



# Rekenkameronderzoek Waalwijk: Integraal Uitvoeringsplan (IUP)

Rapportage

projectnummer 0473676.100  
definitief revisie 1  
22 december 2022

# Rekenkameronderzoek Waalwijk: Integraal Uitvoeringsplan (IUP)

projectnummer 0473676.100

definitief revisie 1  
22 december 2022

## Opdrachtgever

Rekenkamercommissie Waalwijk  
Taxandriaweg 6  
5141 PA WAALWIJK

Gecontroleerd: *PC*

datum  
22 december 2022

beschrijving  
definitief revisie 1

vrijgave  
R. van Hoek *R*

# Onderdelen rapport

## **1 Bestuurlijke nota**

## **2 Nawoord Rekenkamercommissie**

## **3 Nota van bevindingen**

Inhoudsopgave

3.1 Inleiding

3.2 Wettelijk kader

3.3 Bevindingen

3.4 Conclusies & Aanbevelingen

Bijlagen

## 1. Bestuurlijke nota

Rekenkamercommissie t.a.v. mevrouw Hendrickx,

D2023-05-012115

<b>Ons kenmerk</b>	2023-031314	<b>Behandeld door</b>	Peter Hermens
<b>Uw brief</b>		<b>Documentnummer</b>	D2023-05-012115
<b>Uw kenmerk</b>		<b>Datum verzonden</b>	31 mei 2023

**Betreft** Bestuurlijke reactie Rekenkameronderzoek Waalwijk:  
Integraal Uitvoeringsplan (IUP)

Geachte mevrouw Hendrickx,

Hierbij onze reactie op de Nota van bevindingen d.d. 21 november 2022 betreffende het 'Rekenkameronderzoek Waalwijk: Integraal Uitvoeringsplan (IUP)'. Het college dankt de Rekenkamercommissie voor de rapportage. Uw bevindingen zullen ons zeker in staat stellen de aankomende IUP's op diverse punten naar een hoger niveau te tillen.

Als schot voor de boeg geven wij aan dat wij in de aankomende IUP's daar waar nodig diverse beleids- en beheerkeuzes explicieter worden onderbouwd en daarmee concreter zullen worden gemaakt. Hieronder gaan we in op de door u geformuleerde bevindingen m.b.t. de hoofdvragen van het onderzoek:

- Hoe kan de gemeenteraad haar controlerende, kaderstellende (en vertegenwoordigende) rol sturen op de totstandkoming van het IUP?
- Hoe doelmatig en doeltreffend is de uitvoering van het IUP?

We doen dat aan de hand van een aantal invalshoeken.

### **Vooraf**

Binnen het fysiek domein wordt door de teams TOOR en TORV (teams Ontwerp Openbare Ruimte en team beheer Openbare Ruimte & Vastgoed) continu gewerkt aan het verder professionaliseren van haar organisatie (zie bijlage 1). Naast de thema's communicatie, samenwerken en bedrijfsvoering krijgen ook het 'projectmatig werken' en 'het werken in bouwteamverband' extra aandacht binnen deze teams. Het Integraal UitvoeringsProgramma (IUP) is een uitvoeringsprogramma dat zijn oorsprong vindt vanuit een onderhoudsbehoefte op basis van gecombineerd integraal beleid dat zo actueel mogelijk is. De 'kandidatenlijst van projecten' heeft vooral een technische oorsprong. Samen met de Antea Group hebben wij de afgelopen jaren intensief samengewerkt aan het verbeteren van IUP als programma. Antea trad daarbij regelmatig op als sparringpartner en adviseur, met name voor de hierboven genoemde teams. Antea noemt dat zelf full-service oplossingen op het gebied van milieu, infrastructuur, stedenbouw en water.

We zijn nu een aantal IUP's en 3 jaar verder. In de interviews hebben wij aangegeven dat de gekozen onderzoeksperiode 2015-2020 (verdeeld over twee bestuurstermijnen en meerdere IUP's) uw onderzoek niet heeft vergemakkelijkt.

Voorst geeft u aan: *'Om de uitkomsten van het onderzoek zuiver te kunnen weergeven en niet te vermengen met de door de organisatie al opgepakte verbeterlagen worden de belangrijkste aanpassingen hieronder kort benoemd'*. Daarmee bevestigt u dat er diverse verbeterlagen zijn doorgevoerd, maar we vinden het wel jammer dat die verbeteringen die juist in samenwerking met Antea Group zijn doorgevoerd in de meest recente IUP's niet uitgebreider zijn benoemd in uw rapport.

### **Integraal beleid vs Maatschappelijke doelen vs Technische kwaliteit**

Het IUP kent een dynamische context en moet daarom in onze ogen flexibel zijn. Dit zien wij als een voorwaarde om nieuwe beleidsontwikkelingen snel en integraal te kunnen internaliseren. Het IUP heeft zoals eerder is opgemerkt vooral een technische oorsprong, maar de prioritering wordt wel degelijk mede bepaald door maatschappelijke doelen en wordt bij de uitvoering van de projecten verder belicht. Dat het niet altijd even makkelijk is de relatie tussen deze besluiten en het IUP te leggen kunnen we ons voorstellen.

In Q4-2022 hebben we al onze beleidstukken geïnventariseerd (zie bijlage 2). Daarmee is zichtbaar geworden dat op een aantal taakvelden een actualisatie van beleid aan de orde is. Daarnaast onderzoeken we momenteel de samenhang tussen ambities, maatschappelijke opgaven, beheertechniek en beschikbare budgetten. We zien deze volgende stap als de juiste opmaat om te komen tot maatschappelijk gedreven beheer (IMBK, zie hieronder). Daarbij hoort wat ons betreft het actief op zoek gaan van beleidsruimte en het benutten van beleidsontwikkelingen als verbeterkansen voor bestaande processen, waaronder het IUP. Wat dat betreft is het project 'Inclusiviteit' hier een mooi en recent voorbeeld van. Wij willen graag toewerken naar een Integraal Maatschappelijk BeheerKader (IMBK) waarin de ambities met betrekking tot de openbare ruimte integraal worden vastgelegd. Dit IMBK wordt dan kaderstellend voor het IUP en daarmee wordt de controlerende rol voor de gemeenteraad overzichtelijker en eenvoudiger. We onderschrijven daarmee in onze ogen de belangrijkste bevinding uit uw rapportage.

### **Zekerheid vs onzekerheid**

Een belangrijke aanleiding voor het rekenkameronderzoek was ook: *'De raad geeft aan onvoldoende te worden meegenomen bij stagnaties van projecten en projecten die worden doorgeschoven. Deze zaken worden dus niet ter verantwoording teruggelegd naar de raad'* (zie ook vooraf).

De raad wordt op hoofdlijnen structureel meegenomen in de voortgang van het IUP. Eventuele stagnatie en het doorschuiven van projecten wordt in onze ogen tijdens de daarvoor aangewezen momenten voldoende meegenomen in de verantwoording aan de raad in de reguliere P&C cyclus. Het instemmen met de motie 'IUP duurzaamheid en circulariteit' (fractie Samen Waalwijk) en het verzoek van de raad om hierover te worden geïnformeerd via de reguliere P&C cyclus over de bereikte resultaten bevestigen wat het college betreft onze werkwijze en afspraken met de raad. Het maken van een kaderstellend Integraal Maatschappelijk BeheerKader zien wij dan ook als onze volgende uitdaging.

### **Tot slot**

Terugkomend op de twee hoofdvragen. We hebben getracht in onze beantwoording te duiden dat wij van mening zijn dat de controlerende, kaderstellende (en vertegenwoordigende) rol van de gemeenteraad op de totstandkoming van een uitvoeringsprogramma als het IUP in onze organisatie op een adequate wijze is geborgd. Met u concluderen we dat er bij de totstandkoming van de afgelopen vijf IUP's (3 in de onderzoeksperiode, 2 erna) er duidelijke verbeterlagen reeds zijn doorgevoerd. De doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het IUP staat wat ons betreft daarmee niet ter discussie.

We onderkennen zondermeer de meerwaarde van een Integraal Maatschappelijk Beheer Kader (IMBK). Met het maken van een IMBK gaan we duidelijker de rol van beheer verbinden aan de bestuurlijke ambities en actuele maatschappelijke opgaven. We zijn er van overtuigd dat de gemeenteraad, onze inwoners en onze organisatie hier profijt van gaan hebben.

Wij danken de Rekenkamercommissie nogmaals voor hun bevindingen en gaan ervan uit u hiermede voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend, het college van Waalwijk,

de secretaris,



Michel Tromp

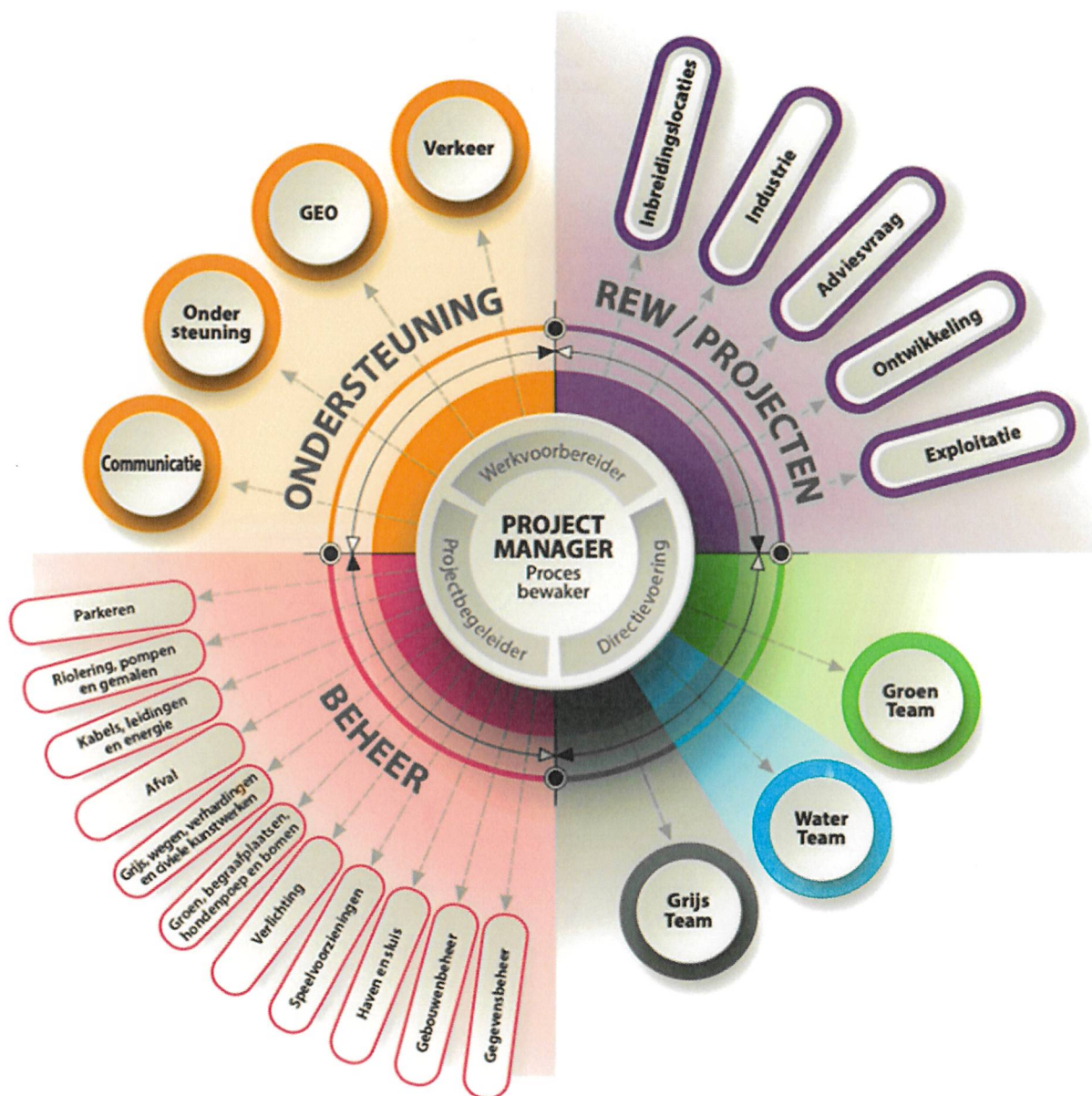
de burgemeester,



Sacha Ausems

## Resultaat: PROFESSIONELE ORGANISATIE

Uitdagingen: communicatie / samenwerken / bedrijfsvoering







## 2. Nawoord Rekenkamercommissie (juni 2023)

*De rekenkamercommissie heeft het college van Burgemeesters en Wethouders gevraagd om een bestuurlijke reactie op dit rapport. Dit is overeenkomstig de werkwijze die is opgenomen in het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie.*

*De rekenkamercommissie bedankt het college voor zijn reactie op het onderzoek. In het onderzoek, gericht op de IUP's in de periode 2015-2020, constateren wij dat het beleid voor de openbare ruimte versnipperd is over verschillende documenten, dat een inzichtelijk door de raad vastgesteld (financieel) kader voor het onderhoud van de openbare ruimte ontbreekt en dat beleids- en beheerplannen niet volgens het ritme van de beleidscyclus worden geactualiseerd. Dat belemmert de gemeenteraad in het uitvoeren van haar kaderstellende en controlerende rol. Uit de reactie van het college maken wij op dat het college die belangrijkste bevinding uit het onderzoek onderschrijft.*

*Daarnaast constateert de rekenkamercommissie dat het college - buiten de onderzochte periode - al verbeterlagen heeft doorgevoerd in het proces om te komen tot een IUP. Die verbeteringen moeten ertoe leiden dat het IUP voor de gemeenteraad eenvoudiger en overzichtelijker wordt. Daardoor is de gemeenteraad beter in staat haar kaderstellende en controlerende rol in te vullen. De rekenkamercommissie wenst het college veel succes met het uitbouwen van de ingezette koers en rekent erop dat college en raad daarover met elkaar in gesprek blijven.*

*Hoewel we verheugd zijn met de verbeteringen, stipt het college in zijn reactie twee zaken aan waar de rekenkamercommissie in dit nawoord nog op wil reflecteren. Ten eerste geeft het college aan dat de gekozen onderzoeksperiode (de IUP's in de periode 2015-2020) het onderzoek niet heeft vergemakkelijkt. Die conclusie onderschrijft de rekenkamercommissie van harte. Daarbij tekent de rekenkamercommissie graag aan dat de periode 2015-2020 bij de start van het onderzoek is gekozen, nadat het college bevestigde dat een herijking van het destijds vigerende IUP 2021-2024 pas werd verwacht in het najaar van 2022. Dat betekende dat de gekozen onderzoeksperiode de meest actuele IUP's - met bewuste uitzondering van het destijds vigerende IUP - bestreek. Nadat het onderzoek echter op stoom kwam, deelde het college de rekenkamercommissie mee dat een nieuw IUP vervroegd en via een nieuw proces aan de raad zou worden voorgelegd. Hoewel de rekenkamercommissie de verbeterlagen in de meest recente IUP's (die initieel buiten de scope van het onderzoek vallen) toch beknopt heeft aangestipt, is het onderzoek door de timing minder actueel dan we vooraf hadden gehoopt. Desalniettemin is de rekenkamercommissie van mening dat de bestudering van de IUP's 2015-2020 aanbevelingen oplevert waar de organisatie op door kan bouwen. De aanbevelingen worden in de bestuurlijke reactie van het college ook grotendeels omarmd.*

*Ten tweede refereert het college in zijn reactie aan de betrokkenheid van Antea Group bij de gemeente Waalwijk: enerzijds als bureau waar het college regelmatig mee samenwerkt bij opgaven in de openbare ruimte, anderzijds als uitvoerder van dit rekenkameronderzoek. De rekenkamercommissie heeft in de selectieprocedure voor een onderzoeksbureau Antea Group nadrukkelijk bevestigd op betrokkenheid bij het IUP in Waalwijk. Antea Group gaf hierop aan dat zij voor de gemeente Waalwijk een aantal projecten heeft uitgevoerd, op het gebied van de warmtetransitie, advisering op het gebied van (riool)beheer en archeologisch onderzoek. Antea Group gaf aan geen opdracht van de gemeente Waalwijk te hebben gehad om de IUP's in de periode 2015-2020 op te stellen. Ook had Antea Group in die periode geen opdracht om het "proces tot het opstellen van de IUP's" te begeleiden. Ook bij de meer recente IUP's, vanaf 2021, heeft Antea Group dergelijke opdrachten niet gehad.*

*Op basis van die toelichting, in combinatie met de sterke onderzoeksopzet van Antea Group, de hoogte van de offerte, de expertise van de betreffende onderzoekers en de schaarste aan onderzoeksbureaus met kennis van techniek, financiën, procesgang en besluitvorming op het gebied van de openbare ruimte, heeft de rekenkamercommissie besloten om met Antea Group in zee te gaan voor het onderzoek dat nu voor u ligt.*

*Tot slot: de rekenkamercommissie wenst het college en de gemeenteraad succes met het belangrijke en mooie werk dat vanuit de IUP's wordt vormgegeven. Het is in een snel veranderende omgeving én samenleving een behoorlijke opgave om ervoor te zorgen dat de openbare ruimte in Waalwijk blijft voorzien in de maatschappelijke behoeften die er zijn.*

*De rekenkamercommissie,  
Judith Hendrickx, voorzitter  
Deborah van Gestel, lid  
Mark Barrois, lid*

# 3. Nota van Bevindingen

## Inhoudsopgave

	<b>Blz.</b>	
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1	Algemeen	1
1.2	Ervaringen IUP's in Nederland	1
1.3	Deelvragen en specifieke vragen	2
1.4	Wijze van beantwoording vragen	2
1.5	Uitvoering onderzoek	4
1.6	Leeswijzer	4
<b>2</b>	<b>Wettelijk kader</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Bevindingen</b>	<b>7</b>
3.1.1	Beleid maken	8
3.1.2	Programmeren	9
3.1.3	Vorbereiden	11
3.1.4	Realiseren & onderhouden	12
3.1.5	Monitoren & analyseren	12
3.1.6	Evalueren & verbeteren	13
3.1.7	Beheerregisseur	14
3.2	Verbeterslagen in IUP 2021-2024 en IUP 2023-2026	14
<b>4</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>16</b>
4.1	Sectoraal versus integraal	16
4.2	Technische kwaliteit versus maatschappelijke doelen	17
4.3	Korte versus lange termijn	17
4.4	Zekerheid versus onzekerheid	17

**Bijlage 1: Deelnemers interviews**

**Bijlage 2: Geraadpleegde documenten**

# 1 Inleiding

## 1.1 Algemeen

De gemeente Waalwijk maakt gebruik van het Integraal Uitvoeringsplan (IUP). Tweejaarlijks wordt dit plan geactualiseerd om zo een actueel inzicht te geven in de activiteiten betreffende de domeinen grijs, groen en blauw voor de komende jaren. Deze activiteiten worden voor een periode van twee jaar vastgesteld inclusief bijbehorend budget.

Grijs, groen en blauw zijn beleidsterreinen die van oudsher veel aandacht krijgen bij gemeenten. Het is een onderwerp waar veel inwoners een mening over hebben en dat bij incidenten stevast tot vragen leidt door de raad. De thema's bieden geregeld politieke discussiestof. Er is veel publiek geld mee gemoeid dat goed besteed moet worden en waarover helder verantwoording afgelegd moet kunnen worden. De gemeente Waalwijk wil daarom inzicht krijgen in het proces van het IUP, bekijkend vanuit de controlerende en kaderstellende rol bij het vaststellen en het uitvoeren/bewaken van de voortgang van het IUP.

Bij dit onderzoek is de beleidscyclus en de systematiek die met onderhoud en beheer gepaard gaat tegen het licht gehouden. Doelmatig beheer begint bij het voldoen aan de wettelijke verplichtingen. Daarbij is het van belang of de gemeente een gedegen methodiek toepast en beschikt over inzicht om vervangings- en onderhoudskeuzes te maken. College en gemeenteraad hebben eigen verantwoordelijkheden, waarbij een sterke samenhang bestaat tussen de kwaliteit van het gemeentelijke beleid en de mate waarin de raad zijn kaderstellende en controlerende taak kan uitoefenen.

In dit onderzoek hebben we de algemene onderzoeksvraag hanteerbaar gemaakt aan de hand van een aantal vooraf vastgestelde onderzoeksvragen en daaraan gekoppelde normen. Tevens zijn door de gemeente Waalwijk een aantal specifieke onderzoeksvragen aangereikt. Dit onderzoek richt zich op de periode 2015 tot en met 2020. In deze periode is het IUP driemaal vastgesteld.

## 1.2 Ervaringen IUP's in Nederland

Alvorens een integraal uitvoeringsplan kan worden gemaakt is het belangrijk dat de belangrijkste kaders en uitgangspunten hiervoor door de gemeenteraad zijn vastgelegd. Op basis daarvan kan toegewerkt worden naar de bepaling van de uiteindelijke maatregelen en projecten in de openbare ruimte. Er zijn grote verschillen te zien in de wijze waarop deze uiteindelijke doorvertaling plaatsvindt. Een aantal gemeenten in Nederland kiezen er voor om vrij sectorale plannings- en uitvoeringsprogramma's te maken die intern op diverse wijzen worden afgestemd en samengebracht. Hierbij zien wij ook dat het abstractieniveau, de wijze van prioritering en de afweging op verschillende manieren wordt ingevuld. Landelijk gezien worden daarnaast verschillende naamgevingen en vormen gehanteerd. Een duidelijke uniforme aanpak of vorm is niet voorgeschreven door organisaties zoals het CROW.

De gemeente Waalwijk heeft ervoor gekozen de maatregelen en projecten op te nemen in het zogenaamde IUP (integraal uitvoeringsprogramma).

### 1.3 Deelvragen en specifieke vragen

Het onderzoeksdoel van de gemeente Waalwijk, zoals beschreven in paragraaf 1.1, heeft geleid tot de volgende hoofdvraag: *“Hoe kan de gemeenteraad vanuit haar controlerende -, kaderstellende- en vertegenwoordigende rol sturen op de totstandkoming en voortgang van het Integraal Uitvoeringsplan?”* Hierbij dient de wet- en regelgeving in acht genomen te worden. Aansluitend luidt de secundaire onderzoeksvraag: *“Hoe doelmatig en doeltreffend is de uitvoering van het IUP?”* Op deze twee vragen wordt in de conclusie antwoord gegeven. Voorliggende rapportage vormt de volledige verslaglegging van het onderzoek en conclusies.

Zoals vooraf besproken is ervoor gekozen de deelonderzoeksvragen en normenkader toe te spitsen op het beantwoorden van de hoofdvraag. Dit betekent dat in hoofdstuk 3 de relatie wordt gelegd met de door u en onderstaand geformuleerde onderzoeksvragen. Hieruit zijn concrete voorstellen en aanbevelingen ontstaan om de positie van de raad in het proces van totstandkoming van en besluitvorming over het IUP te verbeteren. De gemeente Waalwijk heeft hierbij enkele deelvragen aangeleverd die dienden als richtlijn voor de uitvoering van het onderzoek. De deelvragen, hieronder weergegeven, worden gaandeweg in hoofdstuk 3 behandeld.

1. Wat is het beleid van de gemeente Waalwijk?
2. Hoe is het beleid tot stand gekomen en hoe is het beleid vastgesteld?
3. Hoe kan de raad daar vervolgens vanuit haar kaderstellende rol sturing aangeven/van invloed op zijn?
4. Welke instrumenten past de raad toe in het proces van het IUP?
5. Hoe vindt monitoring, actualisatie en verantwoording plaats over het IUP?
6. Hoe en op welke momenten wordt de raad geïnformeerd t.a.v. kaderstellende- en controlerende rol?
7. Welke externe factoren zijn van invloed op vaststellen en aanpassen van het IUP?
8. Hoe wordt de raad daarbij in positie gesteld t.a.v. kaderstellende- / controlerende rol?

#### Ten aanzien van financiën:

9. Hoe vaak en waarom wordt er afgeweken van het IUP?
10. Hoe wordt er begroot in het IUP?
11. Wordt de gemeenteraad daarover geïnformeerd? Hoe kan de raad, vanuit haar kaderstellende- en controlerende rol, bijsturen in de tussentijdse prioritering of bij de wijziging van budgetten?

*In de eindrapportage met daarin de conclusie en aanbevelingen wordt ingegaan op de verhouding tussen de ‘Waalwijkse’ werkwijze en andere ervaringen met IUP’s in Nederland. Hierin worden verschillende voorbeelden geschetst van de wijze waarop andere gemeenten het proces vormgeven, en welke voor- en nadelen deze verschillende opzetten met zich meebrengen.*

### 1.4 Wijze van beantwoording vragen

Voor het trekken van de conclusies en het doen van aanbevelingen zullen wij de vragen in samenhang behandelen om op die manier tot een overzichtelijke rapportage te komen, zodat onnodige herhalingen vermeden worden. Wij hangen onze conclusies en aanbevelingen op aan een viertal onderwerpen, waarvan wij weten vanuit onze ervaring bij andere gemeenten, dat die in veel gemeenten spelen bij de programmering van beheer en onderhoud van de openbare

ruimte. Onze conclusies en aanbevelingen hangen wij daarom op aan de volgende 4 onderwerpen:

### **Sectoraal versus integraal**

De (beheer-)plannen die ten grondslag liggen aan de programmering in het IUP worden per onderwerp (groen, wegen, riolering etc.) opgesteld. Ook de besluitvorming hierover vindt per plan plaats. De kwaliteit van de openbare ruimte wordt door bewoners en raadsleden echter als één geheel ervaren. De van toepassing zijnde beleidsstukken worden bij het vaststellen aangeboden aan de Raad. Door deze besluitvorming per onderwerp, hoewel de voorgeschiedenis van het traject mede aangeboden wordt aan de Raad, kan het overzicht over de verschillende sectorale besluiten verdwijnen. Hierdoor kan de relatie tussen deze besluiten en de in het IUP opgenomen projecten lastig te leggen zijn voor de raadsleden.

### **Technische kwaliteit versus maatschappelijke doelen**

De noodzakelijke maatregelen om de kwaliteit van de openbare ruimte op peil te houden of te verbeteren worden in beheerplannen veelal ingegeven door technische criteria. Deze zijn vaak vertaald in levensduren, kwaliteitsbeoordelingen en meetlatten. Het in stand houden of verbeteren van de openbare ruimte dient echter om maatschappelijke doelen te bereiken (bijv. aantrekkelijk woon- of vestigingsklimaat, goede bereikbaarheid, gezondheid, etc.). De koppeling met deze maatschappelijke doelen wordt in de beheerplannen veelal niet gelegd, terwijl dit voor de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad essentieel is. Hoewel het IUP vooral een technische oorsprong heeft, wordt hierin de koppeling naar de maatschappelijke doelen gelegd. Het bepaald hierin mede de prioritering van projecten, waarbinnen de thema's vervolgens verder belicht worden.

### **Korte versus lange termijn**

Het IUP geeft de concrete projecten aan die de komende vier jaar in de openbare ruimte zullen worden uitgevoerd. De bestuurlijke besluitvorming vindt evenwel plaats binnen een tijdscontinuüm van zeer korte naar zeer lange termijn. Enerzijds wil de raad concrete actie kunnen ondernemen om actuele knelpunten in de openbare ruimte direct op te lossen, anderzijds moet bij de besluitvorming rekening worden gehouden met onderwerpen die op een langere termijn spelen, zoals de vervangingsopgave, energietransitie, verduurzaming, de wateropgave etc. Het IUP kan niet voor alle te nemen besluiten de onderlegger zijn. In proces en procedure moet echter wel duidelijk zijn hoe, en op basis waarvan, andere besluiten genomen kunnen worden.

### **Zekerheid versus onzekerheid**

De in het IUP opgenomen projecten hebben betrekking op de komende vier jaar, waarbij na twee jaar een actualiseringslag plaatsvindt. De op die manier vastgestelde lijst geeft zekerheid over wat er de komende jaren in de openbare ruimte zal plaatsvinden. Echter, het uitvoeren van projecten in de openbare ruimte heeft een eigen dynamiek (tegenvallers in de planvorming, afstemming met andere partijen, extra wensen als gevolg van participatie) waardoor er verschuivingen in de planvorming zullen ontstaan en de oorspronkelijke planning moet worden aangepast. Een flexibiliteit in de uitvoering is daarom noodzakelijk maar is voor de gemeenteraad vaak een black-box. Bovendien is vaak onduidelijk wanneer de gemeenteraad over de aanpassing van de planning wordt geïnformeerd en wanneer nieuwe besluitvorming noodzakelijk is.

## 1.5 Uitvoering onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door bestudering van documenten en gesprekken met betrokkenen van de gemeente Waalwijk.

Door de gemeentelijke organisatie is een veelheid aan relevante documenten toegezonden. Deze vormen een overzichtelijke verzameling. Deze bestaan uit beleidsdocumenten, jaarprogramma's openbare ruimte en documenten uit de planning- en control cyclus van de gemeente. Voor ons onderzoek betekende dit dat we de programmabegrotingen, jaarrekeningen, concernrapportages en perspectiefnota's van de gemeente hebben bestudeerd.

Naast de bestudering van documenten zijn er betrokkenen geïnterviewd en is eind september een groepsgesprek met de raad gehouden. De geïnterviewde medewerkers zijn medewerkers en leidinggevendenden die zich (mede) bezighouden met gemeentelijk onderhoud en projecten. De interviews en het groepsgesprek dienden om de indruk die uit de documenten en overige gesprekken was verkregen over de kaderstellende en controlerende rol van de raad te verifiëren. De resultaten van de documentstudie en gesprekken zijn verwerkt in de voorliggende rapportage met bevindingen. In bijlage 1 staat een overzicht van de gesprekspartners.

Het onderzoek vond plaats van januari 2022 tot december 2022.

*Het onderzoek heeft betrekking op de IUP's 2015-2018, 2017-2020 en 2019-2022. Per IUP worden wijzigingen in de planvorming en uitvoering aangebracht. Daardoor kan een gedeelte van de constatering en aanbevelingen in de meest recente versie (IUP 2021-2024) en in het nu op te stellen IUP 2023-2026 al aangepast zijn.*

## 1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de wettelijke verplichtingen van gemeenten ten aanzien van het onderhoud van de kapitaalgoederen. In hoofdstuk 3 worden de bevindingen over het IUP en de totstandkoming daarvan beschreven.

## 2 Wettelijk kader

Er is geen overkoepelend wettelijk kader waarin voor gemeenten alle rechten en plichten met betrekking tot beheer van de leefomgeving zijn vastgelegd. Gemeenten hebben veel lokale keuzevrijheid maar zijn wel gebonden aan een aantal wettelijke kaders. Onderstaande informatie biedt een samenvatting van de belangrijkste wet- en regelgeving die voor de afzonderlijke beheerobjecten van toepassing zijn.

De verantwoordelijkheden van de gemeente als wegbeheerder zijn vastgelegd in de **Wegenwet** en de **Wegenverkeerswet**. In de Wegenwet is de onderhoudsplicht voor de wegen geregeld en vereist van de beheerder goed 'rentmeesterschap' en de verplichting haar wegen en civiele kunstwerken 'in goede staat' te houden. De wegenverkeerswet doet een beroep op de publiekrechtelijke zorg van de beheerder voor de veiligheid van de weggebruiker en voor het borgen van de functionaliteit.

Aanleg en beheer van riolering is een gemeentelijke taak op basis van de **Wet milieubeheer** en de **Waterwet**. De Waterwet regelt het beheer van oppervlaktewater en grondwater en verbetert de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening. Door het waterschap worden regels gesteld ten aanzien van wateren en waterstaatswerken. De **Europese Kaderrichtlijn Water (KRW)** heeft tot doel dat het water tot een 'goede toestand verkeert'. Verder zijn in het **Nationaal bestuursakkoord Water** afspraken gemaakt over het op orde brengen van watersystemen. In het **Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie** is de verplichting vastgelegd om in 2050 te voldoen aan een waterrobuuste en klimaatbestendige inrichting.

De zorgplicht voor het openbaar groen heeft betrekking op de verplichting tot het beoordelen van schade door bomen. De zorgplicht voor het groen wordt mede ingevuld door de regels die gelden vanuit de **Wet natuurbescherming**. Onkruidbestrijding mag –behoudens enkele uitzonderingen– niet meer met chemische middelen.

Het Burgerlijk wetboek maakt duidelijk wat de gevolgen kunnen zijn indien bovenstaande plichten worden veronachtzaamd. Op grond van 'risicoaansprakelijkheid' is de beheerder aansprakelijk voor schade als de openbare ruimte niet voldoet aan de eisen (en de schade daarop terug te voeren is). Dat kan ook leiden tot schuldaansprakelijkheid. Het wetboek gaat uit van een algemene zorgplicht voor een veilige openbare ruimte. Die brengt in ieder geval met zich mee dat een beheerder passende maatregelen moet nemen als hij op de hoogte is van een gevaarlijke situatie. In de praktijk zal de beheerder moeten kunnen aantonen dat hij zich heeft ingespannen om risico's te beperken en dat hij structureel aan monitoren en onderhoud doet.

Het landelijke kennisplatform CROW adviseert gemeenten om deze zorgplicht handen en voeten te geven in jaarlijkse globale visuele inspecties. Van belang om aansprakelijkheidsstelling te vermijden zijn verder een preventief onderhoudsbeleid, een goede klachtenregistratie en rationeel wegbeheer (kan de juiste onderhoudsmaatregel op het juiste moment worden gepland en uitgevoerd, waarbij omvang en kosten van maatregel zo minimaal mogelijk zijn).

In 2023 treedt de nieuwe **Omgevingswet** in werking. Met deze Omgevingswet verandert het juridische kader voor de openbare ruimte. Ambities worden integraal van aard met meer ruimte voor lokale initiatieven en participatie. Gemeenten moeten een Omgevingsvisie opstellen voor de fysieke leefomgeving. In de omgevingsvisie worden de doelen vastgelegd vanuit geïntegreerde thema's zoals bereikbaarheid of duurzaamheid, maar ook bijvoorbeeld gezondheid, op basis van gemeenschappelijke kernwaarden.



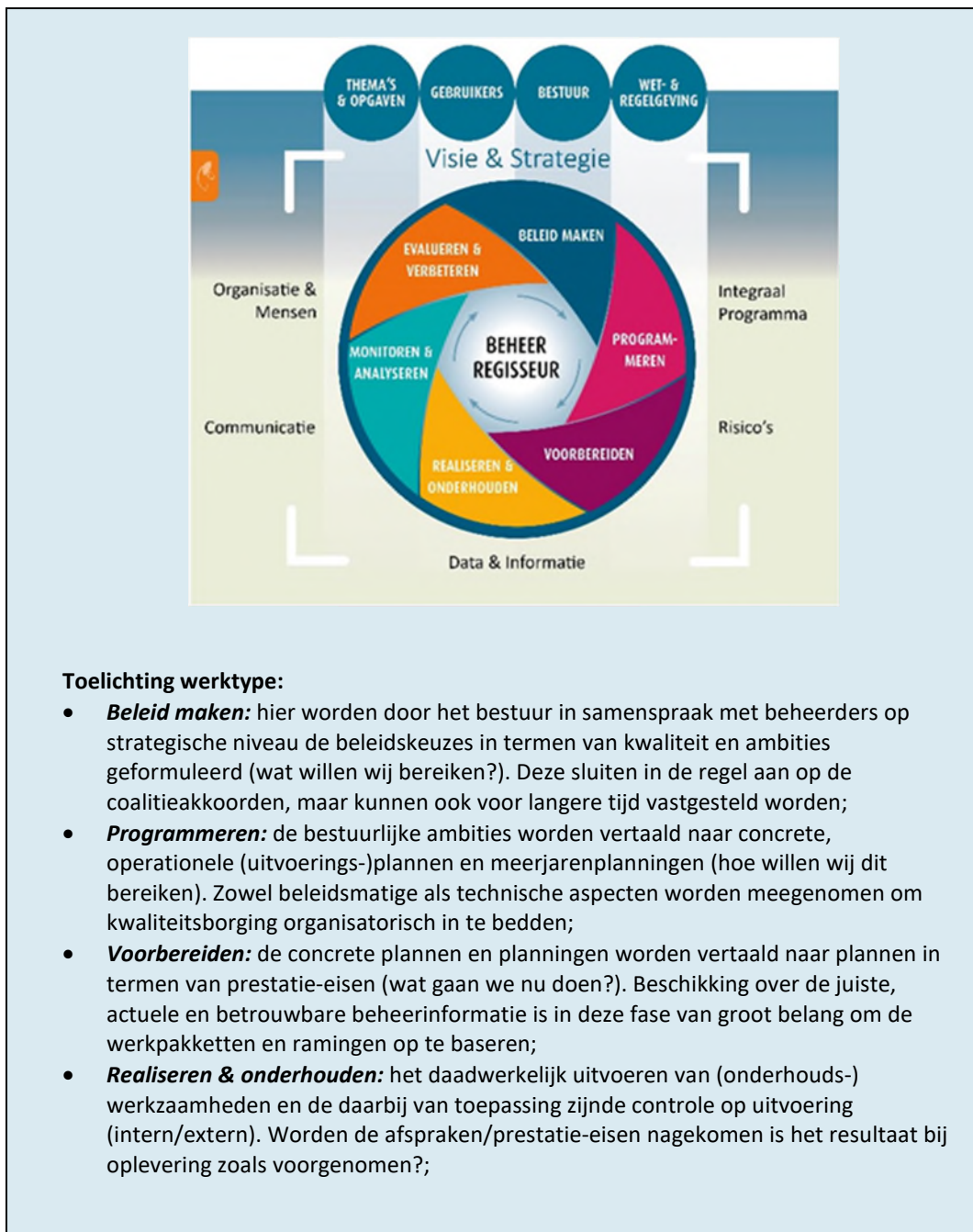
Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) bepaalt dat gemeenten een verplichte paragraaf ‘onderhoud kapitaalgoederen’ opnemen in hun begroting. Daarmee onderkent de wetgever het belang van veilige en duurzaam onderhouden kapitaalgoederen met een publieke functie. De paragraaf dient ten minste de volgende informatie te bevatten:

- Het beleidskader voor het beheer van de kapitaalgoederen;
- De uit dit beleid voortvloeiende financiële consequenties;
- De vertaling van die consequenties in de begroting.

De Commissie BBV, die op grond van het BBV adviseert over de interpretatie van de voorschriften van het BBV, beveelt aan dat gemeenten ten minste eenmaal per vier jaar een nota voor het onderhoud van kapitaalgoederen aanbieden aan de raad, teneinde invulling te geven aan deze bepaling. Die nota geeft kaders voor de inrichting van het onderhoud, het beoogde onderhoudsniveau, de planning van het onderhoud, de meerjarige kosten en het budgettaire beslag van het onderhoud van openbaar groen, water, wegen, kunstwerken, straatmeubilair en speeltoestellen. In de praktijk biedt de nota gemeenten een kader voor doelmatig, integraal en transparant beheer van kapitaalgoederen. Daarvoor is allereerst inzicht nodig in het areaal en de actuele kwaliteit daarvan. Een beheersysteem helpt om informatie transparant te maken en vergroot de algehele herleidbaarheid van onderhoudskeuzes. Dan wordt ook duidelijk wat de risico's en effecten van bepaalde maatregelen zijn en wat de kosten zijn van het gewenste beheer op basis van de door de gemeente vastgestelde kwaliteitseisen voor het areaal.

### 3 Bevindingen

Bij het analyseren van de IUP's en het planproces voor de opstelling daarvan is uitgegaan van het onderstaande beheermodel voor assetbeheer van Antea Group. Hierin worden de fases van planvorming en uitvoering van het beheer van de openbare ruimte beschreven waardoor een duidelijk beeld ontstaat. Dit beheermodel helpt daarnaast om de samenhang en volgorde van de deelvragen te zien en de leesbaarheid te vergroten. De constatering in dit hoofdstuk volgen deze fases. Per fase zullen de deelvragen die van toepassing zijn benoemd worden.



- **Monitoren & analyseren:** de kwaliteit buiten wordt gemeten om te beoordelen of datgene is behaald dat met elkaar is afgesproken, en of dit overeenkomt met de benchmark. De focus ligt op de efficiëntie van de gepleegde inzet tegenover het behaalde resultaat. Data worden verworven en geanalyseerd;
- **Evalueren & verbeteren:** hier wordt bekeken of de beleidsdoelstellingen zijn gehaald en of bijsturing gewenst is. De focus ligt op verantwoording en doeltreffendheid in het proces;
- **Beheerregisseur:** de beheerder en/of assetmanager die centraal in het proces staat om dit integraal vorm te geven en te bewaken. De beheerregisseur dient op de hoogte te zijn van wat er buiten speelt, en dit kunnen communiceren op bestuurlijk niveau om sturing te geven/krijgen.

### 3.1.1 Beleid maken

**Beleid maken:** hier worden door het bestuur in samenspraak met beheerders op strategisch niveau de beleidskeuzes in termen van kwaliteit en ambities geformuleerd (wat willen wij bereiken?). Deze sluiten in de regel aan op de coalitieakkoorden, maar kunnen ook voor langere tijd vastgesteld worden.

Relaterend aan deze fase wordt in samenhang antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is het beleid van de gemeente Waalwijk?
2. Hoe is het beleid tot stand gekomen en hoe is het beleid vastgesteld?
8. Hoe wordt de raad daarbij in positie gesteld t.a.v. kaderstellende- / controlerende rol?

Met betrekking tot het maken van beleid worden de volgende constatering gedaan:

- De kaders voor het opstellen van het IUP worden gevormd door de verschillende beleids- en beheerplannen. Niet alle plannen zijn actueel. Vooral het Beheerplan wegen dat voor het opstellen van het IUP voor een belangrijk deel richtinggevend is, is al 14 jaar niet meer geactualiseerd.
  - IBP (Integraal beheerplan) (29 april 2020)
    - Beeldkwaliteit
    - Duurzaamheid
  - IWW (Integraal Waterplan Waalwijk) (1 september 2020)
  - Beeldkwaliteit Onderhoud Wegen (2 juli 2008)
  - Groenbeleidsvisie (24 september 2019)
  - Groenstructuurvisie (2017)
  - Bomenbeleidsplan (z.d.)
  - Nota Vastgoed 2021
  - Plan van aanpak Verduurzaming gemeentelijk Vastgoed Waalwijk (2020)
  - Mobiliteitsplan (15 oktober 2015)
- Doordat de beleids- en beheerplannen op verschillende momenten en vanuit een verschillende context aan de gemeenteraad worden aangeboden, is de beleidscyclus voor de raadsleden niet goed navolgbaar.
- In door de raad vastgestelde kaders vormt integraliteit een belangrijk uitgangspunt. De kaders zoals in de opsomming hierboven weergegeven, vormen impliciet ook de kaders voor

het IUP aangezien dit hier uitvoering aan geeft. Het beleid maken van de raad heeft op dit vlak dan ook een directe doorvertaling naar de uitvoering buiten.

- Hoewel in de aangeboden besluitvorming de kaders voor beleid opgenomen zijn, geven raadsleden aan dat het niet altijd duidelijk is waar deze kaders staan weergegeven.
- De raad vindt het betrekken van de burger in de vorm van burgerparticipatie belangrijk. Hoewel in elk raadsvoorstel participatie een plek heeft, is naast deze duiding bij de raad behoefte aan meer integrale concrete handvatten die de basis vormen voor burgerparticipatie in planvorming en uitvoering.
- Het integraal beheerplan bevat de meest belangrijke wettelijke kaders, beleidskaders, normen, richtlijnen en uitgangspunten die te allen tijden in acht dienen te worden genomen bij alle stadia van ontwikkelingen in de openbare ruimte door alle betrokken partijen. Het doel van het plan is om de efficiëntie te verhogen. Door de technische insteek is er voor de raad weinig mogelijkheid om beleidskeuzes te maken. De volgende beheerdomeinen worden in het integraal beheerplan beschreven:
  - riolering, kolken en gemalen;
  - havens, kades en sluis;
  - waterlopen;
  - openbaar groen;
  - afval;
  - speelplaatsen en straatmeubilair;
  - begraafplaatsen;
  - verhardingen, civiele kunstwerken en verkeersinstallaties;
  - openbare verlichting;
  - gebouwen;
  - parkeren;
  - kabels, leidingen en energie.
- De lange termijn vervangingsopgave (meer dan 10 jaar) van de assets in de openbare ruimte is niet overal transparant in beeld gebracht. Dit maakt een gestructureerde planning van de vervangingsopgave onvoldoende mogelijk en bemoeilijkt bovendien de afstemming met externe stakeholders (woningcorporaties, nutsbedrijven, netwerkbeheerders).
- In de budgettering wordt geen rekening gehouden met areaalaccres. Over de jaren heen leidt dit er toe dat de budgetten voor het beheer van de openbare ruimte relatief gezien krimpen.

### 3.1.2 Programmeren

**Programmeren:** de bestuurlijke ambities (zoals vastgelegd in fase 1: Beleid maken) worden vertaald naar concrete, operationele (uitvoerings-)plannen en meerjarenplanningen (hoe willen wij dit bereiken). Zowel beleidsmatige als technische aspecten worden meegenomen om kwaliteitsborging organisatorisch in te bedden.

In deze fase wordt in samenhang antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

3. Hoe kan de raad vanuit haar kaderstellende rol sturing aangeven/van invloed zijn?
4. Welke instrumenten past de raad toe in het proces van het IUP?
7. Welke externe factoren zijn van invloed op vaststellen en aanpassen van het IUP?
8. Hoe wordt de raad daarbij in positie gesteld t.a.v. kaderstellende- / controlerende rol?
10. Hoe wordt begroot in het IUP?

De stap programmeren betreft in de gemeente Waalwijk het daadwerkelijk opstellen van het IUP. Dit proces is als volgt vormgegeven:

- Het IUP is een integraal uitvoeringsprogramma met een looptijd van vier jaar, waarvan de eerste twee jaar vaststaan en de doorkijk voor de twee jaar daarna meer indicatief is.
- Het IUP geeft per project een beschrijving. Deze bestaat uit:
  - plaats;
  - locatie/tracé;
  - omschrijving van de werkzaamheden;
  - overleg (wie wordt bij het project betrokken);
  - financiën;
  - voorbereiding en uitvoering (wanneer is de uitvoering gepland).
- Het IUP heeft betrekking op de opgave voor wegen, verkeer en riolering. Groen is niet structureel meegenomen, maar lift vooral mee met de maatregelen voor wegen.
- Tot op heden is bij het opstellen van het IUP vanuit de techniek de opgave voor wegen leidend geweest. Het belang van riolering in de planning neemt echter toe, dit is inmiddels richtinggevend geworden.
- De kaders, zoals in de vorige fase 'Beleid maken' geduid, zijn het middel waarmee de raad sturing geeft aan de organisatie en uitvoering in het beheerdomein.
- De basis van het IUP wordt gevormd door wegen-, riool- en verkeerskundige inspecties. Hieruit komen de maatregelen naar voren die vanuit de technische noodzaak voor de verschillende beheerdomeinen uitgevoerd moeten worden.
- Technische noodzaak wordt voor de verschillende objecten gebaseerd op de kwalitatieve staat (mate van slijtage) en verwachte resterende levensduur.
- Van de projecten per beheerdomein wordt bepaald waar de overeenkomsten liggen zodat bepaald kan worden welke combinaties gemaakt kunnen worden. Hierbij wordt gekeken naar de grootste maatschappelijke winst. Daarnaast zijn er ook 'solo' projecten per beheerdomein.
- Vervolgens wordt er een groslijst met tekeningen opgesteld. Deze tekeningen geven de afbakening van de projecten weer. Deze tekeningen dienen als basis voor de calculatie.
- De calculatie is op hoofdlijnen bedoeld om de budgettaire consequenties vast te kunnen stellen. Het is nadrukkelijk géén besteksraming zodat bij een verdere planuitwerking aanpassingen en wijzigingen noodzakelijk zijn.
- Op basis van de calculatie, de maatschappelijke winst en de uitvoerbaarheid wordt vervolgens bepaald welke projecten in het IUP worden opgenomen.
- De raad geeft aan dat de (bovenstaande) prioritering niet altijd goed te begrijpen en uitlegbaar is aan inwoners.
- De budgettaire kaders liggen verspreid vast in de hierboven benoemde beleids-/beheerplannen.
- Na een collegebesluit wordt het IUP door de gemeenteraad behandeld. Bij de behandeling bestaat bij de raad geen twijfel over de lijst omdat deze gebaseerd zijn op een veelal technische noodzaak. Wel heeft de raad vaak aanvullende wensen, maar in de praktijk vinden er geen wijzigingen plaats omdat deze budgettaire consequenties hebben. Indien dit wel het geval is, worden deze in een separaat voorstel richting de raad gebracht. Hierin wordt ook de wijze van financiering geregeld.
- Er zijn diverse instrumenten die de raad in stelling brengen haar controlerende rol t.o.v. het IUP uit te voeren. De raad heeft de mogelijkheid moties en/of amendementen in te dienen om aanpassingen door te geven.
- De raad heeft onvoldoende inzicht (specialistische vakkennis) in de technische noodzaak en bijbehorende middelen om concreet te sturen in IUP en proces. Daardoor worden in de praktijk weinig tot geen moties en/of amendementen ingediend.

- In een enkel geval worden projecten opgenomen in het IUP die op basis van de technische staat niet noodzakelijk zijn (bijv. herinrichting van het centrum). Deze worden in een separaat voorstel opgenomen.
- Omdat het IUP betrekking heeft op maatregelen die technisch noodzakelijk zijn (schoon, heel en veilig), worden bestuurlijke en maatschappelijke wensen niet structureel meegenomen. Maatregelen in het kader van de transities (energie, water, duurzaamheid etc.) spelen een rol bij prioritering, maar worden echter niet consequent en transparant meegenomen in de afweging. Voor de gemeenteraad is relatie tussen het IUP en de programmering van de andere investeringsopgaven daardoor niet altijd duidelijk.
- Door de technische insteek van de programmering is de invloed die de raad op projecten heeft niet altijd duidelijk onder raadsleden. In het IUP is de programmering van bijvoorbeeld de riolering leidend op basis van een technische afweging. Burgerwensen worden daarbij meegenomen, maar vormen niet de basis van de prioritering.
- Bij het opstellen van de het IUP worden de burgers niet betrokken. Bij de uitvoering van de projecten meestal wel.

### 3.1.3 Voorbereiden

**Voorbereiden:** de concrete plannen en planningen worden vertaald van het programma uit de vorige fase naar plannen in termen van prestatie-eisen (wat gaan we nu doen?). Beschikking over de juiste, actuele en betrouwbare beheerinformatie is in deze fase van groot belang om de werkpakketten en ramingen accuraat vast te leggen.

In deze fase wordt in samenhang antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

7. Welke externe factoren zijn van invloed op vaststellen en aanpassen van het IUP?
8. Hoe wordt de raad daarbij in positie gesteld t.a.v. kaderstellende- / controlerende rol?

Het IUP is opgebouwd uit afzonderlijke projecten die op hoofdlijnen in het IUP beschreven zijn:

- Per project worden de plannen door het team Beheer Openbare ruimte en Vastgoed (TOOR) uitgewerkt (werkbeschrijvingen, bestekken, bestekramingen, kaarten en tekeningen, profielen etc.).
- Waar nodig vindt bij de planvorming burgerparticipatie plaats. Burgerparticipatie kan zeer tijdrovend zijn en een forse ambtelijke capaciteit vragen. Voor het draagvlak voor de plannen is het echter wel noodzakelijk. Per situatie is de wijze waarop invulling wordt gegeven aan burgerparticipatie verschillend. Binnen welke kaders hier invulling aan wordt gegeven is niet geheel duidelijk.
- Externe factoren als anticiperen op calamiteiten in het kader van veiligheid, planningen van woningbouwactiviteiten of actuele planningen van netbeheerders kunnen gedurende het IUP proces van invloed zijn op het uiteindelijke document.
- Bij de behandeling van het IUP in de raad kan zij toetsen of het plan voldoet aan de vooraf (in de fase 'Beleid maken' vastgelegd in diverse beleids- en beheerplannen) gestelde kaders. Eventuele aanvullende wensen kunnen vervolgens in een separaat voorstel aan de raad worden aangeboden.

### 3.1.4 Realiseren & onderhouden

**Realiseren & onderhouden:** het daadwerkelijk uitvoeren van (onderhouds-) werkzaamheden en de daarbij van toepassing zijnde controle op uitvoering (intern/extern). De bestuurlijke ambities, die via het programma vertaald zijn naar concrete acties, worden buiten waar gemaakt. Hierbij wordt gecontroleerd of de afspraken/prestatie-eisen nagekomen zijn.

In deze fase wordt in samenhang antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

5. Hoe vindt monitoring, actualisatie en verantwoording plaats over het IUP?
6. Hoe en op welke momenten wordt de raad geïnformeerd t.a.v. kaderstellende- en controlerende rol?
9. Hoe vaak en waarom wordt er afgeweken van het IUP?

Het daadwerkelijk realiseren van de (vervangings-)projecten wordt uitbesteed en uitgevoerd door aannemers. Met betrekking tot de scope van het rekenkameronderzoek worden de volgende constatering gedaan:

- Tijdens de uitvoering van projecten vinden wijzigingen plaats. Sommige projecten verlopen trager dan gepland of vergen een grotere inspanning. Binnen het IUP kan met projecten en budgetten geschoven worden.
- Op basis van de calculatie worden de budgetten naar de verschillende taakvelden toegeedeeld.
- Projecten die in de geplande twee jaar van de vastgestelde lijst vallen, komen voor 90% terug in de doorkijk voor deze twee jaar. Dit wil zeggen dat deze dus ten uitvoer gebracht worden en ca. 10% niet wordt uitgevoerd en/of vooruit geschoven wordt.
- Bij het schuiven met projecten moeten de gevolgen voor de kapitaallasten worden bepaald. Doordat gemeente Waalwijk vrij uniforme afschrijvingsduren hanteert, zijn de gevolgen vaak beperkt.

### 3.1.5 Monitoren & analyseren

**Monitoren & analyseren:** de kwaliteit buiten wordt gemeten om te beoordelen of datgene is behaald dat met elkaar is afgesproken, en of dit overeenkomt met de benchmark. De focus ligt op de efficiëntie van de gepleegde inzet tegenover het behaalde resultaat. Data worden verworven en geanalyseerd.

In deze fase wordt in samenhang antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

5. Hoe vindt monitoring, actualisatie en verantwoording plaats over het IUP?
6. Hoe en op welke momenten wordt de raad geïnformeerd t.a.v. kaderstellende- en controlerende rol?

Zoals aangegeven is in het IUP de techniek (schoon, heel en veilig) leidend. Dit wordt als volgt ingevuld:

- Door middel van weg- en riolinspecties wordt de actuele kwaliteit van de belangrijkste assets vastgesteld. De uitkomsten van deze inspecties liggen daarmee ten grondslag aan het IUP. De inspecties vinden gestructureerd plaats.
- Hoe de inspecties worden uitgevoerd, en naar welke technische aspecten hierbij worden gekeken, is niet bij alle raadsleden bekend.
- Sommige raadsleden vragen zich af of ze wel een controlerende rol kunnen uitoefenen, wanneer de deskundigheid ontbreekt.
- De gemeenteraad wordt alleen bij majeure overschrijdingen (5% of € 50.000) op de hoogte gesteld.
- De raad geeft aan onvoldoende te worden meegenomen bij stagnaties van projecten en projecten die worden doorgeschoven. Deze zaken worden dus niet ter verantwoording teruggelegd naar de raad.
- De capaciteit van de projectleiders vormt een knelpunt voor de uitvoering. In de raming zijn de VAT-kosten (Voorbereiding, Aansturing en Toezicht) niet overal structureel meegenomen.

### 3.1.6 Evalueren & verbeteren

***Evalueren & verbeteren:*** hier wordt op basis van de in de vorige fase verkregen monitoringsresultaten bekeken of de beleidsdoelstellingen zijn gehaald en of bijsturing gewenst is. De focus ligt op verantwoording en doeltreffendheid in het proces;

In deze fase wordt in samenhang antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

11. Wordt de gemeenteraad daarover geïnformeerd? Hoe kan de raad, vanuit haar kaderstellende- en controlerende rol, bijsturen in de tussentijdse prioritering of bij de wijziging van budgetten?

Evaluatie is noodzakelijk om het planproces te kunnen verbeteren. Met betrekking tot de evaluatie is het volgende geconstateerd:

- Evaluatie van het IUP vindt niet volgens vooraf vastgelegde structuur plaats. De raad wordt structureel op hoofdlijnen meegenomen in de voortgang. Dit gebeurt tijdens de daarvoor aangewezen momenten in de reguliere P&C cyclus. Op basis van gevoerde gesprekken blijkt dat de vooraf vastgelegde structuur niet altijd voor eenieder herkenbaar is.
- Na vaststelling van het IUP wordt de gemeenteraad niet gestructureerd over de voortgang geïnformeerd.
- Wel wordt in het IUP aangegeven welke projecten zijn doorgeschoven. Door het doorschuiven van projecten is het voor de raad lastig een goed overzicht te houden op de uitvoering van het IUP.



### 3.1.7 Beheerregisseur

**Beheerregisseur:** de beheerder en/of assetmanager die centraal in het proces staat om dit integraal vorm te geven en te bewaken. De beheerregisseur dient op de hoogte te zijn van wat er buiten speelt, en dit kunnen communiceren op bestuurlijk niveau om sturing te geven/krijgen.

Met betrekking tot de vormgeving en beheersing van het beheerproces van de openbare ruimte gelden in de gemeente Waalwijk de volgende constatering:

- De beleidsvorming met betrekking tot de ambities in de openbare ruimte ligt bij Team Ontwikkeling Openbare Ruimte (TOOR).
- De reconstructie van openbare ruimte en daarmee het opstellen van het IUP wordt gecoördineerd door het team Beheer Openbare Ruimte en Vastgoed (TORV). De budgetten voor het uitvoeren van het IUP liggen ook bij dit team.
- Gezamenlijk vullen beide afdelingen de regie op het beheer van de openbare ruimte in.

## 3.2 Verbeterslagen in IUP 2021-2024 en IUP 2023-2026

Uit de gesprekken die wij hebben gevoerd is gebleken dat in de meest recente versie van het IUP (IUP 2021-2024) en de versie die nu wordt opgesteld (IUP 2023-2026) een aantal verbeterlagen zijn uitgevoerd ten opzichte van de eerdere versies. Ook heeft de organisatie zicht op verdere verbeterlagen die zij in de toekomst wil maken. De in het volgende hoofdstuk opgenomen conclusies en aanbevelingen hebben echter betrekking op de door ons onderzochte eerdere IUP's. Hierdoor kunnen aanbevelingen worden benoemd die reeds door de organisatie (voor een deel) al zijn opgepakt. Om de uitkomsten van het onderzoek zuiver te kunnen weergeven en niet te vermengen met al door de organisatie opgepakte verbeterlagen worden de belangrijkste aanpassingen hieronder kort benoemd:

- De uitvoering van het Integraal Waterplan loopt nu parallel aan het IUP. Inmiddels is het belang van riolering leidend in het IUP. Daardoor kunnen de projecten gemakkelijker in samenhang worden gezien. Naast de vervangingsopgave voor wegen wordt hierdoor de vervangingsopgave voor riolering belangrijker bij het opstellen van het IUP. Bovendien is het budget voor de uitvoering verdubbeld van ca. € 12 miljoen naar € 24 miljoen. Dit gaat nog wel gevolgen hebben voor de omvang en werkwijze van de uitvoeringsorganisatie.
- Het domein Groen maakt tegenwoordig integraal onderdeel uit van het IUP en hoeft daardoor niet meer mee te liften met de andere beheerdomeinen.
- In de budgettering wordt tegenwoordig rekening gehouden met de areaaluitbreiding.
- De wijzigingen van de aanpassing van het BBV in 2017 zijn structureel doorgevoerd. Zo wordt onderhoud van wegen niet meer geactiveerd.
- Bij de budgettering zijn nu de ambities leidend en niet meer de beschikbare budgetten.
- In de ramingen worden de kosten voor voorbereiding, advies en toezicht (VAT-kosten) nu structureel meegenomen (15% van het investeringsbedrag).
- Bij begrotingswijzigingen worden de effecten daarvan voor meerdere jaren meegenomen.
- De evaluatie van de uitvoering van de projecten van het vorige IUP is verbeterd. Ook wordt tussentijds over de uitvoering gerapporteerd aan de gemeenteraad.

- Er wordt bij het opstellen van het IUP steeds meer samengewerkt met andere stakeholders in de openbare ruimte (woningcorporatie, nutsbedrijven, etc.). De bedoeling is dit in de toekomst uit te breiden.

## 4 Conclusies en aanbevelingen

De in dit hoofdstuk opgenomen conclusies en aanbevelingen zijn onderverdeeld in de eerder genoemde 4 onderwerpen. Per onderwerp zijn conclusies getrokken en worden desgewenst aanbevelingen gedaan.

### 4.1 Sectoraal versus integraal

#### **Actualiteit beleids- en beheerplannen**

Het beleid voor de openbare ruimte is gedateerd en versnipperd over verschillende documenten. Een belangrijk document als het wegenbeheerplan (De beeldkwaliteit Onderhoud Wegen (OW) dateert van 2008). Hierdoor ontbreekt samenhang en is het beleid voor de openbare ruimte onvoldoende transparant en ontoegankelijk. Een helder door de gemeenteraad vastgesteld (financieel) kader voor het onderhoud van de openbare ruimte ontbreekt hierdoor. Dit vormt tevens een belemmering om de kaderstellende en controlerende rol in voldoende mate uit te oefenen.

#### *Aanbeveling*

Actualiseer de beleids- beheerplannen voor de openbare ruimte. Stel hiervoor één Integraal Maatschappelijk BeheerKader (IMBK) op waarin de ambities met betrekking tot de openbare ruimte integraal worden vastgelegd. Dit IMBK is dan kaderstellend voor het IUP. Met het doorlopen van het IMBK-proces wordt de basis gelegd voor het Omgevingsprogramma Fysieke Leefomgeving: een afwegingskader waarin de leefomgeving centraal staat. Het Omgevingsprogramma Fysieke Leefomgeving is een gemeentebreed programma en kent verschillende invalshoeken: beheer, (ruimtelijke) inrichting en beleving. Het is uiteindelijk de doorvertaling van de Omgevingsvisie naar expliciete kaders voor de fysieke leefomgeving, waarin de koppeling wordt gelegd met de maatschappelijke opgaven en het sociaal domein.

#### **Beleidscyclus**

De gemeente Waalwijk kent niet, zoals veel gemeenten in Nederland, een beleidscyclus van vier jaar, waarbij beleids-/beheerplannen voor de openbare ruimte op basis van de laatste inzichten worden geactualiseerd. Er is geen eenduidig en actueel inzicht in de ambities, strategie en aanpak van het beheer van de openbare ruimte en de benodigde kosten voor onderhoud en vervanging.

#### *Aanbeveling*

Zorg dat de beleidscyclus van opstellen en actualiseren van het Integraal Maatschappelijk BeheerKader elke vier jaar wordt doorlopen. Zo kunnen in elke raadsperiode de ambities en opgaven worden geactualiseerd en houdt de raad grip op het beleids- en beheerproces.

#### **Integraliteit**

In de onderzochte IUP's zijn nog niet alle assets in de openbare ruimte meegenomen. Zo ontbreekt het asset Groen. Voor een werkelijk integraal uitvoeringsplan moeten ook de ontbrekende assets worden opgenomen.

#### *Aanbeveling*

Neem de ontbrekende assets op in het IUP. Het hierboven genoemde Integraal Maatschappelijk BeheerKader biedt hiervoor de beleidsmatige onderbouwing.

## 4.2 Technische kwaliteit versus maatschappelijke doelen

### Technische kwaliteit

De huidige IUP's formuleren de noodzakelijke opgaven in de openbare ruimte puur vanuit de technische noodzaak. Op zich is dit een helder uitgangspunt. Een koppeling met bestuurlijke en maatschappelijk opgaven wordt echter niet of onvoldoende transparant gelegd.

#### *Aanbeveling*

Bestuurlijke en maatschappelijke opgaven als duurzaamheid, klimaatverandering, circulariteit en de gezondheid van inwoners spelen een steeds grotere rol bij het beheer van de assets in de openbare ruimte. De beheerder van de leefomgeving heeft een unieke en belangrijke positie om met het beheer bij te kunnen dragen aan deze opgaven. Het Integraal Maatschappelijk BeheerKader helpt om deze koppeling tussen de (maatschappelijke) opgaven en beheer van de assets te kunnen maken.

### Wensen gemeenteraad

Uit de gemeenteraad komen wensen met betrekking tot de aanpassing van de openbare ruimte naar voren. Deze wensen zijn veelal niet technisch gemotiveerd maar afkomstig van wensen van inwoners of andere stakeholders. Het IUP voorziet niet in het uitvoeren van projecten gekoppeld aan wensen.

#### *Aanbeveling*

Neem in de budgetten voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte een post voor kleine aanpassingen op die de raad voor invullen van wensen kan gebruiken. Grote aanpassingen moeten altijd als afzonderlijke investeringsbeslissing worden genomen.

## 4.3 Korte versus lange termijn

### Doorkijk lange termijn

Het IUP wordt opgesteld voor een periode van vier jaar waarbij de eerste twee jaar vaststaan en de volgende twee jaar meer indicatief zijn. Een doorkijk voor de opgaven op middellange (5-10 jaar) en lange termijn ontbreekt (meer dan 10 jaar). Om het grip te kunnen houden op de vervangingsopgave in de openbare ruimte, ook in relatie tot de transities, is een beeld over de langere termijn noodzakelijk.

#### *Aanbeveling*

Breng op transparante wijze de vervangingsopgave van de openbare ruimte in beeld, waarin de vervangingsinvesteringen voor de verschillende assets voor een lange periode (bij voorkeur 20 jaar of meer) in beeld worden gebracht. Veranker deze in een op te stellen Integraal Maatschappelijk BeheerKader.

## 4.4 Zekerheid versus onzekerheid

### Financiële kader

Voor het onderhoud aan de openbare ruimte worden financiële kaders opgesteld. Hierin zijn de beschikbare middelen, zoals geld en mankracht in de ambtelijke organisatie, toegedeeld naar de verschillende beheer- en onderhoudsmaatregelen. De technische planning gebaseerd op de kwaliteit van bijvoorbeeld wegen en riolering ligt hieraan ten grondslag, omdat hieruit de behoefte aan inzet en geld blijkt. Voor de gemeente voorzien documenten als programmabegrotingen en meerjarenperspectieven hierin. Het detailniveau van deze financiële

kaders is grofmazig, waardoor de uitvoeringswerkzaamheden die tot de benodigde budgetten geleid hebben vaak niet voldoende herkenbaar zijn. Ook komt de relatie tussen de beschikbare middelen en het daarmee kunnen voldoen aan het gewenste kwaliteitsniveau onvoldoende naar voren in de rapportages. Hierdoor is het beschikbare budget te vaak richtinggevend voor de uit te voeren projecten in het IUP, in plaats van het aansluiten van budgetten op de onderhoudsbehoefte in de gemeente.

#### *Aanbeveling*

Voor de ambtelijke organisatie zijn hierom een aantal aanbevelingen geformuleerd. Zo zouden de de benodigde budgetten voor de reconstructie van de openbare ruimte op basis van de geformuleerde ambities in relatie tot de uitkomsten van inspecties geraamd kunnen worden. Hiermee wordt de relatie tussen technische noodzaak en maatschappelijke wensen (en ambities) herleidbaar voor de raad. Houdt daarbij rekening met prijsontwikkeling en areaaluitbreiding. Neem ook structureel de post VAT-kosten (Voorbereiding, Aansturing en Toezicht) op, zodat de uitvoering van projecten niet per definitie afhankelijk is van de beschikbare capaciteit in de ambtelijke organisatie. Voor de raad wordt aanbevolen rekening te houden met consequenties van uitbreiding van het IUP. Wanneer de opgaven hierin uitgebreid worden, heeft dit consequenties voor de ambtelijke capaciteit (beschikbare FTE om uitvoering te geven aan de voorbereiding, aansturing en het toezicht op projecten). Wanneer deze onvoldoende is om geheel in eigen organisatie opgepakt te worden, heeft dit gevolgen voor de werkwijze waarbij meer werk uitbesteed moet worden.

#### **Evaluatie**

In de onderzochte IUP's is de terugkoppeling met betrekking tot de uitvoering van de projecten in de voorgaande periode beperkt.

#### *Aanbeveling*

Neem een helder hoofdstuk of paragraaf in het IUP op waarin wordt teruggekeken naar de uitvoering van projecten over de afgelopen periode.

#### **Tussentijdse rapportage**

Nadat het IUP door de gemeenteraad is vastgesteld, wordt, met uitzondering van majeure begrotingswijzigingen, de raad niet meer verder geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering.

#### *Aanbeveling*

Neem in de voorjaars- en najaarsrapportage een paragraaf op waarin de belangrijkste punten met betrekking tot de uitvoering van het IUP worden weergegeven. Op die manier blijft de raad bij de uitvoering betrokken.

## Bijlage 1: Deelnemers interviews

Interview	Functie
<b>13 januari 2022</b>	
Ad van Hamond	Raadslid
Jan van Groos	Raadslid
Jan Lagendijk	Gemeentesecretaris
<b>31 mei 2022</b>	
Coördinator IUP	Wegbeheerder TORV
Coördinator IUP	Senior werkvoorbereider TOOR
Financieel consulent	Financieel consulent afdeling Financiën
<b>9 juni 2022</b>	
Manager TORV	Manager TORV en verantwoordelijk voor de opdracht (IUP).
Manager TOOR	Manager TOOR en verantwoordelijk voor de uitvoering van de opdracht.
<b>27 september 2022</b>	
Afvaardiging raadsleden	Groepsgesprek met de raad.

## Bijlage 2: Geraadpleegde documenten

Geraadpleegde documenten	Status
Het IUP voor de perioden 2015-2016, 2017-2018, 2019-2020 en alle bijbehorende en overkoepelende documenten, inclusief de besluitvorming (eventueel binnen P&C-cyclus) daarover en de informatievoorziening (zowel proactief als reactief) aan de commissie/raad.	IUP 2015-2018 Bijlage 1, 2 en 3 IUP 2015-2018 Collegebesluit, versie 21-5-2014 IUP 2015-2018 Financiële checklist, versie 19-5-2014 IUP 2015-2018 Raadsbesluit, versie 27-5-2014 IUP 2017-2020 Besluit tot begrotingswijziging IUP 2017-2020 Bijlage 1,2 en 3 IUP 2017-2020 Collegebesluit, versie 12-7-2016 IUP 2017-2020 Financiële checklist, versie 6-7-2016 IUP 2017-2020 Raadsbesluit, versie 12-7-2016 IUP 2017-2020 Vraagpunten n.a.v. Collegevoorstel, versie 19-7-2016 IUP 2019-2022 Besluit tot begrotingswijziging IUP 2019-2022 Bijlage 1,2 en 3 IUP 2019-2022 Collegevoorstel, versie 30-5-2018 IUP 2019-2022 Collegebesluit aangehouden, versie 8-5-2018 IUP 2019-2022 Collegebesluit, versie 30-5-2018 IUP 2019-2022 Financiële checklist, versie 2-5-2018 IUP 2019-2022 Raadsbesluit, versie 5-7-2018
De integrale Beheerplannen voor de periode 2015-2020.	Integraal Beheerplan 2020, versie 29-4-2020
Het vigerend Integraal Waterplan (IWW/GRP) voor de periode 2015-2020.	Versie 1-9-2020
Het vigerend Groenbeleid en bomenbeleidsplan voor de periode 2015-2020.	Bomenbeleidsplan
De beeldkwaliteit Onderhoud Wegen (OW) (2008).	Versie 2-7-2008
Het mobiliteitsplan 'Waalwijk, stad in beweging' (2015).	Versie 15-10-2015
Het vigerend Gemeentelijk Verkeers- en vervoersplan (GVVP) voor de periode 2015-2020.	

De informatie die in dit rapport is opgenomen is uitsluitend bestemd voor de geadresseerde(n) en kan persoonlijke of vertrouwelijke informatie bevatten. Gebruik van deze informatie, door anderen dan de geadresseerde(n) en gebruik door hen die niet gerechtigd zijn van deze informatie kennis te nemen, is niet toegestaan. De informatie is uitsluitend bestemd om te worden gebruikt door de geadresseerde, voor het doel waarvoor dit rapport is vervaardigd. Indien u niet de geadresseerde bent of niet gerechtigd bent tot kennisneming, is openbaarmaking, vermenigvuldiging, verspreiding en/of verstrekking van deze informatie aan derden is niet toegestaan, tenzij na schriftelijke toestemming door Antea Group en wordt u verzocht de gegevens te verwijderen en direct melding te maken bij [security@anteagroup.nl](mailto:security@anteagroup.nl). Derden, zij die niet geadresseerd zijn, kunnen geen rechten aan dit rapport ontleen, tenzij na schriftelijke toestemming door Antea Group.

---

## Over Antea Group

Antea Group is het thuis van 1500 trotse ingenieurs en adviseurs. Samen bouwen wij elke dag aan een veilige, gezonde en toekomstbestendige leefomgeving. Je vindt bij ons de allerbeste vakspecialisten van Nederland, maar ook innovatieve oplossingen op het gebied van data, sensing en IT. Hiermee dragen wij bij aan de ontwikkeling van infra, woonwijken of waterwerken. Maar ook aan vraagstukken rondom klimaatadaptatie, energietransitie en de vervangingsopgave. Van onderzoek tot ontwerp, van realisatie tot beheer: voor elke opgave brengen wij de juiste kennis aan tafel. Wij denken kritisch mee en altijd vanuit de mindset om samen voor het beste resultaat te gaan. Op deze manier anticiperen wij op de vragen van vandaag en de oplossingen voor morgen. Al 70 jaar.

---

## Contactgegevens

Beneluxweg 125  
4904 SJ OOSTERHOUT  
Postbus 40  
4900 AA OOSTERHOUT

E. [ruud.vanhoek@anteagroup.com](mailto:ruud.vanhoek@anteagroup.com)

[www.anteagroup.nl](http://www.anteagroup.nl)

### Copyright © 2022

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de auteurs.