Gemeente Amsterdam

Auditrapport

Van Stadsverbetering naar Stadsbehoud

Referentie: AOJP2023/audit#5

Opdrachtgever: Concerncontroller

Auteur: IA&BO

Proceseigenaar: V&OR

(28 oktober 2024) (definitieve versie 1.0)

1 Samenvatting en conclusie

Aanleiding
Uit het Coalitieakkoord blijkt dat het onderwerp 'Van stadsverbetering naar stadsbehoud' belangrijk is voor de gemeente Amsterdam. Hierin staat opgenomen dat het doel van deze schuif is om een impuls te geven aan het onderhoud van de bestaande stad en het betekent structureel minder budgettaire ruimte voor nieuwe en bestaande stadsverbeteringsprojecten en beleidsprogramma's in de openbare ruimte.

Als gevolg van deze veranderde focus leeft de wens om middels een audit inzicht te krijgen in de knelpunten van het besluitvormingsproces dat ten grondslag ligt aan het verschaffen van inzicht in de opgaven en afwegingen die spelen binnen de programma's Stadsverbetering en Stadsbehoud, en dan specifiek met betrekking tot de schuif van Stadsverbetering naar Stadsbehoud.

Het programma Stadsbehoud gaat over de instandhoudingsopgave om de kwaliteit van de openbare ruimte te borgen. Het programma Stadsverbetering kent een focus op het samen met opdrachtgevers en stadsdelen uitwerken van plannen voor verbeteringen in de openbare ruimte. Binnen V&OR doorlopen sinds 2022 de programma's Stadsbehoud en Stadsverbetering een geïntegreerd bestedingsvoorstelproces.

Doelstelling en centrale vraag
Doelstelling: Om te komen tot budgettaire voorstellen voor de wethouder en het college, waarin nieuwe projecten worden getemporiseerd en het accent is verschoven naar projecten met een onderhoudscomponent (de focus van stadsverbetering naar stadsbehoud), volgt de afdeling V&OR een besluitvormingsproces stadsverbetering en stadsbehoud.

Het doel van deze audit is te bepalen of het besluitvormingsproces bij stakeholders leidt tot het verkrijgen van voldoende inzicht in de opgaven en afwegingen die spelen binnen de programma's Stadsverbetering en Stadsbehoud, met betrekking tot de verschoven focus van Stadsverbetering naar Stadsbehoud.

De centrale auditvraag luidt: In hoeverre leidt het besluitvormingsproces stadsverbetering - stadsbehoud bij de belangrijkste stakeholders tot het verkrijgen van voldoende inzicht in de opgaven en afwegingen die spelen binnen de programma's Stadsverbetering en Stadsbehoud, met betrekking tot de verschoven focus van Stadsverbetering naar Stadsbehoud?

Met het besluitvormingsproces bedoelen we het proces met betrekking tot het geïntegreerde bestedingsvoorstel voor de programma's Stadsverbetering en Stadsbehoud bij directie V&OR.

Conclusie
Het antwoord op de centrale vraag is dat het besluitvormingsproces om het accent te verleggen van stadsverbetering naar stadsbehoud volop in ontwikkeling is en gaandeweg de stakeholders beter informeert en betrekt, maar nog niet alle partijen vinden zich voldoende gehoord.

In theorie is het eenvoudig om het accent te verleggen van stadsverbetering naar stadsbehoud:

- Allereerst verschuif je de budgetten, meer geld naar stadsbehoud, minder naar stadsverbetering. Dit is de afgelopen twee jaar ook gebeurd;
- Vervolgens monitor je op juiste toepassing van de spelregels omtrent de toegestane besteding. Hiervoor is de USTOR systematiek ontwikkeld die nu geïmplementeerd wordt;
- Tegelijkertijd optimaliseer je de organisatie (qua capaciteit, budget, taken en bevoegdheden) om de transitie vorm te geven. Hier worden nu stappen in gezet.

Maar tegelijkertijd zien we in de praktijk allerlei complicaties optreden, waardoor 'het leggen van de puzzel' complex wordt en weinig ruimte lijkt over te laten voor wijzigingen in het uiteindelijke bestedingsvoorstel:

- Capaciteit voor daadwerkelijke uitvoering, zowel binnen de gemeentelijke organisaties als bij externe partijen, is vaak onvoldoende beschikbaar;

- Wensen en eisen van/aan bewoners, politieke functionarissen (lokaal én stedelijk) en partner organisaties (bv Liander, Waternet) zijn geregeld met elkaar strijdig;
- Het afwegingskader dat is opgesteld in het verlengde van de implementatie van de USTOR-systematiek is nog in beweging, de zienswijze over een evenwichtige toepassing van USTOR en het afwegingskader is nog punt van discussie;
- Achterstalligheid is een complex probleem;
- Het opstellen van realistische scenario's waar bijvoorbeeld "de wethouder" nog beredeneerde keuzes kan maken staat nog in de kinderschoenen.

Onze aanbevelingen zijn gebaseerd op onze observatie dat er de afgelopen twee jaar al veel in gang is gezet en dat er duidelijk sprake is van een continu lerend en zich verbeterend proces:

- Het proces om te komen tot een bestedingsvoorstel moet een zekere flexibiliteit (blijven) houden om te kunnen reageren op actuele inzichten, maar het is goed om een aantal duidelijke, vaste momenten te creëren waarop partijen hun zaken kunnen inbrengen;
- Geef de beweging van stadsverbetering naar stadsbehoud de tijd en ruimte om zich verder te ontwikkelen.

Bevindingen

1. Het geïntegreerde bestedingsvoorstel voldoet (nog) niet volledig aan de verwachtingen van alle belangrijke stakeholders.	Prio 2
2. Realisatiekracht, zowel intern als bij externe partijen is een flessenhals bij de realisatie van het bestedingsvoorstel.	Prio 2
3. Achterstalligheid is nog niet voor alle assets goed in beeld.	Prio 2
4. Bestuurders zien door de invoering van USTOR het 'opplussen van onderhoud' als de meest eenvoudige manier om iets aan stadsverbetering te kunnen doen.	Prio 2
5. Uitvoering van projecten conform USTOR is lastig als er in het verleden participatietrajecten zijn geweest.	Prio 2
6. De benodigde capaciteit bij Stedelijk Beheer blijft achter om de gewenste verschuiving van stadsverbetering naar stadsbehoud adequaat te ondersteunen.	Prio 2
7. De uitwerking van USTOR in de praktijk moet nog duidelijker gecommuniceerd worden naar stakeholders.	Prio 3

Tabel 1. Prioriteit 1: Zeer belangrijk, grote impact, urgent, opvolging direct vereist (kleur: rood); Prioriteit 2: Belangrijk, gemiddelde impact, minder urgent, opvolging nodig (kleur: oranje); Prioriteit 3: Aandacht nodig, beperkte impact, niet urgent, opvolging niet noodzakelijk wel aanbevolen (kleur: groen).

De bevindingen zijn nader uitgewerkt in Hoofdstuk 2.

Aanbevelingen

1. Verder doorontwikkelen van de scope en governance om de 'schuif' van stadsverbetering naar stadsbehoud plaats te laten vinden.
2. Neem realisatiekracht als factor mee in het geïntegreerde bestedingsvoorstel.
3. Ga door met het in beeld brengen van achterstalligheid.
4. Blijf actief de doelstellingen en mogelijkheden van USTOR uitdragen.
5. USTOR en participatie gaan slecht samen; dit moet in een vroeg stadium aan stakeholders duidelijk worden gemaakt.
6. Houdt blijvend aandacht voor de impact op de organisatieonderdelen die betrokken zijn bij de 'schuif'.
7. Communiceer dat de implementatie van USTOR en het prioriteringskader nog volop in ontwikkeling zijn

2 Observaties, bevindingen en aanbevelingen

Observatie 2.1: V&OR voortvarend aan de slag met de beweging van Stadsverbetering naar Stadsbehoud (de inzet en gedrevenheid van het team verdient lof)

Observatie

In het coalitieakkoord 2022-2026 staat opgenomen dat het college een impuls gaat geven aan het onderhoud van de bestaande stad. We hebben geconstateerd dat V&OR zeer voortvarend en gedreven met deze opdracht aan de slag is gegaan.

Concrete voorbeelden die we kunnen benoemen: (het toewerken naar) een geïntegreerd bestedingsvoorstel voor Stadsbehoud en Stadsverbetering, het organiseren van verkennende gesprekken en sleutelgesprekken, implementatie van USTOR, discussie over wel/niet plussen, ontwikkeling van het prioriteringskader A t/m C.

Voorheen gingen de afdelingen Stadsbehoud en Stadsverbetering ieder zelfstandig over hun eigen programmering. Om tot een geïntegreerd bestedingsvoorstel te komen die recht doet aan de opdracht uit het coalitieakkoord is organisatorisch een grote stap. Afgelopen jaar is geconstateerd dat voor zo'n geïntegreerd voorstel ook de mate van achterstalligheid beter in beeld gebracht moest worden. Daarnaast is er samenhang met investeringen. Dit maakt het tot een complex proces, dat voor belanghebbenden buiten V&OR lastig te doorgronden is.

We hebben eveneens vastgesteld dat V&OR het besluitvormingsproces heeft doorontwikkeld ten opzichte van de eerste keer dat het proces werd doorlopen. Zo is er dit jaar meer tijd genomen om de onderhoudsopgave in kaart te brengen, achterstalligheid van het onderhoud wordt in beeld gebracht en het afwegingskader (A t/m C) is verder doorontwikkeld in samenwerking met Kennis en Kaders.

Observatie 2.2: Inkaderende werking USTOR is zichtbaar

Observatie

In het verleden kon een simpel onderhoudsproject uitgroeien tot een volwaardige herinrichting als gevolg van alle (politiek-bestuurlijke) wensen. Of er kon een herinrichting worden gestart op plaatsen waar de straten er nog prima bij lagen, terwijl er elders wel achterstalligheid bestond maar niet werd aangepakt. We stellen vast dat USTOR op dit vlak een beperkende en inkaderende werking heeft.

Een concreet voorbeeld hiervan is Project Noord-Jordaan: In samenhang met de bouw van de Singelgrachtgarage heeft in de Frederik Hendrikbuurt een volledige en grootschalige herinrichting plaatsgevonden (dat kon omdat de besluitvorming plaats heeft gevonden in het pre-USTOR tijdperk).

Aan de overzijde van de Singel, Noord-Jordaan, is uiteindelijk door de invoering van USTOR veel minder omvangrijk ingegrepen: de voorgenomen stadsverbeteringsmaatregelen in het kader van een herinrichting zijn afgeschaald en tot een minimum beperkt, zodat er zo weinig mogelijk sprake is geweest van materiaal- en kapitaalvernietiging. Veel blijft bij het oude, en dat resoneert met de kerngedachte van USTOR: als een asset onderhoud technisch nog goed is, kom je er verder niet aan. In dit project is het laten verdwijnen van parkeerplaatsen niet aangegrepen om tot een bredere herinrichting te komen.

Bevinding 2.1. Geïntegreerde bestedingsvoorstel voor de programma's Stadsverbetering en Stadsbehoud	PRIO 2

Bevinding	Het geïntegreerde bestedingsvoorstel voor de programma's Stadsverbetering en Stadsbehoud voldoet niet volledig aan de verwachtingen van alle belangrijke stakeholders. Concrete voorbeelden: - In de huidige opzet van het proces kwam de stap tot het verkrijgen van periodiek controleadvies naar de mening van DMC-control niet goed tot zijn recht. - Er zijn signalen dat de stadsdelen in de huidige opzet van het proces vinden dat ze onvoldoende tijdig geïnformeerd/op de hoogte gehouden worden over de uitkomsten van de prioritering van projecten richting de Voorjaarsnota. Het proces om te komen tot het geïntegreerde bestedingsvoorstel is een complexe puzzel. Deze complexiteit heeft als onbedoeld gevolg dat als de puzzel eenmaal is gelegd door V&OR er weinig ruimte meer is voor aanpassingen/wijzigingen. [iets wat vooral het Bestuur natuurlijk wel wil: haar taak is om te kiezen]
Risico	Het risico is dat er in de huidige opzet van het proces niet afdoende ruimte is voor tijdige tegenspraak, onafhankelijk advies en/of politiek bestuurlijke keuzevorming. Het is van belang procesmatig te borgen dat er genoeg momenten zijn om afwegingen en keuzes te kunnen maken hoe de beschikbare middelen te verdelen over verbetering en onderhoud en wat die verdeling dan concreet betekent.
Oorzaak	V&OR is zeer voortvarend met de opdracht tot de beweging van Stadsverbetering naar Stadsbehoud aan de slag gegaan. Het proces om te komen tot een voorstel is onder tijdsdruk tot stand gekomen. Het proces is nog volop in ontwikkeling aan de hand van opgedane ervaringen.

Aanbeveling	Gezien de omvang van de budgetten voor Stadsbehoud en Stadsverbetering, het aantal stakeholders en de benodigde bestuurlijke afstemming op verschillende plaatsen in de organisatie is het van belang dat er een beschreven proces wordt uitgewerkt met daarin de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de bij het besluitvormingsproces betrokken stakeholders. Zaken als output (producten), momenten van bestuurlijke afstemming, momenten van meenemen Control-advies, informeren stadsdelen etc., dienen hierin ook te worden gespecificeerd.

Bevinding 2.2. Realisatiekracht	PRIO 2

Bevinding	De plannen vanuit het geïntegreerde bestedingsvoorstel voor de programma's Stadsverbetering kunnen niet altijd volledig worden uitgevoerd als gevolg van een beperkte realisatiekracht. Om die reden voldoet het geïntegreerde bestedingsvoorstel dat de uitkomst is van het jaarlijks terugkerend (besluitvorming-)proces niet altijd aan de gewekte verwachtingen bij stakeholders. Stadsbehoud realiseert overigens jaarlijks wel bijna 100% van haar begroting, maar geeft aan dat bij een acute toename van middelen ook daar de realisatiegraad in gevaar komt. Concreet voorbeeld: In stadsdeel Noord vond het afgelopen jaar maar op 30% van de budgetten die worden aangevraagd voor Stadsverbetering ook daadwerkelijke realisatie plaats. Het jaar ervoor gaf eenzelfde beeld. Projecten die vallen binnen Groeiende Stad zijn bijvoorbeeld lastig uitvoerbaar. Er blijven hier dus stelselmatig financiële middelen over omdat men in het stadsdeel meer wil dan gerealiseerd kan worden.
Risico	Een beperkte realisatiekracht kan leiden tot een situatie waarin gereserveerde financiële middelen niet kunnen worden ingezet. Er zijn dan met betrekking tot het realiseren van (maatschappelijke) doelen verwachtingen gewekt, maar stakeholders zien feitelijk niets gebeuren.
Oorzaak	De oorzaak is voor een belangrijk deel gelegen in het feit dat V&OR niet afdoende medewerkers beschikbaar krijgt voor de uitvoering van de projecten zoals opgenomen in het geïntegreerde bestedingsvoorstel. Het Ingenieursbureau en directie Grond en Ontwikkeling hebben geen capaciteit beschikbaar én als die er wel is komt het voor dat hun teams eigenlijk liever in de uitdagende binnenstad aan de slag willen. Ook een externe partij zoals Liander meldt dat ze beperkte capaciteit hebben: zaken die nu worden geprogrammeerd zijn op zijn vroegst over twee jaar aan de beurt.

	Maar niet alleen capaciteit is een factor die de realisatiekracht beïnvloed, ook zaken als mislukte aanbestedingen, het niet halen van de planning of tegenvallers bij de uitvoering spelen een rol.
Aanbeveling	Realisatiekracht dient als factor te worden meegenomen in het geïntegreerde bestedingsvoorstel. Bij het opstellen van het geïntegreerde bestedingsvoorstel dient planningsoptimisme ook als bestanddeel te worden meegenomen. In hoeverre zijn onze plannen uitvoerbaar? Hiermee wordt de oorzaak van het probleem niet weggenomen, maar wordt wel rekening gehouden met de impact.

Bevinding 2.3. Achterstalligheid	PRIO 2

Bevinding	Achterstalligheid is nog niet voor alle assets binnen de gemeente Amsterdam goed in beeld. Bij de assets van Stedelijk Beheer is er bij Verhardingen, Groen, Tunnels en (voor zover bekend) Civiele Constructies sprake van achterstallig onderhoud. Daarnaast heeft de asset Spelen en Straatmeubilair te maken met veranderende wetgeving waardoor de speelbadjes niet meer voldoen. Dit is formeel geen achterstallig onderhoud maar zorgt wel voor een acute groei van de werkvoorraad van deze asset. Bij de asset Water geldt dat deze in oprichting is en dat niet het gehele areaal in beeld is. Bij de overige assets geldt dat er op dit moment geen sprake is van achterstalligheid. Daarnaast is de achterstalligheid bij Waternet niet in beeld (gebracht). Hier kan later nog een opgave vandaan komen.
Risico	In een situatie waarin geen volledig zicht is op achterstalligheid over de assets heen zal de totale omvang van de onderhoudsopgave groter blijken dan de gemeente had verwacht. Dit kan impact hebben op keuzes die moeten worden gemaakt in het kader van het geïntegreerde bestedingsvoorstel voor de programma's Stadsverbetering en Stadsbehoud bij directie V&OR.
Oorzaak	Bij de asset Civiel is veel van de kwaliteit van de onderhoudsstaat aan de buitenkant niet te zien. Soms zit het in constructies/installaties, soms zit het ondergronds. Het in kaart brengen van achterstalligheid vergt hier dus meer dan een visuele inspectie. Er komen 600 bruggen vanuit het Programma Bruggen en Kades weer terug in het reguliere beheer bij SB. Dit leidt tot een hernieuwde onderhoudsopgave voor Stedelijk Beheer omdat men ervan uitging dat de brug volledig vervangen zou worden. Omdat ze in scope waren van het Programma Bruggen en Kades is er in 2019 gestopt met de reguliere inspectiemethodiek.

	Andere oorzaken zijn: introductie nieuwe asset Water, nieuw areaal (Amsterdamse Bos, Weesp), data vanuit de stadsdelen niet altijd op orde.
Aanbeveling	Ga door met het in beeld brengen van de achterstalligheid bij met name de assets Groen en Civiel. Houdt hierbij ook rekening met het feit dat bij een inspectie vandaag mogelijke achterstalligheid in de toekomst niet ontdekt wordt (of kan worden, want de staat van het areaal wordt ook beïnvloed door bijvoorbeeld het weer (veel regen of juist langdurige droogte). In aanvulling; als het gaat om het goed inregelen van onderhoudsbudgetten heeft V&OR meer baat bij structurele middelen dan het incidenteel verkrijgen van een grote som geld omdat achterstalligheid is gekwantificeerd tot een totaalbedrag. De gemeente kan zo'n impuls van middelen niet in één keer wegzetten i.v.m. beperkte realisatiekracht. Ter overweging: In Amsterdam is afgesproken dat de openbare ruimte wordt beheerd op onderhoudsniveau 'sober'. Als deze richtlijn wordt overschreden is er sprake van 'achterstalligheid'. In het memo "inzichtelijk maken van Achterstallig Onderhoud" worden per asset drie vragen gesteld met betrekking tot dit achterstallig onderhoud: wat zijn de risico's (van het achterstallig onderhoud) voor de gebruikers van de stad (bewoners, ondernemers en bezoekers)? Wat zijn de consequenties voor de bereikbaarheid? En Is er sprake van kapitaalvernietiging als de achterstalligheid niet direct wordt opgelost. In de huidige situatie waarin er meer achterstalligheid is dan capaciteit en middelen zijn deze vragen goede hulpmiddelen om tot een prioritering te komen.

Bevinding 2.4. USTOR in de praktijk: afvinklijst	PRIO 2

Bevinding	USTOR wordt door sommige betrokken bestuurders ingezet om ‘standaard’ plussen te realiseren. Sinds de implementatie van USTOR komen er vanuit politiek bestuurlijke hoek verzoeken richting Stadsbehoud om plussen te realiseren, soms zelfs als de onderhoudswerkzaamheden al zijn begonnen. Er kunnen hokjes voor verbeteringen worden aangevinkt (vergroenen, parkeren opheffen etc.) maar het is niet de bedoeling dat dat standaard gebeurt. In de praktijk doen bestuurders dit vaak wel; men ziet het als een afvink-/boodschappenlijstje. Een voorbeeld hiervan zijn de werkzaamheden in de Architectenbuurt: Bij de Architectenbuurt was er technische noodzaak tot onderhoud van verhardingen (asfalt). In het project werd ook de mogelijkheid tot ‘plussen’ gebruikt de wens van het Bestuur te honoreren om het groen mee te nemen, onder andere door een aantal parkeervakken op te heffen.
Risico	Als men binnen Stadsbehoud druk ervaart om méér te doen aan stadsverbetering is het houden van de focus op de onderhoudsopgave een uitdaging. De complexiteit van onderhoudsprojecten wordt groter, waardoor de slagvaardigheid afneemt: het duurt langer voor onderhoudsprojecten starten en de doorlooptijden nemen toe.
Oorzaak	Als gevolg van de implementatie van USTOR is het ‘opplussen van onderhoud’ de meest eenvoudige manier om iets aan stadsverbetering te kunnen doen.
Aanbeveling	Ga door met de implementatie van USTOR want de methodiek lijkt het disproportioneel opplussen van eenvoudig onderhoud af te remmen. Heb bij de verdere uitrol extra aandacht voor het managen van de verwachtingen bij de stakeholders door voorlichting sessies (roadshows) waarbij praktijkvoorbeelden van wat wel en niet mogelijk is aan de orde komen.

Bevinding 2.5. USTOR in de praktijk: participatie	PRIO 2

Bevinding	Het uitvoeren van projecten conform USTOR is moeilijker als er al eerder buurtparticipatietrajecten zijn georganiseerd en in het verlengde daarvan ontwerpen zijn uitgewerkt. Met name Bestuurders komen in het nauw als vervolgens de projecten worden versoberd of niet doorgaan. Concrete voorbeelden: Plein 40-45: Voor dit project – gestart in het pre-USTOR tijdperk - is er uitgebreide buurtparticipatie en inspraak georganiseerd waardoor er verwachtingen door buurtbewoners in stadsdeel Nieuw-West zijn ontstaan. Mede door politiek bestuurlijke druk vanuit het dagelijks bestuur van het stadsdeel staat er momenteel een herinrichting van 9 mln. opgenomen in de plannen terwijl er volgens Stadsbehoud op het plein nauwelijks een onderhoudsopgave bestaat. Van der Helst plein: De buurt heeft geparticipeerd in het nadenken over het verbeteren van het Van der Helst plein in de Pijp. Vervolgens heeft een extern bureau een ontwerp gemaakt waarmee een groot deel van het budget (1 ton) op was. De gemeente heeft vervolgens aangegeven alleen te gaan werken aan onderhoud, terwijl er wel allerlei verwachtingen waren geschept. De bestuurder is nu in overleg met de buurt daarover. Tot die discussie is afgerond kan Stedelijk Beheer nog niet aan de slag op het plein om het reguliere onderhoud uit te voeren.
Risico	Het risico bestaat dat het voor de gemeente Amsterdam hierdoor moeilijker is om haar in het coalitieakkoord afgesproken maatschappelijke doel te bereiken om een impuls geven aan het onderhoud van de bestaande stad.
Oorzaak	Het college heeft een participatiedoelstelling. Binnen Stadsbehoud geeft men aan dat er momenteel op gebiedsniveau door de gemeente dan ook veel input opgehaald is bij bewoners en bedrijven over de inrichting van

	de openbare ruimte. Betrokkenen binnen V&OR ervaren het als problematisch als hier vervolgens geen financiële middelen aan zijn gekoppeld. Inspraak leidt tot verwachtingen; Bestuurders komen hierdoor onder druk te staan om aan de richting burgers gewekte verwachtingen te voldoen. Dan is het vervolgens erg ingewikkeld om als gemeente toe te moeten lichten dat er alleen onderhoud gaat plaatsvinden.
Aanbeveling	Binnen USTOR past uitgebreid participeren niet. Dit moet in een vroeg stadium van een project duidelijk zijn. Het is aan de projectteams samen met de stadsdeelorganisatie om door goed omgevingsmanagement die duidelijkheid aan de bewoners te geven.

Bevinding 2.6. Beweging van Stadsverbetering naar Stadsbehoud: organisatorische impact	PRIO 2

Bevinding	De verschuiving van Stadsverbetering naar Stadsbehoud zal organisatorische impact op de afdeling Stedelijk Beheer hebben. De afdeling is momenteel nog onvoldoende ingesteld op de (aankomende) veranderingen. Capaciteit: Voor de huidige werkvoorraad binnen Stedelijk Beheer is de capaciteit bij V&OR krap en bij het IB onvoldoende beschikbaar. Daardoor staat het huidige uitvoeringsprogramma onder druk. Het overhevelen van projecten van Stadsverbetering naar Stadsbehoud leidt tot extra belasting/capaciteitsvraag voor de regievoerders (opdrachtgevers) en het IB. Eisen aan de onderhoudsprogrammering: De rol voor Stedelijk Beheer is veranderd en daarmee nieuw; onderhoud is nu leidend. Om die reden brengt SB de onderhoudsbehoefte in de stad nu meer proactief in kaart, inclusief informatie over waar er binnen onderhoudsprojecten verbetermaatregelen meegenomen kunnen/dienen te worden. Hiervoor zijn inmiddels bij Stadsbehoud bijvoorbeeld extra programmeurs aangenomen.
Risico	Als de organisatie niet meebeweegt bestaat het risico dat het voor de gemeente Amsterdam moeilijker is om haar in het coalitieakkoord afgesproken maatschappelijke doel te bereiken om een impuls geven aan het onderhoud van de bestaande stad.
Oorzaak	De implementatie van USTOR zorgt voor een meer centrale rol voor Stedelijk Beheer omdat de onderhoudsopgave nu leidend is.
Aanbeveling	Het is van belang rekening te houden met de impact die het willen bereiken van een nieuwe maatschappelijke doelstelling met zich meebrengt op het samenspel (governance) van de organisatieonderdelen van de Stadsverbetering en Stadsbehoud organisatie. Momenteel is de achterblijvende capaciteit bij Stedelijk Beheer een knelpunt.

Bevinding 2.7. Beweging van Stadsverbetering naar Stadsbehoud: Uitwerking USTOR en prioriteringsleidraad	PRIO 3

Bevinding

We constateren dat de implementatie van USTOR leidt tot onbegrip en soms tot onterechte aannames bij sommige stakeholders binnen de gemeente; zoals betrokkenen binnen de stadsdelen en ambtelijk opdrachtgevers.

Concrete voorbeelden:

- Er zijn stakeholders die denken dat door USTOR er voor sommige mobiliteits-/verkeersveiligheidsprojecten binnen de huidige richtlijnen geen grondslag meer is om ze te doen, terwijl ze verkeerstechnisch noodzakelijk zijn:
- Op de Prins Hendrikkade zijn twee dodelijke ongevallen gebeurd. Volgens de betrokkenen dien je voor een oplossing een breed pakket aan stadsverbetermaatregelen toe te passen (asfalt, snelheden etc.). Project Oostelijke Prins Hendrikkade is discutabel geworden in verband met de USTOR-werkwijze. Bij betrokkenen bestaat de vraag of de gemeente daarmee geen grote risico's loopt.
- In Nieuw-West bestaan er een aantal plekken (Pieter Callandlaan, Lelylaan) waar het verkeer hoge snelheden kan bereiken, er geen onderhoud nodig is, maar waar het wel erg belangrijk is om iets te doen aan het verbeteren van de verkeersveiligheid.

- Aardgasvrij maken is een ambitie van de gemeente Amsterdam en heeft niet alleen impact op woningen, maar zeker ook op de openbare ruimte. Er zijn wijken waarin woningcorporaties druk bezig zijn met het aardgasvrij maken en de openbare ruimte moet daarin mee; maar er ligt geen onderhoudsopgave voor die openbare ruimte. Hierdoor zijn de middelen om die ambitie waar te kunnen maken beperkt.

Risico

Er bestaat het risico op afname van het draagvlak voor de USTOR-werkwijze binnen de organisatie.

Oorzaak	USTOR is pas recentelijk geïmplementeerd en dus moet de impact daarvan op de organisatie zich nog uitkristalliseren. Als er verkeersveiligheid risico's zijn dan biedt USTOR wel degelijk ruimte om maatregelen te nemen. Maar uit de door ons opgevangen signalen blijkt dat hier nog beter over gecommuniceerd moet worden.
Aanbeveling	V&OR heeft reeds aangegeven dat het prioriteringskader sowieso nog in ontwikkeling is. We bevelen aan om de doorontwikkeling van het afwegingskader (A t/m C) (eventueel i.s.m. Kennis en Kaders) voort te zetten en deze ook als vaste stap in het uitgewerkte en beschreven proces op te nemen.

Overkoepelende Managementreactie	Met veel belangstelling is de audit "van Stadsverbetering naar Stadsbehoud" gelezen. Het verschil tussen de theoretische accentverlegging en de complexiteit van de praktijk (en dus het uitvoeren van deze accentverlegging) is een observatie die wij herkennen. De aanbevelingen die worden gedaan helpen om deze complexiteit enigszins te ondervangen en het proces verder te ontwikkelen. We hebben deze aanbevelingen dan ook reeds betrokken bij de verbeteringen in het proces om tot de programmering en bestedingsvoorstel voor Stadsverbetering en Stadsbehoud te komen. Daarbij hebben we extra aandacht voor de communicatie naar onze stakeholders, die we meer en beter mee nemen in de kaders, afwegingen en keuzes die leiden tot de programmering en het uiteindelijke bestedingsvoorstel. Het auditrapport helpt ons om scherp te blijven op de te nemen stappen in de doorontwikkeling van "de schuif" van Stadsverbetering naar Stadsbehoud.	Directie V&OR

3 Scope, afspraken en verantwoording werkzaamheden

Scope

Op basis van het auditjaarplan 2023 heeft de afdeling Interne Audit & Beleidsonderzoek een audit uitgevoerd naar het besluitvormingsproces om te komen tot een geïntegreerd bestedingsvoorstel Stadsverbetering – Stadsbehoud. Het onderzoek beperkt zich tot de betrokken medewerkers verantwoordelijk voor het besluitvormingsproces en de schriftelijke vastlegging daarvan, en een aantal van de (andere) stakeholders, zoals stadsdelen, Waternet/Riool, Aardgastransitie, controllers en een bestuursadviseur, welke gesprekspartners zijn in het besluitvormingsproces.
Belangrijk is het uitgangspunt, dat wij niet de *volledigheid*, dus niet 'alle assets' centraal stellen, maar de *werkwijze* rond het besluitvormingsproces.
Het auditteam bepaalt in goed overleg met de auditee wie wel of niet tijdens de uitvoering wordt geïnterviewd. De periode die wij in ons onderzoek betrekken, betreft alleen dit jaar.

Buiten de afbakening/scope

- Achterstallig onderhoud binnen het Programma Bruggen en Kademuren;
- Dagelijks onderhoud uitgevoerd door de directie Stadswerken van het cluster Gebiedsgericht Werken en Stadsbeheer (GWS);
- IT General Controls en Application Controls.

Afspraken

Voor de audit gelden onderstaande afspraken:

Verspreidingskring

Het definitieve rapport wordt gedeeld met de directeur V&OR, de stedelijk directeur van cluster fysiek, de gemeentesecretaris en de concerncontroller als onze (gedelegeerde) opdrachtgever.

De uitkomsten van de audit worden daarnaast in hoofdlijnen opgenomen in de kwartaalrapportage die aan het GMT wordt toegestuurd. Ook delen wij onze definitieve rapporten met ACAM. Indien ACAM daarom verzoekt, wordt aan hen inzage gegeven in ons dossier.

FIC

Zoals aangegeven in de Auditbrief worden de bevindingen door IA&BO overgenomen in het Governance, Risk en Compliance Tool van Gemeente Amsterdam genaamd FullyInControl. Vervolgens dient de auditee de nadere opvolging in dit systeem vast te leggen.

Openbaar maken van rapporten

Het rapport mag door de afdeling Services en Data worden gedeeld aan interne stakeholders van de Gemeente Amsterdam. Het auditrapport wordt 6 maanden na bespreking in het Risk en Audit Comité (RAC) openbaar gemaakt op het internet (open.amsterdam) in het kader van de Wet Open Overheid (WOO). Hierna mag het auditrapport door u ook gedeeld worden met externe stakeholders.

Verantwoording werkzaamheden

IA&BO voert onafhankelijk onderzoek uit binnen de gemeente. Wij hebben deze audit uitgevoerd conform het Audit Charter 2023, welke is ondertekend door onze opdrachtgever, de Gemeentesecretaris. Hierin staat de reikwijdte van onze werkzaamheden en bevoegdheden beschreven. Het Audit Charter 2023 is te vinden op de intranetpagina van IA&BO. Onze werkzaamheden worden uitgevoerd in overeenstemming met de normen van de beroepsgroep voor interne auditors. Dit is het Instituut voor Interne Auditors (IIA). Sinds september 2022 is IA&BO gecertificeerd.