Onderzoek Beheer Openbare Ruimte

Onderzoek door de
RekenKamer Maastricht

Onderzoek beheer openbare ruimte

RekenKamer MAASTRICHT

Rekenkamer Maastricht
Samenstelling:
Mevrouw dr. Klaartje Peters
De heer Mathijs G.M.M.W. Mennen RA (voorzitter)
De heer drs. Ton A.M.J. Dreuw RC
De heer drs. Jan-Willem A. van Giessen
De heer drs. Karel van der Esch
Secretaris:
Mevrouw drs. Resy Delnoy
Secretariaat:
Correspondentieadres: Wilhelminasingel 44-M, 6221 BK Maastricht
Telefoon: 043-325 6075 / 06 1563 7938
E-mail: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl

11 mei 2010

RekenKamer
MAASTRICHT

Inhoudsopgave

Samenvatting **7**
1 Aanleiding voor het onderzoek **11**
2 Doel en aanpak van het onderzoek **13**
2.1 Doel en vraagstelling van het onderzoek 13
2.2 Normenkader voor het onderzoek 14
2.3 Het gebruikte materiaal 14
3 Achtergrond Beheer Openbare Ruimte Maastricht **17**
3.1 IBOR in de gemeente Maastricht 18
3.2 Artikel 213a-onderzoek naar beheer en onderhoud openbare ruimte 19
3.3 Recente ontwikkelingen inzake IBOR 20
4 Bevindingen inzake objectieve kwaliteit **21**
4.1 Ambitieniveau 21
4.2 Gegevens over de feitelijke kwaliteit 25
4.3 Bevindingen in relatie tot gestelde normen 29
5 Bevindingen inzake subjectieve kwaliteit **31**
5.1 Ambitieniveau inzake subjectieve kwaliteit 31
5.2 Bevindingen inzake subjectieve kwaliteitsniveau 34
5.3 Bevindingen in relatie tot de gestelde normen 38
6 Informatievoorziening aan de Raad **40**
7 Conclusies en aanbevelingen **41**
8 Bestuurlijke reactie **45**
9 Nawoord **49**
10 Bronnen **51**
11 Gesprekken **53**

RekenKamer
MAASTRICHT

Samenvatting

Inleiding

In 2009 heeft de Rekenkamer Maastricht besloten de kwaliteit van de openbare ruimte in Maastricht te onderzoeken. Voor burgers is een schone en goed onderhouden openbare ruimte van groot belang. De gemeente besteedt bijna 10% van de beschikbare publieke middelen aan deze kerntaak van het lokaal bestuur. Dit maakt het onderwerp relevant voor rekenkameronderzoek met als onderzoeksvraag:

Hoe doeltreffend is de gemeente in het beheer van de openbare ruimte?

De onderscheiden deelvragen waren:

1. Wat is het objectief vastgestelde kwaliteitsniveau van de openbare ruimte?
2. Hoe ervaren inwoners en bezoekers van Maastricht de kwaliteit van de openbare ruimte (subjectief kwaliteitsniveau)?
3. Hoe is de raad geïnformeerd over de resultaten en eventuele wijzigingen van het beleid?

De rekenkamer richt zich met name op die aspecten van de openbare ruimte die de burger direct raken. Het onderzoek is daarom toegespitst op de woonbuurten en de binnenstad. Daarbij is gekeken naar het onderhoud van de openbare ruimte; inrichting en gebruik van de openbare ruimte zijn buiten beschouwing gelaten. In het onderzoek is enkel gebruik gemaakt van documentatie en materiaal dat binnen de gemeentelijke organisatie voorhanden was, aangevuld met enkele interviews met de betrokken ambtenaren. Het Beleidsplan Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) uit 2003 is een belangrijk startpunt in het onderzoek. Andere belangrijke documenten zijn een interne audit (ex artikel 213a Gemeentewet) van het beheer van de openbare ruimte uit 2008 en de notitie ‘Herijking beleid IBOR 2010-2013’die in juni 2009 door de raad is besproken en vastgesteld.

Het gehanteerde normenkader staat op de volgende pagina:

Onderzoeksitem	Gehanteerde normen
Objectief kwaliteitsniveau	1. Het ambitieniveau voor de kwaliteit van de openbare ruimte is vastgesteld op basis van een algemeen geaccepteerde standaard (CROW-normen of vergelijkbaar) 2. De kwaliteit van de openbare ruimte wordt op systematische, betrouwbare en valide wijze gemeten 3. De kwaliteit van de openbare ruimte voldoet aan de gemeentelijk vastgelegde ambitieniveaus 4. De kwaliteit van de openbare ruimte in Maastricht is minimaal op hetzelfde niveau als in vergelijkbare gemeenten (benchmark)
Subjectief kwaliteitsniveau	1. Voor de subjectieve kwaliteit zijn concrete ambitieniveaus vastgesteld 2. Het oordeel van de inwoners en bezoekers van Maastricht over de kwaliteit van de openbare ruimte wordt op representatieve, betrouwbare en valide wijze gemeten 3. De subjectieve kwaliteit van de openbare ruimte voldoet aan de vastgestelde ambitieniveaus 4. De subjectieve kwaliteit van de openbare ruimte is minimaal op hetzelfde niveau als in vergelijkbare gemeenten (benchmark)

Objectieve kwaliteit

De ambitieniveaus en bijbehorende maatstaven zijn vastgelegd in het Beleidsplan IBOR en de bijbehorende Kwaliteitscatalogus en door de Raad vastgesteld. Bij die besluitvorming door de Raad in 2003, en ook tijdens de looptijd van het Beleidsplan zijn zowel de ambities als de maatstaven op onderdelen aangepast. Deze aanpassingen zijn echter niet goed gedocumenteerd.

De gemeente toetst niet systematisch op de in het Beleidsplan IBOR gestelde ambities. Er worden geen reguliere onafhankelijke (expert)metingen uitgevoerd, aan de hand van de gestelde ambities. Het enige instrument dat enigszins in de buurt komt, is de Buurtmonitor openbare ruimte, die door bewoners wordt uitgevoerd. Een behoorlijk aantal Maastrichtse buurten heeft echter niet mee gedaan aan de Buurtmonitor in 2005 (48% van het totaal aantal) en in 2008 (47%). Hierdoor zijn de uitkomsten niet representatief voor de hele stad. Daarnaast verricht de gemeente diverse andere benchmarks en inspecties naar de kwaliteit van de openbare ruimte. Deze bieden belangrijke informatie over de kwaliteit van bepaalde aspecten van de openbare ruimte maar leggen geen relatie met de in het Beleidsplan IBOR gestelde kwaliteitsambities.

Omdat de ambities en bijbehorende maatstaven niet duidelijk zijn vastgelegd en er niet systematisch op wordt getoetst, is het niet goed mogelijk om vast te stellen of de ambities worden gehaald. Dat gezegd

hebbend kan uit de Buurtmonitor 2005 en 2008 worden afgeleid dat de kwaliteit in de periode 2005-2008 er over de gehele linie enigszins op achteruit is gegaan.

Subjectieve kwaliteit
In de beleidsdocumenten zoals het Beleidsplan IBOR ontbreken concrete ambitieniveaus inzake de tevredenheid over de openbare ruimte voor zowel bewoners als bezoekers. Hoewel de tevredenheid van bewoners en bezoekers een belangrijk beleidsuitgangspunt is, blijft dit beperkt tot algemene beleidsuitspraken. Specifieke doelstellingen die voor aansturing van de beleidsuitvoering worden gebruikt ontbreken. In de jaarlijkse programmabegroting (tot 2010) zijn wel enkele ambities vastgelegd.

De tevredenheid van de inwoners wordt in de Buurtpeilingen gemeten, op een betrouwbare en representatieve wijze. De validiteit (meet je wat je wilt meten?) van de Buurtpeiling is beperkt, omdat de vragen over de openbare ruimte niet altijd eenduidig zijn. De uitkomsten zijn daarmee niet goed bruikbaar voor de planning en aansturing van het beheer. Op basis van de Buurtpeilingen kan worden vastgesteld dat de ambities uit de programmabegroting in 2006 wél, maar in 2008 niet worden gehaald.

Voor het vaststellen van de tevredenheid van bezoekers ontbreekt een gedegen en representatieve onderzoekssystematiek.

Conclusies over kwaliteit
Uit de beschikbare meetgegevens leidt de rekenkamer af dat de kwaliteit van de openbare ruimte in Maastricht over de onderzochte periode 2004-2010 op een acceptabel en redelijk stabiel niveau is. In de periode 2003-2005 is de kwaliteit gestegen; na 2005 is sprake van een stabilisering met op sommige punten een lichte terugval. Dit resultaat is deels bewerkstelligd door het uitstellen van (groot) onderhoud van met name wegen, en het hiervoor bestemde budget aan te wenden voor het beheer. Bij de herijking in 2009 is vastgesteld dat bij gelijkblijvend beleid (en middelen) de kwaliteit van de openbare ruimte verder zal afnemen.

Informatievoorziening aan de Raad
In 2003 heeft de Raad ingestemd met het ambitieuze Beleidsplan IBOR, maar niet alle daarbij behorende financiële middelen ter beschikking gesteld. Efficiencymaatregelen zouden moeten zorgen dat het basiskwaliteitsniveau toch in de hele stad gehaald zou gaan worden. Pas vanaf 2008 wordt in de MARAP's gerapporteerd over ontstane onderhoudsachterstanden. In 2009 wordt de balans opgemaakt en wordt de Raad gevraagd in te stemmen met een herijking van het beleid.

Aanbevelingen
Op basis van haar bevindingen komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1	*Actualiseer belangrijke beleidsdocumenten*
Aanbeveling 2	*Bepaal waar klant- en buurtgericht werken daadwerkelijk meerwaarde heeft*
Aanbeveling 3	*Het ingezette instrumentarium voor klant- en buurtgericht werken vraagt om versterking*
Aanbeveling 4	*Zorg voor betere managementinformatie*

Aanbeveling 5 Zorg voor meer benchmarks

In zijn bestuurlijke reactie plaatst het gemeentebestuur een aantal kanttekeningen bij de conclusies, maar neemt het merendeel van de aanbevelingen over. Het College is van mening dat het rapport zal bijdragen aan een verbetering van het beheer van de openbare ruimte, en dat stemt de rekenkamer tot tevredenheid.

1 Aanleiding voor het onderzoek

Zorg voor de openbare ruimte is een basistaak van de gemeente. De openbare ruimte is de buitenruimte die voor iedereen toegankelijk is, met name wegen, groen en water. Meer concreet gaat het om zaken als de straten en stoepen, parkeerplaatsen, speelplekken, plantsoenen en parken. De wijze waarop de gemeente deze basistaak uitvoert, raakt alle bewoners en bezoekers van de stad in meer of mindere mate.

Een schone, veilige en goed onderhouden openbare ruimte is een belangrijk aspect van een leefbare woonomgeving. Vuil op straat is één van de grootste ergernissen van Nederlanders[1]. Ook in Maastricht behoren slecht onderhoud van groenvoorzieningen, zwerfvuil en hondenpoep tot de meest genoemde problemen door Maastrichtenaren[2].

De gemeente Maastricht heeft voor het beheer en het onderhoud van de openbare ruimte in 2010 ruim €43 miljoen begroot[3]. Daarmee wordt 9,5% van de gemeentelijke begroting voor de openbare ruimte gebruikt. Het is dus ook een onderwerp van groot financieel belang. Om de zorg voor de openbare ruimte vorm te geven is in 2003 het Beleidsplan Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) door de gemeenteraad vastgesteld. In 2008 is dit beleid onderwerp geweest van een interne audit (ex artikel 213a Gemeentewet) en in 2009 bleek een financiële herijking van het beleid, dat zijn oorsprong in 2003 vindt, noodzakelijk vanwege oplopende tekorten.

Om bovengenoemde redenen - belangrijke kerntaak lokaal bestuur, groot maatschappelijk en financieel belang - heeft de Rekenkamer Maastricht besloten te onderzoeken of de openbare ruimte in Maastricht schoon is en goed wordt onderhouden. Anders gezegd: de rekenkamer wil onderzoeken of de gemeente Maastricht doeltreffend is in het schoonhouden en het onderhouden van de openbare ruimte.

Tijdens de voorbereiding van dit onderzoek heeft de gemeenteraadsfractie van de PvdA (d.d. 6 juli 2009[4]) de rekenkamer verzocht om onderzoek te doen naar de oorzaken van het tekort waarover het gemeentebestuur in juni 2009 in een Herijkingsnotitie heeft gerapporteerd aan de raad, en daarbij aandacht te besteden aan de vraag of het beheer in de uitvoering en aansturing wel effectief en efficiënt gebeurt en of de Raad wel adequaat, tijdig en volledig is geïnformeerd. De Rekenkamer Maastricht richt dit onderzoek primair op de doeltreffendheid (effectiviteit) van het beleid. Daarbij staat de rekenkamer ook expliciet stil bij de wijze waarop de Raad is geïnformeerd over de staat van onderhoud van de openbare ruimte. Doelmatigheid (efficiency) van de uitvoering is geen onderwerp van onderzoek.

---

[1] *Zo blijkt uit (rekenkamer)onderzoek elders in het land.*
[2] *Uitkomst Buurtpeilingen 2004, 2006 en 2008.*
[3] *Programmabegroting 2010.*
[4] *Dit verzoek van de PvdA-fractie is per mail ontvangen.*

RekenKamer
MAASTRICHT

2 Doel en aanpak van het onderzoek

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de doeltreffendheid van het beheer van de openbare ruimte in Maastricht, ofwel het resultaat van de zorg voor de openbare ruimte. Het onderzoek beperkt zich tot het aspect onderhoud; inrichting en gebruik van de openbare ruimte zijn buiten beschouwing gelaten. Hierbij richt de rekenkamer zich op woonbuurten (het zgn. woonmilieu) en de binnenstad. Bepaalde onderdelen van de openbare ruimte – denk aan onder meer rioleringen, openbaar water - zijn buiten beschouwing gelaten, of komen slechts zijdelings aan de orde. Gekozen is voor de onderdelen die burgers direct raken en die zichtbaar zijn voor burgers.

Het resultaat van de zorg voor de openbare ruimte wordt vanuit twee invalshoeken bekeken: hoe beoordeelt de burger de kwaliteit van de openbare ruimte (de subjectieve kwaliteit), en wat is de gemeten kwaliteit (de objectieve kwaliteit)?

De rekenkamer zal zich bij het vaststellen van de kwaliteit baseren op de documenten die binnen de gemeentelijke organisatie voorhanden zijn. De kwaliteit zal worden afgezet tegen de vastgestelde ambitieniveaus en, daar waar mogelijk, tegen de relevante benchmark. De wijze waarop het resultaat tot stand komt (de doelmatigheid) is geen onderwerp van onderzoek.

2.1 Doel en vraagstelling van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is een oordeel te geven over de prestaties van de gemeente Maastricht bij het beheer van de openbare ruimte in woonbuurten en in de binnenstad. Hierbij gaat het om de effecten van het beheer van de openbare ruimte: wat zien we daarvan op straat en hoe ervaren de inwoners van Maastricht dit?

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Hoe doeltreffend is de gemeente in het beheer van de openbare ruimte?

Deze centrale onderzoeksvraag kan worden gesplitst in de volgende subvragen:

I. Wat is het objectief vastgestelde kwaliteitsniveau van de openbare ruimte?
II. Hoe ervaren inwoners en bezoekers van Maastricht de kwaliteit van de openbare ruimte (subjectief kwaliteitsniveau)?
III. Hoe is de raad geïnformeerd over de resultaten en eventuele wijzigingen van het beleid?

De gemeente Maastricht kent sinds 2003 IBOR, Integraal Beheer Openbare Ruimte. Bij de beantwoording van de onderzoeksvraag is in eerste instantie, maar niet uitsluitend, naar het IBOR-beleid gekeken. Daar waar het beheer van de openbare ruimte ook op grond van ander(e) beleid(sstukken) wordt uitgevoerd, worden die ook in het onderzoek betrokken. De periode waarop het onderzoek zich richt loopt van 2003 tot eind 2009.

2.2 Normenkader voor het onderzoek

De Rekenkamer Maastricht hanteert voor dit onderzoek het volgende normenkader:

Onderzoeksitem	Gehanteerde normen
Objectief kwaliteitsniveau	5. Het ambitieniveau voor de kwaliteit van de openbare ruimte is vastgesteld op basis van een algemeen geaccepteerde standaard (CROW-normen of vergelijkbaar) 6. De kwaliteit van de openbare ruimte wordt op systematische, betrouwbare en valide wijze gemeten 7. De kwaliteit van de openbare ruimte voldoet aan de gemeentelijk vastgelegde ambitieniveaus 8. De kwaliteit van de openbare ruimte in Maastricht is minimaal op hetzelfde niveau als in vergelijkbare gemeenten (benchmark)
Subjectief kwaliteitsniveau	5. Voor de subjectieve kwaliteit zijn concrete ambitieniveaus vastgesteld 6. Het oordeel van de inwoners en bezoekers van Maastricht over de kwaliteit van de openbare ruimte wordt op representatieve, betrouwbare en valide wijze gemeten 7. De subjectieve kwaliteit van de openbare ruimte voldoet aan de vastgestelde ambitieniveaus 8. De subjectieve kwaliteit van de openbare ruimte is minimaal op hetzelfde niveau als in vergelijkbare gemeenten (benchmark)

2.3 Het gebruikte materiaal

In de voorbereidende fase van het onderzoek zijn beleidsstukken over het beheer van de openbare ruimte opgevraagd en bestudeerd. In die fase is ook een informatief gesprek gevoerd met twee medewerkers van de afdeling Audit & Control van de gemeente, om meer inzicht te krijgen in het in 2008 afgeronde onderzoek (ex art. 213a Gemeentewet) naar het beheer van de openbare ruimte.
Bij aanvang van het onderzoek is een gesprek gevoerd met de sectormanagers Ruimte en Stadsbeheer en de manager bedrijfsvoering van de Sector Ruimte. Op grond van dat gesprek zijn aanvullende documenten opgevraagd en ontvangen. Vervolgens zijn met diverse medewerkers van de gemeente gesprekken gevoerd, om meer duidelijkheid te krijgen over het verkregen materiaal. In de laatste fase van het onderzoek is nogmaals met het management van de sector Ruimte gesproken, om de voorlopige bevindingen te

bespreken en te toetsen aan de aanbevelingen van de artikel 213a-audit en het daaruit voortvloeiende verbeterplan.

Voor een compleet overzicht van gebruikte documenten en gevoerde gesprekken wordt naar de bijlagen verwezen.

RekenKamer
MAASTRICHT

3 Achtergrond Beheer Openbare Ruimte Maastricht

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de zorg voor de openbare ruimte inhoudt. Daarbij kijkt de rekenkamer met name naar het in 2003 door de Raad goedgekeurde Beleidsplan Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR). Dit plan hield een wezenlijke beleidsverandering in: van een sector- en inspanningsgerichte aanpak moest worden overgegaan naar een klant- en resultaatgerichte aanpak. Hierdoor zou de burger meer kwaliteit van de openbare ruimte moeten ervaren.

Definitie en kwaliteit openbare ruimte
Openbare ruimte is te omschrijven als de buitenruimte die voor iedereen toegankelijk is. Het begrip openbare ruimte omvat diverse onderdelen, zoals wegen, groen en water. Daarbinnen zijn afzonderlijke functies te onderscheiden, zoals verhardingen voor het verkeer, speelplekken, parkeerplaatsen of plantsoenen en parken. Als het gaat om de kwaliteit van de openbare ruimte en de zorg daarvoor is er sprake van drie aspecten:

1. de inrichting: welke functie is er in de desbetreffende openbare ruimte gerealiseerd?
2. het beheer en onderhoud: hoe wordt de inrichting verzorgd en hoe wordt dit gecontroleerd?
3. het gebruik: hoe en waarvoor wordt de ruimte gebruikt?

Beheer en onderhoud van de openbare ruimte
Gemeenten bepalen zelf wanneer onderhoud van de openbare ruimte noodzakelijk is. Hierbij is slechts in beperkte mate sprake van (landelijke) regelgeving. Zo is er landelijke regelgeving voor de veiligheid van speeltoestellen en bepaalt de Gemeentewet dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor het onderhoud van de gemeentelijke wegen. In deze wet zijn echter geen nadere kwaliteitseisen of normen opgenomen voor beheer en onderhoud. Wel heeft het CROW (een landelijk kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte) een landelijk meet- en waarderingssysteem ontwikkeld voor het beheer van de openbare ruimte. Hierin zijn kwaliteitsnormen en kwaliteitsniveaus opgenomen. De meeste gemeenten (zo ook Maastricht) werken met de CROW-normen en hebben deze normen opgenomen in kaderstellende beleidsnota's en handboeken voor het onderhoud van de openbare ruimte.

Organisatie en taakverdeling binnen de gemeentelijke organisatie
De taakverdeling binnen de ambtelijke organisatie is sinds 2005 ingrijpend gewijzigd door de start van het gemeentebrede programma De Uitdaging, dat ingrijpende veranderingen in de strategie, structuur en cultuur van de gemeentelijke organisatie beoogde. Voor het beheer van de openbare ruimte heeft dit tot gevolg gehad dat er een organisatorische scheiding is aangebracht tussen de ambtelijk opdrachtgever, te weten de Sector Ruimte, en de ambtelijk opdrachtnemers: de sector Stadsbeheer voor het actief beheer van de openbare ruimte; het Ontwikkelingsbedrijf Maastricht (OBM) voor vervangingsinvesteringen; en de sector Vergunnen Toezicht en Handhaven (VTH) voor wat het passief beheer wordt genoemd. Het proces van onderscheiden en vastleggen van deze rollen in termen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden is gecompliceerd en is nog steeds in ontwikkeling[5].

[5] *Zie bijvoorbeeld de constateringen hierover in de interne audit (ex artikel 213a Gemeentewet) over het beheer van de openbare ruimte die in 2008 is verschenen (p.6).*

3.1 IBOR in de gemeente Maastricht

In de Programmabegroting 2008 van de gemeente Maastricht staat onder Programma 13 'Beheer openbare ruimte' (p.139):

> *De bijdrage die de gemeente aan een leefbare stad wil leveren op het terrein van beheer openbare ruimte is verwoord in het in 2003 vastgestelde beleidsplan IBOR (integraal beheer openbare ruimte).*

Al in de in 1999 opgestelde Stadsvisie 2010 is aangeduid dat het beheer van de openbare ruimte in Maastricht zal moeten veranderen van een overwegend technisch en sectoraal georiënteerde naar een meer integrale benadering. De mening van de burgers en bezoekers van Maastricht moet daarin een belangrijke plaats krijgen.

In het in 2002 opgestelde Beleidsplan IBOR wordt deze Stadsvisie in detail uitgewerkt voor het beheer van de openbare ruimte voor de periode 2004-2011. Dit beleidsplan moet zorgen voor een gedeelde visie op de kwaliteit en het beheer van de openbare ruimte. Het beleidsplan markeert een wijziging in het aansturen van het beheer: van een technisch, sectoraal en inspanningsgeoriënteerde beheersstructuur naar een buurt- en klantgerichte beheersstructuur. Daarnaast bevat het Beleidsplan concrete kwaliteitscriteria en ambities op buurtniveau. Belangrijk onderdeel van het Beleidsplan zijn voorstellen om met extra investeringen bepaalde achterstanden in beheer en onderhoud in te lopen, om zo voor heel Maastricht de basiskwaliteit schoon, heel en veilig te realiseren.

De gemeenteraad heeft het Beleidsplan IBOR begin 2003 vastgesteld. Van de gevraagde extra € 7,5 miljoen per jaar om de achterstanden weg te werken (de 'inhaalslag') is € 3,3 miljoen per jaar door de raad gehonoreerd[6]. Later is het budget verhoogd met nog eens € 2,4 miljoen per jaar, om de areaaluitbreiding door nieuwe stadsuitbreidingen (o.a. Céramique, Hazendans en Vroendael) te dekken.

Beheer wordt in het Beleidsplan IBOR van 2003 opgevat als het samenstel van maatregelen voor dagelijks en groot onderhoud; daarin zijn nadrukkelijk begrepen maatregelen zoals vervanging, reconstructie en herinrichting, als ook maatregelen op het gebied van regulering en toezicht. Deze uiteenlopende maatregelen worden in het beleidsplan beschreven in drie verschillende lagen, te weten:
1. Onderhoudslaag: maatregelen voor het dagelijks en routinematig onderhoud;
2. Projectenlaag: groot onderhoud, rehabilitatie, revitalisering, reconstructies en (her)inrichtingen;
3. Regulerings- en toezichtlaag: maatregelen om de kwaliteit van de openbare ruimte te sturen.

Tegelijk met het Beleidsplan IBOR is een Kwaliteitscatalogus ingevoerd, waarin de kwaliteit van de openbare ruimte in concrete maatstaven (met foto's) voor de diverse onderdelen van de openbare ruimte is uitgewerkt. De wijze waarop deze Kwaliteitscatalogus ingezet wordt om de doeltreffendheid van het beleid te onderzoeken is onderdeel van dit onderzoek.

---

[6] *Het betreft hier dus een eenmalige structurele verhoging van het budget met € 3,3 miljoen per jaar.*

3.2 Artikel 213a-onderzoek naar beheer en onderhoud openbare ruimte

Tussen oktober 2007 en maart 2008 heeft de gemeente Maastricht een interne audit (ex art. 213a Gemeentewet)[7] uitgevoerd naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, in het bijzonder het Beleidsplan IBOR en Groen[8]. In september 2008 is de bestuurlijke rapportage door het College vastgesteld. Het onderzoek komt tot de volgende conclusies:

1. *Met de vaststelling van het Beleidsplan IBOR en de bijbehorende Maastrichtse Kwaliteitscatalogus en het ambitieniveau 'basis' (op sommige plekken: aandacht) in 2009 (later: 2011) stelde de Raad in 2003 een helder, duidelijk beleidskader vast voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. De gemeente Maastricht was daarmee een voorhoedegemeente.*
2. *Op het moment dat het Beleidsplan IBOR werd vastgesteld was de organisatie lang niet klaar voor de uitvoering: er werd niet systematisch gestuurd op kwaliteit en kosten in samenhang, buurt- en klantgericht werken stond nog in de kinderschoenen enz.*
3. *Sinds 2003 heeft de organisatie belangrijke stappen gezet, onder meer in het werken met gebiedsgebonden teams, met het buurt- en klantgericht werken en met de beheersystemen.*
4. *Er wordt veelal gemanaged vanuit vakmanschap, jarenlange ervaring en betrokkenheid bij de stad. Dit menselijk kapitaal is uiterst waardevol voor de gemeente en mag onder geen beding verloren gaan.*
5. *De gemeente beschikt over verschillende bronnen die iets zeggen over de ontwikkeling van de onderhoudskwaliteit van de openbare ruimte, nl. beheersystemen (technische inspecties door deskundigen), de buurtmonitor openbare ruimte, de stads/buurtpeilingen, de buurtschouwen, de meldingen bij het klantenmeldpunt en de aansprakelijkheidsstellingen. Geen van die bronnen geeft op zichzelf een valide, betrouwbaar en representatief beeld van de integrale kwaliteitsontwikkeling. De informatie uit de verschillende bronnen wordt op dit moment niet gecombineerd tot managementinformatie over de kwaliteitsontwikkeling waarmee deze ontwikkeling kan worden gemonitord en gestuurd. Om deze te maken zouden inhoudsdeskundigen en automatiseerders eenmalig moeten nagaan hoe verschillende indicatoren uit de beschikbare bronnen op een betekenisvolle manier met elkaar in verband kunnen worden gebracht; daarna zouden managementrapportages in beginsel periodiek geautomatiseerd kunnen worden gegenereerd.*
6. *Uit elke bron is door de auditor een 'ruw' beeld van de ontwikkeling van de onderhoudskwaliteit gereconstrueerd. Deze beelden zijn niet altijd eenduidig en soms onderling tegenstrijdig. Desalniettemin geven ze wel een indicatie voor de ontwikkeling van de onderhoudskwaliteit, namelijk dat de onderhoudskwaliteit van de openbare ruimte in de periode 2003 tot 2006 gelijk is gebleven of licht verbeterd.*
7. *Financiële gegevens kunnen slechts op een hoog aggregatieniveau in verband worden gebracht met gegevens over de kwaliteit.*
8. *De uitvoeringsorganisatie kan naar overtuiging van de auditor nog winnen aan efficiëntie als het vakmanschap en de betrokkenheid van de medewerkers beter worden ondersteund door a) systematische benutting van de beheersystemen en b) systematisch periodieke managementinformatie. Door middel van de managementinformatie kunnen de professionals in de uitvoering ook directie en bestuurders een beter inzicht geven in de opgaven waar zij voor staan en de resultaten die zij bereiken.*

Het rapport bevat daarnaast ook aanbevelingen van de auditor. Uit de bestuurlijke rapportage van september 2008 blijkt dat het College de aanbevelingen ondersteunt. Het College stelt dat inmiddels een verbeterplan[9] is opgesteld en dat de eerste resultaten zichtbaar zijn.

---

7 Gemeente Maastricht, Beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Organisatie, Beleidsplan IBOR en Groenvoorzieningen. Een audit ex art. 213a Gemeentewet. Bestuurlijke rapportage, september 2008.
8 Gemeente Maastricht, Beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Organisatie, Beleidsplan IBOR en Groenvoorzieningen. Een audit ex art. 213a Gemeentewet. Bestuurlijke rapportage, p.2.
9 Gemeente Maastricht, Verbeterplan beheer en onderhoud van de openbare ruimte, september 2008.

Het auditrapport en het bijbehorende Verbeterplan zijn voor dit onderzoek uiteraard relevante documenten. Met name de conclusies en aanbevelingen die betrekking hebben op de doeltreffendheid van het beleid en de weergave daarvan in managementrapportages zijn in dit onderzoek betrokken.

3.3 Recente ontwikkelingen inzake IBOR

In juni 2009 heeft het College het voorstel 'Herijking beleid IBOR 2010-2013'[10] aan de Raad voorgelegd. Uit dit voorstel blijkt dat er in de IBOR-beleidsperiode onvoldoende middelen waren om het beheer en onderhoud adequaat uit te voeren. Genoemde gronden hiervoor zijn het in 2003 toegekende budget dat lager was dan nodig werd geacht voor het realiseren van de ambities, een te lage indexering en een (beperkt) structureel tekort op met name groen en infrastructuur. Het tekort is in de periode 2004-2009 ondervangen door uitstel van onderhoud aan met name de wegen. De genoemde Herijkingsnotitie omvat een voorstel aan de Raad om enerzijds extra middelen in te zetten om de geconstateerde achterstanden in te lopen, en tevens op enkele onderdelen (met name de groenvoorziening) de in 2003 vastgestelde ambitieniveaus naar beneden bij te stellen. In dezelfde maand heeft de gemeenteraad ingestemd met de voorstellen in de Herijkingsnotitie.

[10] *Gemeente Maastricht, Raadsvoorstel Herijking beleid Integraal Beheer Openbare Ruimte, mei 2009.*

4 Bevindingen inzake objectieve kwaliteit

In dit hoofdstuk worden de bevindingen voor wat betreft de objectieve kwaliteit van de openbare ruimte gepresenteerd (1e deelvraag). In het volgende hoofdstuk komen de bevindingen inzake het subjectieve kwaliteitsniveau aan de orde (2e deelvraag). Tot slot, in hoofdstuk 6, wordt antwoord gegeven op de vraag naar de wijze waarop de gemeenteraad is geïnformeerd.

In het navolgende wordt het verzamelde materiaal gepresenteerd dat dient ter beantwoording van de eerste deelvraag, namelijk:

Wat is het objectief vastgestelde kwaliteitsniveau van de openbare ruimte?

Allereerst wordt beschreven welke ambitieniveaus de gemeente voor zichzelf heeft gesteld voor wat betreft de objectieve kwaliteit van de openbare ruimte (paragraaf 4.1). Vervolgens wordt beschreven of en op welke wijze de gemeente onderzoekt of de gestelde ambitieniveaus worden gehaald (paragraaf 4.2). Tot slot worden deze bevindingen getoetst aan de gestelde normen voor het onderzoek (paragraaf 4.3).

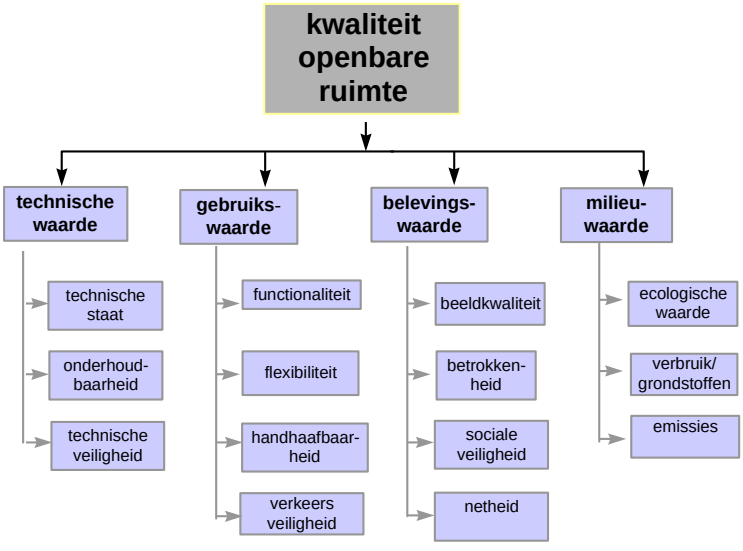
4.1 Ambitieniveau

Het ambitieniveau van de gemeente voor de staat van de openbare ruimte is terug te vinden in verschillende documenten. Het gaat om het Beleidsplan IBOR en de bijbehorende Kwaliteitscatalogus, en de Leidraden die de gemeente sinds 2006 voor diverse onderdelen van de openbare ruimte heeft ontwikkeld. In het navolgende worden de resultaten van deze zoektocht stap voor stap gepresenteerd. Wie snel de resultaten wil weten, moet doorbladeren naar paragraaf 4.3.

1. Beleidsplan IBOR (en Kwaliteitscatalogus)

In dit document uit 2003 wordt de kwaliteit van de openbare ruimte in termen van vier hoofdaspecten van kwaliteit benoemd:

1. technische waarde
2. gebruikswaarde
3. belevingswaarde
4. milieuwaarde.



In het stuk worden voor elk van de onderscheiden milieus (binnenstadsmilieu, woonmilieu, bedrijvenmilieu, mobiliteitsmilieu en randmilieu) de ambtelijke ambities voor de 4 verschillende kwaliteitsaspecten weergegeven. Zowel de situatie in 2003 als de ambities voor de periode 2004-2011 zijn uitgedrukt op een 5-puntsschaal: Onvoldoende-Matig-Basis (of Standaard)-Extra-Bijzonder. Voor de stad als geheel kunnen deze ambities als volgt worden samengevat:

1. De ambitie voor de technische waarde ligt voor de stad gemiddeld op een basisniveau. Voor de binnenstad, winkelvoorzieningen in de buurten en enkele bedrijventerreinen worden extra tot bijzondere niveaus gewenst.
2. De ambitie voor de gebruikswaarde ligt voor de stad gemiddeld op een basis tot extra niveau. Voor de binnenstad, omliggende stedelijke woonbuurten, winkelvoorzieningen in de buurten en delen van bedrijventerreinen worden extra tot bijzondere niveaus gewenst.
3. De ambitie voor de belevingswaarde ligt voor de stad gemiddeld op een basis tot extra niveau. Voor de binnenstad, omliggende stedelijke woonbuurten, enkele woonbuurten, enkele sportcomplexen en groene verbindingszones, winkelvoorzieningen in de buurten en delen van bedrijventerreinen worden extra tot bijzondere niveaus gewenst.
4. De ambitie voor de milieuwaarde ligt voor de stad gemiddeld op een basis tot extra niveau. Voor de buitengebieden en groene verbindingszones, enkele sportcomplexen zijn extra kwaliteitsniveaus gewenst, in de binnenstad daarentegen volstaat men met een matig of basisniveau.

In het Beleidsplan wordt uitgebreid ingegaan op de vraag in hoeverre de kwaliteit van de openbare ruimte in Maastricht op dat moment (2002-2003) voldoet aan de gestelde ambities. De eerste metingen zijn in 2002 en 2003 uitgevoerd door een vijftigtal gemeenteambtenaren gewapend met fototoestellen de straat op te sturen. De verschillen tussen ambities en feitelijke situatie leiden tot de conclusie dat een flinke inhaalslag nodig is om de kwaliteit van de openbare ruimte naar de gewenste ambitieniveaus te tillen.

Een belangrijke constatering hierbij is dat de Raad, door slechts € 3,6 miljoen extra per jaar ter beschikking te stellen, heeft afgezien van deze in het Beleidsplan IBOR genoemde ambities. Uit het bij het Beleidsplan IBOR gevoegde Raadsvoorstel blijkt dat voor deze € 3,6 miljoen extra per jaar slechts het basiskwaliteitsniveau voor de hele stad (behalve de binnenstad) kan worden gegarandeerd. Deze belangrijke bijstelling van de ambitieniveaus is nooit in een definitieve versie van het Beleidsplan IBOR vastgelegd.

Voor specifieke criteria, maatstaven en concrete kwaliteitsbeelden ter invulling van de geformuleerde ambities wordt in het Beleidsplan IBOR verwezen naar een bijbehorende Kwaliteitscatalogus IBOR, bestaande uit Kwaliteitsbeelden en een kwaliteitskostenmodel[11]. De Kwaliteitscatalogus is in 2003 tegelijk met het Beleidsplan IBOR verschenen en ter besluitvorming aan de Raad voorgelegd. De Kwaliteitscatalogus is een omvangrijke losbladige map, waarin voor een twintigtal onderdelen van de openbare ruimte de eerdergenoemde IBOR-kwaliteitsmaatstaven (technische waarde, gebruikswaarde, belevingswaarde, milieuwaarde) met foto's en toelichtingen zijn uitgewerkt ofwel geoperationaliseerd.

De inhoud van de Kwaliteitscatalogus is in de periode 2003-2005 vertaald (althans gedeeltelijk) in de Handleiding Buurtmonitor Openbare Ruimte met bijbehorend beeldenboekje. Die Handleiding wordt gebruikt

[11] *Gemeente Maastricht, Beleidsplan IBOR, p.18.*

om inwoners de staat van de openbare ruimte te laten beoordelen. Bij de vertaling van de Kwaliteitscatalogus in de Handleiding Buurtmonitor moeten enkele kanttekeningen worden gemaakt.

De eerste kanttekening is dat de Handleiding Buurtmonitor en het bijbehorende beeldenboekje slechts een selectie bevatten van de onderdelen die in de IBOR-Kwaliteitscatalogus voorkomen. Een tweede beperking zit in de kwaliteitsmaatstaven die in de Handleiding Buurtmonitor worden gepresenteerd: soms is er slechts keuze uit 2 maatstaven: laag en basis, terwijl de Kwaliteitscatalogus in principe een 5-puntsschaal hanteert. Beide beperkingen zijn aangebracht om de Handleiding zo gebruikersvriendelijk mogelijk te maken.

De derde kanttekening is dat bij het aanpassen van de Handleiding Buurtmonitor Openbare Ruimte op andere maatstaven is overgegaan dan in de Kwaliteitscatalogus zijn gehanteerd. In de jaren dat Maastricht met het IBOR was gestart (2003-2005), begon het landelijk kenniscentrum CROW met de ontwikkeling van normen voor de kwaliteit van de openbare ruimte. De gemeente heeft toen besloten de eigen Kwaliteitscatalogus niet meer te actualiseren, maar over te stappen op de CROW-normen. Zo is de Handleiding Buurtmonitor Openbare Ruimte in de periode 2005-2008 aangepast, door in afwijking van de IBOR-Kwaliteitcatalogus gebruik te maken van de CROW-maatstaven Laag-Basis-Hoog. Ambtelijk is vastgesteld dat de CROW-maatstaven grotendeels overeenstemmen met de oorspronkelijke maatstaven uit het Beleidsplan IBOR. Deze vergelijking met de daaraan verbonden conclusie is niet in een geactualiseerde versie van het Beleidsplan IBOR of een ander beleidsdocument neergelegd en ook niet aan de Raad voorgelegd. De CROW-maatstaven zijn beschikbaar op de website van CROW, maar (nog) niet vertaald of omgezet in een Maastrichtse CROW-Kwaliteitscatalogus. Daar wordt op dit moment (najaar 2009) aan gewerkt door de gemeente. Er is dus geen actuele kwaliteitscatalogus voor de gemeente Maastricht beschikbaar.

Tot slot moet nog worden opgemerkt dat bij de Herijking van het IBOR-beleid in 2009 de ambities voor de kwaliteit van de openbare ruimte op enkele punten naar beneden zijn bijgesteld. Dit geldt met name voor het onderhoud en de kwaliteit van de groenvoorzieningen, en de kwaliteit van de wegen in woonbuurten. Deze aanpassing heeft niet geresulteerd in een geactualiseerde versie van het Beleidsplan IBOR.

Naast Kwaliteitscatalogus en Handleiding Buurtmonitor kent de gemeente een Handboek Openbare Ruimte. Daarin staat: “Het handboek is bedoeld als gids om de kwaliteit van de inrichting van de openbare ruimte te waarborgen, zowel bij realisatie, als bij instandhouding”[12]. Het is bedoeld voor het ontwerp, herinrichting of nieuwe aanleg van elementen in de openbare ruimte. Ontwerpers en uitvoerders (aannemers) moeten zich hieraan conformeren. Het Handboek bevat voor de diverse categorieën van de openbare ruimte specifieke inrichtingseisen. Dit document heeft geen betrekking op het beheer van de openbare ruimte, maar op de inrichting, en valt buiten de scope van dit onderzoek.

2. Leidraden

Sinds 2006 werkt de gemeente met Leidraden voor de diverse onderdelen van de openbare ruimte. Deze documenten worden door de Raad vastgesteld. De Leidraden zijn bedoeld als plannings- en sturingsinstrument voor de ambtelijk opdrachtgever (sector Ruimte). Ze bevatten de wettelijke eisen, de

[12] *Gemeente Maastricht, Handboek Openbare Ruimte, p.9.*

financiële en organisatorische kaders en het staande beleid op een deelterrein van de openbare ruimte. In de Leidraad Groenbeheer (concept) staat het als volgt geformuleerd: “Deze Leidraad is een sturingsdocument waarin de opdrachtgever (sector Ruimte) de ambities en randvoorwaarden formuleert voor het beheer van de gemeentelijke groenvoorzieningen in Maastricht”[13].

Voor de volgende onderdelen bestaan er Leidraden:

- Leidraad Openbare Verlichting 2006-2010
- Leidraad Civiele kunstwerken.

Voor de volgende onderdelen zijn Leidraden in ontwikkeling:

- Leidraad Verkeersregelinstallaties 2010-2014 (concept)
- Leidraad Groenbeheer 2010-2014 (eindconcept)
- Visie Vestingwerken en Walmuren 2010-2014 (dient als Leidraad)
- Leidraad Verhardingen 2011-2015 (concept)
- voor rioleringen is er het Beleidsplan Rioleringen, dat het karakter heeft van een Leidraad.

Hoe verhouden de Leidraden zich tot de in het Beleidsplan IBOR vastgestelde ambities voor de openbare ruimte? Voor wat betreft de ambities en kwaliteitsbeelden wordt in de Leidraden expliciet gerefereerd aan de IBOR-kwaliteitsmaatstaven. Zo bevat de Leidraad Openbare Verlichting 2006-2010 een bijlage waarin de IBOR-maatstaven worden opgesomd en met foto’s (à la de Kwaliteitscatalogus) toegelicht. De gebruikte maatstaven en benamingen komen redelijk goed overeen met die in het Beleidsplan IBOR en de Kwaliteitscatalogus. Dat heeft waarschijnlijk te maken met het tijdstip waarop deze Leidraad is opgesteld: in de periode 2004-2005, dus toen het IBOR net was ingevoerd in Maastricht, en de CROW-normen nog niet beschikbaar waren.

Dit ligt anders voor de (concept-)Leidraad Groenbeheer die in 2009 is opgesteld. Daarin staat: “De beeldsystematiek die gebruikt wordt is afkomstig van de CROW-systematiek: Hoog = A, basis = B en laag = C. (...) Deze heeft CROW in 2006 geïntroduceerd”. En in Bijlage 8 van de Leidraad Groenbeheer vinden we foto’s die voor diverse aspecten van groenbeheer (Bomen, Gras en Gazon, etc.) laten zien wat het kwaliteitsniveau ‘laag’, ‘basis’ en ‘hoog’ in de praktijk inhoudt. Deze 3-puntsschaal wijkt af van de 5-puntsschaal uit het Beleidsplan IBOR.

De Leidraden die er voor verschillende (maar nog niet alle) onderdelen van de openbare ruimte (in ontwikkeling) zijn, hanteren niet dezelfde maatstaven als het Beleidsplan IBOR en de bijbehorende Kwaliteitscatalogus, maar refereren wel voortdurend aan het basisniveau dat volgens het Beleidsplan IBOR voor veel onderdelen van de openbare ruimte in woonbuurten gehaald moet worden. Dat is verwarrend en suggereert meer aansluiting tussen Leidraden en Beleidsplan IBOR dan feitelijk het geval is.

---

[13] *Gemeente Maastricht, Leidraad Groenbeheer (eindconcept), p.9.*

Conclusie
In het Beleidsplan IBOR en bijbehorende Kwaliteitscatalogus uit 2003 zijn gedetailleerde ambitieniveaus en bijbehorende kwaliteitsmaatstaven vastgesteld. Bij de vaststelling van het Beleidsplan door de Raad zijn minder middelen ter beschikking gesteld dan nodig geacht voor de genoemde ambitieniveaus en zijn deze ambitieniveaus voor de hele stad (behalve de binnenstad) naar het basisniveau teruggebracht. Deze belangrijke wijziging is niet in een geactualiseerde versie van het Beleidsplan IBOR of in een ander beleidsdocument vastgelegd. De oorspronkelijke meting in 2003, die is gebruikt om het Beleidsplan IBOR op te baseren, is met behulp van de maatstaven uit de Kwaliteitscatalogus verricht. In de loop van de daaropvolgende jaren is de gemeente overgegaan op andere, vergelijkbare maatstaven, ontwikkeld door het landelijk kenniscentrum CROW. Deze overgang is nergens formeel vastgelegd en ook niet aan de Raad voorgelegd. Er is ook geen actuele Kwaliteitscatalogus met de actuele maatstaven beschikbaar.

4.2 Gegevens over de feitelijke kwaliteit

In deze paragraaf wordt allereerst aangegeven of de in het Beleidsplan IBOR gestelde ambities worden gemeten. Vervolgens worden de overige meetgegevens waarover de gemeente Maastricht beschikt weergegeven.

Buurtmonitor openbare ruimte
De Buurtmonitor openbare ruimte is het enige instrument dat beoogt de in IBOR verwoorde ambities en gestelde kwaliteitsniveaus te toetsen. Het gaat om een toets door inwoners van de Maastrichtse buurten, aan de hand van door de gemeente aangereikte kwaliteitsmaatstaven, gevat in de Handleiding Buurtmonitor Openbare Ruimte.

De gemeente stelt over de Buurtmonitor: “De implementatie van het IBOR-basiskwaliteitsniveau is een proces met als doel het behalen van de 100% norm vanaf het jaar 2010. Het in 2005 ontwikkelde monitoringinstrument wordt gebruikt als hulpmiddel om de groeicurve aan te geven en hierover meer inhoudelijk te rapporteren. In 2008 zal opnieuw een Buurtmonitor worden gehouden om de voortgang van de implementatie van het IBOR basiskwaliteitsniveau te bewaken en eventueel daar waar noodzakelijk bij te sturen”[14].

De Buurtmonitor is in 2002 voor de eerste keer uitgevoerd, maar toen door de gemeente in samenwerking met DHV en niet door de inwoners. De resultaten zijn gebruikt om het Beleidsplan IBOR op te stellen, waarin zowel de toenmalige staat van de openbare ruimte als de ambities voor de periode 2004-2011 zijn vastgelegd. In 2005 en 2008 is de Buurtmonitor nogmaals uitgevoerd, maar nu door een groep inwoners van de buurten. Dit proces wordt georganiseerd door DHV, in opdracht van het Domein SEB, sector Ruimte, Team Beheer. Dit is een omvangrijke klus, waarbij inwoners moeten worden gevonden, geïnstrueerd en begeleid, en waar rapportages per buurt moeten worden opgemaakt.
In de Buurtmonitor wordt gekeken naar 4 onderdelen van de openbare ruimte:

[14] *MARAP-2008-II, p.11.*

1. Verharding: rijbaan/straat, parkeerplaats/parkeerstrook, trottoir/voetpad, fietspad
2. Groen: bomen, gras/gazons, hagen en sierplantsoen, bosplantsoen en struikgewas
3. Meubilair: zitbanken, afvalbakken en afvalcontainers, lantaarnpalen en borden e.d. , speeltoestellen
4. Verzorging: onkruid in verharding, onkruid in groen, zwerfvuil, natuurlijk vuil op verharding, graffiti/beplakking, hondenpoep.

Maatstaven
Voor de beoordeling van de objectieve kwaliteit van de openbare ruimte wordt gebruik gemaakt van de Handleiding Buurtmonitor Openbare Ruimte, waarin wordt gewerkt met de eerder genoemde CROW-indeling Laag-Basis-Hoog. In de rapportage over 2005 (en later in 2008 ook) wordt binnen het meetniveau Basis onderscheid gemaakt tussen Basis-hoog en Basis-laag. Basis-laag wordt als aanduiding gebruikt om aan te geven dat in bepaalde buurten het basisniveau weliswaar wordt gehaald, maar wel dicht tegen het niveau Laag aan zit.

Uitkomsten Buurtmonitor 2005 en 2008
Wat laat de Buurtmonitor Openbare Ruimte in 2005 en 2008 zien?

Buurtmonitor 2005
Voor 2005 zijn er 5 rapportages beschikbaar: voor elk van de vier stadsdelen (Noord-Oost, Zuid-Oost, Noord-West, Zuid-West) en voor de binnenstad. In totaal is 52% van alle Maastrichtse buurten met de Buurtmonitor onderzocht. Dat betekent dat 24 van de 46 buurten zijn meegenomen. Het merendeel van de 22 niet-onderzochte buurten ligt in de stadsdelen Noord-West (10) en Zuid-West (6).
Binnenstad: Over het algemeen scoort het stadsdeel Binnenstad een basiskwaliteitsniveau. Er is sprake van enkele uitschieters in negatieve zin, maar ook in positieve zin. Als het basisniveau uit het Beleidsplan IBOR gelijk is aan dat van de CROW-maatstaven, betekent dit dat de gestelde ambitieniveaus voor de binnenstad voor een deel niet worden gehaald. Met name voor de technische waarde, de gebruikswaarde en de belevingswaarde waren in 2003 voor de binnenstad hogere ambities dan basis-kwaliteitsniveau gesteld.
Noord-Oost: in de rapportage wordt gesteld dat het stadsdeel Noord-Oost over het algemeen een basiskwaliteitsniveau scoort. Maar op alle vier onderdelen van de openbare ruimte (verharding, groen, meubilair en verzorging) zijn er buurten die dit niveau niet halen: qua verharding in een drietal buurten is het oordeel Laag, en op de andere aspecten scoort een aantal buurten Aandacht, wat betekent dat het kwaliteitsniveau tussen Laag en Basis in zit. Er zijn ook uitschieters in positieve zin.
Noord-West: in de rapportage wordt gesteld dat het stadsdeel Noord-West over het algemeen “een laag basis kwaliteitsniveau” scoort. Dat betekent dat het basisniveau veelal niet wordt gehaald, met veel scores tussen Laag en Basis in. Er is wel sprake van verbetering over de gehele linie ten opzichte van 2002. Er zijn ook uitschieters in positieve zin. Bij deze conclusies moet de kanttekening worden gemaakt dat slechts 5 van de 15 buurten in Noord-West in de Buurtmonitor zijn onderzocht.
Zuid-Oost: Over het algemeen scoort het stadsdeel Zuid-Oost een basis kwaliteitsniveau, maar op elk van de vier onderzochte onderdelen zijn er buurten die dit basisniveau niet halen (en voor 1 buurt geldt dit voor alle vier de onderdelen). Er is wel sprake van verbetering over de gehele linie ten opzichte van 2002. Er zijn ook uitschieters naar boven.

Zuid-West: in stadsdeel Zuid-West is in 2005 geen enkele van de 6 buurten onderzocht met behulp van de Buurtmonitor Openbare Ruimte.

Als we ervan uitgaan – en of dat correct is weten we niet - dat de gebruikte CROW-maatstaven vergelijkbaar zijn met die uit het Beleidsplan IBOR, kan uit de Buurtmonitor 2005 worden geconstateerd dat de kwaliteit op de vier onderzochte onderdelen voor ruim de helft van de Maastrichtse buurten over de gehele linie is verbeterd, maar lang niet overal op het gewenste (ambitie)niveau is.

Buurtmonitor 2008

Voor 2008 zijn de resultaten per buurt op de website van de gemeente te vinden. Uit de overkoepelende rapportages voor de stadsdelen blijkt dat in de woonbuurten het gewenste niveau Basis niet overal voor alle onderdelen van de openbare ruimte wordt gehaald. Ongeveer 50% van de onderzochte groenvoorzieningen zit op het niveau Basis-laag (dat in de rapportage weer anders, namelijk 'Basis-onderkant' wordt genoemd), dus aan de onderkant van het basisniveau. Voor de wegen ('verhardingen') geldt dat ongeveer 75% aan de onderkant van het basisniveau, en 13% onder basisniveau zit. Het onderhoudsniveau is tussen 2005 en 2008 over de gehele linie iets gezakt.

Andere rapportages (technische inspecties)

De gemeente voert niet op systematische wijze metingen of inspecties uit waarbij de gestelde ambities (uit het Beleidsplan IBOR of Leidraden) aan de feitelijke situatie worden getoetst. Het enige rapport dat dit wel doet (of lijkt te doen), is een schouw uitgevoerd door Oranjewoud, zes keer in de maanden mei-oktober 2008. (elke maand). In deze schouw wordt voor een beperkt aantal buurten gemeten hoe de kwaliteit is van verharding en verzorging, op een schaal van zeer laag-laag-basis-hoog-zeer hoog. De schouw is neergelegd in een excelbestand; een overkoepelende rapportage die een interpretatie van de metingen bevat, ontbreekt. Een snelle telling leert dat het overgrote deel van de scores 'Basis' of hoger is, maar dat in elke maand een paar procent van de metingen een score 'Laag' of 'Zeer laag' oplevert. Omdat de niveaus deels anders zijn genoemd is onduidelijk of deze 5-puntsschaal vergelijkbaar is met de 5-puntsschaal uit het Beleidsplan IBOR.

Verder worden er met enige regelmaat andere inspecties uitgevoerd, waarbij niet aan de IBOR-ambitieniveaus wordt gerefereerd. Zo worden er voor de verhardingen regelmatig weginspecties uitgevoerd, de laatste (uit 2007)[15] is gebruikt om de IBOR-Herijkingsnotitie mee te onderbouwen (zie het eerdergenoemde DHV-onderzoek in de Bijlagen). Deze inspecties vinden plaats met behulp van "een landelijk vastgestelde en gecertificeerde systematiek van het CROW". DHV laat zien hoe de kwaliteit van de verhardingen is, aan de hand van de meetniveaus 'zeer slecht-slecht-matig-redelijk-goed'. Hoe deze niveaus zich verhouden tot de IBOR-maatstaven is onduidelijk. DHV geeft aan dat de systematiek van CROW "vertaald kan worden naar streefwaarden voor de kwaliteitsverdeling". In een tabel geeft DHV aan of en in

[15] *Getiteld: Overzicht Weginspecties 2004/2007 in 10 IBOR-wijken.*

welke mate de gemeente voldoet aan de 'streefwaarden op basis van de Grontmij-rapportage'. Niet duidelijk is welke streefwaarden dit betreft, en hoe deze zich verhouden tot de IBOR-kwaliteitsmaatstaven. DHV constateert dat de kwaliteit van de verhardingen niet overal aan die streefwaarden voldoet. In de Herijkingsnotitie, waar het DHV-rapport de basis voor levert, trekt het gemeentebestuur de conclusie dat sprake is van achterstallig wegenonderhoud ter hoogte van € 7,4 miljoen[16].

Ook de staat van de bomen wordt regelmatig geïnspecteerd, door middel van een zgn. VTA (Visual Tree Assessment). Het beheerssysteem bevat informatie over de staat van alle bomen in de stad. De resultaten hiervan worden tot op heden niet in een rapportage weergegeven.

Essent doet regelmatig schouwen voor de openbare verlichting. Eventuele rapportages daarvan gaan niet naar de gemeente maar worden direct door Essent verwerkt in onderhoudsplannen e.d.

Daarnaast worden er af en toe onderzoeken of inspecties op ad-hoc basis verricht of uitgezet. Zo heeft DHV in 2008/2009 in opdracht van de gemeente een onderzoek uitgevoerd getiteld 'Second opinion over kosten en kwaliteit verhardingen en groenvoorzieningen', dat is gebruikt om de IBOR-Herijkingsnotitie van juni 2009 te onderbouwen. De resultaten zijn eerder in deze paragraaf besproken.

Benchmarks

Op landelijk niveau bestaan sinds enkele jaren platforms van gemeenten (soms in VNG-verband), die overleggen over zinvolle kengetallen om onderlinge vergelijking mogelijk te maken. Dit zijn langdurige processen, omdat elke gemeente in principe haar eigen kwaliteitseisen en dus kengetallen heeft. Zo is er voor openbare verlichting het platform IGOVV, dat een benchmark openbare verlichting maakt. Voor rioleringen is er het platform Rioned. Voor afval(scheiding) wordt het platform georganiseerd door Senter-Novem, en daar komt ook een jaarlijkse benchmark uit voort. Sinds kort is er ook een platform actief voor parkeren, waar ook Maastricht deel van uitmaakt.

De rekenkamer heeft de recente benchmarks voor afval(scheiding) en openbare verlichting bestudeerd. Hierin wordt Maastricht vergeleken met een aantal andere steden in Nederland, op een groot aantal aspecten van kwaliteit en kosten. In de benchmarks wordt geen directe relatie gelegd met IBOR-maatstaven of CROW-maatstaven voor de staat van de openbare ruimte, zoals die bijvoorbeeld in de Buurtmonitor openbare ruimte worden gehanteerd. Dat heeft ook te maken met de desbetreffende onderdelen van de openbare ruimte: afvalscheiding, openbare verlichting en ook rioleringen en parkeren zijn geen onderdelen die in de Buurtmonitor worden gemeten. Uit de benchmark openbare verlichting 2009 blijkt dat Maastricht het op de meeste aspecten beter dan gemiddeld doet. De benchmark afval laat zien dat Maastricht goed scoort, zowel qua kwaliteit als qua kostenniveau.

---

[16] In Bijlage 4b van de Herijkingsnotitie wordt dit bedrag van € 7,4 miljoen gespecificeerd: € 6 miljoen achterstallig onderhoud per 2007, plus € 0,75 miljoen indexering over 2008 en 2009, plus € 0,65 miljoen geschat achterstallig onderhoud opgelopen in 20o8 en 2009.

Conclusie

Geconstateerd wordt dat de gemeente niet systematisch toetst op de gestelde ambities. Het enige instrument dat enigszins in de buurt komt, is de Buurtmonitor openbare ruimte, die door bewoners wordt uitgevoerd. Er worden geen reguliere onafhankelijke (expert)metingen uitgevoerd, aan de hand van de gestelde ambities. Daar komt bij dat een behoorlijk aantal Maastrichtse buurten niet mee heeft gedaan aan de Buurtmonitor in 2005 (48% van het totaal aantal) en in 2008 (47%). Hierdoor zijn de uitkomsten niet representatief voor de hele stad. Dat gezegd hebbend kan uit de Buurtmonitor 2005 en 2008 worden afgeleid dat de kwaliteit in de periode 2005-2008 er over de gehele linie enigszins op achteruit is gegaan.

De gemeente Maastricht verricht diverse andere benchmarks en inspecties naar de kwaliteit van de openbare ruimte. Deze bieden belangrijke informatie over de kwaliteit van bepaalde aspecten van de openbare ruimte maar leggen geen relatie met de in het Beleidsplan IBOR gestelde kwaliteitsambities.

4.3 Bevindingen in relatie tot gestelde normen

1. Ambitieniveau is vastgesteld

Gestelde norm: Het ambitieniveau voor de kwaliteit van de openbare ruimte is vastgesteld op basis van een algemeen geaccepteerde standaard (CROW-normen of vergelijkbaar)

De rekenkamer constateert dat aan de norm deels is voldaan. De ambitieniveaus en bijbehorende maatstaven zijn vastgelegd in het Beleidsplan IBOR en de bijbehorende Kwaliteitscatalogus en door de Raad vastgesteld. Bij die besluitvorming door de Raad in 2003, en ook tijdens de looptijd van het Beleidsplan zijn zowel de ambities als de maatstaven op onderdelen aangepast. Deze aanpassingen zijn echter niet goed gedocumenteerd.

2. Ambitieniveau wordt gemeten

Gestelde norm: de kwaliteit van de openbare ruimte wordt op systematische, betrouwbare en valide wijze gemeten

De rekenkamer stelt vast dat slechts deels aan de norm wordt voldaan. De belangrijkste reden daarvoor is dat er geen systematische toets op de gestelde ambities wordt gedaan. Het enige instrument dat enigszins in de buurt komt, is de Buurtmonitor openbare ruimte. De Buurtmonitor openbare ruimte is een meting die door inwoners wordt uitgevoerd. Het oordeel van inwoners over de kwaliteit van de openbare ruimte is natuurlijk relevant, maar er zou ook een onafhankelijke (expert)meting moeten plaatsvinden naar de mate waarin de kwaliteit van de openbare ruimte voldoet aan de gestelde ambities. Dat is nu niet het geval. Daar komt bij dat de Buurtmonitor in een behoorlijk aantal Maastrichtse buurten niet is uitgevoerd in 2005 (48%) en in 2008 (47%). Dat maakt de uitkomsten een stuk minder waard.

Verder verricht de gemeente Maastricht diverse andere benchmarks en inspecties naar de kwaliteit van de openbare ruimte. Deze metingen hebben een zekere informatiewaarde, maar het probleem is dat er geen duidelijke relatie is met de gestelde kwaliteitsambities.

3. Kwaliteit voldoet aan ambitieniveau

Gestelde norm: De kwaliteit van de openbare ruimte voldoet aan de gemeentelijk vastgelegde ambitieniveaus

Het antwoord moet tweeledig zijn. Formeel gesproken is niet goed te beoordelen of de gestelde ambitieniveaus worden gehaald. De reden hiervoor is hierboven al gegeven: de gestelde ambitieniveaus en bijbehorende maatstaven zijn niet duidelijk vastgelegd (norm 1) en de metingen zijn niet goed genoeg (norm 2).

Dat gezegd hebbend kan uit de Buurtmonitor 2005 en 2008 worden opgemaakt dat de kwaliteit van de openbare ruimte in de periode 2005-2008 niet is verbeterd, en zelfs iets is verslechterd. Het niveau Basis voor de woonbuurten en het niveau Hoog voor de binnenstad wordt niet overal gehaald. Op veel plaatsen zit de kwaliteit aan de onderkant van het niveau Basis. De looptijd van het Beleidsplan IBOR is met de Herijkingsnotitie tot 2013 verlengd, dus tot die tijd kan nog aan het bereiken van de ambitieniveaus worden gewerkt.

4. Benchmark

Gestelde norm: De kwaliteit van de openbare ruimte in Maastricht is minimaal op hetzelfde niveau als in vergelijkbare gemeenten (benchmark)

Gezien het bij de eerste twee normen gestelde – geen eenduidige ambitieniveaus en geen goede metingen - is het moeilijk het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte in Maastricht objectief vast te stellen en te vergelijken met andere gemeenten. De beschikbare benchmarks, waaruit blijkt dat Maastricht het goed doet, hebben slechts betrekking op enkele onderdelen van de openbare ruimte.

5 Bevindingen inzake subjectieve kwaliteit

In het Plan van aanpak voor dit onderzoek is de tweede deelvraag als volgt geformuleerd:

> **Hoe ervaren de inwoners van Maastricht de kwaliteit van de openbare ruimte (subjectief kwaliteitsniveau)?**

Bij de toelichting op het plan van aanpak gaf de gemeente te kennen dat een aanzienlijk deel van haar inspanningen inzake de openbare ruimte er juist op gericht is om een kwaliteitsniveau te realiseren dat door de bezoekers aan de (binnen)stad wordt gewaardeerd. Het verzoek aan de rekenkamer was om dit aspect bij het onderzoek e betrekken. Om die reden heeft de rekenkamer de tweede deelvraag als volgt geherformuleerd:

> **Hoe ervaren inwoners en bezoekers van Maastricht de kwaliteit van de openbare ruimte (subjectief kwaliteitsniveau)?**

5.1 Ambitieniveau inzake subjectieve kwaliteit

In deze paragraaf worden de gemeentelijke ambities ten aanzien van subjectieve kwaliteit van de openbare ruimte gepresenteerd.

Beleidsplan IBOR

Het Beleidsplan IBOR stelt dat IBOR moet resulteren in **tevreden gebruikers van de openbare ruimte (burgers en bezoekers) en in een verhoging van de leefbaarheid**. Om dit te bereiken benoemt het Beleidsplan IBOR:

- De mening van de burgers en bezoekers van Maastricht moet bij het integrale beheer van de openbare ruimte een belangrijke plaats krijgen;
- IBOR heeft tot doel om tot buurt- en klantgericht werken te komen;
- dit buurtgericht werken is een belangrijk speerpunt bij het bevorderen van de leefbaarheid van de Maastrichtse buurten en het betrekken van de burgers;
- met IBOR wil de gemeente de discussie aangaan met burgers en politiek over de kwaliteit van de openbare ruimte in de stad.

Het Beleidsplan bevat geen (SMART geformuleerde) doelstellingen of ambities ten aanzien van dit subjectieve kwaliteitsniveau. Een uitspraak over tevreden inwoners en bezoekers vereist een nadere specificering om het tot een bruikbare beleidsdoelstelling te maken. Noch in het Beleidsplan IBOR, noch in andere beleidsstukken worden tevredenheid, betrokkenheid en leefbaarheid geoperationaliseerd.

Onder de noemer ‘buurtgericht werken’ wordt in het Beleidsplan IBOR een scala van instrumenten benoemd. Zo kent de gemeente bijvoorbeeld het Sprint overleg. In dit overleg worden kleine klachten en verzoeken

van buurtbewoners direct besproken en indien mogelijk snel afgehandeld (max. investering 5000 €). Hier zijn echter geen ambities uit af te leiden.

Er zijn nog enkele andere documenten waarin de gemeente uitspraken doet over ambities en maatstaven voor de subjectieve kwaliteit van de openbare ruimte. Deze worden hieronder kort samengevat.

Programmabegroting Maastricht

In de Programmabegrotingen tot en met 2009 zijn in hoofdstuk 13 'Openbare ruimte en buurtgericht werken' op een aantal aspecten stadsbrede ambities voor de tevredenheid van de inwoners geformuleerd. Vanaf 2004, het eerste jaar dat de Stads- en Buurtpeiling wordt uitgevoerd, worden de meeste van deze ambities aan de uitkomsten van deze tweejaarlijkse peiling gekoppeld (zie de meest rechtse kolom in onderstaande tabel). Belangrijk zijn met name het oordeel van de inwoners over het onderhoud van de openbare ruimte in hun eigen buurt, en hun tevredenheid over de openbare verlichting, het onderhoud van de wegen en het groenonderhoud. De ambities worden enkel in termen van gelijkblijvende of hogere percentages geformuleerd ('net als in 2006 streven we in 2008 naar 75% tevredenheid over straatverlichting'), zonder koppeling met voorziene beleid(sinspanningen). De oorsprong van deze ambities is in dit onderzoek niet duidelijk geworden.

Overzicht indicatoren	gerealiseerd				Ambitie	
	1999	2001	2004	2006	2008, 2010	Bron**
Oordeel inwoners over leefbaarheid in de eigen woonbuurt	7,4	7,2	7,0	7,0	=	1
Oordeel inwoners over veiligheid in de eigen woonbuurt	7,1	6,8	6,7	6,7	=	1
Waardering inwoners onderhoud openbare ruimte:						
- rapportcijfer onderhoud openbare ruimte eigen woonbuurt	-	-	6,0	6,2	=	1
- schaalscore verloedering*	3,5	4,0	4,6	4,4	=	1
% inwoners (zeer) tevreden over:						
- straatverlichting	82	79	75	75	=	1
- onderhoud wegen	67	72	61	60	+	1
- onderhoud groenvoorzieningen	-	-	47	55	+	1
Aantal aansprakelijkheidsstellingen mbt openbare ruimte#						
- toegewezen				44	=	2
- schikking				14	=	
% inwoners actief om buurt te verbeteren	23	20	17	17	=	1

Claims hebben betrekking op: bestrating, riolering, groen, vegen en verkeersvoorzieningen.
** Bronnen: (1) Stads-, buurtpeiling; herhaling meting 2006 eind 2008; (2) Meting domein SEB, afdeling VIA (3) Meting domein SEB, call center
* Schaalscore: 0=weinig voorkomend; 10=veel voorkomend
--, =, +: indicatorwaarde is lager, gelijk of hoger in vergelijking met vorige gerealiseerde meting.

Bron: programmabegroting 2009

In de begroting 2010 wordt geen ambitieniveau gepresenteerd voor de diverse indicatoren. Ook in het deel over buurtgericht werken zijn geen concrete doelstellingen en ambities ten aanzien van de subjectieve kwaliteit van de openbare ruimte gevonden. Een toelichting hierop ontbreekt.

Indicatoren	1999	2001	2004	2006	2008	Bron**
Oordeel inwoners over leefbaarheid in de eigen woonbuurt	7,4	7,2	7,0	7,0	7,1	1
Oordeel inwoners over veiligheid in de eigen woonbuurt	7,1	6,8	6,7	6,7	6,7	1
Waardering inwoners onderhoud openbare ruimte:						
- rapportcijfer onderhoud openbare ruimte eigen woonbuurt	-	-	6,0	6,2	6,1	1
- schaalscore verloedering*	3,5	4,0	4,6	4,4	4,7	1
% inwoners (zeer) tevreden over:						
- straatverlichting	82	79	75	75	74	1
- onderhoud wegen	67	72	61	60	60	1
- onderhoud groenvoorzieningen	-	-	47	55	51	1
Aantal aansprakelijkheidsstellingen mbt openbare ruimte##						
- toegewezen				44	38	2
- schikking				14	7	
- nog in behandeling				-	10	
% inwoners dat actief de buurt wil verbeteren	23	20	17	17	16	1

Claims hebben betrekking op: bestrating, riolering, groen, vegen en verkeersvoorzieningen.
** Bronnen: (1) Stads-, buurtpeiling; (2) Meting SEB, afdeling VIA (3) Meting SEB, call center
* Schaalscore: 0=weinig voorkomend; 10=veel voorkomend

bron: programma begroting 2010

Buurtbeheerplannen

In het Beleidsplan IBOR wordt gesteld: “Een belangrijke doorontwikkeling van IBOR op tactisch en operationeel niveau is het uitwerken van buurtbeheerplannen. Dit is geheel in de lijn van buurtgericht werken dat Maastricht voorstaat”. De rekenkamer heeft de buurtbeheerplannen bestudeerd om te zien of, en zo ja, hoe hierin de subjectieve kwaliteit is geoperationaliseerd.

Stadsdeelprogramma’s 2009-2010

De rekenkamer heeft de meest recente stadsdeelprogramma’s, zoals door de gemeente gepubliceerd op het internet, bestudeerd in het licht van buurtgericht werken en beheer openbare ruimte. Daarin is geen nadere operationalisering aangetroffen van het ambitieniveau van de subjectieve kwaliteit van de openbare ruimte. Beheer openbare ruimte is geen standaard onderdeel van de buurtagenda zoals gepresenteerd in de Stadsdeelprogramma’s. In de agenda’s voor de verschillende buurten speelt het slechts een bescheiden rol. Over het algemeen zijn het thema’s zoals drugsoverlast, overlast hangjongeren, buurtspecifieke inrichting en ontwikkelingszaken die de agenda bepalen. Bij een beperkt aantal van de 42 buurten heeft een beheersaspect de buurtagenda gehaald. Deze worden hieronder benoemd:

Centrum:
Kommelkwartier: Verloedering[17] van Grote Gracht en Brusselsestraat
Statenkwartier: Onderhoud openbare ruimte
Wyck- Céramique: Onderhoud openbare ruimte Lage Barakken en Bourgognestraat.

[17] *Verloedering in de termen van de buurtagenda heeft slechts deels te maken met de beheersaspecten van de openbare ruimte. Ook gebruiksaspecten spelen hierbij een rol.*

Noordoost:
-

Noordwest:
Caberg: Onderhoud van groenvoorzieningen inclusief speelvoorzieningen
Daalhof: Onderhoud en verloedering openbare ruimte
Malberg: Verloedering
Malpertuis: Onderhoud van groenvoorzieningen inclusief speelvoorzieningen.

Zuidoost:
De Heeg: Onderhoud en beheer van de openbare ruimte
Randwijck: Openbare ruimte: graffiti in onderdoorgang naar Heugemerveld
Scharn: Openbare ruimte: graffiti en bestrating.

Zuidwest:
Biesland: Onderhoud bepaalde wegen.

Leidraden
Na bestudering van de beschikbare leidraden constateert de rekenkamer dat de Leidraden primair gericht zijn op de objectieve kwaliteit per deelgebied en inzake de subjectieve kwaliteit van de openbare ruimte geen specifieke aanknopingspunten bieden.

Conclusie
De rekenkamer constateert dat in het Beleidsplan IBOR geen sprake is van politiek geaccordeerde en SMART geoperationaliseerde ambitieniveaus voor de subjectieve kwaliteit van de openbare ruimte. In de programmabegroting werden tot 2009 wel jaarlijks enkele nagestreefde tevredenheidspercentages vermeld.

5.2 Bevindingen inzake subjectieve kwaliteitsniveau

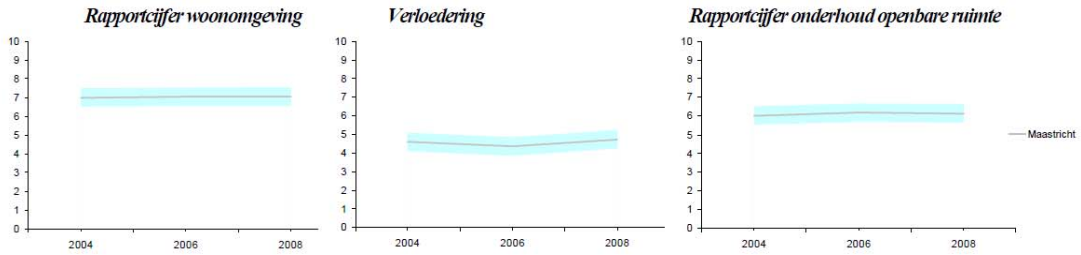
De belangrijkste bevindingen voor wat betreft de tevredenheid van inwoners zijn afkomstig uit de Stads- en Buurtpeilingen. Dit instrument en enkele andere onderzoeken worden hieronder kort benoemd.

Buurtpeilingen -> buurtprofielen
Op de website van de gemeente Maastricht staat: “Het rapport Buurtprofielen Maastricht 2008 is medio 2009 gepubliceerd. De uitkomsten in het rapport zijn gebaseerd op de buurtpeiling die eind 2008 heeft plaatsgevonden onder veertigduizend huishoudens. In de buurtpeiling wordt de tevredenheid gemeten van de bewoners over onder meer wonen, veiligheid en sociaal leefklimaat. Eén van de taken van de gemeente is om de burgers een leefbare omgeving te bieden. De mening van burgers is dan ook cruciaal bij beleidsontwikkeling” .

De Buurtpeiling is in 2004 voor het eerst uitgevoerd en is in 2006 en 2008 herhaald. Omdat deze peilingen voor een groot deel identiek zijn, is het mogelijk om trends zichtbaar te maken[18]. Een groot deel van de vragen is afkomstig van een landelijke vragenlijst die bij diverse gemeentes wordt gehanteerd en die door onderzoeks- en adviesbureau Ecorys in een landelijke rapportage wordt verwerkt (Leefbaarheidsmonitor). Alleen de Buurtpeiling 2008 geeft een beeld van de subjectieve kwaliteit uitgedrukt in een rapportcijfer gegeven door bewoners van Maastricht.

De gemiddelde waardering voor de aspecten woonomgeving, verloedering en onderhoud openbare ruimte in Maastricht wordt hieronder gepresenteerd (tabel 6.1)[19]. De bandbreedte geeft een indicatie van de spreiding van de waardering in de verschillende buurten . Hierbij valt op dat de uitkomsten over de gehele linie min of meer stabiel zijn in de periode 2004-2008. In diverse gesprekken is aangegeven dat de uitkomsten van de Buurtpeiling nauwelijks worden gebruikt voor de planning en sturing van het beheer van de openbare ruimte. Hiervoor zijn meerdere redenen. De in de Buurtpeiling gestelde vragen sluiten volgens de betrokken medewerkers niet goed aan bij de ambities en werkwijze van de gemeente en de uitkomsten zijn niet specifiek genoeg om op te sturen. Sommige vragen zijn voor meerderlei uitleg vatbaar.

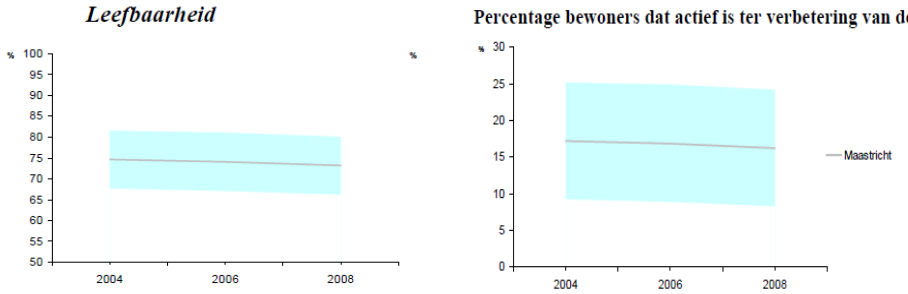
Tabel 5.1 Waardering openbare ruimte in Buurtpeilingen 2004, 2006 en 2008



Leefbaarheid en betrokkenheid laten grotere verschillen per buurt zien, maar voor alle buurten tezamen zijn de verschillen door de tijd heen beperkt (tabel 5.2).

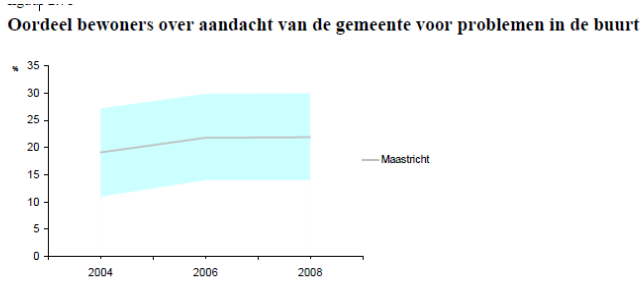
[18] *Buurtprofielen Maastricht 2008, p.9.*
[19] *Voor de aspecten 'woonomgeving' en 'onderhoud openbare ruimte' geld: 0 = zeer slecht, 10 is zeer goed. Voor het aspect 'verloedering' geldt: 0 = weinig voorkomend, 10 is veel voorkomend.*

Tabel 5.2 Leefbaarheid in Buurtpeilingen 2004, 2006 en 2008



In de periode 2004 – 2006 is het oordeel van de bewoners voor de aandacht van de gemeente voor de problemen wat verbeterd. Tussen 2006 en 2008 is dit oordeel gestabiliseerd.

Tabel 5.3 Oordeel over aandacht gemeente in Buurtpeilingen 2004, 2006 en 2008



Afgezet tegen de ambities zoals vastgelegd in de programmabegroting blijkt dat die in 2006 gedeeltelijk zijn gehaald en in 2008 niet zijn gehaald.

Buurtmonitor openbare ruimte

De in het vorige hoofdstuk uitgebreid besproken Buurtmonitoren uit 2005 en 2008 bevatten informatie inzake de kwaliteit van de openbare ruimte. In de Buurtmonitor wordt burgers gevraagd om, na een instructie en aan de hand van gemeentelijke maatstaven, de situatie in de buurt te beoordelen. De Buurtmonitor is daarmee een instrument om tot een objectief oordeel te komen over de kwaliteit van de openbare ruimte, ook al wordt het uitgevoerd door burgers.

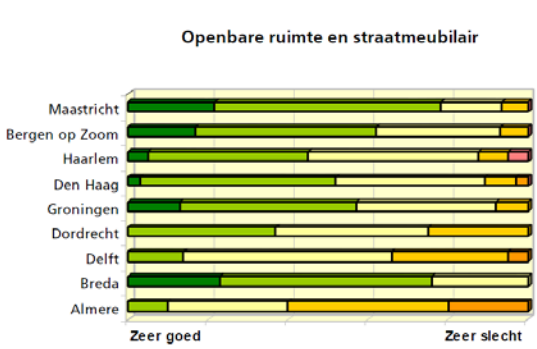
Meldingen

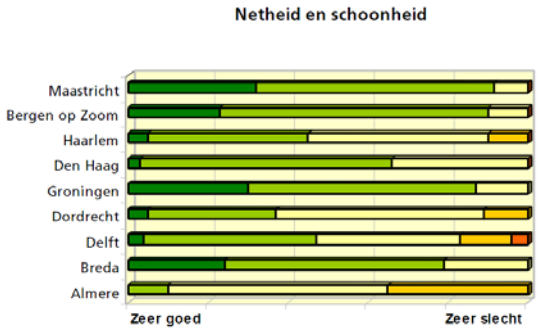
De inwoners van Maastricht kunnen problemen in de openbare ruimte bij de gemeente melden. Via de melddesk komen ze bij de verantwoordelijke ambtenaar terecht, die ze moet afhandelen. Meldingen worden gebruikt voor de operationele aansturing maar niet gezien of gebruikt als een bron voor managementinformatie. De ervaring leert dat het aantal meldingen door incidenten wordt bepaald (zo kan een publicatie in de lokale pers leiden tot een tijdelijke verhoging van het aantal meldingen over een bepaald probleem). Gegevens over tevredenheid over de afhandeling van meldingen worden niet systematisch verzameld.

Onderzoek naar tevredenheid bezoekers Maastricht

De rekenkamer constateert dat de gemeente geen periodiek en structureel onderzoek uitvoert (dan wel laat uitvoeren) naar de subjectieve kwaliteitsbeleving van de openbare ruimte van bezoekers aan de stad. Wel heeft de gemeente in 2007 onderzoek gedaan naar de bereikbaarheid van de (binnen)stad[20].

Er zijn diverse derden die onderzoek uitvoeren onder bezoekers van steden. In dit kader kunnen de *Monitor grenzeloos winkelen 2009* van de Kamer van Koophandel en het Elsevier-onderzoek *Beste winkelstad van Nederland* worden genoemd. Op 9 maart 2009 werd Maastricht door 50 binnenstadsmanagers bezocht die Maastricht op 14 aspecten hebben beoordeeld[21]. Dit laatste levert een positief beeld op voor Maastricht. Hun oordeel over de aspecten op het vlak van de openbare ruimte wordt hieronder, in relatie tot de andere bezochte steden, gepresenteerd:





Uit de beleidsdocumenten blijkt niet dat de gemeente deze studies bij het evalueren en sturen van het beheer van de openbare ruimte betrekt.

Conclusies

De Buurtpeiling is een betrouwbaar en representatief opgezet onderzoek, maar de validiteit van de vragen over de openbare ruimte is niet groot. Wat betreft de openbare ruimte zijn de cijfers in de Buurtpeiling in de onderzoeksperiode 2004-2008 redelijk constant. De in de achtereenvolgende programmabegrotingen nagestreefde tevredenheidspercentages en rapportcijfers zijn in 2006 gedeeltelijk en in 2008 niet gehaald. Geconcludeerd kan worden dat de investeringen in buurtgericht werken en in de communicatie met de inwoners niet hebben geresulteerd in een duidelijke verbetering van het oordeel van de inwoners over de gemeten aspecten. De tevredenheid van bezoekers wordt niet systematisch gemeten.

[20] *Gemeente Maastricht, Bereikbaarheid centrum Maastricht 2007 (nul Meting), september 2007.*
[21] *Deskundigenopinie Maastricht 2009.*

5.3 Bevindingen in relatie tot de gestelde normen

1. Ambitieniveau is vastgesteld

Gestelde norm: Voor de subjectieve kwaliteit zijn concrete ambitieniveaus vastgesteld

Aan de norm wordt niet voldaan. De rekenkamer constateert dat in de beleidsdocumenten zoals het Beleidsplan IBOR concrete ambitieniveaus inzake de tevredenheid over de openbare ruimte voor zowel bewoners als bezoekers ontbreken. Hoewel de tevredenheid van bewoners en bezoekers een belangrijk beleidsuitgangspunt is, blijft dit beperkt tot algemene beleidsuitspraken. Specifieke doelstellingen die voor aansturing van de beleidsuitvoering worden gebruikt ontbreken. In de jaarlijkse programmabegroting (tot 2010) zijn wel enkele ambities vastgelegd. Deze ambities zijn geformuleerd in termen van gelijkblijvende of iets hogere tevredenheidsscores bij diverse peilingen onder inwoners, maar zijn niet gespecificeerd voor buurten of doelgroepen.

2. Tevredenheid wordt gemeten

Gestelde norm: De tevredenheid van de inwoners en bezoekers van Maastricht over de openbare ruimte wordt op representatieve, betrouwbare en valide wijze gemeten

Aan de norm wordt gedeeltelijk voldaan. Voor wat betreft de tevredenheid van de inwoners constateert de rekenkamer dat deze via de Buurtpeilingen op een betrouwbare en representatieve wijze wordt vastgesteld. De validiteit (meet je wat je wilt meten?) van de Buurtpeiling is beperkt, omdat de vragen over de openbare ruimte niet altijd eenduidig zijn. De uitkomsten zijn niet goed bruikbaar voor de planning en aansturing van het beheer.

De rekenkamer constateert dat voor het vaststellen van de tevredenheid van bezoekers een gedegen en representatieve onderzoekssystematiek ontbreekt. Wel zijn er soms derden die de subjectieve kwaliteit van Maastricht met die van andere steden vergelijken. De gemeente betrekt de uitkomsten van deze onderzoeken niet bij het het IBOR-beleid.

3. Tevredenheid voldoet aan ambitieniveau

Gestelde norm: De tevredenheid over de openbare ruimte voldoet aan het hiervoor gemeentelijk vastgestelde ambitieniveau

In het Beleidsplan IBOR ontbreekt een ambitieniveau inzake de tevredenheid over de openbare ruimte voor zowel bewoners als bezoekers. Vanaf 2004 worden in de jaarlijkse programmabegroting de ambities ten aanzien van enkele aspecten van de openbare ruimte geformuleerd en gekoppeld aan de resultaten van de twee jaarlijkse Stads- en Buurtpeiling. In 2006 worden die ambities gedeeltelijk gehaald, in 2008 worden ze niet gehaald.

4. Benchmark

Gestelde norm: De tevredenheid over de openbare ruimte is minimaal op hetzelfde niveau als in vergelijkbare gemeenten (benchmark)

Er kan niet worden vastgesteld of aan de norm is voldaan. De rekenkamer constateert dat de gemeente niet beschikt over onderzoek waaruit blijkt hoe de subjectieve kwaliteit van de openbare ruimte in Maastricht - ofwel de tevredenheid van de inwoners - zich verhoudt tot die in andere met Maastricht vergelijkbare gemeenten. De rekenkamer heeft wel geconstateerd dat de vragen uit de Buurtpeiling deels landelijk gehanteerde vragen zijn en dat hierover ook landelijke rapportages worden gemaakt. Deze benchmarkgegevens spelen geen rol in het gemeentelijk beleid.

6 Informatievoorziening aan de Raad

Op het terrein van de openbare ruimte zijn twee belangrijke beleidsdocumenten vastgesteld door de Raad:

1. Beleidsplan IBOR met bijbehorende Kwaliteitscatalogus in 2003
2. IBOR-Herijkingsnotitie met bijlagen in 2009.

Daarnaast zijn enkele Leidraden aan de Raad voorgelegd, en ook door de Raad vastgesteld.
De rekenkamer constateert dat deze stukken in sommige gevallen nog een conceptstatus lijken te hebben.

Bij de behandeling van het Beleidsplan IBOR in 2003 heeft de Raad het beleidsplan vastgesteld, maar niet het daarvoor benodigde budget ter beschikking gesteld. Van de voor de beschreven ambitieniveaus benodigde extra € 7,5 miljoen per jaar om het gewenste basisniveau te bereiken (de inhaalslag) is € 3,3 miljoen per jaar gehonoreerd. In het Beleidsplan wordt aangegeven dat dit betekent dat het basisniveau minimaal gehaald kan worden, als ook een aantal efficiencymaatregelen wordt getroffen. De rekenkamer constateert dat de ambtelijke organisatie toen al van mening was dat het beschikbaar gestelde budget onvoldoende was om de geformuleerde ambitieniveaus te kunnen halen.

Gedurende de looptijd van het Beleidsplan IBOR (2004-2011) wordt in de begroting en jaarrekening in algemene termen over het beheer van de openbare ruimte en de resultaten gerapporteerd. Vanaf 2008 is in de MARAP's gerapporteerd over de achterstanden in het onderhoud van de openbare ruimte, opgelopen door met name een te lage indexering.

In juni 2009 heeft de verantwoordelijk portefeuillehouder de IBOR-Herijkingsnotitie aan de Raad voorgelegd. Uit deze nota blijkt dat er in de IBOR-beleidsperiode onvoldoende middelen waren om het beheer en onderhoud van de openbare ruimte adequaat uit te voeren. Genoemde gronden hiervoor zijn het in 2003 toegekende budget dat lager was dan benodigd, een te lage indexering en een (beperkt) structureel tekort op met name groen en infrastructuur. Het tekort heeft geleid tot uitstel van onderhoud aan wegen. De genoemde Herijkingsnotitie omvat een voorstel aan de Raad om extra middelen in te zetten om de geconstateerde achterstand in te lopen en de in 2003 vastgestelde ambitieniveaus naar beneden bij te stellen. De Raad heeft hiermee ingestemd.

7 Conclusies en aanbevelingen

Conclusie 1
De kwaliteit van de openbare ruimte is (nog) op niveau

Uit de beschikbare meetgegevens leidt de rekenkamer af dat de kwaliteit van de openbare ruimte in Maastricht over de onderzochte periode 2004-2010 op een acceptabel en redelijk stabiel niveau is. In de periode 2003-2005 is de kwaliteit gestegen; na 2005 is sprake van een stabilisering met op sommige punten een lichte terugval. Dit resultaat is deels bewerkstelligd door het uitstellen van (groot) onderhoud van met name wegen, en het hiervoor bestemde budget aan te wenden voor het beheer. Bij de herijking in 2009 is vastgesteld dat bij gelijkblijvend beleid (en middelen) de kwaliteit van de openbare ruimte verder zal afnemen.

Aanpassingen van IBOR-ambities en -maatstaven gedurende de looptijd van het Beleidsplan bemoeilijken het trekken van conclusies over het al dan niet halen van de doelstellingen voor de *objectieve* kwaliteit. Met die kanttekening kan worden vastgesteld dat de Buurtmonitor 2008 laat zien dat het ambitieniveau Basis voor de woonbuurten en Hoog voor de binnenstad niet overal wordt gehaald. De looptijd van het Beleidsplan IBOR is met de Herijkingsnotitie tot 2013 verlengd, dus tot die tijd kan nog aan het bereiken van de ambitieniveaus worden gewerkt.

Voor de *subjectieve* kwaliteit geldt dat de in de jaarlijkse programmabegroting geformuleerde ambities ten aanzien van diverse tevredenheidspercentages de laatste jaren niet (helemaal) worden gehaald, zo blijkt uit de tweejaarlijkse Stads- en Buurtpeiling. In 2006 wordt een deel van de nagestreefde tevredenheidspercentages gehaald, maar in 2008 niet meer.

Conclusie 2
Doelstellingen c.q. ambities voor de kwaliteit van de openbare ruimte zijn niet eenduidig

Het Beleidsplan IBOR uit 2003 bevat duidelijke en gedetailleerde ambities voor de *objectieve* kwaliteit van de openbare ruimte in Maastricht, met bijbehorende maatstaven. Aanpassingen, zowel van de ambities als de maatstaven, die bij de behandeling van het beleidsplan in de Raad en gedurende de looptijd van het beleid zijn aangebracht, zijn niet in beleidsstukken vastgelegd noch door de raad geaccordeerd. Pas in juni 2009 zijn de opnieuw bijgestelde ambitieniveaus in de Herijkingsnotitie vastgelegd, die vervolgens door de Raad is vastgesteld.

Het Beleidsplan IBOR heeft als doelstelling tevreden gebruikers (inwoners én bezoekers) van de openbare ruimte. Voor deze *subjectieve* kwaliteit noemt het beleidplan geen concrete doelstellingen of ambities. De jaarlijkse programmabegroting bevat die wel voor inwoners, maar slechts voor de stad als geheel. Deze ambities spelen een ondergeschikte rol bij planning en uitvoering van het beheer van de openbare ruimte in de stad.

Conclusie 3
Meting van de kwaliteit van de openbare ruimte is niet bevredigend

De *objectieve* kwaliteit wordt voornamelijk gemeten door de Buurtmonitor openbare ruimte. Hierbij beoordelen buurtbewoners de kwaliteit van hun eigen buurt aan de hand van de gemeentelijke maatstaven. De selectie van buurtbewoners gebeurt door de zgn. buurtkaders en –platforms. Omdat het hen vaak niet lukt voldoende deelnemers te vinden, wordt de Buurtmonitor in veel buurten (bijna de helft) niet uitgevoerd. Daar komt bij dat een periodieke, systematische meting van de objectieve kwaliteit door onafhankelijke deskundigen ontbreekt.

Voor wat betreft de *subjectieve* kwaliteit is er sinds 2004 de tweejaarlijkse Stads- en Buurtpeiling die op betrouwbare en representatieve wijze vaststelt hoe inwoners oordelen over (onder meer) de openbare ruimte. Nadeel van deze peiling is de beperkte validiteit (meet je wat je wilt meten?), omdat de vragen niet altijd eenduidig zijn geformuleerd. De gegevens blijken niet goed bruikbaar voor de planning en aansturing van het beheer van de openbare ruimte. Voor het vaststellen van de tevredenheid van bezoekers ontbreekt een gedegen en representatieve onderzoekssystematiek.

Conclusie 4
Een integraal beeld van de kwaliteit van de openbare ruimte ontbreekt

De gemeente beschikt niet over een integraal beeld van de objectieve kwaliteit van de openbare ruimte. In dat opzicht geldt nog steeds onverkort de conclusie van de artikel 213a-audit uit september 2008:

> *De gemeente beschikt over verschillende bronnen die iets zeggen over de ontwikkeling van de onderhoudskwaliteit van de openbare ruimte (…) Geen van die bronnen geeft op zichzelf een valide, betrouwbaar en representatief beeld van de integrale kwaliteitsontwikkeling. De informatie uit de verschillende bronnen wordt op dit moment niet gecombineerd tot managementinformatie over de kwaliteitsontwikkeling waarmee deze ontwikkeling kan worden gemonitord en gestuurd.*

Het programma De Uitdaging heeft een aantal jaren geleden geleid tot een organisatieveranderingstraject binnen de gemeentelijke organisatie. Belangrijk onderdeel daarvan was de instelling van een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie in de ambtelijke organisatie. Voor het beheer van de openbare ruimte is deze relatie nog volop in ontwikkeling. De sector Ruimte als ambtelijk opdrachtgever heeft op dit moment nog onvoldoende middelen (zoals managementinformatie) om de ambtelijk opdrachtnemers, waaronder de Sector Stadsbeheer, adequaat te kunnen aansturen.

Conclusie 5
De gemeente heeft beperkt zicht op hoe ze het doet in vergelijking met andere gemeenten

Voor een beperkt aantal onderdelen van de openbare ruimte (met name openbare verlichting en afval) beschikt Maastricht over landelijke benchmarkgegevens voor wat betreft de kwaliteit en de kosten. Daaruit blijkt dat Maastricht het goed doet. Voor enkele andere onderdelen wordt aan de totstandkoming van een landelijke benchmark gewerkt. De tevredenheid van de inwoners (subjectieve kwaliteit) wordt niet

vergeleken met andere gemeenten, ook al biedt de Stads- en Buurtpeiling daarvoor in principe wel de mogelijkheid.

Conclusie 6
De IBOR-ambities inzake klant- en buurtgericht werken worden niet gerealiseerd

Het Beleidsplan IBOR bevat veel mooie woorden over het belang van het bewonersoordeel voor het beheer van de openbare ruimte. De praktijk blijkt weerbarstiger: meldingen van inwoners worden opgevolgd en buurtkaders en -platforms worden betrokken bij de uitvoering van de Buurtmonitor openbare ruimte, maar de uitkomsten van de tweejaarlijkse Stads- en Buurtpeiling spelen slechts een ondergeschikte rol bij planning en uitvoering van het beheer van de openbare ruimte.

Conclusie 7
De raad is beperkt en laat geïnformeerd over (gevolgen van) het tekort aan middelen

In 2003 heeft de Raad ingestemd met het ambitieuze Beleidsplan IBOR, maar niet de daarbij behorende financiële middelen ter beschikking gesteld. Efficiencymaatregelen zouden moeten zorgen dat het basiskwaliteitsniveau toch in de hele stad gehaald zou gaan worden. Pas vanaf 2008 wordt in de MARAP's gerapporteerd over ontstane onderhoudsachterstanden. In 2009 wordt de balans opgemaakt en wordt de Raad gevraagd in te stemmen met een herijking van het beleid.

Aanbeveling 1
Actualiseer belangrijke beleidsdocumenten

Zorg voor een consistent, overzichtelijk en actueel beleidsdocument dat leidend is voor het beheer van de openbare ruimte: bijgestelde ambitieniveaus en aangepaste kwaliteitsmaatstaven moeten in de beleidsdocumenten worden verwerkt, zodat ambtelijk apparaat, portefeuillehouders, Raad en externe geïnteresseerden direct kunnen zien wat het staande beleid is.

Aanbeveling 2
Bepaal waar klant- en buurtgericht werken daadwerkelijk meerwaarde heeft

In IBOR wordt breed ingezet op buurt en klantgericht werken. De praktijk laat echter zien dat veel andere factoren (zoals technische staat, wettelijke eisen, afstemming met andere werkzaamheden) nu zwaarder wegen dan het oordeel van inwoners. De rekenkamer is van mening dat dit voor veel beheersaspecten een verstandige aanpak lijkt.
De rekenkamer beveelt dan ook aan om bij het vaststellen van het beleid inzake het beheer van de openbare ruimte na 2011 te bepalen in welke mate en voor welke aspecten de mening van inwoners én bezoekers mee moeten wegen bij de planning en uitvoering van het beheer.

Aanbeveling 3
Klant- en buurtgericht werken vraagt om versterking van het instrumentarium

Daar waar de gemeente meerwaarde ziet in het meewegen van het oordeel van inwoners bij het beheer van de openbare ruimte, zijn verbeteringen van het bestaande instrumentarium voor klant- en buurtgericht werken noodzakelijk. Zo levert de Stads- en Buurtpeiling te weinig bruikbare gegevens voor de planning en uitvoering van het beheer van de openbare ruimte op. Meer gerichte vragen of een ander soort buurtpeilingen moeten worden overwogen. De lage betrokkenheid van inwoners bij de Buurtmonitor openbare ruimte kan worden vergroot door gebruik te maken van moderne technieken van burgerparticipatie, zoals de internetpanels die in diverse gemeenten in binnen- en buitenland worden gebruikt.

Aanbeveling 4
Zorg voor betere managementinformatie

De aanbeveling hierover uit de artikel 213a-audit van 2008 is nog niet uitgevoerd. Zowel voor de diverse onderdelen van de openbare ruimte (groen, wegen, bomen) als voor het integrale beeld moeten management en bestuur kunnen beschikken over actuele en geaggregeerde informatie over de kwaliteit en de kosten van het beheer. Een (twee)jaarlijkse onafhankelijke meting van de objectieve kwaliteit van de openbare ruimte kan hier een bijdrage aan leveren.

Deze aanbeveling heeft ook tot doel de Raad beter te bedienen: het moet mogelijk zijn dat de Raad met enige regelmaat een totaaloverzicht van de (ontwikkeling van) kwaliteit en kosten van de openbare ruimte in de stad ontvangt en bespreekt.

Aanbeveling 5
Zorg voor meer benchmarks

De gemeente moet zichzelf meer dan nu vergelijken met andere gemeenten. Dit geldt zowel voor wat betreft de periodieke meting van de objectieve en de subjectieve kwaliteit van de openbare ruimte, als voor de doelmatigheid van het beheer.

8 Bestuurlijke reactie

Gemeente Maastricht

Rekenkamer Maastricht
de heer G.M.M.W Mennen, voorzitter
Wilhelminasingel 44M
6221 BK MAASTRICHT

Bestuurlijke reactie op rapport "Onderzoek beheer openbare ruimte" d.d. 8 februari 2010
2 maart 2010
ONZE REFERENTIE
2010.07966

Geachte heer Mennen,

In antwoord op uw brief van 8 februari 2010, doen wij u hierbij toekomen onze bestuurlijke reactie op uw rapport “Onderzoek beheer openbare ruimte”.

In juli 2009 ontving de Rekenkamer Maastricht vanuit de Raad het verzoek onderzoek te doen naar de oorzaken van het tekort waarover het gemeentebestuur in juni 2009 in een Herijkingsnotitie heeft gerapporteerd aan de raad, en daarbij aandacht te besteden aan de vraag of het beheer in de uitvoering en aansturing wel effectief en efficiënt gebeurt en of de Raad wel adequaat, tijdig en volledig is geïnformeerd.

Een rekenkameronderzoek zou volgens de Raad antwoord kunnen geven op deze vraag. Naar aanleiding van dit raadsverzoek heeft de Rekenkamer vooronderzoek verricht en besloten de volgende vraag centraal te stellen in een onderzoek: *Hoe doeltreffend is de gemeente in het beheer van de openbare ruimte?* Doelmatigheid van de uitvoering is geen onderwerp van onderzoek. Oftewel, de rekenkamer onderzoekt wel of de gemeente de gestelde doelen haalt, maar niet of dat met zo weinig mogelijk middelen gebeurt.

Vanaf 2004 heeft de gemeente Maastricht het beleidsplan IBOR ingezet als instrument voor de te realiseren (beeld)kwaliteitsniveaus van de openbare ruimte in 2011. Voortschrijdend inzicht heeft in 2009 geleid tot het gedeeltelijk naar beneden bijstellen van de te realiseren kwaliteitsniveaus en een verlenging van de realisatietermijn tot 2013 via de herijkingsnotitie IBOR. In het kort komt het er op neer dat voor de producten verhardingen en groen het IBOR-basisniveau op het onderdeel ‘veilig’ is gehandhaafd, maar voor

de onderdelen ‘schoon’ en ‘heel’ naar beneden is bijgesteld met dien verstande dat voor de hoofdwegen, de busroutes en het voetgangersgebied, gezien de grote intensiteit van gebruik, het IBOR-basisniveau als doelstelling gehandhaafd blijft.

Hieronder volgt puntsgewijs onze reactie op de conclusies en aanbevelingen uit het rekenkamerrapport.

Conclusies:
Conlusie 1: De kwaliteit van de openbare ruimte is (nog) op niveau

Het is juist dat de buurtmonitor 2008 laat zien dat het kwaliteitsniveau basis voor de woonbuurten en hoog voor de binnenstad niet overal wordt gehaald, maar de realisatie van deze kwaliteitsniveaus is ook pas voorzien voor 2011. Bovendien is in de herijkingsnotitie het IBOR-kwalitiiteitsniveau basis voor de onderdelen ‘schoon’ en ‘heel’ naar beneden bijgesteld en is de realisatietermijn verlengd tot 2013.

Conclusie 2: Doelstellingen c.q. ambities voor de kwaliteit van de openbare ruimte zijn niet eenduidig
Onjuist is dat de aanpassingen van zowel de ambities als de maatstaven niet in beleidsstukken zijn vastgelegd noch door de raad zijn geaccordeerd. Aanpassing van de ambities is opgenomen in de herijkingsnotitie IBOR, welke is vastgesteld door de raad. Ook is in de begroting 2010 opgenomen dat de aanpassing naar de herijkte kwaliteitsnormen nog moet plaatsvinden.
In 2007 zijn er door het CROW landelijke niveaus ingevoerd. Na onderzoek zijn hier geen significante afwijkingen in gevonden. Het toepassen van deze CROW-niveaus in plaats van IBOR niveaus heeft naar onze mening dus geen invloed op de geformuleerde doelen en geen financiële consequenties en de raad hoeft deze verschuiving dus niet te accorderen.
Dat de subjectieve kwaliteit een ondergeschikte rol speelt bij planning en uitvoering van het beheer klopt, maar daar hebben we bewust voor gekozen bij de herijkingsnotitie door ‘veilig’ maatgevend te stellen.

Conclusie 3: Meting van de kwaliteit van de openbare ruimte is niet bevredigend
De kwaliteit van de openbare ruimte kan op 2 manieren worden gemeten, objectief en subjectief:

Objectieve kwaliteit:
Deze conclusie wekt de indruk dat er geen systematische inspecties van de objectieve kwaliteit worden uitgevoerd door onafhankelijke deskundigen. Dit is niet juist, want voor die onderdelen die voor het kwaliteitsniveau “veilig” van belang zijn wordt dit wel gedaan. Het betreft de onderdelen verhardingen, openbare verlichting, riolen, civiele kunstwerken en bomen. Uit deze inspecties, die worden uitgevoerd door gecertificeerde bedrijven, wordt een pakket maatregelen gegenereerd die vervolgens in de uitvoeringsplanning worden meegenomen.
Daarnaast is de tweejaarlijkse buurtmonitor te beschouwen als objectief instrument. Hierbij beoordelen burgers aan de hand van een “beeldmeetlat” de kwaliteit.

Wat betreft de subjectieve kwaliteit is de stads- en buurtpeiling van belang.
De rekenkamer stelt dat deze peiling beperkt bruikbaar is als sturingsinstrument voor het fysieke beheer van de openbare ruimte. Dit is terecht omdat de stads- en buurtpeiling enkel een algemene signaleringsfunctie heeft die aanleiding kan zijn tot nader onderzoek van oorzaken om tot een aanpak te komen. Een voorbeeld:

de term ‘verloedering’ heeft niet alleen betrekking op de kwaliteit van de fysieke openbare ruimte, maar ook op het gebruik zoals b.v. overlast door drugsgebruik, hangjongeren en geluid.

Conclusie 4: Een integraal beeld van de kwaliteit van de openbare ruimte ontbreekt
Integrale kwaliteit van de openbare ruimte is een complex en dynamisch begrip. De gemeente zet diverse objectieve en subjectieve instrumenten in om deze kwaliteit te bepalen. Het is echter een illusie om te denken dat deze integrale kwaliteit kan worden uitgedrukt in een simpel model.

Conclusie 5: De gemeente heeft beperkt zicht op hoe ze het doet in vergelijking met andere gemeenten
Daar waar er gecertificeerde benchmarks beschikbaar zijn met betrekking tot producten in de openbare ruimte, doen wij hieraan mee of participeren wij in de landelijke ontwikkeling hiervan. Voor zover ons bekend is er geen benchmark voor de tevredenheid van de inwoners over de openbare ruimte.

Conclusie 6: De IBOR-ambities inzake klant- en buurtgericht werken worden niet gerealiseerd
Naar onze mening worden onze ambities voor klant- en buurtgericht werken wel gerealiseerd, namelijk via:
- Sprintoverleg (In dit overleg worden kleine klachten en verzoeken van buurtbewoners direct besproken en indien mogelijk snel afgehandeld (maximale investering van €5000,-));
- Wijkteams (Periodiek overleg tussen stadsbeheer, buurtgericht werken en buurtbewoners);
- Buurtmonitor (Tweejaarlijks onderzoek waarbij buurtbewoners aan de hand van een handleiding met foto’s het kwaliteitsniveau in hun buurt meten);
- Klantenmeldpunt (Klachten en meldingen van burgers worden in de regel binnen 5 werkdagen adequaat afgehandeld).

Conclusie 7: De raad is beperkt en laat geïnformeerd over (gevolgen van) het tekort aan middelen
De redenen waarom de raad in 2007 is geïnformeerd over de ontstane tekorten aan middelen zijn opgenomen in de herijkingsnota. Kortweg komt dit erop neer dat eerst werd aangenomen dat het tekort incidenteel was, maar naderhand bleek dat er een structureel tekort was ontstaan.

Aanbevelingen:
Aanbeveling 1: Actualiseer belangrijke beleidsdocumenten
Deze aanbeveling nemen wij over, echter met de nuancering zoals geschetst als reactie op conclusie 2.

Aanbeveling 2: Bepaal waar klant- en buurtgericht werken daadwerkelijk meerwaarde heeft
Ook deze aanbeveling nemen wij over. We hebben gemerkt dat niet alle onderdelen van de openbare ruimte relevant zijn voor klant- en buurtgericht werken. Daarom zullen wij ons gaan beperken tot die thema’s die de leefwereld van inwoners direct beïnvloeden en dus bepalend zijn voor inwonertevredenheid.

Aanbeveling 3: Klant- en buurtgericht werken vraagt om versterking van het instrumentarium
Deze aanbeveling nemen wij gedeeltelijk over.
Voor wat betreft de stads- en buurtpeiling verwijzen wij naar onze reactie op conclusie 3. Dit is voor ons geen aanleiding om het bestaande instrumentarium te wijzigen.
Voor wat betreft de buurtmonitor baart de mate van betrokkenheid van inwoners ons ook zorgen. Via buurtgericht werken willen wij de burgerbetrokkenheid blijven stimuleren.

De informatie die wij genereren via “Sprintoverleg” , Wijkteams en Klantenmeldpunt (zie ook onze reactie op conclusie 6) willen wij gaan optimaliseren.

Aanbeveling 4: Zorg voor betere managementinformatie
Met deze aanbeveling zijn wij al aan de slag, aangezien goede managementinformatie cruciaal is voor het goed kunnen vervullen van de ambtelijke opdrachtgeverrol. Deze managementinformatie is primair bedoeld om het interne proces te monitoren en te sturen.

Aanbeveling 5: Zorg voor meer benchmarks
Zie hiervoor onze reactie op conclusie 6. Hier participeren wij ons inziens dus al zoveel als mogelijk is. Concluderend kunnen wij stellen dat uw onderzoek zal bijdragen aan een verbetering van het beheer van de openbare ruimte in de breedste zin van het woord. Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Maastricht,
de secretaris, de burgemeester,

9 Nawoord

De rekenkamer is tevreden over de constatering van het College dat dit rapport zal bijdragen aan een verdere verbetering van het beheer van de openbare ruimte, en met het grotendeels overnemen van de aanbevelingen door het College.

Bij een aantal conclusies formuleert het College opmerkingen en aanvullingen die de conclusies niet weerspreken. Daar waar dit wel het geval is, wil de rekenkamer er hier kort op ingaan.
Op één punt zijn de opmerkingen aanleiding geweest tot nuancering van de tekst.
In conclusie 2 stelt de rekenkamer dat belangrijke aanpassingen in ambities en maatstaven niet in beleidsstukken zijn vastgelegd noch door de raad zijn geaccordeerd. In reactie hierop stelt het College dat een aantal aanpassingen in de IBOR-herijkingsnotitie van juni 2009 zijn vastgelegd en daarmee zijn vastgesteld door de raad. Dat is voor wat betreft de ambities correct. Bedoeld is natuurlijk dat deze aanpassingen veel eerder aan de raad hadden kunnen en moeten worden gecommuniceerd dan in de Herijkingsnotitie van juni 2009. De tekst van conclusie 6 is op dit punt daarom verduidelijkt.

De rekenkamer wil daarnaast ingaan op de opmerkingen ten aanzien van conclusie 6 `*De IBOR-ambities inzake klant- en buurtgericht werken worden niet gerealiseerd*`. De in de reactie opgesomde instrumenten van klant- en buurtgericht werken komen in het rapport ook aan de orde. De kern van conclusie 6 is dat de gemeente het oordeel van de burger veel minder centraal stelt bij de planning en uitvoering van het beheer van de openbare ruimte dan voorgenomen in het oorspronkelijke Beleidsplan IBOR. College en rekenkamer zijn het erover eens dat het toekomstig beleid op dit punt dan ook moet worden heroverwogen (zie aanbeveling 2).

RekenKamer
MAASTRICHT

10 Bronnen

Cyclus management (i.sm. Senter Novem) (2009), *Benchmark afvalscheiding 2009*

Cyclus management (i.sm. Senter Novem) (2009), *Gemeentelijke benchmark afval 2009. Afvalprofiel Maastricht*

Deskundigenopinie 2009. Beoordeling binnenstad Maastricht door binnenstadsmanagers te gast in Maastricht – niet gepubliceerd

Elsevier (jaarlijks) *Beste winkelstad van Nederland*

Gemeente Maastricht (2009) *Beleidsplan handhaving fysieke ruimte gemeente Maastricht*

Gemeente Maastricht (2009) *Buurtprofielen Maastricht 2008*

Gemeente Maastricht (2009) *Handboek Openbare Ruimte. Inrichtingsvoorwaarden gemeente Maastricht*

Gemeente Maastricht (2009) *Herijking beleid Integraal Beheer Openbare Ruimte* (inclusief bijlagen)

Gemeente Maastricht (2009) intern overzicht meldingen openbare ruimte (tot 1-10-2009)

Gemeente Maastricht (2009) *LeidRaad groenbeheer gemeente Maastricht* (eindconcept februari 2009)

Gemeente Maastricht (2009) *Stadspeiling 2008 - Tabellenboek*

Gemeente Maastricht (2008) *Beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Organisatie, Beleidsplan IBOR en Groenvoorzieningen. Een audit ex art. 213a Gemeentewet. Bestuurlijke rapportage*, Concernstaf - Cluster Control en Audit (inclusief oplegnotitie voor gemeenteraad).

Gemeente Maastricht (2008) *Buurtpeiling 2008* (vragenlijst)

Gemeente Maastricht (2008) *Stadspeiling* 2008 (vragenlijst)

Gemeente Maastricht (2008) Onderzoeksdossier artikel 213a-onderzoek (niet openbaar)

Gemeente Maastricht (2008) *Programmabegroting 2009*.

Gemeente Maastricht (Deloitte) (2008) *Rapportage kengetallen openbare verlichting*

Gemeente Maastricht (Oranjewoud) (2008) *Schouwresultaten mei-oktober 2008* (inclusief toelichtend memo)

Gemeente Maastricht (2008) *Verbeterplan Beheer en onderhoud van de openbare ruimte (n.a.v. audit ex. Art. 213a)*

Gemeente Maastricht (2007) *Buurtprofielen Maastricht 2006*

Gemeente Maastricht (Grontmij) (2007) *LeidRaad openbare verlichting 2006-2010* (inclusief oplegnotitie aan gemeenteraad)

Gemeente Maastricht (2007) *Stadspeiling 2006 - Tabellenboek*

Gemeente Maastricht (2006) *IBOR 2005 - Evaluatie gegevens Buurtmonitor "Sjiek & Sjoen" stadsdeel Binnenstad*
Gemeente Maastricht (2006) *IBOR 2005 - Evaluatie gegevens Buurtmonitor "Sjiek & Sjoen" stadsdeel Noord-Oost*
Gemeente Maastricht (2006) *IBOR 2005 - Evaluatie gegevens Buurtmonitor "Sjiek & Sjoen" stadsdeel Noord-West*
Gemeente Maastricht (2006) *IBOR 2005 - Evaluatie gegevens Buurtmonitor "Sjiek & Sjoen" stadsdeel Zuid-Oost*
Gemeente Maastricht (2006) *IBOR 2005 - Evaluatie gegevens Buurtmonitor "Sjiek & Sjoen" stadsdeel Zuid-West*

Gemeente Maastricht (2005) *Buurtprofielen Maastricht 2004*

Gemeente Maastricht (datum onbekend – 2005?) *Handleiding Buurtmonitor openbare ruimte Maastricht*

Gemeente Maastricht (2003) *Beleidsplan Integraal Beheer Openbare Ruimte* (inclusief oplegnotitie)

Gemeente Maastricht (2003) *Kwaliteitscatalogus IBOR* (behorend bij Beleidsplan IBOR)

Kamer van Koophandel (2009) "*Monitor grenzeloos winkelen 2009"*.

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (2009) *Handhaving van de openbare ruimte Geuzenveld-Slotermeer, Slotervaart en Zeeburg vergeleken*.

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (2009) *Schoonhouden van de openbare ruimte. Straatreiniging van 8 Amsterdamse stadsdelen vergeleken*

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (2008) *Onderzoeksopzet Schoonhouden van de openbare ruimte. Een benchmark van 8 stadsdelen naar de dagelijkse staat van onderhoud*

www.crow.nl (CROW is het nationale kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte)

11 Gesprekken

3 september 2009: Henk Frins en Frank Houben van de afdeling Audit & Control

6 oktober 2009: Jos Simons (sectormanager Ruimte), Marcel Dieters (sectormanager Stadsbeheer) en Matt Kerbusch (manager bedrijfsvoering Sector Ruimte)

23 oktober 2009: Matt Kerbusch (manager bedrijfsvoering Sector Ruimte)

12 november 2009: Fons Bonnemayer (Sector Ruimte)

12 november 2009: Loen Schroeders (hoofd bureau buurtgericht werken van de Dienst SCZ)

8 december 2009: Jos Simons (sectormanager Ruimte)

26 januari 2010: Matt Kerbusch en Fons Bonnemayer (beiden sector Ruimte).