Aan de gemeenteraad van de
gemeente Albrandswaard
Hofhoek 5
3176 PD Poortugaal

Rotterdam, 16 oktober 2012

Betreft: RKC-onderzoek beheer kwaliteit
openbare ruimte

ONTVANGEN
18 OKT. 2012

Geachte leden van de gemeenteraad,

De rekenkamercommissie van Albrandswaard heeft zich verdiept in de kwaliteit van het beheer van de openbare ruimte van de gemeente Albrandswaard. De aanleiding voor deze keuze vormden de signalen die de rekenkamer bereikten van raadsleden over de kwaliteit en de herhaaldelijke berichten in de lokale media waarin burgers van de gemeente hun beklag deden over diverse beheersaspecten. Deze signalen duiden er naar de mening van de rekenkamercommissie op dat op het vlak van beheer mogelijk verbeteringen zijn te realiseren.

Opvolgend onderzoek op BKP

Daar onderzoek naar de kwaliteitsaspecten van het beheren van de openbare ruimte om specialistische kennis vraagt, besloot de RKC voor uitvoering van het onderzoek een extern bureau in te schakelen. Na vergelijking van offertes viel de keuze op het bureau Cyber. In het offertetraject van de RKC bleek dat vanuit de afdeling Beheer Openbare Ruimte (BOR) van de gemeente ook met Cyber het gesprek gaande was over het ontwikkelen van een Beheer Kwaliteits Plan (BKP).

De RKC heeft vervolgens bewust besloten om met het bureau af te spreken dat het onderzoek in opdracht van de RKC als vervolgonderzoek op het BKP zou worden uitgevoerd. De gedachte hierachter is dat de vaststelling van een BKP en kwaliteitsnormen voor het uitvoering geven aan de normen een goede zaak is. Als echter de uitvoeringsorganisatie in de realisatie van het BKP tekort schiet, zal het BKP een lege huls blijken te zijn.

Voornaamste bevindingen

Inmiddels is de besluitvorming rond het BKP nagenoeg afgerond en ligt het concept-rapport van de RKC voor over de kwaliteit van de uitvoeringsorganisatie. Het onderzoeksrapport geeft antwoord op de vraag wat er moet gebeuren om de door de raad vastgestelde kwaliteitsnormen ook in de praktijk te realiseren.

De belangrijkste conclusies zijn:

- dat de beschikbare middelen voor het realiseren van het BKP voldoende zijn om een basiskwaliteitsniveau binnen de gemeente te kunnen realiseren. De benchmarkvergelijking wijst dit uit. Uitgangspunt voor de (CROW-normen) vergelijking is het B-kwaliteitsnivo.
- dat over het functioneren van de afdeling is vastgesteld dat uitvoerende processen zijn beschreven en er een kwaliteitshandboek aanwezig is. De medewerkers van de afdeling BOR zijn hier echter onvoldoende mee bekend. Bovendien stagneert de toepassing door het innemen van een afwachtende houding vanwege de ontwikkelingen in de BAR-samenwerking.
- De communicatie naar de burgers over voorgenomen uitvoeringsmaatregelen is een zwak punt. De zwakte bestaat niet alleen uit een communicatiekloof in de relatie tussen de afdeling BOR en het bestuur maar ook tussen de gemeente en de burgers. De kloof tussen de inmiddels genomen maatregelen om een basis-kwaliteitsniveau te realiseren en de beleving van die kwaliteit door burgers en gemeenteraadsleden is niet overbrugd.

Eerder RKC-onderzoek

De rekenkamercommissie wijst er op dat in haar onderzoek naar communicatie en burgerparticipatie al in 2009 is vastgesteld dat de communicatiefunctie van de gemeente voor verbetering vatbaar is. Toentertijd is vastgesteld dat trede 1 van de participatieladder (informeren) is ingevuld door bijvoorbeeld de berichten in de lokale media en de gemeentelijke website. Voor het verder beklimmen van de participatieladder was echter meer nodig. Daar de ambities van het bestuur hoog zijn, werd in 2009 door het college toegezegd dat de strategische communicatiefunctie verbeterd zou worden. De RKC moet nu constateren dat de destijds gedane toezeggingen op het gebied van maatregelen en uitvoeringshandelingen in de openbare ruimte nog onvoldoende in praktijk zijn gebracht.

Aanbevelingen

De onderzoeksbevindingen overziende komt de RKC tot de volgende aanbevelingen:

- Verbeter het functioneren van de afdeling BOR door verdere verduidelijking en implementatie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de afdeling en in de relatie met het bestuur;
- Laat de afdeling met verdere ontwikkeling niet wachten op de gevolgen van de BAR-samenwerking;
- Incasseer voordelen van de BAR-samenwerking door bij voorbeeld gezamenlijk aanbesteden;
- Verbeter de communicatie en de afstemming tussen het bestuur en de uitvoering;
- Versterk de sturing op budgetten door een nadrukkelijker koppeling tussen de verschillende functionele gebieden en het beschikbaar budget;
- Actualiseer de areaalgegevens van groen (voor 80% actueel), straatmeubilair en openbare verlichting;
- Verbeter de communicatie met andere organisaties die ook binnen de gemeentegrenzen acties uitvoeren en zoek proactieve samenwerking met Rijkswaterstaat en het waterschap over voorgenomen werkzaamheden;

- Besteed meer aandacht aan interne en externe informatieoverdracht en verbeter gericht het imago van de afdeling BOR door middel van een specifiek daarop gericht communicatieplan;
- Verbeter de kwaliteitsmonitoring door interne oplevering en de afstemming tussen eigen buitendienst en beheerders;
- Verbeter de kwaliteitsmonitoring verder door de frequentie van de wijkopnames met de eigen dienst te verhogen; voer de monitoring uit op basis van een monitoringplan, dit geeft structuur aan de verschillende schouwtypen als bewonersschouw, beleidsmeting, bestekmeting derden en de eigen dienst;
- Geef om de hoge bestuurlijke ambities te realiseren alsnog serieuze uitwerking aan burgerparticipatie (zie ook het RKC-onderzoek uit 2009);
- Gebruik structureel de informatie van klachten en meldingen om de kwaliteit te verhogen;
- Scherp de werkprocessen van de beheerorganisatie verder aan, vul ontbrekende processen aan en implementeer de processen in de werkpraktijk;
- Stel voor de langere termijn als doel om meer innovatief te gaan besteden en vergroot de kans voor het beheren door lokale aannemers vanwege hun lokale kennis; het gesprek met de raadsleden van 17 september heeft geleerd dat hiermee kwalitatieve verbeteringen kunnen worden bereikt.

Bestuurlijke reactie

De bovenstaande aanbevelingen zijn in het kader van de wederhoorprocedure voor reactie aan het college van B&W voorgelegd. De rekenkamercommissie heeft er met genoegen van kennis genomen dat alle aanbevelingen zijn overgenomen en in plannen worden omgezet (zie de bestuurlijke reactie). De eerste verbeteringen zullen voor het einde van het jaar merkbaar moeten zijn. De RKC adviseert uw raad om met het college goede afspraken te maken over de rapportagemomenten die uw raad in staat moeten stellen om de verbeterstappen te volgen (zie ook het nawoord van de RKC).

Hoogachtend.

p.o.

De Voorzitter van de RKC

Mr. N. van Eck

Gemeente Albrandswaard

Aan
Rekenkamercommissie Albrandswaard
p.a. de secretaris G. Gijzendorffen
Franckstraat 102
2901 RD Capelle a/d IJssel

Datum 17 oktober 2012
Betreft Reactie op onderzoek Rekenkamercommissie
Contactpersoon M. Wong
Doorkiesnummer 010 - 50 61822
Email m.wong@albrandswaard.nl
Bijlage(n)
Ons kenmerk 120116
Uw kenmerk
CC

Geachte heer Van Eck,

Hofhoek 5
3176 PD Poortugaal
Postbus 1000
3160 GA Rhoon
Telefoon 010 506 11 11
Fax 010 501 81 80
www.albrandswaard.nl
Bankrekeningnummer
BNG 28.50.20.420

Openingstijden
Publiekzaken
Aanvragen
reisdocumenten,
rijbewijzen etc
Maandag t/m vrijdag
08.00 - 12.30 uur
Maandagavond
17.30 - 20.00 uur
Woensdagmiddag
12.30 - 15.00 uur
Afhalen reisdocumenten,
rijbewijzen etc
Maandag t/m vrijdag
08.00 - 16.30 uur
Maandagavond
17.30 - 20.00 uur

Overig
(alleen volgens afspraak)
Maandag t/m vrijdag
09.00 - 16.30 uur

U heeft ons op 20 september een brief gestuurd met daarin uw bevindingen, aanbevelingen en conclusies van het onderzoek naar de efficiëntie en doelmatigheid van de beheerorganisatie BOR Albrandswaard. In deze brief vraagt u ons om in het kader van de wederhoorprocedure een reactie te geven op het onderzoeksrapport.

Wij willen u allereerst complimenteren voor de grondigheid van uw onderzoek en uw duidelijk leesbare rapport. Wij danken u daarvoor. Graag geven wij u in deze brief een eerste reactie op de belangrijkste conclusies. Ook brengen wij u op de hoogte van de acties die wij samen de afdeling BOR al ondernemen en in gang zullen zetten, mede naar aanleiding van uw aanbevelingen. Voor een aantal acties geldt dat deze nog in 2012 afgerond zullen worden. De overige acties zullen met alle betrokken partijen vertaald worden naar een actieplan.

Algemene reactie

We zijn blij te vernemen dat uit het onderzoek blijkt dat de beschikbare middelen aansluiten op een basiskwaliteitsniveau (B-kwaliteit CROW). Deze basiskwaliteit is het niveau dat de raad heeft vastgesteld en dat ons college met onze medewerkers realiseren.

We herkennen dat een aantal processen nog onvoldoende bekend en geïmplementeerd zijn bij de medewerkers. Op hoofdlijnen wordt er gewerkt conform de beschreven processen. Echter, op detail (lees: concreet werkinstructieniveau) is er binnen BOR nog winst te behalen. We herkennen ook dat de communicatie tussen burgers en gemeente, ons bestuur en BOR voor verbetering vatbaar is. Er zijn de afgelopen jaren al grote slagen gemaakt hierin. Echter, de eisen en verwachtingen van de samenleving, ons bestuur en de organisatie blijven in ontwikkeling. Het betekent een voortdurende inspanning, ook op het vlak communicatie, om in te spelen op deze hoge dynamiek. Wij constateren dat de communicatieaanpak die in voorgaande jaren

wel passend was, niet meer goed aansluit bij de huidige koers van de gemeente waarin thema's als burgerparticipatie en wijkgericht werken centraal staan en een ambitieuze invulling krijgen.
Voorts merken we op dat het afgelopen jaar zowel intern als extern veel is nagedacht en gesproken over innovatieve concepten als 'zelfbeheer' en 'burgerparticipatie'. Daarentegen ontbreken nu nog de kaders en spelregels tussen burgers, bestuur en BOR voor de concrete invulling van deze begrippen. Dat is logisch, eerst zullen we het gedachtengoed met elkaar moeten doordenken, daaruit volgen de kaders en spelregels. Daar komen we de komende tijd zeker aan toe.

Aanpak
Uit uw aanbevelingen halen wij samengevat als belangrijkste hoofdonderwerpen voor ons actieplan het verbeteren van de communicatie en het optimaliseren en borgen van bedrijfsprocessen. Onderstaand geven wij u een eerste schets van onze voorgenomen aanpak vanuit de afdeling BOR.

Verbeteren communicatie

Communicatieplan 2013
Er wordt een communicatieplan 2013 opgesteld dat eind dit jaar gereed is. In dit plan worden acties opgenomen om zowel de interne als externe communicatie te verbeteren:

- Uitwerken van het communicatieplan en proces gericht op het informeren en betrekken van bewoners.
- Inbedden van bestuurlijke thema's en onderwerpen in de interne overlegstructuur BOR zodat de uitvoering hierin wordt meegenomen en de kloof tussen bestuur en uitvoering wordt gedicht.
- Het organiseren van briefings met de eigen dienst aangaande bestuurlijke thema's. Relevante signalen zullen worden besproken met het bestuur.
- Het stafoverleg wordt anders ingericht en aangevuld met een communicatiemedewerker. Geplande werkzaamheden zullen wekelijks worden besproken met het bestuur.
- De communicatiemedewerker maakt onderdeel uit van de afdeling BOR. Er zal extra capaciteit worden ingezet om de interne en externe communicatie te verbeteren.
- Rijkswaterstaat, Provincie en Waterschap worden uitgenodigd deel te nemen aan het coördinatieoverleg met de exploitanten van kabels en leidingen zoals Stedin, Evides, etc. Bij dit overleg worden de planningen van diverse werkzaamheden binnen het gemeentelijk gebied en aangrenzend met elkaar besproken.

Burgerparticipatie en wijkgericht werken

- BOR neemt initiatief om kaders en richtlijnen hiervoor aan het college voor te leggen zodat duidelijkheid ontstaat over de invulling van deze concepten in de dagelijkse praktijk.

Bedrijfsprocessen optimaliseren en borgen

Bedrijfsprocessen optimaliseren

- Beschreven processen zullen worden geactualiseerd en op detailniveau worden uitgewerkt tot heldere werkinstructies voor de binnendienst en buitendienst. In deze processen wordt extra aandacht geschonken aan communicatie, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van BOR en bestuur.
- De processen zullen verder worden aangevuld en in detail worden geoptimaliseerd. Implementatie hiervan zal in het eerste kwartaal 2013 plaatsvinden.
- Het proces aangaande de binnendienst en de buitendienst (eigen dienst) wordt geactualiseerd en geoptimaliseerd. Uitgangspunt is een interne opdrachtgevers-opdrachtnemers relatie waarin verzakelijking door heldere KPI's centraal staat. De KPI's zullen worden geëvalueerd door de interne opdrachtgever (beheerders) met de eigen buitendienst.
- Naar aanleiding van het nieuw aangenomen Beheerkwaliteitsplan zullen de budgetten in samenwerking met de afdeling financiën worden herverdeeld en bewaakt.
- In overleg met de afdeling financiën zal nader worden onderzocht of actieve sturing op uren haalbaar en nuttig is.
- Eind 2012 zullen de areaalgegevens geactualiseerd zijn.

Bedrijfsprocessen borgen

- Er wordt een monitoringssysteem geïmplementeerd. Hierin zijn het nieuw aangenomen Beheerkwaliteitsplan met de vastgestelde kwaliteitsniveaus, beleidsmeting, besteksmeting door vernieuwde directievoering / toezicht en de wijkschouw centrale onderdelen.
- Samen met publiekszaken zullen meldingen van bewoners 1 x per 4 maanden geanalyseerd en geëvalueerd worden.

Samenwerking in BAR verband

- In het kader van de BAR-samenwerking zijn initiatieven genomen om gezamenlijk aanbesteden te onderzoeken. We zien hierin zeker kansen! Thans wordt samenwerking onderzocht op het gebied van inzameling afval, beheer openbare verlichting en het integraal bestek.
- BOR zal samen met de afdeling inkoop invulling geven aan de mogelijkheden om innovatief aan te besteden. Opgemerkt dient te worden dat we deze mogelijkheden zoeken binnen de geldende procedures. In het kader van wijkgericht werken en het buurtnetwerk zien we kansen om de (kennis van)

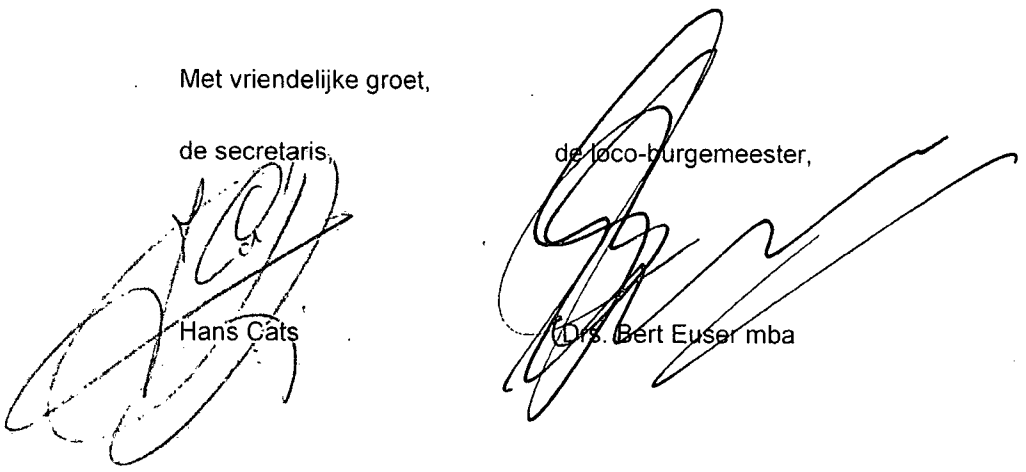
lokale aannemers meer te betrekken bij de uitvoering van activiteiten in de buitenruimte.

Tot slot
De komende periode zullen we invulling geven aan bovengenoemde acties. Deze zullen onderdeel uitmaken van een actieplan en een concrete planning.

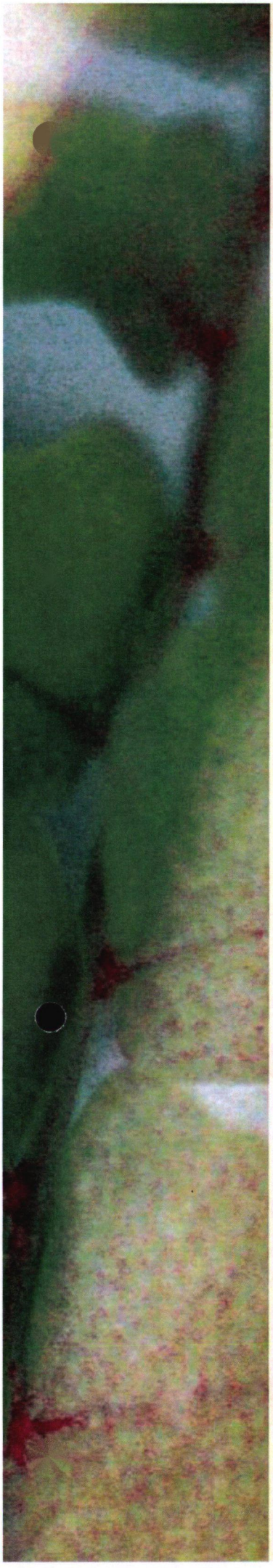
Wij gaan ervan uit u met deze brief afdoende reactie te hebben gegeven op uw rapport.

Met vriendelijke groet,

de secretaris, de loco-burgemeester,



Hans Cats Drs. Bert Euser mba



Gemeente Albrandswaard

Rekenkamercommissie

RKC Onderzoek beheerorganisatie

Onderzoek Rekenkamercommissie naar de efficiëntie en doelmatigheid van de beheerorganisatie.

cyber

19 september 2012

RKC Onderzoek beheerorganisatie

Onderzoek Rekenkamercommissie naar de efficiëntie en doelmatigheid van de beheerorganisatie.

Gemeente Albrandswaard

Rekenkamercommissie

Colofon

Opdrachtgever:
Rekenkamercommissie
Gemeente Albrandswaard

Project:
Onderzoek beheerorganisatie

Contactpersoon:
Dhr. G. Gijzendorffen

Senior Adviseur:
Sjaak van der Vlies

Projectleider:
Arjan de Bruin

Auteur(s):
Sjaak van der Vlies
Arjan de Bruin

Datum: 19 september 2012

cyber
Adviseurs voor buitenruimte en organisatie

Inhoudsopgave

Inleiding **7**

1 Doel en uitgangspunten **9**

1.1 Doelstelling 9

1.2 Vraagstelling 9

1.3 Onderzoeksvragen 9

1.4 Begrippen en afbakening 10

1.5 Onderzoeksmethoden 11

2 Normen **13**

2.1 Normenkader 13

3 De openbare ruimte **15**

3.1 Areaalgegevens 15

3.2 Benchmarking 16

3.3 De afdeling Beheer Openbare Ruimte (BOR) 17

4 Bevindingen **19**

4.1 Verantwoordelijkheden en processen 19

4.2 Budgetbewaking 20

4.3 Uitvoeringskosten 21

4.4 Prestaties 22

4.5 Burgerparticipatie 25

4.6 Klachten en meldingen 26

4.7 Bijeenkomst Raadsleden 27

5 Conclusies **28**

5.1 Onderzoeksvraag 1 28

5.2 Onderzoeksvraag 2 30

5.3 Onderzoeksvraag 3 30

5.4 Onderzoeksvraag 4 31

Bijlagen

Inleiding

Het beheer van de openbare ruimte en vooral het groen heeft de afgelopen periode de gemoederen in de gemeente Albrandswaard regelmatig bezig gehouden. Er hebben zich in deze periode een aantal incidenten voorgedaan, getuige ook de publicaties in onder andere de Schakel. In maart 2012 heeft de Rekenkamercommissie (hierna te noemen RKC) gerede twijfel gehad of de openbare ruimte van de gemeente Albrandswaard adequaat wordt beheerd. Daarom is besloten onderzoek te verrichten op het totale beheerstelsel.

Parallel aan dit onderzoek is door de afdeling BOR een Beheerkwaliteitsplan (BKP) opgesteld waaruit een normenkader kan worden gedistilleerd bestaande uit kentallen, landelijke normen en referentiegetallen. Het BKP vormt zowel een beleidsmatig kader als een sturings- en toetsingskader voor het integraal beheer en onderhoud van de openbare buitenruimte. Het BKP vormt tevens de (financiële) onderbouwing hiervan die één op één vertaald kan worden in de gemeentelijke begroting. Op basis van dit plan kunnen kwaliteitskeuzes worden gemaakt met de daaraan gekoppelde (financiële) consequenties.

In het verlengde van het opstellen van het BKP is, middels dit onderzoek, door de RKC onderzocht hoe tot actualisatie en optimalisatie van de beheersorganisatie wordt gekomen. In het achterhoofd hebbende dat de uitvoering zo doelmatig en efficiënt mogelijk dient te gebeuren. Verder is onderzocht hoe burgerparticipatie vorm heeft gekregen inzake het betrekken van burgers en de adequate afhandeling van klachten en meldingen.

Op basis van de bevindingen en de aanbevelingen zal de RKC een advies aan de gemeenteraad en het bestuur uitbrengen om zo een constructieve bijdrage te leveren aan de doelmatigheid en de efficiëntie van het beheer van de openbare buitenruimte.

Leeswijzer

Onderdeel van het rapport	*Toelichting*
Doel en uitgangspunten	**Hoofdstuk 1** Na de inleiding wordt in dit hoofdstuk beschreven wat de doelstelling en afbakening van het onderzoek is.
Normen	**Hoofdstuk 2** Hierin staan de normen beschreven voor het onderzoeken en toetsen van de efficiëntie, doelmatigheid en klachtenafhandeling van de beheerorganisatie.
De openbare buitenruimte	**Hoofdstuk 3** Om een beeld te krijgen van de huidige situatie zijn een aantal essentiële gegevens uitgewerkt, waaronder beschrijving van de uitvoeringsorganisatie en benchmark van de beheerkosten.
Bevindingen	**Hoofdstuk 4** De bevindingen staan omschreven van de toetsing van de aangetroffen situatie ten opzichte van de normen uit hoofdstuk 2.
Conclusies	Het onderzoeksdeel wordt afgesloten met **hoofdstuk 5** waarin de conclusies zijn beschreven.
Aanbevelingen	In **hoofdstuk 6** wordt een opstap gegeven voor de verbeter- en optimalisatieslagen door middel van gerichte aanbevelingen.

1 Doel en uitgangspunten

1.1 Doelstelling

De RKC wil een bijdrage leveren aan de efficiëntie en doelmatigheid van de beheerorganisatie en de tevredenheid van de burger verhogen met betrekking tot het beheer van de openbare buitenruimte. Dit wordt vorm gegeven door de mate van efficiëntie en doelmatigheid van de beheerorganisatie, de afhandeling van klachten en meldingen te onderzoeken en verklaringen te geven voor (on)doelmatigheden.

1.2 Vraagstelling

Om de doelstelling te bereiken, is de RKC van de volgende vraagstellingen uitgegaan:

- *Hoe kan tot actualisatie van de beheerorganisatie worden gekomen met in het achterhoofd dat het doelmatiger en efficiënter dient te worden?*
- *Hoe wordt de wens tot meer burgerparticipatie vorm gegeven en hoe verhoudt zich dit tot de organisatie van klachten en meldingen?*

1.3 Onderzoeksvragen

De probleemstelling is vertaald in de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke prestaties en middelen worden onderscheiden en welke omvang hebben deze?
2. Op welke procesonderdelen kan de beheerorganisatie doelmatiger en efficiënter worden ingezet?
3. Hoe vindt nu burgerparticipatie plaats en hoe kan er beter vorm aan worden gegeven?
4. Is de huidige systematiek van afhandelen van klachten en meldingen doeltreffend of kan het effectiever en efficiënter?

1.4 Begrippen en afbakening

Dit onderzoek naar de beheerorganisatie is gecombineerd met de behandeling van het Beheerkwaliteitsplan (BKP) die door de beheerafdeling van de gemeente zelf in het tweede kwartaal van 2012 in concept is opgesteld. Dit BKP dient als basis om te onderzoeken hoe tot actualisatie van de beheerorganisatie kan worden gekomen.

In dit onderzoek wordt het begrip "openbare buitenruimte" gehanteerd in relatie tot een adequaat beheer dat daarbij wenselijk is. In het BKP wordt onder de definitie openbare buitenruimte het volgende verstaan:

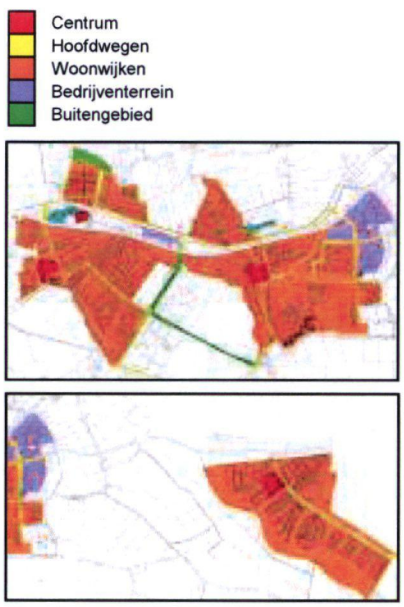
De buitenruimte die voor iedereen toegankelijk is. Het betreft de wegen, parken, pleinen en dergelijke. Het is een plaats waar een groot deel van het publieke leven zich afspeelt.

Voor dit onderzoek hebben wij deze definitie als uitgangspunt genomen.

Het BKP omvat de planmatige onderdelen van het regulier onderhoud van de openbare ruimte die gerelateerd zijn aan het in stand houden van de beeldkwaliteit. Hierbij moet gedacht worden aan de beheerdisciplines groen, meubilair, reiniging, verharding en incidentele werkzaamheden zoals evenementen en service werkzaamheden.

Binnen de gemeente zijn de volgende functionele gebieden te onderscheiden met een verschillende typering te weten:

- **Centrum**: een belangrijk verzamelpunt van winkels en voorzieningen is te vinden in de wijken Poortugaal Centrum, Rhoon Centrum en Hof van Portland.
- **Hoofdwegen**: dit betreffen de doorgaande wegen en hoofdaders door de gemeente. Voor het groot onderhoud aan de overige wegen is Rijkswaterstaat verantwoordelijk.
- **Woongebied**: betreffen de woonwijken inclusief de parken en zijn belangrijk voor de inwoners van de gemeente, omdat ze daar wonen en leven.
- **Bedrijventerrein**: deze terreinen zijn binnen de gemeente in de wijken Zwaardijk-Kruisdijk en Overhoeken terug te vinden.
- **Buitengebied**: dit gebied betreft onder andere Kijvelanden en Polder Albrandswaard en is volledig in beheer bij het Waterschap. Het gebied Koedoodzone valt wel binnen het beheer van de gemeente.
- **Begraafplaats**: binnen een gemeente heeft de begraafplaats altijd een bijzondere waarde en hechten bewoners grote waarde aan. Dit valt onder het beheer van de gemeente, maar vormt geen onderdeel van het BKP vanwege hoge, bijzondere beheerkwaliteit.
- **Sportpark**: de entrees, parkeervoorzieningen en de sportvelden zelf zijn in beheer bij de gemeente. Het beheer van de sportvelden vraagt echter een technisch en specifiek beheer wat niet in beeldkwaliteit valt onder te brengen en daarom geen onderdeel vormt van het BKP.



Afbeelding 1.1:Indeling gebiedstypen

1.5 Onderzoeksmethoden

In het onderzoek naar de efficiëntie en doelmatigheid van de beheerorganisatie ligt de nadruk op de verhouding tussen prestaties en activiteiten enerzijds en de hiervoor ingezette middelen anderzijds. Tevens wordt bekeken in hoeverre het eindresultaat in overeenstemming is met de doelstellingen, verwachtingen en definities.

Afbeelding 1.2: beheerdriehoek

Gedurende het onderzoek zijn de beleidskaders, de organisatie en aansturing van het werk buiten en de kosten-budgetvergelijking (beschikbare middelen) getoetst en uitgewerkt. Deze verschillende onderdelen zijn in figuur 1.2 schematisch weergegeven. Hierbij heeft de gebruiker (bewoner van de gemeente) ook indirect invloed en een mening. Deze drie onderdelen moeten in balans zijn om het gewenste beeld buiten te kunnen realiseren.

Voor dit RKC onderzoek is de relatie tussen de onderdelen 'beleid', 'middelen' en 'organisatie' nader onderzocht in het kader van de bedrijfsprocessen. Hiervoor hebben interviews met diverse verantwoordelijken binnen de gemeente plaatsgevonden en zijn documenten ingezien en besproken. Specifiek is de volgende onderzoeksmethode gehanteerd:

Bureau analyse
Op basis van de beschikbare informatie en documenten van de gemeente Albrandswaard zijn de gegevens die in relatie staan tot de beheerorganisatie en de kwaliteit van de openbare buitenruimte geanalyseerd. Voor zover aanwezig heeft er een beoordeling en bespreking plaats gevonden van verschillende bedrijfsprocessen, zoals; jaarprogrammering, organisatorische gegevens, opdrachtverlening, klachten en meldingen.
Aandachtspunten van de bureau analyse zijn: status, kwaliteitsuitgangspunten, visie op beheer en organisatie, relaties en de wijze van aansturing van de organisatie.

Interviews
In navolging op de bureau analyse hebben vraaggesprekken plaats gevonden op alle niveaus in de organisatie; bestuur, management, Rekenkamercommissie, beleidsmedewerkers, beheerders en vertegenwoordigers van de buitendienst zelf. De kern van deze gesprekken is het proces van bedrijfsvoering, waarbij de volgende onderwerpen aan bod zijn komen; werkwijze buitendienst, geleverde producten, aansturing, planning en controle, inzet medewerkers, meetresultaten, informatievoorziening, in- en externe communicatie en de visie op beheer en de inrichting van de openbare buitenruimte.

Benchmark
De eenheidsprijzen van de financiële toets vanuit het BKP zijn vergeleken met de landelijke eenheidsprijzen en ervaringsgetallen (benchmarking). Dit geeft inzicht in de benodigde middelen vanuit het BKP tegenover de landelijke kengetallen en ervaringen. Positieve en negatieve uitschieters zijn hiermee eenvoudig inzichtelijk te maken. Op basis van landelijke kengetallen is de verhouding tussen hoeveelheid openbare ruimte per inwoner en de verhouding groen versus verharding beoordeeld.

Toetsing en verslaglegging
Met het afronden van bovengenoemde stappen en het BKP is er *zicht* op de relatie tussen prijs, kwaliteit, organisatie, werkwijze en huidig beleid en *grip* op de verhouding kwaliteit en kosten en de onderlinge relaties uit de 'beheerdriehoek'.

De resultaten, bevindingen en conclusies van het gehele onderzoek zijn verwerkt in deze rapportage.

2 Normen

2.1 Normenkader

Voor het rekenkameronderzoek is het normenkader vastgesteld die de leidraad vormt om de efficiency en doelmatigheid van de beheerorganisatie, burgerparticipatie en afhandeling van klachten en meldingen te toetsen. Voor dit onderzoek betreft dat het volgende kader:

1. Verantwoordelijkheden, bevoegdheden, procesbeschrijvingen en werkwijze van de afdeling BOR zijn duidelijk omschreven en worden nageleefd;
2. Budgetbewaking voor zowel de binnendienst alsook de eigen buitendienst en het materieel is vastgelegd en wordt actief toegepast;
3. De uitvoeringskosten voor de afdeling BOR zijn correct en eenduidig in de begroting opgebouwd en worden jaarlijks getoetst en geactualiseerd;
4. De prestaties die de afdeling moet leveren zijn inzichtelijk en vastgelegd (voor zowel inzet derden alsook eigen dienst) en worden getoetst
    a. Uitvoeringsplannen, contracten en planningen
    b. Kwaliteitsbeoordeling en monitoren
    c. (Meerjaren)onderhoudsprogramma en inspectiegegevens
    d. Informatiebeheer
5. Het proces rondom burgerparticipatie is omschreven, waarbij een open houding tussen gemeente en betrokken burgers is vormgegeven.
6. Het proces rondom klachten en meldingen is vormgegeven, waarbij de reactietermijn, taken en verantwoordelijkheden zijn benoemd en worden nageleefd.

3 De openbare ruimte

Dit hoofdstuk is de presentatie van een aantal gegevens over het beheer van de openbare ruimte in Albrandswaard. Deze informatie geeft inzicht in de landelijke kengetallen tegenover de waarden van Albrandswaard.

3.1 Areaalgegevens

Tabel 3.1 geeft een vergelijking tussen de opbouw van de gemeente Albrandswaard tegenover de gemiddelde, landelijke waarden. Dit geeft een beeld van de grootte van de gemeente Albrandswaard ten opzichte van andere gemeenten in Nederland en de ruimte die de bewoners hebben.

Basisgegevens	Gemiddelde	Albrandswaard
Aantal inwoners	40.134	24.671
Oppervlakte gemeente (km²)	81,25	24,00
Bevolkingsdichtheid Zuid-Holland (inwoners/ km²)	500	1042

Tabel 3.1: landelijke kengetallen versus gemeente Albrandswaard

Uit bovenstaande gegevens blijkt dat Albrandswaard ten aanzien van oppervlakte en inwonersaantal een relatief kleine gemeente is ten opzichte van het landelijk gemiddelde. De bevolkingsdichtheid is flink hoger dan het gemiddelde in de provincie Zuid-Holland.

Beheergroep	Eenheid	Areaal Albrandswaard
Bomen	stuks	12.000
Bosplantsoen	are	1.428
Sierplantsoen	are	1.549
Gras	are	8.308
Asfaltverharding	are	2.040
Elementenverharding	are	8.004
Halfverharding	are	69

Tabel 3.2: verdeling groen en verharding in Albrandswaard

De areaalgegevens uit het kostenmodel dat in het kader van het Beheerkwaliteitsplan is opgesteld zijn verwerkt in tabel 3.2. De tabel is een weergave van de verdeling groen en verharding in de gemeente. Het areaal groen, de bomen uitgezonderd, is met 11.285 are hoger dan het areaal aan verharding, 10.113 are. De inwoners van Albrandswaard hebben niet alleen een ruimere, maar ook zeer groene woonomgeving.

3.2 Benchmarking

Onderdeel van het BKP is een financiële toets waarbij een vergelijking is gemaakt tussen de beschikbare middelen en de berekende, benodigde middelen op beheerniveau Basis. Deze berekening vindt plaats op basis van landelijke normen, waaruit eenheidsprijzen per beheergroep volgen die specifiek voor de gemeente Albrandswaard gelden. In tabel 3.3 zijn de eenheidsprijzen uit de financiële toets van het BKP vergeleken met landelijke eenheidsprijzen, gebaseerd op het kostenmodel Impact en de ervaringscijfers van Cyber.

Beheergroep	Eenheid	Niveau Basis Albrandswaard	Niveau Basis Benchmark gegevens
Groen			
Bomen	stuks	€ 27,04	€ 22 - 36
Bosplantsoen	are	€ 127,89	€ 80 - 150
Sierplantsoen	are	€ 259,82	€ 225 - 660
Hagen	are	€ 455,56	€ 325 - 475
Gazon	are	€ 47,41	€ 40 - 55
Ruw gras en bermen	are	€ 34,42	€ 22 - 46
Verharding			
Asfaltverharding	are	€ 186,63	€ 125 - 400
Elementenverharding	are	€ 233,16	€ 225 - 740
Halfverharding	are	€ 42,39	€ 25 - 75
Belijning en markering	are	€ 48,28	€ 45 - 120
Meubilair			
Afvalbakken	stuks	€ 39,93	€ 32 - 48
Tafels en banken	stuks	€ 69,56	€ 60 - 85
Palen	stuks	€ 8,28	€ 6 - 10
Fietsstandaards	stuks	€ 12,81	€ 9 - 15
Borden en geleiders	stuks	€ 12,09	€ 6 - 14
Afscheidingen	m^1	€ 15,89	€ 3 - 17
Verlichting	stuks	€ 71,96	€ 32 - 75
Speelvoorzieningen	stuks	€ 338,83	€ 220 - 590
Reiniging			
Afvalbakken	stuks	€ 60,59	€ 50 - 160
Vuil op (half)verharding	are	€ 40,82	€ 18 - 52
Vuil in groen	are	€ 1,89	€ 1 - 6
Graffiti	m^2	€ 100,82	€ 93 - 117
Hondenuitlaatzones	are	€ 12,27	€ 10 - 15

Tabel 3.3: benchmarkgegevens (bron: Impact / ervaringscijfers Cyber)

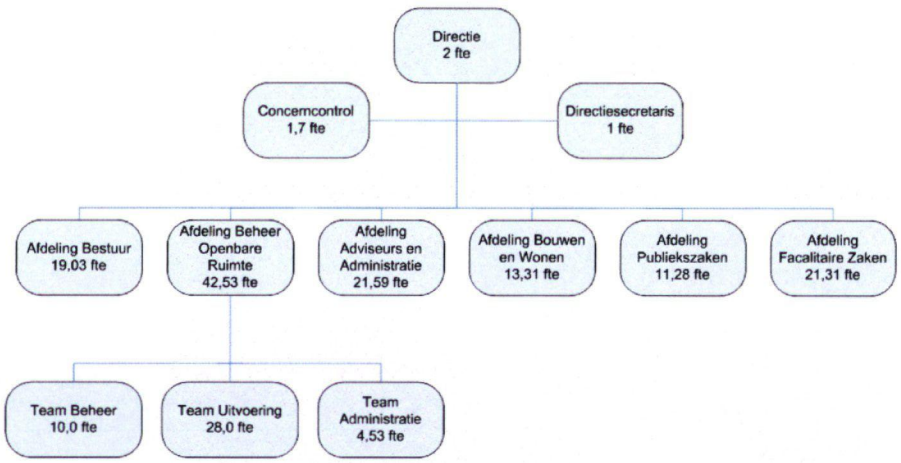
Uit de gegevens vanuit de benchmark blijkt dat de eenheidsprijzen voor niveau Basis in Albrandswaard gemiddeld of iets onder het gemiddelde liggen, zoals verhardingen die binnen de range van de landelijke kengetallen liggen. De range in prijsvorming wordt voornamelijk door de stedelijkheidsklasse en grondslag bepaald.

De eenheidsprijzen die zijn weergegeven betreffen een marge waarbinnen bij een gemeente wordt beheerd. De minimale eenheidsprijs kan daarbij gelden voor een klein dorpje en de maximale eenheidsprijs voor een hoog stedelijk gebied. Dit is echter ook altijd afhankelijk van diverse andere factoren en uitgangspunten, zoals:

- De grondslag van zand, klei of bijvoorbeeld veen;
- In een stedelijk gebied wordt intensief gebruik gemaakt van de buitenruimte en geeft meer vervuiling;
- De visie van een gemeente van waaruit beheerd wordt kan divers zijn, bijvoorbeeld onderhoud bosplantsoen kan een intensief karakter hebben of een natuurlijke groeiwijze wordt als geaccepteerd beeld gezien;
- Sierwaarde en gebruik van duurzame materialen is van invloed op de benodigde eenheidsprijzen;
- De gebruiker van de buitenruimte is in gedrag verschillend per gemeente. In bepaalde streken of dorpen in Nederland verzorgen bewoners zelf ook veelal meer het onderhoud rondom hun woning.

3.3 De afdeling Beheer Openbare Ruimte (BOR)

De afdeling BOR is verantwoordelijk voor het dagelijks beheer en onderhoud van de openbare buitenruimte in de gemeente Albrandswaard.



Afbeelding 3.1 organogram Ambtelijke organisatie

De totale afdeling BOR kent op dit moment 42,53 fte aan personeel en wordt geleid door het afdelingshoofd en 1e medewerker Beheer (of ook wel teamleider genoemd). Van de totale bezetting ziet de verdeling er als volgt uit:

- 26 fte bij de buitendienst (het direct uitvoerend personeel);
- 16,53 fte bij de binnendienst (het indirect personeel).

In bijlage 1 is een gedetailleerd overzicht van de medewerkers toegevoegd.

4 Bevindingen

De in hoofdstuk twee benoemde normen zijn getoetst. Het geformuleerde normenkader en bevindingen zijn als volgt:

4.1 Verantwoordelijkheden en processen

Norm 1:
Verantwoordelijkheden, bevoegdheden, procesbeschrijvingen en werkwijze van de afdeling BOR zijn duidelijk omschreven en worden nageleefd.

Uit het onderzoek is gebleken dat het organogram van de beheerorganisatie, inclusief de profielschetsen en processen zijn vastgelegd in een kwaliteitshandboek en een concept procesboek van de afdeling BOR (versie april 2010). Hierin zijn de processen helder omschreven, maar niet altijd volledig bekend bij de afdeling. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn nog niet voldoende SMART omschreven en behoeve verduidelijking en aanscherping om deze goed toe te kunnen passen in de praktijk.

Het beeld is dat de werkprocessen in zijn algemeenheid worden nageleefd maar in de detaillering kan er veel "winst" behaald worden in de effectiviteit en de beleving daarvan. Denk hierbij aan:

- Wijze en het moment van communiceren;
- Scherper verantwoordelijkheden en bevoegdheden benoemen en hierop sturen;
- Goede beschrijving van de resultaten per stap;
- Het kwaliteitskader scherper benoemen.

In het kader van de BAR ontwikkeling (mogelijke samenwerking tussen gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk) is de verdere uitwerking en implementatie op ambtelijk niveau grotendeels stil komen te liggen door recente bestuurlijke uitspraken in relatie tot burgerparticipatie bij de gemeente Albrandswaard. Binnen de afdeling is momenteel een afwachtende en kritische houding ten opzichte van deze ontwikkeling.

Over de " eenheid" tussen bestuur en ambtelijke organisatie BOR wordt wisselend gedacht. Vanuit het bestuur bestaat de indruk dat er een goede ondersteuning en samenwerking met de afdeling BOR aanwezig is. Dit is enigszins in tegenstelling met de gedachte van de medewerkers van de afdeling zelf. Dit heeft hoofdzakelijk te maken met voorkomende incidenten (klachten en meldingen) binnen de gemeente. Het gezamenlijk bespreken en bepalen van mogelijke oplossingen en komen tot een uniforme beantwoording daarvan vindt nog onvoldoende plaats.

Ter voorbeeld een illustratie:
In 2011 is op initiatief van bewoners uit de wijk Valkenstein en in samenspraak met de afdeling BOR een wens voor een voetballocatie besproken en ook aangewezen. Deze locatie, reeds bestempeld als een speellocatie, is na gezamenlijk overleg door de gemeente voorzien van twee doelen en een ballenvanger. Vanuit de afdeling BOR is aan de initiatiefnemers gevraagd om hun eigen buren en omstanders te informeren en te enthousiasmeren.
Na de aanleg van de voetballocatie is vanuit de buurt commotie ontstaan, omdat men van mening is dat er geen draagvlak is voor voetbal en dat de ballenvanger onrechtmatig is geplaatst. Na een klacht rechtstreeks aan het College resulteerde dit in een discussie tot aan de Raad. Achteraf bleek tevens een bouwvergunning nodig te zijn voor het plaatsen van de ballenvanger. Dit was niet bekend bij de ambtelijke organisatie van de gemeente, maar heeft uiteindelijk geresulteerd in het verwijderen van de voetballocatie. Het verwijderen van de attributen is uitgevoerd door de medewerkers van de Eigen dienst, die tijdens het verwijderen werden aangesproken door diverse bewoners uit de buurt die deze actie niet begrepen, juist omdat zij de aanleg van de speellocatie een goede oplossing vonden. Daarnaast is door hen tevens meer aandacht gevraagd voor een nabij gelegen boerderij waar in zekere mate meer overlast van ervaren wordt dan de speellocatie.

Naast het beter volgen van de processen en wettelijke kaders door de afdeling BOR, had een afstemming vanuit het College richting de afdeling tot een ander resultaat kunnen leiden. Daarnaast vraagt het proces omtrent de burgerparticipatie hier zeker aandacht en is in paragraaf 4.5 nader toegelicht.

4.2 Budgetbewaking

Norm 2:
Budgetbewaking voor zowel de binnendienst alsook de eigen buitendienst en het materieel is vastgelegd en wordt actief toegepast.

In het verleden zijn de budgetten in de begroting voor de afdeling BOR per onderdeel vooral "input"-gericht opgesteld. Deze manier van begroten geeft enkel een overzicht van de beschikbare middelen en een beschrijvende toelichting waarvoor deze zullen worden aangewend. In

2009 zijn door de afdeling BOR de budgetten globaal gekoppeld aan het aanwezig areaal en het kwaliteitsniveau van de voorzieningen. Hierdoor zijn de budgetten nog niet altijd sluitend met als gevolg nog makkelijke over- of onderschreiding.

Het in ontwikkeling zijnde Beheerkwaliteitsplan draagt zorg voor een gedetailleerde onderbouwing van de benodigde gelden en middelen. Een doorvertaling naar de begroting en de (financiële) bedrijfsvoering geeft een nauwkeurig inzicht in de benodigde budgetten tegenover het eindresultaat in de openbare ruimte. Om dit als stuurmiddel te gebruiken vraagt dit een nadere uitwerking en herschikking in de gemeentelijke begroting.

De financiële bewaking vindt actief plaats op meerdere lagen in de organisatie van de afdeling BOR en volgt de P&C cyclus. Op de afdeling wordt gewerkt met een urenregistratiesysteem en vindt bewaking plaats op inkoop van materiaal en werk derden.

4.3 Uitvoeringskosten

Norm 3:
De uitvoeringskosten voor de afdeling BOR zijn correct en eenduidig in de begroting opgebouwd en worden jaarlijks getoetst en geactualiseerd.

De budgetten voor de afdeling BOR zijn opgenomen in de productenbegroting van de gemeente. Op basis van berekeningen in het kader van de ontwikkeling van het Beheerkwaliteitplan is gebleken dat het totaalbudget voor deze afdeling, binnen een marge van 5% toereikend is het integrale kwaliteitsniveau ten aanzien van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte op "Basis" (CROW B kwaliteit) te onderhouden, zie tabel 4.1.

De budgetten worden jaarlijks getoetst en geactualiseerd aan de hand van mutaties in de openbare ruimte. Aanleiding hiervoor kunnen zijn renovaties en omvormingen, waarbij er een verschuiving plaatsvindt in de areaalgegevens en daarmee de benodigde budgetten. Sinds 2010 is voor de wegen en riolering een goed systeem aanwezig bij de gemeente, waarmee mutaties worden vastgelegd. Het groen is voor 80% geactualiseerd. Gegevens met betrekking tot het straatmeubilair en de openbare verlichting zijn nog niet vastgelegd. Dit heeft echter wel aandacht en wordt momenteel aan gewerkt door inventarisaties uit te voeren.

	Impact©			Begroting gemeente		
Werkpakket	Dagelijks- en Groot onderhoud	Rehabilitatie (vervangings-onderhoud)	Totaalbedrag	Dagelijks- en Groot onderhoud	Rehabilitatie (vervangings-onderhoud)	Totaalbedrag
GROEN	€ 1.079.662	€ 308.934	€ 1.388.595	€ 1.298.983	€ 150.000	€ 1.448.983
MEUBILAIR	€ 341.239	€ 373.357	€ 714.596	€ 391.046	€ 119.028	€ 510.074
REINIGING	€ 493.657		€ 493.657	€ 401.647		€ 401.647
VERHARDING	€ 762.567	€ 1.490.368	€ 2.252.935	€ 743.492	€ 1.611.580	€ 2.355.072
SUBTOTAAL	€ 2.677.124	€ 2.172.659	€ 4.849.784	€ 2.835.168	€ 1.880.608	€ 4.715.776
	OVERIGE KOSTEN					
	Onderhoudskosten Bruggen		€ 62.477,00	Onderhoudskosten Bruggen		€ 62.477,00
	Gladheidsbestrijding		€ 136.736,00	Gladheidsbestrijding		€ 136.736,00
	Cyclisch onderhoud begraafplaats		€ 54.902,00	Cyclisch onderhoud begraafplaats		€ 54.902,00
	Renovatie begraafplaats		€ 10.179,00	Renovatie begraafplaats		€ 10.179,00
	Reiniging straat en trottoirkolken		€ 33.530,00	Reiniging straat en trottoirkolken		€ 33.530,00
	Dode dieren		€ 1.854,00	Dode dieren		€ 1.854,00
	Onderhoud waterwegen		€ 66.331,00	Onderhoud waterwegen		€ 66.331,00
	Vervanging VRI Schroeder van de Kolklaan		€ 50.000,00	Vervanging VRI Schroeder van de Kolklaan		€ 50.000,00
	Onderhoud VRI		€ 24.670,00	Onderhoud VRI		€ 24.670,00
	Service werkzaamheden		€ 102.808	Service werkzaamheden		€ -
TOTAAL			€ 5.393.271			€ 5.156.455

Tabel 4.1: gemeentelijke begroting in vergelijking met de Impact®berekening (bron: Beheerkwaliteitsplan Albrandswaard)

Om de budgetten te waarborgen en de bestedingen beter up-to-date te houden is de inzet van een goede overlegstructuur noodzakelijk. Betere afstemming tussen de financieel controller en de verantwoordelijke beheerders/teamleider bestaat hierbij tot de mogelijkheden. Een regelmatig contact geeft de verantwoordelijke beheerders/teamleider op basis van de bestedingen en mutaties direct inzicht in de beschikbare budgetten voor de desbetreffende begrotingsperiode.

4.4 Prestaties

Norm 4:
De prestaties die de afdeling moet leveren zijn inzichtelijk en vastgelegd (voor zowel inzet derden alsook eigen dienst) en worden getoetst:

a. Beleid- en uitvoeringsplannen, contracten en planningen
b. Kwaliteitsbeoordeling en monitoren
c. (Meerjaren)onderhoudsprogramma en inspectiegegevens
d. Informatiebeheer

Ad A Beleid – en uitvoeringsplannen, contracten en planningen
In 2009 is het 'Beleidsplan groen' vastgesteld door de Raad en inmiddels ook doorgevoerd in de werkwijze van de afdeling. Onderdeel van dit beleidsplan is het vaststellen van het gewenste kwaliteitsniveau van het openbaar groen. Tijdens het onderzoek is echter het beeld ontstaan dat de Raad en de burgers, met betrekking tot het groen en reiniging, een hoger (beeld)kwaliteitsniveau verwachten dan toentertijd is vastgelegd en besloten met het vaststellen van het beleidsplan groen.

Inmiddels is de afdeling ook in 2010 begonnen met de inhaalslag in het groot groen onderhoud. Deze werkzaamheden hebben vooral betrekking op het wegwerken van het achterstallig snoeien en dunnen van bomen en bosplantsoen. De ervaring is dat dergelijke werkzaamheden in de ogen van de Raad en/of bewoners over kan komen als een kaalslag in het openbaar groen. De visuele impact van deze werkzaamheden hebben dan ook veel emoties losgemaakt. Onverwacht bleek ook dat de planning van de gemeente Albrandswaard samenliep met de planning van de Provincie/het Waterschap (bv. Groene Kruisweg).

Ter voorbeeld een illustratie:
Eind vorig jaar is de gemeente begonnen met het opstellen van een nieuwe APV boombeleid en een waardevolle bomenlijst, die ervoor moeten zorgen dat boomeigenaren bij het kappen van bomen in het bezit moeten zijn van een kapvergunning. In dezelfde periode zouden, zoals bekend bij de afdeling, de bomen langs de Groene Kruisweg door de Provincie gesnoeid worden (formeel eigenaar van de bomen). In werkelijkheid bleken deze tijdens de vakantieperiode gekapt te worden. Naar aanleiding van dit 'incident' is discussie in de Raad ontstaan of het mogelijk is een dergelijke situatie, waarbij de bomen geen eigendom zijn van de gemeente of niet op gemeentelijke grond staan, te voorkomen is. Parallel hieraan was de gemeentelijke dienst gestart met het wegwerken van achterstallig onderhoud met de nodige visuele effecten. Dit samen heeft veel discussie opgeleverd of het noodzakelijk was, niet anders kon en vooral tot onbegrip. De communicatie rondom beide acties was beperkt tot nihil richting de burgers en Raad.

Uitvoeringsplannen voor dagelijks en groot onderhoud zijn aanwezig en worden actief ingezet door de afdeling. Uit bovenstaand voorbeeld blijkt echter dat de communicatie hierover met de Raad, de bewoners en derden (overheden en opdrachtnemers) te wensen overlaat en leidt tot onbegrip en emotionele reacties. Dit werkt contraproductief.

Ad B Kwaliteitsbeoordeling en monitoren
De methodiek ten aanzien van de kwaliteitsbeoordelingen en het monitoren van de openbare buitenruimte is afhankelijk van de gekozen werkwijze; het uitbesteden van de werkzaamheden of de uitvoering door de Eigen buitendienst. Bij het uitbesteden van de werkzaamheden middels bestekken worden de werkzaamheden bewaakt en opgeleverd conform de voorwaarden zoals opgenomen in het bestek.
De kwaliteitsbeoordeling en het monitoren van de werkzaamheden van de Eigen buitendienst vindt periodiek plaats. De beheerder geeft hiervoor formeel een opdracht aan de Eigen buitendienst, waarbij een overzicht met de uit te voeren werkzaamheden en de bijbehorende kwaliteitsbeschrijvingen zijn uitgewerkt. Via dagelijkse afstemming vindt de toetsing op dit overzicht mondeling plaats.

Hoewel de werkzaamheden van de Eigen buitendienst regelmatig worden getoetst, vindt er geen interne oplevering plaats met de beheerders. Hiermee is de afstemming ten aanzien van de dagelijkse werkzaamheden tussen de eigen buitendienst en de beheerders minimaal.
Om toch een beeld te krijgen van de gemiddelde kwaliteit en de mogelijke problemen in de wijk, vindt er tweejaarlijks een gezamenlijke wijkopname plaats. Deze wijkopname is in enige mate een samenwerking tussen de buitendienst en de beheerders.

Een tweejaarlijkse wijkopname is in tijdsbestek echter te minimaal voor de beheerders om een goed beeld te krijgen en behouden ten aanzien van de ontwikkelingen in de wijk. Hiervoor is een hogere meetfrequentie noodzakelijk, zoals jaarlijkse of periodieke schouwen middels een genormeerd systeem (bijvoorbeeld CROW beeldsystematiek). Tot op heden zijn dergelijke schouwen en schriftelijke vastleggingen voor zowel marktpartijen als de Eigen dienst niet uitgevoerd door de afdeling BOR.

Een monitoringsplan met daarin een toelichting op de schouwtypen (bijvoorbeeld bewonersschouw, beleids- en besteksmetingen) en de bijhorende meetmethodieken en -frequenties zal hier een oplossing voor bieden. Op dit moment ontbreekt een dergelijk plan nog bij de afdeling BOR.

Ad C (Meerjaren)onderhoudsprogramma en inspectiegegevens
Zoals in paragraaf 4.3 omschreven zijn de onderhoudsprogramma's en inspecties voor verhardingen en rioleringen al een aantal jaren aanwezig en up-to-date. Voor groen wordt hier sinds een jaar actief inhoud aan gegeven en is deze voor 80% geactualiseerd. Voor meubilair ontbreken deze gegevens uitgezonderd speelvoorzieningen en openbare verlichting waar wel jaarlijkse inspecties en actieplannen voor worden uitgevoerd en gemaakt.

Ad D Informatiebeheer
De technische informatie voor programmering en planning wordt toegepast vanuit wegen, riolering en groen, omdat voor deze de inspectiegegevens beschikbaar en up-to-date zijn.

De systemen om meer statistische informatie te krijgen, zijn aanwezig bij de gemeente. Het inzetten van deze informatiesystemen voor analyses en evaluaties is echter te beperkt. Het analyseren van bijvoorbeeld de klachten en meldingen die binnenkomen kan waardevolle informatie opleveren over wat er in de beleving van de bewoners speelt in de wijk.

4.5 Burgerparticipatie

Norm 5:
Het proces rondom burgerparticipatie is omschreven, waarbij een open houding tussen gemeente en betrokken burgers is vormgegeven.

Samenwerking tussen gemeente en bewoners kan op verschillende wijzen vorm en inhoud krijgen. In de zogenaamde "participatieladder" staat beschreven hoe aan die samenwerking vanuit participatiegedachte invulling kan worden gegeven. Hierbij staat de meest basale vorm van participatie (voorlichting/toelichting) onderaan de ladder en de meest ingrijpende vorm (meebeslissen) boven aan de ladder (zie bijgaande afbeelding). Schematisch ziet de participatieladder er als volgt uit:

Toelichting	***Waar toe te passen?***
Voorlichting/toelichting	
De gemeente verschaft mondelinge informatie over besluiten dan wel legt besluiten ter inzage	Bij wettelijke procedures – daar waar besluiten zijn gevallen en eventueel bezwarenprocedures zijn doorlopen. De wettelijke plicht informatie te verstrekken.
Informeren	
De gemeente informeert bewoners over wettelijke ontwikkelingen en voortgang van wettelijke procedures en waar mogelijk worden bewoners vooraf geïnformeerd.	Wettelijke procedures waar sprake is van een hoorzitting binnen beperkte voorwaarden (zoals bestemmingsplanprocedures / artikel 19 procedures).
Meedenken/consultatie	
Bewoners denken mee over een specifiek (nieuw) product / in een project of in de ontwikkeling van een gebied. Gekwalificeerd advies, medebetrokkenheid.	Bewoners geven adviezen en denken mee in de ontwikkeling, als zijnde kennisdrager van een gebied en/of een situatie. De adviezen moeten serieus worden overwogen en kunnen alleen beargumenteerd ter zijde worden gelegd.
Meewerken/partnerschap	
Overleg en samenwerking vanuit gescheiden verantwoordelijkheden	Net als bij meedenken/consultatie denken bewoners mee en werken daarna ook aan de realisatie.
Meebeslissen	
Directe toegang tot besluitvorming via een gedeelde verantwoordelijkheid	Beide partijen hebben een gedeelde verantwoordelijkheid bij besluitvorming.

Tabel 4.2: toelichting 'participatieladder'

De 'participatieladder' is bij de gemeente bekend en wordt al gebruikt. Vanuit het bestuur is aangegeven de hoogste graad van burgerparticipatie te willen nastreven. Dit streven is tot en met het management bekend binnen de organisatie. Om hier daadwerkelijk uitwerking aan te geven is echter behoefte aan een duidelijke definitie en afbakening van "de hoogste graad van burgerparticipatie".

Navolgende vragen moeten dan beantwoord kunnen worden:

- Hoever gaat burgerparticipatie ten aanzien van de voorzieningen, planvorming, beschikbare budgetten, prioritering en dergelijke?
- Wat is in dit kader de verantwoordelijkheid van de gemeente en die van de burger?
- Welke rol neemt de gemeente hierin (bv. coach, partner, kwaliteitsbewaker en dergelijke)?
- Welk proces vraagt om welke vorm van burgerparticipatie?

Het beantwoorden van dergelijke vragen biedt de beheer- en uitvoeringsorganisatie voor verschillende processen structuur en inzicht in de toe te passen en gewenste vorm van bewonersparticipatie. Verschillende interpretaties en invullingen worden hiermee voorkomen.

Burgerparticipatie wordt op het hoogste niveau ook gekoppeld aan mogelijke verzelfstandiging van de uitvoering en wekt verwarring en onbegrip in het kader van de BAR-samenwerking binnen BOR en de buitendienst.

Hoewel de afdeling BOR veel gevoel en aandacht heeft voor service en dienstverlening richting de burgers, is bij hen toch het beeld neergezet dat dit niet altijd zo is. De manier van communicatie speelt hierin een prominente rol en heeft in het verleden te wensen overgelaten. Bewustwording van de burgers ten aanzien van hetgeen zij mogen en kunnen verwachten van de gemeente is daarin belangrijk. Hier wordt wel een positieve inhaalslag in gemaakt, maar moet overwogen worden tot welk niveau dit wordt opgepakt door de beheerders. De functie van beheerder bevindt zich met name op het technische vlak en minder richting communicatieve vaardigheden. Mogelijk kan een aanvullende functie zoals wijkregisseur een belangrijke spil vormen tussen de afdeling BOR, het College, de Raad en bewoners.

Momenteel zijn wel de functies gebiedsregisseur en wijkbeheerder aanwezig, die in enige mate deze functie vervullen. Echter missen deze huidige functies nog het profiel om hier duidelijk invulling aan te geven.

4.6 Klachten en meldingen

Norm 6:
Het proces rondom klachten en meldingen is vormgegeven, waarbij de reactietermijn, taken en verantwoordelijkheden zijn benoemd en worden nageleefd.

Het proces rondom klachten en meldingen is vastgelegd, waarbij de kwaliteitsnormen (o.a. afhandelingsnelheid), taken en verantwoordelijkheden zijn benoemd en worden nageleefd. Meldingen komen binnen bij het call-centrum. Als het meldingen betreft ten aanzien van de openbare ruimte worden deze rechtstreeks doorgezet naar de buitendienst. Daar vindt de schifting plaats.

De afhandeling van de meldingen vindt dagelijks plaats, waarbij hetzelfde protocol wordt ingezet in de be- en afhandeling. Het analyseren en evalueren om vervolgens verantwoording middels rapportages af te leggen vindt echter niet plaats.

4.7 Bijeenkomst Raadsleden

Bevindingen bijeenkomst:
Op 17 september 2012 heeft een informele bijeenkomst plaatsgevonden waar een open discussie heeft plaatsgevonden rondom het RKC onderzoek. Hierbij zijn de volgende vragen voorgelegd en besproken:

- *Voldoet volgens u de kwaliteit van het onderhoud aan het gestelde beleid (kwaliteitsniveau "Basis")?*
- *Wat kan volgens u aanleiding zijn voor de klachten die in de krantenartikelen geplaatst worden?*
- *Wat verstaat u onder burgerparticipatie en doet de gemeente hier voldoende aan?*
- *Bent u bekend met de afhandeling van klachten en meldingen in uw gemeente en wat is daarover uw oordeel?*

Conform de beleidsuitgangspunten van het Beheerkwaliteitsplan voldoet het beeld van de openbare buitenruimte aan de kwaliteit Basis. De oorzaak waar de klachten en krantenartikelen door ontstaan heeft meer te maken met het correct en via lokale media goed informeren van bewoners over de voorgenomen plannen in de wijk. Het contact met de bewoners tijdens de uitvoering van de werkzaamheden kan ook verbetert worden door meer begrip en inlevingsvermogen richting de burger te geven. De eigen dienst doet dit over het algemeen beter dan de aannemende partijen die voor de gemeente werken.
Het begrip burgerparticipatie is momenteel nog onvoldoende bekend binnen de gehele organisatie. Voor de Raad is het van belang dat er duidelijkheid komt over hetgeen wel en niet mag. Vervolgens is het van belang om in de toekomst wijkconvenanten te gaan afsluiten.
De afhandeling van klachten en meldingen verloopt over het algemeen goed, maar het verwijderen van graffiti mag meer aandacht voor zijn. Daarnaast is er behoefte om de lokale aannemers en de gebiedskennis die zij hebben meer een kans te geven. Ook het innovatief aanbesteden door de afdeling BOR is hierbij gewenst.

5 Conclusies

De conclusies zijn gebaseerd op de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

5.1 Onderzoeksvraag 1

"Welke prestaties en middelen worden onderscheiden en welke omvang hebben deze?"

Vanuit het verleden wordt de beeldkwaliteit "Basis" (conform de landelijke CROW beeldsystematiek) nagestreefd in de gemeente. Op basis van een uitgevoerde quickscan beeldkwaliteit is vastgesteld dat deze kwaliteit gemiddeld in alle functionele gebieden in de gehele gemeente Albrandswaard is waar te nemen. Wel zijn incidentele uitschieters in een hogere of lagere kwaliteit waargenomen (zie lichter gekleurde vakjes in onderstaand overzicht). Deze waargenomen kwaliteit is normaal in vergelijking tot andere vergelijkbare gemeenten in Nederland.

Kwaliteitsniveau		A+	A	B	C	D
Groen	staat sierplantsoen					
	overgroei beplanting					
	staat haag					
	staat bosplantsoen					
	staat bomen					
	staat gazon					
	staat ruw gras en bermen					
	onkruid in beplanting					
Meubilair	staat kleine kunstwerken					
	staat afvalbak					
	staat bank					
	staat speelvoorzieningen					
	staat openbare verlichting					
	staat borden en dragers					
	staat palen					
Verharding	staat asfaltverharding					
	staat elementenverharding					
	staat halfverharding					
	staat markering					
	zetting verharding					
	wortelopdruk					
Reiniging	vullingsgraad afvalbak					
	graffiti en aanplakbiljetten					
	zwerfvuil groen					
	zwerfvuil verharding					
	uitwerpselen					
	onkruid op verharding					
	vuil in goten					
	vuil in water					

Tabel 5.1: Gemiddelde beeldkwaliteit in de gemeente (april 2012)

Afbeelding 5.1 en 5.2: voorbeeld positief, gemiddeld en negatief straatbeeld

Afbeelding 5.3 en 5.4: voorbeeld positief, gemiddeld en negatief beeld 'staat gazon'

Het huidig beschikbare budget is nagenoeg toereikend om de huidige beeldkwaliteit "Basis" te realiseren. Wel is het wenselijk om een differentiatie toe te passen in de functionele gebieden qua kwaliteitskeuze en zodoende een budgetneutrale keuze te maken.

5.2 Onderzoeksvraag 2

"Op welke procesonderdelen kan de beheerorganisatie doelmatiger en efficiënter worden ingezet?"

In het verleden heeft de organisatie onvoldoende gepresteerd en hebben zich diverse incidenten voorgedaan, die regelmatig zijn besproken in de Raad. Hierdoor is een negatief beeld en imago van de afdeling BOR ontstaan. Sinds 1,5 jaar worden er binnen BOR echter actief veranderingen doorgevoerd inzake planning, programmering, klachten meldingafhandeling, begroting en interne afstemming met directie en bestuur. Dit heeft met name met het aantrekken van nieuwe vakinhoudelijk, sterke medewerkers te maken en verandering in de directe sturing door de teamleider. Deze effecten zijn tot op heden echter nog niet altijd waarneembaar geweest voor Raad en burger.

Wat wel aandacht behoeft is het onderwerp communicatie. Er vindt geen of onvoldoende PR plaats vanuit de afdeling BOR om dit veranderingsproces onder de aandacht te brengen. Hierbij moet ook aangetekend worden dat een aanvullende functie "wijkregisseur" wenselijk is binnen de afdeling. Deze persoon die communicatief beter onderlegd moet zijn, kan een spilfunctie vormen tussen de (technische) afdeling BOR, het College, de Raad en de bewoners.

5.3 Onderzoeksvraag 3

"Hoe vindt nu burgerparticipatie plaats en hoe kan er beter vorm aan worden gegeven?"

De definitie omtrent Burgerparticipatie kent momenteel meer beelden op meerdere niveaus binnen de gehele gemeente Albrandswaard en is daarmee niet voor iedereen eenduidig of te begrijpen. Vanuit het bestuur is aangegeven dat op het hoogste niveau ingezet wordt. Dit betekent dat (conform de participatieladder) onderzocht wordt hoe ver je kan gaan in het overdragen van budget en verantwoordelijkheden in beheer openbare ruimte. Daarnaast moeten burgers zoveel mogelijk betrokken worden en bijvoorbeeld ook zorg kunnen dragen voor onderhoud. De vraag is echter waar de gemeente de grens wil leggen. Het organisatiebreed inzetten van het hoogste niveau van burgerparticipatie kan immers ook betekenen dat burgers mee gaan beslissen of meewerken aan bijvoorbeeld renovatie en/of groot onderhoud aan riolering en wegen in de gemeente.

Binnen de gemeente kent het begrip burgerparticipatie momenteel nog veel onbekende kanten en vraagt om een goede definitie en afbakening binnen bedrijfsprocessen, beleid, inrichting en uitvoering.
Gezien de BAR-ontwikkeling is burgerparticipatie binnen Albrandswaard ook een belangrijk aandachtspunt. Een duidelijke afbakening, heldere richtlijnen en strategieën zijn essentieel voor draagvlak binnen de gemeente maar ook voor de samenwerking. Momenteel ontstaat binnen de gemeente ook veel (onterechte) verwarring,omdat de uitgangspunten niet helder zijn.

5.4 Onderzoeksvraag 4

"Is de huidige systematiek van afhandelen van klachten en meldingen doeltreffend of kan het effectiever en efficiënter?"

Het proces van klachten en meldingen zit goed in het uitvoeringsproces en wordt actief gebruik van gemaakt door de afdeling BOR. Registraties vinden plaats in het beschikbare systeem, maar een regelmatige evaluatie voorzien van een analyse met betrekking tot de beschikbare informatie uit de databank wordt nog onvoldoende gedaan.
Juist analyse en evaluatie kan voor de afdeling BOR tot verbeteringsvoorstellen, gerichte aandacht en verdere optimalisering van het proces, maar ook het imago van de afdeling zorg dragen.

Nawoord van de RKC

Het doet de rekenkamercommissie van Albrandswaard zeer veel genoegen dat het college van B&W alle aanbevelingen van de RKC naar aanleiding van het onderzoek over de kwaliteit van het beheer van de openbare ruimte overneemt en de RKC complimenteert met het helderheid van het rapport .

Het college geeft in haar reactie aan de verbeteringen via twee lijnen te zullen vormgeven namelijk via de lijn van de communicatie en via de lijn van de bedrijfsvoering . Voor het einde van het jaar zal een communicatieplan 2013 worden opgesteld. In de bedrijfsvoering van de beheersafdeling zullen de procesverbeteringen in het 1^{e} kwartaal van 2013 zichtbaar worden. Voor het einde van 2012 zullen de areaal gegevens zijn opgeschoond.

De RKC beveelt de gemeenteraad aan om met het college duidelijke afspraken te maken over mijlpalen die in het toegezegde verbetertraject bereikt moeten worden en hierover in bestuursrapportages verslag te doen. In dit verband merkt de RKC over het onderwerp burgerparticipatie op dat reeds in 2009 door het gemeentebestuur toezeggingen zijn gedaan. Nu geeft het college in zijn reactie aan dat nog steeds kaders en spelregels voor burgerparticipatie ontbreken. Tijdens het ondezoek is gebleken dat de kwaliteit van het beheer van de openbare ruimte de inwoners en de gemeenteraad zeer aan het hart gaat. Het is zaak aan de toegezegde verbeteracties daadwerkelijk en met aandacht uitvoering te geven .

Bijlage 1

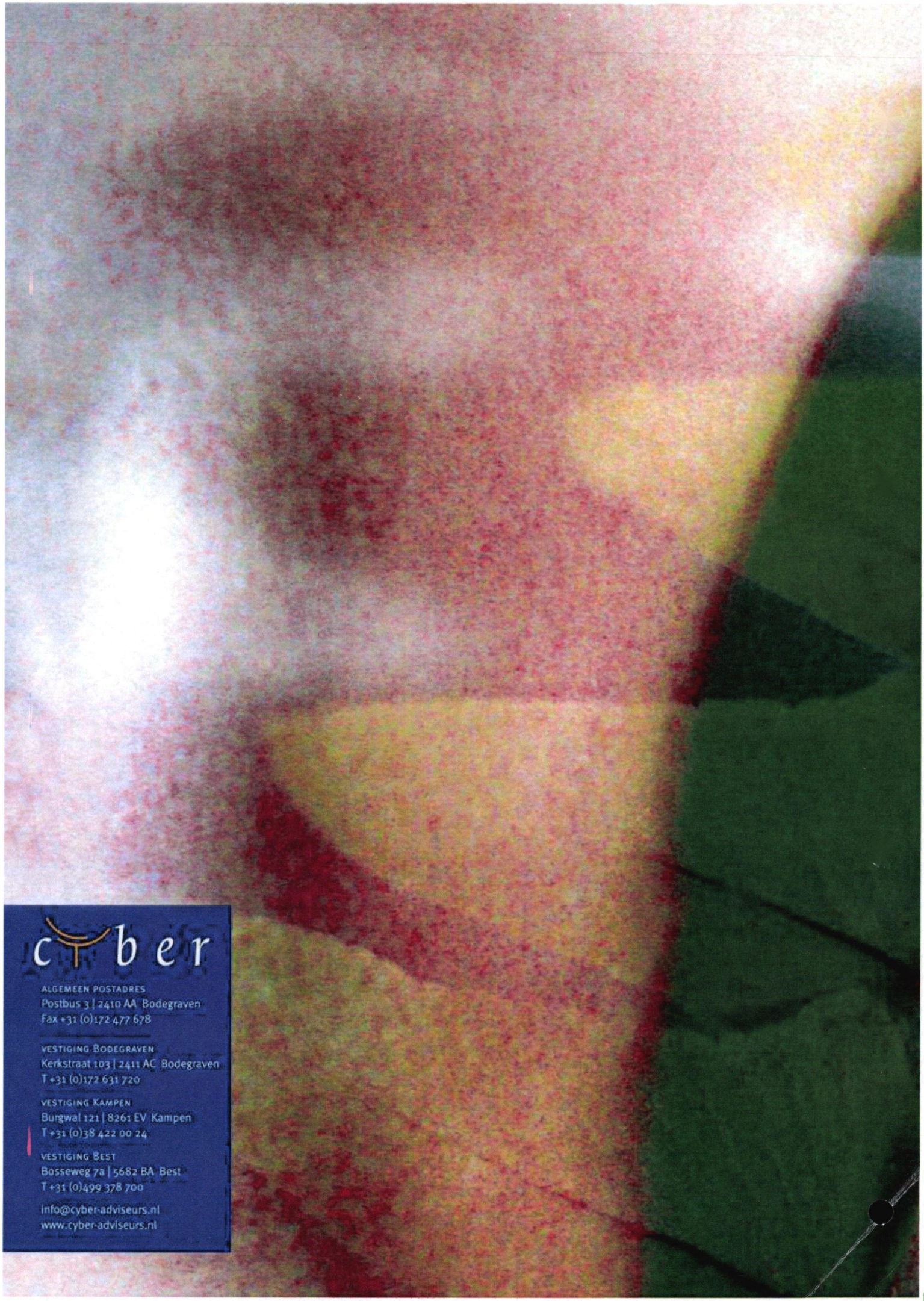
Overzicht fte en functies afdeling BOR (jaar 2012)

FUNKTIE	FTE
Afdelingshoofd	1,00
Gebiedsregisseur	1,00
1e medewerker Beheer	1,00
Groen beheerder	1,00
Civieltechnisch medewerker	4,00
Adviseur reinigingsbeheer en bewegwijzering	1,00
Wijkbeheerder	1,00
Civieltechnisch medewerker Kabels en Leidingen	1,00
Administratief medewerker	4,53
Coördinator Uitvoering	1,00
Voorman Groen/ass. Coördinator Uitvoering	1,00
Adviseur Processen en Beleid	1,00
Buitendienstmedewerker milieu en reiniging	10,00
Voorman groen	4,00
Hovenier	9,00
Monteur	1,00
Totaal	42,53

Bijlage 2

Gehouden interviews gedurende onderzoek:

- Mevrouw M. van Ginkel	Wethouder
- De heer T. Kilian	Afdelingshoofd BOR
- De heer M. Wong	1e medewerker beheer (Teamleider)
- De heer H. Landman	Beheerder wegen
- De heer N. Versteeg	Beheerder groen
- De heer M. Heinerman	Coördinator buitendienst
- De heer J. van der Stoep	Assistent coördinator buitendienst
- De heer M. van Vliet	Medewerker buitendienst



cyber

ALGEMEEN POSTADRES
Postbus 3 | 2410 AA Bodegraven
Fax +31 (0)172 477 678

VESTIGING BODEGRAVEN
Kerkstraat 103 | 2411 AC Bodegraven
T +31 (0)172 631 720

VESTIGING KAMPEN
Burgwal 121 | 8261 EV Kampen
T +31 (0)38 422 00 24

VESTIGING BEST
Bosseweg 7a | 5682 BA Best
T +31 (0)499 378 700

info@cyber-adviseurs.nl
www.cyber-adviseurs.nl