

---

# Plan van aanpak rekenkameronderzoek Beheer Openbare Ruimte

---

24 September 2009

---



## **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](mailto:secretariaat@rekenkamermaastricht.nl)

---

## 1 Leeswijzer

De rekenkamer Maastricht presenteert met deze notitie haar plan om een studie uit te voeren naar de kwaliteit van de zorg (beheer en onderhoud) voor de openbare ruimte in de gemeente Maastricht. De rekenkamer geeft in dit plan inzicht in de specifieke onderzoeksvragen, het normenkader dat zij voor dit onderzoek hanteert, de onderzoeksmethode en de onderzoeksplanning.

De inleiding bevat de motivatie van de rekenkamer Maastricht om dit onderzoek ter hand te nemen. Kort wordt stilgestaan bij het grote belang dat burgers hechten aan de toestand van de openbare ruimte en de uitkomsten van buurtpeilingen in Maastricht op dit vlak.

In de voorbereiding van dit onderzoek heeft de rekenkamer een studie gemaakt van diverse beleidsdocumenten en studies die in Maastricht over dit onderwerp zijn gepubliceerd. Hoofdstuk 1 geeft op basis van deze documenten een schets van de achtergrond van het Integraal Beheer Openbare Ruimte Maastricht. Aan de orde komen het actuele beleid in Maastricht inzake de zorg voor de openbare ruimte (Integraal Beheer Openbare Ruimte), een in 2008 uitgevoerde interne (artikel 213) audit inzake dit beleid en ten derde een actuele stand van zaken aan de hand van de herijking van het IBOR (medio 2009).

Hoofdstuk 2 omvat een nadere afbakening van het onderzoeksveld en de onderzoeksvragen in dit veel omvattende beleidsterrein. Hierbij presenteert de rekenkamer ook het normenkader dat zij bij dit onderzoek zal hanteren ter beoordeling van de bevindingen.

Hoofdstuk 3 schetst de onderzoeksaanpak. Hierbij worden het onderzoeksteam en de verschillende fasen van het onderzoek met de opbrengsten gepresenteerd. Vervolgens geeft de rekenkamer de planning en tijdsbesteding voor dit onderzoek weer. De rekenkamer stelt zich ten doel om voor het eind van dit jaar in ieder geval het rapport van bevindingen, en liefst ook de finale eindrapportage af te ronden.

---

## 2 Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Leeswijzer</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Inhoudsopgave</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Aanleiding</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>Achtergrond Beheer Openbare Ruimte Maastricht</b>	<b>4</b>
4.1	IBOR in de gemeente Maastricht	7
4.2	Audit (213a) naar beheer en onderhoud van de openbare ruimte	8
4.3	Recente ontwikkelingen inzake IBOR	9
<b>5</b>	<b>Het rekenkameronderzoek</b>	<b>9</b>
5.1	Doel en vraagstelling van het onderzoek	9
5.2	Normenkader voor het onderzoek	10
<b>6</b>	<b>Aanpak van onderzoek</b>	<b>11</b>
6.1	Fase 1: Voorbereiding	11
6.2	Fase 2: Informatievergaring	11
6.3	Fase 3: Informatieverwerking	11
6.4	Fase 4: Conclusies en aanbevelingen	12
6.5	Fase 5: Rapportage	12
6.6	Organisatie van het onderzoek	12
<b>7</b>	<b>Bronnen</b>	<b>13</b>

## 3 Aanleiding

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 invulling geeft 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<sup>1</sup>. Ook in Maastricht behoren slecht onderhoud van groenvoorzieningen, zwerfvuil en hondenpoep tot de meest genoemde problemen door Maastrichtenaren<sup>2</sup>.

De gemeente Maastricht heeft voor het beheer en het onderhoud van de openbare ruimte in 2009 € 37.483.000<sup>3</sup> begroot. Hiermee maakt deze zorg 8% uit van de gemeentelijke begroting. Daarmee is het ook onderwerp van groot financieel belang. Om deze zorg op een betere en meer klantgerichte wijze vorm te geven is het beleid "Integraal Beheer Openbare Ruimte" geformuleerd dat in 2003 door de raad is goedgekeurd. In 2008 is dit beleid onderwerp geweest van een interne (Art. 213a) audit en in 2009 bleek een financiële herijking van het beleid, dat haar oorspong in 2003 vindt, noodzakelijk vanwege oplopende tekorten.

---

<sup>1</sup> Zo blijkt uit een korte zoektocht op internet naar onderzoek uitgevoerd door gemeenten en gemeentelijke rekenkamers.

<sup>2</sup> Uitkomst Buurtpetelingen 2004, 2006 en 2008.

<sup>3</sup> Begroting 2009 – programma 13 Beheer Openbare Ruimte

---

---

Om bovengenoemde redenen - belangrijke kerntaak lokaal bestuur, groot maatschappelijk en financieel belang, uitkomsten van buurtpeilingen, gewijzigd beleid (2003), een art. 213a evaluatie (2008) en herijking van de financiële kaders (2009) - 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. Om praktische redenen (omvang / doorlooptijd / budget) zal de rekenkamer het onderzoek concentreren op de zogeheten woonmilieus.

Tijdens de voorbereiding van dit onderzoek heeft de gemeenteraadsfractie van de PvdA (d.d. 6 juli 2009<sup>4</sup>) de rekenkamer verzocht om te onderzoeken 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. In het licht van bovengenoemde vraag zal de rekenkamer bovendien expliciet stilstaan bij de wijze waarop de raad is geïnformeerd over de staat van onderhoud van de openbare ruimte.

## 4 Achtergrond Beheer Openbare Ruimte Maastricht

In dit hoofdstuk wordt verkend wat de zorg voor de openbare ruimte inhoudt. Meer specifiek wordt ingegaan op de manier waarop deze zorg in de gemeente Maastricht vorm krijgt sinds het in 2003 door de Raad goedgekeurde *Beleidsplan IBOR* (Integraal Beheer Openbare Ruimte). Het betrof beleid dat een wezenlijke verandering inhield: van een sector- en inspanningsgerichte aanpak moest het beheer veranderen naar een klant- en resultaatgerichte aanpak. Hierdoor zou de burger meer kwaliteit van de openbare ruimte moeten ervaren.

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. Tevens dienen de uitgangspunten van andere beleidssectoren en vakgebieden nadrukkelijker hun vertaling te krijgen in het beheer van de openbare ruimte: *“Beheer dient in dezen breed opgevat te worden als het samenstel van maatregelen in de sfeer van het **dagelijks en groot onderhoud**; daarin zijn nadrukkelijk maatregelen begrepen zoals **vervanging, reconstructie en herinrichting**, als ook maatregelen op het gebied van **regulering en toezicht**.”*

In het in 2002 opgestelde Beleidsplan IBOR<sup>5</sup> met bijlagen wordt deze stadsvisie in detail uitgewerkt voor het beheer van de openbare ruimte. Dit beleidsplan moet er voor zorgen dat er een gemeenschappelijke visie op de kwaliteit en het beheer van de openbare ruimte komt bij een ieder die zich in Maastricht bezig houdt met beheer van de openbare ruimte. Kernelementen:

- *Fundamentele wijziging in het aansturen van het beheer: van een technisch, sectoraal en inspanningsgeoriënteerde beheersstructuur naar een buurt / klantgerichte beheersstructuur*
- *Integratie van beheer, (groot) onderhoud en herinrichting (ontschotting sectoren?)*
- *Helder gedefinieerde kwaliteitscriteria en ambitieniveaus op buurtniveau.*
- *Een integrale visie betreffende de beheerinspanningen en de kosten die noodzakelijk zijn om deze ambitieniveaus te realiseren.*

---

<sup>4</sup> Dit verzoek van PvdA-fractie is per mail ontvangen.

<sup>5</sup> Beleidsplan IBOR, 26 Juli 2002 versie 3

- 
- *Noodzakelijke inspanningen (extra investeringen) uitvoeren om een geconstateerde achterstand in beheer en onderhoud in te lopen en om voor heel Maastricht de basiskwaliteit schoon, heel en veilig te realiseren.*

De Raad heeft in 2003 het Beleidsplan IBOR vastgesteld. Van de aan de Raad gevraagde extra € 7,5 miljoen per jaar om het gewenste basisniveau te bereiken is € 3,3 miljoen per jaar gehonoreerd. Uit de in de voorbereidingfase bestudeerde documenten blijkt niet of en hoe dit verschil tot een herformulering van de ambities of tot een herijking van de prioriteiten heeft geleid.

Tussen oktober 2007 en maart 2008 heeft de gemeente Maastricht een interne audit (ex art. 213a)<sup>6</sup> uitgevoerd naar de doeltreffendheid maar vooral de doelmatigheid van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. In september 2008 is de bestuurlijke rapportage door het College vastgesteld evenals een *Verbeterplan Beheer en onderhoud van de openbare ruimte*. De belangrijkste conclusies uit deze rapportage kunnen als volgt worden samengevat: *Met IBOR is een goed en integraal beleid geformuleerd met heldere kwaliteitscriteria en kwaliteitsambities. Organisatorische consequenties ervan zijn groot. In de periode 2003–2008 is voortgang geboekt met de implementatie van de beleidsuitgangspunten en het implementeren van buurt- en klantgericht werken. Management vanuit vakmanschap en jarenlange ervaring en betrokkenheid bij de stad. Ondanks een veelheid aan gegevens ontbreekt een geïntegreerd managementinstrumentarium waarmee de ontwikkeling kan worden gemonitord en gestuurd (p.2).*

De conclusies uit de audit zijn door het verantwoordelijk management onderschreven.

De rekenkamer acht deze audit een belangrijk brondocument. De rekenkamer zal zich met haar onderzoek met name richten op de doeltreffendheid van het beleid en minder op de doelmatigheid. Wel zal de rekenkamer zich een beeld trachten te vormen in welke mate de aanbevelingen uit het onderzoek zijn opgevolgd. Met name de conclusies en aanbevelingen inzake het managementinformatiesysteem zijn van belang bij het onderzoek naar de doeltreffendheid en de wijze waarop de gemeente haar eigen doeltreffendheid vaststelt.

In 2008 is, net als in 2004 en 2006, een stadsbrede Buurtpelling uitgevoerd. Hieruit blijkt bij eerste bestudering niet dat er stadsbreed een significante verbetering (van het beheer en onderhoud) van de openbare ruimte is gerealiseerd. Wel zijn op buurniveaus significante veranderingen geconstateerd.

In juni 2009 heeft de gemeenteraad van Maastricht ingestemd met het voorstel *Herijking beleid IBOR 2010-2013*<sup>7</sup>. 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 de korting op het in 2003 gevraagde budget, een gehanteerde indexering die de marktontwikkeling niet volgt en een (beperkt) structureel tekort op met name groen en verkeersinfra. Door uitstel van onderhoud aan o.a. wegen en door prioritering is dit vooralsnog ondervangen. De IBOR Herijkingsnotitie omvat een voorstel aan de Raad om extra middelen in te zetten om de geconstateerde achterstand in te lopen.

#### *Definitie en kwaliteit openbare ruimte*

Openbare ruimte is te omschrijven als de buitenruimte die voor iedereen toegankelijk is. Openbare ruimte omvat onderdelen, zoals wegen, groen en water. Binnen deze indeling zijn afzonderlijke functies te onderscheiden, zoals verhardingen voor het verkeer, speelplekken, parkeerplaatsen of plantsoenen en parken.

---

<sup>6</sup> Gemeente Maastricht, *Beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Organisatie, Beleidsplan IBOR en Groenvoorzieningen. Een audit ex art. 213a Gemeentewet. Bestuurlijke rapportage*, september 2008.

<sup>7</sup> Gemeente Maastricht, *Raadsvoorstel Herijking beleid Integraal Beheer Openbare Ruimte*, mei 2009.

---

Iedereen kan gebruik maken van de openbare ruimte en doet dat met een bepaald doel voor ogen op eigen wijze. Er zijn daarom verschillende wensen over hoe de ruimte er uit moet zien. Wat de kwaliteit van de openbare ruimte is, wordt door verschillende gebruikers anders ervaren. Vooral aan de tevredenheid van de gebruikers kan de kwaliteit van de openbare ruimte worden afgemeten (RK Stadsdelen Amsterdam, *Onderzoeksopzet Schoonhouden van openbare ruimte. Een benchmark in 8 stadsdelen naar de dagelijkse staat van onderhoud*, juli 2008, p.7).

De kwaliteitservaring van de openbare ruimte wordt bepaald door drie facetten:

1. *de inrichting: welke functie is er in de betreffende openbare ruimte gerealiseerd?*
2. *het beheer: hoe wordt de betreffende inrichting verzorgd en hoe wordt hierop gecontroleerd?*
3. *het gebruik: hoe en waarvoor benutten de gebruikers de betreffende ruimte?*

#### *Beheer en onderhoud van de openbare ruimte*

Gemeenten bepalen zelf wanneer onderhoud van de openbare ruimte noodzakelijk is waarbij slechts in beperkte mate sprake is van (landelijke) regelgeving. Wel is er landelijke regelgeving voor de veiligheid van speeltoestellen en bepaalt de gemeentewet dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor het onderhoud van de wegen op hun grondgebied. In deze wet zijn echter geen nadere kwaliteitseisen opgenomen voor beheer en onderhoud.

Hoewel wettelijke normen ontbreken, heeft het CROW (het 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.

---

## 4.1 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 2002 vastgestelde beleidsplan IBOR (integraal beheer openbare ruimte). Beheer wordt hierin opgevat als het samenstel van maatregelen in de sfeer van het dagelijks onderhoud, regulering en toezicht en groot onderhoud (investeringen, zoals vervanging, rehabilitatie en reconstructie).*

De gemeente Maastricht heeft in 2003 Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) ingevoerd, een instrument dat in meer gemeenten wordt gebruikt. In het *Beleidsplan IBOR* en de bijbehorende Kwaliteitscatalogus, die in 2003 door de gemeenteraad zijn vastgesteld, zijn de doelen voor de periode 2004-2011 geformuleerd. Zowel wettelijke eisen (bijvoorbeeld kwaliteit van openbare wegen) als aanvullende gemeentelijke doelen (bijvoorbeeld basiskwaliteit schoon, heel en veilig in 2009, later veranderd in 2011) zijn hierin vervat. De meer specifieke jaarlijkse doelen worden gesteld in de Programmabegroting.

Beheer wordt in het IBOR van 2003 opgevat als het samenstel van maatregelen in de sfeer van het 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 in de sfeer van het dagelijks en routinematig onderhoud. Bij de onderhoudslaag wordt een onderscheid gemaakt in maatregelen om te komen tot het basiskwaliteitsniveau schoon, heel en veilig en maatregelen om te komen tot het in IBOR vastgestelde ambitieniveau.
2. Projectenlaag: groot onderhoud, rehabilitatie, revitalisering, reconstructies en (her)inrichtingen, en
3. Regulering- en toezichtlaag: maatregelen om de kwaliteit van de openbare ruimte te sturen.

Door middel van Buurtpeilingen wordt een groot aantal Maastrichtenaren gevraagd om een oordeel te geven over allerlei aspecten van hun buurt. Relevant voor het IBOR zijn onder meer de vragen naar de belangrijkste buurtproblemen, de veiligheid en de straatreiniging. Sinds 2004 heeft een dergelijke Buurtpeiling drie keer plaatsgevonden: in 2004, 2006 en 2008.

Daarnaast vinden regelmatig technische inspecties plaats en de zogenaamde Buurtmonitoren waarbij buurtbewoners, ondersteund door gemeente, in hun eigen omgeving de kwaliteit van de openbare ruimte beoordelen. Ook is informatie beschikbaar uit de meldingen bij het Klantenmeldpunt en via de zgn. aansprakelijkheidsstellingen. De audit art 213a constateert dat deze informatie niet op adequate wijze geïntegreerd werd tot managementinformatie (zie ook hierop volgende paragraaf)

Invoering van IBOR is vergezeld gegaan van een Kwaliteitscatalogus waarin de kwaliteit van de openbare ruimte op detailniveau geassocieerd kan worden. De wijze waarop deze kwaliteitscatalogus ingezet wordt om de doeltreffendheid van de beleiduitvoering te monitoren vormt een onderdeel van deze studie naar de doeltreffendheid van de zorg voor de openbare ruimte.

---

## 4.2 Audit (213a) naar beheer en onderhoud van de openbare ruimte

Tussen oktober 2007 en maart 2008 heeft de gemeente Maastricht in het kader van de gemeentewet art. 213 een interne audit uitgevoerd naar het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, in het bijzonder het Beleidsplan Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) en Groen<sup>8</sup>. In september 2008 is de bestuurlijke rapportage door het College vastgesteld alsmede een beknopt *Verbeterplan Beheer en onderhoud van de openbare ruimte*. 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 onderzoek bevat daarnaast ook aanbevelingen van de auditor. Het college ondersteunt, gezien de bestuurlijke rapportage van september, deze aanbevelingen. Het College stelt in een reactie op audit rapport in deze bestuurlijke rapportage dat inmiddels een verbeterplan is opgesteld en dat de eerste resultaten zichtbaar zijn.

---

<sup>8</sup> *Beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Organisatie, Beleidsplan IBOR en Groenvoorzieningen. Een audit ex art. 213a Gemeentewet. Bestuurlijke rapportage, p.2.*



---

### 4.3 Recente ontwikkelingen inzake IBOR

In juni 2009 heeft de gemeenteraad van Maastricht ingestemd met het Collegevoorstel Herijking beleid IBOR 2010-2013<sup>9</sup>. Kern daarvan waren voorstellen om:

1. *ermee in te stemmen dat er in de periode 2009 – 2011 in totaal € 7,4 miljoen additioneel wordt geïnvesteerd in een inhaalslag levensduurverlengend onderhoud en er structureel € 0,6 miljoen/jaar extra ter beschikking komt voor verkeersinfra;*
2. *ermee in te stemmen dat boven op dit veiligheidsniveau voor de structurele aanpak van "heel en schoon" vanaf 2010 het beheersbudget met € 0,4 miljoen per jaar wordt verhoogd voor verhardingen, met name voor handhaven basiskwaliteit IBOR schoon, heel en veilig voor hoofdwegen, busroutes en voetgangersgebied;*
3. *ermee in te stemmen dat ook voor groen een extra inspanning wordt gepleegd bovenop veiligheidsniveau (o.a. voor omvorming verouderde beplantingen) van € 0,6 miljoen/jaar waarvan circa € 0,5 miljoen wordt besteed aan werkgelegenheid in de Sociale Werkvoorziening/MTB.*

## 5 Het rekenkameronderzoek

De Rekenkamer Maastricht richt dit onderzoek op de doeltreffendheid van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in Maastricht. Hierbij richt de rekenkamer zich primair op het woonmilieu. Dit betekent dat in dit onderzoek het resultaat van de zorg voor de openbare ruimte binnen het woonmilieu centraal staat. Dit resultaat zal vanuit de volgende 2 invalshoeken worden bekeken:

- Hoe beoordeelt de burger de kwaliteit van de openbare ruimte (de subjectieve kwaliteit)?
- Hoe zijn de gemeten (inspecties / schouwen / e.d.) resultaten (de objectieve kwaliteit)?

De rekenkamer zal zich bij het vaststellen van de kwaliteit op de reguliere bronnen en management-rapportages baseren die binnen de gemeentelijke organisatie voorhanden zijn. Daarbij zal de rekenkamer bij het beoordelen van de resultaten de gemeten kwaliteit (ontwikkeling) afzetten tegen de formeel vastgelegde ambitieniveaus voor de diverse kwaliteitscriteria en, daar waar mogelijk, tegen de relevante benchmark. De wijze waarop dit resultaat tot stand komt (de doelmatigheid) is geen onderwerp van deze studie. Ook is de inrichting en het gebruik van de openbare ruimte geen onderwerp van studie.

### 5.1 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 schoonhouden en onderhouden van de openbare ruimte binnen het woonmilieu. Hierbij gaat de Rekenkamer Maastricht op zoek naar de effecten van het beheer van de openbare ruimte: wat zien we op straat en hoe ervaren de inwoners van Maastricht dit?

De rekenkamer zal bij dit onderzoek zoveel mogelijk gebruik maken van de bevindingen van de interne auditor, die in 2008 een doelmatigheid- en doeltreffendheid- onderzoek ex artikel 213a Gemeentewet op dit beleidsterrein heeft uitgevoerd. In dit Auditrapport wordt op het gebied van doeltreffendheid geconstateerd dat ten tijde van dit onderzoek (1<sup>ste</sup> helft 2008) de managementinformatiesystemen onvoldoende waren om een goed en integraal beeld te krijgen van de kwaliteit van de openbare ruimte. De audit en het bijbehorende verbeterplan bevatten expliciete aanbevelingen om deze managementrapportages te verbeteren. In de bestuurlijke reactie hierop is aangegeven dat er concrete stappen zijn en worden

---

<sup>9</sup> Gemeente Maastricht, *Raadsvoorstel Herijking beleid Integraal Beheer Openbare Ruimte*, mei 2009.

---

doorgevoerd om de rapportagestructuur te verbeteren. De rekenkamer vertrouwt er op dat er sinds het auditrapport voldoende tijd is verstreken om op basis van het verbeterde managementinformatiesysteem nu wel een duidelijk en integraal beeld te geven over de kwaliteit van de openbare ruimte in Maastricht.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

**Hoe doeltreffend is de gemeente in het schoonhouden en het onderhouden van de openbare ruimte?**

Deze centrale onderzoeksvraag kan worden gesplitst in de volgende 2 subvragen:

- I. Wat is het objectief vastgestelde kwaliteitsniveau van de openbare ruimte?
- II. Hoe ervaren de inwoners van Maastricht de kwaliteit van de openbare ruimte (subjectief kwaliteitsniveau)?

De onderzoeksvraag behelst het vaststellen van de kwaliteit van de openbare ruimte in Maastricht, daar waar mogelijk gedifferentieerd naar wijk- en buurniveau, primair gericht op de zogeheten woonmilieus. Ook worden enkele nader te bepalen onderdelen van de openbare ruimte – denk aan onder meer openbaar water en rioleringen - buiten beschouwing gelaten. De rekenkamer zal zich bij haar onderzoek baseren op de reguliere managementrapportages en de (geaggregeerde) meetgegevens zoals die binnen de gemeente voor handen zijn.

## 5.2 Normenkader voor het onderzoek

De Rekenkamer Maastricht hanteert voor dit onderzoek het volgende normenkader:

Onderzoeksitem	Gehanteerde normen
Objectief kwaliteitsniveau	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Het ambitieniveau voor de kwaliteit van de openbare ruimte is vastgesteld op basis van een hiervoor algemeen geaccepteerde standaard (CROW-normen)</li><li>2. De kwaliteit van de openbare ruimte voldoet aan de gemeentelijk vastgelegde ambitieniveaus</li><li>3. (indien mogelijk) De kwaliteit van de openbare Ruimte in Maastricht is minimaal op hetzelfde niveau als in andere, met Maastricht vergelijkbare, gemeenten (benchmark).</li></ol>
Subjectief kwaliteitsniveau	<ol style="list-style-type: none"><li>1. De tevredenheid van de inwoners van Maastricht over de kwaliteit van de openbare ruimte wordt vastgesteld via een gedegen en representatief onderzoekssystematiek.</li><li>2. Deze tevredenheid over de openbare ruimte voldoet aan het hiervoor gemeentelijk vastgestelde ambitieniveau</li><li>3. (indien mogelijk) Deze tevredenheid over de openbare ruimte is minimaal op hetzelfde niveau als in andere, met Maastricht vergelijkbare, gemeenten (benchmark).</li></ol>

---

## 6 Aanpak van onderzoek

De Rekenkamer onderscheidt de volgende fasen in dit onderzoek:

1. Voorbereiding -> Plan van aanpak
2. Informatievergaring -> Noodzakelijke informatie bij elkaar gebracht
3. Informatieverwerking -> Nota van Bevindingen
4. Conclusies en aanbevelingen -> Eindrapportage
5. Rapportage -> Aanbieden eindrapport

Hoewel deze fasen zoveel mogelijk sequentieel worden doorlopen kan het zijn dat in fase 3 of 4 nog een additionele informatiebehoefte ontstaat die noopt tot extra informatievergaring.

### 6.1 Fase 1: Voorbereiding

Voordat met het daadwerkelijke onderzoek wordt begonnen wordt:

- een onderzoeksteam en een 1<sup>e</sup> onderzoeker aangewezen: Klaartje Peters, Karel van der Esch, Mathijs Mennen
- relevante documentatie verzameld en bestudeerd (zie bronnen hfdst 7)
- een plan van aanpak met een detailplanning opgesteld.

**Opbrengst:** Een door de RKM vastgesteld Plan van Aanpak (deze notitie)

### 6.2 Fase 2: Informatievergaring

In het kader van dit onderzoek zal de rekenkamerwerkgroep materiaal over het beleid maar met name de uitvoering (monitoring) van het beheer van de openbare ruimte door de gemeente Maastricht verzamelen. In het kader hiervan zal de Rekenkamer de gemeente verzoeken om alle ter zake relevante documenten (managementrapportages zowel als andere ter zake doende rapportages (interne en externe inspectie, meldingen, buurtschouwen), beleidsstukken en rapportages aan de Raad) aan de rekenkamer ter beschikking te stellen.

Tevens zal de Rekenkamer interviews houden met de ambtelijk verantwoordelijken. Hiervoor zal, na bestudering van de belangrijkste documenten, een definitieve lijst worden opgesteld. In ieder geval zullen de volgende personen worden geïnterviewd:

- Voor IBOR-verantwoordelijke beleidsambtenaren
- Voor de organisatorische implementatie verantwoordelijke manager(s)
- Voor de uitvoering (beheer en onderhoud) verantwoordelijke manager(s)
- Auditor die het art. 213 onderzoek heeft uitgevoerd
- Verantwoordelijke(n) voor de ter zake doende informatiesystemen en managementrapportages.

**Opbrengst:** archief met ter zake doende documenten en door geïnterviewde geaccepteerde gespreksverslagen.

### 6.3 Fase 3: Informatieverwerking

In de informatieverwerking- en analysefase worden de opgeleverde rapportages en het verzamelde materiaal geanalyseerd en vergeleken met het in het plan van aanpak opgestelde normenkader. Dit leidt tot een conceptnota van Bevindingen. Deze wordt in een plenaire vergadering besproken en vastgesteld.

**Opbrengst:** Nota van Bevindingen ten behoeve van de ambtelijke wederhoor

---

---

## 6.4 Fase 4: Conclusies en aanbevelingen

Waar nodig worden de bevindingen aangepast op basis van de ambtelijke reactie. De rekenkamer beantwoordt vervolgens de verschillende deelvragen van het onderzoek om zo tot een afgewogen antwoord op de centrale onderzoeksvraag te komen. Vervolgens formuleert de rekenkamer haar conclusies en aanbevelingen inzake het uitgevoerde onderzoek. Bevindingen, conclusies en aanbevelingen worden tot een eindrapportage verwerkt die de rekenkamer voor een bestuurlijke reactie voorlegt aan het College van B&W.

**Opbrengst:** een eindrapportage voorgelegd aan het College van B&W

## 6.5 Fase 5: Rapportage

De laatste fase van het onderzoek behelst, na ontvangst van de bestuurlijke reactie, het opstellen van een nawoord en de officiële aanbieding van het rapport aan de voorzitter van de Raad.

**Opbrengst:** Het finale rekenkamerrapport

## 6.6 Organisatie van het onderzoek

De rekenkamer voert het onderzoek zelf uit en formeert hiervoor een onderzoeksteam. De onderzoekswerkzaamheden zullen, afhankelijk van beschikbare tijd, agenda's en expertise in onderling overleg verdeeld worden. Er zal een 1<sup>e</sup> onderzoeker worden aangewezen, die verantwoordelijk is voor de planning van het onderzoek en de kostenbeheersing.

De secretaris van de rekenkamer ondersteunt het team bij de uitvoering van het onderzoek. Zij maakt verslagen van de interviews en werkbijeenkomsten van de rekenkamer. Ook zorgt zij voor de logistieke aspecten van het onderzoek (afspraken plannen, informatie opvragen bij ambtelijke organisatie, etc.).

### Planning van het onderzoek

Fase	Planning 2009	Tijdsbesteding (dagen)
1. Voorbereiding	Juni - september	7
2. Materiaalverzameling: beleid en uitvoering gemeente en interviews met betrokkenen	Oktober – medio november	7
3. Vaststellen analyse en opstellen Nota van Bevindingen	2e helft november	3
4. Opstellen eindrapportage	Na ambtelijke wederhoor	2
5. Toezending aan Raad en officiële aanbieding	Na ontvangst bestuurlijke reactie	1
<b>Totaal</b>		<b>20 dagen</b>

De plenaire bijeenkomsten van de rekenkamer en de uren gemaakt door de secretaris zijn in deze raming niet verdisconteerd.

---

De rekenkamer is voor het verkrijgen van de noodzakelijke inhoudelijke informatie voor dit onderzoek afhankelijk van de medewerking van de gemeente Maastricht. De rekenkamer zal deze informatie via de gemeentesecretaris opvragen. Hiervoor zal een lijst worden opgesteld met de informatie die de rekenkamer graag zou willen ontvangen en een lijst met functionarissen die de rekenkamer in het kader van dit onderzoek zou willen interviewen.

## 7 Bronnen

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.

Gemeente Maastricht (2008) *Programmabegroting 2009*.

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

Gemeente Maastricht (2009) *Buurtprofielen Maastricht 2008*

Gemeente Maastricht (2007) *Buurtprofielen Maastricht 2006*

Gemeente Maastricht (2005) *Buurtprofielen Maastricht 2004*

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

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

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