



Onderzoek naar Beleid en Beheer Openbare ruimte

INHOUDSOPGAVE	BLAD
VOORWOORD	1
SAMENVATTING	2
1 INLEIDING	4
1.1 Achtergrond en aanleiding	4
1.2 Doelstelling van de evaluatie	4
1.3 Evaluatiecriteria	4
1.4 Leeswijzer	5
2 ONDERZOEKSOPZET	6
2.1 Analyse kader	6
2.2 Onderzoeksvragen	6
3 BELEID BEHEER OPENBARE RUIMTE	8
3.1 Achtergrond en aanleiding van de beleidsintensivering	8
3.2 Kritische succesfactoren bij de beleidsontwikkeling	10
3.3 Omvang van de uitvoeringsorganisatie	10
3.4 Financiële middelen	11
4 BELEIDSUITVOERING	13
4.1 Stand van zaken in de uitvoering van de beleidsintensivering	13
4.2 Organisatie van de uitvoering	14
4.3 Kritische succesfactoren bij de (organisatie van) de uitvoering	15
4.4 Aanwending van middelen	15
5 RESULTATEN EN EFFECTEN VAN DE BELEIDSINTENSIVERING	16
5.1 Prestaties tot nu toe	16
6 INTERNE ORGANISATIE EN STURING	18
6.1 Aanpassing in de organisatie als gevolg van de beleidsintensivering	18
6.2 Draagvlak binnen de gemeentelijke organisatie	19
6.3 Uitgangspunten bij uitbesteding aan derden	19
7 EXTERN PROCES	21
7.1 Opzet van het interactieve beleidsvormingsproces	21
7.2 Informatie over het interactieve beleidsproces	21
7.3 Waardering beleid en beheer van de openbare ruimte door bewoners	22
7.4 Verschillen in de waardering van bewoners van verschillende wijken	22
8 CONCLUSIES REKENKAMER	23
8.1 Inleiding	23
8.2 Beleid en ambitieniveau	23
8.3 Organisatie	24
8.4 Extern proces en participatie	25
9 REACTIE EN NAWOORD	26
9.1 Reactie College van B&W	26
9.2 Nawoord Rekenkamer	29
BIJLAGE 1: ONDERZOEKSVERANTWOORDING	30
BIJLAGE 2: GERAADPLEEGERE LITERATUUR	33
BIJLAGE 3: LIJST GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	34

## VOORWOORD

De Rekenkamer Capelle aan den IJssel heeft als missie bij te dragen aan het goed functioneren van de gemeente. Dit wil zij doen door de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, het beheer en de organisatie te toetsen en waar mogelijk aanbevelingen ter verbetering te doen.

Deze invalshoek heeft de Rekenkamer voortdurend voor ogen gestaan bij haar onderzoek naar Beleid en Beheer Openbare ruimte, waarvan het rapport thans voor u ligt.

Dit onderzoek beoogt inzicht te bieden in het beleid en beheer van de openbare ruimte. Het tussentijds inzichtelijk maken van de effectiviteit van het meerjarenbeleid en beheer van de openbare ruimte en het op basis daarvan bieden van aanknopingspunten ter optimalisering van dit beleid. Het rapport levert aanbevelingen op ter verbetering van beleid en beheer van de openbare ruimte. De Rekenkamer meent echter dat de betekenis van de aanbevelingen ook in een breder perspectief gezien kan worden, waardoor wellicht ook voor andere beleidsterreinen lering kan worden getrokken uit dit rapport.

De Rekenkamer heeft bij de introductie, de uitvoering en de afronding van het onderzoek een hoog niveau van kwaliteit, zorgvuldigheid en transparantie nagestreefd. Daarom heeft de Rekenkamer onder meer het gehanteerde normenkader voorgelegd aan de meest betrokken ambtenaren en via de portefeuillehoudend wethouder aan het College van Burgemeester en Wethouders (B&W). Dit normenkader geeft het toetsingskader op hoofdlijnen aan en is behulpzaam bij het inzichtelijk maken van verbeteringsmogelijkheden en het opstellen van aanbevelingen. Met het voorleggen van het normenkader beoogt de Rekenkamer, overigens met behoud van haar eigen verantwoordelijkheid, het realiteitsgehalte en de acceptatie van de normen te vergroten. Het normenkader kan beschouwd worden als een ideaaltypische schets voor het beleidsterrein. Daarmee heeft de Rekenkamer bij haar beoordeling uiteraard rekening gehouden. De zorgvuldigheid komt ook tot uitdrukking in de mogelijkheid die aan het College van B&W is geboden om te reageren op het conceptrapport (de zogeheten 'wederhoor'). De reactie van het College is opgenomen in dit rapport en door de Rekenkamer voorzien van een nawoord, zodat het proces van totstandkoming van het uiteindelijke rapport ook in dit opzicht transparant is gemaakt.

Tot slot wil de Rekenkamer haar dank uitspreken aan allen die aan dit onderzoek hun medewerking hebben verleend.

## **SAMENVATTING**

### **Achtergrond en opzet van het onderzoek**

De Rekenkamer van de gemeente Capelle aan den IJssel heeft in 2003 een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar het beleid (c.q. de beleidsintensivering) en beheer van de openbare ruimte. Het doel van het onderzoek kan als volgt worden samengevat:

*Het tussentijds inzichtelijk maken van de effectiviteit van het meerjarenbeleid en beheer van de openbare ruimte en het op basis daarvan bieden van aanknopingspunten ter optimalisering van dit beleid.*

### **Beleidsintensivering kwaliteit openbare ruimte**

De kwaliteitsniveaus en ambities uit de Stedelijke Beheervisie zijn bepaald in de vorige raadsperiode (1998-2002). Het beleidsproces rond de intensivering en vernieuwing van het beleid en beheer van de openbare ruimte heeft een sterke eigen dynamiek gekend. Dit werd gestimuleerd door een ambitieuze 'startnotitie' (opgesteld door een extern bureau) en door de projectmatige aanpak met een breed samengestelde werkgroep (ambtelijk en bestuurlijk). Tijdens het formuleren van het beleid is onvoldoende geanticipeerd op (randvoorwaarden voor) de uitvoering. Bij de overgang naar de implementatie van het beleid werd duidelijk dat er voor de uitvoering onvoldoende middelen voorhanden waren. Pas na afronding van de beleidsformulering werd de kloof tussen wens en werkelijkheid zichtbaar.

In de huidige raadsperiode (2002-2006) waren nadere keuzes nodig om het ambitieniveau in balans te brengen met de middelen. Het college heeft in het collegewerkprogramma (2002-2006) een kwaliteitsniveau gekozen dat uitgaat van het handhaven van de huidige kwaliteit. De uitvoering is beperkt tot het handhaven van het bestaande kwaliteitsniveau en/of het inlopen van achterstanden in het beheer en onderhoud. De gemeenteraad is formeel nog niet geïnformeerd over het verlaten van het ambitieniveau zoals dat is vastgesteld in de Stedelijke Beheervisie. De transparantie van de uitvoering van het beleid betreffende onderhoud en beheer van de buitenruimte is voor de gemeenteraad gering<sup>1</sup>

### **Uitvoering van de beleidsintensivering**

Op veel deelterreinen (wegen, groen, rioleringen, kunstwerken) is sprake van een achterstandssituatie. Een kwaliteitsverbetering van deze deelterreinen is pas mogelijk nadat de achterstanden zijn opgeheven. In de korte periode waarin het beleid in uitvoering is zijn er slechts in beperkte mate effecten van het beleid zichtbaar geworden. Bovendien vraagt de voorbereiding en planning van de uitvoering van werkzaamheden in de openbare ruimte gemiddeld 9 tot 12 maanden.

Gelet op de complexiteit van het beleidsveld is het inzichtelijk maken van de aanwending van middelen en de efficiency geen eenvoudige opgave, vooral omdat gewerkt wordt met verschillende typen budgetten (fondsen, jaar budgetten, incidentele en structurele middelen e.d.). In het bijzonder voor wegen is de gemeente er de afgelopen jaren niet in geslaagd om de inzet van middelen in relatie tot de doelstellingen en resultaten voldoende transparant te maken.

---

<sup>1</sup> Omdat de voorgestelde wijzigingen voortvloeien uit het Collegewerkprogramma wordt aangenomen dat de raad wel op de hoogte is van de voorgestelde wijzigingen.

Voor het deelterrein wegen was pas eind 2003 inzichtelijk welke achterstanden er precies waren en welke kosten gemoeid zijn met het uitvoeren van het achterstallige beheer en onderhoud.

De gemeentelijke organisatie werkt op dit moment aan een inventarisatie van het groen en de vernieuwing van de programmering van het beheer en onderhoudsprogramma. Voor de periode 2002-2006 is in totaal ruim 2,5 miljoen euro structureel beschikbaar voor uitvoering van de ambities uit de Stedelijke Beheervisie en de Wijkactieplannen. Dit is echter niet toereikend om de beleidsintensivering uit te voeren.

### **Organisatie**

De omvang van de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie voor beheer en onderhoud is gelet op de taakuitvoering relatief beperkt. Dit omdat nadrukkelijk gekozen is voor uitbesteden van werk boven het zelf uitvoeren. De productiviteit van de uitvoeringsorganisatie is, in vergelijking met andere gemeenten, niet hoog. In een uitgevoerde benchmark zit de gemeente Capelle aan den IJssel in het middensegment.

### **Interactief beleidsvormingsproces**

De inzet om te komen tot een interactieve beleidsontwikkeling is niet in zijn opzet geslaagd. Dit vooral omdat de functionaliteit van het interactieve beleidsproces onvoldoende doordacht is. Participatie is in beperkte mate beschouwd als middel om de beleidsdoelstellingen beter te kunnen realiseren. Bij de vormgeving van het interactieve beleidsvormingsproces is niet vooraf de vraag gesteld op welke wijze de inbreng van burgers in het beleid verwerkt zou worden en op welke wijze (en op basis waarvan) de gemeente hierbij prioriteiten zou gaan stellen. Dit heeft ertoe geleid dat er bij de burgers verwachtingen gewekt zijn die in de uitvoering niet waar kunnen worden gemaakt. Dit is mede een gevolg van onduidelijkheid over de procedures. Daarnaast zijn bij de burgers onverschilligheid en negatieve verwachtingen in de hand gewerkt.

### **Aanbevelingen**

De Rekenkamer beveelt onder meer aan:

- grootschalige beleidsintensiveringen stapsgewijs op te zetten en de financiële haalbaarheid tijdig in de beschouwing te betrekken;
- de programmabegroting en de programmarekening en –verantwoording gericht in te zetten voor de bepaling van het ambitieniveau, respectievelijk monitoring;
- de organisatie en coördinatie op onderdelen te versterken;
- de functionaliteit van participatie van burgers en belanghebbenden zorgvuldig af te wegen om teleurstellingen onder burgers te voorkomen.

De Rekenkamer heeft het College van B&W om een reactie op haar rapport verzocht. De Rekenkamer is verheugd dat alle in het rapport opgenomen aanbevelingen door het College zijn overgenomen.

# 1 INLEIDING

## 1.1 Achtergrond en aanleiding

Met de Stedelijke Beheer visie streeft de gemeente Capelle aan den IJssel naar een verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte. Per wijk is het beleid verder uitgewerkt in Wijkactieplannen (WAP's). De Stedelijke Beheervisie en de WAP's worden aangeduid als de beleidsintensivering voor de openbare ruimte.

De Rekenkamer van de gemeente Capelle aan den IJssel voert een evaluatieonderzoek uit naar het beleid rond de kwaliteit van de openbare ruimte (met name de beleidsintensivering). Het onderzoek kan getypeerd worden als een 'early warning' evaluatie omdat het gaat om beleid dat op dit moment in uitvoering en ontwikkeling is (in april 2001 heeft de raad de kwaliteitsniveaus vastgesteld, vervolgens zijn de beheervisie en de WAP's in februari 2002 door de projectgroep aan de raad gezonden). Het onderzoek is daarom niet alleen een terugblik maar ook leren voor de toekomst.

In deze Nota van Bevindingen worden, in aansluiting op het beoordelingskader (dd. 20-8-2003), de resultaten van het onderzoek weergegeven. De bevindingen zijn een geobjectiverde weergave van de verschillende invalshoeken en visies op het beleid en beheer van de openbare ruimte in de gemeente Capelle aan den IJssel. Daarbij is gebruik gemaakt van een groot aantal informatiebronnen (zie bijlage 1).

## 1.2 Doelstelling van de evaluatie

De evaluatie beoogt inzicht te bieden in de effectiviteit van de intensivering op het gebied van het beleid en beheer van de openbare ruimte. Samengevat kan het doel van het onderzoek als volgt worden geformuleerd:

Het tussentijds inzichtelijk maken van de effectiviteit van het meerjarenbeleid en beheer van de openbare ruimte en het op basis daarvan bieden van aanknopingspunten ter optimalisering van dit beleid.

## 1.3 Evaluatiecriteria

Voor het uitvoeren van het onderzoek zijn een vijftal evaluatiecriteria geformuleerd die mede richting geven aan de onderzoeksvragen. De criteria vormen de basis c.q. het ijkpunt voor de beoordeling van het beleid. De criteria zijn opgenomen in het beoordelingskader dat de instemming heeft van de verantwoordelijke wethouder. De volgende criteria zijn in het onderzoek gehanteerd:

1. Effectiviteit: de mate waarin de doelstellingen van het beleid worden gerealiseerd. In dit onderzoek gaat het om recent vastgelegd beleid (2001-2002). Daarom is het nog niet mogelijk de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd te onderzoeken. Wel is onderzocht in welke mate voldaan is aan randvoorwaarden die de effectiviteit van het beleid vergroten en zijn tussenresultaten in beeld gebracht. De doelstellingen van het beleid zijn daartoe op basis van de volgende aspecten beoordeeld:
  - ★ Eenduidig: niet voor meerdere uitleg vatbaar, afwijking alleen gemotiveerd.
  - ★ Meetbaar: concreet en/of kwantitatief uitgewerkt.
  - ★ Consistent: eenheid van beleid en doelstellingen.
  - ★ Tijdgebonden: afgebakend in de tijd.
  - ★ Haalbaar: onderbouwing van de haalbaarheid en gekoppeld aan beleidsinstrument(en).

2. Efficiency: de verhouding tussen de ingezette middelen en de doelstellingen.  
In het onderzoek is dit criterium als een relatief begrip gehanteerd. Onderzocht is of dezelfde doelen gerealiseerd hadden kunnen worden tegen minder kosten en of met dezelfde kosten meer of ambitieuzere doelen gerealiseerd konden worden.
3. Draagvlak: de mate waarin er binnen het beleid en tussen de betrokken partijen consensus is over de voorgestelde koers.  
Dit beleidsveld bevindt zich dicht bij de burger en wordt gerealiseerd op verschillende niveaus (wijken en hele gemeente). Daarom is draagvlak een belangrijke voorwaarde voor succes. Onderzocht is hoe invulling is gegeven aan het versterken van het draagvlak en hoe burgers het beleid en de inspanningen van de gemeente waarderen.
4. Adequaatheid: in welke mate zijn de doelen een vertaling van maatschappelijke behoeften (c.q. de behoeften van de verschillende betrokkenen).  
Onderzocht is in welke mate de voorgestelde maatregelen in de wijkactieplannen daadwerkelijk een oplossing bieden voor de in het wijken ervaren problematiek.
5. Doorwerking: de mate waarin voorzien is in inbedding van het beleid in de organisatie en belendende beleidsterreinen.

#### **1.4 Leeswijzer**

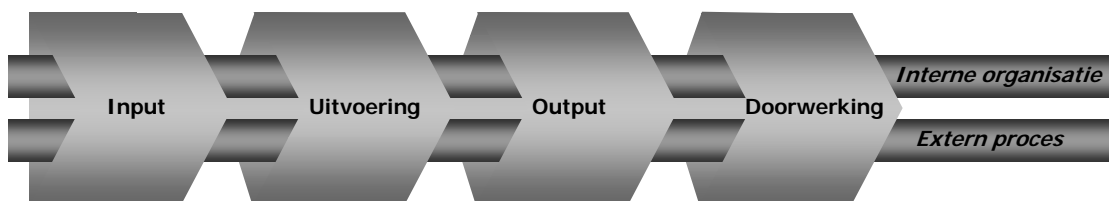
In deze Nota van Bevindingen zijn de resultaten van het Rekenkamer onderzoek naar het beleid en beheer van de openbare ruimte in de gemeente Capelle aan den IJssel weergegeven. De nota bevat nog geen conclusies en aanbevelingen maar een zo feitelijk mogelijke weergave van de antwoorden op de onderzoeksvragen zoals die door de Rekenkamer zijn geformuleerd.

In dit eerste hoofdstuk zijn de achtergrond, doelstellingen en criteria voor het evaluatieonderzoek geformuleerd. In aansluiting hierop geeft hoofdstuk 2 de onderzoeksopzet weer. Daarin zijn de onderzoeksvragen en de fasering van het onderzoek uitgewerkt en is de opzet van het onderzoek verantwoord. Hoofdstuk 3 beschrijft de achtergrond, aanleiding en doelstellingen van de beleidsintensivering, de organisatie en de beschikbare middelen (personeel en financieel). Hoofdstuk 4 schetst een beeld van de organisatie, het verloop en de voortgang van de uitvoering van het beleid. De resultaten en effecten van de beleidsintensivering zijn weergegeven in hoofdstuk 5. Gelet op de relatief korte uitvoeringstermijn wordt met name ingegaan op de mate waarin de voorwaarden voor een succesvolle uitvoering aanwezig zijn. Hoofdstuk 6 en 7 gaan ten slotte achtereenvolgens in op de interne en externe organisatie van het beleid(sproces).

## 2 ONDERZOEKSOPZET

### 2.1 Analyse kader

De evaluatie richt zich zowel op de inhoud van het beleid als op het proces. Dit betekent dat naast de doelen en middelen van het beleid ook onderzocht is hoe het beleid tot stand is gekomen en wordt uitgevoerd (beleidsproces). Om de verschillende onderdelen te kunnen belichten wordt voor de analyse uitgegaan van het onderstaande analysemodel. Aan de hand van de elementen in het model zijn de onderzoeksvragen gegroepeerd en afgebakend. De fasering van het onderzoek en de gehanteerde onderzoeksmethoden zijn opgenomen in bijlage 1.



### 2.2 Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zijn gebaseerd op het projectplan van de Rekenkamer en neergelegd in het beoordelingkader.

#### Input

1. Wat was de aanleiding van de beleidsintensivering (c.q. de Stedelijke Beheervisie)?
2. Wat waren de kritische succesfactoren bij de beleidsontwikkeling?
3. Hoe verhoudt de omvang van de uitvoeringsorganisatie zich tot de voorgenomen acties? (m.a.w. welke capaciteit is beschikbaar voor de uitvoering)
4. Welke financiële middelen staan ter beschikking en voor welke termijn?
5. Wat is de omvang van de extra financiële middelen vanwege de beleidsintensivering? En hoe is de verhouding tussen de extra middelen en de omvang van de beleidsintensivering?

#### Uitvoering

6. Wat is de huidige stand van zaken in de uitvoering van de beleidsintensivering?
7. Hoe is de uitvoering van het beleid georganiseerd?
8. Wat zijn de kritische succesfactoren bij de (organisatie van) de uitvoering?
9. Is de aanwending van de beschikbare middelen transparant (navolgbaar en controleerbaar)?

#### Output

10. Welke prestaties zijn er tot nu toe geleverd?<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Prestaties te definiëren in termen van resultaten in het veld, alsook acties/handelingen binnen/door de organisatie

### **Doorwerking**

11. In welke mate (en met welk tempo) is de beleidsintensivering ingebed in de gemeentelijke organisatie?
12. Wat was de inhoud van het staande beleid en wat zijn de verschillen ten opzichte van de beleidsintensivering?

### **Interne organisatie**

13. In welke mate is er sprake van aanpassing in de bestaande organisatie?
14. In welke mate is er draagvlak binnen de gemeentelijke organisatie?
15. Is de uitvoering (deels) uitbesteed aan derden en welk uitgangpunt of aanbestedingsbeleid is daarbij gehanteerd?

### **Extern proces**

16. Op welke wijze is het interactieve beleidsvormingsproces opgezet?
17. Welke (kwalitatieve en kwantitatieve) informatie kan er over het interactieve beleidsproces worden gegenereerd?
18. Hoe waarden inwoners van de gemeente het beleid en beheer van de openbare ruimte?
19. Welke verschillen zijn er in de waardering van bewoners van verschillende wijken?

### **3 BELEID BEHEER OPENBARE RUIMTE**

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de eerste vijf onderzoeksvragen (input) en vraag twaalf (relatie tussen het staande beleid en de beleidsintensivering).

#### **3.1 Achtergrond en aanleiding van de beleidsintensivering**

De kwaliteit van de openbare ruimte is sinds het einde van de jaren negentig een thema dat zowel maatschappelijk als politiek en bestuurlijk in toenemende mate in de belangstelling staat in Capelle aan den IJssel. In het collegeprogramma voor de periode 1998-2002 is het voornemen uitgesproken te komen tot een verbetering van het beleid en beheer van de openbare ruimte. Daarbij ging het om:

- het maken van een kwaliteitsslag,
- het inspelen op de wensen van de burgers,
- het verzamelen van outputgerichte, objectieve beleidsinformatie,
- het maken van systematische verbeterplannen en
- een betere afstemming tussen verschillende typen onderhoud.

Met ingang van 1999 is jaarlijks een kwaliteitsimpuls voor de openbare ruimte toegekend. Vervolgens is besloten structureel € 453.780,- (1 miljoen gulden) te investeren in een verhoging van de kwaliteit van het onderhoud van de buitenruimte (met name wegen, groen en openbare verlichting). Bovendien werd dit jaar uitgeroepen tot het jaar van het wijk- en buurtbeheer. Dit laatste leidde onder andere tot het aanwijzen van wijkwethouders, de bestending van de rol van de wijkcontactfunctionaris, de vormgeving van de wijkoverlegplatforms en tot het houden van wijkshouwen.

Dat het beheer van de openbare ruimte prominent op de agenda staat in Capelle heeft een aantal oorzaken. Vanuit de opgaven voor Capelle als groeikern is er lange tijd voornamelijk aandacht geweest voor de ontwikkeling van nieuwe woonwijken en nieuwe bedrijventerreinen. Tot de jaren negentig is er bezuinigd op het beheer en onderhoud (ten gunste van ontwikkeling). Eind jaren negentig werden de effecten van deze keuzes zichtbaar in de openbare ruimte en ontstond er een discussie over het beheer.

De huidige opgave voor het beheer van de openbare ruimte wordt enerzijds gecompliceerd door de achterstanden die in de afgelopen twee decennia zijn ontstaan en anderzijds door de ongunstige bodemgesteldheid in de gemeente Capelle aan den IJssel. De veengrond ('dik water') leidt tot veel verzakkingen. Dit heeft onder andere invloed op de kwaliteit van de wegen en de riolering en de aansluiting tussen de openbare wegen en privé erven en tuinen.

Mede door de zakkingen, en door het relatief beperkte budget dat in het verleden beschikbaar was voor beheer en onderhoud van de buitenruimte, werd er in toenemende mate geklaagd door bewoners, met name in de wat oudere wijken (zoals Schollebaar). De bewoners waren onder andere ontevreden over de kwaliteit van de wegen, en het groen en over (de frequentie van) de afvalinzameling. Politiek en bestuurlijk werd de problematiek, in de vorige collegeperiode (1998-2002), expliciet erkend en de wens uitgesproken om tot een verbetering te komen. Niet alleen het beleid en het beheer zelf moesten kwalitatief verbeterd worden maar ook de wijze waarop de gemeente met deze thematiek omging moest verbeterd worden. Onderkend werd dat het te vaak te lang duurde voordat klachten en vragen van bewoners werden behandeld en dat de organisatie onvoldoende adequaat omging met de problematiek. Met het centrale thema 'kwaliteit' is in het collegeprogramma 1998-2002 gekozen voor een intensivering van het beleid en beheer voor de openbare ruimte. Hierop werd het jaar 2000 uitgeroepen tot het jaar van de openbare ruimte. In dat kader werd besloten tot het opstellen van een systematisch beheer- en verbeterplan en het opstar-

ten van een discussie over de gewenste kwaliteit. Dit leidde tot het opstellen van de Stedelijke Beheervisie en de Wijkactieplannen.

### **3.1.1 Beleidsintensivering in relatie tot het staande beleid**

Als gevolg van de geringe prioriteit voor beheer en onderhoud in het verleden is voor verschillende onderdelen een achterstand ontstaan. Dit is terug te zien in onder andere het verouderde groen en verzakte en beschadigde wegen. De beleidsintensivering gaat uit van een betere kwaliteit, dus feitelijk van het instandhouden van groen en wegen, zoals ze aangelegd worden. Om dit niveau te kunnen bereiken is het opheffen van de achterstanden een eerste noodzakelijke stap. In een aantal gevallen is eerst een meer ingrijpende reconstructie nodig om vervolgens de gewenste kwaliteit te kunnen realiseren.

### **3.1.2 Doelstellingen van de beleidsintensivering**

In de Stedelijke Beheervisie zijn voor verschillende gebieden kwaliteitsniveaus en doelstellingen geformuleerd. De volgende doelstellingen worden als ijkpunt voor de evaluatie genomen (zie Stedelijke Beheervisie, 2002, p. 6).

- **Basiskwaliteit in de woonwijken**  
Gestreefd wordt naar een voldoende kwaliteit: een functionele maar leuke inrichting, met hier en daar accenten. Het eigene, met het specifieke karakter van de woonwijken wordt versterkt. Het onderhoud is hier op afgestemd, het is redelijk schoon en netjes. Aan de wijkcentra wordt extra aandacht geschonken en hier ligt de kwaliteit wat hoger.
- **Hoge kwaliteit op representatieve plekken**  
Voor de wijkcentra, de hoofdwegen en entrees, de stations en metrohaltes, het ziekenhuis, het oude historische dorp en de kantoorgebieden (bijzondere gebieden) wordt gestreefd naar een hoge kwaliteit. Een hoge kwaliteit betekent een bijzondere en doordachte inrichting, kleurrijk, goed onderhouden, incidenteel wat minder, vrijwel geheel schoon en netjes. In het stadscentrum is het doel een zeer hoge kwaliteit van de openbare ruimte. In de omgeving van de Koperwiek wordt een zeer hoge (beeld)kwaliteit met een bijpassend onderhoud gewenst. Een zeer hoge kwaliteit wordt daarbij als volgt getypeerd: zeer bijzondere inrichting, perfect onderhouden, als nieuw, niets op aan te merken, zeer schoon en netjes.
- **Basis in bedrijventerreinen**  
Zowel binnen de bedrijventerreinen en industriegebieden als voor kantoorgebieden is het doel de basiskwaliteit. De basis kwaliteit wordt gedefinieerd als standaard, functioneel, eenvoudig en degelijk, voldoende onderhouden, wel wat op aan te merken en redelijk netjes. Gestreefd wordt naar een bijdrage van de bedrijven aan het realiseren van een hogere kwaliteit voor met name het groen.
- **Kwaliteit voor verhardingen wat lager**  
Voor de verhardingen is gekozen voor een sober kwaliteitsniveaus (tussen basis en laag). Schade aan de verhardingen wordt in beperkte mate geaccepteerd.
- **Hoge (natuurlijke) kwaliteit voor bovenwijken groen**  
Voor grote groengebieden is het streven een hoge kwaliteit, die zich moet uiten in het benutten van de natuurpotenties en extra aandacht voor de inrichting van het gebied.
- **Graffiti onacceptabel**  
Graffiti wordt in de hele gemeente niet getolereerd en actief bestreden (hoge kwaliteit voor de gehele gemeente).

### 3.2 Kritische succesfactoren bij de beleidsontwikkeling

De behoefte aan een meer adequate en effectieve benadering van de opgaven in de openbare ruimte leidde tot de Stedelijke Beheervisie en Wijkactieplannen (WAP's). Belangrijk uitgangspunt bij de beleidsontwikkeling was het bespreekbaar en voor alle partijen hanteerbaar maken van het begrip kwaliteit. Uit het onderzoek blijkt dat de betrokkenen van mening zijn dat de kwaliteitscatalogus (waarin de kwaliteitsniveaus zijn neergelegd) een goede invulling geeft aan dit uitgangspunt. Daarmee is een eenduidige basis geboden voor vaststellen van doelstellingen.

Belangrijke succesfactor is, volgens de geïnterviewde personen, de sterke betrokkenheid van het gemeentebestuur bij het proces. Hierdoor is het bestuur zich bewuster geworden van de inspanningen die geleverd moeten worden om de kwaliteit van de openbare ruimte in stand te houden. De grote betrokkenheid van de raad had ook een keerzijde. Verschillende partijen geven aan dat het proces hierdoor veel tijd heeft gekost.

De interactiviteit was een belangrijke succesfactor voor de beleidsontwikkeling. De beleidsontwikkeling is breed opgepakt met ambtenaren, burgers en gemeenteraad. In het proces is de inbreng van vele partijen benut en is er een breed draagvlak ontstaan. De merites van het beleidsproces zijn nader in beeld gebracht in hoofdstuk 7.

### 3.3 Omvang van de uitvoeringsorganisatie

De personele capaciteit van de uitvoeringsorganisatie van de gemeente Capelle aan den IJssel is relatief beperkt. Belangrijke reden hiervoor is dat veel werkzaamheden worden uitbesteed. Dit geldt met name voor eenvoudige, arbeidsintensieve bulkwerkzaamheden, zoals het snoeien van groen, vegen en schoffelen. De deelsector uitvoering (unit onderhoud) voert zelf het meer servicegerichte en specialistische werk uit. Het betreft dan de werkzaamheden die voortvloeien uit de wensen (verzoeken, klachten e.d.) van de burgers. In paragraaf 4.2 wordt de organisatie van de uitvoering nader toegelicht.

Het organisatie en formatieplan van oktober 2002 geeft aan dat de deelsector Uitvoering in totaal 66,3<sup>3</sup> fte omvat (inclusief circa 13 fte overhead<sup>4</sup>). Door vergaande specialisatie is de capaciteit kwalitatief gezien beperkt en relatief kwetsbaar. De deelsector Beheerplanning is bijvoorbeeld opgedeeld in vaksecties, zoals wegen, groen, openbare verlichting, riolering, projecten en wijk- en buurtbeheer. Bij ziekte of afwezigheid ontstaan al snel problemen. Om de continuïteit te waarborgen moet regelmatig worden teruggevallen op externen. In het verlengde van het proces rond het opstellen van de Stedelijke Beheervisie heeft de gemeente eind 2001 opdracht gegeven om de mogelijkheden voor optimalisatie van de bedrijfsvoering, de prestaties, de efficiency en het functioneren van de unit Onderhoud te onderzoeken<sup>5</sup>. Uit het onderzoek blijkt dat circa 18% van de formatie van de unit Onderhoud niet is ingevuld. Deels is sprake van een onderbezetting, deels wordt werk uitbesteed. De unit Beheerplanning heeft op dit moment drie vacatures. Met de invulling hiervan wordt beoogd de kwetsbaarheid van de unit te beperken en de continuïteit te waarborgen. Voor de uitvoering van de Stedelijke Beheervisie en de WAP's is geen extra formatie gecreëerd. Uit het onderzoek blijkt ook dat de productiviteit<sup>6</sup> van de unit Onderhoud circa 60% bedraagt. In vergelijking met andere gemeenten bevindt de gemeente zich op het niveau van de middenmoot. In de begroting gaat de gemeente uit van een productiviteit van 64%.

---

<sup>3</sup> Dit getal komt nagenoeg overeen met de personele bezetting per 1 januari 2004

<sup>4</sup> Dit is opgebouwd uit 1 fte deelsectorhoofd, 2,8 fte administratieve werkeenheden, 2 unithoofden, 7,5 werkvoorbereiders.

<sup>5</sup> Zie: "Eindrapportage, Capelle aan den IJssel", januari 2002, K+V Organisatieadviesbureau b.v.

<sup>6</sup> Productief zijn de uren die worden besteed aan de directe uitvoering (het feitelijke beheer en onderhoud). Dit is dus exclusief de uren voor verlof en ziekte (improductief) en uren voor overleggen, opleiding, administratie e.d. (indirect productief). Zie voor een gedetailleerd overzicht het rapport vermeld onder noot 5.

De lagere gerealiseerde productiviteit hangt onder meer samen met ziekteverzuim, medische indicaties (waardoor medewerkers bepaalde werkzaamheden niet kunnen uitvoeren of hier meer tijd voor nodig hebben), de leeftijd van de medewerkers en de onderbezetting. Samengevat is sprake van een lagere gerealiseerde productiviteit dan begroot.

### 3.4 Financiële middelen

In de begrotingen van 2001, 2002 en 2003 is het volgende beeld gegeven van de financiën voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte in de periode 1999 tot 2006 (bedragen in duizenden euro's, als bedragen in de verschillende jaren bijgesteld zijn, is uitgegaan van het laatste bedrag):

Taak	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Omslagwerken <sup>7</sup>	757	722	2.060	335	478	480	454	437
Onderhoud verhardingen	3.360	3.387	2.799	2.960	2.781	2.780	2.775	2.768
Openbare verlichting	757	811	1.123	781	702	714	727	734
Straatmeubilair en verfraaiingen	44	89	91	94	88	88	88	88
Gladheidsbestrijding	197	136	207	181	179	179	215	212
Straatreiniging	566	621	689	742	671	677	679	580
Wijkleefbaarheid (wijk- en buurtbeheer)	336	361	515	415	394	396	399	399
Kwaliteitsimpuls openbare ruimte	0	0	295	235	480	803	823	823
Verkeersvoorzieningen en bewegwijzering	157	146	150	160	151	152	148	144
Speelplaatsen	116	123	93	181	211	212	212	212
Beheer en onderhoud groenvoorzieningen <sup>8</sup>	1.173	2.969	3.317	3.274	3.460	3.497	3.564	3.580
Totaal	7.463	9.365	11.339	9.488	9.595	9.978	10.084	9.977

#### 3.4.1 (Extra) middelen in relatie tot de beleidsintensivering

De kwaliteitsniveaus en ambities zijn vastgesteld in de vorige raadsperiode (1998-2002). Bij de afronding van het beleidsvormingsproces in 2001 is door de raad geconstateerd dat voor het gekozen kwaliteitsniveau onvoldoende middelen beschikbaar waren.

Voor de uitvoering van het beleid uit de Stedelijke Beheervisie en Wijkactieprogramma's (WAP's) was volgens de toenmalige ramingen tussen de 5,5 en 8,2 miljoen euro (respectievelijk 12 en 18 miljoen gulden) nodig. Dit betekende een extra inzet in de orde van grote van een verdubbeling van de OZB in Capelle. Bij het opstellen van de beheervisie is overigens bewust gekozen om eerst de ambitieniveaus te bepalen en niet uit te gaan van de beschikbare middelen.

Achterliggende gedachte was dat dit laatste zou kunnen betekenen dat toegewerkt zou worden naar het huidige kwaliteitsniveau terwijl de ambitie was te komen tot een kwaliteitsverbetering voor de openbare ruimte. Daarbij was vanaf de start wel duidelijk dat hiervoor extra middelen nodig zouden zijn.

<sup>7</sup> Omslagwerken: kapitaalslasten van in het verleden gedane investeringen.

<sup>8</sup> Het product groenvoorzieningen is bij de begroting 2000 anders ingedeeld dan de jaren daarvoor. Hierdoor ontstaat het ogenschijnlijke verschil. Geschat is dat jaar ongeveer € 3.000.000 gereserveerd.

Deze insteek betekende dat er voor de stap naar de uitvoering van het beleid nadere politieke keuzes nodig waren. Besloten is de financiële middelen voor de uitvoering van de Stedelijke Beheervisie en de Wijkactieplannen in de daaropvolgende raadsperiode (2002-2006) toe te wijzen. Na de verkiezingen is de samenstelling van het college gewijzigd (Leefbaar Capelle, PvdA en CDA). In vergelijking met de vorige periode (PvdA, VVD en Capels Belang) werd relatief meer belang gehecht aan communicatie en participatie en betrokkenheid op wijkniveau. Het belang van de 'grote plannen' nam af, wat mede verklaart dat er voor de Stedelijke Beheervisie slechts een deel van de benodigde middelen beschikbaar is gekomen.

In het collegewerkprogramma (2002-2006) is vervolgens, in afstemming op de beschikbare middelen, een kwaliteitsniveau geformuleerd dat afwijkt van de Stedelijke Beheervisie. Uitgangspunt in het collegeprogramma is dat de huidige kwaliteit niet achteruit mag gaan en dat extra middelen met name worden ingezet voor groen en wegen. Hierbij wordt achterstallig onderhoud wel uitgevoerd, wat vaak al een verbetering van de kwaliteit zal betekenen, met name voor de oudere wijken. Uitgangspunt is een basisniveau (de standaardkwaliteit c.q. de kwaliteit bij aanleg).

Dit betekent dat de hogere ambitieniveaus en de kwaliteitsimpuls zoals die zijn neergelegd in de Stedelijke Beheervisie niet langer het streefbeeld vormen. De raad moet hierover nog formeel besluiten<sup>9</sup>. De unit Beheerplanning bereidt deze besluitvorming op dit moment voor. Als gevolg van de beperkte beschikbare capaciteit is dit niet eerder uitgevoerd. Het besluit zal naar verwachting begin volgend jaar genomen worden.

In het Collegewerkplan 2002-2006 is aangegeven dat er geïnvesteerd zal worden in de openbare ruimte, met name wat betreft de aanpak van achterstallig onderhoud in wegen en groen. De volgende bedragen zijn hiervoor met ingang van 2003 vrij gemaakt:

- € 300.000,- structureel per jaar voor openbaar groen;
- € 1.200.000,- structureel per jaar voor wegen;
- € 2.500.000,- eenmalig voor wegen (voor 2003);
- € 60.000,- voor 2003-2005 en jaarlijks € 296.000 voor speelplaatsen;
- € 500.000,- structureel per jaar voor het opwaarderen van Schollebaar-Oost;
- € 300.000,- structureel per jaar voor uitvoering van de wijkactieplannen.

Daarmee is voor de periode 2002-2006 in totaal structureel € 2.569.000,- beschikbaar voor de uitvoering van de ambities uit de Stedelijke Beheervisie en de WAP's<sup>10</sup>. Dit is niet voldoende om de beleidsintensivering uit te voeren. De raad heeft daarnaast extra (incidentele) middelen beschikbaar gesteld voor de WAP's maar ook deze zijn niet toereikend om alle acties uit de plannen uit te voeren en daarmee het ambitieniveau te realiseren. Voor de uitvoering wordt jaarlijks een nadere prioriteitsstelling gemaakt.

Daarbij worden in een aantal gevallen ook middelen uit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) ingezet. Het totale beschikbare budget is echter niet toereikend is om de in de Stedelijke Beheervisie vastgestelde kwaliteiten te kunnen realiseren.

---

<sup>9</sup> Aangenomen kan worden dat de raad wel op de hoogte is van de voorgestelde wijzigingen omdat deze immers voortvloeien uit het collegewerkprogramma.

<sup>10</sup> Inmiddels zijn een aantal bezuinigingen toegepast. Wat betekent dat er voor wegen structureel € 200.000,- minder beschikbaar is voor Schollebaar-Oost niet meer structureel dit bedrag maar voor de periode 2003-2006 en voor de WAP's/WBB € 70.000,- minder.

## 4 BELEIDSUITVOERING

In dit hoofdstuk wordt de voortgang en stand van zaken in de uitvoering van het beleid uit de Stedelijke Beheervisie in beeld gebracht. De onderzoeksvragen zes, zeven, acht, negen en elf zullen daarbij beantwoord worden.

### 4.1 Stand van zaken in de uitvoering van de beleidsintensivering

De bestuurlijk/politieke aandacht voor beleid en beheer van de openbare ruimte is van relatief recente datum. In het verleden werd er bijvoorbeeld bij de planning en realisatie van wijken geen rekening gehouden met beheer en onderhoud. In de wijk Schollebaar is er vanaf de realisatie begin jaren '80 bijvoorbeeld niet geanticipeerd op afschrijving van het openbaar groen en de verlichting. Het onderhoud is lange tijd gericht geweest op het ad hoc herstellen van schade en slijtage. Over de gehele linie (wegen, groen, rioleringen, kunstwerken) is er daardoor sprake van een achterstandssituatie. Dit betekent dat de realisatie van de gekozen kwaliteitsniveaus vaak pas mogelijk is nadat deze achterstanden zijn opgeheven. In combinatie met de relatief korte periode waarin het beleid in uitvoering is zijn er op dit moment slechts in beperkte mate kwaliteitsverbeteringen gerealiseerd. Op het moment dat besloten is tot uitvoering van een werk is tijd nodig voor het uitbesteden (circa 2 maanden), de voorbereiding en planning en het overleg met bewoners. Voordat een werk daadwerkelijk uitgevoerd kan worden verstrekt er gemiddeld een periode van 9 tot 12 maanden. In deze paragraaf wordt ingegaan op de voorwaarden die nodig zijn om tot een effectieve uitvoering te kunnen komen.

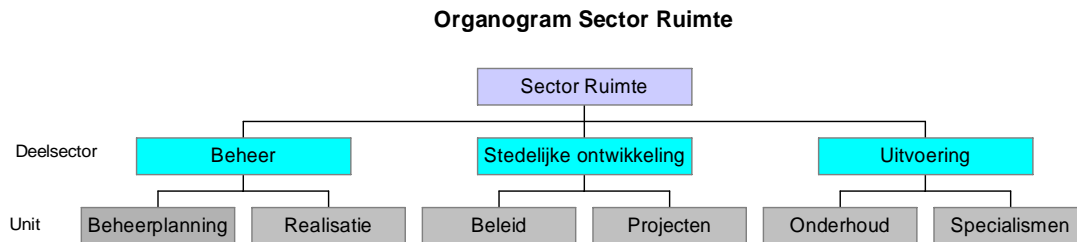
De beleidsintensivering beoogt een kwaliteitsverbetering voor de toekomst. Voor een efficiënte en effectieve aanpak is het van belang dat de uitvoeringsorganisatie kan werken vanuit een integrale benadering. Op dit moment is hier nog niet altijd sprake van. Zo zijn er bijvoorbeeld nog niet voor alle beheerelementen beheerprogramma's waarin de beheeropgave systematisch en gefaseerd is uitgewerkt. Bij inspecties is er niet wel afstemming tussen de specialismen, maar leidt dit niet altijd tot een adequate aanpak. Als gevolg van financiële beperkingen is het bijvoorbeeld niet altijd mogelijk om bij worteldruk op verharding tot een gecombineerde aanpak vanuit groen en wegen te komen. Met het wegnemen van worteldruk is het niet altijd mogelijk meteen wegonderhoud uit te voeren. De afstemming tussen Beheerplanning en Uitvoering is niet in alle gevallen optimaal. Signalen en constatering van Uitvoering in de buitenruimte worden niet in alle gevallen doorgegeven aan Beheerplanning en opgenomen in de planning. Aan de andere kant heeft Uitvoering niet in alle gevallen voldoende zicht op de planvorming en voorgenomen activiteiten van Beheerplanning. Dit is van belang om gericht te kunnen aanbesteden en meerjaren investeringen in bijvoorbeeld apparatuur te kunnen doen.

De voortgang in de uitvoering van de wijkactieplannen (WAP's) is moeilijk te beoordelen. Jaarlijks wordt er voor de voorgenomen activiteiten voor de wijken een planning gemaakt. In de uitvoering blijkt dat niet alle onderwerpen en acties uit de WAP's nog actueel zijn. Er is echter niet gekozen voor een actualisering van de WAP's.

De uitvoering van de WAP's leidt op dit moment niet tot veel klachten van burgers. Dit hangt samen met het feit dat de plannen in beperkte mate 'leven' bij de burgers. Het beeld is dat vooral de leden van de Wijkoverlegplatforms zich bezig houden met de WAP's. De burgers die ten behoeve van het onderzoek zijn geraadpleegd zijn tevreden over het functioneren van de Wijkoverlegplatforms. De WOP's bieden een goed forum voor het agenderen van problemen en vragen over het beleid en beheer van de openbare ruimte.

## 4.2 Organisatie van de uitvoering

Taken en verantwoordelijkheden voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte zijn ondergebracht bij de sector ruimte<sup>11</sup>.



### Deelsector Beheer

Het beheer van de buitenruimte is de taak van deelsector Beheer<sup>12</sup> (opgericht per 1-1-'99). Werkzaamheden voor beheer en onderhoud worden opgenomen in beheerplannen en programma's. Prioriteiten worden gesteld op basis van de uitgangspunten van het beleid en op basis van inspecties. Zakkingen zijn daarbij een belangrijke aanleiding voor werkzaamheden. Ook de afstemming met andere organisatieonderdelen, zoals de unit Realisatie en de deelsector Stedelijke Ontwikkeling, is een taak van de deelsector Beheer. Projecten worden jaarlijks opgenomen op de uitvoeringslijst die wordt besproken met de vakwethouder(s) en in het bestuurlijk overleg Beheer en vastgesteld door het college.

Het beheer van de buitenruimte is ondergebracht bij de unit Beheerplanning. Deze is verantwoordelijk voor:

- de planningen en definitie van projecten voor onderhoudswerkzaamheden en groot onderhoud (reconstructies),
- de ontwikkeling en actualisering van kwaliteitsnormen voor de buitenruimte,
- het wijk en buurtbeheer,
- het toetsen van nieuw te maken werk aan het beheer en onderhoud,
- en is opdrachtgever voor de deelsector Uitvoering, unit Onderhoud en unit Specialismen.

De unit Realisatie is het ingenieursbureau van de gemeente. Deze unit maakt het technisch ontwerp, doet aanbestedingen, houdt toezicht op de uitvoering en is belast met de technische advisering aan de unit Beheerplanning en de deelsector Stedelijke Ontwikkeling.

### Deelsector Stedelijke Ontwikkeling

De deelsector Stedelijke Ontwikkeling (her)ontwikkelt en realiseert (nieuwe) gebieden.

### Deelsector Uitvoering

De deelsector Uitvoering draagt zorg voor het dagelijks onderhoud in de gemeente. Alle werkzaamheden worden uitgevoerd in opdracht van de unit Beheerplanning.

<sup>11</sup> De gemeentelijke is per 1 januari 2004 georganiseerd volgens het directiemodel. Dit betekent dat de sectoren niet meer bestaan en dat de deelsectoren afdelingen zijn geworden. In dit rapport is aangesloten bij de benamingen zoals die golden bij de uitvoering van het onderzoek.

<sup>12</sup> Naast de in het organogram opgenomen units omvat de deelsector Beheer ook de unit Accommodatiebeheer, de unit Vastgoed en de unit Handhaving en Vergunningen. Deze zijn niet weergegeven in het overzicht omdat ze in het kader van dit onderzoek minder relevant zijn.

De unit Onderhoud is verantwoordelijk voor:

- uitbesteding van een deel van de werkzaamheden aan derden,
- de uitvoering van een deel van het klein en dagelijks onderhoud,
- de afhandeling van klachten en vragen van burgers

De unit Specialismen is verantwoordelijk voor het specialistisch onderhoud van o.a. bomen, gemalen, rioleringen en het beheer van de gemeentewerf.

#### **4.3 Kritische succesfactoren bij de (organisatie van) de uitvoering**

Gelet op de relatief beperkte periode waarin het beleid in uitvoering is in deze paragraaf de nadruk gelegd op factoren die randvoorwaarden vormen voor een succesvolle uitvoering. Belangrijke succesfactor voor de uitvoering is een adequate samenwerking tussen de unit Beheerplanning en de deelsector Uitvoering. Met de beleidsintensivering is de professionalisering van de deelsector Uitvoering ingezet en er meer duidelijkheid over de taakverdeling tussen de twee organisatieonderdelen, waardoor de samenwerking is verbeterd (zie ook hierboven). De unit Beheerplanning heeft er bovendien enkele formatieplaatsen bij gekregen, waardoor er meer ruimte is voor een planmatige aanpak. Het functioneren van de gemeentelijke (uitvoerings)organisatie is nader beschreven in hoofdstuk 6.

#### **4.4 Aanwending van middelen**

Gelet op de complexiteit van het beleidsveld is het inzichtelijk maken van de aanwending van de middelen geen eenvoudige opgave. Voor wegen en riolering wordt bijvoorbeeld gewerkt met fondsvorming, wat betekent dat het budget over de jaargrenzen beschikbaar blijft. Moeilijkheid daarbij is dat de kosten soms gemaakt worden in een voorgaand jaar en pas het jaar daarna uit het fonds betaald worden. Werkzaamheden zijn dan deels uitgevoerd en in het fonds voorzien. Uitputting van het fonds vindt echter pas in het volgend jaar plaats. Aan het einde van een jaar is dan vaak nog geld in het fonds aanwezig. Met name voor wegen en verhardingen is de gemeente er de afgelopen jaren niet in geslaagd voldoende transparant te maken tot welke resultaten de ingezette middelen hebben geleid. Mede gelet op de omvangrijke kosten die het wegbeheer in de gemeente Capelle aan den IJssel met zich mee brengen is dit een belangrijk aandachtspunt geweest. In het verleden zijn er ook door de provincie bij het vaststellen van de begroting van de gemeente vragen gesteld over het beleid van de gemeente op dit punt. Op dit moment is de actuele stand van zaken voor het wegenonderhoud inzichtelijk (zie paragraaf 5.1).

De aanwending van middelen wordt in het volgende hoofdstuk nader beschreven in relatie tot de geleverde prestaties.

## 5 RESULTATEN EN EFFECTEN VAN DE BELEIDSINTENSIVERING

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag tien.

### 5.1 Prestaties tot nu toe

Zoals reeds eerder in dit rapport is opgemerkt is het beoordelen van de resultaten van de beleidsintensivering beperkt mogelijk doordat het beleid recent in uitvoering is, en extra middelen zoals voor wegen, pas in 2002 beschikbaar zijn gekomen. In dit hoofdstuk ligt de nadruk daarom op de inspanningen die tot nu toe zijn gepleegd.

#### Verhardingen

Voor verhardingen zijn extra middelen met name ingezet om achterstanden in te lopen. Deze achterstanden zijn ontstaan, doordat tijdens de groeiperiode van Capelle veel werd betaald uit de kapitaalsdiensten. Tijdens de groeiperiode van Capelle is voor wegen een te lange afschrijvingsperiode gehanteerd die niet past bij de bodemgesteldheid (en volgens de landelijke CROW-norm). Bovendien werd er bij de aanleg geen rekening gehouden met budgetreservering voor beheer en onderhoud van verhardingen. Hierdoor zijn achterstanden ontstaan die eerst moeten worden weggenomen alvorens tot een kwaliteitsverbetering gekomen kan worden. De gemeente wordt voortdurend geconfronteerd met nieuwe problemen op het gebied van wegen. Op dit moment bijvoorbeeld fietspaden die als gevolg van het warme weer van de afgelopen zomer kapot zijn gegaan. Met het wegwerken van achterstanden, kan gezorgd worden voor een goede basis om toekomstig beheer en onderhoud te plannen. Dit om een goede basis (technische kwaliteit) te hebben voor structureel onderhoud.

Als antwoord op de hierboven geschetste problematiek is de deelsector Stedelijke Ontwikkeling gestart met voorbelasten. Bij het voorbelasten wordt er voor aanleg van de weg druk op de bodem uitgeoefend waardoor het 'inklinken' van de bodem versneld wordt. Op deze manier nemen zakkingen na aanleg van de weg af. Daarnaast wordt gewerkt aan een meer gefaseerde aanpak. Door werkzaamheden gefaseerd uit te voeren kan schade aan de wegen voorkomen worden en de levensduur worden verlengd.

De actuele stand van zaken rond verhardingen is op dit moment inzichtelijk. In oktober 2002 zijn hiertoe inspecties uitgevoerd (aan de hand van de landelijke CROW-norm voor wegen). Bij ongewijzigd beleid zal de achterstand in 2008 grotendeels zijn ingelopen (op 1 januari 2004 bedraagt de achterstand nog 13,789 miljoen euro, een jaar later nog 11,5 miljoen en neemt verder geleidelijk af). Prioriteiten voor het onderhoud van wegen zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op zettingen (verzakkingen van de bodem) en opgenomen in het beheerprogramma voor verhardingen.

#### Groenbeheer

Voor het groenbeheer is sprake van een achterstandsituatie omdat het groen op een groot aantal plaatsen is verouderd. Belangrijke oorzaak hiervan is dat er bij de aanleg van het groen geen rekening is gehouden met afschrijving en renovatie. In de wijk Schollevaar leidt dat op dit moment, 25 jaar na de aanleg van de wijk, tot knelpunten. Het groen is sterk verouderd en te omvangrijk geworden. In de WAP's zijn budgetten benoemd om op gefaseerde wijze te werken aan de kwaliteitsverbetering van het groen. In het kader van de WAP's zijn een beperkt aantal acties voor het groenbeheer uitgevoerd. De acties uit de WAP's worden uitgevoerd voor zover er middelen beschikbaar zijn. De meerderheid van de acties uit de WAP's is als gevolg van de relatief lange voorbereiding die nodig is nog niet uitgevoerd. Het overleg met bewoners over de aanpak en het bereiken van overeenstemming vraagt veel tijd. Een voorbeeld van een actie die is uitgevoerd in Oostgaarde is de reconstructie van het groen in één van de buurten.

Bewoners hebben in het kader van dit onderzoek aangegeven wel een verbetering in het groenbeheer te ervaren (met name in het centrum en Schollebaar).

Een gestructureerde planmatige aanpak van het groen wordt op dit moment nog belemmerd door het ontbreken van een actueel groenbeheerpakket en –programma. De gemeente werkt op dit moment aan een nieuw systeem. Op basis van een inventarisatie van het aanwezige groen wordt in het systeem het type, de kwaliteit en de plaats van het groen aangegeven. Ook worden de benodigde middelen in beeld gebracht. Op deze wijze wil de organisatie tegemoet komen aan de opdracht van het bestuur om inzichtelijk te maken waardoor het structurele tekort voor groenbeheer en onderhoud op de begroting wordt veroorzaakt. Verwacht wordt dat de servicecomponent een belangrijke factor is omdat deze moeilijk te ramen is. De onderzoekers hebben de indruk dat ook het verschil in de productiviteit, zoals die begroot wordt en gerealiseerd wordt, een factor is (zie paragraaf 3.3). De omvang van het structurele tekort voor groenbeheer is op dit moment niet exact inzichtelijk omdat het beheerprogramma nog niet volledig is. De in dit onderzoek geraadpleegde betrokken ambtenaren hebben aangegeven dat het tekort geschat kan worden op circa 1 miljoen euro (uitgaande van de uitwerking van de Stedelijke Beheervisie). Het beheer programma zal naar verwachting in maart 2004 gereed zijn, op dat moment zal de omvang van het tekort inzichtelijk zijn.

Voor het groenbeheer is met de Stedelijke Beheervisie een omslag ingezet van een servicegerichte aanpak (met Buurt Onderhoudsploegen<sup>13</sup>) naar een outputgerichte aanpak. De gemeente hanteert daarbij diverse onderhoudsbeheerclassen, waarmee de intensiteit van het onderhoud op verschillende locaties kan variëren. Op sommige plaatsen wordt intensief onderhoud gepleegd (frequent maaien, snoeien, schoffelen e.d.) op andere locaties is sprake van natuurlijk groenbeheer. De meer gestructureerde aanpak leidt inmiddels tot minder klachten over onkruid in plantsoenen en zwerfvuil. Bewoners stellen veel vragen over natuurlijk groenbeheer omdat er naar de mening van de bewoners veel onkruid groeit en er een rommelig aanblik kan ontstaan. De gemeente neemt in haar afweging echter ook de natuurwaarde mee. Het natuurlijk onderhouden van groen is niet per definitie goedkoper, omdat het afruimen en verwerken van het groen relatief hoge kosten met zich meebrengt. Burgers hebben onvoldoende inzicht in de achterliggende motivatie en afwegingen. De unit Beheerplanning is voornemens om meer voorlichting te gaan geven over verschillende afwegingen in het groenbeheer.

---

<sup>13</sup> In de huidige benaming OBC-teams.

## 6 INTERNE ORGANISATIE EN STURING

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen dertien tot en met vijftien beantwoord.

### 6.1 Aanpassing in de organisatie als gevolg van de beleidsintensivering

In het verlengde van het proces rond de Stedelijke Beheervisie is (eind 2001/ begin 2002) onderzoek gedaan naar mogelijkheden voor optimalisatie van de bedrijfsvoering, prestaties, efficiency en het functioneren van de unit Onderhoud. Aanleiding was een tweetal constatering uit de Stedelijke Beheervisie. Ten eerste werd verwacht dat er voor het realiseren van de ambities aanzienlijk hogere middelen nodig zouden zijn dan tot dan toe beschikbaar waren. Ten tweede werd aangenomen dat een (beperkt) deel van deze middelen beschikbaar zou kunnen komen door het vergroten van de efficiency<sup>14</sup> van de unit Onderhoud (met name voor het groenbeheer). Op basis van dit onderzoek is in april 2003 de deelsector Uitvoering geherstructureerd (zie ook paragraaf 3.3 en 4.2) De formatie buitenmensen is teruggebracht met 12 fte, de werkzaamheden werden al eerder ook uitbesteed. Daarnaast is de aansturing gewijzigd en is het aantal managers teruggebracht.

Belangrijke aanpassing in de werkwijze is de relatie tussen opdrachtnemer en opdrachtgever. Dit betreft met name de samenwerking tussen de unit Onderhoud (opdrachtnemer) en de unit Beheerplanning (opdrachtgever). De werkwijze is neergelegd in de door de sector Ruimte opgestelde "Handleiding opdracht geven en opdracht nemen" van februari 2001. In het organisatie- en formatieplan van oktober 2002 is geconstateerd dat de samenwerking op papier voldoende duidelijk is maar in de praktijk op onderdelen nog stroef verloopt. Dit geldt met name voor werkzaamheden waarvan de unit Onderhoud zelf (een deel van) de uitvoering doet (o.a. groenbeheer). Uit het onderzoek blijkt dat de betrokkenen in toenemende mate tevreden zijn over de samenwerking. De deelsector Uitvoering zal op korte termijn verhuizen naar de gemeentewerf. De reden hiervoor is het huisvestingsprobleem in het gemeentehuis. De contacten met de andere deelsectoren worden dan een belangrijk aandachtspunt.

De afstemming tussen de verschillende organisatieonderdelen is niet alleen vanuit de principes van opdracht nemen en opdracht geven van belang. In het kader van de beleidsintensivering wordt gestreefd naar een integrale benadering van beheer en uitvoering. Dit betekent dat er ook behoefte is aan een betere afstemming tussen reconstructieprojecten en het dagelijks en cyclisch onderhoud. Hiermee wordt voorkomen dat er werkzaamheden uitgevoerd worden die met de reconstructie weer teniet worden gedaan (kapitaalvernietiging).

De samenwerking tussen de unit Beheerplanning enerzijds en de unit Realisatie en de deelsector Stedelijke Ontwikkeling verloopt steeds beter maar is een belangrijk aandachtspunt. De unit Beheerplanning zet zich actief in voor een goede samenwerking. In algemene zin wordt bij nieuwe ontwikkelingen en of aanpassingen in de openbare ruimte echter nog onvoldoende rekening gehouden met de consequenties voor beheer en onderhoud. Onderhoudskosten wordt bij ontwikkelingen (zoals inbreidingen<sup>15</sup>, reconstructies en herstructurering) nog onvoldoende ingecalcu-leerd. Op deze manier wordt niet inzichtelijk wat financiële consequenties op langere termijn zijn. Ook leidt het ertoe dat vaak ad hoc moet worden gereageerd op gevolgen van slijtage (recent zijn bijvoorbeeld drie mensen door een brug gezakt, reparatie en herstel waren niet voorzien). Om tijdig rekening te kunnen houden met beheerkosten is de unit Beheerplanning in toenemende mate betrokken in het planvormingsproces.

---

<sup>14</sup> Het rapport geeft overigens geen kwantificering van de mogelijk efficiency verbetering

<sup>15</sup> Ontwikkelingen/ uitbreidingen binnen bestaand bebouwd gebied

De gemeentelijke organisatie is nog niet in alle opzichten voldoende toegerust om de uitvoering van het beleid te sturen en te volgen. De werkvoorbereiding van de deelsector Uitvoering is als gevolg van een gebrek aan voldoende en deskundig personeel nog onvoldoende adequaat. Er is nog onvoldoende inzicht in de stand van zaken in de uitvoering in relatie tot de planning (o.a. door het ontbreken van actuele beheerprogramma's zie paragraaf 6.1). Daarnaast is er ook op dit punt verdere professionalisering van de samenwerking tussen de unit Beheerplanning en de unit Onderhoud nodig. Voor het afhandelen van klachten wordt in dit verband een systeem ontwikkeld. De meldingen en klachten die binnenkomen via de unit Onderhoud en het Informatiecentrum kunnen indien dit gereed is worden verwerkt en teruggekoppeld naar de unit Beheerplanning. Daarnaast is verdere professionalisering in de samenwerking nodig omdat het inzicht in de actuele financiële situatie en de uitputting van de budgetten op dit moment nog onvoldoende is. Beheerplanning ontvangt van de unit Onderhoud nog geen periodieke (maandelijkse) rapportages over de voortgang in de uitvoering. Daarnaast was er tot voor kort geen passend boekhoudsysteem waarmee de tijdsbesteding en kosten per project inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Het financieel-administratieve systeem is eind 2002 aangepast aan de principes van opdracht geven en opdracht nemen. Het inzicht in de actueel financiële situatie wordt daarnaast bemoeilijkt doordat de administratie moeite heeft met het tijdig verwerken van de grote hoeveelheid verplichtingen.

Informatie over de voortgang van de uitvoering van de WAP's en de Stedelijke Beheervisie wordt op dit moment een keer per kwartaal in voortgangsrapportages aan het college en de raad voorgelegd. Hierin is de stand van zaken rond de uitvoering van projecten en werken (wegen, groen en rioleringen) neergelegd. Aangegeven wordt in welke fase een werk is (van planvorming tot gereed). Daarbij wordt niet aangegeven welke middelen zijn besteed in relatie tot de uitgevoerde werkzaamheden. Voor verhardingen heeft de wethouder aangegeven over maandelijkse rapportages te willen beschikken. Nadeel hiervan, in de visie van de unit Beheerplanning, is dat dit tot veel vragen kan leiden die weer extra tijd voor beantwoording vragen. De capaciteit voor het behandelen van vragen is beperkt. De unit Beheerplanning werkt op dit moment aan een zo eenvoudig mogelijke vorm van rapporteren die aansluit bij de bestuurlijke behoeften. Inmiddels is er tussen de unit Beheerplanning en de wethouder overeenstemming gevonden over de rapportages.

## **6.2 Draagvlak binnen de gemeentelijke organisatie**

Tijdens het beleidsproces was sprake van een brede betrokkenheid binnen de gemeentelijke organisatie (zie ook paragraaf 3.2). In deze fase is er bij de direct betrokkenen binnen de organisatie draagvlak ontstaan voor het uit te voeren beleid. Na vaststelling van het ambitieniveau (c.q. de kwaliteitsniveaus) bleek dat de benodigde financiële middelen voor de uitvoering van het beleid niet beschikbaar zouden zijn. Hierdoor is in de overgang naar de uitvoeringsfase van het beleid het draagvlak onder druk komen te staan. Een deel van de betrokken ambtenaren is van mening dat het gelet op de beperkte middelen niet mogelijk is om daadwerkelijk een kwaliteitsslag te realiseren. De onderzoekers hebben de indruk dat dit gevoel er in combinatie met de uitgangspunten in het collegewerkprogramma, die vertrekken vanuit een lager ambitieniveau dan de beleidsintensivering, toe leidt dat gewerkt en gedacht wordt vanuit een basis- of standaardkwaliteitsniveau voor de openbare ruimte.

## **6.3 Uitgangspunten bij uitbesteding aan derden**

Een groot deel van de in de buitenruimte uit te voeren werkzaamheden wordt uitbesteed aan derden, voornamelijk aannemers (zie ook paragraaf 4.2). Uitbesteding vindt plaats op basis van verschillende typen contracten. Voor het schoffelen en snoeien van groen, zwerfafval en handmatig vegen zijn zogenaamde prestatiecontracten afgesloten. Dit houdt in dat vastgelegd wordt hoe vaak er gewerkt moet worden in de openbare ruimte en met welk resultaat. Voor gras is een beeldcontract afgesloten. Hierin wordt aangegeven hoe het gras eruit moet zien (hoogte e.d.).

Het is vervolgens aan de aannemer hoe hij dit beeld realiseert. Machinaal vegen is uitbesteed op basis van inhuur met een frequentieafspraken. Hierin is vastgelegd hoe vaak er geveegd moet worden.

Bij uitbesteding wordt gestreefd naar een zo goed mogelijke prijs-kwaliteitverhouding. Indien men van aanbiedingen vermoedt dat het werk efficiënter is uit te voeren voert men de werkzaamheden soms eerst zelf uit om de kosten in te kunnen schatten. Voornemen is om werkzaamheden vanaf volgend jaar (2004) via raamcontracten aan te besteden.

Bij het opstellen van de Stedelijke Beheervisie en de WAP's is de gemeente ondersteund door een extern adviesbureau. Deze opdracht is uitbesteed aan een bureau dat in een eerdere fase contact had met de gemeente over het beleid en beheer van de openbare ruimte (o.a. presentaties voor de wethouder en het betrokken management). Er zijn in dit traject geen offertes gevraagd aan andere bureaus omdat ervan uitgegaan werd dat de tarieven van de bureaus niet ver uiteen zouden liggen en omdat de aanpak van het betreffende bureau (Oranjewoud) tot de verbeelding sprak. Uit de gemeentelijke administratie blijkt dat er aan het externe bureau in totaal ruim € 300.000,- aan rekeningen is betaald die in zekere mate kosten van de Stedelijke Beheervisie betreffen. Er kan niet inzichtelijk worden gemaakt welk deel van de rekeningen dit betreft omdat de kosten niet zijn uitgesplitst. De in dit onderzoek geraadpleegde ambtenaren schatten dat er van dit bedrag circa € 200.000,- is besteed voor de Stedelijke Beheervisie en de WAP's.

De uitgangspunten voor uitbestedingen zijn vastgelegd in de in maart 1998 door de raad vastgestelde Nota aanbestedingsbeleid. De hierin verwoorde aanbestedingsprocedure is van toepassing op aanbestedingen die vallen binnen de door de gemeenteraad vastgestelde begroting. Om het aanbestedingsproces zowel ambtelijk als bestuurlijk op transparante en controleerbare wijze te laten verlopen is een stappenplan opgesteld in de nota. Dit stappenplan is van toepassing op alle activiteiten die vallen binnen de normen voor aanbestedingen. Voor de levering van goederen en diensten is dit minimaal € 22.689,- (f 50.000,-) en maximaal € 195.619,- (f 431.087,-) daarboven gelden de richtlijnen voor Europese aanbestedingen. Bij bedragen vanaf € 22.689,- moet een (beperkt) aantal kandidaten in de gelegenheid worden gesteld om een aanbieding te doen.

## **7 EXTERN PROCES**

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen zestien tot en met negentien beantwoord.

### **7.1 Opzet van het interactieve beleidsvormingsproces**

De gemeente Capelle aan den IJssel had reeds voor de beleidsintensivering oog voor de wensen van haar inwoners. Burgers werden bijvoorbeeld betrokken via wijkschouwen met de wijkwethouder en ambtenaren. Tijdens deze bezoeken aan de wijk konden bewoners aangeven hoe zij de openbare ruimte ervaren. Om de wensen en opvattingen van de bewoners in beeld te brengen voert de gemeente daarnaast jaarlijks een enquête uit (Buurtmonitor).

Tijdens het beleidsvormingsproces voor de Stedelijke Beheervisie en de Wijkactieplannen is sprake geweest van een zeer brede betrokkenheid. Zowel ambtenaren, als bestuurders en burgers zijn ruim in de gelegenheid gesteld hun visie op het beheer van de openbare ruimte in te brengen. Belangrijk onderdeel in dit proces was het opstellen van een kwaliteitscatalogus. Via visuele middelen is daarbij een gezamenlijk beeld ontstaan van verschillende kwaliteitsniveaus. Bij het opstellen van de Stedelijke Beheervisie is gewerkt met een projectgroep die was samengesteld uit ambtenaren en bestuurders. Belangrijke meerwaarde hiervan was dat er een gedeelde definitie is ontstaan van het begrip kwaliteit (neergelegd in de kwaliteitscatalogus). Daarnaast is het wederzijdse begrip tussen ambtenaren en bestuurders versterkt.

Nadeel van de aanpak was dat het proces een relatief lange doorlooptijd had (bijna 2 jaar vanaf het moment van opstellen van het plan van aanpak tot besluitvorming). Dit werd mede veroorzaakt doordat alle stukken in de projectgroep werden besproken en er geen sprake was van een ambtelijke voorbereiding. Dit werd versterkt doordat aanvankelijk de samenwerking met de projectleider van het externe bureau niet optimaal was omdat deze een beperkt gevoel had voor bestuurlijke verhoudingen en sterk vasthield aan eigen opvattingen.

De samenwerking met de tweede projectleider verliep beter. De eerste projectleider is overigens niet vertrokken op verzoek van de projectgroep maar als gevolg van een verandering van werkring. Het proces werd daarnaast 'vertraagd' doordat er in de loop van het project sprake was van een verbreding van de inhoudelijke scope. Naast het onderhoud (schoon en heel) werden de beeldkwaliteit en de sociale veiligheid (de fysieke kant) belangrijke aspecten in de discussies. Dit leidde ertoe dat een aantal eerdere stappen in het project opnieuw doorlopen werden.

### **7.2 Informatie over het interactieve beleidsproces**

In het beleidsproces rondom de beleidsintensivering is op verschillende manieren interactief samen gewerkt met bewoners en betrokkenen bij dit beleid. Met name de Wijkoverlegplatforms zijn intensief betrokken bij het project. Daarnaast hebben bewoners de kans gekregen om hun opvattingen, wensen en suggesties kenbaar te maken. Hiervoor is een uitgebreide enquête gehouden onder 1500 willekeurig geselecteerde Capelse burgers (hiervan zijn er 700 geretourneerd), zijn een aantal wijkschouwen gedaan en zijn een aantal (informatie) bijeenkomsten en hoorzittingen gehouden.

Daarnaast zijn de bewoners bij de start ook uitgenodigd om reacties, wensen en verlangens rechtstreeks aan de gemeente te melden. Hierbij is aangegeven dat de gemeente een serieuze poging zal doen om waar dat maar enigszins kan rekening te houden met wensen van bewoners. De ambtenaren van de gemeente Capelle aan den IJssel zijn geïnformeerd over dit project en de voortgang ervan via hun reguliere werkoverleg.

Dit geldt met name voor de sector Ruimte.

Samengevat is er tijdens het opstellen van de Stedelijke Beheervisie sprake geweest van een brede en uitgebreide betrokkenheid van burgers. In dit proces is er in beperkte mate aandacht geweest voor de procedures en afspraken, waardoor niet voor alle betrokkenen inzichtelijk was wat er met de opmerkingen, wensen en opmerkingen gedaan werd en wordt. Bovendien geven bewoners in dit onderzoek aan onvoldoende zicht te hebben op de voortgang in de uitvoering van het beleid en de afwegingen die de gemeente maakt bij de nadere prioritering voor de implementatie.

### 7.3 Waardering beleid en beheer van de openbare ruimte door bewoners

Uit de buurtmonitoren van 2001 en 2002, blijkt dat in beide jaren relatief meer bewoners hun buurt negatief dan positief waarderen. Ongeveer 9% van de bewoners is van mening dat de buurt het laatste jaar vooruit is gegaan, 7% verwacht dat de vooruitgang ook zal doorzetten. Daarentegen is 27% van mening dat de buurt het laatste jaar achteruit is gegaan, 32% verwacht dat de buurt de komende jaren verder achteruit zal gaan.

Het onderhoud van de openbare ruimte krijgt in de buurtmonitor van 2001 en 2002 geen hoge rapportcijfers. Voor het onderhoud van het openbaar groen wordt gemiddeld een 5,9 gegeven. Het onderhoud van de bestrating scoort een 5,5 en het schoonhouden ervan een 5,8. Het onderhoud aan de straatverlichting scoort iets beter met een 6,4. Meer dan de helft van de bewoners is dan ook van mening dat er regelmatig zwerfvuil en hondenpoep in de buurt ligt, vuilnis vaak verkeerd geplaatst wordt en dat er vrij veel vandalisme en graffiti voorkomt.

### 7.4 Verschillen in de waardering van bewoners van verschillende wijken

Wanneer, op basis van de buurtmonitor van 2001 en 2000, de verschillen tussen de wijken in beschouwing worden genomen, scoort Capelle-West heel goed voor wat betreft de algemene waardering van de buurt en de betrokkenheid van bewoners. De verwachting van vooruitgang in die wijk en het beheer en onderhoud is daarentegen echter minder positief. Oostgarde-noord laat het omgekeerde beeld zien. Daar is de waardering van de buurt in het algemeen vrij laag, maar vinden vele bewoners wel dat de buurt het laatste jaar vooruit is gegaan. De rapportcijfers voor beheer en onderhoud zijn vrijwel hetzelfde als in Capelle-West. Hieronder wordt een kort overzicht gegeven van de waardering van de bewoners in de verschillende wijken.

Wijk	Buurt in het algemeen	Bereid tot actieve bijdrage beheer	Vooruitgang buurt in laatste jaar en komende jaren	Achteruitgang buurt in laatste jaar en komende jaren	Onderhoud		
					groen	Bestrating (schoon)	verlichting
Capelle-West	7,6	40%	6%, 6%	23%, 30%	5,4	5,0 (5,5)	6,5
's Gravenland	7,7	38%	6%, 4%	12%, 30%	6,2	6,4 (6,7)	7,0
Middelwatering West	7,2	30%	9%, 5%	20%, 25%	5,6	5,8 (6,0)	6,7
Middelwatering Oost	7,1	32%	11%, 13%	27%, 29%	5,7	5,0 (5,4)	6,5
Oostgarde Zuid	7,4	33%	9%, 6%	24%, 26%	5,6	5,7 (5,9)	6,6
Oostgarde Noord	6,4	31%	21%, 16%	40%, 40%	5,9	5,2 (5,3)	5,9
Schenkel	7,4	24%	11%, 9%	17%, 24%	6,1	5,9 (6,2)	6,9
Schollevaar-Zuid	6,7	33%	4%, 4%	37%, 41%	6,3	5,2 (5,6)	6,1
Schollevaar-Noord	7	32%	4%, 4%	29%, 34%	5,4	5,5 (5,7)	6,0
Totaal	7,1	32%	9%, 7%	27%, 32%	5,9	5,5 (5,8)	6,4

## **8 CONCLUSIES REKENKAMER**

### **8.1 Inleiding**

In het onderzoek stond de vraag naar de effectiviteit van het beleid en beheer van de openbare ruimte in de gemeente Capelle aan den IJssel centraal. Om deze vraag te beantwoorden zijn het functioneren van het beleid, de organisatie en het externe proces (participatie) onderzocht. In dit hoofdstuk worden, op basis van de antwoorden op de onderzoeksvragen in de voorgaande hoofdstukken, conclusies getrokken. In aansluiting daarop zijn aanbevelingen geformuleerd. De aanbevelingen beogen de betrokkenen te attenderen op leermomenten in het beleid en beheer van de openbare ruimte.

### **8.2 Beleid en ambitieniveau**

Het beleidsproces rond de intensivering en vernieuwing van het beleid en beheer van de openbare ruimte heeft een sterke eigen dynamiek gekend. Dit werd gestimuleerd door een ambitieuze 'startnotitie' (opgesteld door een extern bureau) en door de projectmatige aanpak met een breed samengestelde werkgroep (ambtelijk en bestuurlijk).

Dit heeft enerzijds geleid tot het nastreven van een onhaalbaar ambitieniveau, dat niet aansloot bij de beschikbare middelen. Anderzijds leidde de opgezette structuur tot onduidelijkheden over onderscheiden verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Tijdens het formuleren van het beleid is onvoldoende geanticipeerd op (randvoorwaarden voor) de uitvoering. Bij de overgang naar de implementatie van het beleid werd duidelijk dat er voor de uitvoering onvoldoende middelen voorhanden zijn. Pas na afronding van de beleidsformulering werd de kloof tussen wens en werkelijkheid zichtbaar.

De uitvoering is beperkt tot het handhaven van het bestaande kwaliteitsniveau en/of het inlopen van achterstanden in het beheer en onderhoud. Deze keuze is door het huidige college van B&W gemaakt in het collegewerkprogramma. De gemeenteraad is formeel nog niet geïnformeerd over het verlaten van het ambitieniveau zoals dat is vastgesteld in de Stedelijke Beheervisie. De transparantie van de uitvoering van het beleid inzake onderhoud en beheer van de buitenruimte is voor de gemeenteraad gering.

Het tekort aan beschikbare middelen is mede veroorzaakt door beleidskeuzen in het verleden. Achterstanden zijn ontstaan doordat er bij investeringen in de buitenruimte geen reserveringen zijn gedaan voor noodzakelijk en voorzienbaar beheer en onderhoud. Opgemerkt wordt dat niet uniek is voor de gemeente Capelle aan den IJssel en mede is ingegeven door de sterke nadruk op groei en ontwikkeling in de afgelopen decennia. Zeker nu sprake is van een 'omslag' van groei naar een beheersniveau verdient het aanbeveling in de directe toekomst bij exploitatie en ontwikkeling rekening te houden met beheer en onderhoud.

Het is bij de uitvoering van het onderzoek niet mogelijk gebleken een helder beeld te krijgen van de relatie tussen de kosten voor beleidsontwikkeling (en –uitvoering) en de resultaten (c.q. de efficiency). Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat geen inzicht kon worden verkregen op de wijze waarop het externe bureau dat dit proces heeft begeleid werd ingeschakeld en welke kosten hiermee gemoeid waren.

*De Rekenkamer beveelt het College van B&W aan om geen grootschalige beleidsvormingsprocessen meer in gang te zetten zonder de financiële haalbaarheid van het beleid daarbij tijdig in de beschouwing te betrekken. Het verdient in ieder geval aanbeveling het beleidsvormingsproces stapsgewijs op te zetten, zodat ambities tussentijds op realiteitsgehalte kunnen worden getoetst. Daarmee kunnen zinloze doch kostbare beleidsvormingsprocessen worden voorkomen en teleurstellingen voor alle betrokkenen worden vermeden.*

*Voorts beveelt de Rekenkamer de Gemeenteraad aan om het instrument van de programmabegroting gericht in te zetten om het ambitieniveau te vertalen in concrete doelen en daar de bijbehorende middelen aan te koppelen. De programmarekening en –verantwoording dienen vervolgens de informatie te verschaffen om de beleidsuitvoering te kunnen beoordelen.*

### **8.3 Organisatie**

De omvang van de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie voor beheer en onderhoud is relatief beperkt. Dit omdat nadrukkelijk gekozen is voor uitbesteden boven zelf doen. De productiviteit van de uitvoeringsorganisatie is niet opvallend hoog. In vergelijking met andere gemeenten zit de gemeente Capelle aan den IJssel in de middenmoot. Dit wordt veroorzaakt door een aantal factoren. Ten eerste heeft het ambtelijk apparaat de afgelopen jaren te maken gehad met opeenvolgende reorganisaties. Ten tweede zijn de eisen aan de taakuitvoering door de organisatie veranderd waarbij er veel prioriteit wordt gegeven aan de afhandeling van klachten en het beantwoorden van vragen uit het college van B&W en de gemeenteraad. Hierdoor is de organisatie relatief intern gericht. Ten derde wordt door de organisatorische scheiding tussen planning en uitvoering de samenwerking en communicatie binnen de organisatie gecompliceerd.

*De Rekenkamer beveelt het College van B&W aan de gewijzigde organisatiestructuur van het ambtelijk apparaat (directiemodel) aan te grijpen om een belangrijke bijdrage te leveren aan de ontwikkeling naar geïntegreerd werken en gezamenlijk optrekken. Aanbevolen wordt gebruik te maken van mogelijkheden voor afdelingsoverstijgende coördinatie en afstemming. Dit kan door het productverantwoordelijke afdelingshoofd als eerstverantwoordelijke hierop aan te spreken. Integrale voorbereiding en uitvoering moet binnen deze structuur vereenvoudigd kunnen worden doordat afdelingshoofden onderling afspraken kunnen maken. De afstemming tussen planning en uitvoering van het beheer en onderhoud kan hiermee verbeteren.*

#### 8.4 Extern proces en participatie

Geconcludeerd wordt dat de inzet om te komen tot een meer interactieve beleidsontwikkeling niet is geslaagd. Dit vooral omdat de functionaliteit van het interactieve beleidsproces onvoldoende doordacht is. Participatie is in beperkte mate beschouwd als middel om de beleidsdoelstellingen beter te kunnen realiseren. Bij de vormgeving van het interactieve beleidsvormingsproces is niet vooraf de vraag gesteld op welke wijze de inbreng van burgers in het beleid verwerkt zou worden en op welke wijze (en op basis waarvan) de gemeente hierbij prioriteiten zou gaan stellen. Dit heeft ertoe geleid dat er bij de burgers verwachtingen gewekt zijn die in de uitvoering niet waar kunnen worden gemaakt. Dit is mede een gevolg van onduidelijkheid over de procedures. Daarnaast zijn bij de burgers onverschilligheid en negatieve verwachtingen in de hand gewerkt.

*De Rekenkamer beveelt het College van B&W en de Gemeenteraad aan om de functionaliteit van de participatie van burgers en belanghebbenden zorgvuldig af te wegen. Het moet gaan om onderdelen van het beleid waarin de bijdrage van belanghebbenden en burgers van belang of zelfs onmisbaar is. Daarnaast dient bedacht te worden dat interactieve beleidsvorming contraproductief werkt als gezamenlijk geformuleerde beleidsambities niet uitvoerbaar blijken.*

## 9 REACTIE EN NAWOORD

### 9.1 Reactie College van B&W

Het College van B&W heeft bij brief van 24 mei 2004 een reactie gegeven op het conceptrapport van de Rekenkamer. In deze paragraaf is de letterlijke tekst van de brief opgenomen.

Graag maken wij gebruik van de geboden mogelijkheid om op het conceptrapport Beleid en Beheer openbare ruimte te reageren. Wij beperken ons daarbij tot de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 8.

#### **Beleid en ambitieniveau.**

Uw aanbevelingen:

“De Rekenkamer beveelt het college van burgemeester en wethouders aan om geen grootschalige beleidsvormingsprocessen meer in gang te zetten zonder de financiële haalbaarheid van het beleid daarbij tijdig in de beschouwing te betrekken. Het verdient in ieder geval aanbeveling het beleidsvormingsproces stapsgewijs op te zetten, zodat ambities tussentijds op realiteitsgehalte kunnen worden getoetst. Daarmee kunnen zinloze doch kostbare beleidsvormingsprocessen worden voorkomen en teleurstellingen voor alle betrokkenen worden vermeden.

Voorts beveelt de Rekenkamer de gemeenteraad aan om het instrument van de programmabegroting gericht in te zetten om het ambitieniveau te vertalen in concrete doelen en daar de bijbehorende middelen aan te koppelen. De programmarekening en –verantwoording dienen vervolgens de informatie te verschaffen om de beleidsuitvoering te kunnen beoordelen.”

Onze reactie:

De kwaliteit van de openbare ruimte was een belangrijk speerpunt van het vorige college. In het beleidsplan 1998 – 2002 is daarover ondermeer aangegeven dat een gerichte discussie in gang gezet zou worden om te komen tot een gezamenlijk beeld van de gewenste kwaliteit van de openbare ruimte. Daarbij zou een evenwicht moeten worden gevonden tussen het gewenste kwaliteitsniveau en de beschikbare middelen.

In 1999 is deze kwaliteitsdiscussie over de openbare ruimte opgestart aan de hand van een startnotitie die mede met hulp van een externe is opgesteld. Er is een breed samengestelde projectgroep ingesteld onder voorzitterschap van een raadslid met deelnemers vanuit alle raadsfracties, de betrokken wethouders en vertegenwoordigers van de betreffende gemeentelijke afdelingen. In het kader van deze kwaliteitsdiscussie is breed geïnventariseerd welke wensen er bij de bewoners lagen.

Op basis daarvan zijn kwaliteitsniveau's vastgesteld door de gemeenteraad, zonder dat daarbij de benodigde middelen beschikbaar waren. In de Stedelijke Beheervisie is gekozen voor een ambitieniveau dat flink meer kostte dan toen qua budgetten beschikbaar was. Het beeld was toen dat er min of meer consensus was om in de loop der jaren fasegewijs toe te groeien naar hogere budgetten voor de openbare ruimte. Helaas is dit vanwege de gemeentelijke financiële positie niet gerealiseerd. Inmiddels is bij diverse gelegenheden aan de gemeenteraad inzicht verschaft over de de buitenruimte en de budgetten die daarmee zijn gemoed.

Een en ander betekent niet dat de kwaliteitsdiscussie geen resultaat heeft gehad. Belangrijke doelstelling van de kwaliteitsdiscussie was immers te komen tot gezamenlijk inzicht in de kwaliteit van de openbare ruimte en de gewenste verbetering daarvan. Aan dit gezamenlijke inzicht is in belangrijke mate bijgedragen door de opgestelde kwaliteitscatalogus waarin de verschillende kwaliteitsniveaus met foto's visueel zijn gemaakt.

Door de WOP's te betrekken bij het opstellen van de wijkactieplannen is gebruik gemaakt van de kennis van de WOP's over wat er bij de bewoners leeft en is binnen de kaders van de Stedelijke Beheervisie ingespeeld op de wensen uit de wijken. Inmiddels zijn ook veel maatregelen uit de wijkactieplannen tot uitvoering gebracht.

Bij de kwaliteitsdiscussie is aan het begin van het traject in grote lijnen de aanpak bepaald (onder andere uitgangspunten, betrokkenheid raad en WOP's). Gaandeweg is de aanpak verbreed en ontstond voor betrokkenen het inzicht van de benodigde extra middelen. Het is in onze ogen geen zinloos beleidsvormingsproces geweest. In de loop van het traject zijn veel trajecten parallel ontwikkeld

(bijvoorbeeld: speelplaatsen, openbare verlichting, uitwerking groen structuurplan).Tevens is naar aanleiding van de signalen uit de kwaliteitsdiscussie de organisatie van de afdeling Uitvoering aangepast. Wij betreuren het als er bij betrokkenen teleurstelling zou zijn ontstaan over de resultaten van de kwaliteitsdiscussie. Destijds is steeds aangegeven dat er met de kwaliteitsdiscussie veel geld gemoeid was dat nog niet beschikbaar was en dat naar verwachting fasegewijs toegevoerd zou worden naar de gewenste kwaliteitsniveau's. Dit was echter nog wel afhankelijk van de beschikbaarheid van de benodigde extra budgetten en besluitvorming van de gemeenteraad. In die zin is het een transparant proces geweest.

Dit neemt uiteraard niet weg dat het bij (grootschalige) beleidsvormingsprocessen heel belangrijk is van te voren uitspraken te doen over de uitgangspunten van het beleidsproces, de rollen en verantwoordelijkheden, de beschikbare middelen (voorzover mogelijk), de te betrekken partijen en wat er met hun inbreng gebeurt. Integendeel. Het helder definiëren van uitgangspunten vormt daarom een belangrijk onderdeel van de in voorbereiding zijnde nota over interactieve beleidsvorming, die conform het collegewerkplan en de raadsagenda momenteel wordt opgesteld. Ook het stapsgewijs doorlopen van beleidsprocessen om het realiteitsgehalte te kunnen toetsen is een element dat in goede interactieve beleidsprocessen absoluut moet plaatsvinden.

Uw aanbevelingen met betrekking tot de inzet van de programmabegroting en de programmarekening

en -verantwoording is gericht aan de gemeenteraad. Wij ondersteunen deze aanbevelingen.

De programmabegroting 2004 is voor de eerste keer opgezet en is een instrument dat in gemeenteland verder ontwikkeld moet worden. De werkgroep die bij de opstelling van de programmabegroting betrokken is geweest, blijft zich hiermee bezighouden. Ook uw aanbeveling ten aanzien van de verantwoording zal in het jaarverslag 2004 tot uiting moeten komen.

Onze conclusie:

Wij nemen uw aanbevelingen over.

### **Organisatie.**

Uw aanbevelingen:

"De Rekenkamer beveelt het college van burgemeester en wethouders aan de gewijzigde organisatiestructuur van het ambtelijke apparaat (directiemodel) aan te grijpen om een belangrijke bijdrage te leveren aan de ontwikkeling naar geïntegreerd werken en gezamenlijk optrekken.

Aanbevolen wordt gebruik te maken van mogelijkheden voor afdelingsoverstijgende coördinatie en afstemming. Dit kan door het productverantwoordelijke afdelingshoofd als eerstverantwoordelijke hierop aan te spreken. Integrale voorbereiding en uitvoering moet binnen deze structuur vereenvoudigd kunnen worden doordat afdelingshoofden onderling afspraken kunnen maken. De afstemming tussen planning en uitvoering van het beheer en onderhoud kan hiermee verbeteren.”

Onze reactie:

Per 1 april 2003 is gestart met een gereorganiseerde afdeling Uitvoering. Bij de aanpassing van de organisatie van de afdeling Uitvoering is veel aandacht besteed aan een betere aansturing om tot een planmatiger efficiëntere inzet van menskracht komen en toch een adequaat niveau van klachtenbehandeling/service voor de burger te bieden.

In de gemeentelijke organisatie is het beleid voor de openbare ruimte bij de afdeling Beheer ondergebracht

(unit Beheerplanning) en de uitvoering bij de afdeling Uitvoering. Dit is gebeurd om via het beginsel van opdrachtgeven en opdrachtnemen een duidelijke verantwoordingsstructuur te creëren. Er is bewust een stukje spanning in de organisatie ingebouwd. Uiteraard hechten wij groot belang aan een goede samenwerking van de verschillende organisatie onderdelen. Er is een rolverdeling gemaakt waarbij de verschillende belangen goed tot uitdrukking komen (met name beleidsontwikkeling, efficiëntere uitvoering en service voor de burger).

Vervolgens leidt een goede samenwerking tot een heldere dienstverlening aan de burger en transparantie wat betreft kosten en dergelijke. Veel zaken zijn inmiddels goed geregeld, andere zaken vergen meer tijd. Daarvoor is een ontwikkelingstraject afgesproken om tot de beoogde situatie te komen (met name verbetering van het klacht/meldingsysteem, verbetering van het groen beheerprogramma en verbetering van de rapportage systematiek). Onze inzet is momenteel sterk gericht op het nog verder verbeteren van de samenwerking tussen Beheer en Uitvoering.

Onze conclusie:

Wij nemen uw aanbevelingen over.

### **Extern proces en participatie.**

Uw aanbevelingen:

“De Rekenkamer beveelt het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad aan om de functionaliteit van de participatie van burgers en belanghebbenden zorgvuldig af te wegen. Het moet gaan om onderdelen van het beleid waarin de bijdrage van belanghebbenden en burgers van belang of zelfs onmisbaar is. Daarnaast dient bedacht te worden dat interactieve beleidsvorming contraproductief werkt als gezamenlijk geformuleerde beleidsambities niet uitvoerbaar blijven.”

Onze reactie:

Wat betreft het interactieve proces is hierboven al opgemerkt dat wij graag belangrijke beleidsprocessen vooraf scherper vormgeven, zodat voor betrokkenen het traject helder is (met name welke ruimte is er voor participatie/inbreng en wat gebeurt er met de resultaten van die participatie/inbreng). Daartoe wordt in lijn met het collegewerkplan en de raadsagenda de nota interactief beleid opgesteld.

Onze conclusie:

Wij nemen uw aanbevelingen over.

## **9.2 Nawoord Rekenkamer**

De Rekenkamer is verheugd dat door het college van B&W alle aanbevelingen worden overgenomen. Naar aanleiding van de reactie van het College van B&W wil de Rekenkamer nog een tweetal aanbevelingen geven.

Allereerst wijst de Rekenkamer erop dat de aanbeveling met betrekking tot de inzet van de programmabegroting en de programmarekening en -verantwoording niet uitsluitend is gericht aan de gemeenteraad. De Rekenkamer gaat ervan uit dat ook het college van B&W zal bijdragen aan een goede inzet van deze instrumenten.

Een tweede opmerking betreft de aanbeveling met betrekking tot het interactieve beleid, zoals door het college van B&W wordt nagestreefd. De Rekenkamer zou het overnemen van deze aanbeveling graag iets meer willen concretiseren: wanneer kan de nota interactief beleid worden verwacht, zodat de gemeenteraad zich spoedig een beeld kan vormen over de kaders die het college van B&W zich voorstelt bij dergelijk beleid.

## **BIJLAGE 1: ONDERZOEKSVERANTWOORDING**

### **1. Onderzoeksfasering**

Het onderzoek is verdeeld in zes fasen. Deze fasen worden hieronder kort toegelicht.

#### **Fase 1: Kwartier maken**

In de eerste fase van het onderzoek is de onderzoeksaanpak definitief vastgesteld. Daarbij is het onderzoek afgebakend en zijn de evaluatiecriteria en de planning vastgesteld. Tijdens deze fase is het onderzoek geïntroduceerd bij de meest betrokken ambtenaren en de verantwoordelijke wet-houder.

#### **Fase 2: Brede inventarisatie en literatuuronderzoek**

Het feitelijke onderzoek is gestart met een literatuuronderzoek. Op basis hiervan zijn het beleid, de organisatie, de instrumenten die de gemeente hanteert om de effectiviteit en de efficiency te bewaken en het financiële kader in beeld gebracht (een overzicht van de geraadpleegde literatuur is opgenomen in bijlage 2).

Aan de hand van de schriftelijke informatie zijn gedetailleerde vragen geformuleerd, en interviews afgenomen met betrokken ambtenaren. Deze gesprekken leveren basisinformatie op en een 'overall' overzicht in het functioneren van het beleid voor de openbare ruimte (een overzicht van de geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 3).

Daarnaast is in deze fase een quick scan uitgevoerd van het beleid op wijkniveau. Hiertoe is een beperkt dossieronderzoek uitgevoerd (onder andere informatie uit wijkbladen, bewonersenquête, klachtenregistratie, etc.). Op basis van deze informatie is in fase 3 een nadere selectie van wijken (cases) gemaakt.

Op basis van fase 1 en 2 is een beoordelingkader opgesteld.

#### **Fase 3: Verdiepingsfase/ case studies**

Voor de derde fase van het onderzoek zijn een vijftal case studies uitgevoerd. De cases zijn geselecteerd op basis van een aantal criteria zodat er een representatief beeld ontstaat van de uitvoering van het beleid.

Voor het selecteren van de cases zijn de volgende selectiecriteria gehanteerd:

- Beleid in uitvoeringsfase: teneinde de in paragraaf 2.2 geformuleerde onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is het van belang om wijken te selecteren waar het beleid in uitvoering is. Dit maakt de kans dat er resultaten of effecten van het beleid waarneembaar zullen zijn, zo groot mogelijk.
- Verschil in organisatie van het proces. Ten behoeve van het identificeren van succesfactoren voor de uitvoering van het beleid is het zinvol om wijken te selecteren die een verschillende aanpak hebben gekozen. Daarbij kan variatie optreden in de mate waarin burgers betrokken zijn in de verschillende fasen van het beleidsproces.
- Verschillende kwaliteitsniveaus voor de openbare ruimte. Door variatie aan te brengen in het ambitieniveau voor de doelstellingen kan onderzocht worden in welke mate en op welke wijze het ambitieniveau van invloed is op het functioneren van beleid.
- Thematisch inhoudelijke criteria. Naast het selecteren van een aantal wijken (geografisch criterium), is ook gekozen op basis van een aantal inhoudelijke disciplines of beheerobjecten. Zo kunnen de bovenwijkse voorzieningen worden onderzocht.

Op basis van deze criteria zijn de volgende cases geselecteerd:

Thema's:

1. Verhardingen; voor dit thema is gekozen omdat er als gevolg van de samenstelling van de bodem in de gemeente Capelle aan den IJssel (en met name de daaruit voortkomende verzakkingen) sprake is van specifieke omstandigheden als gevolg waarvan het beheer en onderhoud van wegen een complexe opgave is. Bovendien zijn er in de afgelopen jaren extra (financiële) inspanningen gedaan voor dit thema en zijn er door de gemeenteraad frequent vragen gesteld over het beleid van de gemeente op dit punt.
2. Groenbeheer; gelet op de wens van de Rekenkamer om in het onderzoek uitdrukkelijk het perspectief van de burgers te betrekken is het zinvol om het thema groenbeheer nader te onderzoeken. Bovendien is er na een reorganisatie van de deelsector Uitvoering per 1 april 2003 een andere aanpak gekozen. Nadat er een aantal jaren gewerkt vanuit een servicegerichte benadering (Buurt Onderhoudsploegen) is gekozen voor een meer outputgerichte benadering.

Wijken

3. Centrum; de keuze voor het centrum als nader te onderzoeken wijk is met name gebaseerd op het gegeven dat voor dit gebied een relatief hoger ambitieniveau is geformuleerd. Bovendien is het centrum een wijk waar veel burgers gebruik van maken.
4. Oostgaarde; deze wijk is vooral interessant omdat hier bij de beleidsvorming (het uitvoeringsprogramma) sprake was van een sterke betrokkenheid van de bewoners. Deze casus kan daarom inzicht bieden in de bijdrage van interactieve planvorming aan het beleid en de uitvoering.
5. Schollebaar; dit betreft een wat oudere wijk waarin het beheer van de openbare ruimte specifieke aandacht vraagt.

Per casus is een literatuuronderzoek uitgevoerd en zijn een tweetal interviews afgenomen. Voor de wijken is er naast een gesprek met een ambtelijk betrokkenen ook een groepsinterview met bewoners afgenomen.

Aansluitend is de informatie uit de cases besproken in een workshop met ambtelijk betrokkenen (op managementniveau en op operationeel niveau).

#### **Fase 4: Nota van bevindingen; Analyse**

In de vierde fase van het onderzoek worden de feitelijke bevindingen geanalyseerd aan de hand van de onderzoeksvragen. Resultaat van deze fase is de Nota van Bevindingen. Deze nota bevat nog geen conclusies, oordelen of aanbevelingen. Nadat over de feiten duidelijkheid is verkregen zal de oordeelsvorming door de Rekenkamer in de volgende fase plaatsvinden.

#### **Fase 5: Conceptrapportage**

In fase vijf komt het conceptrapport tot stand, waarin naast de bevindingen ook de voorlopige conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer zijn opgenomen. De Rekenkamer wordt daarbij ondersteund door de onderzoekers. Het conceptrapport zal worden vastgesteld door de Rekenkamer en aan het College van B&W worden aangeboden.

#### **Fase 6: Publicatie/ presentatie aan de raad**

Tijdens de zesde en laatste fase wordt op basis van de ontvangen reactie van het College van B&W het eindrapport vastgesteld door de Rekenkamer. Dit is tegelijk de fase van publicatie en presentatie van het rapport.

## **2. Methoden van onderzoek en databronnen**

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen, zijn drie methoden toegepast:

- a. Literatuuronderzoek: in het archief van de gemeente Capelle aan den IJssel zijn alle relevante beleids- en bestuursstukken met betrekking tot de beleidsintensivering geraadpleegd (zie voor een overzicht bijlage 2).
- b. Interviews: in de eerste drie fasen van het onderzoek zijn interviews afgenomen met betrokkenen (ambtenaren, bestuurders en bewoners). Zie voor een overzicht van de geïnterviewde personen bijlage 3.
- c. Case studies: in de derde fase van het onderzoek zijn vijf cases, drie wijken en twee thema's, geselecteerd om nader te onderzoeken. Op basis van de brede inventarisatie is in de casus een verdiepingslag gemaakt.

## BIJLAGE 2: GERAADPLEEGE LITERATUUR

- College van B&W, 'Collegeprogramma 1998-2002, Werken aan Kwaliteit'
- College van B&W, 'Collegewerkplan 2002-2006,
- Deelsector Uitvoering, 'Rapport, Organisatie en formatieplan, 4 oktober 2002
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Stedelijke Beheervisie, afweging, keuze, integratie wijkactieplannen', april 2002
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Beleidsplan 1998-2002', december 1998
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Nota aanbestedingsbeleid', 30 maart 2003
- Gemeente Capelle aan den IJssel, Buurtmonitor 2000, 2001, 2002
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Bewonersenquête Capelle aan den IJssel 2001, juni 2002
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Kwaliteitsdiscussie openbare ruimte, plan van aanpak', maart 2000
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Kwaliteitsdiscussie openbare ruimte, eindnotitie verkenning', juni 2000
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Notitie beeldkwaliteit, wensbeelden en inrichtingsadvies', november 1999
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Kwaliteitscatalogus openbare ruimte', juni 2000
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Rapportage schouw technische staat en verzorgingsgraad', november 1999
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Structuurelementen en kwaliteitscatalogus', oktober 1999
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Met de wijk aan het werk, notitie wijk- en buurtbeheer', juli 1997
- Gemeente Capelle aan den IJssel, 'Leren van wijkbeheer, waarom de wijk werkt, casussen experiment wijk en buurtbeheer, juni 1997
- Gemeenteraadstukken over kwaliteit woonomgeving 2000-2003 (o.a. voortgangsrapportages over uitvoering van het beleid en de WAP's), de herbezinning op het wijk- en buurtbeheer)
- Gemeente Capelle aan den IJssel, Begrotingen van 2000, 2001, 2002 en 2003
- K+V Organisatie Adviesbureau, 'Eindrapport Capelle aan den IJssel', 21 januari 2002
- Sector Ruimte, 'Handleiding opdracht geven en opdracht nemen', februari 2001
- Wijk Actieplannen van de verschillende wijken (Schollebaar, Middelwatering, 's-Gravenland, Oostgaarde, Capelle West en Schenkel), februari 2002
- Stedelijke Beheervisie

### **BIJLAGE 3: LIJST GEÏNTERVIEWDE PERSONEN**

- Dhr. Bonte, senior technisch beleidsmedewerker unit Beheerplanning, 11 november 2003
- Dhr. L. Cachet, gemeenteraadslid, bestuurlijk projectleider Stedelijke Beheervisie, 21 oktober 2003
- Dhr. A. Fousert, deelsectorhoofd Stedelijke Ontwikkeling, 14 november 2003
- Dhr. R. Heijloo, ambtelijk projectleider Stedelijke Beheervisie (inmiddels niet meer in dienst van de gemeente Capelle aan den IJssel), 11 november 2003
- Dhr. R. den Hollander, unithoofd beheerplanning, 15 september 2003 en 11 november 2003
- Dhr. W. Hylkema, senior beleidsmedewerker unit Beheerplanning, 4 november 2003
- Dhr. H.J.K. Jongeneel, unithoofd Onderhoud, 7 november 2003
- Mevr. Keuzenkamp, wethouder, 7 augustus 2003 (introductie van het onderzoek)
- Dhr. G. Kruijt, gemeentesecretaris, 11 juli 2003 (introductie van het onderzoek)
- Dhr. P.de Lange en mevr. W. v.d. Heide, bewoners van de wijk Scholleveaar, 4 oktober 2003
- Mevr. de Schoo, dhr. Schipper, dhr. Ploeg, bewoners van de wijk Middelwatering/ Centrum, 14 november 2003
- Dhr. J.W. Spruijt, directeur sector Ruimte en dhr. R. den Hollander, unithoofd beheerplanning, 30 juli 2003 (introductie van het onderzoek)
- Dhr. J.W. Spruijt, directeur sector Ruimte, 18 september 2003
- Dhr. G. Stok, deelsectorhoofd Uitvoering, 15 september 2003

#### Deelnemers workshop (10 december 2003)

- R. den Hollander (unithoofd Beheerplanning)
- W. Hylkema (senior beleidsmedewerker unit Beheerplanning)
- J. Bonte (senior technisch beleidsmedewerker unit Beheerplanning)
- J. Spruijt (directeur sector Ruimte)
- H. Jongeneel (unithoofd Onderhoud)