

Opvolgingsonderzoek Achterstallig onderhoud in Amsterdam-Centrum

juni 2012

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

R a

Achterstallig onderhoud in Amsterdam-Centrum

december 2008

Rekenkamer Amsterdam-Centrum



Opvolgingsonderzoek
Achterstallig onderhoud in Amsterdam-Centrum

juni 2012

colofon

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

directeur: dr. J. A. de Ridder

onderzoeker: drs J. van Leuken

Dit rapport bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport met bijlagen. In het bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen weer.

Bestuurlijk rapport

Belangrijkste bevindingen 2008

In december 2008 heeft de rekenkamer het rapport *Achterstallig onderhoud in Amsterdam-Centrum* gepubliceerd. Het rapport bevatte 6 aanbevelingen gericht op het functioneren van het stadsdeel.

In het rapport van december 2008 constateerde de rekenkamer dat de omvang van het achterstallig onderhoud aan wegen geringer was dan het stadsdeel aangaf. Het dagelijks bestuur ging uit van een bedrag van €30 miljoen, terwijl de rekenkamer dit in het rapport op maximaal €17 miljoen schatte.

De rekenkamer constateerde dat het stadsdeel er onvoldoende in slaagde om het achterstallig onderhoud in te lopen. Een belangrijke oorzaak daarvan was dat in 2006 en 2007 de voorgenomen investeringen niet allemaal tot uitvoering waren gekomen, hoewel de middelen daarvoor wel beschikbaar waren. Er werd daardoor ongeveer €4,7 miljoen minder geïnvesteerd dan begroot. Planningsoptimisme leek daarvan de belangrijkste oorzaak. Door het lagere niveau van investeringen namen de reserves in het Parkeerfonds toe tot bijna €21 miljoen in 2007.

Volgens het dagelijks bestuur waren in 2006 en 2007 aanzienlijke hoeveelheden wegen onderhouden en heringericht, terwijl volgens het bestuur de omvang van het achterstallig onderhoud toch was toegenomen. Daarom vroeg de rekenkamer zich af of het stadsdeel voldoende scherp prioriteerde in de programmering van de uit te voeren werkzaamheden.

Tenslotte constateerde de rekenkamer dat het beheersysteem voor het bijhouden van onderhoudsachterstanden nog kon worden verbeterd, onder meer door hierin tijdig de reeds uitgevoerde werkzaamheden voor onderhoud en herinrichting op te nemen.

Drie jaar na de publicatie van het rapport onderzocht de rekenkamer hoe het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport van december 2008.

Bevindingen vervolgonderzoek

In onderstaand overzicht is aangegeven welke aanbevelingen, die de rekenkamer in het eindrapport heeft gedaan, door het dagelijks bestuur zijn uitgevoerd.

Tabel 1 - Conclusies uitvoering aanbevelingen

aanbeveling	overgenomen	uitgevoerd
1. Geef inzicht in de omvang van de onderhoudsachterstand	deels	+
2. Verbeter het beheersysteem	geheel	+
3. Scherp de prioritering van uit te voeren projecten aan	deels	- wordt voorbereid
4. Voer de uitvoering van projecten op	deels	+
5. Verbeter de informatievoorziening aan de stadsdeelraad	geheel niet	-
6. Ontwikkel een visie op de toekomst van de middelen in het Parkeerfonds	geheel	+

De rekenkamer concludeert op grond van dit opvolgingsonderzoek dat 4 van de 6 aanbevelingen zijn uitgevoerd, van 1 de uitvoering in voorbereiding is en 1 - niet door het dagelijks bestuur overgenomen aanbeveling - niet is uitgevoerd.

Aandachtspunt informatie

Naar aanleiding van de uitvoering van de aanbevelingen wil de rekenkamer nog het volgende onder de aandacht brengen.

Over de 1^{ste} aanbeveling inzake de omvang van de onderhoudsachterstand constateert de rekenkamer dat het dagelijks bestuur de omvang van het achterstallig onderhoud aan wegen in 2012 op ongeveer €17 miljoen schat. Ook als rekening wordt gehouden met de inflatie in tussen liggende jaren betekent dit dat de omvang van het achterstallig onderhoud in 2012 zeker niet minder is dan in 2007. Ook het stadsdeel gaat er inmiddels vanuit dat het achterstallig onderhoud in 2007 ongeveer €14 tot €15 miljoen bedroeg.

Wel is er vanaf de begroting 2011 sprake van een overprogrammering van projecten met dekking uit het Parkeerfonds. Hierdoor is in 2011 93% van de begrote middelen voor vernieuwing van wegen ook daadwerkelijk uitgegeven. Dit is aanzienlijk meer dan in 2007 en 2008, toen 70% van de begrote middelen werd uitgegeven. De rekenkamer kan alleen maar verheugd zijn dat het eerste deel van de 4^{de} aanbeveling, die door het toenmalige dagelijks bestuur niet is overgenomen, door het huidige dagelijks bestuur toch is uitgevoerd. Hierdoor lijkt er zicht te komen op het daadwerkelijk inlopen van het achterstallig onderhoud aan wegen.

In het rapport uit 2008 concludeerde de rekenkamer dat de informatievoorziening van het dagelijks bestuur aan de stadsdeelraad over het achterstallig onderhoud van wegen niet altijd tijdig, juist en betrouwbaar was. De 5^{de} aanbeveling, die de rekenkamer naar aanleiding van deze conclusie deed, heeft het dagelijks bestuur niet direct willen overnemen. Wel zegt het dagelijks bestuur in zijn reactie in 2008 dat het de raad inzicht wil geven aan wat het uitvoeren van deze aanbeveling kost aan capaciteit en geld. Voor zover de rekenkamer kan nagaan, is dat echter nooit gebeurt. De rekenkamer is van mening dat de kosten voor het geven van inzicht aan de raad niet te veel kunnen zijn als de raad met behulp van deze informatie zijn controlerende taak kan uitvoeren. Verder gaat de rekenkamer er vanuit dat de kosten voor deze informatie alléén van enige omvang zijn als het dagelijks bestuur er zelf ook niet over beschikt en ze dus apart moet genereren.

Over de omvang van achterstallig onderhoud is de raad na het verschijnen van het rapport van de rekenkamer tot aan de bespreking in de raad in februari 2012 over het MJP 2012-2014 niet geïnformeerd. Het MJP 2012-2014 is het eerste afzonderlijke document over onderhoud wegen dat de raad heeft besproken na de discussie over de meerjarendoorkijk 2009-2012 in mei 2009. In de tussen liggende periode zijn geen afzonderlijke beleidsdocumenten aan de raad aangeboden over het achterstallig onderhoud, de oorzaken daarvan of de manieren waarop dit kan worden ingelopen.

In het MJP 2012-2014 heeft het stadsdeel op grond van de inspectie 2011 aangegeven hoe groot het achterstallig onderhoud is in termen van oppervlakte, namelijk 21% van het areaal. Omdat het bedrag nog niet bekend was kon nog geen opgave van het achterstallig onderhoud in termen van geld in het MJP worden opgenomen.

De rekenkamer meent dat het dagelijks bestuur de stadsdeelraad nog steeds op beperkte wijze op de hoogte houdt van de omvang van het achterstallig onderhoud aan wegen. De rekenkamer adviseert de stadsdeelraad daarom:

- regelmatig (één- of tweejaarlijks) inzicht te vragen aan het dagelijks bestuur in de hoogte van het achterstallig onderhoud aan wegen in areaal én geld;
- richting te geven aan het dagelijks bestuur over de wijze waarop het achterstallig onderhoud het beste kan worden ingelopen.

Bestuurlijke reactie

De rekenkamer heeft het concept van dit rapport op 3 mei 2012 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum. Dit ging vergezeld van het verzoek om uiterlijk 22 mei 2012 te reageren op de conclusies en aanbevelingen. De rekenkamer ontving de reactie van het dagelijks bestuur binnen de gestelde termijn. Hieronder is de volledige tekst van de reactie opgenomen.

Op 3 mei jongstleden heeft het dagelijks bestuur van het Stadsdeel Centrum uw conceptrapport naar aanleiding van het opvolgingsonderzoek *Achterstallig onderhoud in Amsterdam-Centrum* ontvangen. Het dagelijks bestuur heeft met interesse kennis genomen van uw bevindingen. Voor het overgrote deel schetst uw bestuurlijk rapport een herkenbaar beeld van de stand van zaken van de uitvoering van de aanbevelingen uit 2008.

U geeft in de rapportage aan dat de aanbevelingen uit 2008 rond inzicht in de onderhoudsachterstand (aanbeveling 1), het opvoeren van de projectrealisatie (aanbeveling 4) en de visie op de middelen in het parkeerfonds (aanbeveling 6) volledig zijn uitgevoerd. De verbetering van het beheerssysteem (aanbeveling 1) is volgens uw rapport in uitvoering en de verscherping van de prioritering van projecten (aanbeveling 3) in voorbereiding. Alleen de aanbeveling rond de verbetering van de informatievoorziening aan de raad (aanbeveling 5) is volgens u niet uitgevoerd. Onder voorbehoud van de volgende nuances onderschrijft het dagelijks bestuur deze conclusies.

De belangrijkste nuance die het dagelijks bestuur wil maken bij uw bevindingen heeft betrekking op aanbeveling 5 uit het rapport van 2008. Allereerst wil het dagelijks bestuur, zoals u al aangeeft in uw bestuurlijk rapport, er op wijzen dat aanbeveling 5 in de bestuurlijke reactie door het toenmalige dagelijks bestuur niet werd overgenomen. Het klopt dus dat er nadien tot februari 2012 geen verdere invulling is gegeven aan deze aanbeveling.

Het dagelijks bestuur is echter van mening dat er met de aanbidding van het Meerjarenprogramma Projecten Openbare Ruimte (MJP OR) 2012 – 2014 aan de stadsdeelraad in februari 2012 een start is gemaakt met een betere informatievoorziening aan de raad over het achterstallig onderhoud. In dit document is reeds aangegeven wat de omvang is van het achterstallig onderhoud. Het dagelijks bestuur beschouwt het jaarlijks terugkerende MJP OR als een sleuteldocument bij het aan de stadsdeelraad rapporteren over achterstallig onderhoud.

Naar aanleiding van uw bevindingen doet u de stadsdeelraad een tweetal aanvullende aanbevelingen:

1. regelmatig (één- of tweejaarlijks) inzicht te vragen aan het dagelijks bestuur in de hoogte van het achterstallig onderhoud aan wegen in areaal én geld;
2. richting te geven aan het dagelijks bestuur over de wijze waarop het achterstallig onderhoud het beste kan worden ingelopen.

Het dagelijks bestuur onderschrijft deze aanvullende aanbevelingen van de rekenkamer. Het inzicht en de hoogte van het achterstallig onderhoud uit de eerste aanbeveling zal jaarlijks in het MJP OR terug komen, beginnende met het MJP OR 2013 – 2016 dat in de loop van dit jaar door het dagelijks bestuur wordt aangeboden aan de stadsdeelraad. Het MJP OR is hét document waarin de ontwikkeling van het achterstallig onderhoud zal worden gerapporteerd aan de raad. Uw tweede aanbeveling is vooral een aanbeveling aan de stadsdeelraad. Het dagelijks bestuur biedt de stadsdeelraad echter aan na het reces een informatiebijeenkomst met de commissie OR te beleggen over achterstallig onderhoud. Dit om de stadsdeelraad de instrumenten in handen te geven om richting te geven aan (de wijze van) het inlopen van het achterstallig onderhoud.

Naast een reactie op de aanvullende aanbevelingen wil het dagelijks bestuur u ook informeren over een aantal positieve ontwikkelingen met het oog op het beheersen van het achterstallig onderhoud. Zo heeft het stadsdeel recent een nieuw beheerssysteem in werking genomen. Het nieuwe beheerssysteem van het stadsdeel geeft de mogelijkheid om een actueler en adequater inzicht in de ‘staat van de straat’ te krijgen. Daarnaast is de nieuwe organisatie van het stadsdeel, en in het bijzonder de nieuwe afdeling ‘Heel beheer’, beter ingericht om de inzichten uit het beheerssysteem om te zetten in een efficiënt plan om het achterstallig onderhoud in het stadsdeel terug te brengen. Het dagelijks bestuur heeft dan ook het volste vertrouwen dat wij recht kunnen doen aan uw aanbevelingen.

Ik wil u ter afsluiting complimenteren met het opvolgingsonderzoek. Ik kijk uit naar een vruchtbaar gesprek met de stadsdeelraad naar aanleiding van uw bevindingen. Ik hoop middels deze brief nog een aantal zaken te hebben kunnen verduidelijken.

Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum voor zijn bestuurlijke reactie.

De rekenkamer is verheugd dat het dagelijks bestuur de conclusies en de 2 aanvullende aanbevelingen van de rekenkamer onderschrijft. Het dagelijks bestuur wil na het reces van de zomer 2012 een informatiebijeenkomst met de commissie OR beleggen over achterstallig onderhoud. De rekenkamer zal dit blijven volgen en hoopt dat de stadsdeelraad deze mogelijkheid mede gebruikt om de tweede aanvullende aanbeveling - richting geven aan het inlopen van het achterstallig onderhoud - op te pakken.

Onderzoeksrapport

Inhoudsopgave

1	Inleiding	11
2	Behandeling rapport in stadsdeelraad	13
2.1	Behandeling	13
2.2	Conclusie	14
3	Stand van zaken per aanbeveling	15
3.1	Aanbeveling 1	15
3.2	Aanbeveling 2	19
3.3	Aanbeveling 3	20
3.4	Aanbeveling 4	22
3.5	Aanbeveling 5	24
3.6	Aanbeveling 6	26
3.7	Conclusies uitvoering aanbevelingen	27
	Bijlage 1 - Overzicht documenten	29
	Bijlage 2 - Geïnterviewde personen	31
	Bijlage 3 - Samenvatting rapport december 2008	33
	Bijlage 4 - Bestuurlijke reactie rapport december 2008	45

1 Inleiding

De rekenkamer heeft het rapport *Achterstallig onderhoud in Amsterdam-Centrum* op 18 december 2008 gepubliceerd. Het rapport bevatte in totaal 6 aanbevelingen gericht op verbeteringen in het functioneren van het stadsdeel.

De rekenkamer wil de stadsdeelraden informeren over de wijze waarop de dagelijks besturen van de stadsdelen uitvoering hebben gegeven aan de aanbevelingen in de rapporten van de rekenkamer. Daarom onderzoekt de rekenkamer in de regel enige jaren na publicatie de wijze waarop deze aanbevelingen zijn opgepakt binnen de stadsdelen.

In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

1. In welke mate heeft het onderzoek aanleiding gegeven tot een gedachtewisseling en behandeling in de stadsdeelraad?
2. In welke mate is uitvoering gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer?

De rekenkamer is nagegaan hoe het staat met de uitvoering van de aanbevelingen. De rekenkamer heeft haar oordeel over de wijze waarop en de mate waarin uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen gebaseerd op:

- De ambtelijke schriftelijke reactie op de vraag van de rekenkamer naar de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen in het rapport.
- De documenten die zijn verschenen na publicatie van het rapport *Achterstallig onderhoud in Amsterdam-Centrum* en waaruit volgens het stadsdeel blijkt op welke wijze de aanbevelingen ter hand zijn genomen (zie bijlage 1 voor geraadpleegde documenten).
- Toelichtende gesprekken met de verantwoordelijk ambtenaren van het stadsdeel (zie bijlage 2 voor geïnterviewde personen).

Deze rapportage start in hoofdstuk 2 met de behandeling van het rapport in de stadsdeelraad.

In hoofdstuk 3 komt aan de orde op welke wijze het dagelijks bestuur de afzonderlijke aanbevelingen heeft uitgevoerd.

Als bijlage 3 is de samenvatting opgenomen van het rapport van de rekenkamer van december 2008 en als bijlage 4 de reactie van het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum daarop.

2 Behandeling rapport in stadsdeelraad

2.1 Behandeling

Het rapport is na de publicatie in verschillende stappen door de stadsdeelraad behandeld.

De Rekeningencommissie behandelde als eerste het rapport op 20 januari 2009, maar alleen de financiële en procedurele aspecten ervan, niet de inhoudelijke. De commissie constateerde dat het financiële verschil tussen de bevindingen van de rekenkamer en die van het dagelijks bestuur erg groot was. Zij vond dat door de reactie van het dagelijks bestuur de discussie een hoog 'welles-nietes' gehalte kreeg. Daarbij doelde de commissie op zaken als: het zich houden van begrotingsregels, prioritering en planning, wel of geen nacalculaties, meetsystemen, de 'hardheid' van de genoemde bedragen, rapportage en transparantie en onderschrijven versus agressiever begroten. De commissie verschilde onderling van mening over het al dan niet overnemen van de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer en wilde, gezien de vele vragen die er nog waren, geen advies uitbrengen aan de raad. Wel formuleerde de commissie 4 vragen aan het dagelijks bestuur over nacalculaties, de planningssystematiek als oorzaak van achterstallig onderhoud, een berekenings-systematiek waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen achterstallig en ander onderhoud en de relatie tussen de begrotingsystematiek en het inlopen van het achterstallig onderhoud.

Op 3 februari 2009 stond het rapport ter discussie in de commissie Openbare Ruimte en Verkeer. Ook bij de leden van deze commissie bestonden vele vragen naar aanleiding van het rapport en de reactie van het dagelijks bestuur daar op. Enkele leden constateerden dat zij de belangrijkste politieke conclusies niet onderschreven, maar dat zij wel konden leven met de aanbevelingen die door het dagelijks bestuur waren overgenomen. Door de commissie is om een technische briefing van het dagelijks bestuur gevraagd om te antwoorden op de gestelde vragen. Uiteindelijk concludeerde de commissie dat zij nog geen advies aan de raad gaf. Ze verzocht het dagelijks bestuur de door de rekeningencommissie gestelde vragen schriftelijk te beantwoorden, een technische briefing te organiseren en uiterlijk in mei de meerjarenprogrammering ter bespreking voor te leggen zodat daar een debat over gevoerd kon worden.

Op 17 februari 2009 beantwoordde het dagelijks bestuur schriftelijk de 4 door de rekeningencommissie gestelde vragen. Op 31 maart 2009 is in de commissie Openbare Ruimte en Verkeer een technische briefing gehouden. Na een presentatie door de ambtelijke organisatie konden raadsleden daar vragen stellen. Het was niet het doel om bij deze gelegenheid een inhoudelijk debat te voeren.

Op 6 mei 2009 behandelde de commissie Openbare Ruimte en Verkeer de Meerjarenprogrammering. Als agendastuk beschikte de commissie over een brief van verantwoordelijk bestuurder van 28 april 2009. Hierin legt hij uit waarom er – zoals in het stadsdeel gebruikelijk – er geen nieuwe Meerjarenprogrammering 2010-2012 voorligt. Hij geeft aan dat hij voor een andere vorm heeft gekozen, ‘vanwege het economisch tij en anderzijds het komende verkiezingsjaar’. Ook gaat hij in op de voortgang van de uitvoering van de projecten openbare ruimte uit het programma 2009 en 2010. Aanleiding hiervoor was – volgens de brief – ‘de indruk die bestond dat er de laatste jaren minder projecten waren uitgevoerd dan dat er aan financiële middelen beschikbaar was gesteld’. In de brief kondigde het dagelijks bestuur verder een onderzoek aan naar 3 mogelijke maatregelen om de voorbereidingstijd van projecten te optimaliseren. Dit waren: realistischer plannen, het parallel schakelen van planprocedures en het samenstellen van een pakket projecten voor de volgende bestuursperiode. Het dagelijks bestuur stelt de commissie voor in het najaar van 2009 op basis van de uitkomsten van dit onderzoek over de Meerjarenprogrammering 2010-2014 te besluiten¹.

De commissie ging unaniem akkoord met de programmering van projecten voor 2009 en 2010 en het voor kennisgeving aannemen van de Meerjarenprogrammering 2009-2012. Over de conclusies en aanbevelingen uit het rapport van de rekenkamer is tijdens deze vergadering niet meer gesproken. Over het voorstel van het dagelijks bestuur is geen apart besluit genomen.

De schriftelijke beantwoording van het dagelijks bestuur van de door de rekeningencommissie gestelde vragen is niet meer behandeld in de commissie Openbare Ruimte en Verkeer noch in de Rekeningencommissie.

Een Meerjarenprogrammering 2010-2014 is er nooit gekomen en de uitkomsten van het genoemde onderzoek zijn nooit aan de raad gepresenteerd.

2.2 Conclusie

Het rapport van de rekenkamer *Achterstallig onderhoud in Amsterdam-Centrum* is uitgebreid besproken door de stadsdeelraad. Raadsleden hadden veel vragen naar aanleiding van het rapport, mede door de uiteenlopende inzichten bij de rekenkamer en het dagelijks bestuur over de omvang van het achterstallig onderhoud, de omvang van de beschikbare middelen en manieren om het achterstallig onderhoud in te lopen zoals verscherpte prioritering en overplanning van projecten. De behandeling in de stadsdeelraad heeft uiteindelijk niet geleid tot een raadsbesluit over het rapport, de conclusies en de aanbevelingen.

¹ Brief dagelijks bestuur aan de commissie Openbare Ruimte en Verkeer, 28 april 2009.

3 Stand van zaken per aanbeveling

De rekenkamer heeft in december 2008 6 aanbevelingen gedaan. Hieronder geeft de rekenkamer weer op welke wijze het dagelijks bestuur uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen. Achtereenvolgens worden de 6 aanbevelingen weer gegeven, de reactie van het dagelijks bestuur op de aanbeveling in december 2008, het eventuele nawoord van de rekenkamer hierop, de huidige stand van zaken inzake de uitvoering van de aanbeveling en de conclusie van de rekenkamer.

3.1 Aanbeveling 1

Geef inzicht in de omvang van de onderhoudsachterstand:

- Stel nacalculaties op van uitgevoerde projecten.
- Stel vast waarom de kosten van projecten, zowel de direct uitvoerende kosten als de kosten voor voorbereiding en toezicht hoger zijn dan elders.
- Bepaal op grond van hiervan verbeterde eenheidsprijzen.
- Geef een duidelijke relatie aan tussen de landelijk systematiek van het CROW en die van het *Handboek Beheer en Onderhoud* van het stadsdeel.

Reactie dagelijks bestuur op deze aanbeveling december 2008

- Stel nacalculaties op van uitgevoerde projecten.

Dat doet het stadsdeel al.

- Stel vast waarom de kosten van projecten zowel in de uitvoering als voor voorbereiding en toezicht hoger zijn dan elders.

Wij zijn van mening dat voor de binnenstad een opslag van 30% aanvaardbaar is en uit de praktijk ook blijkt. Wij zullen in de toekomst blijven meten en vergelijken.

- Bepaal op grond hiervan verbeterde eenheidsprijzen

Dit is een continue proces, want ook de prijzen in de markt fluctueren, hetgeen tot uitdrukking komt in de aanbestedingsresultaten. De eenheidsprijzen worden bijgehouden, mede om projectbegrotingen adequaat op te stellen.

- Geef een duidelijke relatie aan tussen de landelijke systematiek van het CROW en die van het handboek *Beheer en Onderhoud* van het stadsdeel.

Het dagelijks bestuur ondersteunt deze aanbeveling. Ambtelijk is al in 2007 advies gevraagd aan twee bureaus om de kloof tussen beide methodes te overbruggen.

De CROW meetmethodiek illustreert dat de meting en weging geen exacte wetenschap is, omdat er veel dimensies meegewogen worden. Zie hiervoor ook de bijlage bij uw rapport.

De CROW metingen zijn weliswaar een landelijke systematiek, die het stadsdeel ook juist daarom gebruikt voor de eigen monitoring, maar die meting levert uiteindelijk geen rapportcijfers op, die in een duidelijke reeks tot elkaar staan. Toch lijkt u in uw Nota van Bevinden daar wel van uit te gaan.

Om de vertaalslag naar het *Handboek Beheer en Onderhoud* te kunnen maken en om de vergelijkbaarheid toch te realiseren is door het stadsdeel een extern bureau ingeschakeld (Oranjewoud).

Met het vergelijkbaar maken van het Handboek Beheer en Onderhoud van stadsdeel Centrum en de CROW normen waakt het dagelijks bestuur ook voor het verliezen van de extra kwaliteit van het Handboek boven de CROW. Immers; het Handboek Beheer en Onderhoud meet de kwaliteit van de Openbare Ruimte op meer aspecten dan de CROW, zoals de kwaliteit van de bomen, heesters, gras, boomkransen, waterbouwkundige werken en straatmeubilair mee. Ook werkt het Handboek Beheer en Onderhoud met de beeldkwaliteitsmethode. Die sluit meer aan bij de beleving van de gebruiker.

De CROW meet voornamelijk de kwaliteit van de verhardingen. Er is nu een koppeling is tot stand gebracht, waardoor het onderdeel van het Handboek Beheer en Onderhoud dat gaat over de kwaliteit van wegen en verhardingen nu verbonden is aan een landelijke, objectief meetbare norm.

Kortom het is door deze inspanningen mogelijk om het onderhoudsniveau van de openbare ruimte beter te definiëren en te kwalificeren en te vergelijken met andere steden. Een vervolgstap is het inrichten van een beheersysteem om de verschillende cijfers te wegen en te vertalen in technische beheerplannen.

Nawoord rekenkamer december 2008

Over de eerste aanbeveling van de rekenkamer 'Geef inzicht in de onderhoudsachterstand' stelt het stadsdeel dat het al nacalculaties maakt, de kosten van projecten in de binnenstad niet meer dan 30% hoger zijn dan elders, het stadsdeel continu eenheidsprijzen berekent en er al een duidelijke relatie tussen het Handboek Beheer en Onderhoud en de landelijke systematiek door het stadsdeel is gelegd.

Het is de rekenkamer niet gebleken dat het stadsdeel standaard nacalculaties maakt; die waren alleen op ons verzoek beschikbaar.

De rekenkamer is verheugd over de reactie van het dagelijks bestuur over de hoogte van de kosten, maar stelt wel vast dat het stadsdeel eerder twijfels uitte bij de berekeningen van het achterstallig onderhoud door de twee ingehuurde bureaus. Het stadsdeel dacht toen dat het om meer dan 30% bovenop de normbedragen ging. De rekenkamer is benieuwd of de door de bureaus gemaakte ramingen van het achterstallig onderhoud nu ook door het stadsdeel worden onderschreven.

Het dagelijks bestuur geeft aan dat het bestuur het niet eens is met de door de rekenkamer gelegde relatie tussen het Handboek Beheer en Onderhoud van het stadsdeel en de CROW-norm. De rekenkamer blijft er bij dat het niveau 'basis' uit het Handboek Beheer en Onderhoud volgens de technische criteria overeenkomt met niveau 4-5-6 van de CROW. Dit neemt natuurlijk niet weg dat het stadsdeel vrijstaat om voor een hogere kwaliteit dan basiskwaliteit te kiezen als norm voor de openbare ruimte. De rekenkamer wijst er verder op dat de twee bureaus, die door het stadsdeel zijn ingeschakeld bij de berekening van het achterstallig onderhoud in 2007 en 2008 (Oranjewoud en KOAC-NPC) dezelfde opvatting hebben als de rekenkamer. Het dagelijks bestuur stelt hier in zijn reactie dat het Handboek op meer aspecten dan de CROW de kwaliteit meet. De CROW zou voornamelijk de kwaliteit van de verhardingen meten. De rekenkamer verwijst het dagelijks bestuur graag naar de CROW-publicatie 'Kwaliteitscatalogus openbare ruimte', waarin de volgende soorten

objecten worden onderscheiden: groen, kunstwerken, meubilair, riolering, verhardingen en water.

Stand van zaken maart 2012

In 2011 heeft een inspectie plaats gevonden van het areaal wegen in het stadsdeel Centrum. Uit deze inspectie blijkt dat het achterstallig onderhoud 21% van het areaal wegen omvat. Dit betekent dat het wegwerken van het achterstallig onderhoud in 2012 ca. €16,9 miljoen zou kosten inclusief VAT-kosten²³. Exclusief VAT-kosten gaat het om een bedrag van €13,9 miljoen.

Het bedrag is op dezelfde wijze bepaald als is gebeurd in het rapport van KOAC-NPC uit 2007⁴. In dit rapport werd een onderhoudsachterstand berekend van €11,9 miljoen, exclusief VAT-kosten. Ook als rekening wordt gehouden met de inflatie in de tussen liggende jaren, betekent dit dat de omvang van het achterstallig onderhoud in geld uitgedrukt in 2012 zeker niet minder is dan in 2007.

Het stadsdeel maakt 3 kanttekeningen bij de omvang van het bedrag in 2012⁵:

1. Het bedrag betreft de kosten om het achterstallig onderhoud weg te werken en niet de kosten om het areaal weer volledig terug te brengen naar nieuwstaat. In realiteit ligt het ambitieniveau van het stadsdeel hoger dan alleen het wegwerken van het achterstallig onderhoud.
2. Er is gerekend met de standaard eenheidsprijs voor onderhoud, maar in veel gevallen wordt echter – als gevolg van bestuurlijke of maatschappelijke wensen – gekozen voor vernieuwing. De eenheidsprijzen voor vernieuwing liggen substantieel hoger.
3. Om meerdere redenen is het onmogelijk om het achterstallig onderhoud geheel in 2012 weg te werken. Bij uitvoering in een later jaar zullen de kosten hoger zijn, omdat de kwaliteit verder is teruggelopen en vanwege de inflatie.

Kortom, de daadwerkelijke kosten die gemoeid zijn met het uitvoeren van werken op plekken waar achterstallig onderhoud is geconstateerd zullen hoger zijn dan de genoemde €16,9 miljoen. De rekenkamer is het daarmee eens. Het genoemde bedrag is een maatstaf voor de omvang van het achterstallig onderhoud anno 2012 en geeft niet een verwachting aan van de feitelijk te maken kosten op plekken met achterstallig onderhoud. Die zijn mede afhankelijk van allerlei keuzes die er bij het uitvoeren van deze werken worden gemaakt. Desondanks is het bedrag wel een goede maatstaf voor het achterstallig onderhoud anno 2012, omdat – zoals het stadsdeel ook aangeeft – in 2007 bij de bepaling van het toenmalige bedrag precies dezelfde werkwijze is gevolgd. De door het stadsdeel genoemde kanttekeningen waren toen ook van toepassing.

² VAT= voorbereiding, advies en toezicht.

³ Brief stadsdeel Centrum aan de rekenkamer 7 februari 2012; KOAC-NPC, Beheerplan wegen stadsdeel Centrum, februari 2011.

⁴ KOAC-NPC, Kwaliteit en onderhoudsbudgetten wegen 2007 stadsdeel Centrum, november 2007.

⁵ Zie brief stadsdeel Centrum aan de rekenkamer 7 februari 2012.

Wat betreft de onderscheiden punten in de aanbeveling is de stand van zaken als volgt:

- Nacalculaties: Het stadsdeel geeft in haar brief in de rekenkamer aan dat voor alle uitgevoerde projecten structureel nacalculaties worden gemaakt⁶. Volgens het stadsdeel gebeurde dit ook al in 2008. Op verzoek van de rekenkamer heeft het stadsdeel opnieuw 8 nacalculaties van recente vernieuwingsprojecten en 3 nacalculaties van recente projecten, waarbij voornamelijk sprake was van onderhoud geleverd. Deze zijn per omgaande door de rekenkamer ontvangen.
- Kosten van projecten: In haar reactie in 2008 heeft het dagelijks bestuur aangegeven dat zij de opslag van 30% op de standaard eenheidsprijzen redelijk vindt. De rekenkamer had in haar onderzoek geconstateerd dat de daadwerkelijke kosten in de door haar onderzochte projecten niet veel hoger liggen dan de eenheidsprijzen inclusief 30% opslag. Op dit punt verschillen het dagelijks bestuur en de rekenkamer dus al in 2008 niet van mening.
- Eenheidsprijzen: Voor het dagelijks en planmatig onderhoud is in 2009 door het stadsdeel een raamcontract afgesloten. Uiteraard verschillen de eenheidsprijzen per maatregeltype. De gemiddelde totale maatregelprijs voor de uitvoering van onderhoud bedraagt €60 per m². Als een project uitgevoerd wordt als herinrichting is de gemiddelde maatregelprijs €150 per m², met een opslag van €50 per m² voor ingewikkelde of bijzondere locaties⁷.
- Relatie Handboek met systematiek CROW: Wegsegmenten worden door het stadsdeel ingedeeld in 3 categorieën: onvoldoende, matig en goed naar gelang de technische staat. De wegsegmenten in de categorie onvoldoende, minus de in dat jaar uit te voeren onderhoudsmaatregelen, worden beschouwd als achterstallig onderhoud. Een volledig sluitend verband tussen het Handboek Beheer en Onderhoud van het stadsdeel en de CROW systematiek is niet te leggen⁸, maar de hierboven aangegeven bepaling van achterstallig onderhoud komt overeen met die van het CROW.

Conclusie rekenkamer

De rekenkamer constateert dat het stadsdeel in haar benadering van achterstallig onderhoud nu zo veel mogelijk aansluit bij de methodiek van het CROW. Op grond van die werkwijze komt het stadsdeel tot een schatting van het achterstallig onderhoud in 2012 van €16,9 miljoen (inclusief VAT-kosten). Op basis van dezelfde werkwijze gaat het stadsdeel er nu vanuit dat het bedrag aan achterstallig onderhoud in 2008 ca. €11,7 miljoen bedroeg (exclusief VAT-kosten). De rekenkamer merkt op dat het toenmalige dagelijks bestuur in 2008 uitging van een bedrag aan achterstallig onderhoud van €30 miljoen⁹.

⁶ Zie noot 3.

⁷ Bron: Brief stadsdeel aan rekenkamer 7 februari 2012.

⁸ Zie: KOAC-NPC, Kwaliteit en onderhoudsbudgetten wegen 2007 stadsdeel Centrum, november 2007.

⁹ Zie bestuurlijke reactie dagelijks bestuur stadsdeel Centrum december 2008 en Persbericht stadsdeel Centrum 17 december 2008. De rekenkamer ging in zijn rapport uit 2008 uit van een bedrag van maximaal €17 miljoen voor

De rekenkamer heeft verder geen reden tot twijfel aan het uitvoeren van nacalculaties van uitgevoerde projecten. Over de hogere kosten van projecten verschilden de rekenkamer en het dagelijks bestuur in 2008 uiteindelijk niet van mening. De gemiddelde maatregelprijzen van uitgevoerde projecten liggen in 2012 in het verlengde van de prijzen, die in het rapport uit 2008 zijn genoemd. De rekenkamer concludeert dat deze aanbeveling is uitgevoerd.

3.2 Aanbeveling 2

Verbeter het beheersysteem:

- Gebruik de verbeterde eenheidsprijzen als kostenkengetallen in het beheersysteem.
- Actualiseer de mutaties van verhardingen na onderhoud en herinrichting in het systeem en houd deze bij.
- Werk de zogenaamde maatregeltoetsen verder uit.
- Laat controles uitvoeren op de materiaalgrenzen van de wegvakonderdelen.

Reactie dagelijks bestuur op deze aanbeveling december 2008

- Gebruik de verbeterde eenheidsprijzen als kostenkengetallen in het beheersysteem.

Het dagelijks bestuur leest dit als: gebruik de actuele kostenkengetallen en neemt de aanbeveling daarmee over.

- Actualiseer de mutaties na onderhoud en herinrichting in het systeem en houd deze bij.

Het dagelijks bestuur neemt deze aanbeveling over. Er zijn organisatiewijzigingen bij de sector Openbare Ruimte in voorbereiding, die mede gericht zijn op een effectiever beheer. Het dagelijks bestuur stuurt aan op een verbeterd beheersysteem, ambtelijke beheerders en een afdeling die in geografische informatiesystemen de gegevens vastlegt van de huidige stand van zaken, de inspecties en de resultaten van ingrepen.

- Werk de zogenaamde maatregeltoetsen verder uit.

Het db neemt deze aanbeveling over.

- Laat controles uitvoeren op materiaalgrenzen van de wegvakonderdelen.

Het db neemt deze aanbeveling over.

Nawoord rekenkamer december 2008

De rekenkamer heeft in haar nawoord niet specifiek gereageerd op bovenstaande reactie van het dagelijks bestuur.

Stand van zaken maart 2012

Het stadsdeel heeft de resultaten van de in 2011 uitgevoerde inspectie in een nieuw beheersysteem (Gisib) ingevoerd. Daarin zijn ook de eenheidsprijzen uit het onderhoudscontract opgenomen. Op grond van het nieuwe systeem is het stadsdeel in staat een beeld te krijgen van het huidige achterstallig onderhoud. Het stadsdeel kan – als het beheersysteem is bijgewerkt – onderhoudscycli berekenen en daardoor meerjarig voorspellen en plannen wat het benodigde onderhoud is. Het stadsdeel heeft tijdens de loop van dit onderzoek de uitgevoerde werkzaamheden (vanaf de datum van inspectie in 2011) in het beheersysteem ingevoerd.

Voordat de uitgevoerde werkzaamheden in het beheersysteem waren opgenomen werkte het stadsdeel met de landelijke aannames ten aanzien van onderhoudscycli. Het is nog niet duidelijk wat de gevolgen van deze aannames zijn voor stadsdeel Centrum. Bij de afdeling Beheer en Onderhoud bestaat echter de verwachting dat de voetpaden in stadsdeel Centrum langer meegaan dan de landelijke aanname aangeeft en de rijwegen korter¹⁰.

Bij de laatste inspectie is het areaal volledig opnieuw in kaart gebracht. Hierbij zijn ook de gebruikte materialen (asfalt, klinkers etc.) en de materiaalgrenzen meegenomen. De wegvakken zijn conform de norm van het CROW ingedeeld in vakken van 100 tot maximaal 150 meter.

Conclusie rekenkamer

Met de implementatie van het nieuwe beheersysteem is een stap vooruit gezet naar het verkrijgen van een actueel beeld van de staat van onderhoud van de wegen in het stadsdeel. Het tot stand komen van een actueel beeld van de staat van het wegonderhoud in het hele stadsdeel zal een betere basis bieden voor de prioritering van uit te voeren projecten.

De rekenkamer concludeert dat deze aanbeveling is uitgevoerd.

3.3 Aanbeveling 3

Scherp de prioritering van uit te voeren projecten aan:

- Richt de prioritering van projecten zodanig in dat wegen of wegvakonderdelen met de grootste en meest omvangrijke schade het eerst aan bod komen zodat het achterstallig onderhoud het meest efficiënt wordt ingelopen.

¹⁰ Bron: Gesprek rekenkamer met stadsdeel 19 maart 2012.

Reactie dagelijks bestuur op deze aanbeveling december 2008

Het dagelijks bestuur onderscheidt twee prioriteringen: die voor onderhoudswerkzaamheden en die voor herinrichtingen. Voor de onderhoudsplanning is de technische staat van wegen leidend, met aanvullingen vanuit maatschappelijke wensen. Het dagelijks bestuur wijst u erop dat de onderhoudswerkzaamheden al op die manier geprogrammeerd worden.

De prioritering van herinrichtingen gebeurt op een andere manier. Deze manier is die van de Meerjarenprogrammaring. U heeft op pag. 20 van uw rapport aangegeven hoe het meerjarenprogramma tot stand komt.

Het dagelijks bestuur is van mening dat dit een inzichtelijke wijze is en dat er op deze wijze een goede afweging gemaakt wordt. Het dagelijks bestuur deelt uw mening niet dat alleen de technische staat van onderhoud bepalend zou moeten zijn voor een herinrichting. Wij zijn van mening dat het de doelmatigheid van de inzet van middelen vergroot als er aangesloten wordt bij werken van anderen en als er bijvoorbeeld voorrang gegeven wordt aan een straat die intensief gebruikt wordt. De basis van het MJP is "de top honderd slechtste straten", aangevuld met andere informatie om zo tot een compleet afwegingskader te komen.

Het dagelijks bestuur is voornemens op deze manier door te gaan met het opstellen van het herinrichtingprogramma en met dit MJP de Raad inzicht te bieden. Dit is ook de manier geweest waarop de begroting van 2009 is voorbereid.

Nawoord rekenkamer december 2008

Over de aanbeveling 'Scherp de prioritering van uit te voeren projecten aan' stelt het dagelijks bestuur dat bij de prioritering van onderhoud de technische staat leidend is, maar dat dit bij herinrichtingen op een andere manier gebeurt. Het dagelijks bestuur meent dat het doelmatig is om voorrang te geven aan een minder slechte straat, als zij intensief gebruikt wordt. De rekenkamer is het daarmee niet oneens, maar dit mag niet ten koste mag gaan van andere, in een slechtere toestand verkerende straten, omdat daardoor de doelstelling van het stadsdeel onder spanning komt te staan om voor 2016 het achterstallig onderhoud in te lopen.

Stand van zaken maart 2012

In de commissie Openbare Ruimte is op 7 februari 2012 het Meerjarenprogramma projecten Openbare Ruimte 2012-2014 (MJP) besproken. In het MJP is aangegeven¹¹ dat in de bedoeling lag om bij het programmeren van projecten te prioriteren op basis van verschillende criteria (technische kwaliteit, beleidsspeerpunten en bestuurlijke en maatschappelijke wensen). Het stadsdeel stelt dat om een dergelijke integrale afweging te maken meer informatie nodig is dan bij het tot stand komen van het MJP beschikbaar was. Enerzijds gaat het om de resultaten van de inspectie van 2011, die nog niet volledig verwerkt waren. Anderzijds dienen in de tot stand te brengen gebiedsvisies de bestuurlijke en maatschappelijke wensen geïnventariseerd te worden. Deze gebiedsvisies zullen - naar verwachting - begin 2013 gereed zijn. Ook de beleidsspeerpunten, zoals autoluw maken, een fietsenkelder, fietsparkeren en

¹¹ Stadsdeel Centrum, Meerjarenprogramma Projecten Openbare Ruimte 2012-2014, blz. 3.

bereikbaarheid zijn in het MJP nog nauwelijks uitgewerkt. Verder moet de kwaliteit van het groen, de waterbouw en de objecten op straat nog geïnventariseerd worden. Het verzamelen van al deze informatie wordt in het MJP een grote opgave genoemd.

Conclusie rekenkamer

Hoewel door het stadsdeel zeker in de afgelopen maanden stappen vooruit zijn gezet en het doel is vastgelegd om tot een meer integrale afweging bij de programmering van projecten te komen, constateert de rekenkamer ook dat er nog een lange weg te gaan is.

De rekenkamer concludeert dan ook dat deze aanbeveling nog niet is uitgevoerd, maar dat er wel aan de uitvoering wordt gewerkt.

3.4 Aanbeveling 4

Voor de uitvoering van projecten op:

- Overweeg de gevolgen en risico's van overplanning.
- Overweeg de extra inzet van middelen en formatie.

Reactie dagelijks bestuur op deze aanbeveling december 2008

- Overweeg de gevolgen en risico's van overplanning

Het dagelijks bestuur is niet van mening dat de snelheid tijdens de uitvoering van projecten meer opgevoerd kan worden. Ook is het dagelijks bestuur niet van mening dat meer projecten in de begroting opgenomen moeten worden dan dat er middelen beschikbaar zijn, omdat dit indruist tegen de begrotingsregels en omdat het gebrek aan financiële middelen niet de reden is waardoor herinrichtingen soms niet snel tot uitvoering komen.

Daarnaast is het db niet van zins om de goede afspraken die er zijn met de Deelraad over één moment van programmering per jaar, namelijk bij de begroting en de begrotingsdiscipline in het stadsdeel los te laten.

- Overweeg de extra inzet van middelen en formatie

Het dagelijks bestuur onderschrijft deze aanbeveling, waarbij het uitgangspunt voor 2009 is dat als er aan het begin van het jaar onvoldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar is er inhuur plaats zal vinden.

Tegelijkertijd zal het de Rekenkamer niet zijn ontgaan dat de bereikbaarheid van de binnenstad ook een grote zorg van het db en de burgers is.

Nawoord rekenkamer december 2008

De aanbeveling 'Voer de uitvoering van de projecten op' neemt het dagelijks bestuur gedeeltelijk over. Het dagelijks bestuur onderschrijft de aanbeveling om extra inzet van middelen en formatie te overwegen. Het dagelijks bestuur wijst de door de rekenkamer aanbevolen verkenning van de gevolgen en risico's van overplanning af, omdat dit indruist tegen begrotingsregels en omdat het gebrek aan financiële middelen niet de reden is waarom herinrichtingen soms niet snel tot uitvoering komen. Het laatste is door de rekenkamer niet beweed. Over het eerste argument merkt de rekenkamer op dat in de begroting een lijst van uit te voeren projecten kan worden opgenomen, waarbij niet voor alle projecten dekking is, op voorwaarde dat het stadsdeel voldoende toelicht hoe zijn beleid er uitziet en wijst op de ervaring dat niet alle projecten tot uitvoering komen. Indien onverwacht toch meer projecten tot uitvoering komen, dan zou bij begrotingswijziging moeten worden aangegeven, hoe het stadsdeel dat gaat financieren. Via een dergelijke werkwijze worden in de ogen van de rekenkamer geen begrotingsregels overschreden.

Stand van zaken maart 2012

Vanaf de begroting 2011 is er sprake van een overprogrammering van projecten met dekking uit het parkeerfonds. Aanleiding hiertoe was onder meer de omvang van het Parkeerfonds (zie aanbeveling 6). Mede hierdoor is het verschil tussen de begrote en daadwerkelijk gemaakte kosten voor vernieuwing van wegen substantieel afgenomen. De rekenkamer ontving hierover van het stadsdeel de volgende gegevens uit de Concept jaarrekening 2011¹².

Tabel 3.1 - Begrote en gerealiseerde kosten voor onderhoud en vernieuwing wegen (bedragen in €1.000)

	Begroting 2011	Rekening 2011	Verhouding rek./begr.
Klein en gebiedsgericht onderhoud wegen	6.444	6.675	104
Onderhoud wegen	663	751	113
Vernieuwing wegen	11.337	10.502	93

Uit het overzicht is op te maken dat voor onderhoud van wegen iets meer is uitgegeven dan begroot. Dat was ook het geval in 2007 en 2008. Voor vernieuwing van wegen is 93% van de begrote middelen ook daadwerkelijk uitgegeven. Dat is aanzienlijk meer dan in 2007 en 2008. Toen werd in 2007 70% van de begrote middelen daadwerkelijk uitgegeven en in 2008 81%.

Sinds 2011 wordt structureel 1,0 fte ingehuurd door het stadsdeel voor het voorbereiden en uitvoeren van projecten, die middelen krijgen uit het Parkeerfonds.

¹² Bron: brief stadsdeel Centrum aan rekenkamer 7 februari 2012.

Conclusie rekenkamer

De rekenkamer is verheugd dat het huidige dagelijks bestuur het eerste deel van deze aanbeveling – ondanks de afwijzing ervan door het voormalige dagelijks bestuur – wel heeft uitgevoerd. Dit lijkt ook geleid te hebben tot het door de rekenkamer beoogde resultaat, namelijk een hogere realisatie van uitgegeven middelen. De rekenkamer merkt hierbij op dat zij het achterblijven van de uitgaven voor vernieuwing van wegen als een belangrijke oorzaak zag van het niet of onvoldoende inlopen van het achterstallig onderhoud van wegen.

De rekenkamer concludeert dat deze aanbeveling is uitgevoerd.

3.5 Aanbeveling 5

Verbeter de informatievoorziening aan de stadsdeelraad:

- Geef duidelijk inzicht in het gewenste kwaliteitsniveau.
- Ga in een afzonderlijk beleidsdocument voor de stadsdeelraad in op de huidige omvang van het achterstallig onderhoud.
- Ga hierbij ook in op andere dan financiële factoren die het ontstaan respectievelijk het voortbestaan van achterstallig onderhoud bepalen.
- Geef duidelijkheid over de hoeveelheid beschikbare middelen.
- Stel een plan op waarin uiteen wordt gezet op welke wijze en met welke tijdsperiode de onderhoudsachterstand wordt ingelopen.
- Geef de stadsdeelraad inzicht in de actuele onderhoudsachterstand op grond van de tweejaarlijkse inspecties.

Reactie dagelijks bestuur op deze aanbeveling december 2008

Besturen is prioriteiten stellen. Het is zo dat de stadsdeelraad niet apart is geïnformeerd omdat er na 2002 geen plan meer over het achterstallig onderhoud is opgesteld, er is gekozen voor het opstellen van andere (beleids)stukken.

De Rekenkamer beveelt aan dat er een afzonderlijk beleidsdocument opgesteld wordt. Voordat het db deze aanbeveling overneemt wil het de Deelraad inzicht bieden in wat dit zou betekenen aan capaciteit en geld.

Na een eerste ambtelijke verkenning over uw aanbevelingen en een schatting hoe veel het naar verwachting zal kosten om uw aanbevelingen uit te voeren, zal het db een voorstel doen aan de Deelraad.

Overigens wordt uw laatste suggestie om de deelraad te informeren over de tweejaarlijkse inspecties nu al opgevolgd, omdat bij begroting en jaarrekening wordt aangegeven hoe ver het staat met de doelstelling in het meetbaar pak over 70% op basisniveau. Het antwoord is gebaseerd op de inspectiegegevens.

Het dagelijks bestuur was verheugd de deelraad bij de Voorjaarsnota 2008 te kunnen melden dat we deze doelstelling gaan halen.

Nawoord rekenkamer december 2008

Over de aanbeveling 'Verbeter de informatievoorziening aan de stadsdeelraad' merkt het dagelijks bestuur op dat het deze aanbeveling wil overnemen nadat de stadsdeelraad inzicht heeft gekregen in de daarmee gemoeide hoeveelheid geld en formatie. Het dagelijks bestuur stelt in zijn reactie verder dat de stadsdeelraad na 2002 niet apart is geïnformeerd omdat er geen plan over het achterstallig onderhoud is opgesteld. De rekenkamer merkt op dat deze reactie de conclusie van de rekenkamer onderbouwt dat de informatievoorziening aan de stadsdeelraad over dit onderwerp niet altijd tijdig en volledig was.

Stand van zaken maart 2012

Voor de behandeling van het rapport van de rekenkamer door de stadsdeelraad, zie hoofdstuk 2. De door het toenmalige dagelijks bestuur aangekondigde Meerjarenprogrammering 2010-2014 is er nooit gekomen en de uitkomsten van het onderzoek naar 3 mogelijke maatregelen om de voorbereidingstijd van projecten te optimaliseren zijn nooit aan de raad gepresenteerd.

Verder heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen dat de raad afzonderlijke besluiten heeft genomen over de uit te voeren projecten wegen in 2011. Tot de uitvoering van deze projecten is besloten door middel van de Programmabegroting 2011 en daarin vermelde prioriteiten en posterioriteiten.

Het MJP 2012-2014 is het eerste afzonderlijke document over onderhoud wegen dat de raad heeft besproken na de discussie over de meerjarendoorkijk 2009-2012 in mei 2009. In de tussen liggende periode zijn geen afzonderlijke beleidsdocumenten aan de raad aangeboden over het achterstallig onderhoud, de oorzaken daarvan of de manieren waarop dit kan worden ingelopen.

Het door het stadsdeel gewenste kwaliteitsniveau ligt vast in het Handboek Inrichting Openbare Ruimte uit 2000. Doordat het stadsdeel nu zoveel mogelijk aansluit bij de methodiek van het CROW (zie aanbeveling 1) sluit de definitie van achterstallig onderhoud van het stadsdeel nu ook aan op die van het CROW.

In het MJP 2012-2014 heeft het stadsdeel op grond van de inspectie 2011 aangegeven hoe groot het achterstallig onderhoud is in termen van oppervlakte, namelijk 21% van het areaal. Omdat het bedrag nog niet berekend was, kon nog geen opgave van het achterstallig onderhoud in termen van geld in het MJP worden opgenomen.

Conclusie rekenkamer

In het rapport uit 2008 concludeerde de rekenkamer dat de informatievoorziening van het dagelijks bestuur aan de stadsdeelraad over het achterstallig onderhoud van wegen niet altijd tijdig, juist en betrouwbaar was. De aanbeveling, die de rekenkamer naar aanleiding van deze conclusie deed, heeft het dagelijks bestuur niet direct willen overnemen. Wel zegt het dagelijks bestuur in zijn reactie in 2008 dat het de raad inzicht wil geven aan wat het uitvoeren van deze aanbeveling kost aan capaciteit en geld. Voor zover de rekenkamer kan nagaan, is dit echter nooit gebeurt. Over de omvang van achterstallig onderhoud is de raad na het verschijnen van het rapport van de rekenkamer tot aan februari 2012 niet geïnformeerd.

De rekenkamer concludeert dat deze aanbeveling niet is uitgevoerd.

3.6 Aanbeveling 6

Reactie dagelijks bestuur op deze aanbeveling december 2008

Ontwikkel een visie op de toekomst van de middelen in het Parkeerfonds vanuit het perspectief van:

- de grote omvang van de middelen in het fonds;
- het inhalen van het achterstallig onderhoud binnen een aantal jaren;
- het gewenste kwaliteitsniveau van de openbare ruimte;
- de hoogte van de parkeertarieven.

Het dagelijks bestuur is van mening dat deze aanbeveling opvolging verdient omdat wij bezorgd zijn over de ontwikkeling van het Parkeerfonds. De inkomsten kant van het Parkeerfonds staat op twee manieren onder druk; de inkomsten van straat-parkeren lopen nu nog niet terug vanwege tariefsverhogingen, maar het aantal straatparkeerplaatsen daalt wel jaarlijks en de afdracht naar de centrale stad wijzigt vanwege Voorrang voor een Gezonde Stad. Aan de uitgaven kant staat het Parkeerfonds onder druk vanwege het gebruik van geld uit het Parkeerfonds voor zaken die niets met verkeer of de inrichting van de openbare ruimte te maken hebben, zoals regulier onderhoud of handhaving.

Nawoord rekenkamer december 2008

De rekenkamer heeft in haar nawoord niet specifiek gereageerd op bovenstaande reactie van het dagelijks bestuur.

Stand van zaken maart 2012

In september 2010 heeft de portefeuillehouder gevraagd om een analyse van financieel afgesloten projecten van de sector Openbare Ruimte in de jaren 2008-2010. Achtergrond van deze vraag was het hoog opgelopen saldo van het Parkeerfonds. Dit bedroeg aan het einde van 2009 €21,6 miljoen.

Op grond van dit onderzoek is geconstateerd dat de oorzaken van het hoge saldo van het Parkeerfonds bestaan uit afspraken over de financiering, een behoudende manier van begroten en programmeren en te weinig tussentijdse bijsturing¹³.

Naar aanleiding van dit onderzoek heeft het dagelijks bestuur 2 maatregelen genomen. De eerste was het overprogrammeren van projecten (zie aanbeveling 4). Daarnaast besloot het dagelijks bestuur medio 2011 inzake het Parkeerfonds een overstap te maken van bestedingsvoorstellen naar financiering op basis van omzetraming. In de oude situatie werd voorafgaand aan de inspraak het volledige benodigde budget voor een project gereserveerd. Maar de daadwerkelijke besteding van projecten vond gemiddeld 1,5 jaar later plaats dan het jaar waarin het bestedingsvoorstel werd vastgesteld. In de nieuwe systematiek wordt er geraamd in welke jaarschijven de projectkosten daadwerkelijk worden gemaakt. In die jaarschijven wordt per jaar het benodigde budget begroot. Door deze methodiek drukken de

¹³ Stadsdeel Centrum, Voortgangsanalyse projecten openbare ruimte 2008-2010, december 2010, blz. 5.

reserveringen van projecten niet meer jarenlang op het Parkeerfonds. De flexibiliteit van het Parkeerfonds neemt zo toe.

Door de combinatie van overprogrammering en financieren op basis van omzetraming is de omvang van het Parkeerfonds afgenomen van €22,0 miljoen eind 2008 naar €14,5 miljoen eind 2011. De verwachting in de Programmabegroting 2012-2015 is dat het saldo van het Parkeerfonds eind 2014 is afgenomen tot minder dan €0,1 miljoen.

Als gevolg van het programakkoord 2010-2014 van de centrale stad zijn de parkeertarieven in stadsdeel Centrum bevroren. De vergunningtarieven in het stadsdeel zijn echter in de afgelopen jaren wel gestegen. De parkeerinkomsten in stadsdeel Centrum zijn daardoor in de afgelopen jaren weinig veranderd. De bruto inkomsten bedroegen €40,3 miljoen in 2008, €42,0 miljoen in 2009 en €43,9 miljoen in 2010¹⁴.

Conclusie rekenkamer

De grote omvang van het saldo in het Parkeerfonds – €20,7 miljoen ultimo 2007, wat de rekenkamer in 2008 al zorgen baarde – heeft in 2010 geleid tot actie door het dagelijks bestuur. Dit leidde tot 2 maatregelen: het invoeren van overplanning en het werken met een omzetraming. Dit heeft er toe geleid dat in 2011 de begrote uitgaven voor onderhoud aan en vernieuwing van wegen bijna volledig zijn gerealiseerd en de omvang van het Parkeerfonds is verminderd.

De rekenkamer concludeert dat deze aanbeveling is uitgevoerd.

3.7 Conclusies uitvoering aanbevelingen

In dit onderzoek staat de vraag centraal in hoeverre het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum uitvoering heeft gegeven aan de aanbevelingen die de rekenkamer heeft gedaan in het rapport *Achterstallig onderhoud in Amsterdam-Centrum*. Samenvattend komt de rekenkamer hierover tot de volgende conclusies.

Tabel 3.2 - Conclusies uitvoering aanbevelingen

aanbeveling	overgenomen	uitgevoerd
1. Geef inzicht in de omvang van de onderhoudsachterstand	deels	+
2. Verbeter het beheersysteem	geheel	+
3. Scherp de prioritering van uit te voeren projecten aan	deels	- wordt voorbereid
4. Voer de uitvoering van projecten op	deels	+
5. Verbeter de informatievoorziening aan de stadsdeelraad	geheel niet	-
6. Ontwikkel een visie op de toekomst van de middelen in het Parkeerfonds	geheel	+

¹⁴ Bron: Gemeente Amsterdam Directie Middelen en Control, Rekeningrapportage stadsdeelfinanciën 2008, 2009 en 2010. Parkeerinkomsten 2011 nog niet bekend.

De rekenkamer concludeert op grond van dit opvolgingsonderzoek dat 4 van de 6 aanbevelingen zijn uitgevoerd, van 1 de uitvoering in voorbereiding is en 1 niet is uitgevoerd.

Bijlage 1 - Overzicht documenten

Stadsdeel Centrum, Verslagen commissievergaderingen 20 januari 2009, 3 februari 2009, 31 maart 2009 en 6 mei 2009.

Stadsdeel Centrum, Brief dagelijks bestuur aan de commissie Openbare Ruimte en Verkeer, 28 april 2009.

Stadsdeel Centrum, Procesmodel projecten, oktober 2010.

Stadsdeel Centrum, Voortgangsanalyse projecten openbare ruimte 2008-2010, december 2010.

KOAC-NPC, Beheerplan wegen stadsdeel Centrum, februari 2011.

Stadsdeel Centrum, Meerjarenprogramma Projecten Openbare Ruimte 2012-2014, januari 2012.

Stadsdeel Centrum, Centrum in beweging; reorganisatieplan voor de inrichting van de nieuwe organisatie, januari 2012.

Stadsdeel Centrum, Programmabegrotingen 2011 en 2012.

Stadsdeel Centrum, Jaarverslag 2010.

Bijlage 2 - Geïnterviewde personen

- mevr. Helma Bokhove, hoofd dienstverlening Sector Openbare Ruimte
- mevr. Fike van der Burght, sectorhoofd Openbare Ruimte
- dhr. Michel van Gelder, assistent sectorhoofd Openbare Ruimte

Bijlage 3 - Samenvatting rapport december 2008

Beheer en onderhoud van de openbare ruimte is een belangrijke taak van de overheid. Om de kwaliteit van de openbare ruimte op het gewenste niveau te behouden moeten werkzaamheden worden verricht zoals het schoonhouden van straten, het uitvoeren van kleine reparaties aan het wegdek, grootschaliger onderhoud om verzakking van straten ongedaan te maken en volledige herinrichting van wegen door middel van herprofilering. De stadsdelen zijn in Amsterdam verantwoordelijk voor de uitvoering van deze taken.

In stadsdeel Centrum is sprake van achterstallig onderhoud in de openbare ruimte. In de begroting 2008 en het jaarverslag 2007 van het stadsdeel wordt een benodigde investering voor het wegwerken van achterstallig onderhoud van wegen van €30 miljoen genoemd. Dit bedrag is nodig om de gehele openbare ruimte op het niveau 'basis' te brengen, het zogenaamde basisscenario.

Het stadsdeel heeft in het *Meetbaar Programakkoord stadsdeel Amsterdam-Centrum 2006-2010 (Maatpak)* de doelstelling opgenomen dat binnen tien jaar de openbare ruimte goed onderhouden is. Dit houdt in dat de gehele openbare ruimte op minimaal basisniveau gebracht is. Wat 'basisniveau' is, is gedefinieerd in het *Handboek Beheer en Onderhoud* uit 2002. Terwijl het doel is voor 2016 de gehele openbare ruimte op orde te hebben, is het doel voor 2010 70% van het totale areaal openbare ruimte op het basisniveau te brengen.

De portefeuillehouder Openbare Ruimte en Verkeer heeft op 8 november 2007 een brief aan de stadsdeelraad gestuurd waarin hij meldt dat de doelstelling van het Maatpak voor de openbare ruimte niet kan worden gerealiseerd. Als redenen noemt hij onder meer dat delen van de stad sneller slijten dan was voorzien en dat een structureel tekort aan middelen bestaat. Om het gehele areaal openbare ruimte op het vereiste basisniveau te krijgen dient het jaarlijkse budget voor openbare ruimte met €4 miljoen per jaar verhoogd te worden om de gewenste inhaalslag voor 2016 mogelijk te maken. Hiervoor is volgens de portefeuillehouder geen dekking in de stadsdeelbegroting.

In dit licht heeft de rekenkamer de volgende probleemstelling geformuleerd voor dit onderzoek:

In hoeverre beheerst het stadsdeel Centrum de achterstand in het onderhoud van de openbare ruimte?

Bovenstaande probleemstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is de omvang van de onderhoudsachterstand in 2008?
2. Heeft het dagelijks bestuur inzicht in de oorzaken van het ontstaan van de onderhoudsachterstand?
3. Was de door het dagelijks bestuur gekozen wijze van het inlopen van de achterstanden in de openbare ruimte effectief in het verleden, en is die effectief in heden en toekomst?

Het stadsdeel Centrum onderscheidt als onderdelen van de openbare ruimte: wegen, waterbouw, groen en objecten. Ons onderzoek heeft zich in hoofdzaak op het onderdeel wegen gericht, omdat de omvang van het achterstallig onderhoud voor dit deel van de openbare ruimte door het stadsdeel in 2006 is gekwantificeerd.

Hieronder gaan we eerst in op de vraag wat onder beheer en onderhoud van de openbare ruimte wordt verstaan en wat achterstallig onderhoud is. Daarna komt de omvang van het achterstallig onderhoud in stadsdeel Centrum aan de orde en de onderbouwing daarvan. Tenslotte behandelen we de effectiviteit van de werkwijze, die het dagelijks bestuur heeft gekozen om het achterstallig onderhoud in te lopen.

Beheer openbare ruimte

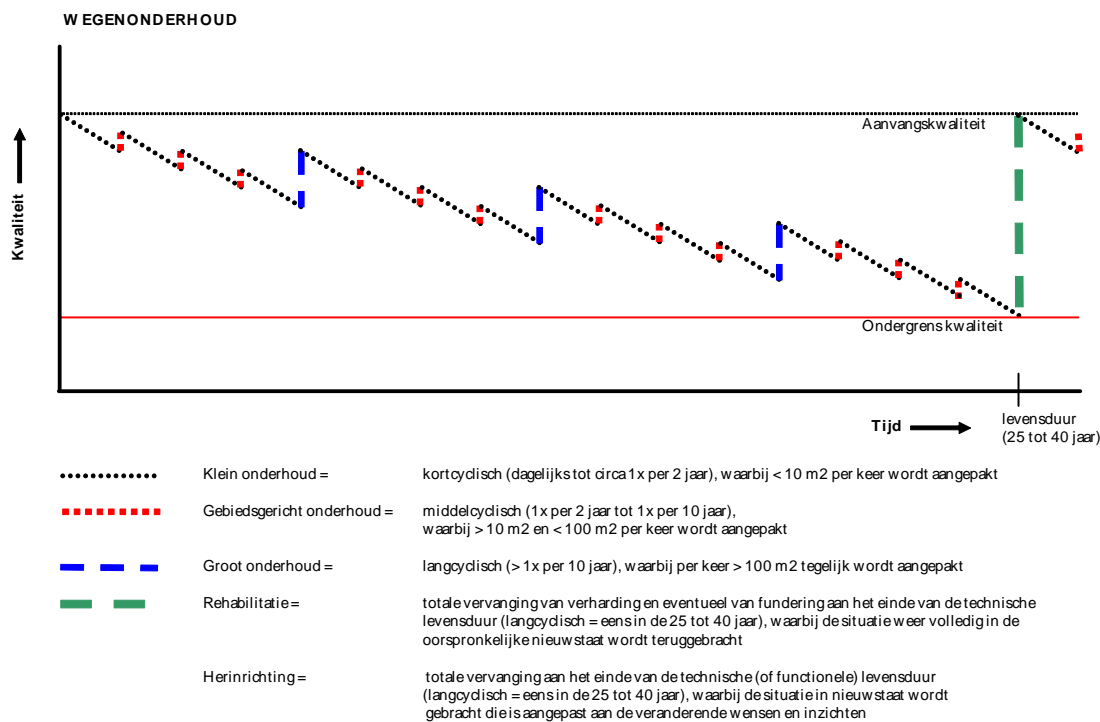
Het beheer van de openbare ruimte is het systematisch plannen, budgetteren, voorbereiden en uitvoeren van activiteiten die erop gericht zijn de openbare ruimte zijn functie te laten vervullen. Het stadsdeel Centrum maakt daarbij onderscheid in de volgende soorten van werkzaamheden aan wegen:

- *Herinrichting*: het geheel nieuw inrichten van een straat, brug of walkant. Hierbij verandert als regel de bestaande situatie (lang cyclisch; eens in 25-40 jaar).
- *Rehabilitatie*: totale vervanging aan het einde van de technische levensduur, waarbij de situatie weer volledig in de oorspronkelijke nieuwstaat wordt teruggebracht (lang cyclisch; eens in 25-40 jaar).
- *Groot onderhoud*: opknappen, repareren en rechtekken van grote, slechte stukken (bijvoorbeeld een groot deel van een straat), die om technische redenen nog (lang) niet aan herinrichting toe zijn, zonder dat het profiel of de inrichting wordt veranderd (lang cyclisch; eens in 10-25 jaar; oppervlakte meer dan 100 m²).
- *Gebiedsgericht onderhoud*: repareren van kleine maar hinderlijke zaken van verval, waar de burger last van heeft, en die bij uitblijven van reparatie, aanleiding geven tot verdergaande en versnelde achterstand (middel cyclisch; eens in 2-10 jaar; oppervlakte 10-100 m²).
- *Klein onderhoud*: kort cyclisch onderhoud van kleinere oppervlakten (dagelijks tot eens per 2 jaar).

Door het stadsdeel worden herinrichting en rehabilitatie samen ook wel vernieuwing genoemd.

De figuur hieronder geeft de gevolgen van de verschillende werkzaamheden op de kwaliteit van wegen weer.

Figuur 2.2 - Onderscheiden soorten vernieuwing en onderhoud van wegen



Beleid kwaliteit openbare ruimte

Bij het gewenste kwaliteitsniveau van de openbare ruimte onderscheidt het stadsdeel Centrum vier onderhoudsniveaus: 'laagwaardig', 'basis', 'extra' en 'exclusief'. Als basisniveau wordt in het *Handboek beheer en onderhoud* uit 2002 het kwaliteitsniveau gezien dat een aanvaardbaar onderhoudsniveau aangeeft en dat doorgaans boven het technisch minimumniveau ligt.

Het stadsdeel koos er voor om de door de centrale stad ingezette weg voort te zetten van het zogenaamde kwaliteitsscenario 'haalbaar'. Dit betekent dat de voetpaden en rijwegen in de aangewezen verblijfs-, verkeers- en combinatiegebieden op het onderhoudsniveau 'extra' moeten worden gehouden. Voor de overige gebieden geldt het niveau 'basis'.

Achterstallig onderhoud

Bij de bepaling van achterstallig onderhoud van de openbare ruimte sluit de rekenkamer aan bij de definitie, die ook door het stadsdeel Centrum het meest is gehanteerd. Onder achterstallig onderhoud verstaan we de totale kosten van het wegwerken van de achterstand op enig moment in één gerichte actie.

BEVINDINGEN Vraag 1: Omvang onderhoudsachterstand

Onvolledige berekening omvang achterstallig onderhoud

De rekenkamer acht het door het dagelijks bestuur in 2006 berekende bedrag aan achterstallig onderhoud van wegen van €30 miljoen op grond van een in 2005 gehouden inspectie en uitgaande van het kwaliteitsscenario 'basis' (een gewenst kwaliteitsniveau basis voor het gehele stadsdeel)¹⁵ niet voldoende onderbouwd:

- Om het achterstallig onderhoud te berekenen heeft het stadsdeel gebruik gemaakt van de landelijke methodiek van het kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte CROW en een eigen methodiek. Bij de vertaling van de technische criteria, die behoren bij de onderscheiden kwaliteitsniveaus, van de eigen methodiek naar die van de CROW, heeft het stadsdeel deze criteria naar te hoge CROW-niveaus omgezet. Hierdoor wordt de grens, waarbij sprake is van achterstallig onderhoud eerder bereikt en moeten eerder maatregelen worden genomen. Daardoor is de omvang van het achterstallig onderhoud te hoog ingeschat.
- Het stadsdeel heeft gebruik gemaakt van globale, niet volledig onderbouwde prijzen voor diverse uit te voeren maatregelen aan wegen.

De rekenkamer schat in dat indien het beoogde kwaliteitsniveau 'extra' voor een deel en het niveau 'basis' voor de rest van het stadsdeel wel conform de CROW-methodiek 'extra', respectievelijk 'basis' was vastgesteld, de omvang van het achterstallig onderhoud op maximaal €17 miljoen zou zijn uitgekomen.

In 2007 en 2008 hebben twee bureaus in opdracht van het stadsdeel nieuwe (concept) berekeningen gemaakt van het achterstallig onderhoud aan wegen op grond van een inspectie in 2007. De door deze bureaus berekende bedragen aan onderhoudsachterstand komen uit op respectievelijk €13,6 miljoen en €8,2 miljoen. Dit is lager dan het door het stadsdeel opgegeven bedrag van €30 miljoen. Dit is zeker opmerkelijk omdat de bureaus ook nog uitgaan van het kwaliteitsscenario 'haalbaar', dat hoger ligt dan het scenario 'basis'.

Mogelijke verklaringen voor het verschil tussen de berekeningen van de achterstand van de twee bureaus (€13,6 miljoen versus €8,2 miljoen) zijn verschillen in de gehanteerde kostprijzen, aantallen vierkante meters areaal (inclusief of exclusief het areaal van de trambanen en het Hoofdnet Auto) en de wijze waarop omgegaan is met de zogenaamde richtlijnen voor schade: de grens waar men technisch niet onder mag raken.

Het stadsdeel heeft benadrukt dat de beide rapporten concepten zijn. Het stadsdeel maakt vooral kanttekeningen bij de in de rapporten gehanteerde kostprijzen, die naar de opvatting van het stadsdeel te laag zijn.

¹⁵ Bij deze berekening gaat het stadsdeel dus niet uit van het scenario 'haalbaar' waar het eerder voor heeft gekozen.

Beheersysteem onvoldoende geschikt voor budgetteren en plannen van onderhoud

De rekenkamer komt tot de conclusie dat het beheersysteem van het stadsdeel onvoldoende geschikt is om onderhoudsachterstanden juist en volledig te berekenen en dat het stadsdeel hiermee niet volledig kan budgetteren en plannen.

Hiervoor zijn de volgende oorzaken aan te wijzen:

- Het stadsdeel heeft geen volledig inzicht in de (kosten)kengetallen voor onderhoudskwaliteit. De kostenkengetallen en afschrijvingstermijnen, die het stadsdeel hanteert, zijn tot stand gekomen op grond van ervarings-deskundigheid van eigen personeel, gecombineerd met kentallen van elders en de onderlinge discussie erover. Beter zou zijn per ingreep prijzen te bepalen, die gebaseerd zijn op werkelijk gemaakte kostprijzen in projecten.
- De veranderingen in de verhardingen, die het gevolg zijn van onderhoud en herinrichting, zijn niet geheel geactualiseerd in het beheersysteem. Hierdoor is het daadwerkelijke achterstallig onderhoud minder dan uit het beheersysteem blijkt.
- De zogenaamde maatregeltoetsen - gedragsmodellen, waarin is opgenomen wat het stadsdeel moet doen bij een bepaald schadebeeld - zijn nog niet voldoende uitgewerkt. Hierdoor is de omvang en daarmee de kostprijs van het achterstallig onderhoud onvoldoende bekend.
- Verschillende wegvakonderdelen zijn een aantal jaar geleden samengevoegd waardoor ook verschillende soorten materialen zijn samengevoegd. Voordat een volgende inspectie gaat plaatsvinden, zal door een inspecteur eerst elk wegvakonderdeel gecontroleerd moeten worden op materiaalgrenzen, zodat de omvang van het achterstallig onderhoud beter kan worden bepaald.

BEVINDINGEN Vraag 2: Oorzaken achterstallig onderhoud

Ontbreken eigen analyse

De rekenkamer concludeert dat het stadsdeel Centrum geen eigen analyse heeft gemaakt van de oorzaken voor het ontstaan van de genoemde onderhoudsachterstanden, anders dan dat er te weinig middelen zijn. Alleen in het *Investeringsplan Binnenstad* uit 2000, dat nog is opgesteld door de centrale stad, is vermeld dat door bezuinigingen in de zeventiger en tachtiger jaren er een omvangrijk volume achterstallig onderhoud aan wegen en walmuren is ontstaan. In combinatie met het intensieve gebruik heeft dit volgens de centrale stad geleid tot hogere investeringen in de onderhoudssfeer. De rekenkamer heeft in de onderzochte documenten van het stadsdeel vanaf 2002 geen eigen analyse van het dagelijks bestuur aangetroffen voor het ontstaan van de onderhoudsachterstanden.

Informatievoorziening aan stadsdeelraad niet altijd tijdig, volledig en betrouwbaar

De rekenkamer concludeert dat de informatievoorziening van het dagelijks bestuur aan de stadsdeelraad over het achterstallig onderhoud van wegen niet altijd tijdig, juist en betrouwbaar is geweest:

- Het dagelijks bestuur heeft geen afzonderlijk beleidsdocument aan de stadsdeelraad aangeboden waarin het ingaat op de onderhoudsachterstand van wegen. De stadsdeelraad heeft alleen informatie ontvangen via de jaarrekeningen en programmabegrotingen van het stadsdeel.
- Benodigde investeringen om de openbare ruimte op basisniveau te kunnen krijgen, verschillen per jaar zonder nadere uitleg. In de periode medio 2006-medio 2008 is drie keer een bedrag van €30 miljoen genoemd en twee keer een bedrag van €50 miljoen.
- In de risicoparagraaf van het *Jaarverslag 2005* heeft het dagelijks bestuur geen uitleg gegeven over de relatie tussen de twee verschillende genoemde investeringen van €45 miljoen en €50 miljoen, beide benodigd voor het inlopen van het achterstallig onderhoud in de openbare ruimte.
- Het dagelijks bestuur heeft geen verwijzing opgenomen naar een beleidsdocument of rapport waarin de berekeningen van de genoemde benodigde investeringen staan. De enige uitzondering hierop is een benodigd investeringsbedrag van €45 miljoen, waarbij verwezen is naar het *Investeringsplan Binnenstad* van de centrale stad.

BEVINDINGEN Vraag 3: Effectieve werkwijze?

Middelen beoogd vrij te maken

De onderhoudsstrategie van het dagelijks bestuur is vastgelegd in de notitie '*Onderhoudsstrategie 2006: Kwaliteit moet je koesteren*'. In deze notitie is een aantal aanbevelingen opgenomen om op middellange termijn de achterstand in te lopen. Het dagelijks bestuur constateert in deze notitie dat de belangrijkste oorzaak voor het (nog) onvoldoende inlopen van het achterstallig onderhoud is dat er onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn en dat als deze wel beschikbaar komen het achterstallig onderhoud op middellange termijn kan worden ingelopen. Volgens het kwaliteitsscenario 'haalbaar' is er jaarlijks ongeveer €11 miljoen benodigd voor onderhoud van de openbare ruimte.

Beschikbare middelen toereikend voor onderhoud, maar niet voor vernieuwing wegen

Hieronder geven we een overzicht van de middelen die 2006, 2007 en 2008 ter beschikking zijn gekomen voor onderhoud en vernieuwing van de openbare ruimte.

Tabel S.1 - Begrote kosten en baten onderhoud en vernieuwing openbare ruimte (in €1.000)

Onderhoud / vernieuwing	Begroting 2006		Begroting 2007		Begroting 2008	
	kosten	baten	kosten	baten	kosten	baten*
Onderhoud						
Wegen	7.786	5.613	7.232	4.405	8.632	350
Groen	1.410	0	1.522	0	1.592	0
Waterbouw	2.331	0	2.382	0	2.640	0
Objecten	482	0	398	0	628	0
totaal onderhoud	12.009	5.613	11.534	4.405	13.492	350
Vernieuwing						
Wegen	9.216	9.269	9.779	9.749	8.997	3.565
Groen	845	700	588	309	494	25
Waterbouw	4.079	4.079	5.844	5.844	5.630	5.530
Objecten	202	202	277	202	177	0
totaal vernieuwing	14.342	14.250	16.489	16.104	15.298	9.120

* exclusief onttrekkingen/toevoegingen reserves (totaal €9.598.000).

Kosten onderhoud

In 2006 was een budget van €12 miljoen beschikbaar voor onderhoud, in 2007 €11,5 miljoen en in 2008 €13,5 miljoen. Het benodigde budget is dus in de periode 2006-2008 in alle drie jaren ter beschikking gekomen. Sterker, in totaal is in drie jaar ongeveer €3 miljoen méér ter beschikking gekomen dan de €11 miljoen, waar het scenario 'haalbaar' vanuit gaat. De door het dagelijks bestuur in de notitie Onderhoudsstrategie aanbevolen structurele ophoging van het onderhoudsbudget is tot stand gebracht.

De uitgaven voor onderhoud worden voor een groot deel bekostigd uit de algemene middelen (uit het stadsdeelfonds). Toch zijn er aanzienlijke andere baten. Deze zijn voornamelijk afkomstig uit het parkeerfonds (€4,9 miljoen in 2006 en €3,9 miljoen in 2007)¹⁶.

Kosten vernieuwing

Het kwaliteitsscenario 'haalbaar' gaat er vanuit dat er jaarlijks ongeveer €15 miljoen benodigd is voor de vernieuwing van wegen. Dit bedrag is exclusief de jaarlijkse extra €3 tot €4 miljoen om het achterstallig onderhoud weg te werken. Voor vernieuwing van de openbare ruimte was in 2006 ongeveer €14,3 miljoen beschikbaar en in 2007 ongeveer €16,5 miljoen. In 2008 is het beschikbare budget verminderd tot €15,3 miljoen.

Hoewel niet in alle drie jaren €15 miljoen beschikbaar was, is in totaal in drie jaar wel €46,1 miljoen ter beschikking gekomen voor vernieuwing van de openbare ruimte. Het volgens het kwaliteitsscenario 'haalbaar' totale noodzakelijke budget is dus

¹⁶ Voor 2008 zijn ook middelen uit het parkeerfonds beschikbaar (totaal €4,9 miljoen), maar deze zijn in de begroting nog niet verdeeld naar afzonderlijke onderdelen van de openbare ruimte.

gehaald, waarbij de kanttekening moet worden gemaakt dat hiervan een groter deel dan voorzien voor waterbouw dient. Het scenario 'haalbaar' gaat voor wegen en objecten uit van een benodigd bedrag van €10 miljoen per jaar en dat is in geen enkel jaar gehaald.

De kosten voor vernieuwing zijn bijna volledig uit andere dan de algemene middelen uit het stadsdeelfonds gedekt. De belangrijkste inkomstenbron voor wegen is het Parkeerfonds (€4,1 miljoen in 2006, €4,9 miljoen in 2007 en €5,6 miljoen in 2008). Uit het Quotum Onrendabel (middelen van de centrale stad) is jaarlijks ongeveer €1 miljoen afkomstig voor werkzaamheden aan wegen die samenhangen met het vernieuwen van walkanten.

De inkomsten voor de vernieuwing van waterkanten zijn bijna volledig afkomstig uit het Quotum Onrendabel.

Totale kosten wegen

Voor onderhoud was in de periode 2006-2008 jaarlijks ongeveer €1 miljoen méér beschikbaar dan volgens het kwaliteitsscenario 'haalbaar' benodigd is. Aan de basis ligt een verhoging van het budget voor groot onderhoud. Het totale budget voor vernieuwing is in 2006-2008 gemiddeld iets meer dan de beoogde €15 miljoen per jaar geweest.

In totaal is in de afgelopen drie jaar dus ongeveer €1 miljoen meer voor onderhoud en vernieuwing ter beschikking gekomen. Dat wil zeggen dat de door het dagelijks bestuur gewenste extra investering van €3 tot €4 miljoen per jaar om de achterstand in te lopen niet is gehaald.

Begrote investeringen in onderhoud wel en in vernieuwing wegen niet uitgevoerd

De rekenkamer constateert dat de begrote investeringen in het *onderhoud* van de openbare ruimte in 2006 en 2007 zijn uitgevoerd. De kosten waren in deze jaren respectievelijk €0,2 miljoen en €0,3 miljoen hoger dan begroot.

De begrote investeringen in de *vernieuwing* van de openbare ruimte zijn niet volledig uitgevoerd. Vooral in wegen is in 2006 en 2007 in totaal ongeveer €4,7 miljoen minder geïnvesteerd dan begroot. De oorzaak is volgens medewerkers van het stadsdeel gelegen in planningsoptimisme. De wel ter beschikking gekomen extra €1 miljoen aan middelen is niet uitgevoerd.

Parkeerfonds

Door de lagere uitgaven hoefde een minder groot beroep worden gedaan op het Parkeerfonds als dekkingsbron. Mede hierdoor kon in 2007 een groot bedrag aan de reserve Parkeerfonds worden toegevoegd. Deze reserve groeide van €16,6 miljoen in 2006 naar €20,7 miljoen in 2007.

De rekenkamer concludeert dat gezien de omvang van de reserve Parkeerfonds en de daaraan in de laatste jaren toegevoegde middelen er niet gesproken kan worden van een gebrek aan financiële middelen voor onderhoud en vernieuwing van de openbare ruimte.

Juiste prioritering projecten onduidelijk

Het dagelijks bestuur wil dat bij de uitvoering van wegwerkzaamheden in principe de straten en wegen met het grootste achterstallig onderhoud het eerst worden aangepakt. Door het gebrek aan voldoende goed interpreteerbare gegevens is een beoordeling van de wijze van prioritering door de rekenkamer moeizaam te maken. Volgens het stadsdeel is in 2006 en 2007 in totaal bijna 150.000 m² weg onderhouden en 105.000 m² heringericht. Gezien de omvang van het gereed gekomen areaal weg (onderhoud en herinrichting) en de ingeschatte toename van de oppervlakte achterstallig onderhoud in 2007 ten opzichte van 2005 vraagt de rekenkamer zich af of het stadsdeel voldoende scherp prioriteert in de programmering van de uit te voeren werkzaamheden aan wegen.

Kosten uitvoering hoger dan landelijk, maar niet zo hoog als stadsdeel stelt

Door een aantal oorzaken, die onder andere voortvloeien uit de hogere gebruiksintensiteit van de openbare ruimte, zijn de kosten van onderhoud van de openbare ruimte in stadsdeel Centrum hoger dan in andere stadsdelen of gemeenten. Ook bij de berekeningen van de omvang van het achterstallig onderhoud door de twee genoemde bureaus is uitgegaan van een methodiek die uitgaat van een opslag van 30% op de prijzen die landelijk worden gehanteerd voor verschillende werkzaamheden, de zogenaamde eenheidsprijzen. De door de rekenkamer ingeschakelde externe deskundige heeft de door de bureaus gehanteerde eenheidsprijzen (exclusief opslag van 30%) redelijk genoemd. Door het stadsdeel wordt de opslag van 30% echter te weinig bevonden, omdat de daadwerkelijke kosten hoger zouden zijn.

Om dit te toetsen heeft de rekenkamer het stadsdeel gevraagd om een opgave van daadwerkelijke bestede kosten van recent uitgevoerde projecten. Het stadsdeel blijkt echter de daadwerkelijk bestede kosten van projecten in de regel niet te berekenen. Dit was voor de rekenkamer aanleiding het stadsdeel te verzoeken de kosten van 10 door de rekenkamer geselecteerde projecten, die in de afgelopen jaren op het onderhoudsprogramma stonden, na te rekenen. Opmerkelijk was dat 5 hiervan (nog) niet door het stadsdeel bleken te zijn uitgevoerd. Van de overige 5 is er één als herinrichting en dus tegen relatief hogere kosten uitgevoerd. Uit de opgave van het stadsdeel blijkt dat de vier meer reguliere onderhoudsprojecten gemiddeld €66 per m² hebben gekost. De eenheidsprijzen die gebruikt zijn bij de berekening van het achterstallig onderhoud door de beide bureaus zijn ongeveer €50 tot €60 per m², inclusief de 30% toeslag.

Dus op grond van een analyse van daadwerkelijk gemaakte kosten is de rekenkamer van mening dat uitgegaan mag worden van de opslag van 30%. De berekeningen van de omvang van het achterstallig onderhoud door de twee bureaus lijken daarmee in de ogen van de rekenkamer reëel. Daarbij gaat het om bedragen in de orde grootte van €8 à €13 miljoen en niet om €30 miljoen.

Evenwicht middelen en omvang van de uitvoeringstaak

De rekenkamer constateert dat enerzijds de omvang van het achterstallig onderhoud geringer is dan tot nu toe op grond van informatie van het dagelijks bestuur moest worden aangenomen en anderzijds dat er voldoende financiële middelen zijn voor onderhoud en vernieuwing van de openbare ruimte.

Op grond hiervan verwacht de rekenkamer dat de doelstelling uit het programakkoord om binnen 10 jaar (na 2006) het achterstallig onderhoud in te lopen en de gehele openbare ruimte op het kwaliteitsniveau 'basis' te brengen, waarvan 70% vóór 2010, kan worden gehaald. De rekenkamer acht het mogelijk dat het achterstallig onderhoud sneller wordt weggewerkt, op voorwaarde dat het aanwezige budget daadwerkelijk in projecten wordt ingezet en projecten daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Aanbevelingen

De rekenkamer doet het dagelijks bestuur van het stadsdeel Centrum de volgende aanbevelingen:

1. Geef inzicht in de omvang van de onderhoudsachterstand:
 - Stel nacalculaties op van uitgevoerde projecten.
 - Stel vast waarom de kosten van projecten, zowel de direct uitvoerende kosten als de kosten voor voorbereiding en toezicht hoger zijn dan elders.
 - Bepaal op grond van hiervan verbeterde eenheidsprijzen.
 - Geef een duidelijke relatie aan tussen de landelijk systematiek van het CROW en die van het Handboek Beheer en Onderhoud van het stadsdeel.

2. Verbeter het beheersysteem:
 - Gebruik de verbeterde eenheidsprijzen als kostenkengetallen in het beheersysteem.
 - Actualiseer de mutaties van verhardingen na onderhoud en herinrichting in het systeem en houd deze bij.
 - Werk de zogenaamde maatregeltoetsen verder uit.
 - Laat controles uitvoeren op de materiaalgrenzen van de wegvakonderdelen.

3. Scherp de prioritering van uit te voeren projecten aan:
 - Richt de prioritering van projecten zodanig in dat wegen of wegvakonderdelen met de grootste en meest omvangrijke schade het eerst aan bod komen zodat het achterstallig onderhoud het meest efficiënt wordt ingelopen.

4. Voor de uitvoering van projecten op:
 - Overweeg de gevolgen en risico's van overplanning.
 - Overweeg de extra inzet van middelen en formatie.

5. Verbeter de informatievoorziening aan de stadsdeelraad:
 - Geef duidelijk inzicht in het gewenste kwaliteitsniveau.
 - Ga in een afzonderlijk beleidsdocument voor de stadsdeelraad in op de huidige omvang van het achterstallig onderhoud.
 - Ga hierbij ook in op andere dan financiële factoren die het ontstaan respectievelijk het voortbestaan van achterstallig onderhoud bepalen.
 - Geef duidelijkheid over de hoeveelheid beschikbare middelen.
 - Stel een plan op waarin uiteen wordt gezet op welke wijze en met welke tijdspanne de onderhoudsachterstand wordt ingelopen.
 - Geef de stadsdeelraad inzicht in de actuele onderhoudsachterstand op grond van de tweejaarlijkse inspecties.

6. Ontwikkel een visie op de toekomst van de middelen in het Parkeerfonds vanuit het perspectief van:
 - de grote omvang van de middelen in het fonds;
 - het inhalen van het achterstallig onderhoud binnen een aantal jaren;
 - het gewenste kwaliteitsniveau van de openbare ruimte;
 - de hoogte van de parkeertarieven.

Bijlage 4 - Bestuurlijke reactie rapport december 2008

Het dagelijks bestuur heeft met belangstelling kennis genomen van de nota van bevindingen. Het achterstallig onderhoud van de openbare ruimte is als onderwerp van groot belang voor bestuur, bewoner, ondernemer en bezoeker van de Amsterdamse binnenstad.

Hieronder treft u eerst een reactie aan op uw conclusies. Daarna volgt een reactie op uw aanbevelingen.

Overigens vond het db de reactietermijn die u voor haar heeft ingeruimd, te weten twee weken, erg kort. Zeker in relatie tot de duur van uw onderzoek, dat liep van begin mei tot eind november.

Allereerst constateert het dagelijks bestuur dat uw financiële vertaling leidt tot een verlaging van de onderhoudsnorm voor het centrum van Amsterdam. Het onderhoudsniveau waar het dagelijks bestuur en stadsdeelraad vanuit gaat ligt hoger en dit achten wij volstrekt logisch gezien Amsterdam topstad, hoofdstad van Nederland. Immers de openbare ruimte is het visitekaartje van de stad. Het dagelijks bestuur wordt veelvuldig aangesproken door ondernemers en bewoners, individueel of in georganiseerd verband en zelfs leden van het College van B&W, met de vraag om te zorgen dat de uitstraling en het beheer van de openbare ruimte past bij het economische en cultuurhistorische belang van de binnenstad.

Verder valt het het dagelijks bestuur op dat uw onderzoek erg technisch is georiënteerd.

U legt de nadruk op een systeem van inspecties en beheer waarbij de technisch meest slechte straten het eerst moeten worden aangepakt. Wij zijn echter van mening dat het beheer en onderhoud van de openbare ruimte op een doelmatige en efficiënte manier moet gebeuren.

Naar onze mening laat u het doelmatigheidsaspect achterwege in de conclusies en aanbevelingen.

U adviseert om vooral veel te investeren in een beheersysteem dat erop gericht is om de technisch slechtste straten in beeld te brengen en daarop de programmering van onderhoud en vernieuwing te baseren. Naar onze mening is doelmatig en efficiënt onderhoud en beheer, het voorrang verlenen aan de aanpak van een drukke straat die iets minder slecht is boven de aanpak van een straat waar nauwelijks mensen lopen. Ook efficiënt en doelmatig is het werk met werk maken ondanks dat de straat niet in de top tien van slechte straten staat. Als laatste voorbeeld van efficiënt en doelmatig noemen wij het inzetten van subsidie bij een iets minder slechte straat.

Verderop in deze reactie wordt nader in gegaan op de systematiek van het Meerjaren Programma Heel. Naar de mening van het DB volgt uit deze systematiek een programma dat gericht is op efficiënt en doelmatig beheer van de openbare ruimte.

Reactie van het DB op de conclusies van de Rekenkamer

Onvolledige berekening hoogte onderhoudsachterstand 2006

Het dagelijks bestuur is het niet eens met de door u gelegde relatie tussen het handboek Beheer en Onderhoud van het stadsdeel en de CROW norm.

In de Onderhoudsstrategie 2006 is becijferd dat de onderhoudsachterstand aan wegen € 30.952.620 (of € 41.700.000 inclusief schadecijfer 6-7) bedraagt. Dit bedrag is gebaseerd op de inspectiegegevens uit 2005. Dit bedrag van afgerond 30 miljoen komt ook in alle rapportages van na 2005 terug.

De basis voor het gewenste onderhoudsniveau is het bestuurlijk vastgestelde beeldkwaliteitsplan Handboek Beheer en Onderhoud (2002). Het is lastig om het handboek aan de CROW systematiek te verbinden. Eigenlijk heeft het stadsdeel hier last van de wet van de remmende voorsprong, omdat het Handboek eerder is ontwikkeld dan de landelijke CROW normen. Toch is, omwille van de vergelijkbaarheid, in de afgelopen jaren wel een koppeling gemaakt. Ambtelijk is bij u aangegeven dat het niveau basis uit het Handboek Beheer en Onderhoud overeenkomt met niveau 2-3 van de CROW.

Onze conclusie is, dat handboek Beheer en Onderhoud en de CROW normen metingen en waarderingen zijn van een zeer verschillende orde. Het Handboek Beheer en Onderhoud betreft immers meer bij de onderhoudsniveaus dan de bestrating alleen.

De Rekenkamer stelt dat, in algemene zin, pas gesproken kan worden van achterstallig onderhoud vanaf schades aan bestratingen op niveau 6 en hoger. Er wordt door de Rekenkamer slechts verwezen naar een anonieme deskundige voor onderbouwing van de Rekenkamer normstelling.

Door een andere normstelling te kiezen stelt de Rekenkamer een eigen kwaliteitsnorm voor de Amsterdamse binnenstad en gaat daarmee op de stoel van de bestuurder zitten. Inhoudelijk gaat de Rekenkamer voorbij aan de kwaliteitsnorm die bestuurlijk is vastgesteld in het Handboek Beheer en Onderhoud (2002) en de Onderhoudsstrategie 2006. Het handboek Beheer en Onderhoud is vastgesteld op 15 januari 2002 en besproken in de Commissie van Advies op 14 februari 2002, waarbij gekozen is voor het haalbare scenario. Het dagelijks bestuur blijft bij het bestuurlijk besluit om voor de Amsterdamse binnenstad een onderhoudsniveau aan te houden dat hoger ligt dan de gemiddelde landelijke norm (en waarschijnlijk ook Zaandam, waar de Rekenkamer eerder onderzoek deed). Dat is het stadsdeelbestuur verplicht aan al die mensen die er intensief gebruik van maken en aan de status als centrum van de hoofdstad van Nederland.

Beheersysteem stadsdeel onvoldoende geschikt voor budgetteren en plannen onderhoud

De Rekenkamer verwijst hierbij naar de kostenkengetallen die in 2006 al verder ontwikkeld waren dan in 2002. Het dagelijks bestuur zal deze verder gaan verfijnen en de opmerkingen meenemen bij de toekomstige inspecties.

Ontbreken eigen analyse oorzaak achterstallig onderhoud

Het dagelijks bestuur richt zich op het oplossen van problemen, waar die zich zo evident voordoen. Het dagelijks bestuur is van mening dat er twee macro-economische tendensen de oorzaak zijn van het achterstallig onderhoud van de openbare ruimte in de binnenstad, die beide buiten de beïnvloedingsmogelijkheden van het dagelijks bestuur liggen.

Deze oorzaken zijn de bezuinigingen op de openbare ruimte die in de jaren tachtig zijn doorgevoerd en het boven verwachting toegenomen intensieve gebruik. Als voorbeeld van het laatste geeft het dagelijks bestuur aan dat een gemiddelde afschrijvingsduur van een straat in Nederland 50 jaar is, maar dat de in 1994 geherprofileerde Kalverstraat al weer slecht scoort in de onderhoudsmetingen. Op dit moment wonen er 82.000 mensen in het Centrum, er werken 87.000 mensen en er komen 82.000 bezoekers per dag.

Informatievoorziening DB aan stadsdeelraad niet altijd tijdig, volledig en betrouwbaar

Het dagelijks bestuur is het met deze conclusie oneens. De informatievoorziening via begroting en rekening zijn tijdig en betrouwbaar geweest. Eventuele aanvullende wensen van de Raad worden steeds vervuld.

De Raadscommissie heeft inzicht gekregen in de vaststelling van het programma vernieuwing wegen en groen vooruitlopend op de begroting, via het Meerjarenprogramma.

Dat de informatie wel betrouwbaar is geweest wordt door uzelf onderschreven door de juiste interpretatie aan de bedragen van 45 en 50 miljoen toe te kennen, die genoemd worden in het Jaarverslag 2005. Vijftig miljoen is de financiële vertaling van de meting van het achterstallig onderhoud op dat moment en 45 miljoen was toen nodig om een aantal visitekaartjes (pleinen) op het niveau te brengen zoals dat past bij topstad Amsterdam. Bovendien leeft de ambitie om in deze visitekaartjes te investeren niet alleen bij het db en het College van B&W, maar bijvoorbeeld ook bij de Kamer van Koophandel en de culturele instellingen en ondernemers rond de pleinen. Bij de laatste inspectie in 2007 scoorde de onderhoudstoestand van veel pleinen onder de norm.

Beschikbare middelen waren toereikend voor onderhouden openbare ruimte

Voor onderhoud wegen is al jaren het bedrag van 1,2 miljoen euro beschikbaar. De bedragen waar de Rekenkamer in haar rapport mee rekent zijn inclusief groot onderhoud en inclusief projecten die gestart zijn als groot onderhoudswerk maar doorgesloopt zijn naar herinrichting, en dus ook aanvullende financiering vanuit het Parkeerfonds verkrijgen. Noch groot onderhoud noch aanvullingen uit het Parkeerfonds horen deel uit te maken van het onderhoudsbudget. Uw conclusie is derhalve foutief.

Beschikbare middelen waren niet toereikend voor vernieuwing wegen

U verwijst naar de Onderhoudsstrategie 2006, waarin is berekend dat er jaarlijks € 10 miljoen nodig is voor herinrichtingen om op hetzelfde onderhoudsniveau te blijven en € 3 tot € 4 miljoen extra om het achterstallig onderhoud in te lopen.

Volgens u was er de afgelopen 3 jaar gemiddeld € 9.5 miljoen voor vernieuwing wegen beschikbaar.

Dat klopt niet. De iets meer dan € 1 miljoen vanuit het quotum onrendabel die in uw staatje op pag. 54 bij vernieuwing wegen staat is niet beschikbaar voor vernieuwing van wegen, maar alleen voor bruggen of walmuren. Het quotum onrendabel waterbouw is door de centrale stad aan het stadsdeel Centrum beschikbaar gesteld omdat het onderhoud aan en de vernieuwing van walmuren en bruggen de stadsdeelbegroting ver te boven gaat.

Uw conclusie over de hoeveelheid beschikbare middelen houdt bovendien geen rekening met de ontwikkelingen die zich in het recente verleden hebben afgespeeld. De post inkomsten van andere gemeentelijke diensten en bedrijven was in 2006 en 2007 buitengewoon hoog, vanwege o.a. de bijdrage van de dienst Economische Zaken aan de vernieuwing van winkelstraten. Het stadsdeel ontving in 2006 en 2007 voor de 9 straatjes €1.7 miljoen (EZ), de Muiderstraat €6 ton (EZ) en de Cruquiuskade €1.3 miljoen (OGA).

Naar verwachting van het dagelijks bestuur is er in 2009 slechts €0.3 miljoen beschikbaar voor vernieuwing wegen uit inkomsten derden. De beschikbare middelen voor vernieuwing wegen bedragen in totaal in 2009 €9,2 miljoen. Dit relatief hoge bedrag is te verklaren vanuit een groter dan structurele vulling van het Parkeerfonds in 2009 door vrijval uit de jaren voor 2007 en een hogere eindafrekening van Stadstoezicht over 2007 dan voorzien.

Extra inzet middelen niet gehaald

Het klopt dat het dagelijks bestuur de aanbeveling uit de Onderhoudstrategie 2006 niet heeft opgevolgd om extra middelen in te zetten voor het inlopen van het achterstallig onderhoud. Bij de begrotingen 2007 en 2008 was helaas onvoldoende extra geld beschikbaar voor onderhoud of vernieuwing wegen omdat dagelijks bestuur en deelraad hebben andere zaken prioriteit gegeven.

Het is opvallend dat de Rekenkamer vooral aandacht heeft voor het achterstallig onderhoud aan wegen. Terwijl de openbare ruimte uit meer bestaat, bijvoorbeeld groen. Het Handboek Beheer en Onderhoud Openbare Ruimte neemt behalve wegen ook mee het onderhoudsniveau van groen, straatmeubilair en speelplaatsen.

Ook die zaken kampten bij de start van het stadsdeel met achterstallig onderhoud. Vooral aan het groen in de binnenstad moet ook een flinke investering gedaan worden. De stadsdeelraad heeft dat herkend en de afgelopen jaren een Groenfonds ingesteld, waaraan nu jaarlijks een storting van € 360.000 euro plaats vindt.

Geplande investeringen in vernieuwing wegen niet volledig gehaald

Herinrichtingsprojecten kennen in financiële zin een doorlooptijd van gemiddeld drie jaar; een voorbereidingstijd van anderhalf jaar, een uitvoeringstijd en van tussen een half en een heel jaar. Tot slot duurt het circa een half jaar voordat alle rekeningen binnen en betaald zijn. Het kan dan ook voorkomen dat middelen die voor een bepaald jaar zijn aangevraagd niet in hetzelfde jaar tot betaling komen.

Het dagelijks bestuur onderkent wel het planningsoptimisme als verschijnsel. Een laatste oorzaak zijn onverwachte ontwikkelingen bij de voorbereiding of uitvoering

van een project, zoals een niet voorziene enquête bij de voorbereiding herinrichting Zeedijk, of de veel langer durende rioleringswerkzaamheden van Waternet op de Kloveniersburgwal.

De conclusie dat er voldoende geld is voor vernieuwing wegen vanwege de reserve Parkeerfonds € 20.7 miljoen per 2007 deelt het dagelijks bestuur niet.

Het betreft hier incidenteel geld. Het dagelijks bestuur is van mening dat er een groot verschil is tussen het benodigde bedrag voor vernieuwing van wegen € 13 a € 14 miljoen per jaar is als je in wil lopen op het achterstallig onderhoud en de structureel beschikbare middelen van zo'n 8 tot 9 miljoen euro per jaar.

Juiste prioritering projecten onduidelijk

Het dagelijks bestuur is van mening dat zij met het instrument van de Meerjarenprogrammering voor herinrichtingsprojecten een goede en transparante afweging maakt.

Verderop bij de reactie op de aanbevelingen komen wij daarop terug.

Verder merkt u op dat de vergelijking van de resultaten van de inspecties in 2005 en 2007 lastig is vanwege een wijziging van de CROW methodiek (door CROW). Dat is het dagelijks bestuur met u eens.

Kosten uitvoering hoger dan landelijk, maar niet zo hoog als stadsdeel stelt

Uw conclusie dat het stadsdeel de daadwerkelijk bestede kosten niet berekent, is niet juist. Van ambtelijke zijde hebben wij vernomen dat U gegevens heeft opgevraagd van tien onderhoudsprojecten waarvan er vijf gereed waren. Van die vijf projecten heeft u de gegevens ontvangen.

Daaruit bleek dat de normbedragen plus 30% die zowel het stadsdeel als externe deskundigen aanhouden voor onderhoudswerkzaamheden in de binnenstad, heel redelijk kloppen met de daadwerkelijke kosten.

Afstemming middelen en omvang uitvoeringstaak

De belangrijkste conclusie van de Rekenkamer lijkt ingegeven te zijn door uw mening dat er voldoende beschikbare middelen zouden zijn voor het inlopen van de onderhoudsachterstand. Deze conclusie heeft u gebaseerd op een eigen inzicht van de Rekenkamer dat de achterstand financieel vertaald zo'n € 17 miljoen bedraagt. Het dagelijks bestuur is echter van mening dat de aangegeven € 30 miljoen de werkelijkheid beter benadert. Structureel is er minder geld beschikbaar voor vernieuwing wegen dan nodig is om de achterstand in te lopen.

De metingen van het achterstallig onderhoud wijzen erop dat met de manier werken en programmeren zoals dat nu gebeurt bij het stadsdeel, de onderhoudsachterstand langzaam wordt ingelopen; van 50 miljoen bij de start van het stadsdeel, naar 30 miljoen in 2006.

Hieronder volgt onze reactie op uw aanbevelingen.

1. Geef inzicht in de onderhoudsachterstand

- Stel nacalculaties op van uitgevoerde projecten

Dat doet het stadsdeel al.

- Stel vast waarom de kosten van projecten zowel in de uitvoering als voor voorbereiding en toezicht hoger zijn dan elders.

Wij zijn van mening dat voor de binnenstad een opslag van 30% aanvaardbaar is en uit de praktijk ook blijkt. Wij zullen in de toekomst blijven meten en vergelijken.

- Bepaal op grond hiervan verbeterde eenheidsprijzen

Dit is een continue proces, want ook de prijzen in de markt fluctueren, hetgeen tot uitdrukking komt in de aanbestedingsresultaten. De eenheidsprijzen worden bijgehouden, mede om projectbegrotingen adequaat op te stellen.

- Geef een duidelijke relatie aan tussen de landelijke systematiek van het CROW en die van het handboek Beheer en Onderhoud van het stadsdeel.

Het dagelijks bestuur onderstreept deze aanbeveling. Ambtelijk is al in 2007 advies gevraagd aan twee bureaus om de kloof tussen beide methodes te overbruggen.

De CROW meetmethodiek illustreert dat de meting en weging geen exacte wetenschap is, omdat er veel dimensies meegewogen worden. Zie hiervoor ook de bijlage bij uw rapport.

De CROW metingen zijn weliswaar een landelijke systematiek, die het stadsdeel ook juist daarom gebruikt voor de eigen monitoring, maar die meting levert uiteindelijk geen rapportcijfers op, die in een duidelijke reeks tot elkaar staan. Toch lijkt u in uw Nota van Bevinden daar wel van uit te gaan.

Om de vertaalslag naar het Handboek Beheer en Onderhoud te kunnen maken en om de vergelijkbaarheid toch te realiseren is door het stadsdeel een extern bureau ingeschakeld (Oranjewoud).

Met het vergelijkbaar maken van het Handboek Beheer en Onderhoud van stadsdeel Centrum en de CROW normen waakt het dagelijks bestuur ook voor het verliezen van de extra kwaliteit van het Handboek boven de CROW. Immers; het Handboek Beheer en Onderhoud meet de kwaliteit van de Openbare Ruimte op meer aspecten dan de CROW, zoals de kwaliteit van de bomen, heesters, gras, boomkransen, waterbouwkundige werken en straatmeubilair mee. Ook werkt het Handboek Beheer en Onderhoud met de beeldkwaliteitsmethode. Die sluit meer aan bij de beleving van de gebruiker.

De CROW meet voornamelijk de kwaliteit van de verhardingen.

Er is nu een koppeling is tot stand gebracht, waardoor het onderdeel van het Handboek Beheer en Onderhoud dat gaat over de kwaliteit van wegen en verhardingen nu verbonden is aan een landelijke, objectief meetbare norm.

Kortom het is door deze inspanningen mogelijk om het onderhoudsniveau van de openbare ruimte beter te definiëren en te kwalificeren en te vergelijken met andere steden. Een vervolgstap is het inrichten van een beheersysteem om de verschillende cijfers te wegen en te vertalen in technische beheerplannen.

2. Verbeter het beheersysteem.

- Gebruik de verbeterde eenheidsprijzen als kostenkengetallen in het beheersysteem.

Het dagelijks bestuur leest dit als: gebruik de actuele kostenkengetallen en neemt de aanbeveling daarmee over.

- Actualiseer de mutaties na onderhoud en herinrichting in het systeem en houd deze bij.

Het dagelijks bestuur neemt deze aanbeveling over. Er zijn organisatiewijzigingen bij de sector Openbare Ruimte in voorbereiding, die mede gericht zijn op een effectiever beheer. Het dagelijks bestuur stuurt aan op een verbeterd beheersysteem, ambtelijke beheerders en een afdeling die in geografische informatiesystemen de gegevens vastlegt van de huidige stand van zaken, de inspecties en de resultaten van ingrepen.

- Werk de zogenaamde maatregeltoetsen verder uit.

Het db neemt deze aanbeveling over.

- Laat controles uitvoeren op materiaalgrenzen van de wegvakonderdelen.

Het db neemt deze aanbeveling over.

3. Scherp de prioritering van uit te voeren projecten aan

- Richt de prioritering zodanig in dat wegen of wegvakonderdelen met de grootste en meest omvangrijke schade het eerste aan bod komen zodat het achterstallig onderhoud het meest efficiënt wordt ingelopen.

Het dagelijks bestuur onderscheidt twee prioriteringen: die voor onderhoudswerkzaamheden en die voor herinrichtingen. Voor de onderhoudsplanung is de technische staat van wegen leidend, met aanvullingen vanuit maatschappelijke wensen. Het dagelijks bestuur wijst u erop dat de onderhoudswerkzaamheden al op die manier geprogrammeerd worden. De prioritering van herinrichtingen gebeurt op een andere manier. Deze manier is die van de Meerjarenprogrammaring. U heeft op pag. 20 van uw rapport aangegeven hoe het meerjarenprogramma tot stand komt.

Het dagelijks bestuur is van mening dat dit een inzichtelijke wijze is en dat er op deze wijze een goede afweging gemaakt wordt. Het dagelijks bestuur deelt uw mening niet dat alleen de technische staat van onderhoud bepalend zou moeten zijn voor een herinrichting. Wij zijn van mening dat het de doelmatigheid van de inzet van middelen vergroot als er aangesloten wordt bij werken van anderen en als er bijvoorbeeld voorrang gegeven wordt aan een straat die intensief gebruikt wordt. De basis van het MJP is "de top honderd slechtste straten", aangevuld met andere informatie om zo tot een compleet afwegingskader te komen.

Het dagelijks bestuur is voornemens op deze manier door te gaan met het opstellen van het herinrichtingprogramma en met dit MJP de Raad inzicht te bieden. Dit is ook de manier geweest waarop de begroting van 2009 is voorbereid.

4. Voer de uitvoering van de projecten op

- Overweeg de gevolgen en risico's van overplanning.

Het dagelijks bestuur is niet van mening dat de snelheid tijdens de uitvoering van projecten meer opgevoerd kan worden. Ook is het dagelijks bestuur niet van mening

dat meer projecten in de begroting opgenomen moeten worden dan dat er middelen beschikbaar zijn, omdat dit indruist tegen de begrotingsregels en omdat het gebrek aan financiële middelen niet de reden is waardoor herinrichtingen soms niet snel tot uitvoering komen.

Daarnaast is het db niet van zins om de goede afspraken die er zijn met de Deelraad over één moment van programmering per jaar, namelijk bij de begroting en de begrotingsdiscipline in het stadsdeel los te laten.

- Overweeg de extra inzet van middelen en formatie.

Het dagelijks bestuur onderschrijft deze aanbeveling, waarbij het uitgangspunt voor 2009 is dat als er aan het begin van het jaar onvoldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar is er inhuur plaats zal vinden.

Tegelijkertijd zal het de Rekenkamer niet zijn ontgaan dat de bereikbaarheid van de binnenstad ook een grote zorg van het db en de burgers is.

5. Verbeter de informatievoorziening aan de stadsdeelraad

Besturen is prioriteiten stellen. Het is zo dat de stadsdeelraad niet apart is geïnformeerd omdat er na 2002 geen plan meer over het achterstallig onderhoud is opgesteld, er is gekozen voor het opstellen van andere (beleids)stukken.

De Rekenkamer beveelt aan dat er een afzonderlijk beleidsdocument opgesteld wordt. Voordat het db deze aanbeveling overneemt wil het de Deelraad inzicht bieden in wat dit zou betekenen aan capaciteit en geld.

Na een eerste ambtelijke verkenning over uw aanbevelingen en een schatting hoe veel het naar verwachting zal kosten om uw aanbevelingen uit te voeren, zal het db een voorstel doen aan de Deelraad.

Overigens wordt uw laatste suggestie om de deelraad te informeren over de tweejaarlijkse inspecties nu al opgevolgd, omdat bij begroting en jaarrekening wordt aangegeven hoe ver het staat met de doelstelling in het meetbaar pak over 70% op basisniveau. Het antwoord is gebaseerd op de inspectiegegevens.

Het dagelijks bestuur was verheugd de deelraad bij de Voorjaarsnota 2008 te kunnen melden dat we deze doelstelling gaan halen.

6. Ontwikkel een visie op de toekomst van de middelen in het Parkeerfonds

Het dagelijks bestuur is van mening dat deze aanbeveling opvolging verdient omdat wij bezorgd zijn over de ontwikkeling van het Parkeerfonds. De inkomsten kant van het Parkeerfonds staat op twee manieren onder druk; de inkomsten van straatparkeren lopen nu nog niet terug vanwege tariefsverhogingen, maar het aantal straatparkeerplaatsen daalt wel jaarlijks en de afdracht naar de centrale stad wijzigt vanwege Voorrang voor een Gezonde Stad. Aan de uitgaven kant staat het Parkeerfonds onder druk vanwege het gebruik van geld uit het Parkeerfonds voor zaken die niets met verkeer of de inrichting van de openbare ruimte te maken hebben, zoals regulier onderhoud of handhaving.



Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 xk Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl