze enquête al nader toegelicht.

In de bewonersenquête wordt één vraag gesteld over de tevredenheid van bewoners ten aanzien van de openbare verlichting. Tabel 4-4 laat de resultaten zien. In

¹¹⁰ De rekenkamer heeft de resultaten van de bewonersenquêtes in 2015 en 2017 verkregen via https://www.capelleaandenijssel.nl/bestuur-organisatie/bewonersenquête_42554/. De resultaten van de enquête in 2019 zijn nog niet gepubliceerd, de rekenkamer heeft deze per mail ontvangen op 19 december 2019.

tegenstelling tot bij verharding en groen heeft de gemeente hier geen streefwaarden geformuleerd.

tabel 4-4: tevredenheid burgers onderhoud en uitstraling

onderwerp	2015	2017	2019
onderhoud straatverlichting (cijfer)	6,9	6,9	6,8

Het onderhoud aan de straatverlichting wordt in 2019 met een 6,8 als voldoende beoordeeld. De beoordeling van de bewoners in 2019 is nagenoeg gelijk als in 2017 en 2015. Gelet op de uitkomsten van de inspectie en de schouw is deze score lager dan verwacht. Doordat een streefwaarde ontbreekt kan niet worden getoetst of hiermee wordt voldaan aan de doelstellingen van de gemeente ten aanzien van de straatverlichting.



5 financiën

5-1 inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de toereikendheid van de financiële middelen voor groen, verharding en openbare verlichting. De volgende deelvragen komen in dit hoofdstuk aan de orde:

- 4 Zijn de vrijgemaakte financiële middelen toereikend om het gewenste kwaliteitsniveau te halen?
- 5 Zullen de middelen op de langere termijn toereikend zijn om het gewenste kwaliteitsniveau te halen?

Bij de behandeling van deze vragen wordt getoetst aan de volgende normen.

tabel 5-1: normen

normen	Paragraaf
<i>financiële middelen</i>	
De benodigde middelen om de kwaliteitsambities te halen zijn bekend.	5-3
De beschikbare middelen en te maken kosten sluiten op elkaar aan.	5-4, 5-5
<i>lange termijn</i>	
De financiële prognoses zijn realistisch en toereikend om de gewenste kwaliteitsambities te realiseren.	5-6
De gemeente heeft inzicht in langetermijnontwikkelingen en prognoses.	5-6

Paragraaf 5-2 geeft kort de financiële context weer. Hierin wordt ingegaan op de financiële uitgangspunten en de reserve Openbare Ruimte. In paragraaf 5-3 komen de beschikbare en benodigde financiële middelen met betrekking tot de disciplines groen, verharding en openbare verlichting aan bod. In paragrafen 5-4 en 5-5 worden de budgetten en bestede middelen, uitgesplitst in onderhoud en vervanging, van de onderzochte disciplines tegen elkaar afgezet. Ten slotte volgt in paragraaf 5-6 een uiteenzetting van de financiële prognoses op de lange termijn.

5-2 financiële context

5-2-1 inleiding

In deze paragraaf wordt eerst een korte toelichting gegeven op de kostencomponenten voor onderhoud en vervangingen. Vervolgens wordt nader ingegaan op de ontwikkelingen van de reserve Openbare Ruimte.

5-2-2 financiële uitgangspunten

In de afzonderlijke beheerplannen 2016-2020 zijn in 2015 inschattingen gemaakt van de beschikbare budgetten en de benodigde budgetten in een meerjarenbegroting om te

kunnen voldoen aan de beheerambities. Hierbij geldt als uitgangspunt dat er aan het eind van de planperiode geen achterstanden zijn. Deze budgetten bestaan uit financiële middelen voor de dekking van de jaarlijkse kosten die ten laste komen van het product/taakveld.¹¹¹ Daarnaast wordt in de beheerplannen inzicht geboden in de benodigde kredieten voor de vervangingen. De volgende kostencomponenten kunnen worden onderscheiden in uitgaven voor onderhoud en voor vervanging. Deze komen ten laste van het product/taakveld of krediet:

- product/taakveld

Op de producten/taakvelden worden grotendeels de exploitatielasten (o.a. energie, heffingen) en onder meer de doorbelastingen van personeel, inhuur derden en uitbestedingen ten behoeve van het dagelijks onderhoud begroot en verantwoord.¹¹² De baten op de producten/taakvelden betreffen o.a. subsidies of bijdragen van derden en opbrengsten van derden voor geleverde diensten.

- krediet

De investeringen voor vervangingen in de openbare ruimte worden geactiveerd en vervolgens afgeschreven over de verwachte levensduur. In de begroting wordt jaarlijks een kredietaanvraag gedaan voor de investeringen. De kapitaallasten – zijnde afschrijvingslasten en rentelasten – komen ten laste van de exploitatie. Eventuele tekorten of overschotten op de producten/taakvelden worden onttrokken dan wel toegevoegd aan de reserve Openbare Ruimte (meer hierover volgt in paragraaf 5-2-3).

De afschrijvingstermijnen zijn gelieerd aan de ophoogfrequenties als gevolg van de zettingsgevoelige grond in bepaalde gebieden. In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat de vervangingsstermijnen zijn gebaseerd op de technische levensduur, de zettingsnelheid en ervaring. De feitelijke vervangingstermijn is afhankelijk van diverse (soms zeer lokale) zaken, zoals gemeten zetting, kwaliteit verharding, kwaliteit riolering, bereikbaarheid van panden etc. De rekenkamer heeft dit niet geverifieerd.

Niet alle vervangingen komen ten laste van het krediet. Een uitzondering betreft het product Groen. Tot 2017 werden bomen en beplanting binnen projecten niet afgeschreven, maar direct ten laste van het product gebracht.¹¹³ Vanaf 2017 gelden voor het onderdeel groen dezelfde afschrijvingstermijnen die worden gehanteerd voor verharding, te weten 20, 25 of 30 jaar.¹¹⁴ Vervanging van gras komt nog wel ten laste van het product/ taakveld.

Kredieten worden aangevraagd voor een periode van vijf jaar en zijn drie jaar geldig. Een krediet staat dan standaard open voor drie jaar en kan gemotiveerd langer geopend blijven staan in de boekhouding. Projecten duren ook vaak drie jaar en gaan één jaar van te voren in voorbereiding. Als er in een jaar een bepaald deel van een krediet niet wordt benut, dan schuift het door naar het jaar erna.¹¹⁵

¹¹¹ Vanaf 2017 is de begroting door BBV vernieuwing ingedeeld in 8 programma's en 53 taakvelden. Meer informatie hierover volgt in hoofdstuk 6.

¹¹² Capelle aan den IJssel, 'Integraal projectenboek, IBOR 2016-2020', 28 augustus 2015, p. 15.

¹¹³ In het beheerplan Groen voor 2016-2020 werden alle kosten binnen deze discipline direct ten laste van het product gebracht en niet afgeschreven. Vanaf 2017 worden bomen en beplanting conform BBV 2017 wel geactiveerd en afgeschreven. Bron: interviews ambtenaren.

¹¹⁴ Deze afschrijvingstermijnen komen respectievelijk overeen met zeer zettingsgevoelig – gemiddeld zettingsgevoelig – enigszins zettingsgevoelig. Voor openbare verlichting gelden andere afschrijvingstermijnen, namelijk 20 jaar voor lichtmasten en 40 jaar voor armaturen.

¹¹⁵ Interviews ambtenaren.

5-2-3 reserve Openbare Ruimte

De reserve Openbare Ruimte is ontstaan toen in 2009 de voorziening Openbare Ruimte, van afgerond € 12 mln., in de begroting werd opgenomen als reserve. Dit was het gevolg van een stelselwijziging bij de jaarrekening 2009.¹¹⁶ De reserve Openbare Ruimte is bedoeld als buffer voor de noodzakelijke investeringen (d.w.z. vervangingen) in de openbare ruimte.¹¹⁷ Kredieten om de vervangingen mee te financieren worden geactiveerd. De kapitaallasten daarvan worden met ingang van 2010 gedekt uit de product-/programmakosten.

dotaties en onttrekkingen

Naast de initiële dotatie van € 12 mln. bestaat de reserve uit jaarlijkse dotaties c.q. onttrekkingen ten laste van de begroting. Zo leidt een positief of negatief resultaat op het exploitatieresultaat van de beheeronderdelen IBOR tot een dotatie aan of onttrekking uit de reserve. Ook een (tijdelijk) voordeel of nadeel indien een afschrijving later of eerder start dan gepland, leidt tot een mutatie in de reserve. Verder is in 2014 middels een begrotingswijziging afgesproken dat voordelen op de kapitaallasten (rentelasten en afschrijvingslasten) van andere programma's aan de reserve Openbare Ruimte worden toegevoegd. Dit vormt als het ware de voeding van deze reserve. Dit is destijds zo afgesproken nadat is berekend dat de reserve in de toekomst negatief zal worden. Het gaat alleen om dotaties (dus alleen voordelen), nadelen op de kapitaallasten worden niet onttrokken.¹¹⁸ Hierdoor heeft de reserve zich de afgelopen jaren door extra dotaties voordeliger ontwikkeld dan verwacht.

opheffing reserve

In de aanbiedingsbrief bij de Voorjaarsnota 2019 is het voorstel ingediend om een aantal bestemmingsreserves, waaronder de reserve Openbare Ruimte, eind 2019 op te heffen.¹¹⁹ Dit is in lijn met het advies van de Raadswerkgroep Structurele Investeringsruimte (SIR). Dit is namelijk nodig “in het kader van zowel het verder transformeren van de begroting, het verder verhogen van de transparantie van de begroting als het daarbij bevorderen van het (meer) sturen op kasstromen (...)”. Voor de reserve Openbare Ruimte is besloten om het onderdeel ‘Water’ in stand te houden, “omdat er sprake is van mogelijk zeer grote fluctuaties (en lastig gebleken voorspelbaarheid) in de jaarlijkse bedragen in het kader van het dynamische baggerprogramma van het Hoogheemraadschap”. Het baggeren komt niet jaarlijks voor, maar gebeurt incidenteel, waardoor de reserve een dempende werking heeft.¹²⁰ Na het opheffen, wordt de rest van de reserve Openbare Ruimte (op het onderdeel ‘Water’ na) gedoteerd aan de reserve Algemene middelen. Dit betekent dat het exploitatieresultaat van de disciplines niet meer wordt gedoteerd aan of onttrokken uit deze reserve, maar dat het ten laste van of ten gunste komt van het resultaat. Het is (indien er sprake is van een positief resultaat) aan de raad om het resultaat te bestemmen. Dit is overigens veelal de algemene reserve.

¹¹⁶ Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Programmabegroting 2015’, 10 november 2014.

¹¹⁷ Behalve voor de onderdelen riolering en afval. Hiervoor wordt voorziening middelen derden benut. Bron: interview ambtenaren.

¹¹⁸ Interview ambtenaren.

¹¹⁹ Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Aanbiedingsbrief bij voorjaarsnota 2019’, 14 juni 2019.

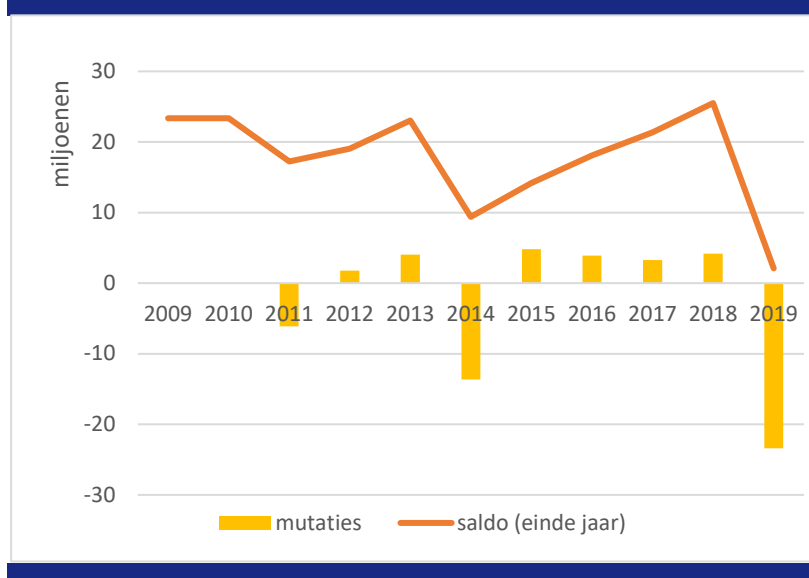
¹²⁰ Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Voorjaarsnota 2019’, 14 juni 2019, p.4.

stand van reserve begin en eind 2019

De reserve Openbare Ruimte bedroeg op 1 januari 2019 € 25,5 mln. De reserve bestaat uit een aantal subreserves voor de afzonderlijke zeven beheerdisciplines van de gemeente.¹²¹

In figuur 5-1 is een overzicht van alle mutaties (saldo van dotaties en onttrekkingen) en de stand van de reserve Openbare Ruimte voor de periode 2009-2019 opgenomen. De reserve bedraagt € 2.089.000 eind 2019 en omvat slechts de subreserve water na het opheffen van de reserve.¹²² In bijlage 8 is een overzicht van de mutaties in de subreserve met betrekking tot de beheeronderdelen groen, verharding en openbare verlichting in de periode 2009-2019 opgenomen.

figuur 5-1: mutaties en saldo van de reserve Openbare Ruimte (2009-2019)¹²³



bron: Gemeente Capelle aan den IJssel, overzichten 'Ontwikkeling reserve IBOR 2009-2018', ontvangen juli 2019, bewerking rekenkamer.

5-3 beschikbare en benodigde financiële middelen

In de meerjarenbegroting in de beheerplannen zijn prognoses opgenomen van de beschikbare en benodigde middelen om te kunnen voldoen aan de gestelde kwaliteitsambities per discipline. De beheerplannen zijn in 2015 opgesteld en richten zich op een planperiode van vijf jaren. Vervolgens wordt per jaarschijf de begroting, eventueel na wijzigingen in de voor- en najaarsnota, vastgesteld door de raad. In de praktijk kunnen de jaarlijks beschikbare en benodigde middelen afwijken van de prognoses in de beheerplannen.

Uitgaande van de meerjarenbegroting in de beheerplannen zijn de beschikbare middelen ten aanzien van onderhoud van de disciplines verharding en openbare verlichting toereikend. Voor de discipline groen wordt op basis van de geraamde cijfers een tekort verwacht.

¹²¹ Naast de onderzochte disciplines groen, verharding en openbare verlichting zijn er nog civieltechnische werken, water, speelplaatsen en verkeersvoorzieningen.

¹²² Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Najaarsnota 2019', 12 november 2019, p. 135.

¹²³ Voor 2019 is gebruikgemaakt van de najaarsnota 2019.

Daarnaast is voor verharding jaarlijks naar verwachting tussen de € 4 mln. en € 4,5 mln. krediet benodigd voor IBOR-projecten. Naar verwachting zullen de kapitaallasten voor verharding in de komende jaren oplopen. Voor openbare verlichting is jaarlijks tussen de € 900.000 en € 1 mln. krediet benodigd voor IBOR en singuliere projecten. Ongeveer twee derde van de kredieten is bedoeld voor uitvoering van integrale projecten. Voor vervanging van groen is er in het beheerplan geen prognose opgenomen omdat investeringen tot 2017 ten laste van het product kwamen.

5-3-1 inleiding

In deze paragraaf wordt een overzicht van de beschikbare meerjarenbegroting en begrote investeringen per discipline weergegeven zoals die zijn opgenomen in de beheerplannen 2016-2020. Deze beheerplannen zijn in 2015 opgesteld.

5-3-2 groen

In onderstaande figuur volgt de meerjarenbegroting 2016-2020 voor groen:

figuur 5-2: meerjarenbegroting groen 2016-2020 (in EUR)

product groen									
jaar	beschikbaar	benodigd							verschil
		IBOR	singulier	regulier	bijdrage derden	kapitaallasten	vaste lasten	totaal	
2016	3.963.818	264.600	80.000	1.759.550	-180.000		1.997.985	3.922.135	41.683
2017	3.963.817	742.600		1.786.826	-180.000		1.998.627	4.348.053	-384.236
2018	3.963.817	527.950		1.749.785	-180.000		1.998.627	4.096.362	-132.545
2019	3.963.817	636.450	86.900	1.778.441	-180.000		1.998.627	4.320.418	-356.601
2020	3.963.817	332.200	98.300	1.807.815	-180.000		1.998.627	4.056.942	-93.125
totaal	19.819.086	2.503.800	265.200	8.882.417	-900.000	-	9.992.493	20.743.910	-924.824

bron: Beheerplan groen 2016-2020, p. 25, bewerking rekenkamer.

Toelichting op figuur 5-2: ¹²⁴

- IBOR: budgetten voor integrale projecten zoals opgenomen in het IBOR 2016-2020.
- Singulier: budgetten voor singuliere projecten zoals opgenomen in het IBOR 2016-2020.
- Regulier: budgetten voor het uitvoeren van onderhoudswerkzaamheden door derden, zoals onder meer het prestatiebestek, inkoop van beplanting en bomen.
- Bijdragen derden: inkomsten van bedrijven voor onderhoud groenvoorzieningen door of via de gemeente.
- Kapitaallasten: afschrijvingslasten en rentelasten.
- Vaste lasten: kosten voor gemeentelijke personeel en materieel zoals opgenomen in meerjarenbegroting.

Volgens het beheerplan is er jaarlijks bijna € 4 mln. beschikbaar om te kunnen voldoen aan de gestelde kwaliteitsambitie voor groen. De bedragen onder het kopje 'Beschikbaar' is een gemiddelde van voorgaande jaren. De verwachte benodigde middelen zijn echter hoger. De benodigde middelen zijn berekend en doorgetrokken naar de toekomst op basis van schouwgegevens en bijbehorende kostenramingen in het verleden. ¹²⁵ Op basis van het beheerplan wordt aan het einde van de planperiode een tekort verwacht van ruim € 900.000 (zie laatste kolom 'verschil' in figuur 5-2).

¹²⁴ Capelle aan den IJssel, 'Beheerplan Groen, 2016-2020', 28 augustus 2015, p. 25.

¹²⁵ Interviews ambtenaren en ontvangen excel bestand met kostenoverzichten t.b.v. beheerplannen van 2 maart 2020.

Ambtenaren geven echter aan dat er in de praktijk geen sprake is van een tekort. Het beschikbare bedrag is, zoals eerder aangegeven, een gemiddelde van voorgaande jaren en is op het moment van het opstellen van het beheerplan nog niet vastgesteld door de raad. De werkelijk benodigde middelen worden in de voor- of najaarsnota aangevraagd.¹²⁶ Zowel de bedragen onder 'Beschikbaar' als onder 'Benodigd' zijn dus prognoses die in 2015 zijn opgesteld. Het bedrag dat de raad uiteindelijk per jaarschijf toekent, kan dus hoger liggen dan de bedragen die onder 'Beschikbaar' zijn weergegeven. In de praktijk wordt immers per jaar bekeken hoeveel middelen er benodigd zijn voor de ingrepen die in dat jaar worden verwacht.

vervanging

In het beheerplan groen zijn de vervangingen opgenomen in de kolommen 'IBOR' en 'singulier' in de meerjarenbegroting (zie figuur 5-2).

Bij de discipline groen zijn in het beheerplan 2016-2020 geen kredieten voor vervangingen opgenomen. Dit komt omdat alle investeringen in groen - zoals eerder vermeld - in de periode voor 2017 ten laste kwamen van het product. Daarom zijn er geen kapitaallasten in de meerjarenbegroting opgenomen (zie figuur 5-2). Met ingang van 2017 is door een wijziging van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) bepaald dat het vervangen van bomen en beplanting (bijvoorbeeld heesters) wordt gedaan door middel van een krediet en dus geactiveerd moet worden. Hierdoor ontstaan dan wel kapitaallasten. Het vervangen van gras wordt niet geactiveerd en blijft ten laste van het product (dit staat in het beheerplan vermeld onder het kopje 'IBOR').

5-3-3 verharding

In onderstaande figuur volgt de meerjarenbegroting 2016-2020 voor verharding:

figuur 5-3: meerjarenbegroting verharding 2016-2020 (in EUR)

product verharding									
jaar	beschikbaar	benodigd							verschil
		IBOR	singulier	regulier	bijdrage derden	kapitaallasten	vaste lasten	totaal	
2016	4.306.748	-	500.000	1.325.000	-235.000	285.304	1.123.309	2.998.613	1.308.135
2017	4.192.748	-	600.000	1.340.000	-235.000	675.294	1.124.025	3.504.319	688.429
2018	4.159.040	-	600.000	1.325.000	-235.000	810.311	1.124.025	3.624.336	534.704
2019	4.320.492	-	600.000	1.340.000	-235.000	970.068	1.124.025	3.799.093	521.399
2020	4.320.492	-	600.000	1.325.000	-235.000	1.150.498	1.124.025	3.964.523	355.969
totaal	21.299.520	-	2.900.000	6.655.000	-1.175.000	3.891.474	5.619.409	17.890.883	3.408.637

bron: Beheerplan verharding 2016-2020, p. 35, bewerking rekenkamer.

Toelichting op figuur 5-3:¹²⁷

- IBOR: budgetten voor integrale projecten zoals opgenomen in het IBOR 2016-2020.
- Singulier: kosten van het groot onderhoud.

¹²⁶ Interview ambtenaren.

¹²⁷ Capelle aan den IJssel, 'Beheerplan verharding, 2016-2020', 28 augustus 2015, p. 35.

- Regulier: onderhoudskosten benodigd voor het in stand houden van het huidige areaal. Hieronder valt het oplossen van meldingen, repareren van vorstschade, klein onderhoud en niet-planmatig onderhoud.
- Bijdrage derden: inkomsten door nutsbedrijven/parkshuttle.
- Kapitaallasten: afschrijvingslasten en rentelasten.
- Vaste lasten: dit zijn onder meer kosten voor eigen medewerkers voor voorbereiding, administratie en toezicht ten behoeve van realisatie van projecten.

Uit figuur 5-3 blijkt dat op basis van het beheerplan wordt verwacht dat er jaarlijks tussen de € 4,1 mln. en € 4,3 mln. beschikbaar is voor de instandhouding van verharding aan de gestelde kwaliteitsambitie. De gemeente verwacht echter dat ze de komende jaren minder middelen nodig heeft dan beschikbaar is. De benodigde bedragen zijn gebaseerd op de inspectiegegevens, levensverwachtingen en kostenramingen in het verleden.¹²⁸ Afgaande op de cijfers lijkt het alsof er sprake is van een overschot, maar zoals in paragraaf 5-3-2 aangegeven, betreffen dit prognoses. De bedragen die werkelijk worden aangevraagd bij de raad kunnen hiervan afwijken. Want ook hier wordt in de praktijk immers per jaar bekeken hoeveel middelen er benodigd zijn voor de ingrepen die in dat jaar worden verwacht.

Uit gesprekken komt naar voren dat wordt verwacht dat de kapitaallasten voor verharding in de komende jaren zullen stijgen door oplopende investeringen.¹²⁹ Dit valt ook op te maken uit figuur 5-3 (zie de kolom 'Kapitaallasten'). De kapitaallasten zullen naar verwachting op de langere termijn hoger worden dan de onderhoudskosten (in figuur 5-3 aangegeven in kolom 'Regulier'). Tot 2035 kunnen de jaarlijks oplopende kapitaallasten volgens betrokken functionarissen nog goed gedekt worden uit het jaarlijks beschikbaar gestelde budget, maar daarna kan het een probleem worden. Dit is overigens een risico waar meer gemeenten mee te maken hebben.¹³⁰

vervanging

In tabel 5-2 zijn de benodigde kredieten voor de periode 2016-2020 voor de noodzakelijke integrale vervangingen ten aanzien van verharding opgenomen. Uit de tabel blijkt dat er jaarlijks tussen de € 4 mln. en € 4,5 mln. krediet benodigd is voor IBOR-projecten.

tabel 5-2: benodigde kredieten verharding 2016-2020 (in EUR)

	2016	2017	2018	2019	2020	totaal
IBOR	4.501.000	4.199.000	4.101.000	4.360.000	4.431.000	21.592.000
singulier	--	--	--	--	--	--
totaal	4.501.000	4.199.000	4.101.000	4.360.000	4.431.000	21.592.000

bron: Integraal beheerplan openbare ruimte 2016-2020, p. 28.

¹²⁸ Interviews ambtenaren en ontvangen excel bestand met kostenoverzichten t.b.v. beheerplannen van 2 maart 2020.

¹²⁹ Interview ambtenaren.

¹³⁰ Interview ambtenaren.

5-3-4 openbare verlichting

In onderstaande figuur volgt de meerjarenbegroting 2016-2020 voor openbare verlichting:

figuur 5-4: meerjarenbegroting openbare verlichting 2016-2020

product openbare verlichting								
jaar	beschikbaar	benodigd						verschil
		IBOR	singulier	regulier	kapitaallasten	vaste lasten	totaal	
2016	1.273.440	-	-	741.100	65.746	113.462	920.308	353.132
2017	1.123.440	-	-	741.100	93.402	113.462	947.964	175.476
2018	1.123.440	-	-	741.100	126.351	113.462	980.913	142.527
2019	1.123.440	-	-	741.100	163.433	113.462	1.017.995	105.445
2020	1.123.440	6.600	-	741.100	202.342	113.462	1.063.504	59.936
totaal	5.767.200	6.600	-	3.705.500	651.275	567.310	4.930.685	836.515

bron: Beheerplan openbare verlichting 2016-2020, p. 25, bewerking rekenkamer.

Toelichting op figuur 5-4: ¹³¹

- IBOR: onderhoudskosten aan lichtmasten en armaturen binnen de integrale projecten.
- Singulier: onderhoudskosten voor singuliere projecten.
- Regulier: kosten voor onder meer remplace, levering en transport van energie en het dagelijks onderhoud.
- Kapitaallasten: afschrijvingslasten en rentelasten.
- Vaste lasten: dit zijn onder meer loonkosten van de beheerder en een gedeelte van de loonkosten van het management en ondersteuning.

Uit figuur 5-4 blijkt dat er wordt verwacht dat er jaarlijks ongeveer € 1,2 mln.

beschikbaar zal zijn voor de instandhouding van verlichting aan de gestelde

kwaliteitsambitie. De verwachte benodigde bedragen zijn gebaseerd op

inspectiegegevens, levensverwachtingen en kostenramingen in het verleden. ¹³²

Uitgaande van de meerjarenbegroting wordt aan het einde van de planperiode een overschot verwacht, maar dit hoeft niet zo daadwerkelijk te zijn. Ook hier kan het werkelijk aangevraagde budget per jaarschijf afwijken van het beheerplan.

vervanging

In tabel 5-3 zijn de benodigde kredieten voor de periode 2016-2020 voor de

noodzakelijke integrale vervangingen ten aanzien van openbare verlichting

opgenomen. Uit de tabel blijkt dat er jaarlijks tussen de € 900.000 en € 1 mln. krediet

benodigd is voor IBOR en singuliere projecten. Ongeveer tweederde van de kredieten wordt gebruikt voor integrale projecten.

¹³¹ Capelle aan den IJssel, 'Beheerplan openbare verlichting, 2016-2020', 28 augustus 2015, p. 25.

¹³² Interviews ambtenaren; excel bestand met kostenoverzichten t.b.v. beheerplannen, ontvangen op 2 maart 2020.

tabel 5-3: benodigde kredieten openbare verlichting (in EUR)

	2016	2017	2018	2019	2020	totaal
IBOR	639.020	786.822	766.903	732.903	652.452	3.578.100
Singulier	290.222	290.222	290.222	290.222	290.222	1.451.110
Totaal	929.242	1.076.822	1.057.125	1.023.125	942.674	5.029.210

bron: Integraal beheerplan openbare ruimte 2016-2020, p. 28.

5-4 begroting en realisatie onderhoud

Ten aanzien van de discipline groen sluiten de begrote en de werkelijke kosten in twee van de vier jaren voldoende en in twee jaren onvoldoende op elkaar aan. De begrote financiële middelen komen vrijwel overeen met de oorspronkelijke begroting in het beheerplan. De gerealiseerde onderhoudskosten zijn in 2016 en 2017 ook nagenoeg gelijk aan de begroting gebleven. Daarentegen is in 2018 circa 7,5% en in 2019 is 16% meer uitgegeven aan onderhoudskosten dan begroot, ondanks de forse begrotingswijzigingen. Gezien de forse begrotingswijzigingen die in deze jaren hebben plaatsgevonden acht de rekenkamer deze verschillen te groot. Over de hele periode 2016-2019 is per saldo 5,2% meer aan onderhoud uitgegeven dan begroot.

Ten aanzien van verharding sluiten de begrote en werkelijke kosten per saldo goed op elkaar aan, maar per jaar zijn er relatief grote schommelingen. De begrote financiële middelen sluiten aan op de bedragen in het beheerplan. In 2016 is er echter minder uitgegeven aan onderhoud dan begroot; er is een overschot van circa 12%. Daarna is in 2017 en 2018, respectievelijk 10% en 4%, meer uitgegeven aan onderhoud dan begroot. Ten slotte is in 2019 ongeveer 7% minder aan onderhoud uitgegeven. Het relatieve grote verschil in 2017 wordt grotendeels veroorzaakt door hogere kosten aan niet-planmatig onderhoud aan verharding. Deze grote schommelingen zijn opmerkelijk aangezien er ook relatieve grote begrotingswijzigingen hebben plaatsgevonden, waardoor verwacht mag worden dat begrote en werkelijke kosten uiteindelijk op elkaar aansluiten. Over de hele periode 2016-2019 is per saldo 0,9% minder aan onderhoudskosten uitgegeven dan begroot.

De begrote en werkelijke onderhoudskosten voor openbare verlichting sluiten onvoldoende op elkaar aan. Bij openbare verlichting is er sprake van overschotten in alle jaren, omdat er jaarlijks minder is uitgegeven aan onderhoud dan begroot. De rekenkamer meent dat er in deze jaren niet adequaat is begroot. Het gaat om grote overschotten van 30% in 2016 en 23% in 2017. In 2018 is een beperkt overschot van 5%, maar in 2019 is het overschot gestegen naar 10%. Het verschil in 2016 en 2017 is met name veroorzaakt doordat er fors minder is uitgegeven aan 'remplace' en aan 'de levering van energie'. Dit heeft te maken met de 'verleiding' van de openbare verlichting: hierdoor is minder onderhoud benodigd dan voorheen. Met de financiële gevolgen van deze 'verleiding' is echter geen rekening gehouden in de begroting. Over de hele periode 2016-2019 is per saldo fors minder aan onderhoudskosten uitgegeven dan begroot, namelijk 18%.

5-4-1 inleiding

In deze paragraaf wordt per discipline een overzicht gegeven van de begroting en realisatie van de onderhoudskosten in de periode 2016-2019. Hiervoor heeft de rekenkamer financiële overzichten van de gemeente ontvangen.¹³³

De onderhoudskosten vallen onder de kolom 'Regulier' in de figuren 5-2 t/m 5-4 in de vorige paragraaf. Deze zijn in de tabellen 5-4 t/m 5-6 weergegeven in de kolom 'begroting o.b.v. beheerplan'. Om een aansluiting te kunnen maken met de meerjarenbegroting zoals opgenomen in de betreffende beheerplannen is de kolom 'primaire begroting' toegevoegd aan de tabellen 5-4 t/m 5-9.¹³⁴ Dit zijn de bedragen die in de gemeentebegroting voor het desbetreffende jaar zijn opgenomen. Deze bedragen zouden in principe overeen moeten komen met de begrote bedragen in de beheerplannen. Wijzigingen die in de voor- en najaarsnota's zijn aangevraagd, zijn weergegeven in de kolom 'begrotingswijziging'. Vervolgens worden het uiteindelijke begrote bedrag, de gerealiseerde uitgaven en het verschil tussen beiden weergegeven.

5-4-2 groen

tabel 5-4: begroting en realisatie onderhoudskosten groen 2016-2019 (in EUR)

	begroting obv beheerplan	primaire begroting	begrotings- wijziging	totaal begroot	gerealiseerd	verschil
2016	1.759.550	1.759.550	-13.500	1.746.050	1.714.410	- 31.640 (-1,8%)
2017	1.786.826	1.736.826	387.474	2.124.300	2.100.189	- 24.111 (-1,1%)
2018	1.749.785	1.848.785	290.500	2.139.285	2.299.147	159.862 (7,5%)
2019	1.778.441	1.877.441	65.000	1.942.441	2.258.413	315.972 (16%)

bron: Ontvangen overzichten op projectniveau op 2 maart en 5 juni 2020.

Uit tabel 5-4 blijkt dat de primaire begroting voor de jaren 2016-2019 voldoende aansluit op de meerjarenbegroting uit het beheerplan.¹³⁵ Uit de kolom 'begrotingswijzigingen' blijkt dat het begrote bedrag voor onderhoudskosten vanaf 2017 jaarlijks is verhoogd. Uit analyse van de ontvangen financiële overzichten blijkt dat de wijzigingen voor alle jaren voor het grootste deel in de post 'prestatiebestek' zitten en daarna met name in de post 'inkoop/inhuur van materiaal' ten behoeve van de uitvoering. De laatste kolom van tabel 5-4 laat zien dat in 2016 en 2017 nagenoeg het hele bedrag volgens de begroting is uitgegeven; er is een klein overschot van circa 1 à 2%. In 2018 is, ondanks forse begrotingswijzigingen, circa 7,5% meer uitgegeven aan onderhoud dan begroot. Dit is voornamelijk veroorzaakt door meer onderhoud aan bomen. Ook in 2019 is meer aan onderhoud besteed dan begroot (16%), dit komt met name door meer onderhoud aan bomen en het bestrijden van ziekten en plagen aan bomen. Extra onderhoud aan bomen is uitgevoerd om vervolgschade te

¹³³ Ontvangen overzichten op projectniveau op 2 maart 2020 en 5 juni 2020.

¹³⁴ De primaire begroting wordt door de raad vastgesteld in november. Tot en met de begroting 2017 stelde de raad op dat moment ook de 1e wijziging vast. Vanaf de begroting 2018 is dit geïntegreerd. Verder vormen gedurende het lopende jaar de voorjaarsnota en najaarsnota de wijzigingsmomenten.

¹³⁵ Ten opzichte van het beheerplan geeft de primaire begroting van 2018 en 2019 een iets groter verschil van ongeveer 6%. Over het algemeen komt een afwijking tot 10% veelvuldig voor en wordt toegestaan. De analyse, verklaring en duiding is belangrijk voor het kunnen en willen toestaan van de afwijking.

voorkomen en de veiligheid voor de omgeving te borgen. Dit onderhoud was volgens de gemeente niet te voorzien. De gemeente moest na constatering direct handelen, zo bleek uit het ambtelijk wederhoor. Over de hele periode 2016-2019 is per saldo 5,2% meer aan onderhoudskosten uitgegeven dan begroot. De begrote en werkelijk benodigde financiële middelen sluiten uiteindelijk in twee van de vier jaren (2018 en 2019) onvoldoende op elkaar aan.

5-4-3 verharding

tabel 5-5: begroting en realisatie onderhoudskosten verharding 2016-2019 (in EUR)

	begroting obv beheerplan	primaire begroting	begrotings- wijziging	totaal begroot	gerealiseerd	verschil
2016	1.325.000	1.325.000	117.244	1.442.244	1.274.006	- 168.238 (-12%)
2017	1.340.000	1.340.000	220.000	1.560.000	1.717.320	157.320 (10%)
2018	1.325.000	1.325.000	15.000	1.340.000	1.394.194	54.194 (4%)
2019	1.340.000	1.340.000	0	1.340.000	1.244.119	- 95.881 (-7%)

bron: Ontvangen overzichten op projectniveau op 2 maart 2020 en 5 juni 2020.

De primaire begroting voor de jaren 2016-2019 komt overeen met de meerjarenbegroting uit het beheerplan. De begrotingen voor onderhoudskosten zijn vooral in 2016 en 2017 verhoogd na diverse begrotingswijzigingen: in 2016 ging het om wijzigingen in de post 'algemeen' en 'niet planmatig onderhoud' en in 2017 zat de grootste wijziging in de post 'parkshuttle', volgens de financiële overzichten. In 2016 is minder uitgegeven aan onderhoud dan begroot; er is een overschot van circa 12%. Daarna is er jaarlijks meer uitgegeven aan onderhoud dan begroot, te weten 10% in 2017 en 4% in 2018. In 2019 is ongeveer 7% minder uitgegeven aan onderhoud. De rekenkamer constateert dat er ondanks bijsturing via begrotingswijzigingen de verschillen tussen begroting en realisatie tussen de jaren best groot zijn. Er mag worden verwacht dat na deze wijzigingen begrote en werkelijke kosten goed op elkaar aansluiten. Over de hele periode 2016-2019 sluiten de begrote en realisatie cijfers wel op elkaar aan, zij het na de nodige begrotingswijzigingen: per saldo is 0,9% minder aan onderhoudskosten uitgegeven dan begroot.

5-4-4 openbare verlichting

tabel 5-6: begroting en realisatie onderhoudskosten openbare verlichting 2016-2019 (in EUR)

	begroting obv beheerplan	primaire begroting	begrotings- wijziging	totaal begroot	gerealiseerd	verschil
2016	741.000	741.100	0	741.100	522.648	- 218.452 (-30%)
2017	741.000	741.100	-31.289	709.811	549.426	- 160.385 (-23%)
2018	741.000	704.100	-82.074	622.026	588.974	- 33.052 (-5%)
2019	741.000	607.100	0	607.100	546.441	- 60.659 (-10%)

bron: Ontvangen overzichten op projectniveau op 2 maart 2020 en 5 juni 2020.

De primaire begroting voor de jaren 2016 en 2017 komt overeen met de meerjarenbegroting uit het beheerplan. Dit geldt echter niet voor 2018 en 2019. In deze twee jaren is de primaire begroting naar beneden bijgesteld. Na begrotingswijzigingen zijn ook de begrote bedragen in 2017 en 2018 licht naar beneden bijgesteld. Deze wijzigingen hebben in 2017 voor het grootste deel betrekking op de post 'remplace'; in 2018 hebben de grootste wijzigingen naast 'remplace' ook betrekking op 'klachten en storingen' en de post 'levering energie'. Ondanks deze bijstellingen zijn er echter forse overschotten in alle jaren, omdat er jaarlijks minder is uitgegeven aan onderhoud dan begroot. Het gaat om grote overschotten van 30% in 2016 en 23% in 2017. In 2018 is een beperkt overschot van 5%. Daarna is het overschot in 2019 gestegen naar 10%. Over de hele periode 2016-2019 is per saldo fors minder aan onderhoudskosten uitgegeven dan begroot, namelijk 18%.

Het verschil in 2016 en 2017 is met name veroorzaakt doordat er fors minder is uitgegeven aan 'remplace' en aan 'de levering van energie'. Een ambtenaar licht toe dat dit te maken heeft met de 'verledding' van de openbare verlichting: hierdoor is minder onderhoud benodigd dan voorheen. Omdat de gemeente Capelle aan den IJssel een van de koplopers is van 'verledding' in Nederland, wist de gemeente nog niet precies welke gevolgen het zou hebben op de onderhoudsbehoefte. Daarom is wel het oorspronkelijke bedrag conform het beheerplan aangevraagd, maar dit bleek in de praktijk uiteindelijk dus te veel.¹³⁶ In 2018 is het verschil tussen begroot en gerealiseerd fors kleiner door vermoedelijk verkregen inzichten in de voorgaande jaren. Daarom is er in dit jaar fors minder begroot voor uitgaven aan 'remplace' dan in 2016 en 2017. Dit geldt ook voor 2019, maar in 2019 is er fors minder uitgegeven aan het 'plaatsen en verplaatsen van lichtmasten'. Desalniettemin meent de rekenkamer dat er in deze jaren niet adequaat is begroot.

interne afstemming over financiële bijsturing

In de praktijk vindt regelmatig overleg (circa twee keer per maand) plaats tussen de beheerder van een bepaalde discipline en de financieel adviseur over de budgetuitputting en zo nodig tussentijds, als er wijzigingen optreden in de uitvoeringsplanning. De financiële en planmatige consequenties worden vervolgens in kaart gebracht en middels de voorjaars- of najaarsnota gemeld aan het bestuur en de raad.¹³⁷ Tijdens dit overleg wordt ook de laatste stand van de projecten zowel financieel als inhoudelijk besproken, waarbij aspecten als planning, budget, risico's en organisatie aan de orde komen.¹³⁸ Als er bijvoorbeeld extra budget nodig is, dan neemt de financieel adviseur dit mee in het projectenoverleg. Het projectenoverleg is het overleg met P&I over de uitvoering van projecten. Dit vindt iedere zes weken plaats met de teamleider van de beheerders, teamleider van het P&I bureau en teamleider van het team Directie & Toezicht. Stadsontwikkeling is de interne opdrachtgever van het P&I bureau. Extra budgetten worden aangevraagd via de voor- of najaarsnota.

5-5 begroting en realisatie vervangingen

De gemeente begroot jaarlijks kredieten ter uitvoering van de projecten in de huidige planperiode (2016-2020) en ter uitvoering van projecten die eigenlijk in de vorige planperiode gepland stonden, maar nog niet zijn uitgevoerd. De aangevraagde kredieten voor het plegen

¹³⁶ Interview ambtenaar.

¹³⁷ Interviews ambtenaren.

¹³⁸ Interviews ambtenaren.

van vervangingen zijn echter fors lager dan wat is begroot. Dit betekent dat er aanzienlijk minder is uitgegeven aan vervangingsprojecten dan verwacht. De begrote en werkelijke uitgaven aan vervangingen sluiten dan ook onvoldoende op elkaar aan, terwijl er tussentijds omvangrijke begrotingswijzigingen hebben plaatsgevonden. De kwaliteit van de ramingen is in deze periode tekortgeschoten.

Ten aanzien van groen is in 2017 63%, in 2018 35% en in 2019 21% van de begrote kredieten niet benut. Dit betekent dat een aanzienlijk deel van de voorgenomen vervangingen niet heeft plaatsgevonden. Over de hele periode 2017-2019 is per saldo fors minder (34%) aan vervanging besteed dan wat gepland was.

Bij verharding is in 2016 ruim de helft van de begrote kredieten (55%) niet benut. Uit analyse blijkt dat van de geplande projecten, 60% van de integrale projecten in de huidige planperiode en 52% van de integrale projecten uit de vorige planperiode niet is uitgevoerd. Voor 2017 geldt daarentegen dat er meer krediet (24%) is benut dan begroot. Dit betekent dat er meer is uitgevoerd dan is voorgenomen qua vervangingen om de achterstand in 2016 in te halen. Uit analyse blijkt dat dit geldt voor 34% van de integrale projecten in de huidige planperiode en 20% uit de vorige planperiode. In 2018 is echter weer minder besteed dan begroot: 11% van het voorgenomen krediet is niet benut. Uit analyse blijkt dat 1% van de integrale projecten in de huidige planperiode en 17% uit de vorige planperiode niet is uitgevoerd. In 2019 is weer fors minder besteed dan begroot: 30% van het voorgenomen krediet is niet benut. De analyse laat zien dat 29% van de integrale projecten in de huidige planperiode en 44% uit de vorige planperiode niet is uitgevoerd. Over de hele periode 2016-2019 is per saldo 28% minder aan vervanging uitgegeven dan begroot.

In 2016 is voor openbare verlichting 57% van de begrote kredieten niet benut: 95% van de integrale projecten in de huidige planperiode, 59% uit de vorige planperiode en 43% van de singuliere projecten. In 2017 is 31% van de begrote kredieten niet benut. Dit komt doordat een aanzienlijk deel van de vervangingen die nog vanuit de vorige planperiode stonden gepland, niet zijn uitgevoerd: 66% van de integrale projecten en 33% van de singuliere projecten. De gemeente heeft daarentegen 60% meer besteed aan integrale projecten in de huidige planperiode dan begroot. In 2018 is 22% van de begrote kredieten niet benut: 48% van de integrale projecten in de huidige planperiode en 19% van de voorgenomen vervangingen van de singuliere projecten zijn niet uitgevoerd. Bij de integrale projecten uit de vorige planperiode is juist 24% meer uitgegeven dan begroot. In 2019 is 31% van de begrote kredieten niet benut: 56% van de integrale projecten in de huidige planperiode en 49% van de projecten uit de vorige planperiode zijn niet uitgevoerd. Aan singuliere projecten heeft de gemeente 33% meer uitgegeven dan begroot. Over de hele periode 2016-2018 is per saldo 35% minder aan vervanging uitgegeven dan begroot.

Uit het voorgaande blijkt dat er grotendeels jaarlijks minder wordt besteed aan vervangingen dan begroot. Dit duidt op dat er in de laatste jaren veel IBOR-projecten ten opzichte van de planning zijn doorgeschoven.

5-5-1 inleiding

In deze paragraaf wordt per discipline de ontwikkeling gegeven van de begroting en realisatie van de kredieten en daarmee de vervangingen in de periode 2016-2019. Zoals eerder aangegeven waren er destijds geen benodigde kredieten opgenomen voor groen in het betreffende beheerplan, maar wel de benodigde vervangingen (zie paragraaf 5-3-2). Op basis van de ontvangen financiële overzichten van de gemeente zijn de benodigde kredieten voor groen vanaf 2017 wel bekend, zodat onderstaande tabel 5-7

opgesteld kan worden. De benodigde kredieten voor verharding en openbare verlichting waren wel opgenomen in de beheerplannen en zijn in de tabellen 5-8 en 5-9 weergegeven.

5-5-2 groen

tabel 5-7: begroting en realisatie kredieten groen 2016-2019 (in EUR)

	begroting obv beheerplan	primaire begroting	begrotings- wijziging	totaal begroot	gerealiseerd	verschil
2016	Nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
2017	Nvt	622.700	-139.711	482.989	176.877	- 306.111 (-63%)
		bestaande uit: IBOR: 103.550 singulier: 50.000 vorige planperiode: 469.150	bestaande uit: IBOR:-103.550 singulier: 0 vorige planperiode:- 36.161	bestaande uit: IBOR: 0 singulier: 50.000 vorige planperiode: 432.989	bestaande uit: IBOR: 16.029 singulier: 116.201 (230%) vorige planperiode: 44.646 (10%)	
2018	nvt	3.196.573	-1.932.971	1.263.602	822.012	- 441.590 (-35%)
		bestaande uit: IBOR: 255.890 singulier: 2.784.533 ¹³⁹ vorige planperiode: 156.150	bestaande uit: IBOR: -148.970 singulier: -2.046.584 vorige planperiode: 262.583	bestaande uit: IBOR: 106.920 singulier: 737.949 vorige planperiode: 418.733	bestaande uit: IBOR: 66.560 (62%) singulier: 345.322 (47%) vorige planperiode: 410.129 (98%)	
2019	nvt	704.137	388.365	1.092.502	861.164	- 231.338 (-21%)
		bestaande uit: IBOR: 163.100 singulier: 461.217 vorige planperiode: 79.820	bestaande uit: IBOR: 241.537 singulier: -12.131 vorige planperiode:158.959	bestaande uit: IBOR: 404.637 singulier: 449.086 vorige planperiode: 238.779	bestaande uit: IBOR: 100.515 (25%) singulier: 488.255 (109%) vorige planperiode: 272.394 (114%)	

bron: Ontvangen overzichten op projectniveau op 2 maart 2020 en 5 juni 2020.

Een vergelijking tussen de primaire begroting voor benodigde kredieten en de voorgenomen vervangingen in het beheerplan groen is, zoals eerder vermeld, niet mogelijk door de in 2017 ingevoerde BBV-wijziging. In tabel 5-7 valt te lezen dat de begroting ten opzichte van de primaire begroting in 2017 en 2018 naar beneden is bijgesteld. De begrotingswijzigingen hebben voor het merendeel betrekking op uitgestelde kredieten voor integrale projecten in de huidige planperiode en overige projecten die erbij zijn gekomen zoals kwaliteitsimpuls entrees met een grote financiële impact van ongeveer € 1,5 mln. In 2019 is de begroting ten opzichte van de primaire begroting verhoogd. De begrotingswijzigingen worden veroorzaakt door verhoging van de kredieten voor integrale projecten in de huidige planperiode en van de vorige planperiode.

2017

¹³⁹ Bijgekomen projecten betreffen: upgraden Schollebos (€ 250.000), kwaliteitsimpuls entrees (€ 1.567.500), klachten boomstructuren (€ 160.000), omvormen groenvakken woonwijken (€ 475.000) en vergroening Fascinatio (€ 200.000).

Uit tabel 5-7 blijkt ook dat er jaarlijks in de periode 2017-2019 minder aan kredieten is aangegaan dan begroot. In 2017 is 63%; in 2018 35% en in 2019 21% van de begrote kredieten niet benut. Dit betekent dat voorgenomen vervangingen in een bepaald jaar niet hebben plaatsgevonden. Uit analyse van de financiële overzichten blijkt dat in 2017 slechts één integraal project van de huidige planperiode is uitgevoerd.¹⁴⁰ Ten aanzien van integrale projecten uit de vorige planperiode (2011-2015) is 10% van de begrote kredieten gerealiseerd. Van de singuliere projecten is echter 2,3 keer meer krediet aangevraagd dan begroot.

2018 en 2019

Voor 2018 is 62% van de begrote kredieten voor integrale projecten in de huidige planperiode gerealiseerd; 98% van de integrale projecten uit de vorige planperiode en 47% van de singuliere projecten. In 2019 is 25% van de begrote kredieten voor integrale projecten in de huidige planperiode gerealiseerd; zowel voor integrale projecten uit de vorige planperiode als singuliere projecten is iets meer krediet geboekt dan begroot.

Uit navraag blijkt dat de uitvoering van groenprojecten zeer afhankelijk is van de weersomstandigheden. Als bijvoorbeeld er (te) veel regen is gevallen, (te) droog is geweest of (te) koud weer is geweest, dan kunnen bepaalde groenprojecten op basis hiervan niet plaatsvinden in een bepaald jaar. Als dit gebeurt aan het einde van een kalenderjaar, moeten deze groenprojecten worden doorgeschoven naar het jaar erop, waardoor het lijkt alsof een project een kalenderjaar is uitgesteld, terwijl dit in de praktijk een paar maanden is. Daarnaast kunnen de groenprojecten alleen plaatsvinden in de periode november-maart en vormen de groenprojecten het sluitstuk van integrale projecten als bijvoorbeeld de verhardingswerkzaamheden af zijn.¹⁴¹ Daarom zijn er vaak budgetverschuivingen. De rekenkamer acht dit plausibel, maar vindt het niet aannemelijk dat hiermee het hele verschil kan worden verklaard.

Over de hele periode 2017-2019 is per saldo fors minder (34%) aan vervanging gedaan dan wat gepland was.

5-5-3 verharding

tabel 5-8: begroting en realisatie kredieten verharding 2016-2019 (in EUR)

	begroting obv beheerplan	primaire begroting	begrotings- wijziging	totaal begroot	gerealiseerd	verschil
2016	4.501.000	5.233.317 (16%)	734.964	5.968.281	2.687.484	- 3.280.797 (-55%)
		bestaande uit: IBOR: 3.845.600 (-15%) vorige planperiode: 1.387.717	bestaande uit: IBOR: -1.535.700 vorige planperiode: 2.270.664	bestaande uit: IBOR: 2.309.900 vorige planperiode: 3.658.381	bestaande uit: IBOR: 930.367 (40%) vorige planperiode: 1.757.117 (48%)	
2017	4.199.000	6.875.230 (64%)	-5.069.373	1.805.857	2.244.719	438.862 (24%)

¹⁴⁰ Dit gaat om IP3.2 Slotlaan. In de primaire begroting was aanvankelijk € 30.900 opgenomen en met de begrotingswijziging volledig geannuleerd.

Het geboekte krediet bedraagt € 16.029 in 2017.

¹⁴¹ Interviews ambtenaren.

		bestaande uit: IBOR: 5.156.825 (23%) vorige planperiode: 1.718.405	bestaande uit: IBOR: -4.568.706 vorige planperiode: -500.667	bestaande uit: IBOR: 588.119 vorige planperiode: 1.217.738	bestaande uit: IBOR: 788.440 (134%) vorige planperiode: 1.456.280 (120%)	
2018	4.101.000	7.644.128 (86%)	-3.342.800	4.301.328	3.845.513	- 455.815 (- 11%)
		bestaande uit: IBOR: 5.504.788 (34%) vorige planperiode: 2.139.340	bestaande uit: IBOR: -3.765.322 vorige planperiode: 422.522	bestaande uit: IBOR: 1.739.466 vorige planperiode: 2.561.862	bestaande uit: IBOR: 1.715.615 (99%) vorige planperiode: 2.129.898 (83%)	
2019	4.360.000	7.291.625 (67%) ¹⁴²	-3.799.713	3.491.912	2.443.008	- 1.048.904 (-30%)
		bestaande uit: IBOR: 6.083.087 (40%) vorige planperiode: 1.120.538	bestaande uit: IBOR: -3.010.958 vorige planperiode: -788.755	bestaande uit: IBOR: 3.072.129 vorige planperiode: 331.783	bestaande uit: IBOR: 2.167.723 (71%) vorige planperiode: 187.285 (56%)	

bron: Ontvangen overzichten op projectniveau op 2 maart 2020 en 5 juni 2020.

Uit tabel 5-8 blijkt dat de primaire begroting voor kredieten ten behoeve van verhardingen in de periode 2016-2019 afwijkt van de begroting volgens het beheerplan. De primaire begroting valt hoger uit ten opzichte van wat er in het beheerplan is opgenomen, te weten voor 2016 circa 16% meer; voor 2017 64%; voor 2018 86% en voor 2019 67% meer. Dit verschil wordt veroorzaakt doordat in deze jaren ook kredieten worden aangevraagd voor uitvoering van projecten uit de vorige planperiode. De kredieten in het beheerplan hebben echter alleen betrekking op de huidige planperiode (2016-2020). Ter illustratie: in 2016 werd € 3,8 mln. aan krediet aangevraagd voor projecten in de periode 2016-2020 en € 1,4 mln. aan krediet voor projecten uit de planperiode 2011-2015. Als de kredieten voor uitvoering van projecten uit de vorige planperiode eruit worden gefilterd, dan is de afwijking van de primaire begroting ten opzichte van het beheerplan kleiner, te weten -15% in 2016; 23% in 2017; 34% in 2018 en 40% in 2019.

2016

De begrotingswijzigingen in 2016 zijn voor het grootste deel veroorzaakt doordat er meer kredieten zijn begroot voor integrale projecten uit de vorige planperiode.¹⁴³ Van de integrale projecten in de huidige planperiode is bijna de helft van de begrote kredieten geannuleerd.¹⁴⁴ Door deze begrotingswijzigingen is het begrote bedrag voor kredieten uiteindelijk nog hoger uitgevallen, namelijk € 5,97 mln. (zie tabel 5-8). Hiervan is € 2,68 mln. gerealiseerd, wat betekent dat ruim de helft van de begrote kredieten niet is benut (55%). Dit betekent dat voorgenomen vervangingen niet zijn uitgevoerd. Uit analyse blijkt dat 60% van de integrale projecten in de huidige

¹⁴² Hier zit een bedrag van € 88.000 aan directe salariskosten bij dat niet in de voorgaande jaren is opgenomen. Dit bedrag is begroot en geboekt in 2019. In de berekeningen is dit bedrag buiten beschouwing gelaten.

¹⁴³ In de primaire begroting is € 1,38 mln. begroot en door begroting wijzigingen is € 2,27 mln. erbij gekomen. De begrotingswijziging is voor het grootste deel (€ 1,66 mln.) veroorzaakt door het project Kanaal-Capelseweg fase 2, dat niet opgenomen was in de primaire begroting.

¹⁴⁴ In de primaire begroting is € 3,84 mln. begroot en door begrotingswijzigingen is € 1,53 mln. eraf gehaald.

planperiode niet is uitgevoerd.¹⁴⁵ Van 52% van de integrale projecten uit de vorige planperiode zijn de voorgenomen vervangingen niet uitgevoerd.¹⁴⁶

2017

Voor 2017 bestaan de begrotingswijzigingen voor 90%¹⁴⁷ uit geannuleerde kredieten voor integrale projecten in de huidige planperiode en voor 10% uit geannuleerde kredieten voor integrale projecten uit de vorige planperiode. Door deze begrotingswijzigingen is het begrote bedrag voor kredieten uiteindelijk fors lager uitgevallen, namelijk € 1,8 mln. (zie tabel 5-8). Hiervan is € 2,24 mln. gerealiseerd, wat betekent dat er voor ongeveer 24% meer krediet is aangegaan dan begroot. Dit betekent dat er meer is uitgevoerd dan is voorgenomen qua vervangingen. Uit analyse blijkt dat dit geldt voor 34%¹⁴⁸ van de integrale projecten in de huidige planperiode en 20%¹⁴⁹ uit de vorige planperiode.

2018

De begrotingswijzigingen in 2018 hebben voor het grootste deel betrekking op geannuleerde kredieten voor integrale projecten in de huidige planperiode. Voor een klein gedeelte komt dit door de verhoging van de begrote kredieten voor integrale projecten uit de vorige planperiode.¹⁵⁰ Door deze begrotingswijzigingen is het begrote bedrag voor kredieten uiteindelijk verlaagd naar € 4,3 mln. (zie tabel 5-8). Hiervan is € 3,84 mln. gerealiseerd. Dit houdt in dat circa 11% van het voorgenomen krediet niet is benut. Uit analyse blijkt dat 1% van de integrale projecten in de huidige planperiode en 17% uit de vorige planperiode niet is uitgevoerd.

2019

Voor 2019 bestaan de begrotingswijzigingen voor 79%¹⁵¹ uit geannuleerde kredieten voor integrale projecten in de huidige planperiode en voor 21% uit geannuleerde kredieten voor integrale projecten uit de vorige planperiode. Door deze begrotingswijzigingen is het begrote bedrag voor kredieten verlaagd naar circa € 3,5 mln. (zie tabel 5-8). Hiervan is € 2,44 mln. gerealiseerd, wat betekent dat ongeveer 30% van het voorgenomen krediet niet is benut. Uit analyse blijkt dat 29% van de integrale projecten in de huidige planperiode niet is uitgevoerd.¹⁵² Van 44% van de integrale projecten uit de vorige planperiode zijn de voorgenomen vervangingen niet uitgevoerd.

Over de hele periode 2016-2019 is per saldo 28% minder aan vervanging uitgegeven dan begroot.

¹⁴⁵ Van de begroting is € 2,31 mln. bedoeld voor integrale projecten in de huidige planperiode. Hiervan is € 0,93 mln. gerealiseerd.

¹⁴⁶ Van de begroting is € 3,65 mln. bedoeld voor integrale projecten uit de vorige planperiode. Hiervan is € 1,75 mln. gerealiseerd.

¹⁴⁷ De totale begroting wijzigingen van -€ 5,07 mln. bestaat uit -€ 4,57 mln. van integrale projecten uit de huidige planperiode en -€ 0,5 mln. uit de vorige planperiode.

¹⁴⁸ Van de begroting is € 0,59 mln. bedoeld voor integrale projecten in de huidige planperiode. Hiervan is € 0,78 mln. gerealiseerd.

¹⁴⁹ Van de begroting is € 1,21 mln. bedoeld voor integrale projecten uit de vorige planperiode. Hiervan is € 1,45 mln. gerealiseerd.

¹⁵⁰ Het totaal van begroting wijzigingen van -€ 3,34 mln. bestaat uit -€ 3,76 mln. van integrale projecten uit de huidige planperiode en € 0,42 mln. uit de vorige planperiode.

¹⁵¹ De totale begroting wijzigingen van -€ 3,8 mln. bestaat uit -€ 3,01 mln. van integrale projecten uit de huidige planperiode en -€ 0,79 mln. uit de vorige planperiode.

¹⁵² Van de begroting is € 0,59 mln. bedoeld voor integrale projecten in de huidige planperiode. Hiervan is € 0,78 mln. gerealiseerd.

5-5-4 openbare verlichting

tabel 5-9: begroting en realisatie kredieten openbare verlichting 2016-2019 (in EUR)

	begroting obv beheerplan	primaire begroting	begrotings- wijziging	totaal begroot	gerealiseerd	verschil
2016	929.242	805.954 (-13%)	342.420	1.148.374	496.161	- 652.213 (- 57%)
		bestaande uit: IBOR: 540.777 singulier: 232.177 vorige planperiode: 33.000	bestaande uit: IBOR: -336.377 singulier: 371.577 vorige planperiode: 307.220	bestaande uit: IBOR: 204.400 singulier: 603.754 vorige planperiode: 340.220	bestaande uit: IBOR: 11.034 (5%) singulier: 346.413 (57%) vorige planperiode: 138.713 (41%)	
2017	1.076.822	1.900.476 (76%)	-594.523	1.305.953	898.527	- 407.426 (- 31%)
		bestaande uit: IBOR: 977.051 singulier: 740.222 vorige planperiode: 183.203	bestaande uit: IBOR: -898.249 singulier: 319.297 vorige planperiode: -15.571	bestaande uit: IBOR: 78.802 singulier: 1.059.519 vorige planperiode: 167.632	bestaande uit: IBOR: 125.623 (160%) singulier: 715.338 (67%) vorige planperiode: 57.567 (34%)	
2018	1.057.125	1.706.745 (61%)	-580.650	1.126.095	883.072	- 243.023 (- 22%)
		bestaande uit: IBOR: 1.031.377 singulier: 545.097 vorige planperiode: 130.271	bestaande uit: IBOR: -594.269 singulier: -77.203 vorige planperiode: 90.822	bestaande uit: IBOR: 437.108 singulier: 467.894 vorige planperiode: 221.093	bestaande uit: IBOR: 228.280 (52%) singulier: 379.593 (81%) vorige planperiode: 275.199 (124%)	
2019	1.023.125	1.671.248 (63%) ¹⁵³	-627.921	1.043.327	716.573	- 326.754 (- 31%)
		bestaande uit: IBOR: 1.326.469 singulier: 182.755 vorige planperiode: 129.024	bestaande uit: IBOR: -768.945 singulier: 72.048 vorige planperiode: 68.976	bestaande uit: IBOR: 557.524 singulier: 254.803 vorige planperiode: 198.000	bestaande uit: IBOR: 244.619 (44%) singulier: 338.954 (133%) vorige planperiode: 100.000 (51%)	

bron: Ontvangen overzichten op projectniveau op 2 maart 2020 en 5 juni 2020.

Tabel 5-9 laat zien dat de primaire begroting voor kredieten ten behoeve van openbare verlichting in de periode 2016-2019 afwijkt van de begroting volgens het beheerplan. De primaire begroting valt voor 2016 lager (-13%) uit ten opzichte van wat er in het beheerplan is opgenomen, doordat er minder aan krediet is begroot voor zowel integrale en singuliere projecten. Ook is er een bedrag (€ 33.000) begroot voor projecten uit de vorige planperiode die niet in het beheerplan zijn opgenomen. De primaire begroting voor 2017, 2018 en 2019 valt ten opzichte van het beheerplan juist fors hoger uit, namelijk respectievelijk met 76%, 61% en 63%. Voor 2017 komt dit met name door een forse verhoging van het krediet voor singuliere projecten (zie ook tabel 5-3). Ook hier komt een bedrag (€ 183.203) bij voor projecten uit de vorige planperiode die niet in het beheerplan zijn opgenomen. In 2018 is de verhoging min of meer gelijkelijk veroorzaakt door zowel ophoging van het krediet voor IBOR als singuliere projecten;

¹⁵³ Hier zit een bedrag van € 33.000 aan directe salariskosten bij dat niet in de voorgaande jaren is opgenomen. Dit bedrag is begroot en geboekt in 2019. In de berekeningen is dit bedrag buiten beschouwing gelaten.

en daarnaast is ook een bedrag (€ 130.271) bijgekomen voor projecten uit de vorige planperiode. In 2019 komt de verhoging voornamelijk door een forse stijging van het krediet voor IBOR projecten. Het krediet voor de singuliere projecten is juist naar beneden bijgesteld en verder is € 129.024 bijgekomen voor projecten uit de vorige planperiode.

2016

De begrotingswijzigingen in 2016 zijn voor het grootste deel veroorzaakt doordat er meer kredieten zijn begroot voor integrale projecten uit de vorige planperiode.¹⁵⁴ Ook zijn er meer kredieten door begrotingswijzigingen toegewezen aan singuliere projecten.¹⁵⁵ Van de integrale projecten in de huidige planperiode is meer dan de helft van de begrote kredieten geannuleerd.¹⁵⁶ Door deze begrotingswijzigingen is het begrote bedrag voor kredieten uiteindelijk hoger uitgevallen, namelijk circa € 1,15 mln. (zie tabel 5-9). Hiervan is ongeveer € 0,5 mln. gerealiseerd, wat betekent dat meer dan de helft van de begrote kredieten niet is benut (57%) en veel voorgenomen vervangingen niet zijn uitgevoerd. Uit analyse komt naar voren dat 95% van de integrale projecten in de huidige planperiode niet is uitgevoerd.¹⁵⁷ Van 59% van de integrale projecten uit de vorige planperiode en 43% van de singuliere projecten zijn de voorgenomen vervangingen niet uitgevoerd.

2017

Voor 2017 bestaan de begrotingswijzigingen volledig uit geannuleerde kredieten voor integrale projecten in de huidige en vorige planperiode (-€ 913.820).¹⁵⁸ Daarnaast is voor € 319.297 aan kredieten opgehoogd bij singuliere projecten, waardoor per saldo een bedrag aan begrotingswijzigingen van -€ 594.523 is ontstaan (zie tabel 5-9). Door deze begrotingswijzigingen is het begrote bedrag voor kredieten naar beneden bijgesteld van € 1,9 mln. naar € 1,3 mln. Hiervan is circa € 0,9 mln. gerealiseerd, wat betekent dat ongeveer een derde (31%) van het begrote krediet niet is benut. Uit analyse blijkt dat er uiteindelijk meer is besteed aan integrale projecten in de huidige planperiode dan begroot, namelijk 60% meer. Van de integrale projecten uit de vorige planperiode is 66% van de voorgenomen vervangingen niet uitgevoerd en van de singuliere projecten is 33% van de voorgenomen vervangingen niet uitgevoerd.

2018

De begrotingswijzigingen in 2018 betreffen geannuleerde kredieten voor integrale projecten in de huidige planperiode en singuliere projecten (- € 671.472).¹⁵⁹ Daarnaast is voor € 90.822 aan kredieten opgehoogd bij integrale projecten uit de vorige planperiode. Hierdoor is per saldo een bedrag aan begrotingswijzigingen van

¹⁵⁴ In de primaire begroting is € 33.000 begroot en door begroting wijzigingen is € 307.220 erbij gekomen. De begroting wijziging is voor € 340.220 veroorzaakt door een aantal projecten die niet in de primaire begroting waren opgenomen en voor - € 33.000 geannuleerde kredieten.

¹⁵⁵ In de primaire begroting is € 232.177 begroot en door begrotingswijzigingen is € 371.577 erbij gekomen.

¹⁵⁶ In de primaire begroting is € 540.770 begroot en door begrotingswijzigingen is € 336.377 eraf gehaald.

¹⁵⁷ Van de begroting is € 204.400 bedoeld voor integrale projecten in de huidige planperiode. Hiervan is € 11.034 gerealiseerd.

¹⁵⁸ In de primaire begroting is € 977.051 begroot voor integrale projecten in de huidige planperiode en door begroting wijzigingen is € 898.249 eraf gehaald. In de primaire begroting is € 183.203 begroot voor integrale projecten uit de vorige planperiode en door begroting wijzigingen is € 15.571 eraf gehaald. Bij elkaar opgeteld is dit - € 913.820 aan begrotingswijzigingen.

¹⁵⁹ In de primaire begroting is € 1.01.377 begroot voor integrale projecten in de huidige planperiode en door begrotingswijzigingen is € 594.269 eraf gehaald. In de primaire begroting is € 545.097 begroot voor singuliere projecten en door begrotingswijzigingen is € 77.203 eraf gehaald. Bij elkaar opgeteld is dit - € 671.472 aan begrotingswijzigingen.

-€ 580.650 ontstaan (zie tabel 5-9). Door deze begrotingswijzigingen is het begrote bedrag voor kredieten naar beneden bijgesteld van € 1,7 mln. naar € 1,12 mln. Hiervan is circa € 0,88 mln. gerealiseerd, wat betekent dat € 0,24 mln. van de begrote kredieten niet is benut (22%). Uit nader analyse blijkt dat 48% van de integrale projecten in de huidige planperiode niet is uitgevoerd. Van de singuliere projecten is 19% van de voorgenomen vervangingen niet uitgevoerd. Bij de integrale projecten uit de vorige planperiode is juist 24% meer uitgegeven dan begroot.

2019

Voor 2019 bestaan de begrotingswijzigingen volledig uit geannuleerde kredieten voor integrale projecten in de huidige planperiode (-€ 768.945). Daarnaast is voor € 141.024 aan kredieten opgehoogd bij singuliere projecten en projecten uit de vorige planperiode. Hierdoor is per saldo een bedrag aan begrotingswijzigingen van -€ 627.921 ontstaan (zie tabel 5-9). Door deze begrotingswijzigingen is het begrote bedrag voor kredieten naar beneden bijgesteld van € 1,67 mln. naar € 1,04 mln. Hiervan is circa € 0,7 mln. gerealiseerd, wat betekent dat ongeveer een derde (31%) van het begrote krediet niet is benut.

Uit analyse blijkt dat er uiteindelijk meer is besteed aan singuliere projecten dan begroot, namelijk 33% meer. Van de integrale projecten in de huidige planperiode is 56% van de voorgenomen vervangingen niet uitgevoerd. Van de integrale projecten uit de vorige planperiode is dit 49%.

Over de hele periode 2016-2019 is per saldo 35% minder aan vervanging uitgegeven dan begroot.

5-5-5 doorschuiven van integrale projecten

Uit de vorige paragrafen blijkt dat er grotendeels jaarlijks minder wordt besteed aan vervangingen dan begroot. Dit duidt er op dat er in de laatste jaren veel IBOR-projecten in de onderzochte disciplines ten opzichte van de planning zijn doorgeschoven. Volgens de gemeente zijn de belangrijkste redenen voor deze onderbesteding: ¹⁶⁰

- capaciteitstekort doordat er veel tijd is besteed aan projecten van Stadsontwikkeling door personeel van het Project- & Ingenieursbureau;
- nutsbedrijven die meer voorbereidings- en uitvoeringstijd nodig hebben dan waar vooraf rekening mee gehouden was;
- toename van bewonersinspraak en betrokkenheid.

De genoemde redenen zijn niet nader onderbouwd door de gemeente. De rekenkamer is van oordeel dat, ook als de bovenstaande verklaringen grond hebben, de verschillen tussen de begrote en werkelijke aangevraagde kredieten zeer groot zijn. Zeker gezien de omvangrijke tussentijdse begrotingswijzigingen mag worden verwacht dat de begrote en werkelijke uitgaven goed op elkaar aansluiten, maar dit is niet het geval. De rekenkamer constateert dan ook dat de kwaliteit van de ramingen in deze periode onvoldoende is geweest.

5-6 financiële prognose langere termijn

De gemeente heeft geen inzicht in de werkelijke vervangingstermijnen van verharding en groen. Uit berekeningen van de rekenkamer blijkt dat de feitelijke vervangingstermijnen voor wegen

¹⁶⁰ Interview ambtenaren.

en groen in de praktijk langer zijn dan de afschrijvingstermijnen zoals opgenomen in de beheerplannen. Uit de kostenanalyse blijkt dat de prognoses van de gemeente in de meeste gevallen lager zijn dan wat bij andere gemeenten op basis van normbedragen wordt begroot voor het beheren van het groen en verharding. Uitgaande van een schatting van de werkelijke vervangingstermijnen komen de gemeentelijke prognoses voor middelen voor vervanging dichterbij de normbedragen, maar ook dan zijn de begrotingen van de gemeente aan de lage kant. Door het gebrek aan inzicht in de werkelijke vervangingstermijnen lukt het de gemeente niet goed om realistische prognoses voor de lange termijn op te stellen.

De gemeente heeft beperkt inzicht in de financiële prognoses op de lange termijn van onderhoudskosten en vervangingen, omdat haar focus sterk gericht is op de planperiode van de beheerplannen en daarmee op de eerste vijf jaar. Wel heeft de gemeente de stijgende kapitaallasten goed in beeld. De stijging van de kapitaallasten komt onder meer doordat de integrale projecten vooruit worden geschoven waardoor in de toekomst meer kredieten benodigd zijn. Daarnaast worden de integrale projecten ook duurder door hogere prijzen die leiden tot hogere aanneemsommen, waarvoor ook meer krediet aangetrokken moet worden.

Door de oplopende kapitaallasten blijft bij een gelijkblijvend budget minder over voor de bekostiging van het onderhoud. In combinatie met het doorschuiven van vele integrale projecten kan dit op de lange termijn nadelige effecten hebben voor het instandhouden van of het behalen van gestelde kwaliteitsambities. De gemeente heeft hier onvoldoende zicht op.

5-6-1 inleiding

Om te onderzoeken of de gemeente de uitvoeringskosten met betrekking tot de disciplines groen, verharding en openbare verlichting goed heeft begroot en in lijn liggen met de verwachte vergelijkbare budgetten bij andere gemeenten, maakt de rekenkamer gebruik van een kostenanalyse die is opgesteld door het door de rekenkamer ingehuurd extern bureau. In deze analyse worden de volgende twee soorten cijfers tegen elkaar afgezet:

- Voor onderhoud en vervanging beschikbaar budget, zoals opgenomen in de meerjarenbegroting in de beheerplannen (zie paragraaf 5-3):
Zoals eerder gesteld zijn in de beheerplannen de benodigde financiële middelen om te kunnen voldoen aan de beheerambities inzichtelijk gemaakt. In de begroting zijn de kosten voor het regulier onderhoud opgenomen en zijn ook de benodigde kredieten voor de integrale vervangingen weergegeven. Er is gewerkt met een gemiddelde van de bedragen.
- Normgetallen voor kosten aan onderhoud en vervanging:
Deze normgetallen zijn in feite gemiddelden voor kosten aan onderhoud en vervanging. Met andere woorden, wat geven andere gemeenten ongeveer uit aan onderhoud en vervanging? De normgetallen bevatten eenheidsprijzen voor zowel onderhoud als vervanging (bijvoorbeeld eenheidsprijzen voor bomen en lichtmasten), die zijn geformuleerd op basis van gegevens van meerdere gemeenten, adviesbureaus en het CROW.¹⁶¹ Door de kosten voor het onderhoud op te hogen met 15% is rekening gehouden met de in Capelle aan den IJssel voorkomende grondsoort. Voor vervanging is aangesloten bij de afschrijvingstermijnen die de gemeente heeft geformuleerd in haar beheerplannen.

¹⁶¹ De normgetallen zijn samengesteld uit de mediaan bepaling van gehanteerde eenheidsprijzen van meerdere gemeenten en verschillende adviesbureaus en het CROW met prijspeil 2019.

aanpak kostenanalyse

In de kostenanalyse wordt uitgegaan van de zogeheten systeembenadering, die nader wordt toegelicht in onderstaand kader. In de kostenanalyse worden de begrote uitvoeringskosten in de beheerplannen vergeleken met de normgetallen.

systeembenadering

De systeembenadering gaat uit van kosten op basis van eeuwigdurende instandhouding. Dit betekent dat er wordt gekeken naar wat er structureel langjarig jaarlijks nodig is voor onderhoud en vervanging om de assets (d.w.z. alle beheeronderdelen: elementverharding, asfaltverharding, beplanting, bomen en gras etc.) duurzaam in stand te houden. De systeembenadering levert dus een gemiddeld jaarbedrag op, wat vervolgens met behulp van inspecties en schouwen in een concrete planning kan worden vertaald. In de systeembenadering wordt de gangbare werkwijze als het ware omgedraaid. In de praktijk wordt nu namelijk door veel beheerorganisaties gekeken naar 'wat nodig is'; ofwel op welke plek moet worden ingegrepen. Dit is op zich geen slechte werkwijze, maar er is echter vaak weinig of geen zicht op wat de feitelijke afschrijvingstermijnen zijn en in hoeverre investeringen op de middellange (< 10 jaar) en lange termijn (> 10 jaar) voldoende zijn geborgd in de begroting.

Het belangrijkste uitgangspunt is dat berekeningen op systeemniveau een financieel stabiele uitgangssituatie creëren met het oog op financiële stabiliteit op de middellange en lange termijn. Hierdoor zou het bijvoorbeeld niet nodig zijn om over enkele jaren aan de gemeenteraad te moeten melden dat de kosten aanzienlijk gaan stijgen.

eenheidsprijzen op systeemniveau

Bij de berekeningen zijn eenheidsprijzen voor onderhoud en vervanging gehanteerd die zijn gericht op de toekomst op langere termijn.¹⁶² Hierbij kan (nog) geen rekening worden gehouden met de prijsindexatie – vanwege grote onzekerheden hierover – waardoor deze op dit punt enige schommeling kan geven in de gemeentebegroting.

Eenheidsprijzen op systeemniveau geven een bedrag per eenheid (bijvoorbeeld m²) per jaar weer voor vervanging en voor onderhoud. In de eenheidsprijs worden alle werkhandelingen per beheeronderdeel opgenomen, dus bij een boom: snoeien, watergeven, schoffelen boomspiegel, verwijderen stamopschot bij het bedrag voor onderhoud. Voor vervanging: kappen oude boom, verbeteren groeiplaats, plaatsen nieuwe boom en boompaal. Er is dus sprake van een complete en integrale doorrekening.

De doorgerekende cijfers van de kostenanalyse zijn hierna nader uitgewerkt in twee varianten: op basis van de gemeentelijke afschrijvingstermijnen (paragraaf 5-6-2) en op basis van berekende feitelijke vervangingstermijnen (paragraaf 5-6-4). Deze paragraaf sluit af met inzicht in de financiële ontwikkelingen op de lange termijn.

5-6-2 uitkomsten analyse op basis van gemeentelijke afschrijvingstermijnen

In tabel 5-10 zijn de doorgerekende cijfers van de kostenanalyse weergegeven, uitgaande van de afschrijvingstermijnen die door de gemeente worden gehanteerd (zie voor een uitgebreide uitwerking, bijlage 9).

¹⁶² In rioolbeheer wordt deze systematiek al langer toegepast volgens het extern bureau.

tabel 5-10: kostenanalyse op basis van gemeentelijke afschrijvingstermijnen (in EUR)

discipline		begroting	normbedrag	verschil
groen	onderhoud	2.542.108 ¹⁶³	3.173.376	-631.268
groen	vervanging	553.800 ¹⁶⁴	1.310.742	-756.942
	totaal	3.095.908	4.484.118	-1.388.210
wegen	onderhoud	1.331.000 ¹⁶⁵	1.585.705	-254.705
wegen	vervanging	4.966.160 ¹⁶⁶	5.770.575	-804.415
	totaal	6.297.160	7.356.280	-1.059.120
verlichting	onderhoud	741.100 ¹⁶⁷	848.849	-107.749
verlichting	vervanging	1.005.842 ¹⁶⁸	751.008	254.834
	totaal	1.746.942	1.599.857	147.085

Uit tabel 5-10 blijkt dat er verschillen (laatste kolom in tabel) zijn in de begroting en het normbedrag. Het berekende normbedrag geeft aan welk bedrag benodigd is gebaseerd op normgetallen, uitgaande van de gemeentelijke afschrijvingstermijnen. Dit geeft eigenlijk aan wat de gemeente Capelle aan den IJssel beschikbaar gesteld heeft in de begroting, afgezet tegen wat landelijk gezien gemiddeld beschikbaar gesteld is door andere gemeenten in vergelijkbare situaties.

Uit de tabel blijkt dat bij de disciplines verharding en groen voor zowel onderhoud als vervanging de gemeente minder heeft begroot dan wat verwacht mag worden op basis van de normgetallen. Dat wil zeggen dat de gemeente Capelle aan den IJssel in vergelijking met andere gemeenten minder heeft begroot. Voor de discipline openbare verlichting heeft de gemeente meer begroot dan wat verwacht mag worden op basis van de normgetallen, maar dit verschil is kleiner dan bij groen en verharding.

Ten aanzien van vervangingen bij groen en verharding is het verschil te verklaren doordat bovenstaande cijfers zijn gebaseerd op theoretische afschrijvingstermijnen en niet op werkelijke vervangingstermijnen. De rekenkamer acht de afschrijvingstermijnen die de gemeente heeft geformuleerd in de beheerplannen weinig realistisch. Een deel van de verharding moet volgens het beheerplan na 25 jaar vervangen worden. Dit suggereert dat jaarlijks ruim 4% van het areaal wordt aangepakt/vervangen.¹⁶⁹ Dit is in de praktijk niet realistisch. Ter illustratie: in de praktijk heeft in de wijk Schollebaar sinds het einde van de jaren '70, toen begonnen werd met het bouwen van woningen, geen vervanging van de wegen plaatsgevonden.

¹⁶³ Zie figuur 5-2 onderhoud/regulier groen: € 8.882.417/5 = € 1.776.483; personeelslasten eigen dienst bedraagt € 765.6255 (bron: interview ambtenaren); opstelsom van € 1.776.483 en € 765.6255 is € 2.542.108.

¹⁶⁴ Zie figuur 5-2 benodigde vervangingen groen: € 2.769.000/5 = € 553.800

¹⁶⁵ Zie figuur 5-3 onderhoud/regulier verharding: € 6.655.000/5 = € 1.331.000

¹⁶⁶ Zie tabel 5-2 benodigde vervangingen verharding : € 21.592.000/5 = € 4.318.400; gemiddelde bijdrage vanuit riolering van 15%: € 647.760 (bron: interview ambtenaren en ontvangen overzichten); opstelsom van € 4.318.400 en € 647.760 is € 4.966.160.

¹⁶⁷ Zie figuur 5-4 onderhoud/regulier openbare verlichting: € 3.705.500/5 = € 741.000

¹⁶⁸ Zie tabel 5-3 benodigde vervangingen openbare verlichting: € 5.029.210/5 = € 1.005.842

¹⁶⁹ Als ieder object eens in de 25 jaar wordt vervangen, dan wordt jaarlijks 1/25=4% van het aantal objecten vervangen.

Ook staat daar nog steeds de originele beplanting, omdat de verharding nog niet vervangen is.¹⁷⁰

De gemeente heeft echter geen inzicht in de feitelijke vervangingstermijnen¹⁷¹ en kan derhalve de rekenkamer deze gegevens niet aanleveren. Aangezien de kwaliteit van de onderzochte disciplines, zoals geconstateerd in voorgaande hoofdstukken, grotendeels voldoet aan de gestelde kwaliteitsniveaus, zal de feitelijke vervangingstermijn vermoedelijk hoger liggen (in paragraaf 5-6-3 wordt nader ingegaan op de berekening van de feitelijke vervangingstermijnen).

Voorts is het verschil in onderhoud groen grotendeels te verklaren uit een bezuiniging van € 400.000.¹⁷² Deze is de afgelopen jaren ‘opgevangen’ door gunstige inschrijfprijzen. In het lopende bestek zijn nog zeer gunstige eenheidsprijzen verwerkt, omdat deze afkomstig waren van de periode aan het ‘einde van de financiële crisis’.¹⁷³ De verwachting is dat de inschrijfprijzen bij een nieuwe aanbesteding in de komende jaren stevig zullen stijgen. Bij een gelijkblijvend budget zal een financieel tekort optreden met een mogelijk nadelig effect op de kwaliteit.

5-6-3 berekening feitelijke vervangingstermijnen

Zoals in paragraaf 5-6-2 aan de orde is gekomen, heeft de gemeente geen zicht op de feitelijke vervangingstermijnen. Om een gedegen uitspraak te kunnen doen over in welke mate de beschikbare financiën op de lange termijn de gewenste kwaliteitsambities kunnen borgen, is het nodig om de feitelijke vervangingstermijnen te weten. Deze kunnen worden berekend aan de hand van de vervangingen die zijn gepleegd in de afgelopen tien jaren. Het is echter niet mogelijk om de gegevens met betrekking tot de areaal vervanging van de afgelopen tien jaar van de gemeente te krijgen. Door de overgang van het oude beheersysteem GBI naar het nieuwe beheersysteem is er een achterstand ontstaan in het verwerken van actuele data.¹⁷⁴ Hierdoor kunnen geen betrouwbare gegevens over de areaal vervanging worden getoond.

Om toch een indicatie te krijgen van de feitelijke vervangingstermijnen wordt een schatting gedaan van de werkelijke vervangingstermijnen, uitgaande van de geplande vervangingen in de beheerplannen 2011-2015 en 2016-2020.¹⁷⁵ Hierbij dient rekening te worden gehouden met de ophoogfrequenties in verband met de indeling per zettingsgebied. De berekeningen zijn nader toegelicht in bijlage 10.

Op basis van de geplande vervangingen in de beheerplannen en de ophoogfrequenties blijkt de gemiddelde afschrijvingstermijn op 25,7 jaar uit te komen. Dit is een middeling van de afschrijvingstermijn uit gebieden met een verschillende zettingsgevoeligheid.

¹⁷⁰ Interview ambtenaren.

¹⁷¹ Dat wil zeggen, na hoeveel jaar een object in de praktijk wordt vervangen.

¹⁷² In deze bezuinigingsronde is gekozen voor een basisniveau voor het onderhoud van groen in de woonwijken en voor een sober niveau buiten de woonwijken. Dit leverde een bezuiniging van € 400.000 op. Bron: Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Aanvullende notitie IBOR fase 2’, ongedateerd.

¹⁷³ Interview ambtenaren.

¹⁷⁴ E-mail met ambtenaren.

¹⁷⁵ De rekenkamer neemt openbare verlichting niet mee in deze berekening omdat uit tabel 5-10 blijkt dat het verschil tussen het normbedrag en de begroting vergeleken met de andere disciplines gering is, waardoor ze de afschrijvingstermijnen voor openbare verlichting realistischer schat dan die van groen en verharding.

Als er wordt gekeken naar de feitelijke uitvoering van areaal vervanging (op basis van het beschikbare budget) gebaseerd op de beheerplannen 2011-2015 en 2016-2020, dan komt de feitelijke vervangingstermijn voor groen gemiddeld op 48,3 jaar en voor wegen op 33,4 jaar. Met name bij groen ligt de berekende feitelijke vervangingstermijn fors hoger dan de afschrijvingstermijnen die de gemeente hanteert. Deze berekende feitelijke vervangingstermijnen worden toegepast in de kostenanalyse van tabel 5-11.

5-6-4 uitkomsten analyse op basis van berekende feitelijke vervangingstermijnen

Hier worden de uitkomsten op basis van de berekende feitelijke afschrijvingstermijnen gepresenteerd in tabel 5-11 (zie voor een uitgebreide uitwerking, bijlage 11).

tabel 5-11: kostenanalyse op basis van berekende feitelijke vervangingstermijnen (in EUR)

discipline		begroting	normbedrag	verschil
groen	onderhoud	2.542.108	3.173.376	-631.268
groen	vervanging	553.800	750.946	-197.146
	totaal	3.095.908	3.924.322	-828.414
wegen	onderhoud	1.331.000	1.585.705	-254.705
wegen	vervanging	4.966.160	4.946.207	19.953
	totaal	6.297.160	6.531.912	-234.752
verlichting	onderhoud	741.100	848.849	-107.749
verlichting	vervanging	1.005.842	751.008	254.834
	totaal	1.746.942	1.599.857	147.085

Tabel 5-11 maakt duidelijk dat er bij de totalen van de disciplines groen en wegen nog steeds verschillen zijn, maar dat bij vervanging van verharding het negatieve verschil tussen de begroting en het normbedrag is verdwenen. Door de verhoging van de afschrijvingstermijnen in de berekening is er minder geld benodigd bij de vervanging waardoor per saldo het verschil omlaag is gegaan.

Per saldo heeft de gemeente echter nog steeds minder begroot in vergelijking met andere gemeenten. Dit geldt ook in het geval van de vervanging bij groen.

5-6-5 zicht op financiële langetermijnontwikkelingen

De constatering in voorgaande paragrafen kunnen de volgende financiële risico's op de lange termijn hebben. Hieronder volgt een toelichting:

afschrijvingstermijnen/ vervangingstermijnen

Uit voorgaande paragrafen blijkt dat de gemeente zelf geen inzicht heeft in de feitelijke vervangingstermijnen voor groen en verharding. Uit de hiervoor getoonde berekeningen blijkt dat de feitelijke vervangingstermijnen voor groen en wegen in de praktijk langer zijn dan de gemeentelijke afschrijvingstermijnen in de beheerplannen. Door het gebrek aan inzicht in de werkelijke vervangingstermijnen lukt het de gemeente niet goed om realistische prognoses voor de lange termijn op te stellen.

zicht op langetermijnprognose financiën

De focus van de gemeente is sterk gericht op de planperiode van de beheerplannen en daarmee op de eerste vijf jaar. De financiële prognoses van de gemeente zijn dan ook vooral gericht op deze planperiode. Daarnaast wordt in de beheerplannen geen financieel inzicht op kostenniveau gegeven voor de middellange (< 10 jaar) en lange termijn (> 10 jaar), waardoor er geen doorrekening is gemaakt van de kwaliteitsambities op de middellange en lange termijn. Hierdoor heeft de gemeente beperkt inzicht in de langetermijnontwikkelingen van de onderhoudskosten en vervangingen. In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat de gemeente wel inzicht heeft in langetermijnprognoses. Ze verwijst hierbij onder andere naar paragraaf 5.4 van het beheerplan Verharding, waarin een langjarige prognose tot 2060 is opgenomen. De rekenkamer constateert dat in deze prognose de bedragen voor het regulier onderhoud en de vaste lasten en het beschikbare budget door de jaren heen exact hetzelfde blijven. De rekenkamer acht dit niet aannemelijk en is geen nadere onderbouwing van deze prognoses tegengekomen.

realisatie gewenste kwaliteitsambities op lange termijn

Het geconstateerde gebrek aan inzicht in de ontwikkelingen op de lange termijn wordt versterkt door het vele uitstellen van de integrale projecten (zie paragraaf 5-5-5). Dit kan op de lange termijn nadelige effecten hebben voor het instandhouden van of het behalen van gestelde kwaliteitsambities, omdat vervangingen niet tijdig worden uitgevoerd. De gemeente heeft hier ook onvoldoende zicht op.

ontwikkeling kapitaallasten

De gemeente heeft wel zicht op de ontwikkeling van de kapitaallasten, wat blijkt uit interviews met betrokkenen en de najaarsnota 2019.¹⁷⁶ De afdeling Financiën verwacht dat de stijging van de kapitaallasten op de (middel)lange termijn een probleem gaat opleveren. De toenemende kapitaallasten worden al zichtbaar gemaakt in de meerjarenbegrotingen zoals opgenomen in de beheerplannen (zie figuren 5-3 en 5-4).

Naar verwachting zullen met name vanaf 2020 de kapitaallasten relatief snel gaan stijgen. Dit wordt ook mede veroorzaakt door het doorschuiven van integrale projecten, waardoor er in de toekomst meer kredieten moeten worden aangetrokken.

Het probleem van jaarlijks oplopende kapitaallasten speelt niet alleen bij verharding, maar ook bij groen. Door de oplopende kapitaallasten blijft er immers bij een gelijkblijvend budget minder over voor de bekostiging van het onderhoud. De rekenkamer constateerde eerder dat het budget voor onderhoud bij groen voorsnog toereikend is (zie paragraaf 5-4-2). In het geval van oplopende kapitaallasten en een gelijkblijvend budget blijft er dan minder financiële ruimte over voor onderhoud. In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat de raad in de afgelopen jaren de oplopende kapitaallasten extra heeft toegevoegd aan het beschikbare budget en ook in de meerjaren doorkijk is rekening gehouden met deze oplopende kapitaallasten. Verder komt een druk op de sluitende begroting voor de gemeente als geheel door het opheffen van de reserve Openbare Ruimte. De rekenkamer heeft dit niet geverifieerd.

Een verhoging van het budget is eigenlijk noodzakelijk om de kwaliteit van de openbare ruimte betaalbaar te houden. De verwachting voor de coronacrisis was nog dat met een sterke economie en een nog steeds slinkend arbeidsaanbod de prijzen nog

¹⁷⁶ Interview ambtenaren; gemeente Capelle aan den IJssel, 'Najaarsnota 2019', 12 november 2019.

zullen blijven stijgen en daarmee leiden tot hogere aanneemsommen. Dit beeld is uiterst onzeker geworden door de coronacrisis. Er is namelijk geen zicht op de toekomstige schommelingen in de marktwerking. Dit werd destijds ook ingezien door de gemeente, die in de najaarsnota stelde dat “onze huidige budgetten zijn als gevolg van de economische crisis in 2015 met 15% verlaagd. Sinds enkele jaren floreert de economie echter weer, wat wij terug zien in hogere aanneemsommen voor onze IBOR-projecten”.¹⁷⁷

In dezelfde najaarsnota wordt ook het risico van oplopende kapitaallasten benoemd. “De kapitaallasten kunnen dusdanig hoog worden waardoor er te weinig geld beschikbaar blijft voor het dagelijkse structurele onderhoud. Hierdoor kunnen calamiteiten ontstaan. Het aantal projecten is echter vooralsnog te beperkt om hier conclusies aan te verbinden. Van de 44 projecten uit IBOR 2016-2020 zijn er in 2019 4 afgerond. Hierbij constateren wij dat, als gevolg van hogere aanneemsommen, de gemiddelde overschrijding op deze 4 projecten 40% bedraagt. Gezien het beperkte aantal van 4 op de 44 projecten is het te voorbarig om deze lijn voor de overige 40 projecten door te trekken. Wij vinden het echter belangrijk om bewust te zijn van dit risico”.¹⁷⁸ De rekenkamer vindt het opmerkelijk dat er slechts vier integrale projecten in deze planperiode afgerond zijn en dat er sprake is van een gemiddelde overschrijding van 40%. Dit past overigens wel bij het in dit onderzoek vastgestelde beeld van doorschuiven van integrale projecten en geringe kwaliteit van de begrotingsramingen.

¹⁷⁷ Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Najaarsnota 2019’, 12 november 2019, p. 124.

¹⁷⁸ Gemeente Capelle aan den IJssel, ‘Najaarsnota 2019’, 12 november 2019, p. 124.



6 informatievoorziening raad

6-1 inleiding

Dit hoofdstuk heeft betrekking op de informatievoorziening aan de raad ten aanzien van het beheer van de openbare ruimte. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

- 6 Is de informatievoorziening aan de gemeenteraad ten aanzien van het beheer van de disciplines groen, verharding en openbare verlichting adequaat?

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, heeft de rekenkamer gebruikgemaakt van de beleidsplannen, het IBOR en de beheerplannen ten aanzien van de disciplines groen, verharding en openbare verlichting. De rekenkamer heeft hiertoe het raadsinformatiesysteem (RIS) van de gemeente Capelle aan den IJssel geraadpleegd. Daarnaast heeft de rekenkamer documenten uit de P&C-cyclus (programmabegrotingen, voor- en najaarsnota's, jaarverslagen) geraadpleegd.

De rekenkamer hanteert bij het behandelen van deze vraag de normen in tabel 6-1.

tabel 6-1: normen

normen	criteria	paragraaf
de informatievoorziening aan de raad is volledig	De beleidskaders en beheerplannen ten aanzien van groen, verharding en openbare verlichting zijn door de raad vastgesteld.	6-2
	De gemeenteraad wordt op de hoogte gehouden van de voortgang van IBOR-projecten.	6-3
	De gemeenteraad wordt geïnformeerd over budgetten en besteding voor het beheer van groen, verharding en openbare verlichting.	6-3
de informatievoorziening aan de raad is navolgbaar	De raad heeft zicht op de oorzaken en beweegredenen van financiële mutaties ten aanzien van groen, verharding en openbare verlichting en IBOR projecten.	6-3

Paragraaf 6-2 gaat in op de kwaliteit van de informatievoorziening ten aanzien van de vigerende beheerplannen en beleidsnota's. Vervolgens wordt in paragraaf 6-3 ingegaan op de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad via de documenten uit de P&C-cyclus.

6-2 kwaliteit informatievoorziening beleidskaders en beheerplannen

De beleidsplannen ten aanzien van wegen en openbare verlichting zijn niet door de raad vastgesteld. De overige beleidskaders zijn wel door de raad vastgesteld, maar een aantal daarvan is relatief oud en daardoor op onderdelen niet langer actueel. Ook het vigerende IBOR en de beheerplannen zijn niet door de raad vastgesteld. Hoewel dit niet verplicht is, acht de rekenkamer dit, in verband met de kaderstellende rol van de raad, wel van belang. Ook constateert de rekenkamer dat de gemeenteraad onvoldoende is geïnformeerd over het beleid en beheer ten aanzien van de disciplines groen, verharding en openbare verlichting. Aan de andere kant stelt de raad ook relatief weinig vragen over het beheer van de openbare ruimte. De raad heeft de afgelopen vijf jaar geen vragen gesteld over verharding en openbare verlichting.

6-2-1 inleiding

In deze paragraaf onderzoekt de rekenkamer of de beleids- en beheerplannen ten aanzien van de openbare ruimte, en specifiek de disciplines groen, verharding en openbare verlichting, door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Aangezien de gemeenteraad de kaders van het gemeentelijk beleid bepaalt, dienen de beleidsplannen door de raad te worden vastgesteld. Daarnaast stelt de rekenkamer dat ook het IBOR (en daarmee de onderliggende beheerplannen)¹⁷⁹ door de raad dienen te worden vastgesteld, aangezien dit plan kaders bevat voor het beheer van de openbare ruimte voor de komende vijf jaar.¹⁸⁰ Bovendien worden ook de budgetten voor het beheer van de openbare ruimte voor de komende vijf jaar wordt vastgesteld.

Dit onderzoek richt zich op de vigerende beleidsplannen en het IBOR en de beheerplannen voor de huidige planperiode 2016-2020. Tabel 6-2 geeft een overzicht van deze documenten. In deze tabel is weergegeven in hoeverre deze documenten zijn vastgesteld door de gemeenteraad.

tabel 6-2: beleids- en beheerplannen vastgesteld door de raad¹⁸¹

Document	vastgesteld door de raad ?	datum
Beleidskader Stedelijk Beheer	ja	december 2005
Kadernotitie Wegen	nee	n.v.t.
Kadernotitie Openbare Verlichting	nee	n.v.t.
Groenvisie	ja	september 2011
Bomenbeleidsplan	ja	april 2013
Handboek Inrichting Openbare Ruimte	ja	januari 2014
Integraal Beheerplan Openbare Ruimte 2016-2020	nee	raad is geïnformeerd op 21 april 2015
Integraal Projectenboek 2016-2020	nee	raad is geïnformeerd op 21 april 2015
Beheerplan Groen 2016-2020	nee	n.v.t.
Beheerplan Verharding 2016-2020	nee	n.v.t.
Beheerplan Openbare Verlichting 2016-2020	nee	n.v.t.

¹⁷⁹ Het IBOR is als het ware een overkoepelend beheerplan waarin alle disciplines zijn beschreven.

¹⁸⁰ Dit is echter niet verplicht.

¹⁸¹ Schriftelijke beantwoording vragen ambtenaar, per mail ontvangen op 18 oktober 2019.

6-2-2 informatievoorziening beleidsplannen en beheerplannen

beleidsplannen

De kadernota's en beleidskaders beschrijven het gemeentelijk beleid en de kwaliteitsambities van het beheer van de openbare ruimte. Zoals uit tabel 6-2 blijkt, zijn niet alle beleidsdocumenten door de gemeenteraad vastgesteld. Het valt de rekenkamer op dat de kadernota's openbare verlichting en verharding alleen door het college¹⁸² en niet door de raad zijn vastgesteld. Op basis van het raadsinformatiesysteem constateert de rekenkamer dat beide documenten ook niet met de gemeenteraad zijn gedeeld. Dit betekent dat de gemeenteraad op deze wijze geen inzicht heeft in het huidige beleid ten aanzien van verharding en openbare verlichting.

Ook constateert de rekenkamer dat deze kaderstellende documenten relatief oud zijn. De kadernota's wegen en openbare verlichting zijn in 2010 vastgesteld en dus al bijna 10 jaar oud. Bovenstaande beleidskaders zijn op bepaalde onderdelen inmiddels gewijzigd. Zo schrijft de kadernotitie Openbare Verlichting voor het centrum en historische kernen nog een basis (B) kwaliteitsniveau voor, terwijl de huidige kwaliteitsambitie in deze gebieden sober (C) is.¹⁸³ Momenteel wordt er gewerkt aan een nieuw beleidskader voor de openbare ruimte, de Stadsvisie (meer toelichting hierover is te vinden in hoofdstuk 1).

De beleidsnota's zijn uitgewerkt in het IBOR en de disciplinaire beheerplannen.

beheerplannen

Zoals toegelicht in hoofdstuk drie worden in de beheerplannen de kwaliteitsambities, de huidige situatie van de vakdiscipline, de beheerstrategie en de financiën inzichtelijk gemaakt. Het is van belang dat de gemeenteraad over actuele gegevens beschikt ten aanzien van het beheer van de openbare ruimte. Daarnaast wordt aan de hand van de financiële overzichten in de beheerplannen de financiële middelen voor het beheer van de openbare ruimte voor de planperiode aangevraagd en toegekend. De beheerplannen dienen daarom ook door de raad te worden vastgesteld.

De IBOR- en beheerplannen zijn echter niet vastgesteld door de raad. Volgens betrokken ambtenaren is het niet nodig dat deze plannen door de raad worden vastgesteld, omdat deze een uitwerking van bestaand beleid vormen en binnen het bestaande beleid vallen.¹⁸⁴ Het zou daarom volstaan om het IBOR en de beheerplannen door het college vast te laten stellen. Dit punt verontrust de rekenkamer, aangezien, zoals eerder is opgemerkt, in het IBOR kaders bevat voor het beheer van de openbare ruimte. Bovendien zijn de beleidsnota's relatief oud en op onderdelen niet langer actueel meer.

Daarnaast zijn het IBOR en de beheerplannen niet op het RIS te vinden, op basis waarvan de rekenkamer concludeert dat deze niet met de gemeenteraad zijn gedeeld. Er is wel met de raad gesproken over het IBOR 2016-2020. Op een thema-avond op 21 april 2015 is de gemeenteraad op de hoogte gebracht van de financiën en projecten uit IBOR 2016-2020. Volgens de agenda is de gemeenteraad op deze thema-avond

¹⁸² Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Programmabegroting 2016', 9 november 2015, p. 114.

¹⁸³ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beheerplan Openbare Verlichting 2016-2020', augustus 2015, p. 5.

¹⁸⁴ Interviews ambtenaren.

geïnformeerd over de beheerplannen, de projecten voor de periode 2016-2020 en financiële aanpassingen met betrekking tot de reserve Openbare Ruimte.¹⁸⁵ Hoewel deze plannen niet op het RIS te vinden zijn, geven ambtenaren aan dat deze plannen vaak ter informatie via een collegebrief of andere kanalen aan de raad zijn medegedeeld.¹⁸⁶ Desgevraagd geven ambtenaren aan dat dit niet structureel wordt vastgelegd,¹⁸⁷ waarmee dus niet is vast te stellen of de raad inderdaad op deze wijze wordt geïnformeerd.

vragen raad

Raadsleden stellen echter ook beperkt vragen over het beheer en kwaliteit binnen de openbare ruimte en de IBOR-projecten. In de periode januari 2015 tot maart 2020 heeft de raad slechts enkele vragen gesteld over onderhoud en vervangingswerkzaamheden en deze vragen hadden alleen betrekking op de discipline groen. In 2015, 2016 en 2017 heeft de raad geen schriftelijke vragen gesteld. In 2018 zijn schriftelijke vragen gesteld over de uitvoering van het bomenbeleidsplan, de kap van bomen in twee gebieden en de Capelse vlindertuin en het (gebrekkige) groenonderhoud op diverse plaatsen in de gemeente. In 2019 heeft de raad twee keer vragen gesteld: eenmaal over het beleid ten aanzien van groenonderhoud en de beeldkwaliteit en eenmaal over de bomenkap aan de Couwenhoekseweg. Er zijn geen vragen gesteld over de disciplines verlichting en verharding of over het beleid of de financiën ten aanzien van het IBOR in het algemeen.

6-3 kwaliteit informatievoorziening documenten P&C-cyclus

Met ingang van de vernieuwde BBV in 2017 worden lasten en baten op taakveldniveau weergegeven in plaats van op productniveau. De gemeenteraad heeft hierdoor onvoldoende zicht op de uitgaven aan het beheer van groen, verharding en openbare verlichting. Enkel financiële mutaties worden per discipline weergegeven, maar deze worden niet of nauwelijks toegelicht en zijn daardoor onvoldoende navolgbaar. In de documenten uit de P&C-cyclus wordt de gemeenteraad geïnformeerd over beleidsmatige doelen en indicatoren ten aanzien van de disciplines groen en verharding, maar niet over openbare verlichting.

Het college biedt de raad onvoldoende inzicht in de voortgang van IBOR-projecten. Er wordt niet structureel gerapporteerd over de voortgang en de besteding per project. Het college informeert de raad wordt wel op hoofdlijnen over de omvang van de investeringskredieten per discipline en over de dotaties en onttrekkingen aan de subreserves Groen, Verharding en Openbare Verlichting. Er wordt daarbij geen koppeling gemaakt naar de projecten. De mutaties van de reserve zijn bovendien onvoldoende navolgbaar.

6-3-1 inleiding

Aan de hand van de documenten uit de P&C-cyclus (programmabegrotingen, voor- en najaarsnota's en jaarverslagen) in de huidige planperiode 2016-2020 is de rekenkamer nagegaan welke informatie de raad heeft ontvangen over het beheer van groen, openbare verlichting en verharding.

¹⁸⁵ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Notitie IBOR 2016-2020', ongedateerd; gemeente Capelle aan den IJssel, 'Agenda thema-avond 21 april 2015'.

¹⁸⁶ E-mail ambtenaar, ontvangen op 25 september 2019.

¹⁸⁷ E-mail ambtenaar, ontvangen op 18 oktober 2019.

6-3-2 taakvelden en producten

De documenten in de P&C-cyclus kennen een vaste indeling. Sinds de indeling vanaf 2017 zijn de volgende programma's en taakvelden relevant:

- Programma 2: Verkeer, vervoer en waterstaat. Binnen dit programma vallen verharding en openbare verlichting onder taakveld 2.1 'verkeer en vervoer'.
- Programma 5b: Openbaar groen en (openlucht)recreatie. Dit programma bestaat uit één taakveld, namelijk taakveld 5.7 'openbaar groen en (openlucht)recreatie'.

Voor 2017 gold een andere indeling. Dit wordt in onderstaand kader toegelicht.

wijziging BBV

Bij het opstellen van de begroting en de jaarrekening dient de gemeente zich te houden aan wettelijke eisen. Deze zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Het uitgangspunt van de BBV is dat de begroting en jaarstukken voldoen aan de informatiebehoefte van de gemeenteraad. Zoals het BBV voorschrijft, moeten alle gemeenten dezelfde indeling van hun begroting en jaarstukken aanhouden.¹⁸⁸

De gemeente Capelle aan den IJssel deelt haar beleidsvelden onder in acht programma's. Tot en met 2016 werden deze programma's onderverdeeld naar programmaonderdelen en uiteindelijk in producten. Groen, verharding en openbare verlichting waren hierin aparte 'producten'. In het kader van de wijziging van de BBV zijn deze beleidsvelden in 2017 opnieuw ingedeeld. Gemeenten zijn verplicht om in de financiële stukken te werken met 53 voorgeschreven taakvelden.

Door deze BBV-wijziging wordt niet meer op productniveau (discipline), maar op taakveldniveau gerapporteerd. De producten groen, verharding en openbare verlichting zijn onderdeel van een breder taakveld, waar meerdere producten onder vallen. Er wordt hierdoor op een abstracter niveau gerapporteerd dan voorheen.

In deze paragraaf gaat de rekenkamer uit van de informatievoorziening ten aanzien van de geldende BBV-regels, dus huidige indeling geldend vanaf 2017.

6-3-3 begrotingen, jaarverslagen en voor- en najaarsnota's

De gemeenteraad heeft jaarlijks de programmabegroting en het jaarverslag vastgesteld. In de programmabegroting wordt per taakveld het budget voor het komende jaar begroot. Wijzigingen hierop worden in de voor- en najaarsnota aangevraagd. In de jaarrekening zijn per taakveld de gerealiseerde lasten en baten opgenomen.

algemene informatie en prestatie indicatoren

In het jaarverslag en in de programmabegroting wordt beleidsmatige informatie over de openbare ruimte gegeven. In de begroting wordt per taakveld gerapporteerd over de beleidsdoelstellingen voor het desbetreffende jaar.¹⁸⁹ Voor groen en verharding zijn beleidsdoelstellingen opgenomen, maar voor openbare verlichting niet. In de jaarrekening en de bijbehorende taakveldenrekening¹⁹⁰ wordt gerapporteerd over

¹⁸⁸ <https://vng.nl/artikelen/wettelijke-regels-begroting-bbv>, geraadpleegd op 10 maart 2020.

¹⁸⁹ Zie bijvoorbeeld: gemeente Capelle aan den IJssel, 'Taakveldenrekening 2017', mei 2018, p. 87.

¹⁹⁰ Dit is een bijlage bij de jaarrekening.

afschrijvingstermijnen en de omvang van het areaal. Hierbij wordt gerapporteerd over alle drie de disciplines.

Daarnaast wordt de raad geïnformeerd over diverse prestatie-indicatoren met betrekking tot de openbare ruimte. Net als bij de doelstellingen ontbreken indicatoren voor openbare verlichting. Er zijn wel prestatie-indicatoren ten aanzien van groen en verharding opgenomen, zoals de waardering van inwoners van het onderhoud aan groen en verharding. Ook wordt gerapporteerd over het percentage areaal dat voldoet aan de gestelde beeldkwaliteit en het aantal meldingen door burgers.¹⁹¹ Hiermee wordt de raad ten aanzien van groen en verharding ook geïnformeerd over (aspecten van) de kwaliteit van de openbare ruimte.

voortgang IBOR-projecten

De IBOR-projecten hebben vaak een looptijd van meerdere jaren. Deze IBOR-projecten worden vastgelegd aan het begin van de planperiode, in het integraal projectenboek. In dit boek worden voor de planperiode de projecten en bijbehorende budgetten weergegeven. Zoals eerder in deze paragraaf is toegelicht, is de raad in april 2015 geïnformeerd over de integrale projecten voor de periode 2016-2020. De raad wordt echter niet structureel geïnformeerd over de voortgang van de IBOR-projecten. Er is geen periodieke voortgangsrapportage waarin de raad op de hoogte wordt gebracht over de stand van zaken ten aanzien van IBOR-projecten. De raad wordt enkel sporadisch geïnformeerd over de voortgang: bijvoorbeeld als een IBOR-project onderdeel is van een van de beleidsdoelstellingen uit een taakveld (zie vorige alinea) en tijdens een besloten commissievergadering in 2019.

financiële verslaglegging

Zoals in hoofdstuk vijf al aan de orde is gekomen, komen uitgaven aan onderhoud ten laste van de exploitatie en worden voor vervangingsprojecten investeringskredieten aangevraagd.¹⁹²

onderhoud

Zoals eerder aangegeven wordt sinds 2017 in de P&C-cyclus gerapporteerd over de baten en lasten per taakveld in plaats van per product. In de programmabegroting worden per taakveld de begrote baten en lasten en de begrote mutaties in de relevante reserves weergegeven. Tevens worden de belangrijkste beleidswijzigingen binnen het taakveld en de financiële gevolgen hiervan genoemd. In de voor- en de najaarsnota wordt de voortgang ten aanzien van de gestelde doelen in de begroting toegelicht en worden financiële wijzigingen ten opzichte van de begroting weergegeven. Wijzigingen ten aanzien van baten, lasten en de reserve worden beknopt toegelicht. In de jaarrekening worden per taakveld de gerealiseerde baten en lasten gerapporteerd. De verschillen worden kort aangestipt, maar niet toegelicht. In de taakveldenrekening, een bijlage bij de jaarrekening, worden de grootste verschillen ten opzichte van de begroting kort toegelicht.

De rekenkamer constateert dat de informatievoorziening aan de gemeenteraad op diverse manieren tekortschiet. Ten eerste heeft de gemeenteraad, doordat baten en lasten enkel op taakveldniveau worden gerapporteerd, geen zicht op het budget en besteding van middelen ten aanzien van het beheer van de afzonderlijke disciplines

¹⁹¹ Zie bijvoorbeeld: gemeente Capelle aan den IJssel, 'Programmabegroting 2017', september 2016, p. 53-54.

¹⁹² Tot en met 2019 was dit de reserve IBOR, vanaf 2020 is dit de algemene reserve.

groen, verharding en openbare verlichting. Er wordt namelijk geen onderscheid meer gemaakt naar product, wat vóór 2017 wel werd gedaan. Het is dan ook niet inzichtelijk hoeveel er jaarlijks wordt besteed aan bijvoorbeeld het onderhoud van groenvoorzieningen. Er wordt enkel gerapporteerd op productniveau (dus bijvoorbeeld verharding) als er financiële wijzigingen met betrekking tot dit product opgetreden. Er wordt hierbij echter geen of een zeer beknopte toelichting gegeven. De informatievoorziening is op dit punt daardoor onvoldoende navolgbaar. Dit maakt het voor de gemeenteraad lastig om deze financiële mutaties te beoordelen.

vervangingsprojecten

Vervangingen worden gefinancierd door middel van kredieten. In de begroting wordt per discipline het jaarlijkse bedrag aan kredieten (investeringskader) voor de komende vier jaar inzichtelijk gemaakt. Dit betreft echt een totaal bedrag per discipline: het benodigde krediet per project is niet inzichtelijk. Het is daarmee niet inzichtelijk met welke projecten de gemeente beoogt te starten in het desbetreffende jaar en hoeveel krediet daarvoor benodigd is. Dit is weliswaar vastgelegd in het projectenboek aan het begin van de planperiode, maar hier kan door wijzigingen in de planning niet langer vanuit worden gegaan.

In de jaarrekening wordt voor de reserve Openbare Ruimte en voor de subreserves per discipline de beginstand, mutaties en eindstand weergegeven.¹⁹³ De gemeenteraad is daarmee op de hoogte van de stand van de reserves. De mutaties (dotaties en onttrekkingen) zijn echter niet voldoende herleidbaar. Bij dotaties en onttrekkingen wordt meerdere malen terugverwezen naar voorjaarsnota's of najaarsnota's. De bedragen zijn niet eenduidig te herleiden naar investeringen of projecten, waardoor niet duidelijk is waar deze mutaties op zijn gebaseerd. De informatievoorziening is ook op dit punt onvoldoende navolgbaar.

Ook binnen de taakvelden wordt niet gerapporteerd over de voortgang van deze vervangingsprojecten. Per taakveld wordt gerapporteerd over financiële wijzigingen ten aanzien van de reserve Openbare Ruimte, die optreden door verschuivingen en ontwikkelingen in de vervangingsprojecten, maar er wordt geen toelichting gegeven over welke projecten het gaat. Ook wordt er geen inhoudelijke toelichting gegeven over de voortgang van de projecten. De gemeenteraad heeft dus wel inzicht in de ontwikkeling van de reserve, maar niet in de inhoudelijke en financiële voortgang van de vervangingen in de openbare ruimte. Ook op dit punt is de informatievoorziening dus onvolledig.

¹⁹³ Pas in de jaarrekening 2020 zal duidelijk worden hoe de gemeente rapporteert over de reserves nu de reserve Openbare Ruimte is opgeheven.

bijlagen

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

inleiding

Het onderzoek naar het beheer van de openbare ruimte - specifiek met betrekking tot de disciplines groen, verharding en openbare verlichting - is uitgevoerd in de periode mei 2019 tot en met februari 2020. Het rapport is gebaseerd op documentstudie, analyse van data en interviews met betrokken functionarissen van de gemeente Capelle aan den IJssel.

inhuur extern bureau

De rekenkamer heeft Civitas Advies ingehuurd voor het uitvoeren van een beeldkwaliteitsmeting van het groen, verharding en openbare verlichting. Deze externe schouw heeft op 26 en 27 augustus 2019 plaatsgevonden. Daarnaast heeft dit bureau ook voor de rekenkamer de kostenanalyse opgesteld.

documentenanalyse en data-analyse

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten geraadpleegd. Dit betreft onder meer beheerplannen, kadernotities, beleidsstukken over het openbaar beheer en raadsstukken. Verder heeft de rekenkamer analyses uitgevoerd op de financiële overzichten die de gemeente heeft verstrekt over de ontwikkeling van de reserve Openbare Ruimte en begroting en realisatie op product- en projectniveau.

geraadpleegde en geïnterviewde personen

De rekenkamer heeft verder met verschillende personen binnen de gemeente (meermaals) gesproken. In totaal zijn zeven personen geraadpleegd dan wel geïnterviewd.

Binnen de gemeente is gesproken met:

- een ambtenaar van de afdeling Financiën;
- een ambtenaar van de directie;
- vijf ambtenaren van de afdeling Stadsbeheer.

wijzigingen ten opzichte van onderzoeksopzet

Op basis van de inzichten die tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn opgedaan, zijn er in het onderzoek enkele wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de onderzoeksopzet die in mei 2019 aan de raad is gestuurd. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht.

Oorspronkelijke deelvraag 3 is deelvraag 4 geworden en er is een nieuwe deelvraag 3 toegevoegd:

- Wordt het gewenste kwaliteitsniveau gehaald?

Oorspronkelijke deelvraag 4 is deelvraag 5 geworden en de oorspronkelijke deelvraag 5 is deelvraag 6 geworden.

procedure

De opzet van het onderzoek is op 16 mei 2019 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een concept nota van bevindingen. Deze is op 1 mei 2020 voor ambtelijk wederhoor aan de ambtelijke organisatie voorgelegd. Na verwerking van de ontvangen reacties is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 15 juni 2020 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W. De rekenkamer heeft de bestuurlijke reactie op 7 juli 2020 ontvangen. De reactie van B en W en het nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en college van B en W openbaar.

bijlage 2 geraadpleegde documenten

In deze bijlage staan de documenten opgesomd, waarnaar in dit rapport wordt verwezen.

gemeente Capelle aan den IJssel

- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Aanbiedingsbrief bij voorjaarsnota 2019', 14 juni 2019.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Aanvullende notitie IBOR fase 2', ongedateerd.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Agenda thema-avond 21 april 2015'.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beheerplan Groen 2016-2020', augustus 2015.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beheerplan Openbare Verlichting 2016-2020', augustus 2015.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beheerplan Verharding 2016-2020', augustus 2015.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidskader Stedelijk Beheer', november 2005.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, collegevoorstel 'Evaluatie beleid Buitenruimte, Kwaliteitsimpuls Buitenruimte en Programma Buitenruimte', 12 november 2019.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Bomenbeleidsplan', maart 2013.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Evaluatie beleid buitenruimte', 21 oktober 2019.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Groenvisie 2011', april 2011.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Handboek Inrichting Openbare Ruimte', november 2013.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Integraal Beheerplan Openbare Ruimte 2016-2020', augustus 2015.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Integraal Projectenboek, IBOR 2016-2020', augustus 2015.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Jaarstukken 2019', 2 juni 2020.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Kadernotitie Openbare Verlichting', december 2010.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Kadernotitie Wegen', december 2010.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Met het oog op morgen, Coalitieakkoord 2018-2022', juni 2018.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Najaarsnota 2019', 12 november 2019.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Notitie evaluaties irt integraal programma buitenruimte', ongedateerd.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Notitie IBOR 2016-2020', ongedateerd.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Programmabegroting 2015', 10 november 2014.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Programmabegroting 2016', 9 november 2015.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Programmabegroting 2017', september 2016.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Taakveldenrekening 2017', mei 2018.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Taakveldenrekening 2018', mei 2019.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Voetgangersoversteekplaatsen', november 2013.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Voorjaarsnota 2019', 14 juni 2019.
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Voorstel kwaliteitsimpuls openbare ruimte', oktober 2017.

overig

- Artikel 174 BW, lid 3.
- https://www.capelleaandenijssel.nl/bestuur-organisatie/bewonersenquête_42554
- <https://vng.nl/artikelen/wettelijke-regels-begroting-bbv>

bijlage 3 analyse weginspectie 2018

In paragraaf 4-3 is een globale analyse van de weginspectie 2018 weergegeven. Daaruit bleek dat kwaliteitsniveaus B en C ruimschoots worden behaald.

beeldmeetlatten

In deze bijlage worden de inspectiegegevens van de separate beeldmeetlatten weergegeven. Deze analyse dient er vooral toe om inzicht te bieden in onderdelen waar sprake is van achterstallig onderhoud. De kwaliteit van de wegonderdelen is op de volgende onderdelen (beeldmeetlatten) getoetst:

- rafeling;
- dwarsonvlakheid;
- oneffenheden;
- scheurvorming;
- randschade.

Deze beeldmeetlatten hebben een grote impact op de technische staat van de weg en op de financiën en zijn daarom maatgevend voor onderhoud en vervanging. De volgende beeldmeetlatten zijn maatgevend voor onderhoud en vervanging voor asfalt en elementenverharding:

- onderhoud van asfalt: beeldmeetlat 'rafeling';
- onderhoud van elementenverharding - beeldmeetlat 'oneffenheden';
- vervanging van asfalt: beeldmeetlat 'scheurvorming';
- vervanging van elementenverharding: beeldmeetlat 'dwarsonvlakheid'.

Ter illustratie: als een asfaltweg relatief veel scheurvorming heeft, zal de gemeente rekening moeten houden met vervanging van het asfalt op korte termijn.

beoordelen van verharding

Het beoordelen van de verharding geeft geen score van A tot en met D.¹⁹⁴ De schade aan verharding dient naar ernst en omvang te worden gewaardeerd. Bij de globale visuele inspectie worden drie ernstklassen (licht (L), matig (M) of ernstig (E)) en drie omvangklassen (gering (1), enig (2) of groot (3)) onderscheiden. Een combinatie van een ernstklasse en een omvangklasse geeft de kwaliteit van een schade aan, bijvoorbeeld E1 of M2.¹⁹⁵

De analyse per beeldmeetlat richt zich op de vraag in hoeverre er sprake is van achterstallig onderhoud. In de analyse is gekeken naar het percentage wegoppervlak met schades met ernstklasse M (matig) en E (ernstig). Deze scores worden vergeleken met de verwachte scores voor gebieden op C-niveau, aangezien het grootste gedeelte van verharding op C niveau wordt onderhouden.

Met de rood gekleurde vlakken wordt het achterstallig onderhoud aangegeven. Dit zijn de zware maatregelen. De geel en oranje gekleurde vlakken geven de percentages van

¹⁹⁴ Voor het totaalbeeld in paragraaf 4-3 zijn deze scores is een vertaalslag gemaakt naar kwaliteitsniveaus A tot en met D.

¹⁹⁵ Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beheerplan Verharding 2016-2020', augustus 2015, p. 73.

de verharding aan die respectievelijk matig en onvoldoende scores op de desbetreffende beeldmeetlat.

onderhoud

In het verwachtingsmodel is opgenomen wat een acceptabel percentage aan achterstallig onderhoud betreft. Voor gebieden die op C-niveau worden onderhouden is dit 10%.

RAFELING OP ASFALT			
	matig	onvoldoende	achterstallig
wegtype 2	M1	M2	M3-E3
	26.572	17.092	703
	3,28%	2,11%	0,087%
wegtypes 3 t/m 7	M2	M3	E1-E3
	3.273	3.229	45.926
	0,40%	0,40%	5,673%

Voor de beeldmeetlat rafeling scoort is er voor een klein deel sprake van achterstallig onderhoud: in totaal nog geen 6%. Dit valt binnen de marge van 10%.

ONEFFENHEDEN OP ELEMENTENVERHARDING			
	matig	onvoldoende	achterstallig
alle wegtypes	M2	M3	E1-E3
	127.514	7.960	106.393
	9,20%	0,57%	7,678%

Ook het achterstallig onderhoud volgens de beeldmeetlat oneffenheden scoort binnen de marge van 10%. 7,7% van het geïnspecteerde areaal betreft achterstallig onderhoud op de beeldmeetlat oneffenheden.

vervanging

In het verwachtingsmodel is opgenomen wat een acceptabel percentage aan achterstalligheid aan vervangingen betreft. Voor gebieden die op C-niveau worden onderhouden is dit 4%.

SCHEURVORMING OP ASFALT			
	matig	onvoldoende	achterstallig
wegtype 1,2,6	M2	M3	E1-E3
	2.304	2.563	5.152
	0,28%	0,32%	0,636%
wegtype 3,4,5,7	E1	E2	E3
	27.423	3.578	40
	3,39%	0,44%	0,005%

0,64% en 0,005% van het wegoppervlak bevatten ernstige schade door scheurvorming. Deze percentages vallen ruim binnen de marge van 4%.

DWARSONVLAKHEID OP ELEMENTENVERHARDING			
	matig	onvoldoende	achterstallig
wegtype 6,7	M2	M3	E1-E3
	2.328	671	3.586
	0,17%	0,05%	0,259%
wegtype 3,4,5	M3	E1	E2-E3
	835	1.812	4.559
	0,06%	0,13%	0,329%

Ongeveer 0,6% van het onderzochte areaal bevat ernstige schade door dwarsonvlakheid. Ook dit valt ruim binnen de marge van 4%.

bijlage 4 beeldmeetlatten externe schouw

nr.	beeldmeetlat	indicator	aantal metingen
1	VV - Verlichting - beplakking en graffiti	onderhoud	120
2	VV - Verlichting - bevuilding	onderhoud	120
3	VV - Verlichting - kleurechtheid	vervanging	120
4	VV - Verlichting - steefstand	vervanging	119
5	Asfalt - oneffenheden	onderhoud	52
6	Asfalt - rafeling wt 3-7	onderhoud	52
7	Asfalt - scheurvorming wt 3-5 en 7	vervanging	52
8	Asfalt - markering	onderhoud	28
9	Elementverharding - dwarsonvlakheid wt 3-5	vervanging	119
10	Elementverharding - oneffenheden 3-7	onderhoud	119
11	Elementverharding - voegwijdte	onderhoud	118
12	Ongebonden verharding - oneffenheden	onderhoud	1
13	Beplanting - beschadiging	vervanging	98
14	Bodembedekkers - kaal oppervlak	vervanging	50
15	Bodembedekkers - overgroei randen	onderhoud	50
16	Bosplantsoen - overgroei randen	onderhoud	10
17	Hagen - gaten in haag	vervanging	38
18	Hagen - snoeibeeld	onderhoud	37
19	Heesters - gesloten heester - kaal oppervlak	vervanging	72
20	Heester - overgroei randen	onderhoud	72
21	beplanting - onkruid	onderhoud	97
22	Boom - beschadiging	vervanging	105
23	Boom - boomspiegel onkruid	onderhoud	28
24	Boom - levenskracht	vervanging	106
25	Boom - waterlot	onderhoud	103
26	Gras en kruidachtig - kaal oppervlak	vervanging	45
27	Grasveld grashoogte	onderhoud	44
28	Gras en kruidachtige - overgroei rand verharding	onderhoud	41

bijlage 5 resultaten schouw per beeldmeetlat

Nr.	Beeldmeetlat	A+	A	B	C	D	totaal
1	VV - Verlichting - beplakking en graffiti	0	99	17	4	0	120
2	VV - Verlichting - bevuilding	0	73	24	18	5	120
3	VV - Verlichting - kleurechtheid	0	68	30	22	0	120
4	VV - Verlichting - steefstand	0	72	24	20	3	119
5	Asfalt - oneffenheden	0	33	17	2	0	52
6	Asfalt - rafeling wt 3-7	0	22	14	14	2	52
7	Asfalt - scheurvorming wt 3-5 en 7	0	25	16	10	1	52
8	Asfalt - markering	0	11	13	3	1	28
9	Elementverharding - dwarsonvlakheid wt 3-5	0	58	40	21	0	119
10	Elementverharding - oneffenheden 3-7	0	53	39	26	1	119
11	Elementverharding - voegwijdte	0	74	31	12	1	118
12	Ongebonden verharding - oneffenheden	0	1	0	0	0	1
13	Beplanting - beschadiging	0	59	31	8	0	98
14	Bodembedekkers - kaal oppervlak	0	19	14	13	4	50
15	Bodembedekkers - overgroei randen	0	35	11	4	0	50
16	Bosplantsoen - overgroei randen	0	3	1	6	0	10
17	Hagen - gaten in haag	0	27	5	5	1	38
18	Hagen - snoeibeeld	0	21	3	12	1	37
19	Heesters - gesloten heester - kaal oppervlak	0	37	13	15	7	72
20	Heester - overgroei randen	0	53	15	4	0	72
21	beplanting - onkruid	0	40	35	15	7	97
22	Boom - beschadiging	0	97	8	0	0	105
23	Boom - boomspegel onkruid	0	23	3	1	1	28
24	Boom - levenskracht	0	45	25	30	6	106
25	Boom - waterlot	0	77	12	8	6	103
26	Gras en kruidachtig - kaal oppervlak	0	26	13	5	1	45
27	Grasveld grashoogte	0	13	10	16	5	44
28	Gras en kruidachtige - overgroei rand verharding	0	20	16	2	3	41

bijlage 6 resultaten schouw per type gebied (in %)

		A+ / A	B	C	D	totaal
Groen -onderhoud	gebieden B-niveau	60	22	13	5	100
	wonen	54	23	19	4	100
	centrum	69	20	3	8	100
Groen -onderhoud	gebieden C-niveau	69	12	15	4	100
	bedrijven	45	22	24	9	100
	bovenwijken	83	11	6	-	100
	hoofdwegen	73	6	18	3	100
Groen -vervanging	gebieden B-niveau	47	23	24	6	100
	wonen	59	22	15	4	100
	centrum	34	24	33	9	100
Groen -vervanging	gebieden C-niveau	78	14	8	-	100
	bedrijven	62	36	2	-	100
	bovenwijken	93	-	7	-	100
	hoofdwegen	78	8	14	-	100
Wegen -onderhoud	gebieden B-niveau	62	28	10	-	100
	centrum	46	49	5	-	100
	bovenwijken	83	-	17	-	100
	gebieden C-niveau	60	28	11	1	100
	wonen	62	27	9	2	100
	bedrijven	52	36	12	-	100
	hoofdwegen	69	20	11	-	100
Wegen -vervanging	gebieden B-niveau	68	14	15	3	100
	centrum	36	28	29	7	100
	bovenwijken	100	-	-	-	100
	gebieden C-niveau	57	28	15	0	100
	wonen	63	21	15	1	100
	bedrijven	50	30	20	-	100
	hoofdwegen	57	35	8	-	100
Verlichting -onderhoud	gebieden C-niveau	72	17	9	2	100
Verlichting -vervanging	gebieden C-niveau	58	23	18	1	100

bijlage 7 voorbeelden van beeldmeetlatten

groen

gaten in haag

Groen-beplanting-haag-gaten in haag

Verrekenen op frequentie via RAW-werkcategorie 51.48.51				
A+	A	B	C	D
				
Er zijn geen gaten in de haag.	Er zijn weinig gaten in de haag.	Er zijn in beperkte mate gaten in de haag.	Er zijn redelijk veel gaten in de haag.	Er zijn veel gaten in de haag.
gaten 0% per 100m ¹	gaten ≤ 2% per 100m ¹	gaten ≤ 5% per 100m ¹	gaten ≤ 15% per 100m ¹	gaten > 15% per 100m ¹
Meetinstructie:				

heesters- overgroei randen

Groen-beplanting-heesters-overgroei randen verharding of gras

Verrekenen op beeld via RAW-werkcategorie 51.48.13				
A+	A	B	C	D
				
De rand van de verharding of het gras is volledig zichtbaar.	De rand van de verharding of het gras is goed zichtbaar.	De rand van de verharding of het gras is redelijk zichtbaar.	De rand van de verharding of het gras is nauwelijks zichtbaar.	De rand van de verharding of het gras is niet zichtbaar.
gemiddelde lengte overgroei 0 cm per 100m ¹	gemiddelde lengte overgroei ≤ 10 cm per 100m ¹	gemiddelde lengte overgroei ≤ 25 cm per 100m ¹	gemiddelde lengte overgroei ≤ 40 cm per 100m ¹	gemiddelde lengte overgroei > 40 cm per 100m ¹
maximale lengte overgroei 0 cm	maximale lengte overgroei ≤ 30 cm	maximale lengte overgroei ≤ 45 cm	maximale lengte overgroei ≤ 75 cm	maximale lengte overgroei > 75 cm
Meetinstructie: Overgroei beplanting				

onkruid in bloembak

Groen-beplanting-bloembak-onkruid

Verrekenen op beeld via RAW-werkcategorie 51.48.08

A+	A	B	C	D
				
Er is geen onkruid.	Er is weinig onkruid.	Er is in beperkte mate onkruid.	Er is redelijk veel onkruid.	Er is veel onkruid.
bedekking 0% per bloembak	bedekking ≤ 20% per bloembak	bedekking ≤ 40% per bloembak	bedekking > 40% per bloembak	bedekking > 40% per bloembak
bedekking door resten 0% per bloembak	bedekking door resten ≤ 10% per bloembak	bedekking door resten ≤ 25% per bloembak	bedekking door resten > 25% per bloembak	bedekking door resten > 25% per bloembak
maximale hoogte 0 cm	maximale hoogte ≤ 10 cm	maximale hoogte ≤ 30 cm	maximale hoogte ≤ 50 cm	maximale hoogte > 50 cm
Meetinstructie: Onkruid				

verharding

scheurvorming op asfalt

Verharding-gesloten verharding-asfaltverharding-scheurvorming wegtype 1, 2 en 6

Verrekenen op frequentie via RAW-werkcategorie 91.81.31

A+	A	B	C	D
				
Er is geen scheurvorming. Er is geen schade volgens de CROW-systematiek voor wegbeheer.	Er is lichte scheurvorming. Er is enige schade volgens de CROW-systematiek voor wegbeheer.	Er is enige scheurvorming. De waarschuwingsgrens van de CROW-systematiek voor wegbeheer is overschreden.	Er is aanzienlijke scheurvorming. De richtlijn van de CROW-systematiek voor wegbeheer is overschreden.	Er is veel ernstige scheurvorming. De richtlijn van de CROW-systematiek voor wegbeheer is met meer dan een klasse overschreden. Er is sprake van onderhoudsachterstand.
Ernst en omvang	Ernst en omvang	Ernst en omvang	Ernst en omvang	Ernst en omvang
lichte scheurvorming (wijdtte < 5 mm) < 5 m ² per 100 m ²	lichte scheurvorming (wijdtte < 5 mm) ≥ 5 m ² per 100 m ²	lichte scheurvorming (wijdtte < 5 mm) n.v.t.	lichte scheurvorming (wijdtte < 5 mm) n.v.t.	lichte scheurvorming (wijdtte < 5 mm) n.v.t.
matige scheurvorming (wijdtte 5-10 mm) 0 m ² per 100 m ²	matige scheurvorming (wijdtte 5-10 mm) < 25 m ² per 100 m ²	matige scheurvorming (wijdtte 5-10 mm) < 50 m ² per 100 m ²	matige scheurvorming (wijdtte 5-10 mm) ≥ 50 m ² per 100 m ²	matige scheurvorming (wijdtte 5-10 mm) n.v.t.
ernstige scheurvorming (wijdtte > 10mm) 0 m ² per 100 m ²	ernstige scheurvorming (wijdtte > 10mm) 0 m ² per 100 m ²	ernstige scheurvorming (wijdtte > 10mm) < 5 m ² per 100 m ²	ernstige scheurvorming (wijdtte > 10mm) < 5 m ² per 100 m ²	ernstige scheurvorming (wijdtte > 10mm) ≥ 5 m ² per 100 m ²
Meetinstructie:				

dwarsonvlakheid op elementenverharding

Verharding-open verharding-elementenverharding-dwarsonvlakheid wegtype 6 en 7

Verrekenen op frequentie via RAW-werkcategorie 83.81.22

A+	A	B	C	D
				
Er is geen dwarsonvlakheid (spoorvorming). Er is geen schade volgens de CROW-systeematiek voor wegbeheer.	Er is lichte dwarsonvlakheid (spoorvorming). Er is enige schade volgens de CROW-systeematiek voor wegbeheer.	Er is enige dwarsonvlakheid (spoorvorming). De waarschuwingsgrens van de CROW-systeematiek voor wegbeheer is overschreden.	Er is aanzienlijke dwarsonvlakheid (spoorvorming). De richtlijn van de CROW-systeematiek voor wegbeheer is overschreden.	Er is veel ernstige dwarsonvlakheid (spoorvorming). De richtlijn van de CROW-systeematiek voor wegbeheer is met meer dan één klasse overschreden. Er is sprake van onderhoudsachterstand.
Omvang en spoordiepte per rijstrook	Omvang en spoordiepte per rijstrook	Omvang en spoordiepte per rijstrook	Omvang en spoordiepte per rijstrook	Omvang en spoordiepte per rijstrook
lichte dwarsonvlakheid (> 10 mm)	lichte dwarsonvlakheid (> 10 mm)	lichte dwarsonvlakheid (> 10 mm)	lichte dwarsonvlakheid (> 10 mm)	lichte dwarsonvlakheid (> 10 mm)
< 5 m ² per 100 m ²	≥ 5 m ² per 100 m ²	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
matige dwarsonvlakheid (> 25 mm)	matige dwarsonvlakheid (> 25 mm)	matige dwarsonvlakheid (> 25 mm)	matige dwarsonvlakheid (> 25 mm)	matige dwarsonvlakheid (> 25 mm)
0 m ² per 100 m ²	< 5 m ² per 100 m ²	< 15 m ² per 100 m ²	< 35 m ² per 100 m ²	≥ 35 m ² per 100 m ²
ernstige dwarsonvlakheid (> 40 mm)	ernstige dwarsonvlakheid (> 40 mm)	ernstige dwarsonvlakheid (> 40 mm)	ernstige dwarsonvlakheid (> 40 mm)	ernstige dwarsonvlakheid (> 40 mm)
0 m ² per 100 m ²	0 m ² per 100 m ²	< 5 m ² per 100 m ²	< 5 m ² per 100 m ²	≥ 5 m ² per 100 m ²
Meetinstructie:				

rafeling op asfalt

Verharding-gesloten verharding-asfaltverharding-rafeling op dicht asfalt wegtype 1 en 2

Verrekenen op frequentie via RAW-werkcategorie 81.81.24

A+	A	B	C	D
				
Er is geen rafeling. Er is geen schade volgens de CROW-systeematiek voor wegbeheer.	Er is lichte rafeling. Er is enige schade volgens de CROW-systeematiek voor wegbeheer.	Er is enige rafeling. De waarschuwingsgrens van de CROW-systeematiek voor wegbeheer is overschreden.	Er is aanzienlijke rafeling. De richtlijn van de CROW-systeematiek voor wegbeheer is overschreden.	Er is veel ernstige rafeling. De richtlijn van de CROW-systeematiek voor wegbeheer is met meer dan één klasse overschreden. Er is sprake van onderhoudsachterstand.
Ernst en omvang	Ernst en omvang	Ernst en omvang	Ernst en omvang	Ernst en omvang
lichte rafeling (< 20%)	lichte rafeling (< 20%)	lichte rafeling (< 20%)	lichte rafeling (< 20%)	lichte rafeling (< 20%)
< 5 % per 500 m ²	≥ 5 % per 500 m ²	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
matige rafeling (20-50%)	matige rafeling (20-50%)	matige rafeling (20-50%)	matige rafeling (20-50%)	matige rafeling (20-50%)
0 % per 500 m ²	< 5 % per 500 m ²	< 30 % per 500 m ²	< 50 % per 500 m ²	≥ 50 % per 500 m ²
ernstige rafeling (> 50%)	ernstige rafeling (> 50%)	ernstige rafeling (> 50%)	ernstige rafeling (> 50%)	ernstige rafeling (> 50%)
0 % per 500 m ²	0 % per 500 m ²	< 5 % per 500 m ²	< 5 % per 500 m ²	≥ 5 % per 500 m ²
Meetinstructie:				

openbare verlichting

dekking van de coating/ folie en krassen

Meubilair-verkeersvoorziening-verlichting-dekking van de coating/folie en krassen

Verrekenen op frequentie via RAW-werkcategorie 34.81.23

A+	A	B	C	D
				
De dekking is zeer goed. De lichtmast wordt volledig en gelijkmatig door de coating/folie bedekt en is niet bekrast.	De dekking is goed. De lichtmast wordt volledig door de coating/folie bedekt. Op enkele plaatsen is de coating/folie dunner.	De dekking is voldoende. De lichtmast is grotendeels door de coating/folie bedekt. Op enkele plaatsen is de coating/folie afwezig, in matige conditie, of bekrast. Zeer lichte roestvorming komt voor.	De dekking is matig. Op grotere delen van de lichtmast is de coating/folie afwezig, in een slechte conditie of bekrast. Roestvorming komt in enige mate voor.	De dekking is slecht. Op de gehele lichtmast is de coating/folie afwezig, in een zeer slechte conditie of bekrast. Ernstige roestvorming komt voor.
dekkingsgraad 100% per lichtmast	dekkingsgraad ≥ 98% per lichtmast	dekkingsgraad ≥ 95% per lichtmast	dekkingsgraad ≥ 80% per lichtmast	dekkingsgraad < 80% per lichtmast
Meetinstructie:				

werking van de lamp

Meubilair-verkeersvoorziening-verlichting-werking lamp

Verrekenen op beeld via RAW-werkcategorie 34.81.01

A+	A	B	C	D
				
De lamp brandt.	De lamp brandt.	De lamp brandt.	De lamp brandt.	De lamp knippert/of de lamp brandt niet.
werking niet defect	werking niet defect	werking niet defect	werking niet defect	werking defect
Meetinstructie:				

beplakking en graffiti

Meubilair-verkeersvoorziening-verlichting-beplakking en graffiti

Verrekenen op beeld via RAW-werkcategorie 50.31.06

A+	A	B	C	D
				
De lichtmast is niet beplakt of beklad.	De lichtmast is beplakt met een enkele kleine sticker en is niet beklad.	De lichtmast is beplakt door grotere stickers of affiches of is beklad met een kleine tekening.	Een groot deel van de lichtmast is beplakt door een affiche/affiches of is beklad met een tekening.	Een zeer groot deel van de lichtmast is beplakt door een affiche/affiches of is beklad met een forse tekening.
mate van beplakking en graffiti	mate van beplakking en graffiti	mate van beplakking en graffiti	mate van beplakking en graffiti	mate van beplakking en graffiti
0% per lichtmast	≤ 2% per lichtmast	≤ 5% per lichtmast	≤ 10% per lichtmast	> 10% per lichtmast
racisme/aanstootgevend	racisme/aanstootgevend	racisme/aanstootgevend	racisme/aanstootgevend	racisme/aanstootgevend
nee	nee	nee	nee	ja
Meetinstructie:				

bijlage 8 overzicht mutaties in subreserves

	Groen	Verharding	Openbare verlichting
1-1-2009	€ 1.565.442	€ 8.882.058	€ 1.489.972
<i>Dotaties</i>	€ -	€ -	€ -
<i>Ontrekkingen</i>	€ -	€ -	€ -
	€ 1.565.442	€ 8.882.058	€ 1.489.972
1-1-2010	€ 1.565.442	€ 8.882.058	€ 1.489.972
<i>Dotaties</i>	€ -	€ -	€ -
<i>Ontrekkingen</i>	€ -	€ -	€ -
	€ 1.565.442	€ 8.882.058	€ 1.489.972
1-1-2011	€ 1.565.442	€ 8.882.058	€ 1.489.972
<i>Dotaties</i>	€ 872.274	€ 1.111.540	€ 571.841
<i>Ontrekkingen</i>	€ -691.000	€ -387.000	€ -56.000
	€ 1.746.716	€ 9.606.598	€ 2.005.813
1-1-2012	€ 1.746.716	€ 9.606.598	€ 2.005.813
<i>Dotaties</i>	€ 877.000	€ 861.096	€ 643.000
<i>Ontrekkingen</i>	€ -240.185	€ -200.000	€ -6.674
	€ 2.383.531	€ 10.267.694	€ 2.642.139
1-1-2013	€ 2.383.531	€ 10.267.694	€ 2.642.139
<i>Dotaties</i>	€ 1.241.000	€ 2.017.346	€ 515.044
<i>Ontrekkingen</i>	€ -925.984	€ -703.000	€ -3.350
	€ 2.698.547	€ 11.582.040	€ 3.153.833
1-1-2014	€ 2.698.547	€ 11.582.040	€ 3.153.833
<i>Dotaties</i>	€ 687.314	€ 2.053.669	€ 566.252
<i>Ontrekkingen</i>	€ -833.992	€ -12.419.958	€ -2.780.597
	€ 2.551.869	€ 1.215.751	€ 939.488
1-1-2015	€ 2.551.869	€ 1.215.751	€ 939.488
<i>Dotaties</i>	€ 1.009.813	€ 2.814.214	€ 833.980
<i>Ontrekkingen</i>	€ -462.000	€ -639.230	€ -125.000
	€ 3.099.682	€ 3.390.735	€ 1.648.468
1-1-2016	€ 3.099.682	€ 3.390.735	€ 1.648.468
<i>Dotaties</i>	€ 1.117.852	€ 2.238.259	€ 602.243
<i>Ontrekkingen</i>	€ -1.194.911	€ -120.000	€ -
	€ 3.022.623	€ 5.508.994	€ 2.250.711
1-1-2017	€ 3.022.623	€ 5.508.994	€ 2.250.711
<i>Dotaties</i>	€ -	€ 2.551.059	€ 452.202
<i>Ontrekkingen</i>	€ -204.849	€ -40.527	€ -
	€ 2.817.774	€ 8.019.526	€ 2.702.913
1-1-2018	€ 2.817.774	€ 8.019.526	€ 2.702.913
<i>Dotaties</i>	€ 1.154.476	€ 1.915.751	€ 366.590
<i>Ontrekkingen</i>	€ -272.832	€ -379.561	€ -30.926
	€ 3.699.418	€ 9.555.716	€ 3.038.578
1-1-2019	€ 3.699.418	€ 9.555.716	€ 3.038.578
	opgeheven	opgeheven	opgeheven
1-1-2020	nul	nul	nul

bijlage 9 berekeningen variant gemeentelijke afschrijvingstermijnen

uitgangspunten kostenanalyse:

- het totale areaal is bekend bij de gemeente;
- de begroting voor vervanging is opgebouwd met de in de beheerplannen beschikbare middelen op basis van gemiddelden voor vijf jaar;
- er zijn geen arealen per functioneel gebied beschikbaar;
- de kosten zijn als volgt doorgerekend per discipline: voor groen kwaliteitsambitie basis (B); voor verhardingen ambitieniveau laag (C) en voor verlichting ambitieniveau laag (C).¹⁹⁶

berekeningswijze:

De normgetallen voor onderhoud zijn gebaseerd op de formule: areaal x eenheidsprijs. De eenheidsprijs ontstaat op basis van kostenmaatregel x bewerkingpercentage x frequentie.

De normgetallen voor vervanging zijn ontstaan uit de formule: aanschafprijs/afschrijvingstermijn.

overzicht areaal:

Hoofdbeheergroep	Beheergroep	Eenheid	
			totaal
Wegen	asfalt	m2	1061029
Wegen	elementen	m2	1940616
Verlichting	lichtmasten	st	15007
Verlichting	Armaturen	st	17677
Groen	Boom	st	26000
Groen	Vaste planten	m2	6100
Groen	Sierheesters	m2	808300
Groen	Gazon	m2	1749600
Groen	Bos	m2	319500

overzicht eenheidsprijzen onderhoud:

Hoofdbeheergroep	Beheergroep	Eenheid	Onderhoud		
			A	B	C
Wegen	asfalt	m2	€ 0,89	€ 0,71	€ 0,58
Wegen	elementen	m2	€ 0,74	€ 0,59	€ 0,50
Verlichting	lichtmasten	st	€ 24,65	€ 15,29	€ 11,52
Verlichting	Armaturen	st	€ 39,82	€ 39,65	€ 38,24
Groen	Boom	st	€ 18,00	€ 16,50	€ 15,00
Groen	Vaste planten	m2	€ 4,73	€ 3,58	€ 3,58
Groen	Sierheesters	m2	€ 2,81	€ 2,04	€ 1,32
Groen	Gazon	m2	€ 0,77	€ 0,61	€ 0,42
Groen	Bos	m2	€ 0,07	€ 0,06	€ 0,05
	* kosten zijn doorgerekend op de kwaliteit die het zwaartepunt kent.				

¹⁹⁶ Hierbij is per discipline uitgegaan van de gestelde kwaliteitsambitie die het grootste aandeel in het totale areaal per discipline bestrijkt.

overzicht eenheidsprijzen vervanging:

Hoofdbeheergroep	Beheergroep	Eenheid	Investering	Afschrijftermijn			Eenheidsprijs vervanging		
				A	B	C	A	B	C
Wegen	asfalt	m2	€ 90,00	25	27,5	30	€ 3,60	€ 3,27	€ 3,00
Wegen	elementen	m2	€ 40,00	25	27,5	30	€ 1,60	€ 1,45	€ 1,33
Verlichting	lichtmasten	st	€ 2.200,00	38	40	42	€ 39,95	€ 26,64	€ 28,70
Verlichting	Armaturen	st	€ 900,00	38	40	42	€ 22,64	€ 22,64	€ 18,12
Groen	Boom	st	€ 500,00	25	27,5	30	€ 20,00	€ 18,18	€ 16,67
Groen	Vaste planten	m2	€ 35,00	25	27,5	30	€ 1,40	€ 1,27	€ 1,17
Groen	Sierheesters	m2	€ 25,00	25	27,5	30	€ 1,00	€ 0,91	€ 0,83
Groen	Gazon	m2	€ 1,50	25	27,5	30	€ 0,06	€ 0,05	€ 0,05
Groen	Bos	m2				oneindig			

berekening normbedragen:

Hoofdbeheergroep	Beheergroep		
		kosten onderhoud	kosten vervanging
Wegen	asfalt	€ 615.396,82	€ 3.183.087,00
Wegen	elementen	€ 970.308,00	€ 2.587.488,00
		€ 1.585.704,82	€ 5.770.575,00
Verlichting	lichtmasten	€ 172.880,64	€ 430.700,90
Verlichting	Armaturen	€ 675.968,48	€ 320.307,24
		€ 848.849,12	€ 751.008,14
Groen	Boom	€ 429.000,00	€ 472.727,27
Groen	Vaste planten	€ 21.807,50	€ 7.763,64
Groen	Sierheesters	€ 1.644.890,50	€ 734.818,18
Groen	Gazon	€ 1.058.508,00	€ 95.432,73
Groen	Bos	€ 19.170,00	-
		€ 3.173.376,00	€ 1.310.741,82

bijlage 10 berekening feitelijke vervangingstermijnen groen en verharding

tabel: berekening afschrijvingstermijnen verharding en groen¹⁹⁷

Gebied	ophoogfrequentie verharding	m2	percentage m2
enigszins zettingsgevoelig	30 ¹⁹⁸	1.445.000	47,5%
gemiddeld zettingsgevoelig	25	600.000	19,7%
zeer zettingsgevoelig	20	995.000	32,7%
Totaal		3.040.000	

bron: E-mail van ambtenaren, ontvangen op 10 december 2019.

De gemiddelde afschrijvingstermijn is 25,7 jaar. De berekening luidt als volgt op basis van bovenstaande tabel: $(30 \times 47,5) + (25 \times 19,7) + (20 \times 32,7) = 25,7$.

tabel: berekening feitelijke vervangingstermijnen op basis van beheerplannen

	groen	verharding
beheerperiode 2011-2015	338.500 m2	400.000 m2
beheerperiode 2016-2020	264.000 m2	500.000 m2
totaal (in 10 jaar)	602.500 m2	900.000 m2
per jaar feitelijk vervangen (a)	60.250 m2	90.000 m2
totaal areaal (b)	2.909.500 m2	3.001.645 m2
percentage per jaar	2,07% (= b/a)	3,00% (= b/a)
feitelijk gemiddelde vervangingstermijn	48,3 jaar (= 1/2,07%)	33,4 jaar (= 1/3,00%)

bron: E-mail van ambtenaren, ontvangen op 10 december 2019.

¹⁹⁷ De ophoogfrequentie van de discipline groen is binnen IBOR gelijk gesteld aan de ophoogfrequenties van de discipline verharding.

¹⁹⁸ Dit betekent dat er eenmaal per 30 jaar wordt opgehoogd.

bijlage 11 berekeningen variant berekende feitelijke afschrijvingstermijnen

overzicht areaal:

Hoofdbeheergroep	Beheergroep	Eenheid	
			totaal
Wegen	asfalt	m2	1061029
Wegen	elementen	m2	1940616
Verlichting	lichtmasten	st	15007
Verlichting	Armaturen	st	17677
Groen	Boom	st	26000
Groen	Vaste planten	m2	6100
Groen	Sierheesters	m2	808300
Groen	Gazon	m2	1749600
Groen	Bos	m2	319500

overzicht eenheidsprijzen onderhoud:

Hoofdbeheergroep	Beheergroep	Eenheid	Onderhoud		
			A	B	C
Wegen	asfalt	m2	€ 0,89	€ 0,71	€ 0,58
Wegen	elementen	m2	€ 0,74	€ 0,59	€ 0,50
Verlichting	lichtmasten	st	€ 24,65	€ 15,29	€ 11,52
Verlichting	Armaturen	st	€ 39,82	€ 39,65	€ 38,24
Groen	Boom	st	€ 18,00	€ 16,50	€ 15,00
Groen	Vaste planten	m2	€ 4,73	€ 3,58	€ 3,58
Groen	Sierheesters	m2	€ 2,81	€ 2,04	€ 1,32
Groen	Gazon	m2	€ 0,77	€ 0,61	€ 0,42
Groen	Bos	m2	€ 0,07	€ 0,06	€ 0,05
* kosten zijn doorgerekend op de kwaliteit die het zwartepunt kent.					

overzicht eenheidsprijzen vervanging:

Hoofdbeheergroep	Beheergroep	Eenheid	Investering	Afschrijvingstermijn			Eenheidsprijs vervanging		
				A	B	C	A	B	C
Wegen	asfalt	m2	€ 90,00	30	34	35	€ 3,00	€ 2,65	€ 2,57
Wegen	elementen	m2	€ 40,00	30	34	35	€ 1,33	€ 1,18	€ 1,14
Verlichting	lichtmasten	st	€ 2.200,00	38	40	42	€ 39,95	€ 26,64	€ 28,70
Verlichting	Armaturen	st	€ 900,00	38	40	42	€ 22,64	€ 22,64	€ 18,12
Groen	Boom	st	€ 500,00	30	48	50	€ 16,67	€ 10,42	€ 10,00
Groen	Vaste planten	m2	€ 35,00	30	48	50	€ 1,17	€ 0,73	€ 0,70
Groen	Sierheesters	m2	€ 25,00	30	48	50	€ 0,83	€ 0,52	€ 0,50
Groen	Gazon	m2	€ 1,50	30	48	50	€ 0,05	€ 0,03	€ 0,03
Groen	Bos	m2							

berekening normbedragen:

Hoofdbeheergroep	Beheergroep		
		kosten onderhoud	kosten vervanging
Wegen	asfalt	€ 615.396,82	€ 2.728.360,29
Wegen	elementen	€ 970.308,00	€ 2.217.846,86
		€ 1.585.704,82	€ 4.946.207,14
Verlichting	lichtmasten	€ 172.880,64	€ 430.700,90
Verlichting	Armaturen	€ 675.968,48	€ 320.307,24
		€ 848.849,12	€ 751.008,14
Groen	Boom	€ 429.000,00	€ 270.833,33
Groen	Vaste planten	€ 21.807,50	€ 4.447,92
Groen	Sierheesters	€ 1.644.890,50	€ 420.989,58
Groen	Gazon	€ 1.058.508,00	€ 54.675,00
Groen	Bos	€ 19.170,00	-
		€ 3.173.376,00	€ 750.945,83

bijlage 12 afkortingen

BBV	Besluit Begroting en Verantwoording
D&T	Directie & Toezicht
HIOR	Handboek Inrichting Openbare Ruimte
IBOR	Integraal Beheer(plan) Openbare Ruimte
BOR	Beheer Openbare Ruimte
IB	Ingenieursbureau
P&C-cyclus	Planning en controlcyclus
P&I	Project- en Ingenieursbureau
RIS	Raadsinformatiesysteem
SB	Stadsbeheer
SIR	Structurele Investeringsruimte
SO	Stadsontwikkeling
SOB	Stadsontwikkeling- en beheer
VVE	Vereniging van Eigenaren

Rekenkamer Capelle aan den IJssel

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doel-treffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeente-bestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Capelle aan den IJssel. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Capelle aan den IJssel

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Rekenkamer Capelle aan den IJssel

basisontwerp
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Capelle aan den IJssel
juli 2020