



Haarlem

Reageren
antwoord@haarlem.nl

Meer informatie
www.haarlem.nl

Vragen
023 – 511 51 15

Gemeente Haarlem • Beheer en Beleid Openbare Ruimte

Visie en Strategie

Beheer en Onderhoud

2013-2022

Actualisatie 2018-2027



Project:	Visie en Strategie Beheer en Onderhoud 2013-2022 Actualisatie periode 2018-2027
Projectnummer:	P699-01
Registratienummer:	2018019
Auteurs:	Gemeente Haarlem: Bob de Jong, Rob Koning, Djorn Noordman, Jelle Ringers, Johan Sulman Planterra: Giel Hakman, Marco Hommel
Opdrachtgever:	Gemeente Haarlem
Datum:	24 januari 2018



Samenvatting voor het bestuur

In 2013 heeft de gemeenteraad de 'Visie en Strategie Beheer en Onderhoud 2013 – 2022' vastgesteld. Deze beleidsnota gaat over de ambities voor het beheer en onderhoud van de Haarlemse openbare ruimte. De visie was gericht op het vasthouden van de kwaliteiten die in de periode tot 2012 via grootschalige herinrichtingen waren bereikt. De strategie gaat uit van het stabiliseren van deze resultaten via beeldgestuurd beheer. De resultaten van de eerste vijf jaar hebben laten zien dat deze strategie heeft gewerkt en op hoofdlijnen kan worden doorgezet. Wel geven ervaringen en voortschrijdend inzicht aanleiding om de visie en strategie op onderdelen aan te passen en aan te vullen. De volgende koerswijzigingen worden voorgesteld:

1. Onderhoud en herinrichtingen blijven combineren	In de oorspronkelijke Visie en Strategie 2013-2022 werd het accent gelegd op dagelijks en groot onderhoud en minder op integrale onderhouds- en herinrichtingswerken, de zogenaamde 'werk-met-werk-projecten'. Die strategie sloot niet aan op de ambities van het gebiedsgericht werken en was in tegenspraak met de naar buitengerichte houding van de gemeente. Het coalitieprogramma heet niet voor niets 'Samen doen'. Daarom is de strategie en werkwijze veranderd. Er wordt steeds meer toenadering gezocht naar de bewoners en gebruikers van de stad en daar hoort nu eenmaal bij dat ook ingegaan wordt op aanvullende wensen en behoeften. Deze werkwijze komt tot uiting in het gebiedsgericht werken met als resultaat het MeerJarenGebiedsprogramma (MJGP) waarin onderhoud en herinrichtingen zo veel als mogelijk zijn gecombineerd. Deze verandering is de afgelopen jaren al ingezet.
2. Naast beeldkwaliteiten ook rapporteren over technische kwaliteiten	Het beeldgestuurd beheer is afgelopen jaren beproefd als een succesvolle manier om direct sturing te geven aan de beoogde kwaliteitsambities voor de Haarlemse openbare ruimte. Tegelijk is het inzicht ontstaan dat de beeldgerichte resultaten niet los kunnen worden gezien van periodieke, technische inspecties van het areaal. De komende jaren worden daarom voor alle beheerdomeinen via een uniforme methode periodieke conditiemetingen uitgevoerd om een nog zorgvuldiger inzicht te krijgen in de beheeropgaven. Haarlem gaat hierbij gebruik maken van de NEN-kwaliteitsnormering (2767-4).
3. Meer aandacht voor satisfiers	De tevredenheid en waardering voor het beheer kan de komende jaren worden verhoogd door meer en bewustere aandacht te geven aan servicegerichtheid, bijvoorbeeld door betere communicatie rond onderhoud, hogere handelingssnelheid rond meld- en herstelklachten, pilots zichtbaar reinigen, etc. Deze zogeheten 'satisfiers' voor het beheer worden de komende jaren in samenwerking met de contractpartners verder uitgewerkt.

4. Herijken afwegingskader op nieuw coalitieakkoord	Het in 2013 geïntroduceerde afwegingskader is wat betreft methodiek zo opgezet dat de prioriteitstelling aangepast kan worden. De criteria voor de weging van bestuurlijke en maatschappelijke voorkeuren worden in de loop van 2018 aangepast op de thema's en onderwerpen die het nieuwe gemeentebestuur in haar coalitieakkoord wenst vast te leggen.
5. Verder verduurzamen van de openbare ruimte	De verduurzaming van de openbare ruimte krijgt ook de komende jaren vorm via de Green Deals die de gemeente Haarlem heeft gesloten (Duurzaam GWW 2.0 en Circulair inkopen). De ontwikkelingen op gebied van duurzaamheid gaan snel en kunnen grote impact hebben op deze wijze waarop groot onderhoud en vervanging kunnen worden voorbereid en gepland.
6. Tussentijdse evaluatie van het beleid na vier jaar en jaarlijks rapporteren over de staat openbare ruimte	De in 2013 vastgestelde Visie en Strategie spreekt zich uit over een periode van tien jaar met evaluatiemomenten om de vijf jaar. Het is zinvol om de evaluatie en eventuele bijstellingen van het beleid in te zetten als input voor nieuwe coalitieprogramma's. Daarom wordt voorgesteld om de evaluaties om de vier jaar te gaan uitvoeren. De volgende evaluatie staat dan gepland begin 2022. De nieuwe werkwijzen rond beeldgestuurd werken maken het verder mogelijk om de raad elk jaar te gaan informeren over de staat van het areaal en het inzicht in de onderhoudsvoorraad en beschikbare middelen. Waar nodig kan de raad dan jaarlijks bijsturen. Die bijsturing zal dan plaatsvinden via de Kadernota.
7. Verhoging van beheerbudgetten om ambities in de periode tot en met 2022 te realiseren	De voorliggende evaluatie raamt de benodigde beheerkosten voor de komende vijf jaar op gemiddeld € 38,2 miljoen per jaar. Er wordt een jaarlijks tekort verwacht van € 476.000 (1,25%) ten opzichte van de budgetten die binnen de begroting beschikbaar zijn. Hierbij is al rekening gehouden met werk-met-werkvoordelen vanuit het riolering (vGRP) en grote investeringen uit het Investeringsplan. In de Kadernota wordt het geraamd tekort van € 476.000 als vraag voor structurele aanvulling meegenomen.
8. Aanwenden bestemmingsreserve vanaf 2023	Na 2022 zullen de noodzakelijke investeringen voor groot onderhoud en vervangingen toenemen en ontstaat er naar verwachting een groter financieel tekort van gemiddeld € 7,6 miljoen per jaar. Deze 'winstwaarschuwing' is in 2013 al afgegeven. Met dat vooruitzicht is in 2014 een bestemmingsreserve in het leven geroepen. Die reserve bedraagt eind 2022 naar verwachting € 20 miljoen en kan worden ingezet voor de verwachte investeringspiek.

Inhoudsopgave

Samenvatting voor het bestuur	3
1. Inleiding	6
1.1 Aanleiding.....	6
1.2 Doel	7
1.3 Afbakening	7
1.4 Leeswijzer.....	8
2. Strategie – terugblik op de eerste 5 jaar (periode 2013-2017)	9
2.1 Behoud van kwaliteit	9
2.2 Sturen op beeldkwaliteit – weer op niveau komen na bezuinigingen	10
2.3 Structurele kwaliteitsmetingen.....	11
2.4 Verbeteren tevredenheid bewoners.....	11
2.5 Duurzame keuzes voor beheer en onderhoud	12
2.6 Periodiek herzien beheerkader en beheerplannen	13
2.7 Transparante keuzes aan de hand van het afwegingskader	13
3. Herijking gegevens 2017	15
3.1 Mutaties in het te beheren areaal.....	15
3.2 Kwaliteit van de openbare ruimte anno 2017	16
3.3 Raming van de beheerkosten (2018-2027)	19
3.4 Onderhoudskosten na 2027	20
3.5 Beschikbare middelen beheer en onderhoud	21
4. Analyse Financiën	23
4.1 Geraamde onderhoudskosten versus beschikbare middelen	23
4.2 Financiële strategie lange termijn – gebruik bestemmingsreserve	24
Bijlage 1 – Definities	25
Bijlage 2 – Toelichting beeldsystematiek	27

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2013 is de 'Visie en Strategie Beheer en Onderhoud 2013-2022' vastgesteld (reg nr. 2012/398572). Deze visie legde de kwaliteitsambities voor het beheer van de Haarlemse openbare ruimte vast. De strategie ging uit van een duurzaam behoud van de resultaten die in de voorgaande periode tot 2012 via een inhaalslag van onderhoudsachterstanden waren bereikt. In de 'Visie en Strategie' zijn de beheer- en onderhoudskosten op samenhangende wijze in beeld gebracht. De financiële strategie beschreef hoe de ambities voor een periode van tien jaar betaald kunnen worden.

Bij de vaststelling van de visie is besloten dat er na vijf jaar een evaluatie moet worden uitgevoerd en de inhoud op onderdelen zo nodig bij te stellen. Hiervoor bestaan meerdere redenen:

1. *Korte termijn zicht op kwaliteit:* periodieke inspecties en monitoring leveren inzicht in de kwaliteiten van de openbare ruimte voor een periode van maximaal vijf jaar. Voor een inzicht in de kwaliteiten op middellange termijn (vijf jaar en verder) richten de beheerders zich op ouderdomscijfers en de daarbij te hanteren modellen op basis van gebruiksintensiteiten, grondslag, maatregelenpakketten voor onderhoud, etc. De voorliggende actualisatie gaat uit van nauwkeurigere data die voor de komende vijf jaar beschikbaar zijn (de periode 2018-2022);
2. *Wijzigingen in beleid:* onder invloed van bezuinigingstaakstellingen zijn de ambities voor het beheer van de openbare ruimte in 2014 verlaagd. Bij de Kadernota 2017 zijn de ambities weer hersteld op de oorspronkelijke niveaus. In figuur 1 zijn de beleidswijzigingen in een tijdsbalk samengevat. De effecten van deze wijzigingen moeten worden geëvalueerd;



Figuur 1 Overzicht beleidswijzigingen relevant voor 'Visie en Strategie Beheer en Onderhoud' in de afgelopen 5 jaar

3. *Wijzigingen in het areaal:* er hebben zich de afgelopen jaren (weliswaar beperkte) wijzigingen in het areaal voorgedaan. De effecten van deze areaalwijzigingen moeten worden doorgerekend;
4. *Andere werkwijze voor dagelijks en groot onderhoud (regisserende gemeente):* het dagelijks en (deels) groot onderhoud voor alle bovengrondse beheerdomeinen is ondergebracht bij integrale contractpartners. De ervaringen van deze nieuwe vormen van samenwerking (via de Domein Dienstverleningsovereenkomsten (DDO's) zijn geëvalueerd;

5. *Veranderende markt / actualisatie van de normkosten*: de raming voor kosten voor meerjarig beheer en onderhoud zijn in 2012 gebaseerd op toenmalige ervaringen en inzichten. De marktprijzen in het beheer en onderhoud veranderen voortdurend en verdienen actualisatie.

1.2 Doel

Met deze actualisatie wordt inzicht gegeven in de te verwachte kosten van het beheer voor de komende vijf jaar en de periode daarna. De raad krijgt de gelegenheid om eventueel bij te sturen op de prestaties die van de openbare ruimte worden verwacht (herijken balans tussen areaal, kwaliteit en middelen).

Het eventuele bijsturen moet plaatsvinden binnen een brede afweging tussen de doelstellingen van de gemeente en de beschikbare middelen. Deze afwegingen maakt de raad ieder jaar bij het vaststellen van de Kadernota. De actualisatie wordt daarom voor de verkiezingen van maart 2018 voorgesteld, zodat de financiële consequenties van de actualisatie in de Kadernota als uitgangspunt kunnen worden meegenomen. De uitgangspunten en bijbehorende instrumenten van de 'Visie en Strategie 2013-2022' (zoals het afwegingskader, de indeling naar functiegebieden en de onderliggende beheerplannen) blijven ongewijzigd van kracht.

1.3 Afbakening

De actualisatie is gericht op de financiële effecten voor het beheer van de openbare (bovengrondse) buitenruimte. Het gaat ook nu weer om de volgende beheerdomeinen:

1. Wegen
2. Groenvoorzieningen
3. Openbare Verlichting
4. Civiele Kunstwerken
5. Oevers en Water
6. Speelvoorzieningen
7. Straatmeubilair
8. Verkeersregeltechniek, bewegwijzering en bebording.

De beheeropgaven van deze domeinen hebben een nauwe relatie met de opgaven in het onderliggende domein riolering. De uitgangspunten voor het beheer van de riolering zijn vastgelegd in het Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan (vGRP 2018-2023, reg nr. 2017/361078). De onderlinge relaties tussen de riolering en de bovengrondse beheerdomeinen worden waar nodig toegelicht.

1.4 Leeswijzer

De voorliggende actualisatie start in hoofdstuk 2 ('Strategie / terugblik op de eerste 5 jaar') direct met een evaluatie van de afgelopen 5 jaar. Aan de hand van 7 (deel)strategieën beschrijven we hoe hieraan invulling is gegeven en welke resultaten zijn geboekt. Op deze wijze krijgt u ook direct een overzicht van de hoofdlijnen van de visie die de gemeenteraad in 2013 heeft vastgesteld.

Hoofdstuk 3 beschrijft de uitgevoerde herijking van de data. Achtereenvolgens worden de mutaties van het beheren areaal beschreven, wordt een samenvatting gegeven van de huidige (beeld)kwaliteiten van de openbare ruimte en wordt het areaal op basis van huidige opgaven en geactualiseerde kostenkengetallen doorgerekend op de middellange termijn. Ook wordt er een actueel overzicht gegeven van de huidige beheerbudgetten in zowel de exploitatiebegroting, het investeringsplan als aanvullende bijdragen vanuit het vGRP (rioleringsplan).

In hoofdstuk 4 wordt vervolgens de vergelijking gemaakt in hoeverre de geactualiseerde ramingen van meerjarige beheer- en onderhoudskosten passen binnen de beschikbare middelen en wordt de vraag gesteld of bijstellingen noodzakelijk zijn. Net als in de oorspronkelijke Visie en Strategie 2013-2022 is hier weer een onderscheid naar de middellange termijn (2017-2022) en langere termijnen (2023-2027 en 2027 e.v.).

In de bijlagen zijn de belangrijkste definities opgenomen van begrippen die rond beheer en onderhoud worden gebruikt, wordt een toelichting gegeven op beeldgericht beheren en zijn de resultaten van de recentste beeldschouw (3^e kwartaal 2017) opgenomen.

2. Strategie – terugblik op de eerste 5 jaar (periode 2013-2017)

De 'Visie en Strategie Beheer en Onderhoud 2013-2022' heeft de kwaliteitsambities voor de Haarlemse openbare ruimte vastgelegd en heeft daarbij een aantal strategieën beschreven om deze ambities op de lange termijn te borgen. Centraal staat het vasthouden van de kwaliteiten die in de periode tot 2012 via grootschalige vervangings- en vernieuwingsinvesteringen zijn bereikt. In dit hoofdstuk vatten we de strategieën samen en geven we per (deel)strategie aan wat er de afgelopen jaren al is gerealiseerd. Het gaat om de volgende aanpakken en strategieën:

1. Behoud van kwaliteit
2. Sturen op beeldkwaliteit – weer op niveau komen na bezuinigingen
3. Structurele kwaliteitsmetingen
4. Verbeteren tevredenheid bewoners
5. Duurzame keuzes voor beheer en onderhoud
6. Periodiek herzien beheerplannen en beheerkader
7. Transparante keuzes aan de hand van het afwegingskader

2.1 Behoud van kwaliteit

In de periode tot 2012 heeft Haarlem via herinrichtingsprojecten veel geïnvesteerd in het toenmalige achterstallige onderhoud. Het toen noodzakelijke groot onderhoud is – vaak met hulp van subsidies – bewust gecombineerd met modernisering van de openbare ruimte. De strategie vanaf 2013 gaat uit van een duurzaam behoud van deze resultaten, door snel en efficiënt te reageren op kleine schades. Doel is om een voortijdige veroudering en verlaging van de kwaliteit te voorkomen door het uitvoeren van voldoende dagelijks en groot onderhoud. Zo behouden we de kwaliteit en kan het algehele beeld van de openbare ruimte verder worden verhoogd. Het verleggen van het accent naar dagelijks onderhoud heeft de afgelopen jaren concreet vorm gekregen in de integrale contracten die zijn overeengekomen met onderhoudspartners. De meer grootschalige, integrale (al dan niet gedeeltelijke) herinrichtingsprojecten zijn beperkt.

Het accent op dagelijks onderhoud en minder herinrichtingen heeft de afgelopen tijd wel weerstand opgeroepen. Bewoners, belangengroeperingen en beleidsafdelingen zagen kansen voor een modernere inrichting of nieuwe voorzieningen niet meer gerealiseerd worden. Als reactie daarop is in 2015 met de 'dilemmanota werk-met-werk' (reg. nr. 2015/104388) besloten om jaarlijks €750.000 beschikbaar te stellen voor aanvullende herinrichtingen die bij het plannen van groot onderhoud naar voren kunnen komen. Van dit budget wordt de laatste jaren gretig gebruik gemaakt. Het lijkt er zelfs op dat het budget structureel te beperkt is en dat de behoefte alleen maar meer toeneemt.

De strategie met het accent op dagelijks onderhoud staat soms haaks op de ambities van het gebiedsgericht werken en is in tegenspraak met de naar buitengerichte houding van de gemeente. Het coalitieprogramma heet niet voor niets 'Samen doen'. Er wordt steeds meer toenadering gezocht naar de bewoners en gebruikers van de stad en daar hoort nu eenmaal bij dat ook ingegaan wordt op aanvullende wensen en behoeften. Ook de Omgevingswet, de Structuurvisie Openbare

Ruimte, Programma Groei van de Stad en de opgaven rond de klimaatbestendige stad vormen (ruimtelijke) opgaven die naast de onderhoudsbehoeften in de openbare ruimte gerealiseerd moeten gaan worden. Het combineren van deze opgaven komt vooral door uiting in het gebiedsgericht werken met als concreet resultaat het MeerJarenGebiedsprogramma (MJGP) waarin onderhoud en herinrichtingen zo veel mogelijk worden gecombineerd.

2.2 Sturen op beeldkwaliteit – weer op niveau komen na bezuinigingen

In de 'Visie en Strategie 2013-2022' zijn kwaliteitsambities op basis van beeldmaatlaten vastgelegd. In paragraaf 3.2 worden deze ambities nader inhoudelijk toegelicht. De ambities zijn financieel doorgerekend en operationeel vertaald naar onderhoudscontracten op basis van beeldkwaliteit. Bezuinigingen gaven in 2014 echter aanleiding om de kwaliteitsniveaus naar beneden bij te stellen. In de nota 'Herziening kwaliteitsambitie Openbare Ruimte' (reg nr. 2014/340726) is hiermee een structurele bezuiniging van 1 miljoen euro gerealiseerd. Met het aannemen van amendement 55 'dagelijks een schone stad' bij de kadernota 2017 is de bezuiniging weer teruggedraaid en is de oorspronkelijke kwaliteitsambitie weer van toepassing.

De tijdelijk lagere ambities zijn met name in het groen en onkruidbeheersing direct zichtbaar geworden. Dat uitte zich al snel in een minder fraai straatbeeld zoals grasperken met langer gras, minder verzorgde randen, kale plekken en meer onkruid op zowel verhardingen als in het groen. Ook is vanaf 2014 bezuinigd op het wegenonderhoud. Oneffenheden op trottoirs en rijbanen werden meer geaccepteerd. Bij noodzakelijke reparaties van schades werd eerder gekozen voor plaatselijke en daardoor blijvend zichtbare herstelwerkzaamheden in plaats van grotere herstelmaatregelen.

Er bestaan twee mogelijkheden om terug te keren naar het oorspronkelijke ambitieniveau:

1. *Inhaalslag:*

Om de kwaliteit van een deel van het areaal een niveau te verhogen kan ingezet worden op kleine herstelmaatregelen (zogenaamde 30% maatregelen). Door kleine gebreken te herstellen waaronder kuilen en worteloverlast, neemt de beeldkwaliteit toe en worden vooral de kleine ergernissen in de wijken tegengegaan. Deze aanpak sluit ook aan bij de strategie om in te zetten op satisfiers (paragraaf 2.4) die de gebruikers en bewoners meer tevreden kunnen stellen over het beheer. Met een bedrag van € 250.000,- per jaar kan deze aanpak worden ingezet. Naar verwachting kan de gewenste ambitie na drie of vier jaar bereikt worden. Dit is een indicatie en blijft afhankelijk van gebruik en veroudering. Groot onderhoud en vervangingen blijven nodig en dat kost meer tijd. De afweging om deze middelen beschikbaar te stellen vindt plaats bij de raadsbehandeling van de kadernota.

2. *Tijdelijk een lagere kwaliteit accepteren:*

De inhaalslag kan ook vertraagd worden uitgevoerd. Voor het groenareaal zal de lagere kwaliteit redelijk snel (1-2 jaar) weggewerkt kunnen worden. Groenonderhoud is namelijk vooral afhankelijk van dagelijks beheeringrepen. Het terugbrengen op het gewenste ambitieniveau kost bij wegen meer tijd, doordat dit met name afhankelijk is van groot onderhoud en vervangingen. Het effect van vertraagd terugbrengen op niveau is dat een groter deel van het areaal de komende jaren niet de gewenste kwaliteit heeft.

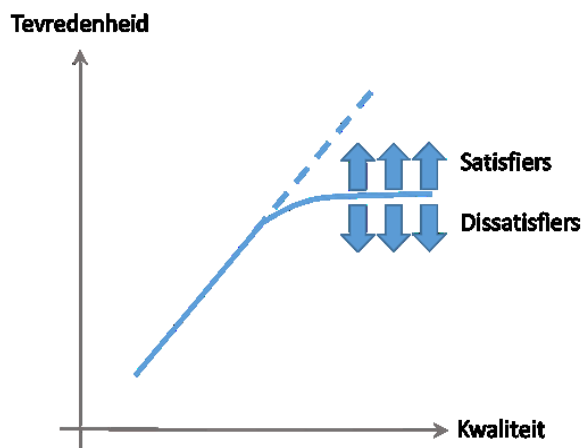
2.3 Structurele kwaliteitsmetingen

Het bewuste accent op dagelijks en groot onderhoud en beeldgestuurd beheren (zie voorgaande paragrafen) vragen om voortdurend inzicht in de ontwikkeling van de kwaliteit. Door structurele kwaliteitsmetingen (inspecties, schouwen) ontstaat informatie om daadwerkelijk te kunnen sturen op de gewenste kwaliteiten. De contractpartners voor het dagelijks onderhoud hebben met dit doel voor ogen de opdracht gekregen om periodiek te rapporteren over de bereikte onderhoudskwaliteiten op basis van de beeldsystematiek van CROW. De rapportages komen tot stand door het uitvoeren van representatieve steekproeven.

De ervaring van afgelopen jaren is dat de structurele kwaliteitsmetingen een goede aanpak zijn om de afspraken over niveaus voor het dagelijks onderhoud te monitoren, maar dat voor het plannen van groot onderhoud en vervangingen meer inzicht nodig is in de technische kwaliteiten. De beeldmaatlaten die in de onderhoudscontracten worden gehanteerd, geven een indicatie van de technische staat maar zijn hiervoor niet optimaal.

Voor een aantal domeinen worden reeds door de onderhoudspartners en de gemeente technische kwaliteitsmetingen uitgevoerd. Om meer inzicht te krijgen in de technische staat onderzoeken de contractpartners en de gemeente de mogelijkheden om periodiek ook te gaan rapporteren over de technische kwaliteit van alle domeinen. Hierbij gaan we uit van conditiemetingen volgens de NEN - norm 2767-4, waarin voor alle onderdelen van de openbare ruimte op een uniforme wijze kan worden gerapporteerd over waargenomen gebreken. De ernst, omvang en intensiteit van een gebrek stelt de organisatie vervolgens in staat om het noodzakelijke groot onderhoud of vervangen te programmeren.

2.4 Verbeteren tevredenheid bewoners



Figuur 2-Verbeteren tevredenheid door bewuste sturing op satisfiers en dissatisfiers

De tevredenheid over het beheer van openbare ruimte wordt niet alleen bepaald door stabiele beeldkwaliteiten. Plaatselijke, negatieve uitschieters ("die gedumpte kranten, die boomspiegels met hondenpoep of die waaihoek die nooit schoon wordt") kunnen de tevredenheid sterk beïnvloeden. Omgekeerd kan de tevredenheid juist worden verhoogd door gerichte aandacht te geven aan het serviceniveau (bijvoorbeeld door meer open en vaker te communiceren over het onderhoud, zodat men weet wat men kan verwachten, of door meer klantenservice te tonen bij het melden en herstellen van klachten en wensen. Het schema in

figuur 2 geeft weer hoe deze 'dissatisfiers' en 'satisfiers' de tevredenheid beïnvloeden. In de integrale contracten is de nodige aandacht gevraagd op het sturen hiervan.

De aandacht die de laatste jaren is gegeven aan meer dagelijks onderhoud, servicegerichtheid en gebiedsgericht werken heeft zich nog onvoldoende vertaald in hogere waardering en tevredenheid van de Haarlemse bewoners. Deze zijn ten opzichte van 2012 zelfs teruggelopen. Uit de "[Buurt-monitor 2016](#)" blijkt dat minder dan de helft van de bewoners (zeer) tevreden is met het onderhoud aan de openbare ruimte in hun wijk. De tijdelijke bezuiniging van 2014 (1 miljoen, zie paragraaf 2.2.) is een voor de hand liggende verklaring voor de afgenomen waardering en tevredenheid. Hoofdstuk 3 behandelt nog een aantal andere punten die aanleidingen hebben gegeven voor een lagere klanttevredenheid. Zo zijn er nog sleetse plekken in de stad, die ogenschijnlijk hun functie verloren hebben of niet meer in de gewenste functie kunnen voldoen en in nogal wat wijken raken de speelvoorzieningen en het groen te veel verouderd.

	de inrichting van de openbare ruimte in hun wijk	het onderhoud van de openbare ruimte in hun wijk	het onderhoud van het groen in hun wijk
Centrum	56	48	51
Zuid-West	54	38	45
Oost	47	35	45
Noord	60	45	53
Schalkwijk	50	40	52

Figuur 3 Aandeel van de bewoners dat in de buurtmonitor 2016 heeft aangegeven "tevreden tot zeer tevreden" te zijn over de openbare ruimte en het onderhoud daarvan

De overtuiging blijft dat een gerichte sturing op zowel de 'satisfiers' als 'dissatisfiers' de komende jaren tot meer tevredenheid zullen leiden. De (door)ontwikkeling hiervan is een gezamenlijk leertraject van de gemeente en haar contractpartners.

2.5 Duurzame keuzes voor beheer en onderhoud

In de Visie en Strategie 2012-2023 heeft Haarlem ook gekozen voor een verduurzaming van de openbare ruimte. In de strategie werd vooral gewezen op een openbare ruimte met een zo lang mogelijke levensduur; op materialen die zo lang mogelijk meegaan en ook kunnen worden hergebruikt. Ook is ingezet op het verminderen van het elektriciteitsverbruik, onder meer door het vervangingsprogramma voor de openbare verlichting.

Een duurzamer beheer van de openbare ruimte is de afgelopen jaren nog hoger op de politieke agenda komen te staan. Naast het verlengen van de levensduur en meer circulair gebruik van grondstoffen gaat het ook om opgaven rond klimaatadaptatie en energietransitie. Haarlem heeft de afgelopen jaren veel werk gemaakt van deze opgaven. Zo zijn onder meer de Green Deal 'Duurzaam GWW (Grond-, Weg- en Waterbouw) 2.0' en de Green Deal 'Circulair Inkopen' gesloten. Kern is dat de gemeente de duurzaamheidsdoelstellingen niet in haar eentje kan realiseren, maar als opdrachtgever het goede voorbeeld geeft en marktpartijen uitdaagt om met innovatieve, duurzame oplossingen te komen. De raad wordt via het 'Programma Duurzaamheid' geïnformeerd over de voortgang.

De duurzaamheidsambities krijgen ook de komende jaren via de aanpak van de Green Deals onverminderd aandacht. De gemeente Haarlem is en zal hiermee in landelijk perspectief één van de koplopers blijven. In dit kader mogen we grote effecten verwachten van onder meer :

- De elektriciteitsvoorzieningen (denk aan ruimte voor laadpalen van auto's en fietsen, ruimte voor zonnepanelen, etc.);
- de vervanging van gasleidingen (en gasloze wijken);
- klimaat- en wateropgaven (meer ruimtebehoefte voor opvangen water, natte gazons, tegengaan van droogte);
- de opgaven rond hittestress (de noodzaak om openbare ruimte te vergroenen).

De impact van deze ontwikkelingen op de wijze waarop we de openbare ruimte inrichten en beheren is in omvang niet precies te duiden. De genoemde ontwikkelingen vragen om integrale aanpak van gebieden. Waar mogelijk zal de uitwerking en planning van het noodzakelijke groot onderhoud en vervanging afhankelijk worden gemaakt van deze ontwikkelingen. Dit kan tot effect hebben dat onderhoud tijdelijk wordt uitgesteld om een integrale aanpak mogelijk te maken. Dit speelt met name bij de ontwikkeling rond gasloze wijken. Als uitstel nodig is zullen we eventueel lagere kwaliteiten tijdelijk moeten accepteren, anticiperend op de integrale aanpak.

2.6 Periodiek herzien beheerkader en beheerplannen

De voorliggende evaluatie Visie en Strategie Beheer en Onderhoud 2013 – 2022 spreekt zich uit over een periode van tien jaar, maar daarbij is wel opgemerkt dat er na vijf jaar een tussentijdse evaluatie noodzakelijk is. Al was het maar omdat kosten, areaal en technieken in vijf jaar veranderen. Voor een beschouwing van de kwaliteitsontwikkeling kan zelfs niet verder dan vijf jaar vooruit worden gekeken. Voor de nu voorliggende herijking is de inhoud van de onderliggende beheerplannen geactualiseerd en is de programmering in het MJGP bijgesteld. Deze herijking valt nu samen met het aantreden van een nieuw bestuursperiode van vier jaar (verkiezingen 21 maart 2018). Dat is eigenlijk ook het meest natuurlijke moment voor het herijken van een visie. De volgende actualisatie wordt dan ook gericht op een nieuwe herijking over vier jaar.

2.7 Transparante keuzes aan de hand van het afwegingskader

De Visie en Strategie 2013-2022 introduceerde een afwegingskader¹ voor het plannen van grote investeringen in de openbare ruimte (groot onderhoud en vervangingsprojecten). In dit afwegingskader wordt de urgentie van een grote investering niet alleen meer gezien vanuit technische noodzaak en risico's, maar wegen bestuurlijke en maatschappelijke argumenten ook mee. In de meerjarenonderhoudsprogramma's van afgelopen jaren zijn de prioriteiten conform het coalitieakkoord onder meer gelegd bij de fietspaden en openbaar vervoersvoorzieningen op de hoofd-

¹ De Structuurvisie Openbare Ruimte kent ook een afwegingskader wat wordt toegepast bij herinrichtingsprojecten. Dat afwegingskader geeft de prioriteit aan in ruimtegebruik, niet in tijd. In beide afwegingskaders zijn overeenkomstige wegingscriteria toegepast zoals groen en water aangezien dit belangrijke thema's zijn in het huidige coalitieakkoord.

infrastructuur, bij de transformatiegebieden en monumentale parken. (zie pagina 17 van de Visie). Binnen het gebiedsgericht werken zijn tevens de belangen van bewoners expliciet meegewogen. Het afwegingskader werd op deze manier niet alleen ingezet als een instrument voor risicogestuurd beheer, maar legde ook de basis voor 'kansgestuurd beheer': binnen de bandbreedte van technische urgenties wordt ruimte gezocht om beheer te laten bijdragen aan de doelen van de stad. Het programmeren van beheer op basis van risico- en kansgestuurde argumenten is een werkwijze die door de beheerders ook wel wordt aangeduid met de term 'asset management'.

De verbrede en meer transparante afweging heeft als mechanisme goed gewerkt. Maar als we naar de uiteindelijke programmering kijken, dan valt op dat de meeste invloed in de afgelopen 5 jaar uitging naar externe randvoorwaarden. Feitelijk was er minder keuzevrijheid, dan van te voren was ingeschat. Subsidies en verplichte bijdragen aan stedelijke ontwikkelingsprojecten en de eisen om de stad bereikbaar te houden stelden bijvoorbeeld strikte richtlijnen rond de aanvang werkzaamheden. De criteria van het afwegingskader wogen per saldo daardoor minder zwaar.

Het in 2013 geïntroduceerde afwegingskader is wat betreft methodiek zo opgezet dat de prioriteitstelling aangepast kan worden aan gewijzigde bestuurlijke en maatschappelijke voorkeuren. De methodiek blijft uitgaan van een samenhangende weging van onderhoudstechnische (risico-) afwegingen en bijdragen aan beleidsthema's of specifieke deelgebieden in de stad. Het afwegingskader blijft op hoofdlijnen bestaan, maar wordt op de criteria wel doorontwikkeld:

- De criteria voor de risicoafwegingen worden de komende jaren doorontwikkeld naar bedrijfswaardematrices conform de uitgangspunten van asset management ;
- De criteria voor de weging van bestuurlijke en maatschappelijke voorkeuren worden na de gemeenteraadsverkiezingen van 21 maart 2018 aangepast op basis van thema's en onderwerpen die het nieuwe gemeentebestuur in haar coalitieakkoord wenst vast te leggen.

3. Herijking gegevens 2017

De Visie en Strategie 2013-2022 is gebaseerd op arealen en ervaringscijfers over de beheerkosten en beschikbare beheerbudgetten uit 2012/2013. Deze informatie is continu aan verandering onderhevig. Door nieuwbouw en herontwikkeling van openbare ruimte verandert het te beheren areaal in omvang en samenstelling. Marktentwikkelingen en voortschrijdende inzichten en ervaringen over het uit te voeren beheer zorgen voor prijsmutaties. In dit hoofdstuk worden de wijzigingen op hoofdlijnen samengevat, om zo een oordeel te kunnen geven of de behoeften en middelen nog in evenwicht zijn.

3.1 Het te beheren areaal

De gemeente Haarlem beheert circa 9,4 miljoen m² meter groen en verharding. Deze vormen samen de 'vloer', het grondoppervlak van de openbare ruimte. Samen met alle objecten in deze ruimte, van speelvoorzieningen, tot kademuuren en verkeersborden, vormt dit areaal de beheeropgave. In onderstaande figuren zijn de actuele arealen in beheer van de gemeente Haarlem samengevat. De mutaties ten opzichte van 2013 zijn gering. Het totaal te beheren vloeroppervlak is met 1,4% (ca. 13.300 m²) gegroeid. Binnen de verschillende beheerdomeinen zijn wel enkele verschillen ontstaan. Op de volgende pagina benoemen we de grootste areaalmutaties die afgelopen jaren hebben plaatsgevonden.

Functiegebied	Wegen 2017	Groen 2017	totaal 2017
Binnenstad	151.616	10.053	161.669
Knooppunten en Winkelcentra	198.218	47.424	245.642
Hoofdinfrastructuur	1.237.395	288.314	1.525.709
Monumentale parken	56.186	457.397	513.583
Overige parken en groengebieden	166.402	888.971	1.055.373
Woonwijken	3.619.355	1.098.591	4.717.946
Bedrijventerreinen	296.877	99.368	396.245
Buitengebied	170.325	631.540	801.865
Totaal	5.896.374	3.521.658	9.418.032

Figuur 4 Het totaal te beheren areaal bovengrondse openbare ruimte (in m²) in 2018

Objecten OR	2017	Objecten OR	2017
Bomen (st)	59.120	Speelelementen (st)	1.126
Lichtmasten (st)	22.974	Zitbanken (st)	1.740
VRI's (st)	98	Afvalbakken (st)	2.543
Bollards (st)	26	Anti-parkeerpalen (st)	15.428
Scheefsvaarkasten (st)	29	Fietsenrekken (st)	5.203
Marktkasten (st)	37	Straatnaamborden (st)	11.000
Oevers (meter)	160.405	Civiele kunstwerken (st)	345

Figuur 5 Het totaal te beheren aantal objecten in de bovengrondse openbare ruimte in 2018

- De grootste wijziging in areaal ten opzichte van 2012 is ontstaan bij het domein **oevers**. Dit betreft een administratieve wijziging als gevolg van de nieuwe inventarisatie die vanaf 2013 als een inhaalslag is uitgevoerd. Met name de oevers in de buitengebieden waren in 2012 nog niet volledig geïnventariseerd;
- Met de kadernota 2016 is besloten om areaal in de ontwikkelingsgebieden in beheer over te hevelen van vastgoed naar openbare ruimte. Per saldo zijn hierdoor ruim 3.500 **bomen**, 100 **lichtmasten** en een hoeveelheid **oevers** toegevoegd aan het totaal te beheren areaal;
- Het **meubilair** is afgenomen na een saneringsronde. Hierbij zijn grote aantallen areaal aan anti-parkeerpalen, afvalbakken, fietsenrekken en zitbanken verwijderd;
- Grote projecten die impact hebben gehad op het areaal zijn onder andere de herinrichting van het **Reinaldapark** en **diverse inbreidingen** in de stad (zoals het project 'Land in Zicht') waarbij nieuw areaal aan de openbare ruimte is toegevoegd.

3.2 Kwaliteit van de openbare ruimte anno 2017

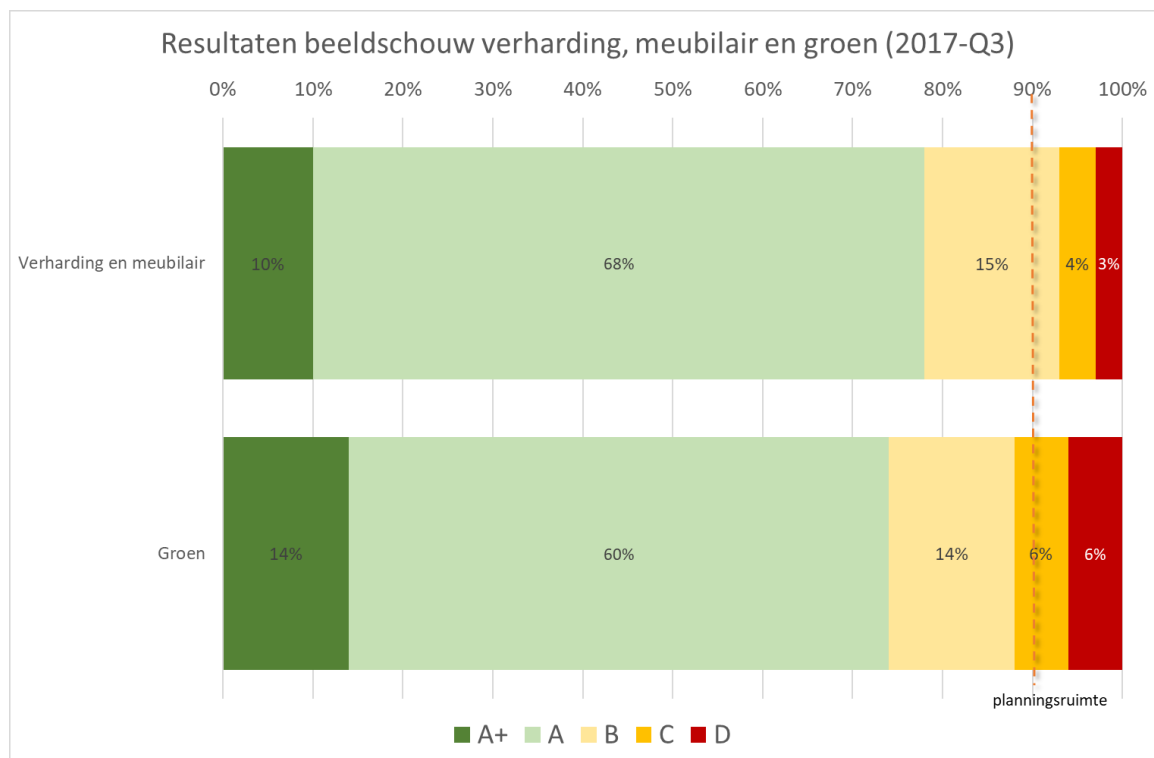
In de Visie en Strategie 2013-2022 zijn voor elk van de 8 beheerdomeinen gedifferentieerde kwaliteitsniveaus vastgelegd op basis van beeldmaatlaten (zie voor meer informatie bijlage 2). Gedifferentieerd wil zeggen dat de onderhoudskwaliteit niet op elke plek in de stad hetzelfde hoeft te zijn. Afhankelijk van de functie en gebruiksintensiteiten van een functiegebied zijn de ambities hoger of lager. Onderstaande figuur geeft weer welke ambities in termen van beeldkwaliteit zijn vastgelegd voor 'schoon, heel en veilig'. Deze ambities zijn bij de bezuinigingsronde 2014 verlaagd, maar bij het vaststellen van de Kadernota 2016 weer op de oorspronkelijke niveaus hersteld.

	heel en veilig								schoon
	wegen	groenvoorzieningen	openbare verlichting	oevers en water	kunstwerken	speelvoorzieningen	straatmeubilair	verkeersregeltechniek, bewegwijzering, bebording	reiniging
binnenstad	B	A	A	B	B	B	A	B	A
knooppunten en winkelcentra	B	A	A	B	B	B	A	B	A
hoofdinfrastructuur	B	B	B	B	B	B	B	B	A
monumentale parken	B	A	B	B	B	B	A	B	A
overige parken en groengebieden	B	B	B	B	B	B	B	B	B
woonwijken	B	B	B	B	B	B	B	B	B
bedrijventerreinen	B	B	B	B	B	B	B	B	B
buitengebied	C	C	C	B	B	B	C	B	C

Figuur 6 Kwaliteitsambities 2013-2023 per beheerdomein en functiegebied.
De cijfers duiden de onderhoudsniveaus die minimaal moeten worden gerealiseerd. In bijlage 2 (Figuur 14 op pagina 27) wordt toegelicht dat het grootste deel van het areaal moet overeenkomen met deze niveaus, maar dat wel enige afwijking wordt geaccepteerd.

Beeldkwaliteit 2017

De contractpartners voeren meerdere momenten in het jaar een beeldgerichte schouw uit naar de onderhoudskwaliteiten van de openbare ruimte. Zo wordt nauwlettend gevolgd of er wordt voldaan aan de afgesproken kwaliteitsambities. In onderstaande figuur zijn de resultaten van het derde kwartaal van 2017 samengevat voor de hele openbare ruimte van Haarlem.



Figuur 7 Resultaten beeldkwaliteit heel Haarlem voor de beheerdomeinen Verharding, Meubilair en Groen, gebaseerd op schouwresultaten Spaarnelanden derde kwartaal 2017

De resultaten in figuur 7 laten zien dat bij ruim driekwart van de gemeten schouwpunten een A, of zelfs A+ kwaliteit is geschouwd (78% bij verharding en meubilair en 74% bij groen). Daarentegen is op 7% van de locaties een C- of D-kwaliteit aanwezig bij verharding en meubilair en bij groen is dit 12% van de gemeten locaties. Op basis van deze globale analyse is te concluderen dat de beeldkwaliteit over het algemeen op niveau is. Bij groen wordt wel de planningsruimte (zie oranje stippellijn in de figuur) overschreden.

Om te beoordelen in hoeverre er daadwerkelijk wordt voldaan aan de gestelde ambities van de 'Visie en Strategie' (figuur 6) moeten de resultaten per functiegebied worden gezien. Hierbij zijn de volgende aandachtspunten te melden:

1. *Te lage beeldkwaliteit bij elementenverhardingen en wortelopdruk:* in vrijwel alle functiegebieden wordt de planningsruimte voor het onderhoud van elementenverhardingen te ver overschreden. Er zijn dus te veel plekken waar de ambitieniveaus niet worden bereikt. Vaak betreft dit oude openbare ruimte en plekken waar bomen door beperkte groeiplaatsomstandigheden problemen met wortelopdruk geven;
2. *Scheefstaand meubilair:* met name in de meer stedelijke functiegebieden (zoals de binnenstad, de winkelcentra en knooppunten) staat te veel meubilair scheef;

3. *Te veel onkruid in het groen:* ondanks een verhoogde inzet van capaciteit lukt het niet om beplantingsvakken op de gewenste niveaus te krijgen. Grootste achterstanden doen zich voor in de grootschalige beplantingsvakken in woonwijken, parken en de winkelcentra;
4. *Te lage beeldkwaliteit gazons:* in vrijwel alle functiegebieden worden de gewenste niveaus niet gehaald;
5. *Snoeibeeld van de hagen:* het beoogde snoeibeeld wordt niet gehaald op enkele hagen langs de hoofdinfrastructuur, in enkele parken, woonwijken en winkelcentra. Een deel van de afwijkingen wordt verklaard doordat nog niet alle hagen op het moment van schouwen (volgens planning) nog niet geknipt waren.

Technische kwaliteit 2017

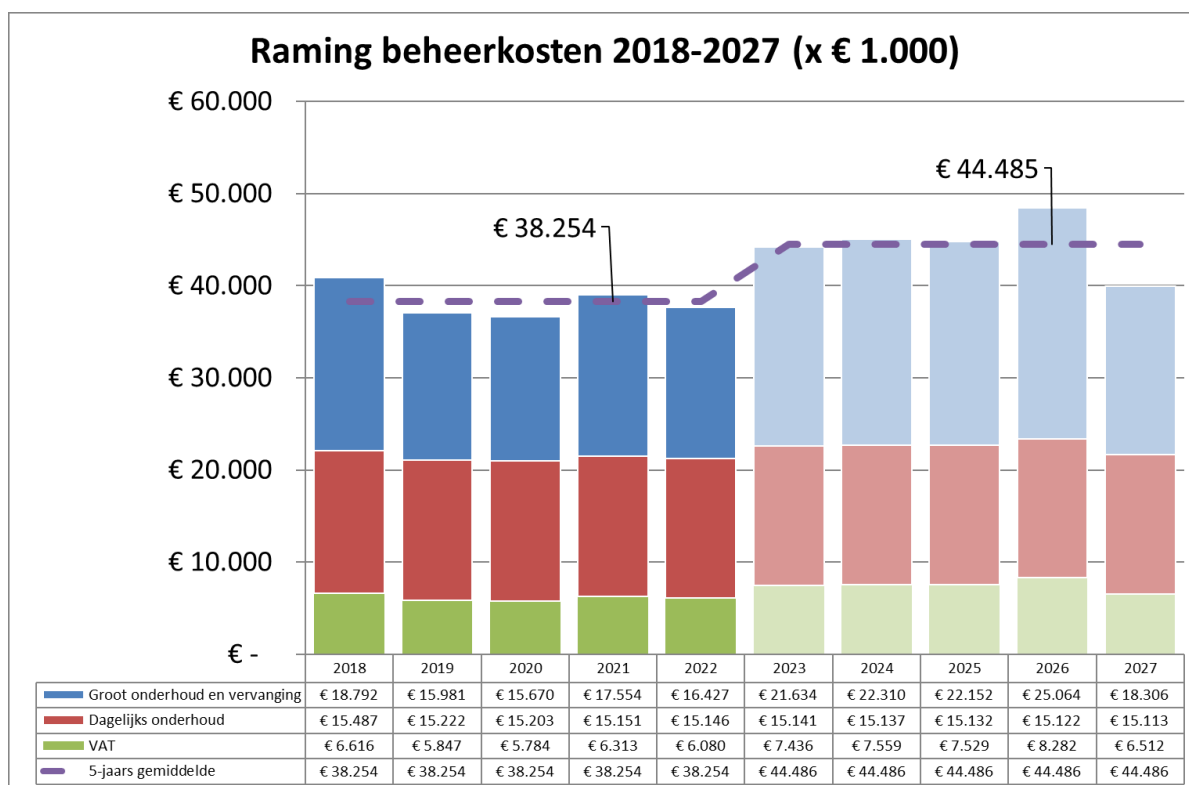
In paragraaf 2.3 is al aangegeven dat beeldgestuurd beheren niet los kan staan van structurele metingen van technische kwaliteiten. De ervaring van de afgelopen jaren is dat de staat van de openbare ruimte zeker niet alleen op basis van beeldkwaliteiten kan worden beoordeeld. De komende jaren worden daarom aanvullend op de beeldgerichte schouwrondes meer technische inspecties uitgevoerd. Op basis van al beschikbare technische beheerinformatie kunnen we al de volgende conclusies melden:

6. Voor kunstwerken en oevers is de inhaalslag afgerond. Het grootste deel van het areaal is op orde;
7. Een recent uitgevoerde analyse leert dat er de komende 5 jaar meer speeltoestellen op basis van de leeftijd moeten worden vervangen dan eerder werd voorzien. De totale kosten worden geraamd op ca. € 2 miljoen over de komende vijf jaar;
8. De kwaliteit van de bomen baart door een verdergaande veroudering steeds meer zorgen. Uit een technische inspectie blijkt dat ca. 20% van de bomen in de stad niet meer aan de gewenste technische staat voldoet. Om een kwaliteitsslag te maken zijn verbeteringen in de groeiplaatsen noodzakelijk. Ook moet rekening worden gehouden met het vervangen van een groot aantal bomen. De kosten hiervoor worden voor de komende 10 jaar geschat op ca. € 12 miljoen (dus € 1,2 miljoen per jaar). Binnen het bomenareaal moet verder rekening worden gehouden met de gevolgen van essentaksterfte en een grote vervangingsopgave van met name populieren. De meerkosten als gevolg van essentaksterfte zijn voor de komende 10 jaar geschat op ca. € 3,5 miljoen (€ 350.000 per jaar). Voor de populieren is recent pas een systematiek ontwikkeld. De inventarisatie moet nog plaatsvinden, waarna een reële inschatting kan worden gemaakt van de kosten;
9. Bij openbare verlichting is door de versnelde uitrol van ledverlichting een positieve ontwikkeling te zien in de kwaliteit van het areaal. In de periode 2014 tot 2017 zijn 6.200 armaturen vervangen door led. Naast de duurzaamheidswinst die hiermee wordt gehaald, is dit ook terug te zien in de kwaliteit;
10. De kwaliteit van het areaal verharding is redelijk stabiel gebleken ten opzichte van de 2012. De kwaliteit voldoet echter op nogal wat plekken niet aan de ambities. De resultaten van beeldschouw uit het derde kwartaal 2017 bevestigen dit (zie voorgaande punt 1). De

inspecties bevestigen meer en meer dat de komende jaren een toenemende onderhouds-behoefte valt te verwachten. Om dit goed inzichtelijk te krijgen worden de technische weginspecties nu jaarlijks uitgevoerd in plaats van tweejaarlijks.

3.3 Raming van de beheerkosten (2018-2027)

De (weliswaar beperkte) wijzigingen in het te beheren areaal en vernieuwde inzichten in de aanbestedingen van het beheer en onderhoud vragen om een actualisatie van de kostenramingen die bij de Visie en Strategie in 2012 zijn uitgewerkt. Zowel de onderhoudsbehoeften, de maatregel-pakketten als de kostenkengetallen zijn voor alle domeinen kritisch doorgelicht en aangepast. Onderstaande figuur toont de actuele ramingen voor de komende tien jaar. De ramingen voor de eerste 5 jaar (2018-2022) zijn gebaseerd op basis van de meest recent beschikbare inspecties. Een groot deel van dit onderhoud is reeds geprogrammeerd in het MeerJarenGebiedsprogramma (MJGP); een ander deel moet nog geprogrammeerd worden. Voor de periode vanaf 2023 baseren de ramingen zich op van de leeftijd van het areaal en de daarvan af te leiden de cyclische ramingen van het noodzakelijke groot onderhoud en vervanging. De ramingen voor Voorbereiding, Administratie en Toezicht (VAT) betreffen zowel de VAT-kosten voor dagelijks onderhoud, groot onderhoud en vervangingen.



Figuur 8 Berekende gemiddelde onderhoudskosten (per jaar) op lange termijn per type onderhoud. Bij dit meerjarig inzicht is geen rekening gehouden met een jaarlijkse indexering van prijspeelniveaus

Als de jaarcijfers worden samengevat naar vijfjarige gemiddelden, dan blijkt dat er de eerste periode (2018-2022) gemiddeld **€ 38,254 miljoen per jaar** nodig om te voldoen aan de kwaliteitsambities (zie Figuur 6 op pagina 16). Deze raming is 4% lager dan de € 39,850 miljoen die in 2012 werd geraamd voor de periode 2013-2022. In de vijfjarige periode daarna (2023-2027) stijgt de behoefte naar **€ 44,485 miljoen per jaar**. Bij de herijking van beheerkosten passen de volgende opmerkingen:

- De berekende kosten voor het dagelijks onderhoud gaan uit van de contractbedragen die met de contractpartners zijn overeengekomen. Deze blijken ca. € 1,5 miljoen (12%) hoger dan in 2012 was voorzien. De hogere kosten zijn voor een deel toe te schrijven aan de overdracht van VAT-activiteiten naar de contractpartners;
- De VAT- kosten binnen de gemeente zelf zijn door de overdracht van VAT-taken naar de contractpartners voor het dagelijks onderhoud lager: afgerond gaat het om een daling van bijna € 700.000 (-/- 28%), die is gerealiseerd bij de laatste reorganisatie binnen de gemeente;
- De VAT-kosten voor groot onderhoud en vervanging zijn per saldo € 800.000 hoger geworden dan in 2012 werd geraamd. Die hogere kosten zijn vooral toe te schrijven aan meer voorbereidingskosten: projecten vragen meer begeleiding in verband met afstemming omgeving, de bewoners praten steeds beter mee bij de planvorming en de ruimtelijke eisen waaraan de werken moeten voldoen, nemen toe;
- Een grote stijging (€ 930.000, +27%) heeft plaatsgevonden binnen het domein reiniging; voor het grootste deel veroorzaakt door hogere kosten voor chemievrij onkruidverwijdering;
- Door de nieuwe inventarisatie zijn de normkosten voor oevers gestegen met € 656.000 (+35%). In paragraaf 3.1 is al aangegeven dat de oevers in de buitengebieden in 2012 nog niet volledig waren geïnventariseerd;
- Het beheer van wegen is € 1,9 miljoen duurder geworden (+14%). De kostenstijging ten opzichte van de ramingen in 2012 zijn veroorzaakt door hogere kosten in het DDO-contract (€ 828.000) en door hogere behoeften aan groot onderhoud en vervangingen van verhardingen. Ook de kostprijzen voor het asfaltonderhoud blijken hoger dan in 2012 werd geraamd, mede doordat meer geluid reducerend asfalt wordt toegepast.
- Kosten voor herinrichtingen (en realisatie van beleidsmaatregelen) zijn niet in beheerkosten meegenomen.

3.4 Onderhoudskosten na 2027

Haarlem is niet gelijkmatig aangelegd maar kent in haar ontwikkeling enkele groeiperiodes. Denk bijvoorbeeld aan de naoorlogse uitbreidingen in Schalkwijk en Oost. Op basis van de leeftijd van het areaal kan een indicatie gegeven worden voor de onderhoudskosten op de lange termijn (na 2027). De kosten voor groot onderhoud en vervangingen zullen naar verwachting na verder stijgen met ruim € 4 miljoen per jaar. De piek zal na ongeveer tien jaar (2037 e.v.) licht dalen en rond 2040 verder dalen tot het niveau van nu. Deze cijfers zijn indicatief en zeer globaal. Een grote impact zal op deze lange termijn uitgaan van de ruimtelijke opgaven, klimaatopgaven en andere grote ontwikkelingen.

3.5 Beschikbare middelen beheer en onderhoud

De beschikbare middelen voor beheer en onderhoud bestaan uit de middelen uit de reguliere exploitatiebegroting en middelen voor specifieke onderhoudswerken uit het Investeringsprogramma (benoemde projecten). Tevens wordt een deel van de kosten voor wegonderhoud betaald vanuit de rioolheffing. Naast de direct beschikbare middelen wordt ook gespaard voor de toekomst; de bestemmingsreserve Openbare Ruimte.

Exploitatiebegroting

In de exploitatie is gemiddeld ongeveer 29,5 miljoen per jaar opgenomen voor beheer en onderhoud. Bij deze cijfers is de miljoen verhoging vanuit amendement 55, kadernota 2017, meegenomen. Een deel van het onderhoud is vastgelegd in de contracten voor dagelijks onderhoud. Deze contracten lopen door tot 2022. De totaalsom van deze contracten bedraagt in € 15,8 miljoen. Aan die contracten zijn interne begeleidingskosten (VAT-kosten) verbonden van € 1,8 miljoen. Deze bedragen zijn tot 2022 niet substantieel te veranderen. Voor groot- en vervangingsonderhoud resteert jaarlijks gemiddeld € 11,2 miljoen. De programmering van deze middelen komt tot stand in het traject van het MeerJaren GebiedsProgramma, waarbij het afwegingskader wordt gebruikt om te prioriteren in de werken.

Investeringsplan

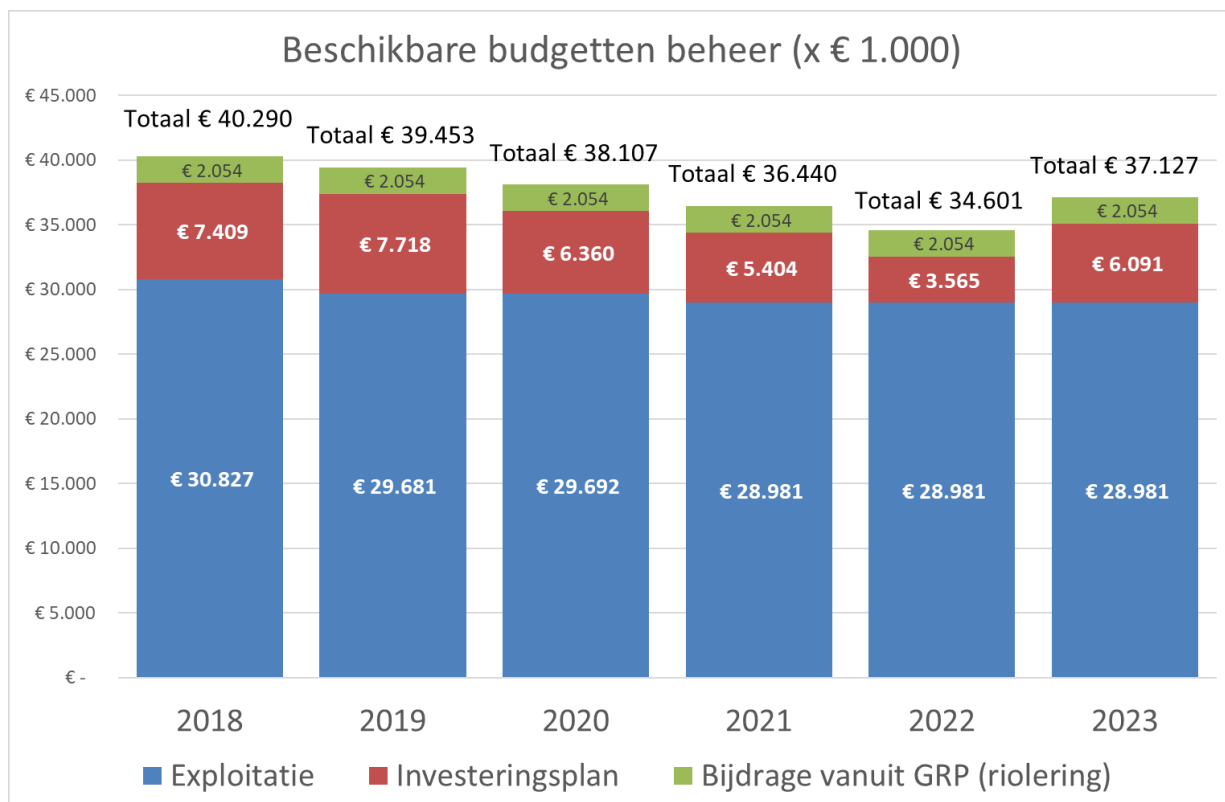
In het investeringsplan zijn grootschalige onderhouds- en herinrichtingswerken opgenomen. Werken in het Investeringsplan zijn altijd benoemd en niet vrij inzetbaar. De middelen voor de benoemde onderhoudswerken zijn volledig toe te rekenen als dekking voor onderhoud. Met deze werken wordt tenslotte onderhoud uitgevoerd. De middelen voor de herinrichtingen zijn *deels* toe te rekenen als dekking voor onderhoud. Gelijk met die herinrichtingen wordt namelijk een deel van de bestaande onderhoudsbehoefte meegenomen. We krijgen er een tenslotte een openbare ruimte in nieuwstaat voor terug.

Bijdrage riolering

Op grond van een technisch criterium (gemiddelde sleufbreedte bij aanleg van gemiddelde gemengde riolering) wordt op dit moment een deel van de kosten voor wegonderhoud uit de rioolheffing betaald, mits er in die straten ook aan de riolering of de drainage is gewerkt. De bijdrage kan door de gemeente worden vastgesteld; de bijdrage moet wel verklaarbaar zijn. De hoogte van het bedrag varieert van jaar tot jaar, afhankelijk van het onderhoudsprogramma. Gemiddeld gerekend over de komende 10 jaar komt de bijdrage neer op € 2 miljoen per jaar.

Totaal

Voor de jaren 2018 t/m 2023 bedragen deze middelen samen:



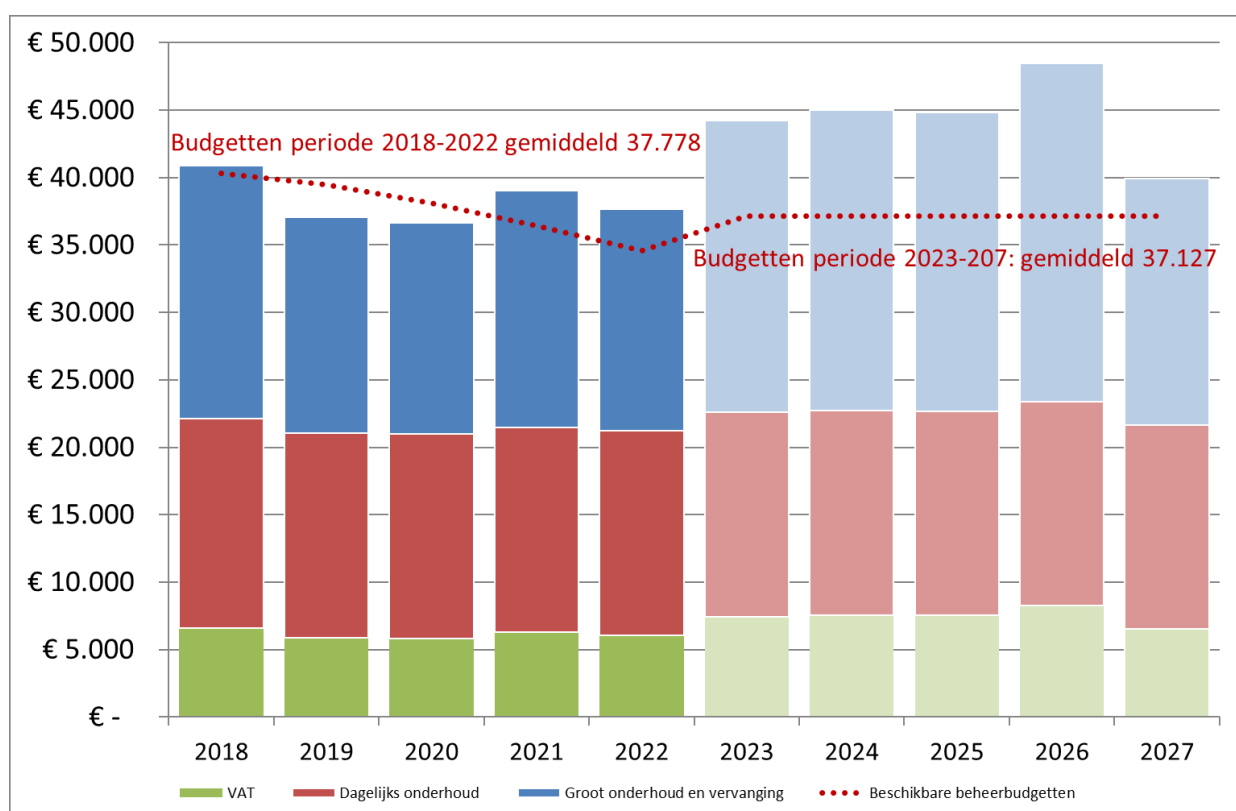
Figuur 9 Beschikbare middelen voor beheer (bedragen x € 1.000)

Jaarlijks is er gemiddeld € 37,5 miljoen beschikbaar voor beheer en onderhoud. De begroting gaat niet verder dan 2022. Voor de jaren erna is uitgegaan dat de begrotingsbudgetten gelijk blijven. Ook het Investeringsplan gaat niet verder dan 2022. Het investeringsbudget in 2023 is bepaald op het gemiddelde van de voorgaande jaren.

4. Analyse Financiën

4.1 Geraamde onderhoudskosten versus beschikbare middelen

Bij het vaststellen van de Visie en Strategie 2013-2022 is destijds geconstateerd dat de toen beschikbare beheerbudgetten voor de genoemde periode naar verwachting voldoende zouden moeten zijn om de voorgestelde kwaliteitsambities te kunnen realiseren. De vraag die we ons nu kunnen stellen is of de beheerkosten en beheerbudgetten ook voor de komende jaren nog voldoende op elkaar aansluiten. In het voorgaande hoofdstuk zijn de normatieve onderhoudskosten en de beschikbare beheerbudgetten geactualiseerd. In onderstaande figuur worden de cijfers voor de komende 10 jaar (periode van 2018-2027) met elkaar vergeleken.



Figuur 10 *Vergelijking van geraamde beheerkosten op lange termijn (staafdiagrammen) versus beschikbare budgetten.*

Belangrijk is om hierbij op te merken dat de ramingen van onderhoudskosten voor de eerste periode tot en met 2022 vooral gebaseerd zijn op (technische) inspecties en schouwresultaten, terwijl de bedragen voor de periode vanaf 2023 worden bepaald door analyses op basis van ouderdom en gebruiksintensiteiten. Een dergelijke knip is ook gemeld bij de Visie en Strategie 2013-2022 en is kenmerkend voor de manier waarop we beheerkosten op een langere termijn kunnen ramen.

Periode	2018-2022	2023-2017
Geraamde normkosten beheer (gemiddeld per jaar)	€ 38.254.000	€ 44.486.000
Beschikbare beheerbudgetten (gemiddeld per jaar)	€ 37.778.000	€ 37.127.000
Vershil	€ -476.000	€ -7.359.000

Figuur 11 Vergelijking beschikbare gemiddelde middelen (beheerbudgetten) met de geraamde beheerkosten per jaar, binnen een periode van vijf jaar

Als de geraamde kosten worden afgezet ten opzichte van de beheerbudgetten die naar verwachting beschikbaar zullen zijn, dan blijkt dat deze in de eerstkomende vijf jaar nagenoeg in evenwicht zijn: er is een tekort van ca. € 476.000, oftewel 1,25% van het geraamde normkostenbedrag. Dit bevestigt de verwachting die in 2013 al is uitgesproken over de periode tot 2022 (toen werd een tekort van 650k verwacht voor deze zelfde periode). Voor de jaren vanaf 2023 wordt een structureel tekort voorzien van afgerond € 7,359 miljoen per jaar. Ook dat is nog in de lijn met de 'winst-waarschuwing' die in 2013 al is afgegeven: toen werd een jaarlijks tekort geraamd op de lange termijn van uiteindelijk € 7,9 miljoen per jaar. Voor de komende vijf jaar lijkt de in 2013 vastgestelde strategie – het vasthouden van de bereikte kwaliteiten binnen beschikbare beheerbudgetten – te lukken. Voor de periode vanaf 2023 zijn structureel meer middelen nodig.

4.2 Financiële strategie lange termijn – gebruik bestemmingsreserve

In 2013 is op basis van de 'Visie en Strategie 2013-2022' de 'bestemmingsreserve openbare ruimte' in het leven geroepen. Deze reserve is voorgesteld om een buffer op te bouwen voor het groot onderhoud en vervanging die op de lange termijn als gevolg van veroudering van de openbare ruimte gaan pieken. De bestemmingsreserve wordt gevuld door onder meer de inkomsten uit de precario op kabels en leidingen. Dit is een jaarlijks bedrag van 3 tot 4 miljoen. Naast een 'spaar-component' is binnen de bestemmingsreserve een apart, eenmalig, deel van 2 miljoen in het leven geroepen, waarvan 1 miljoen bestemd is als aanvulling op ISV subsidies en de andere 1 miljoen voor noodzakelijk verfraaiing van de openbare ruimte, areaaluitbreiding en onverwachte risico's. De storting is aangepast en verspreid over vier jaar, waarbij jaarlijks € 500.000,- is gedoneerd. Uit het deel 'verfraaiing/areaaluitbreiding/risico' van 1 miljoen zijn onder andere de werken Gierstraat, herprofilering Kleine Houtstraat/Lange Veerstraat en een onderzoek naar trillingsoverlast bekostigd.

In de Kadernota 2013 is de storting als bezuinigingsmaatregel (tijdelijk) stopgezet. Daardoor heeft in de afgelopen jaren nauwelijks opbouw plaatsgevonden. In 2017 is de storting hervat. De reserve bedraagt eind 2017 € 2,1 miljoen. Als de beoogde stortingen vanuit de precariogelden jaarlijks voldaan worden, dan zal de reserve in 2021 tot € 20,5 miljoen stijgen. Vanaf 2022 eindigt de storting vanuit de precario, omdat de precario kabels en leidingen wettelijk komt te vervallen. Deze reserve wordt op dit moment niet ingezet om onderhoudswerken te dekken, deze zal t.z.t. ook nodig blijken.

Bijlage 1 – Definities

Areaal	De openbare buitenruimte die de gemeente beheert en onderhoud. Het areaal wordt weergegeven naar ruimtebeslag (m ²) en de hoeveelheid (stuks) van een bepaald beheerelement.
Beheer en onderhoud	Maatregelen om de bestaande openbare ruimte in stand te houden op een gewenst niveau. Het gaat zowel om het in technisch goede staat houden ('heel' en 'veilig') als om de reiniging en verzorging ('schoon'). Beheer en onderhoud bestaat uit dagelijks onderhoud (DO), groot onderhoud (GO) en vervanging (VV).
Beheerdomein	Beheer en onderhoud van de openbare ruimte is verdeeld in domeinen. Haarlem onderscheidt acht beheerdomeinen: wegen, groen-voorzieningen, civiele kunstwerken, openbare verlichting, oevers en water, speelvoorzieningen, straatmeubilair, verkeerstechniek en bewegwijzering.
Beheerelement	Onderdelen waaruit het beheerdomein is opgebouwd, die zich onderscheiden door een eigen maatregelenpakket voor het in stand houden. Voor verharding is dit bijvoorbeeld asfalt- en elementen-verharding, voor groen bomen, gras, gazon, etc.
Dagelijks onderhoud	Frequent terugkerende kleinschalige onderhoudsmaatregelen, zoals maaien, vegen, snoeien, schoonmaken. Onder dagelijks onderhoud valt ook het service-onderhoud: het (niet-planmatig) oplossen van meldingen, verhelpen van incidenten en herstellen van schades. Dagelijks onderhoud is gericht op in stand houden en verzorgen van de openbare ruimte. Het dagelijks onderhoud wordt uitgevoerd door contractpartners op basis van een dienstverleningsovereenkomst (DDO). Dagelijks onderhoud wordt ook wel aangeduid als: klein onderhoud, verzorgend onderhoud.
Groot onderhoud	Grootschalige onderhoudswerkzaamheden met een planmatig en projectmatig karakter die zijn gericht op het verlengen van de levensduur en meerjarig ("om de zoveel jaar") worden uitgevoerd. Voorbeelden zijn het vervangen van een asfaltdeklaag of herstraten. Projecten worden gepland via het meerjarenonderhoudsprogramma en vervolgens aanbesteed.
Herinrichting	De volledige vernieuwing van een (beheer)element, waarbij de inrichting, profilering en/of de materialen worden aangepast. Herinrichtingen vinden plaats om de openbare ruimte weer aan te passen aan de functionele eisen van deze tijd en/of de beleving en ruimtelijke kwaliteit. Herinrichtingsprojecten worden gepland in het meerjarenonderhoudsprogramma.

Kostenkengetal	Kengetal dat inzicht geeft in de gemiddelde kosten van beheer en onderhoud van een beheerelement per eenheid (m2 of stuks) per tijdsperiode, gebaseerd op het realiseren van een bepaalde onderhoudskwaliteit. (€/m2/jaar)
Normbudget	Het benodigde gemiddeld bedrag per beheerdomein (of element) om een bepaalde onderhoudskwaliteit te realiseren. Het normbudget is het product van het ambitieniveau, kostenkengetal en het areaal.
Regulier onderhoud	Het samenstel van dagelijks onderhoud en groot onderhoud.
VAT (en VTU)	VAT: voorbereiding, administratie en toezicht: alle ambtelijke en externe kosten die noodzakelijk om het beheer en onderhoud of een project of investering voor te bereiden en te begeleiden.
Vervanging	Volledig vernieuwen van (onderdelen van) de openbare ruimte waarbij de inrichting gelijk blijft (profiel, materiaal, etc.). Vervanging gebeurt aan het einde van de technische levensduur. Vaak vindt er bij vervanging wel (op beperkte schaal) enige modernisering van materialen, e.d. plaats, maar de essentie is dat de openbare ruimte niet in functionele zin wordt vernieuwd. Worden de inrichting, profielen en/of materialen wel grondig veranderd, dan spreken we van 'herinrichting'. Andere aanduidingen voor vervanging zijn rehabilitatie, renovatie.
Werkvoorraad	De werkvoorraad van het groot en vervangingsonderhoud wordt gevormd door alle gebieden en objecten die niet voldoen aan de gewenste kwaliteitsambities. Het groot en vervangingsonderhoud wordt geprogrammeerd op basis van de technische kwaliteit van het areaal. De financiële omvang van de werkvoorraad wordt kan op basis van kostenkentallen bepaald. De beheerorganisatie heeft altijd een bepaalde werkvoorraad nodig om efficiënt te kunnen werken. Dat betekent altijd een deel van de openbare ruimte niet voldoet aan de gewenste onderhoudsniveaus. De werkvoorraad mag aan de andere kant ook niet te groot worden, omdat de onderhoudsbehoeften dan niet binnen acceptabele termijnen kunnen worden hersteld. Als hier sprake van is dan spreken we over 'achterstallig onderhoud'.

Bijlage 2 – Toelichting beeldsystematiek

De beeldsystematiek openbare ruimte benoemt de gewenste prestatie en het beeld ('hoe ziet een onderhoudsniveau er buiten uit?') in plaats van de te leveren inspanning ('maai het gras 20 keer per jaar'). Met de beeldsystematiek is het mogelijk om te differentiëren in onderhoudsniveaus en kan er makkelijker worden gecommuniceerd met bewoners en bestuurders. Aan de hand van referentie-foto's en kernachtige beschrijvingen van de verschillende niveaus kan iedereen buiten zien in hoeverre wordt voldaan aan de afgesproken prestaties.

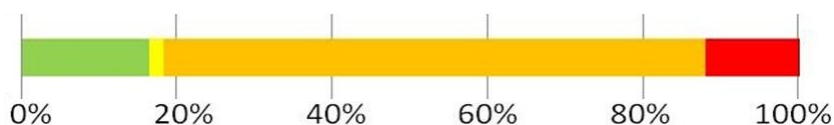
De gemeente Haarlem maakt voor het beeldgestuurd beheren gebruik van de beeldsystematiek van het CROW: 'de kwaliteitscatalogus openbare ruimte (publicatie 323). Deze systematiek wordt door veel Nederlandse gemeenten gebruikt en is daarmee breed aanvaard. Hieronder staat een voorbeeld van één van de vele maatlatten uit deze catalogus.

Groen-beplanting-bodembedekker-overgroei verharding of gras (RAW Hoofdcodes 70.12.14/70.12.64)				
A+	A	B	C	D
				
De rand van de verharding of het gras is volledig zichtbaar.	De rand van de verharding of het gras is goed zichtbaar.	De rand van de verharding of het gras is redelijk zichtbaar.	De rand van de verharding of het gras is nauwelijks zichtbaar.	De rand van de verharding of het gras is niet zichtbaar.
gemiddelde lengte overgoei	gemiddelde lengte overgoei	gemiddelde lengte overgoei	gemiddelde lengte overgoei	gemiddelde lengte overgoei
0 cm per 100 m ¹	≤ 5 cm per 100 m ¹	≤ 10 cm per 100 m ¹	≤ 25 cm per 100 m ¹	> 25 cm per 100 m ¹
A+ Zeer goed	A Goed	B Voldoende	C Matig	D Slecht

Figuur 12

Voorbeeld beeldmaatlat Kwaliteitscatalogus CROW

De keuze voor bijvoorbeeld een B-kwaliteit betekent niet dat dit de enige kwaliteit is die zichtbaar is op straat. In de praktijk zullen er altijd afwijkingen ten opzichte van dit niveau zichtbaar zijn. Het is immers afhankelijk van de vraag wanneer er wordt gemeten: voor of direct na het uitvoeren van onderhoud. Het sturen op beeldniveaus houdt daarom in dat er niet te veel mag worden afgeweken van de afgesproken niveaus. De onderstaande figuur laat als voorbeeld een verdeling zien die past bij een streefbeeld B. Het grootste deel van het areaal moet overeenkomen met het gewenste niveau ('B'), een deel kan hoger zijn (A+/A) en een gedeelte is te laag ('C'). Dit laatste is de 'planningsruimte' of 'werkvoorraad' die de beheerorganisatie nodig heeft om het werk efficiënt in te kunnen plannen. Als richtlijn geldt dat de planningsruimte maximaal 10% van het areaal is.



Figuur 13

Voorbeeld van een acceptabele verdeling A,B,C-onderhoudsniveaus bij streefbeeld 'B'