



Beeldkwaliteit Openbare Ruimte gemeente Weert

KEUZE IN SCENARIO'S



Inleiding

In december 2025 en in maart 2026 lopen twee grote onderhoudscontracten af; respectievelijk de concessie en het groenonderhoudscontract. In basis moeten de werkzaamheden uit deze contracten opnieuw worden aanbesteed. De vraag is of er wederom twee contracten komen met dezelfde verdeling van werkzaamheden. De ervaringen met de uitvoering van beide contracten hebben geleid tot een heroverweging. Het doel van de aanbesteding is om de efficiëntie te verhogen en de kwetsbaarheid als opdrachtgever te verkleinen.

De concessie heeft een -te- grote verscheidenheid aan werkzaamheden. Het beheer van de milieustraat (inclusief de daar vrijkomende afvalstromen), het ledigen van de boven- en ondergronds containers (inclusief bijzettingen) en de straatreiniging maken onderdeel uit van dit bestek. Daarnaast zijn er nog een reeks van grotere en kleinere werkzaamheden opgenomen in de huidige concessie. Gebleken is dat dit de efficiëntie van de werkzaamheden niet ten goede komt. Daarnaast is het twijfelachtig of er in de markt voldoende concurrentie is om een contract van dergelijke omvang aan te nemen.

Belangrijk onderdeel van de concessie is de detachering van collega's bij de opdrachtnemer. De positie van de medewerkers na beëindiging van de concessie heeft op dit moment de aandacht. Met alle gedetacheerde collega's worden individuele gesprekken gevoerd over de wensen en mogelijkheden. Dit gaat is samenwerking met HRM. De betreffende wethouder en de Ondernemingsraad worden op de hoogte gehouden. De Raad zal hierover in Q2 van dit jaar worden geïnformeerd.

Het groenonderhoudscontract omvat het onderhoud van de plantsoenen (beplanting en gazon) binnen de bebouwde kom en de onkruidbestrijding op verharding. Op dit moment is het groenonderhoudscontract uitbesteed aan één partij. Het onderhoud aan de bomen en van de bermen zijn uitbesteed in separate contracten. De afhankelijk van één opdrachtnemer voor het groenonderhoud maakt de gemeente kwetsbaar. Dit is in de afgelopen jaren vooral gebleken tijdens de piekperiodes in het groeiseizoen. Daarnaast gaat het om een contract wat qua omvang in de branche als zeer groot wordt aangemerkt. Dat maakt de risico's voor de opdrachtnemer en de kwetsbaarheid van de opdrachtgever groot.

Efficiëntie

Zoals aangegeven is verhoging van de efficiëntie een belangrijk thema bij de nieuwe aanbestedingen. Enerzijds zullen daarom werkzaamheden separaat worden aanbesteed. Het voordeel daarvan is dat de werkzaamheden komen te liggen bij specialisten waar de gemeente rechtstreeks contact mee heeft. De opdrachtnemer doet waar hij goed in is en de opdrachtgever is één op één in contact met de uitvoerende partij.

Anderzijds worden er ook werkzaamheden gecombineerd. Dat vindt plaats in een integraal onderhoudsbestek. Hierin is naast het plantsoenonderhoud en de onkruidbestrijding op verharding ook de straatreiniging opgenomen. Deze werkzaamheden hebben invloed op elkaar en dragen bij aan de beleving van de kwaliteit van het onderhoud.

Een voorbeeld van verhoging van efficiëntie en beleving is de combinatie van straatreiniging en onkruidbestrijding op verharding. Het borstelen van onkruid en het vegen van de verharding wordt gecombineerd. Eenzelfde voorbeeld is straatreiniging en bladruimen. Nu is dat belegd in twee contracten. Het komt voor dat de aannemers soms niet en soms heel snel achter elkaar de werkzaamheden in een straat of wijk uitvoeren.

Kadering

Het onderhoud in de openbare ruimte is complex. Het omvat veel disciplines, zoals groen, wegen, bewegwijzering, borden, bomen, verlichting et cetera. Daarnaast zijn er veel verschillende eigenaren

zoals Rijk, Provincie, Waterschap, Gemeente, woningbouwverenigingen, ontwikkelaars, vervoerders et cetera. Zij hebben allemaal invloed op hoe de openbare ruimte wordt ervaren.

In dit voorstel gaat het alleen over de eigendommen van de gemeente. In het bijzonder het onderhoud van en aan:

- Groenvoorzieningen binnen de bebouwde kom, exclusief bomen, bermen,
- Papierbakken en banken,
- Onkruidbestrijding op verharding,
- Straatreiniging.

Beeldkwaliteitsniveau

Voor het opstellen van de contracten is het van belang om een Beeldkwaliteitsniveau vast te stellen. De Raad stelt dit Beeldkwaliteitsniveau vast. Veel hangt af van hoe de openbare ruimte wordt ervaren en de financiële middelen die daarvoor benodigd zijn. In deze notitie wordt hierop ingegaan.

Ter voorbereiding van de keuze voor het Beeldkwaliteitsniveau is de Raad in 2024 op twee momenten meegenomen. Op 12 april is een eerste voorlichtingsbijeenkomst geweest in de vorm van een groensafari. De thema's waren: de aanstaande aanbestedingen, de vervangingsinvesteringen en de beleving van kwaliteit is geïntroduceerd. De tweede voorlichtingsbijeenkomst is geweest op 4 oktober. Ook hier is een groensafari gehouden. De thema's waren: de verschillende soorten van kwaliteit en financiën.

Relatie tussen Beeldkwaliteit en Technische kwaliteit

In het onderhoud en beheer van de openbare ruimte worden de begrippen beeldkwaliteit en technische kwaliteit vaak gehanteerd. Deze termen beschrijven verschillende aspecten van het onderhoudsniveau en de staat van objecten en groenvoorzieningen. Hieronder worden beide begrippen uitgelegd, inclusief hun onderlinge relatie en praktische voorbeelden.

Beeldkwaliteit

Beeldkwaliteit heeft betrekking op het dagelijks onderhoud. Het is een manier om de kwaliteit van de openbare ruimte zichtbaar te maken. Het vormt een objectieve en eenduidige manier om te beschrijven en vast te stellen hoe de openbare ruimte eruitziet. In plaats van te sturen op onderhoudsfrequentie worden er afspraken gemaakt met de uitvoerende partij over de beeldkwaliteit.

Beeldkwaliteit wordt beschreven in de CROW Kwaliteitscatalogus Openbare Ruimte (KOR) en vastgelegd in verschillende niveaus. De volgende Beeldkwaliteitsniveaus worden onderscheiden: A+ (zeer hoog), A (hoog), B (basis), C (laag), D (zeer laag). De KOR biedt normatieve richtlijnen die de gewenste uitstraling per kwaliteitsniveau beschrijven.

Neem als voorbeeld gazon. In de KOR wordt per niveau (A+, A, B, C en D) aangegeven hoe hoog het gras mag zijn voor en na het maaien. Bij Beeldkwaliteitsniveau A mag het gras niet korter zijn dan 20 mm en niet langer dan 50 mm. Bij Beeldkwaliteitsniveau B is dat tussen de 20 en de 70 mm. Een ander voorbeeld is het onkruid in opgaande beplanting. Daar mag bij Beeldkwaliteitsniveau A maximaal 20% van 100 m² bedekt zijn met onkruid. Er mogen per 100 m² niet meer dan 10 stuks onkruid staan hoger dan 30 cm en er mag nergens onkruid voorkomen hoger dan 75 cm. Bij Beeldkwaliteitsniveau B is het 30% van 100 m² en niet meer dan 20 stuks onkruid hoger dan 30 cm. Ook hier mag geen onkruid hoger dan 75 cm in de vakken staan.

Beeldkwaliteit vangt situaties in beelden, zoals hieronder te zien in figuur 1: Beeldmeetlat Groenbeplanting-zwerfafval grof.

Groen-beplanting	zwerfafval grof			
A+	A	B	C	D
				
Er ligt geen grof zwerfafval.	Er ligt weinig grof zwerfafval.	Er ligt in beperkte mate grof zwerfafval.	Er ligt redelijk veel grof zwerfafval.	Er ligt veel grof zwerfafval.
zwerfafval grof (> 10 cm) 0 stuks per 100 m ²	zwerfafval grof (> 10 cm) ≤ 3 stuks per 100 m ²	zwerfafval grof (> 10 cm) ≤ 10 stuks per 100 m ²	zwerfafval grof (> 10 cm) ≤ 25 stuks per 100 m ²	zwerfafval grof (> 10 cm) > 25 stuks per 100 m ²
Meetinstructie: Zwerfafval fijn en grof				

Bron: CROW Kwaliteitscatalogus Openbare Ruimte 2023

Figuur 1: Beeldmaatlat Groen-beplanting-zwerfafval grof

Technische kwaliteit

Technische kwaliteit betreft de structurele staat, functionaliteit en algehele conditie van objecten in de openbare ruimte. Het gaat om de fysieke en technische eigenschappen van een object, die minder direct zichtbaar zijn maar essentieel voor de veiligheid, functionaliteit en levensduur. De beoordeling van technische kwaliteit gebeurt aan de hand van technische criteria, zoals slijtage, stabiliteit en levensduur. Een als technisch goed gekwalificeerde grasmat heeft een gezonde bodemstructuur, een stevig wortelgestel en voldoende voedingsstoffen.

Beleving

Hoewel Beeldkwaliteit en Technische Kwaliteit verschillende aspecten van onderhoud en beheer beschrijven, zijn ze nauw met elkaar verbonden. Hieronder toegelicht aan de hand van twee voorbeelden:

Hoge Beeldkwaliteit, lagere Technische Kwaliteit:

Het gazon (figuur 2) en de beplanting (figuur 3) hebben een Beeldkwaliteitsniveau A; het gras is tussen de 20 en 50 mm hoog. Op basis van dit hoge Beeldkwaliteitsniveau is het te verwachten dat dit grasveld een hoge belevingswaarde heeft. De Technische Kwaliteit is een B/C-niveau. Dat wordt veroorzaakt door de ongelijke ligging, de vele open plekken en de grote hoeveelheid onkruid. Ondanks het hoge Beeldkwaliteitsniveau zorgt de lage Technische kwaliteit voor een negatieve belevingswaarde.

Voor de beplanting geldt een vergelijkbare situatie. De oppervlakte is erg ongelijk, de beplanting heeft een slechte ontwikkeling; er is sprake van slijtage. Ondanks het feit dat er minder dan 10 stuks onkruid staat van 30 cm en de bedekking minder is dan 10% per 100 m² is de indruk (beleving) van dit vak negatief.



Figuur 2: Gazon
Technische Kwaliteit B/C
Beeldkwaliteit A



Figuur 3: Beplanting
Technische Kwaliteit B/C
Beeldkwaliteit A

Hoge Technische Kwaliteit, lagere Beeldkwaliteit:

Het gazon (figuur 4) en de beplanting (figuur 5) hebben een Beeldkwaliteitsniveau B. Het gras is hoger dan de bij A geëiste 50 mm, maar lager dan 70 mm. De beplanting heeft meer dan 10 onkruiden hoger dan 30 cm en, minder zichtbaar op de foto, meer dan 10% van de oppervlakte is begroeid met onkruid. Toch is de beleving niet negatief. Dat heeft te maken met de Technische Kwaliteit. Het gazon is vitaal (gesloten mat met weinig onkruid) en de oppervlakte is egaal. In het geval van de beplanting is deze vitaal en levenskrachtig. De vakken en ondergrond zijn egaal en zonder kuilen.



Figuur 4: Gazon
Technische Kwaliteit A
Beeldkwaliteit B



Figuur 5: Beplanting
Technische Kwaliteit A
Beeldkwaliteit B

Uit bovenstaande blijkt dat er een verband is tussen Technische kwaliteit en Beeldkwaliteit. Dat verband heeft alles te maken met de beleving van het groen. Als al het onderhoud in de gemeente Weert op een Beeldkwaliteitsniveau A ligt zal de tevredenheid van de inwoners niet per definitie hoog zijn. Dat heeft te maken met een lage Technische Kwaliteit. Van de plantsoenen heeft 40% een Technische kwaliteit van B of lager. Deze cijfers zijn in juni 2024 gedeeld in het Raadsvoorstel voor de vervangingsinvesteringen. Dit houdt in dat bij vaststelling van Beeldkwaliteitsniveau A 40% van de oppervlakte niet conform het gevraagde beeldkwaliteitsniveau kan worden onderhouden. In de volgende paragraaf wordt hierop ingegaan.

Uitvoering onderhoud en beheer

Als in de uitvoering van het onderhoud een Beeldkwaliteitsniveau A gevraagd wordt moet het volgens de RAW-systematiek voor een aannemer mogelijk zijn om dit uit te kunnen voeren. Dat betekent dat de Technische Kwaliteit van de ondergrond dit mogelijk moet maken. Waar dat niet zo is heeft de aannemer recht op vergoeding van de extra te maken kosten.

Voorbeeld

Als voor het gazon een Beeldkwaliteitsniveau A wordt gevraagd mag het gras niet hoger zijn dan 50 mm. Neem een gazon met veel spoorvorming. Als het gras aan de oppervlakte niet lager mag zijn dan 20 mm en de sporen dieper zijn dan 30 mm dan is het gras van onderkant spoor tot bovenkant gazon altijd minimaal 50 mm en dus kan de aannemer ter hoogte van die sporen nooit voldoen aan de gestelde eis. Er is dan altijd extra inzet nodig en dat moet worden vergoed of de sporen moeten eerst worden hersteld.

Dit is een theoretisch geval. Echter bij een gazon met veel spoorvorming of andere oneffenheden is het wel de praktijk en zo zijn er meer voorbeelden te vinden.

Uit de groeninventarisatie die in juni met de Raad is gedeeld blijkt dat ruim 40% van de beplanting en ongeveer 60% van de gazons een redelijk tot zeer slechte conditie heeft (zie tabel 1). De conditie staat hier voor Technische Kwaliteit. Voor die oppervlakte is het niet gewenst een Beeldkwaliteitsniveau A te vragen. Met het vorig en dit jaar beschikbaar gestelde budget zal 10% van het oppervlak openbaar groen in Weert worden vervangen. Dat betekent dat op zijn vroegst over 8 jaren het hele oppervlak openbaar groen in Weert op Beeldkwaliteitsniveau A kan worden onderhouden.

Score	Heesters				Gras en kruiden			
	Veiligheid	Functie	Conditie	Onderhoud	Veiligheid	Functie	Conditie	Onderhoud
Uitstekend	99,7%	71,3%	42,8%	99,0%	99,3%	69,4%	19,6%	99,9%
Goed	0,1%	4,6%	14,9%	0,8%	0,3%	9,5%	21,6%	0,0%
Redelijk	0,0%	13,2%	25,1%	0,1%	0,3%	11,9%	39,5%	0,1%
Matig	0,0%	5,1%	11,4%	0,0%	0,0%	3,9%	13,6%	0,0%
Slecht	0,1%	2,1%	2,5%	0,0%	0,0%	3,1%	4,2%	0,0%
Zeer slecht	0,0%	3,7%	3,3%	0,0%	0,0%	2,4%	1,5%	0,0%

Tabel 1 Overzicht kwaliteit openbaar groen in de gemeente Weert, incl. conditie

Financiën

De aanbesteding van zowel de concessie als het groenonderhoud stamt uit 2015 en is daarmee 10 jaar geleden. Sinds die tijd zijn er veel zaken veranderd. Denk daarbij aan:

- Groei van het areaal
- Krapte op de arbeidsmarkt
- Veranderd klimaat

In 2019 is de concessie aangepast en zijn de financiële gevolgen doorberekend in de begroting. In de tussenrapportage van 2024 zijn de financiële gevolgen van bovenstaande veranderingen inzichtelijk gemaakt en doorberekend in het groencontract. In beide gevallen is weinig rekening gehouden met prijsstijgingen (buiten de standaard indexering) en in het geheel niet met de marktsituatie. Bij aanbestedingen van dit moment is een daling van het aantal inschrijvers te zien en een stijging van de prijs.

Bij groenonderhoud is het weer een belangrijke risicofactor. Sinds de aanbesteding van 2015 is er sprake van meer weerextremen. Dat leidt tot groeipieken en vraagt hiermee ook voor pieken in de inzet van personeel. Personeel wat steeds minder in de uitvoerende beroepen gaat werken. Daarmee loopt het risico van de opdrachtnemer op. Hoger risico en afnemende concurrentie leidt tot verhoging van de inschrijfprijs. In het project Aanbestedingen 2026 (de vernieuwde aanbesteding van de werkzaamheden opgenomen in de concessie en het groenbestek) wordt daar sterk op gelet. Verschillende scenario's worden bekeken en doorgerekend, maar de markt kan niet worden voorspeld. Uit vergelijkbare situaties blijkt dat bij inschrijvingen de markt onvoorspelbaar is.

Beeldkwaliteitsniveau

Het huidige niveau voor het groenonderhoud is een Beeldkwaliteitsniveau B. De afgelopen jaren is de huidige aannemer niet in staat geweest om dit Beeldkwaliteitsniveau het hele jaar door rond te halen. Die situaties leiden tot een toename van meldingen, vooral in het groeiseizoen (april t/m september). Niet alle meldingen zijn terecht. Gebleken is dat het ook gaat om de beleving zoals eerder in deze bijlage omschreven. Met andere woorden; de Beeldkwaliteit wordt wel gehaald, maar de inwoners ervaren dat niet. De conclusie was dat wat niet goed lijkt (beleving) toch binnen de kaders van het contract valt, en omgekeerd.

Hoe het onderhoud wordt beleefd is afhankelijk van meer dan de Beeldkwaliteit alleen. De vraag is dan ook of de beleving van het groen met een Beeldkwaliteit A het gewenste resultaat op gaat leveren. Naast de huidige Technische Kwaliteit zijn ook de kosten een belangrijke factor. Om te komen tot een goede afweging worden drie scenario's uitgewerkt.

Scenario's

1. Beeldkwaliteitsniveau A voor de gehele openbare ruimte van de gemeente Weert
In dit scenario wordt de gehele openbare ruimte van de gemeente Weert onderhouden op beeldkwaliteitsniveau A.

Beeldkwaliteitsniveau A staat voor een intensief onderhoud. Dit intensieve onderhoud vraagt een hoogfrequente inzet. Dat is arbeidsintensief en legt vooral in het groeiseizoen een hoge druk op de arbeidsmarkt. Het arbeidsintensieve karakter van dit onderhoud heeft een sterk kostenverhogend effect.

Beeldkwaliteitsniveau A wordt traditioneel ervaren als 'netjes' en 'verzorgd'. Het draagt daarmee bij aan een positief imago van de openbare ruimte voor inwoners, bezoekers en toeristen. Dit imago heeft ook effect op investeerders in onder andere winkelgebieden.

Voorwaarde van het kunnen voorschrijven van een Beeldkwaliteitsniveau A is een voldoende Technische Kwaliteit (zoals eerder beschreven). Bij het voorschrijven van een Beeldkwaliteit A voor de hele gemeente Weert moet worden beseft dat de eerste jaren dit niveau niet overal kan worden gehaald.

2. Beeldkwaliteitsniveau B voor de gehele openbare ruimte van de gemeente Weert

In dit scenario wordt de gehele openbare ruimte van de gemeente Weert onderhouden op beeldkwaliteitsniveau B.

Onderhoud op beeldkwaliteitsniveau B biedt de inwoners en gebruikers van de gemeente Weert een basisniveau. Niveau B zorgt voor een functionele en onderhoudsvriendelijke uitstraling zonder te streven naar perfectie. Het voldoet aan de verwachtingen van de meeste inwoners en gebruikers. Beeldkwaliteitsniveau B vraagt minder frequent en intensief onderhoud dan beeldkwaliteitsniveau A, wat leidt tot lagere kosten.

De beleving van de openbare ruimte bij een Beeldkwaliteitsniveau B is zeker niet per definitie slecht of slechter dan bij Beeldkwaliteitsniveau A. Belangrijk hierbij is de beleving. De beleving is mede afhankelijk van de Technische Kwaliteit (zoals eerder beschreven) en de efficiëntie en afstemming van de uitvoering van de onderhoudswerkzaamheden.

3. Een combinatie van Beeldkwaliteitsniveau A en beeldkwaliteitsniveau B.

In dit scenario worden de intensief gebruikte delen van de openbare ruimte (Parels van Weert) onderhouden op Beeldkwaliteit A en de overige delen van de openbare ruimte op Beeldkwaliteitsniveau B.

Dit scenario onderscheidt meer en minder intensief gebruikte delen van de openbare ruimte. De meer intensief gebruikte delen worden met Parels van Weert aangeduid. Deze Parels van Weert worden onderhouden op een Beeldkwaliteitsniveau A. Het gaat om de volgende locaties:

- Centrumgebied en weg naar het station
- Centrumgebieden wijken en kernen
- Stadsparken
- Winkelcentra
- Gemeentelijke begraafplaatsen

In deze locaties zijn verblijf en ontmoeting belangrijke waarden. Dat stimuleert de sociale cohesie en draagt bij aan een leefbare stad. Een hoog Beeldkwaliteitsniveau op deze locaties draagt bij vanuit beleving. Juist omdat deze locaties -meestal- ook een hogere Technische Kwaliteit hebben. Het overige deel van de openbare ruimte wordt in dit scenario onderhouden op een beeldkwaliteitsniveau B.

In dit scenario wordt een balans gevonden tussen het gebruik van de openbare ruimte en de inzet van de financiële middelen. Door te differentiëren in onderhoudsniveaus kunnen financiële middelen efficiënter worden ingezet, terwijl de openbare ruimte als geheel niet inboet aan kwaliteit en functioneel blijft.

Financieel overzicht

In 2026 worden het groenonderhoud, de onkruidbestrijding op verharding en de straatreiniging ondergebracht in één integraal onderhoudsbestek. Wat opvalt is dat met name het scenario 1 sterker in kosten stijgt (€ 1.443.734,- hoger) dan de andere twee scenario's. Dit is op basis van door derden opgestelde directieramingen. De oorzaak ligt met name aan het hoge risico van een beeldbestek bij een Beeldkwaliteitsniveau A. Die risico's zijn in de directieraming meegenomen. De directieraming is opgesteld door een extern adviesbureau en gebaseerd op landelijke normen. Hoe de markt hier uiteindelijk mee om zal gaan is moeilijk te voorspellen. In het markteffect is de inschatting van de risico's door de inschrijver opgenomen, die zowel hoger als lager kunnen uitvallen. Bovendien omvat het markteffect ook kansen die een inschrijver ziet in het werk.

Benodigd budget per scenario	Scenario 1 Beeldkwaliteit A	Scenario 2 Beeldkwaliteit B	Scenario 3 Beeldkwaliteit A/B
A-Integraal onderhoud	€ 4.606.000	€ 3.302.000	€ 3.483.000
Beschikbaar budget			
B-Huidig budget 2026	€ 3.162.266	€ 3.162.266	€ 3.162.266
Het verschil (A-B)			
structureel ten laste van begrotingssaldo	€ 1.443.734	€ 139.734	€ 320.734

Overzicht scenario's

	Scenario 1: Beeldkwaliteit A	Scenario 2: Beeldkwaliteit B	Scenario 3: Combinatie van A- en B -niveau
Aantrekkelijk woon- en leefomgeving	++	+	++
Gebruik van de openbare ruimte	++	+	++
Technische Kwaliteit op niveau brengen	--	+	+
Financiële middelen	--	+	-

In alle scenario's wordt het onderhoud verbeterd, maar het verschil zit in de financiële impact. Gezien de verwachte begrotingsuitdagingen in 2026, is het structurele effect op de meerjarenbegroting de belangrijkste factor geweest bij het maken van een keuze. Daarom gaat de voorkeur uit naar scenario 2, Beeldkwaliteit B.

In dit scenario wordt de onderhoudskwaliteit verbeterd door efficiënter te werken, zonder veel hogere kosten. Dit gebeurt door werkzaamheden te combineren en onder te brengen in een integraal onderhoudscontract. Weert wordt verdeeld in drie gebieden, waarbij elk gebied een eigen aannemer en bestek krijgt. Het bestek is in basis voor alle drie de gebieden hetzelfde, wat zorgt voor uniformiteit in de uitvraag. Deze aanpak vermindert de afhankelijkheid van één partij en spreidt de risico's, wat vooral gunstig is in piekperioden.