

RIDDERKERK



Beleidskader Duurzaam Beheer

Evaluatienotitie

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
2. Beleidskader Duurzaam Beheer (2008).....	4
3. Het werken met beeldkwaliteit.....	5
4. Vastgestelde basiskwaliteit.....	6
5. Monitoring.....	8
6. Samenvatting doorgevoerde aanpassingen.....	9
7. Voorstellen naar de toekomst.....	9

1. Inleiding

Na vele jaren binnen en buiten de ambtelijke organisatie intensief werken aan het verbeteren van het beheer van de openbare ruimte onder de noemer van het project Duurzaam Beheer is in november 2008 het Beleidskader Duurzaam Beheer vastgesteld.

De afgelopen jaren is uitvoering gegeven aan de diverse aspecten van het beleidskader en zijn aanpassingen doorgevoerd. In deze evaluatienotitie zijn de doorgevoerde aanpassingen beschreven en worden voorstellen gedaan die nader uitgewerkt moeten worden waarmee het beleidskader wordt geactualiseerd.

Hiermee wordt een nieuwe basis gelegd voor het Beleidskader Duurzaam Beheer in de toekomst.

De evaluatie is intern uitgevoerd.

Deelnemers waren de beheerders van diverse vakdisciplines, de toezichthouder van de onderhoudsbestekken van het team Onderhoud, de wijkregisseurs, het afdelingshoofd Beheer en Uitvoering.

Het beleidskader Duurzaam Beheer kent geen aparte begrotingspost.

De in het beleidskader genoemde kwaliteitsniveaus hebben invloed op de beheer- en onderhoudsbudgetten van de openbare ruimte waarmee ca. € 6 miljoen per jaar gemoeid is.

2. Beleidskader Duurzaam Beheer 2008

Het Beleidskader gaat in op het belevingsniveau en de keuze in het kwaliteitsniveau van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Het Beleidskader gaat niet in op eventuele gevolgen voor de kapitaalgoederen (kapitaalsvernietiging) bij de keuze van een kwaliteitsniveau.

In het beleidskader zijn diverse scenario's weergegeven voor de kwaliteitsambities van alle aspecten van het beheer van de openbare ruimte waarvan de gemeenteraad één scenario heeft vastgesteld.

Het voorgestelde en vastgestelde scenario is budgetneutraal. Benodigd budget voor het vervangen van groen wordt gezocht in efficiencywinst te behalen binnen de bestaande budgetten. Het op een verantwoorde wijze aanbesteden van belangrijke bestekken voor het beheer van de openbare ruimte voor een meerjarige periode biedt een mogelijkheid om (een deel) van deze winst te boeken maar is onzeker. Voor het beheer van de speelplekken is voldoende budget. Dit laatste is mogelijk doordat het beheer van de bedrijfsterreinen wordt teruggebracht naar een lager niveau.

Het beleidskader Duurzaam Beheer is opgebouwd uit een aantal elementen:

1. Het werken met beeldkwaliteit in de gemeente.
Het beleidskader bevat een beschrijving van de verschillende gehanteerde kwaliteitsniveaus en de te onderscheiden gebiedstypes.
2. Het vaststellen van de basiskwaliteit.
In het raadvorstel 2008-177 d.d. 16 september 2008 zijn de volgende basiskwaliteiten voorgesteld:
 - kwaliteitsniveau standaard voor de woonomgeving;
 - kwaliteitsniveau exclusief voor de centrumgebieden (Koningsplein e.o., centrumgebieden in de overige wijken);
 - kwaliteitsniveau minimaal voor de bedrijfsterreinen met uitzondering van de ontsluitingswegen die het kwaliteitsniveau standaard krijgen.Het beleidskader geeft tevens de mogelijkheid om extra accenten door burgers te laten stellen.
De gemeenteraad heeft in haar vergadering op 6 november 2008 overeenkomstig het voorstel besloten.
3. Monitoring.
Beschrijving van de continue monitoring van de kwaliteit, de wijze waarop dit zowel intern als extern plaats vindt en de wijze van terugkoppeling aan de gemeenteraad.

3. Het werken met beeldkwaliteit

Het werken met beeldkwaliteit

Eind jaren vorige eeuw, begin jaren 2000 wordt de samenleving mondiger en resulteert ontevredenheid in een steeds groter wordende kloof tussen inwoners en politiek. Meldingen zoals “het groen ziet er niet uit” , “het onderhoud aan wegen is slecht” zijn zowel door beheerders als politici lastig uit te leggen met uitsluitend woorden en cijfers. De meningen over mooi en lelijk zijn eveneens zeer divers.

Het transparant maken van kosten die gemaakt worden voor het onderhoud van de openbare ruimte en wat daarvoor zichtbaar in de openbare ruimte verwacht mag worden is een begin om deze kloof te gaan overbruggen.

Heldere beelden van het onderhoud van het groen en wegen geven politici en inwoners inzicht in wat verwacht mag worden voor het beschikbare budget van het onderhoudsniveau van de leefomgeving.

In Ridderkerk werd al vanuit de jaren '90 gewerkt met beeldkwaliteit. Het delen van ervaring met deze werkwijze met politici en inwoners heeft uiteindelijk beleid tot het vaststellen van de basiskwaliteiten.

Met het vaststellen van de basiskwaliteit is er een afspraak tussen de inwoners en de gemeente over het onderhoudsniveau van de leefomgeving en blijven de inwoners betrokken bij de controle op deze afspraak door met de gemeente de kwaliteit frequent te monitoren.

Na vaststelling van het beleidskader is de werkwijze voortgezet en zijn onderhoudsbestekken met de relevante beeldkwaliteiten meerjarig aanbesteed. De aannemers worden gecontroleerd op basis van de beeldkwaliteit methodiek.

Handboek beeldkwaliteit Ridderkerk

Ten tijde van de vaststelling van het beleidskader waren de door de landelijke organisatie CROW gepubliceerde beelden met de onderscheidende kwaliteiten niet volledig en congruent (Kwaliteitscatalogus 2007). De gepresenteerde beelden behorend bij verschillende kwaliteiten waren soms dezelfde terwijl de beschrijving wel een duidelijk onderscheid aangaf. Als gevolg hiervan is in Ridderkerk een eigen handboek met beelden gemaakt. Inmiddels heeft de CROW nieuwe catalogi beeldkwaliteit uitgebracht (versie 2010 en 2013) waarin de beelden en beschrijvingen beter aansluiten bij de praktijk en het eigen handboek niet meer noodzakelijk is. Gebruik zal worden gemaakt van drie van de vijf kwaliteitsniveaus zoals ook gedaan is met de niveaus zoals vastgelegd in het handboek beeldkwaliteit Ridderkerk.

Consequentie

Het handboek beeldkwaliteit Ridderkerk kan vervallen en zal bij de komende aanbesteding van onderhoudswerken op basis van beeldkwaliteit vervangen worden door de landelijke catalogus van de CROW (Kwaliteitscatalogus Openbare Ruimte 2013).

4. Vastgestelde basiskwaliteit

Beschikbare budgetten in relatie tot de vastgestelde beeldkwaliteit

Het beleidskader Duurzaam Beheer geeft diverse scenario's aan met de daarbij behorende financiële consequenties. Deze consequenties zijn gebaseerd op toenmalige krappe budgetten en de kosten van de verschillende beeldkwaliteiten zijn genormeerd met een gemiddelde prijs zonder nuancering. Na de vaststelling van het beleidskader heeft de meerjarige aanbesteding van de onderhoudsbestekken niet het financieel voordeel opgeleverd waarop was gehoopt. In het beleidskader is aangegeven dat als de beoogde winst niet behaald werd, de raad een voorstel gedaan zou worden voor het beschikbaar stellen van aanvullende middelen. Hier is gebruik van gemaakt door bij de monitoren en jaarrekeningen incidenteel budget bij te ramen.

Consequentie

In de jaren 2010-2012 was bij aanvang in de begroting een structureel tekort op met name het budget onderhoud groen. Dit is via de monitor en de jaarrekeningen incidenteel opgelost. Sinds 2013 zijn de kosten zodanig beïnvloed dat deze wel sluiten in de basisbegroting. Het onderhoudsbestek is nu gegund aan twee aannemers. Een deel van het werk wordt met eigen personeel gedaan en er wordt gewerkt met werkstagiaires.

Basiskwaliteit

Vóór de vaststelling van het beleidskader werden de industriegebieden onderhouden op kwaliteit standaard. Deze kwaliteit zou met het vaststellen van het beleidskader worden verlaagd naar minimaal. Zoals in het beleidskader is aangegeven zou deze verlaging meer meldingen geven over de onderhoudssituatie en zou het omvormen van het openbaar groen naar een type passend bij de vastgestelde lagere kwaliteit nodig kunnen zijn hetgeen kosten met zich meebrengt. Echter de uitvoeringskosten van het onderhoud op basis van de lager vastgestelde basis beeldkwaliteit ten opzichte van de standaard kwaliteit waren nauwelijks lager dan bij de vaststelling van het beleidskader was voorzien waardoor in de jaren 2009, 2010 en 2011 het onderhoud nog op het hogere standaard niveau is uitgevoerd. Sinds 2011 is op grond van bezuinigingen de basiskwaliteit van de winkelgebieden door de gemeenteraad verlaagd van exclusief naar standaard. Vanaf 2013 is alsnog het onderhoud in de industriegebieden verlaagd van standaard naar minimaal. Het onderhoud aan de verharding is eveneens verlaagd naar minimaal uit oogpunt van bezuinigingen.

In het beleidskader is de mogelijkheid aangegeven dat de burgers extra accenten kunnen aangeven voor wat betreft de beeldkwaliteit. Het sluitend krijgen van de begroting beperkt echter de mogelijkheid om per wijk prioriteit te geven aan specifieke onderhoudsmaatregelen die men kwalitatief hoger wenst te onderhouden in ruil voor onderdelen die op een lager niveau kunnen worden onderhouden.

Het beleidskader Duurzaam Beheer geeft de genormeerde basiskwaliteit aan met daaraan gekoppeld een gemiddelde kostprijs waarop de bestaande openbare ruimte naar gebiedstypes wordt beheerd en onderhouden. Het beleidskader Duurzaam Beheer en het financiële systeem geven geen mogelijkheid voor nuances in de inrichting per gebiedstype met daaraan gekoppelde kostprijzen als bij een herinrichting een hoogwaardiger en duurzamere inrichting wordt geambieerd.

Conclusie

- De verlaging van de kwaliteit in de industriegebieden heeft tot heden geen wildgroei van onkruid opgeleverd. Extra meldingen over de onderhoudssituatie zijn uitgebleven.
- De in het beleidskader vastgestelde basiskwaliteit is voor winkelgebieden aangepast als gevolg van bezuinigingen. Deze verlaging heeft tot heden niet geleid tot meldingen over het onderhoud.
- Bezuinigingen in het totaal budget van de openbare ruimte beperken de mogelijkheid voor burgers om in de wijk maatwerk te vragen. De budgetruimte is beperkt om een specifiek aspect op een hoger onderhoudsniveau te laten uitvoeren (bijvoorbeeld vaker vegen van goten) in ruil voor het verlagen van het onderhoudsniveau bij een ander aspect (bijvoorbeeld minder schoffelen van plantsoenen). De wens om maatwerk is er wel. Een mogelijkheid om

(wijk) bewoners c.q. bedrijfsleven te betrekken bij de beeldkwaliteit en het onderhoud van de openbare ruimte is door zelfwerkzaamheid te stimuleren. De afgelopen jaren is een begin gemaakt met de participatie van burgers bij het onderhoud van de openbare ruimte voor zwerfafval projecten en acties. Tevens zijn hierbij basis-en middelbare scholieren betrokken. Bij een lager onderhoudsniveau is veelal het aanwezige groen niet het soort dat past bij dit niveau. Op termijn zal bij verlaging van het onderhoudsniveau het groen omgevormd moeten worden, bijvoorbeeld struiken naar gras. Voor het betrekken van het bedrijfsleven kunnen in de bedrijventerreinen de ondernemers gevraagd worden voor het behoud van de huidige beplanting het onderhoud hiervan over te nemen.

Voor bewoners geldt dit eveneens en zij kunnen niet alleen bij het verlagen van het onderhoudsniveau al actief betrokken worden bij het onderhoud van groen, maar bijvoorbeeld door "adoptie" van het groen waarbij de bewoners en ondernemers het onderhoud zelf uitvoeren.

- Er is bij een hoogwaardig geambieerde herinrichting c.q. inrichting van de openbare ruimte behoefte aan het veilig stellen van onderhoudsbudget dat daarbij past. Bij afwijkingen van toekomstige onderhoudskosten zal voor besluitvorming over de herinrichting/ inrichting duidelijk moeten zijn welke mogelijkheid hiervoor is.

Mogelijkheden zijn: financiële afkoop door een ontwikkelaar van het gebied of verhoging onderhoudsbudget in de (exploitatiebegroting) gekoppeld aan het gewijzigde /nieuwe areaal. Dit laatste betekent niet automatisch dat de begroting zwaarder belast wordt.

In een nieuw te ontwikkelen gebied met relatief weinig openbare ruimte kan het onderhoudsbudget per eenheid hoger zijn dan in een gebied met veel openbare ruimte.

Consequenties

- Participatie inwoners en ondernemers bij het onderhoud van de openbare ruimte nader vormgeven.
- Bij hoogwaardige herinrichting c.q. inrichting van de openbare ruimte doorrekenen wat daarvan de consequentie is voor het bijbehorende hoogwaardige onderhoudsbudget. Vóór besluitvorming duidelijkheid over financiering hiervan.

5. Monitoring

Monitoring van de beeldkwaliteit vindt intensief plaats op het werk van de aannemers die het onderhoudsbestek uitvoeren.

Het monitoren van de beeldkwaliteit door de interne organisatie, de beheerders, vindt eveneens plaats. Dit vindt niet separaat plaats maar gelijktijdig met visuele inspecties die frequent plaatvinden.

Het monitoren van het onderhoudsniveau door burgers vindt overeenkomstig het beleidskader plaats door het organiseren van twee jaarlijkse wijkschouwen. De actieve burgers zijn vanaf het begin zeer betrokken bij het schouwen van hun wijk. Het gezamenlijk beoordelen van de buitenruimte leverde in het begin informatie over met name prioriteiten en ergernissen die leven bij de bewoners. Hierop werd de bedrijfsvoering daar waar mogelijk aangepast om te voldoen aan de gemaakte afspraken. De scores die uit wijkschouwen komen zijn echter al jaren gemiddeld hoger dan wat op grond van de basiskwaliteit is vereist. Dit resulteert hierdoor niet in extra inspanningen van de gemeente om het onderhoud te verbeteren.

De beleving van de schouwers is echter dat de gemeente het onderhoud gericht stuurt voordat de wijkschouwen plaatsvinden om daarmee de scores hoog te houden.

Voor een groot deel wordt het onderhoud uitgevoerd door aannemers die op basis van de beeldkwaliteit hun werk indelen en uitvoeren. Zij werken proactief en zorgen ervoor dat tijdig wordt ingegrepen als een onderdeel onder de verplichte beeldkwaliteit dreigt te komen. De gemeente stuurt de aannemer niet aan om werk uit te voeren maar controleert uitsluitend of aan de beeldkwaliteit wordt voldaan.

Tevens is de beleving van de woonomgeving anders dan uit de cijfers van de wijkschouwen blijkt. Eén van de grootste ergernissen, overlast van hondenpoep, komt niet als zodanig uit de scores van de wijkschouw.

Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de hoeveelheid vervuiling die bij een beeldkwaliteit is toegelaten terwijl één hoop als een veel grotere vervuiling beleefd wordt dan één leeg pakje sigaretten op het trottoir.

Conclusie en consequentie

Uit de scores bij de wijkschouwen blijkt cijfermatig geen grote discrepantie te zijn tussen wat wordt verwacht en wat wordt geleverd al is de beleving anders. Dat lijkt wel tot gevolg te hebben dat het animo om deel te nemen aan de wijkschouwen afneemt. Dit geeft juist aanleiding voor een nieuwe impuls aan de wijkschouwen door deze breder op te zetten.

De wijkschouwen zijn te veel gefocust op het onderhoudsniveau en moeten uitgebreid worden met thema's die leven onder de burgers.

Hierbij wordt gedacht aan het schouwen van locaties met overlast en (verkeers)onveiligheid.

Dit zijn grotendeels thema's waarover de gemeente geen of slechts gedeeltelijk verantwoordelijkheid draagt. Bij de toekomstige wijkschouwen zullen partners zoals Woonvisie, politie, recreatieschap en waterschap betrokken worden.

6. Samenvatting doorgevoerde aanpassingen

- a. Verlaging beeldkwaliteit winkelcentra van exclusief naar standaard.
- b. Verlaging beeldkwaliteit onderhoud wegen naar minimaal.
- c. Geen separate monitoring van de kwaliteit door de beheerders maar integratie in de visuele inspecties.

7. Voorstellen naar de toekomst

- a. Toepassen Kwaliteitscatalogus Openbare Ruimte 2013 (CROW) in plaats van het handboekbeeldkwaliteit Ridderkerk met ingang van 2014.
- b. Wijziging vorm van de wijkschouwen met ingang van 2014.
- c. Participatie inwoners en ondernemers bij het onderhoud van de openbare ruimte nader vormgeven.
- d. Veilig stellen van voldoende budget bij hoogwaardige herinrichting c.q. inrichting van de openbare ruimte voor het bijbehorende hoogwaardige onderhoud.