

# Het bos achter de boomspiegels

Een onderzoek naar het beleid voor de  
openbare ruimte in Ede (2016-2022)

## Colofon

De Rekenkamercommissie van Ede wil met haar werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in Ede. Rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid staan daarbij voorop. Ook draagt de commissie met haar werkzaamheden bij aan de transparantie van het openbaar bestuur en aan de publieke verantwoording. De werkzaamheden van de commissie bestaan voornamelijk uit het verrichten van evaluatieonderzoek binnen de beleidscyclus en uit het rapporteren daarover. De Rekenkamercommissie doet dit alles vanuit een onafhankelijke positie; de leden van de commissie hebben naast hun rekenkamerwerk geen binding met de bestuurlijke noch met de ambtelijke organisatie. De commissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris.

De huidige samenstelling van de commissie is als volgt:

Leden:

- Michel Bergshoef (voorzitter)
- Corry-Anne van der Tang
- Ine van de Vlierd
- Martijn Bakker
- Harmen Binnema

Secretaris/onderzoeker:

- Hedzer Uulders

Tweede secretaris/onderzoeker:

- Monique Jongenburger

Contactgegevens:

Secretaris/onderzoeker van de Rekenkamercommissie Ede:

Hedzer Uulders

Postbus 9022

6710 HK Ede

## Disclaimer tekst

Bij het samenstellen is de grootst mogelijke zorgvuldigheid nagestreefd. Toch kan de informatie in deze uitgave niet juist of onvolledig zijn. De gemeente Ede is hiervoor niet aansprakelijk. Als u van mening bent dat er beeldmateriaal is gebruikt waarover u het beeldrecht heeft, neem dan contact op met de gemeente Ede via postbus 9022, 6710 HK Ede.

## Copyright

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen, in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt worden in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de gemeente Ede



# Het bos achter de boomspiegels

Een onderzoek naar het beleid voor de openbare ruimte in Ede (2016-2022)

## Wat hebben het beleid en de bezuinigingen van de afgelopen jaren opgeleverd?

- De Visie openbare ruimte (VOR) uit 2016 is onvoldoende vertaald naar beleids- en beheerplannen voor de uitvoering.
- De ambities voor de openbare ruimte kunnen niet worden gerealiseerd met de beschikbare financiële middelen.
- De afgesproken bezuinigingen zijn gehaald.
- De kwaliteit van de openbare ruimte in Ede de afgelopen jaren afgenomen. In Ede centrum is wel het hogere streefniveau bereikt.
- De raad krijgt weinig zicht op de grotere opgaven en richt zich vooral op kleinere onderwerpen, zoals boomspiegels.



## CONCLUSIES

Het beleid mist samenhang, actualiteit en meetbaarheid.

Het beleid is ten dele gemonitord en bijgesteld en niet geëvalueerd.

Het beleid is onvoldoende vertaald naar uitvoeringsplannen en budgetten.

De raadsinformatie schiet tekort. De raad heeft hierdoor weinig grip op de openbare ruimte en focust op kleine opgaven en de korte termijn.

Het is vaak onduidelijk of de doelen van de VOR zijn gerealiseerd.

De bezuinigingen uit 2019 zijn gerealiseerd. De gevolgen lijken beperkt. Maar de kwaliteit van de openbare ruimte was onder streefniveau in 2021.

## EN NU VERDER... AANBEVELINGEN

Raad

### 1 Ambities en mid-delen afstemmen

Zorg dat ambities en middelen met elkaar overeenstemmen. De raad stelt het kwaliteitsniveau voor de openbare ruimte vast. Wijzigingen in dit kwaliteitsniveau hebben gevolgen voor de benodigde middelen en andersom.

### 2 Betrek lange-termijneffecten

Betrek langetermijneffecten bij de besluitvorming over de financiën voor de openbare ruimte. Minder geld op de korte termijn, kan gevolgen hebben voor de langere termijn.

College

### 3 Verbeter de navolgbaarheid

Verbeter de navolgbaarheid van het beleid voor de openbare ruimte. Stel heldere, meetbare en financieel onderbouwde doelen en verbeter de (financiële) informatievoorziening aan de raad.

### 4 Verbeter de uitvoerbaarheid

Verbeter de uitvoerbaarheid van het beleid voor de openbare ruimte. Werk het beleid meteen uit in beleids- en beheerplannen en budgetten om tijdig bij te kunnen sturen.



# Inhoudsopgave

<b>I. Bestuurlijke nota</b>	<b>7</b>
<b>1. Inleiding en vraagstelling</b>	<b>8</b>
<b>2. Kernboodschap</b>	<b>8</b>
<b>3. Conclusies</b>	<b>8</b>
<b>4. Aanbevelingen</b>	<b>10</b>
<b>5. Reactie van het college</b>	<b>12</b>
<b>6. Nawoord van de Rekenkamercommissie</b>	<b>14</b>
<b>II. Nota van bevindingen</b>	<b>15</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>16</b>
1.1 Aanleiding	16
1.2 Doel- en vraagstelling	16
1.3 Aanpak	17
1.4 Leeswijzer	18
<b>2. Openbare ruimte: definitie, normen en kaders en betrokkenen</b>	<b>19</b>
<b>3. Beleid en uitvoering</b>	<b>22</b>
3.1 Beleid openbare ruimte	22
3.1.1 Bestuursakkoorden 2014-heden	22
3.1.2 De Visie Openbare Ruimte	22
3.1.3 Beleids- en beheerplannen	27
3.1.4 Nota onderhoud en vervanging kapitaalgoederen 2017	30
3.1.5 Bezuinigingen en intensiveringen (2016-2022)	32
3.1.5 Beantwoording deelvraag 1	34
3.2 Beleidsuitvoering	35
3.2.1 Beleidsontwikkeling, informatievoorziening, planning en uitvoering binnen de gemeente	36
3.2.2 Uitvoering fysiek onderhoud door derden	38
3.2.3 Inspectie, schouw en toezicht	40
3.2.4 Beantwoording deelvraag 2	41
3.3 Beleidsevaluatie	42
3.3.1 Monitoring en evaluatie	42
3.3.2 Beantwoording deelvraag 3	44
<b>4. Resultaten en effecten van beleid en bezuinigingen</b>	<b>46</b>
4.1 Resultaten van de VOR	46
4.1.1 Doelbereik VOR	46
4.1.2 Beantwoording deelvraag 4	54
4.2 Realisatie van de bezuiniging uit 2019	55
4.2.1 Proces en resultaat van de bezuiniging	56
4.2.2 Beantwoording deelvraag 5	58
4.3 Effect van de bezuiniging uit 2019	59
4.3.1 Incidentele bezuiniging 2020	59
4.3.2 Structurele bezuiniging vanaf 2021	60
4.3.3 Beantwoording deelvraag 6	61

4.4	Effect op het samenwerkbedrijf	62
4.4.1	Uitwerking van de bezuiniging	62
4.4.2	Beantwoording deelvraag 7	63
4.5	Beleving van inwoners	63
4.5.1	Enquêteresultaten	63
4.5.2	Meldingen en claims	66
4.5.3	Beantwoording deelvraag 8	68
<b>5.</b>	<b>Informatievoorziening aan de raad</b>	<b>69</b>
5.1	Wijze van informeren	69
5.1.1	Betrokkenheid van de raad bij beleid en bezuinigingen	69
5.1.2	Beantwoording deelvraag 9	70
5.2	Kwaliteit van de informatie	70
5.2.1	Kwaliteit van beleidsmatige en financiële informatie	70
5.2.2	Beantwoording deelvraag 10	73
<b>6.</b>	<b>Beantwoording hoofdvraag</b>	<b>74</b>
<b>Bijlagen</b>		<b>76</b>
	Bijlage 1: Bestudeerde achtergronddocumenten	76
	Bijlage 2: Geïnterviewde personen	79
	Bijlage 3: Financieel overzicht openbare ruimte	80
	Bijlage 4: Overzicht CROW-beeldmeetlatten in relatie tot bezuinigingen 2019	85
	Bijlage 5: Normenkader	86

## I. Bestuurlijke nota

# 1. Inleiding en vraagstelling

De Rekenkamercommissie Ede heeft onderzoek gedaan naar het gemeentelijke beleid voor de openbare ruimte. Directe aanleiding hiervoor zijn de bezuinigingen die vanaf 2021 zijn doorgevoerd op de openbare ruimte. Daarnaast is het aanzienlijke financiële belang van het beleidsdomein binnen de gemeentelijke begroting reden voor de commissie om hiernaar onderzoek te doen.

Het onderzoek beoogt te laten zien in hoeverre de doelstellingen van de Visie Openbare Ruimte uit 2016 zijn behaald en moet tegelijkertijd antwoord geven op de vraag in hoeverre de bezuiniging op het beheer van de openbare ruimte is gerealiseerd en welke effecten dit heeft gehad, ook voor inwoners. Daarnaast moet uit het onderzoek blijken in hoeverre de raad is geïnformeerd over de uitvoering en resultaten van het beleid en van de vastgestelde bezuinigingen.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt: *Is het Edese beleid voor de openbare ruimte, en met name het beheer hiervan, doeltreffend?* Bij de beantwoording van deze vraag worden het beleid, de uitvoering hiervan en de informatievoorziening aan de raad betrokken. Het onderzoek heeft betrekking op de openbare ruimte in brede zin (groen, water en wegen) en beslaat de periode 2016-2022.

## 2. Kernboodschap

De commissie concludeert dat de Visie openbare ruimte onvoldoende is vertaald naar de beleids- en beheerplannen die nodig zijn om de uitvoering te organiseren en dat er geen evaluatie heeft plaatsgevonden om dit bij te stellen. De keten van visie en beleid tot uitvoering en monitoring is zodoende voor verbetering vatbaar. Ook constateert de commissie dat de ambities die zijn geformuleerd voor de openbare ruimte, en die door de raad zijn vastgesteld, niet aansluiten bij de financiële middelen die hiervoor zijn vrijgemaakt. Ambities en middelen zouden beter aan elkaar gekoppeld moeten zijn om ook met elkaar mee te kunnen bewegen door de tijd. Het Edese beleid voor de openbare ruimte, en met name het beheer hiervan, zijn hierdoor ten dele doeltreffend.

## 3. Conclusies

De Rekenkamercommissie komt op basis van haar onderzoek tot de volgende conclusies:

### **Het beleid mist samenhang, actualiteit en meetbaarheid**

Er bestaan veel beleidsstukken op het gebied van de openbare ruimte. Het gaat primair om de Visie Openbare Ruimte (VOR) uit 2016, met daarnaast de beleids- en beheerplannen. Voor het financiële beleid gaat het om de Nota onderhoud en vervanging kapitaalgoederen uit 2017, naast de verschillende bezuinigingen en intensiveringen die sinds 2016 zijn doorgevoerd. De VOR is echter een erg abstract document, dat beperkt is geconcretiseerd in de beoogde uitwerkingen. Ook zijn in de VOR vrijwel geen SMART doelstellingen opgenomen. De beleids- en beheerplannen zijn lang niet allemaal voorhanden of actueel, hebben verschillende abstractie- en uitwerkingsniveaus en hun verhouding tot de VOR is vaak onduidelijk. De relatie tussen het beleid en de hiervoor benodigde financiële middelen is mede hierdoor moeilijk te leggen. De raad heeft wel een algemeen kwaliteitsniveau voor de openbare ruimte bepaald (B, met op onderdelen A vanwege de VOR), maar wijzigingen in het financiële beleid worden niet consequent vertaald in geactualiseerde ambities. Ook worden bij ruimtelijke ontwikkelingen de onderhoudsbudgetten niet consequent aangepast aan de nieuwe situatie.



### **Het beleid is onvoldoende vertaald naar de uitvoering**

Bij de uitvoering zijn vijf afdelingen betrokken, los van externe partijen. Er zijn sinds 2016 diverse verbeteringen doorgevoerd in de keten van het beheer openbare ruimte. Zo zijn rollen verduidelijkt (tussen opdrachtgever en opdrachtnemer) en wordt integraler gewerkt met de Kaart Integrale Programmering en het jaarlijkse uitvoeringsplan. De uitvoering van het beheer door het Samenwerkbedrijf (SWB) is in de loop van de tijd verbeterd en schouw en inspecties worden jaarlijks en maandelijks uitgevoerd conform de gangbare normen van het CROW. Wijkbeheerders voorzien in regievoering naar inwoners, die ook tot op zekere hoogte betrokken zijn bij het beheer (bedrijven vooralsnog niet). Tegelijkertijd is de professionalisering nog gaande. Het ontbreekt op onderdelen aan vastlegging van afspraken, met name door het ontbreken van beheerplannen. Daarnaast ontbreekt het aan financiële middelen, doordat het benodigde budget voor de uitvoering van de VOR nooit beschikbaar is gesteld en budgetten gaandeweg steeds verder af zijn komen te staan van de uitvoering. Hierdoor moeten in de uitvoering keuzes worden gemaakt, zonder dat voor de uitvoerders altijd duidelijk is op grond waarvan deze keuzes moeten worden gemaakt. Ook blijft hierdoor de focus in de praktijk liggen op het beheren van de openbare ruimte met de beperkte middelen, waardoor de omslag van 'beheer openbare ruimte' naar 'kwaliteit van de leefomgeving' (de titel van begrotingsprogramma 7) in de praktijk vaak nog niet kan worden gerealiseerd.

### **Het beleid is ten dele gemonitord en bijgesteld**

Het beleid voor de openbare ruimte wordt tot op zekere hoogte gemonitord in de P&C-documenten (Programma 7 en de paragraaf kapitaalgoederen in de Programmabegroting en -rekening), mede aan de hand van een aantal indicatoren over leefbaarheid en kwaliteit van de leefomgeving. Het beleid is (beperkt) bijgesteld door het uitblijven van extra middelen bij de VOR en de bezuinigingen uit 2019. Verder heeft vooral in de uitvoering bijstelling plaatsgevonden na het uitblijven van budgetten en naar aanleiding van de bezuinigingen. In de P&C-documenten wordt geen directe relatie gelegd tussen de doelen van de VOR en de resultaten van het beleid, mede doordat de rapportage over Programma 7 enkele jaren geleden is gewijzigd. Daardoor is het moeilijk te beoordelen of de doelen van de VOR zijn bereikt. De VOR is ook niet geëvalueerd zoals beoogd en als zodanig niet bijgesteld, ook niet naar aanleiding van de verschillende intensiveringen en bezuinigingen die sinds 2016 hebben plaatsgevonden.

### **De beleidsdoelstellingen lijken tot op zekere hoogte gerealiseerd**

Het is niet mogelijk om vast te stellen of de beleidsdoelstellingen van de VOR zijn behaald, omdat ze niet meetbaar geformuleerd zijn. Wel hebben sinds 2016 veel activiteiten plaatsgevonden in de openbare ruimte, die (mogelijk) een relatie hebben met de doelstellingen ('prestaties') uit de VOR. De door de VOR beoogde differentiatie in kwaliteitsniveaus is in Ede centrum gerealiseerd via het programma Levendig Centrum. Het blijft echter onduidelijk in hoeverre de prestaties van de VOR nu zijn gerealiseerd. De prestatie met betrekking tot de financiële gezondheid van de openbare ruimte is niet gerealiseerd, gezien het achterblijven van zowel de uitvoerings- als de vervangingsbudgetten sinds 2016 en het ontbreken van beheerplannen als basis voor het financiële beleid. Het beheer door inwoners is beperkt gerealiseerd en bedrijven hebben hierin vooralsnog geen rol. Door het uitblijven van extra middelen bij de VOR is het gehanteerde kwaliteitsniveau in Ede in de praktijk, net als vóór de VOR, nog altijd algemeen B. Enige uitzondering hierop vormt het centrum, waar kwaliteitsniveau A is gerealiseerd met extra middelen.

### **De bezuinigingsopgave uit 2019 is gerealiseerd en de gevolgen lijken beperkt**

De bezuiniging uit 2019 is gerealiseerd in de beoogde omvang. De effecten op de openbare ruimte lijken vooralsnog beperkt of vallen weg in de meerjarige trend van verslechtering. De gevolgen van de bezuinigingen voor het SWB zijn binnen de beoogde omvang gebleven. Uit de (beperkte) gegevens over de beleving van inwoners komt naar voren dat de inwonertevredenheid op het onderdeel groen iets afneemt, wat zich ook vertaalt in een toename van het aantal meldingen hierover in 2021. In 2021 is het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte, al dan niet door de bezuinigingen uit 2019, voor het eerst uitgekomen op C en dus onder het door de raad vastgestelde algemene kwaliteitsniveau (B).

## De voortgang van het beleid is moeilijk te volgen voor de raad, die hierdoor niet goed kan sturen

De raad is over het algemeen juist, tijdig en volledig geïnformeerd, en goed betrokken bij het vaststellen van het beleid en van de intensiveringen en bezuinigingen. Voor de bezuinigingen zijn verschillende scenario's met de raad besproken, inclusief financiële effecten en gevolgen voor de openbare ruimte. Daarnaast is de raad via de reguliere P&C-cyclus (Programma 7 en de paragraaf kapitaalgoederen) geïnformeerd over de inhoudelijke en financiële resultaten van het beleid. De kwaliteit van de raadsinformatie laat echter te wensen over. De informatie uit de P&C-cyclus wordt gepresenteerd op een hoog aggregatieniveau en mist samenhang en inzichtelijkheid. Ook is de relatie tussen het beleid en de daarmee gemoeide middelen moeilijk te leggen. Hierdoor heeft de raad vooral oog voor het groenbeheer en de korte termijn (zoals bij boomspiegels), maar blijven de grotere opgaven en de bijbehorende kosten buiten beeld. De raad is dan ook maar ten dele in staat zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Kanttekening daarbij is dat de raad zelf ook niet altijd even actief geweest is op dit onderwerp de afgelopen jaren.

Op grond van deze conclusies kan in antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek worden gesteld dat het Edese beleid voor de openbare ruimte, en met name het beheer hiervan, ten dele doeltreffend zijn. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de beantwoording van de hoofdvraag wordt bemoeilijkt door de beperkte meetbaarheid van de geformuleerde beleidsdoelen.

## 4. Aanbevelingen

Naar aanleiding van bovenstaande conclusies - en in aanloop naar de nieuwe Visie openbare ruimte die het college heeft aangekondigd - doet de Rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen aan raad en college:

### Raad

- **Zorg dat ambities en middelen met elkaar overeenstemmen**

*De raad stelt het beoogde kwaliteitsniveau voor zowel de bestaande als nieuwe openbare ruimte vast. Wijzigingen in dit kwaliteitsniveau hebben gevolgen voor de benodigde middelen en wijzigingen in de middelen (door bezuinigingen of intensiveringen) hebben andersom gevolgen voor (de haalbaarheid van) het kwaliteitsniveau. Het is daarom van belang dat de ambitie met betrekking tot de openbare ruimte altijd gekoppeld is aan de daarvoor benodigde middelen, om te voorkomen dat de raad door intensiveringen of bezuinigingen tegen zijn eigen beleid en geambieerde kwaliteitsniveau ingaat.*

- **Betrek langetermijneffecten bij de besluitvorming over de financiën voor de openbare ruimte**

*Als de raad besluit minder geld ter beschikking te stellen voor het beheer van de openbare ruimte op de korte termijn, kan dit gevolgen hebben voor de vervangingsopgave op de langere termijn. Hierdoor kunnen de kosten uiteindelijk ook hoger uitvallen, vooral wanneer de schade moet worden hersteld. Omgekeerd hebben gebiedsontwikkelingen en herinrichtingen van de openbare ruimte op de korte termijn ook gevolgen voor het toekomstig onderhoud en het daarvoor benodigde budget. Als bij ingrepen in de openbare ruimte niet de effecten op de langere termijn worden betrokken, kan dus een kostbare golfbeweging in de financiën voor de openbare ruimte ontstaan. Om dit te voorkomen en financiële stabiliteit te creëren, is het van belang bij toekenning van middelen ook de gevolgen voor de langere termijn te onderkennen en te betrekken. Om de financiële besluitvorming te verbeteren kan de raad het college vragen de relatie tussen uitgaven voor exploitatie en voor vervanging meerjarig inzichtelijk te maken.*

## College

- **Verbeter de navolgbaarheid van het beleid voor de openbare ruimte**

*Het beleid voor de openbare ruimte omvat momenteel een veelheid aan doelen en bijbehorende documenten. Om hierin voor de raad en andere betrokkenen de benodigde helderheid te verschaffen is het noodzakelijk om in de toekomstige Visie openbare ruimte heldere en meetbare doelen op te nemen, deze financieel te onderbouwen en de samenhang van deze Visie met andere beleidsdocumenten te borgen. Daarnaast moeten er vaste momenten zijn voor evaluatie en bijstelling, die ook daadwerkelijk worden benut. De rapportage over de openbare ruimte in de P&C-cyclus is eveneens vatbaar voor verbetering. Hierin moeten de doelen uit de Visie openbare ruimte direct worden gekoppeld aan Programma 7, zodat het doelbereik inzichtelijk wordt. Ook dient inzicht te worden gegeven in de kosten en baten van de verschillende producten/ productgroepen binnen de openbare ruimte. De raad zou gebaat zijn bij rapportage over niet alleen de beeldkwaliteit, maar ook de technische kwaliteit van de openbare ruimte, zodat de grote kostenposten zoals wegen inzichtelijker zijn. Tot slot is het van belang de informatie over de openbare ruimte in de paragraaf kapitaalgoederen uit te breiden om zo niet alleen meer inzicht te geven in de stand van zaken hieromtrent, maar ook te voldoen aan de eisen die de provincie op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording hieraan stelt als toezichthouder.*

- **Verbeter de uitvoerbaarheid van het beleid voor de openbare ruimte**

*De huidige Visie openbare ruimte is onvoldoende vertaald naar beleids- en beheerplannen en daarmee niet goed uitvoerbaar. Het is aan te bevelen dit bij de nieuwe visie te voorkomen door deze visie gelijk uit te werken in de bijbehorende beleidsplannen, deze beleidsplannen gelijk te vertalen naar beheerplannen en deze beleids- en beheerplannen gelijk te vertalen naar een bijbehorend meerjarig financieel kader. Daarmee ontstaat meteen duidelijkheid over de (financiële) uitvoerbaarheid van plannen en kan tijdig worden bijgestuurd wanneer deze niet haalbaar blijken te zijn.*

## 5. Reactie van het college

### Burgemeester en Wethouders

Rekenkamercommissie Ede  
Postbus 9022  
6710 HK EDE

Onderwerp: Bestuurlijke reactie onderzoek rekenkamercommissie  
beleid beheer openbare ruimte in Ede (2016-2022)

Ede, 28 maart 2023

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Met belangstelling heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Ede kennisgenomen van uw rapport *"Het bos achter de boomspiegels"* (Een onderzoek naar het beleid voor de openbare ruimte in Ede (2016-2022)). De hoofdvraag van het onderzoek luidt: "Is het Edese beleid voor de openbare ruimte, en met name het beheer hiervan, doeltreffend?"

Het college hecht belang aan de uitkomsten van dit onderzoek en beschouwt het rapport als een waardevolle bijdrage voor het verbeteren van het beleid en de doorvertaling hiervan naar de uitvoering voor de openbare ruimte. In het kader van bestuurlijk wederhoor heeft het college de volgende reactie op de bevindingen, conclusies en aanbevelingen in het rapport.

#### **Reactie op conclusies en aanbevelingen**

Het college herkent zich in de bevindingen en onderschrijft de conclusies en aanbevelingen van het rapport. Deze bieden een aanmoediging om de al ingezette lijn om beleid voor de openbare ruimte nog beter uit te werken, voort te zetten. Graag lichten we op een aantal punten toe hoe we hiermee al aan de slag zijn gegaan en wat de stappen zijn om hier in de komende tijd verder aan te werken.

De laatste jaren werken we steeds meer integraal in de beheerketen van de openbare ruimte. Daarmee wordt de samenhang, actualiteit en meetbaarheid van het beleid steeds verbeterd. De afstemming met de uitvoering wordt verder vergroot om zo ook beleid realistisch bij te sturen met de kennis vanuit de uitvoering en de ervaringen van onze inwoners. Verder is er de afgelopen tijd gewerkt aan het scherper neerzetten van de juiste functies en taken in de gehele BOR-keten, die ook in lijn zijn met het nieuwe sturingsmodel. Hierdoor is de organisatie in staat om zowel bedrijfsmatig als ook financieel beter te sturen. Tot slot zetten we met het traject realisatiekracht in op voldoende ambtelijke capaciteit om de ambities waar te maken.

Door het meer integraal maken van beleid zal het aantal beleidsplannen afnemen, dit past in de uitgangspunten van de omgevingsvisie en de toekomstige omgevingswet. Om de uitvoering goed te monitoren wordt er juist ingezet op het opstellen van concrete beheerplannen voor specifieke onderwerpen, hiermee worden de beleidsmatige ambities direct gekoppeld aan de uitvoering en de daarvoor benodigde financiële middelen. Dit biedt beter inzicht in de uitvoerbaarheid van het beleid. Hierbij wordt ook gekeken naar het ontwerp van de openbare ruimte voor toekomstige

ontwikkelingen, zodat deze in lijn komt met het toekomstig beheer van deze openbare ruimte.

Het college is content met de conclusie van de rekenkamercommissie dat de raad over het algemeen juist, tijdig en volledig geïnformeerd is en goed betrokken wordt bij het vaststellen van het beleid, intensiveringen en bezuinigingen. Wel herkennen wij dat er op financieel gebied in het verleden veel operationele keuzes zijn gemaakt om knelpunten op te lossen terwijl er onvoldoende middelen voor waren. Deze keuzes werden niet altijd voldoende gecommuniceerd. Met de keuzes die gemaakt zijn in de afgelopen programmabegroting is helder gemaakt waar momenteel de knelpunten zitten. Aanvullend zijn wij ons ervan bewust dat in het geheel van de begroting en andere P&C-documenten momenteel niet direct zichtbaar is wat de kosten en baten per product of productgroep zijn. In het traject van het opstellen van het integrale beleidsplan wordt meegenomen hoe we de doelstellingen, kosten en baten beter kunnen monitoren en gaan we graag in gesprek met de raad om deze doelstellingen een plek te geven in programma 7 (kwaliteit leefomgeving). Hiermee wordt de navolgbaarheid van het beleid verder vergroot.

Het rapport geeft aan dat er beter gerapporteerd moet worden naar de raad over de onderhoudstoestand (kwaliteit) van de openbare ruimte. Deze oproep zien we als een aansporing om onze schouwinstrumenten verder door te ontwikkelen en hierover de raad te informeren.

#### **Vervolg**

Het college gaat de komende jaren verder aan de slag met de conclusies en aanbevelingen en neemt dit mee in de herziening van de Visie Openbare Ruimte ter vervanging van de Visie Openbare Ruimte uit 2016. Belangrijk onderdeel hiervan is hoe we in de toekomst de raad betrekken bij de keuzes en ontwikkelingen in de openbare ruimte. We zullen de raad vroegtijdig betrekken bij het opstellen van de Visie Openbare Ruimte.

#### **Dankwoord**

Graag bedanken wij u voor het onderzoek en het uitbrengen van het rapport. Het rapport geeft ons bruikbare handvatten voor het verbeteren van de doeltreffendheid van het beleid voor het beheer van de openbare ruimte. De samenwerking met de rekenkamercommissie gedurende het onderzoek hebben wij als prettig ervaren.

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders,

drs. R.F. Groen MPA  
secretaris

mr. L.J. Verhulst  
burgemeester



## 6. Nawoord van de Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie bedankt het college van B en W voor zijn reactie op het rapport en is verheugd dat het college zich in de bevindingen van de commissie herkent en de conclusies en aanbevelingen onderschrijft. Graag gaat de commissie naar aanleiding hiervan nog in op twee punten.

De commissie onderschrijft het belang van een integrale aanpak van de openbare ruimte. Waar dit mogelijk leidt tot een afname van beleidsplannen ten gunste van concrete beheerplannen wijst de commissie er wel op dat beleidsplannen worden vastgesteld door de raad en beheerplannen niet. Een eventuele afname van het aantal beleidsplannen zou dan ook niet ten koste moeten gaan van de informatievoorziening aan de raad. Overigens onderstreept dit het belang van een gedegen rapportage over middelen en resultaten in de P&C-cyclus, waar de commissie in haar rapport voor pleit en die het college blijkens zijn reactie ook voor ogen staat.

Het college gaat in zijn reactie zeer beknopt in op de doorontwikkeling van de rapportage over de kwaliteit van de openbare ruimte. In dit verband benadrukt de commissie graag dat de kwaliteitsniveaus het belangrijkste handvat van de raad vormen voor grip op de openbare ruimte. Uit het onderzoek blijkt dat er aanleiding is om scherper en uitgebreider te rapporteren over de ontwikkeling van het kwaliteitsniveau, bijvoorbeeld door gedifferentieerd te rapporteren bij differentiatie in kwaliteitsniveaus en door afzonderlijk te rapporteren over de afzonderlijke onderdelen van de openbare ruimte (wegen, water, groen), en dit niveau expliciet te laten herijken door de raad indien nodig. Zo kan worden voorkomen dat deze kernindicator zijn zeggingskracht verliest.

Tot slot hoopt de Rekenkamercommissie dat haar rapport bij zal dragen aan het beleid en de uitvoering op het gebied van de openbare ruimte in de aanloop naar een hernieuwde Visie openbare ruimte. Zij ziet de behandeling van dit rapport door de raad met belangstelling tegemoet en zal de verdere ontwikkelingen op dit gebied actief blijven volgen.

## II. Nota van bevindingen

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Het beleid van de gemeente Ede met betrekking tot de openbare ruimte is in 2016 geformuleerd in de Visie Openbare Ruimte (VOR). Deze Visie gaat uit van de volgende beleidsdoelstellingen:

1. Waarborgen basiskwaliteit, met duurzaamheid als randvoorwaarde.
2. Versterken sociale structuur en uitmuntend lokaal woonklimaat.
3. Versterken aantrekkelijkheid voor nieuwe vestigers (bedrijven en bewoners).
4. Versterken aantrekkelijkheid voor bezoekers

Naast deze doelstellingen formuleert de VOR verschillende ambities, principes en prestaties. De VOR heeft een looptijd van tien jaar en is daarmee op dit moment het leidende beleidskader<sup>1</sup>.

Bij de behandeling van de Programmabegroting 2020-2023 heeft de raad besloten met ingang van 2021 structureel € 500.000 per jaar te bezuinigen op het onderhoud van de openbare ruimte. Hiervoor zijn verschillende scenario's opgeteld en is uiteindelijk gekozen voor scenario 3. In dit scenario wordt de bezuinigingsopgave gerealiseerd door het onderhoudsniveau naar beneden bij te stellen en verschillen in onderhoudsniveau tussen gebieden toe te staan (differentiëren); dit moet € 300.000 opleveren. De resterende € 200.000 moet worden gevonden door kosten van reiniging toe te rekenen aan de rioolheffing en niet langer aan het beheer van de openbare ruimte. Wat betreft de gevolgen van de bezuiniging heeft de raad gevraagd om de personele gevolgen bij het bedrijf dat het onderhoud uitvoert - het Samenwerkbedrijf - beperkt te houden. De bezuinigingen kunnen ertoe leiden dat de kwaliteit van de openbare ruimte afneemt tot onder het niveau dat de gemeente Ede hiervoor op grond van een raadsbesluit sinds 2002 hanteert, namelijk het onderhoudsniveau B ('voldoende') binnen het algemeen gehanteerde CROW-model voor onderhoudsniveaus van de openbare ruimte.

De hierboven genoemde bezuiniging is de aanleiding voor de Rekenkamercommissie Ede om dit onderzoek te starten. De focus van het onderzoek is echter breder en betreft de doeltreffendheid van het beheer van de openbare ruimte. Reden hiervoor is onder meer het substantiële financiële belang dat het onderwerp openbare ruimte vertegenwoordigt op de begroting van de gemeente Ede: voor 2022 zijn de lasten op € 34,5 miljoen begroot en de baten op € 14,9 miljoen, per saldo een bedrag van € 19,5 miljoen.

## 1.2. Doel- en vraagstelling

Het onderzoek van de Rekenkamercommissie beoogt als beleidsevaluatie enerzijds te laten zien in hoeverre de doelstellingen van de VOR zijn behaald, en moet anderzijds antwoord geven op de vraag in hoeverre de bezuiniging op het beheer van de openbare ruimte is gerealiseerd en welke effecten dit heeft gehad. Daarbij is niet alleen technische informatie over de kwaliteit van de openbare ruimte (zoals in de beleidsschouw), maar ook de door inwoners ervaren kwaliteit van belang. Tot slot moet het onderzoek laten zien in hoeverre de raad is geïnformeerd over de uitvoering en resultaten van het beleid en van de vastgestelde bezuinigingen.

---

1 Bij de start van dit onderzoek werd het bestuursakkoord voor de periode 2022-2026 gepresenteerd. Hierin is opgenomen (p. 14) dat de Visie Openbare Ruimte deze raadsperiode wordt geactualiseerd.

Dit leidt tot de volgende hoofdvraag:

*Is het Edese beleid voor de openbare ruimte, en met name het beheer hiervan, doeltreffend?*

De vraag wordt beantwoord aan de hand van tien deelvragen:

1. Wat is het beleid van de gemeente Ede voor de openbare ruimte?
2. Hoe wordt dit beleid uitgevoerd (o.a. toezicht, participatie en regievoering)?
3. Is dit beleid herijkt, gemonitord (aan de hand van indicatoren) en geëvalueerd?
4. In hoeverre worden de doelen uit de Visie Openbare Ruimte behaald?
5. In hoeverre zijn de in 2019 beoogde bezuinigingen gerealiseerd en is dit conform scenario 3?
6. Welk effect hebben deze bezuinigingen op het beheer gehad op de kwaliteit van de openbare ruimte?
7. Welk effect hebben deze bezuinigingen op het beheer gehad op het Samenwerkbedrijf?
8. Wat vinden inwoners van het beheer en in hoeverre ervaren zij een verschil met de situatie van vóór de bezuinigingen?
9. Is de raad juist, volledig en tijdig geïnformeerd over (de uitvoering van) het beleid ten aanzien van de openbare ruimte en over de voortgang en effecten van de door de raad vastgestelde bezuinigingen?
10. Stelde de informatie de raad in staat zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

De scope van het onderzoek is in eerste instantie de openbare ruimte in brede zin, zoals gedefinieerd in de VOR, te weten de openbare ruimte *in de open lucht*, zoals straten, pleinen, parken en winkelcentra - dus zonder vrij toegankelijke overheidsgebouwen en publieke instellingen. Vervolgens spitst het onderzoek zich, gezien de genoemde bezuiniging, toe op het *beheer* van de openbare ruimte. Om niet alleen het beleid te evalueren, maar ook inzicht te krijgen in het effect van de recente bezuiniging heeft dit onderzoek betrekking op de periode 2016-2022.

De bevindingen bij de verschillende deelvragen worden getoetst aan een normenkader, dat is toegevoegd in bijlage 5 bij dit rapport. Bij iedere deelvraag wordt aangegeven in hoeverre wordt voldaan aan de hiervoor gehanteerde norm. Daarbij wordt de volgende indeling gehanteerd:

- Voldoet
- Voldoet grotendeels
- Voldoet deels
- Voldoet niet

Iedere beoordeling wordt onderbouwd in een korte toelichting.

### 1.3. Aanpak

Voor dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de volgende methoden en bronnen:

- Documentstudie: bestudering van onder meer de beleidsdocumenten over openbare ruimte (VOR en aanverwante stukken), raadsstukken m.b.t. openbare ruimte (voorstellen, memo's, moties en amendementen), financiële stukken (P&C documenten, rapportage over de bezuinigingsopgave, jaarverslagen Samenwerkbedrijf) (zie bijlage 1 voor een overzicht).
- Interviews met betrokken personen (zie bijlage 2 voor een overzicht).
- Inwonersonderzoeken: bestaande inwoneronderzoeken m.b.t. kwaliteit openbare ruimte: *Inwoners aan het woord en de Leefbaarheidsmonitor*. Deze worden aangevuld met gegevens over meldingen en claims.

Bij de start van het onderzoek heeft de onderzoeker bovendien een rondgang gemaakt door de Edese openbare ruimte met enkele medewerkers die zijn betrokken bij het beleid voor de openbare ruimte en bij de uitvoering hiervan. De gegevensverzameling is afgesloten in november 2022.

## 1.4. Leeswijzer

Dit rapport bestaat, na een inleidend hoofdstuk, uit drie hoofdstukken, waarin de tien bovenstaande deelvragen worden beantwoord. Hoofdstuk 2 beschrijft in het kort de bredere context waarin dit onderzoek plaatsvindt door in te gaan op gemeentelijke taken, kwaliteitsnormen en wettelijke kaders en actuele ontwikkelingen op het gebied van de openbare ruimte. Hoofdstuk 3 beschrijft het gemeentelijke beleid voor de openbare ruimte en de uitvoering hiervan en beantwoordt daarmee deelvragen 1 tot en met 3. Hoofdstuk 4 beschrijft de resultaten en effecten van het beleid en van de bezuinigingen, om een antwoord te formuleren op de deelvragen 4 tot en met 8. In hoofdstuk 5 komt de informatievoorziening aan de raad aan bod, en daarmee deelvragen 9 en 10. In het afsluitende hoofdstuk 6 worden de bevindingen tenslotte samengevoegd om de hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden. In de bijlagen wordt een overzicht gegeven van de geraadpleegde documenten (bijlage 1) en de geïnterviewde personen (bijlage 2). Daarnaast worden hier de financiële kaders van de openbare ruimte beschreven (bijlage 3), wordt de impact van de bezuiniging uit 2019 geschetst aan de hand van enkele beeldmeetlatten (bijlage 4) en is het gehanteerde normenkader hierin opgenomen (bijlage 5).



## 2. Openbare ruimte: definitie, normen en kaders en betrokkenen

### Definitie

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de openbare ruimte binnen hun grondgebied<sup>2</sup>. Onder het begrip openbare ruimte vallen dan zowel openbaar groen (bermen, boomspiegels, plantsoenen, etc.), als grijs (wegen) en blauw (water)<sup>3</sup>. Het is dus een breed begrip, waaronder bijvoorbeeld ook speeltoestellen, gladheidsbestrijding, riolering en begraafplaatsen (kunnen) vallen. Het geheel van de te onderhouden openbare ruimte wordt aangeduid met de term 'areaal'. De gemeentelijke verantwoordelijkheid omvat zowel de *inrichting* en het *gebruik* als het *beheer* van de openbare ruimte<sup>4</sup>.

### Kwaliteitsniveaus

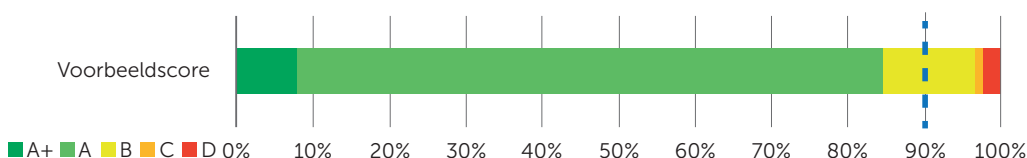
Voor het aanzicht (of 'beeldkwaliteitsniveau') en voor de technische staat van de verschillende objecten in de openbare ruimte (beplanting, wegen, bruggen, etc.) zijn landelijke normen vastgesteld. Deze zijn afkomstig van kenniscentrum CROW en worden beschreven in de Kwaliteitscatalogus openbare ruimte 2018. Ze beschrijven of de openbare ruimte schoon, heel en veilig is. In deze catalogus worden vijf kwaliteitsniveaus gehanteerd: A+ (zeer hoog), A (hoog), B (basis), C (laag) en D (zeer laag)<sup>5</sup>. Bij het laagste niveau, D, is sprake van achterstallig onderhoud en komt de veiligheid in het geding. Per onderwerp bestaat een 'beeldmeetlat' met deze vijf niveaus. Deze onderwerpen zijn zeer gedetailleerd; zo zijn er alleen al voor bloembakken vijf verschillende meetlatten m.b.t. bloei, kaal oppervlak, onkruid en zwerfafval. Hierdoor bevat de Kwaliteitscatalogus openbare ruimte in totaal zo'n honderdtachtig beeldmeetlatten voor objecten in de openbare ruimte. Ter illustratie volgt hieronder de beeldmeetlat van het onderwerp 'fijn zwerfafval' uit de Kwaliteitscatalogus:

Groen-gras en kruidachtigen		zwerfafval fijn		
A+	A	B	C	D
				
Er ligt geen fijn zwerfafval.	Er ligt weinig fijn zwerfafval.	Er ligt in beperkte mate fijn zwerfafval.	Er ligt redelijk veel fijn zwerfafval.	Er ligt veel fijn zwerfafval.
fijn zwerfafval (1-10 cm) 0 stuks per 1 m <sup>2</sup>	fijn zwerfafval (1-10 cm) ≤ 3 stuks per 1 m <sup>2</sup>	fijn zwerfafval (1-10 cm) ≤ 10 stuks per 1 m <sup>2</sup>	fijn zwerfafval (1-10 cm) ≤ 25 stuks per 1 m <sup>2</sup>	fijn zwerfafval (1-10 cm) > 25 stuks per 1 m <sup>2</sup>
Meetinstructies: Zwerfafval fijn				

- 2 Navigerende is deels ontleend aan <https://lokalopolitiekepartijen.nl/dossier/beheer-openbare-ruimte/>
- 3 Ook overheidsgebouwen en publieke instelling behoren tot de openbare ruimte, maar deze vallen buiten het bestek van dit onderzoek.
- 4 De termen 'beheer' en 'onderhoud' lopen door elkaar. Strikt genomen gaat het bij onderhoud om het 'onderhoud van de fysieke ruimte' en bij beheer over het 'beheer van de openbare ruimte'. Het onderhoud is dus onderdeel van het beheer, dat breder is en ook kan gaan over juridische, sociale of economische aspecten, zoals regels m.b.t. het gebruik en misbruik, beleving en interactie en bereikbaarheid (zie hierover bijv. de [beheervisie van de gemeente Hof van Twente](#)). In dit onderzoek wordt aangesloten bij de terminologie van de gemeente Ede en zijn beheer en onderhoud synoniem.
- 5 Omdat het kwaliteitsniveau vaak samenvalt met de kwaliteit van het onderhoud, wordt in plaats van 'kwaliteitsniveau' ook de term 'onderhoudsniveau' gebruikt. In dit onderzoek worden beide termen gehanteerd als synoniemen van elkaar.

Het kwaliteitsniveau dat de openbare ruimte moet of mag hebben, wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Daarbij kan de gemeenteraad voor verschillende gebieden in de gemeente (centrum, buitengebied, industrieterrein, etc.) verschillende kwaliteitsniveaus vaststellen.

In de meeste gemeenten wordt jaarlijks een zogenaamde 'schouw' gehouden, om de stand van het onderhoud te inspecteren. Daarbij wordt volgens de CROW-methodiek gebruik gemaakt van de 90%-regel: de meetresultaten worden vertaald naar een procentuele verdeling tussen de verschillende kwaliteitsniveaus (x procent van het geschouwde areaal haalt niveau A, x procent B, etc.). Deze verdeling wordt op een balk gepresenteerd die loopt van A+ tot D. Op het punt waar 90% van het opgemeten areaal is weergegeven wordt een streep getrokken en de score die hieruit volgt is het eindresultaat (zie onderstaande figuur):



*Methode ter vaststelling van kwaliteit openbare ruimte, in dit geval niveau B (bron: Beleidsschouw Ede, 2021, p. 9)*

Deze score kan vervolgens worden vergeleken met de bestuurlijke ambitie zoals vastgesteld door de raad, om te bepalen of de doelstelling is behaald.

## Regelgeving

Op grond van art. 212 van de Gemeentewet moet het college de raad inzicht geven in de onderhoudsbehoefte van de openbare ruimte. Gemeenten leggen afspraken hierover vast in een financiële verordening. Op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) moeten gemeenten in de begroting een paragraaf opnemen over de technische staat van de kapitaalgoederen (assets): wegen, riolering, groen, water en gebouwen. Gemeenteraden moeten hierover periodiek een beleidsnota vaststellen. De provincie beoordeelt jaarlijks als financieel toezichthouder deze paragraaf, en de kosten die de gemeente moet maken om een eventuele onderhoudsachterstand in te lopen. Hiernaast gelden voor de openbare ruimte de nodige wettelijke voorschriften m.b.t. milieu, verkeer, veiligheid, etc. en moet in het gemeentelijk beleid ook rekening worden gehouden met regionaal, provinciaal en landelijk beleid op gebieden als vervoer, toerisme, vestigingsklimaat, water en bodem, etc.

## De rol van burgers en bedrijven

Als gezegd zijn gemeenten verantwoordelijk voor de openbare ruimte, naast de provincie voor specifieke onderdelen hiervan, zoals provinciale wegen. Gemeenten besteden de inrichting en het onderhoud van de openbare ruimte vaak voor een deel uit aan gespecialiseerde bedrijven. Sinds een aantal jaren wordt het beheer van de openbare soms ook (gedeeltelijk) aan burgers en bedrijven overgelaten<sup>6</sup>. Dit zogenaamde 'zelfbeheer', waar sommige gemeenten ook spelregels voor op hebben gesteld<sup>7</sup>, komt deels voort uit de wens om inwoners meer regie over hun eigen leefomgeving te geven, en de sociale cohesie in wijken te versterken, maar kan soms ook financieel gedreven zijn. De resultaten kunnen wisselend zijn, zoals bijvoorbeeld is gebleken uit [onderzoek door de Rekenkamer van Rotterdam](#).

Mede door deze vorm van participatie door inwoners wordt het beleidsveld openbare ruimte ook verbonden met aanpalende beleidsvelden als het sociaal domein, volksgezondheid en welzijn, veiligheid en klimaat en duurzaamheid.

6 Zie hierover bijv. onderzoek van [Erasmus universiteit](#) en een [enquête](#) uit 2020.

7 Zoals bijvoorbeeld de gemeente [Stichtse Vecht](#).

De openbare ruimte wordt hierbij bijvoorbeeld gezien als een ontmoetingsplek voor inwoners of als een groene omgeving die bijdraagt aan het welzijn van inwoners en de sociale cohesie binnen wijken en buurten. Op die manier wordt de openbare ruimte tot op zekere hoogte een instrument om beleidsdoelstellingen op andere gebieden te behalen.

Bij tekortkomingen in het onderhoud kunnen burgers een Melding openbare ruimte doen bij de gemeente. Ook kunnen burgers claims indienen wanneer zij menen schade te hebben ondervonden door gebrekkig onderhoud van de openbare ruimte.

## 3. Beleid en uitvoering

### 3.1 Beleid openbare ruimte

In deze paragraaf beantwoorden we deelvraag 1: *Wat is het beleid van de gemeente Ede voor de openbare ruimte?* Om deze vraag te beantwoorden, wordt eerst kort ingegaan op de bestuurlijke kaders met betrekking tot de openbare ruimte zoals die zijn benoemd in de coalitieakkoorden die betrekking hebben op de onderzoeksperiode. Vervolgens komt de Visie Openbare Ruimte uit 2016 aan bod, als kerndocument voor het beleid rondom openbare ruimte. Hierna worden enkele deuluitwerkingen van deze Visie in de beleids- en beheerplannen besproken. Tot slot komen de financiële kaders van de openbare ruimte aan bod: allereerst de Nota onderhoud en vervanging kapitaalgoederen uit 2017 en vervolgens de belangrijkste financiële keuzes die zijn gemaakt voor de openbare ruimte sinds 2016, inclusief de bezuinigingen en intensiveringen die daarbij zijn doorgevoerd.

#### 3.1.1 Bestuursakkoorden 2014-heden

Hoewel de Visie Openbare Ruimte, die centraal staat in dit onderzoek, dateert uit 2016, komt het onderwerp openbare ruimte niet expliciet terug in het bestuursakkoord voor de periode 2014-2018; wel wordt hierin gerefereerd aan de Visie Ede 2025, de structuurvisie Ede Stad en de op te stellen Visie Buitengebied. In het bestuursakkoord 2018-2022, 'Ruimte voor Ede', ligt wat openbare ruimte betreft de focus op veiligheid en uitstraling van de openbare ruimte en worden maatregelen aangekondigd om deze samen met inwoners te verbeteren (p. 22). In het bestuursakkoord voor de lopende periode 2022-2026, 'Samen werken aan de toekomst', komt het onderwerp wat uitgebreider aan de orde (p. 14):

##### **Openbare ruimte**

*De openbare ruimte is ook bepalend voor de leefbaarheid. Een schone en veilige openbare ruimte om in te wonen, werken en te recreëren vinden we belangrijk. Om de openbare ruimte op een basiskwaliteitsniveau te onderhouden, is extra inzet noodzakelijk. We investeren in het inlopen van achterstanden en gaan kapitaalvernietiging tegen. We besteden onze middelen zo slim mogelijk aan het onderhoud van de hoofdwegenstructuur, beeldbepalend onderhoud en in wijken waar de leefbaarheid wel een duwtje in de rug kan gebruiken. [...]*

*Deze raadsperiode wordt de Visie Openbare Ruimte geactualiseerd. Aan de gemeenteraad wordt de keuze voorgelegd om te differentiëren in onderhoudsniveau, passend bij een wijk, gebied of dorp.*

Inmiddels zijn bij de Voorjaarsbrief en de Programmabegroting 2023-2026 de eerste maatregelen en investeringen aangekondigd (zie hierna).

#### 3.1.2 De Visie Openbare Ruimte

Het beleid van de gemeente Ede ten aanzien van de openbare ruimte is verwoord in de Visie Openbare Ruimte (hierna: VOR) uit juni 2016. Deze visie heeft een looptijd van tien jaar en is daarmee het beleidskader dat tijdens dit onderzoek geldig is. Om goed zicht te krijgen op dit sleuteldocument, volgt hieronder een (doelbewust uitgebreide) weergave van de inhoud<sup>8</sup>.

8 De hoofdstukken 2, 3 en 6 van de VOR zijn verder uitgewerkt in een bijbehorende 'Achtergrondrapportage', die hier alleen wordt besproken voor zover hij aanvullende informatie bevat t.o.v. de VOR.

Uit het inleidende hoofdstuk blijkt dat de VOR een brede opzet heeft (pp. 7-8):

*De Visie Openbare Ruimte (VOR) van de gemeente Ede omschrijft welke opgaven er voor de komende tijd liggen, en hoe deze te vertalen naar ambities voor de inrichting, het gebruik en het beheer van de openbare ruimte, om deze vervolgens ook te gaan monitoren. De Visie Openbare Ruimte beoogt integrale kaders te geven voor het waarborgen van een goede Edese leefomgeving.*

Deze brede opzet is mede te verklaren door de positie die de VOR inneemt t.o.v. verschillende andere beleidsstukken, -vragen en -domeinen, zoals blijkt uit de beschrijving van de 'doelstelling' van de VOR (p. 8-9):

*Deze Visie Openbare Ruimte is de verbinding tussen de structuurvisies en de politieke agenda (coalitieprogramma) enerzijds en de verschillende sectorale beleids- en beheerplannen anderzijds. Hiermee is deze visie de spil in het beleid van de openbare ruimte en verbindt ze stedenbouw, beheer openbare ruimte, leefbaarheid, samenleving en politiek door:*

- *Maatschappelijke doelstellingen (Visie Ede 2025), trends en ontwikkelingen te vertalen naar opgaven voor de openbare ruimte;*
- *Ruimtelijke structuurvisies middels ambitieniveaus voor inrichting en beheer te voorzien van concrete handvatten;*
- *Vertaling van de bezuinigingsvraag uit de kerntakendiscussie naar de verschillende gebieden (o.a. woonwijken en centrum);*
- *In te spelen op de veranderende rol van de overheid, waarbij het beheer van de openbare ruimte steeds meer vraaggestuurd (bv. bewonersinitiatieven) zal zijn;*
- *Spelregels op te stellen ten behoeve van participatie in de openbare ruimte;*
- *Een eerste aanzet te bieden voor een strategische ontwikkel- en uitvoeringsagenda.*

Hierdoor heeft de VOR als beleidsstuk raakvlakken met verschillende andere bestuurs- en beleidsstukken, van coalitieakkoord tot beheerplannen voor specifieke gebieden (p. 9 en de Achtergrondrapportage bij de VOR). Daardoor richt de VOR zich tot slot ook tot verschillende doelgroepen: het is tegelijk een strategisch en praktisch document, dat richting moet geven en tegelijk dienen als toetsingsinstrument 'voor iedereen die beleidsmatig en praktisch " bezig is met" de openbare ruimte' (p. 10).

De VOR beschrijft vervolgens in hoofdstuk 2 eerst de (inter)nationale, regionale en lokale trends en beleidskaders op het gebied van de openbare ruimte. Deze kaders de Edese visie in. De 'Visie Ede 2025' is hierbij met name leidend. Deze visie kent 4 speerpunten:

- *Ede als duurzame gemeente: groen, gezond en actief;*
- *Ede als sociale gemeente met een uitmuntend woonklimaat, waar burgers en bedrijven participeren in de inrichting van de openbare ruimte;*
- *Ede als aantrekkelijke gemeente voor vestigers;*
- *Ede als topbestemming voor bezoekers.*

Tegelijkertijd wordt hierbij ingegaan op de bezuinigingsopgave die Ede heeft op het gebied van de openbare ruimte (zie voor dit onderwerp par. 3.1.4).

In hoofdstuk 3 worden op grond van deze kaders de beleidsdoelstellingen beschreven. Deze sluiten aan bij de genoemde speerpunten uit de Visie Ede 2025 en worden als volgt verwoord:

1. *Waarborgen basiskwaliteit, met duurzaamheid als randvoorwaarde.*
2. *Versterken sociale structuur en uitmuntend lokaal woonklimaat.*
3. *Versterken aantrekkelijkheid voor nieuwe vestigers (bedrijven en bewoners).*
4. *Versterken aantrekkelijkheid voor bezoekers.*



In de Achtergrondrapportage (p. 16) worden per beleidsdoelstellingen ('bestuurlijke ambitie') ook de beoogde maatschappelijke effecten benoemd:

Bestuurlijke ambitie	Maatschappelijk effect
Basiskwaliteit en duurzaamheid	De openbare ruimte is veilig, functioneel, vitaal en toekomstbestendig.
Sociale structuur	De openbare ruimte nodigt uit tot deelname en levert verblijfskwaliteit (ontmoeten en verbinden, 'thuisgevoel'). Door eigenaarschap ontstaat diversiteit en daarmee een keur aan leefmilieus.
Aantrekkelijkheid voor wonen en werken	De openbare ruimte draagt bij aan een prettiger en gezonder woon- en werkmilieu en levert verplaatsingskwaliteit, waaronder keuzevrijheid in vervoerwijzen.
Aantrekkelijkheid voor bezoekers	De openbare ruimte draagt bij aan de identiteit van Ede.

Vervolgens worden per beleidsdoelstelling de 'factoren' en opgaven voor de gemeente Ede beschreven. Dit zijn soms maatschappelijke ontwikkelingen (vergrijzing, ICT-innovaties, de opkomst van de circulaire economie), soms een vast gegeven (beperkte middelen) en soms een doel (ontwikkelen participatiesamenleving, bestrijden overgewicht, vereenzaming en stress, stimuleren toerisme). De opgaven voor de openbare ruimte lopen hierdoor wijd uiteen, van duurzaamheid en klimaatadaptiviteit tot 'ontspannenheid' [sic] van de openbare ruimte en van asset management tot gebruiks- en belevingswaarde en zelfs 'vergevingsgezindheid' in geval van onbedoeld gebruik van de openbare ruimte.

Op grond van deze inventarisatie wordt in de hoofdstukken 4 tot en met 6 de daadwerkelijke visie verwoord. Dat gebeurt eerst aan de hand van vier toekomstbeelden over Ede (als stad), die weer deels aansluiten bij de bovenstaande beleidsdoelstellingen en bij de speerpunten uit de Visie Ede 2025:

- *de gezonde stad*
- *de samen stad,*
- *de stad voor de toekomst*
- *de herkenbare stad.*

Vervolgens wordt dit alles doorvertaald in vier ambities (waarin we opnieuw twee van de bovenstaande beleidsdoelstellingen terugvinden):

- Duurzame basiskwaliteit: 'Waarborgen basiskwaliteit. Waarbij duurzaamheid een integrale rol speelt, tegen een maatschappelijk verantwoord kostenniveau.' (p. 22). Het gaat hierbij om het hanteren van CROW-niveau B voor 90% van het grondgebied<sup>9</sup>, levenscyclusbenadering van openbare ruimte en verantwoord materiaalgebruik.
- Betrokkenheid: 'versterken betrokkenheid / diversiteit en verblijfskwaliteit'. De gemeente biedt een openbare ruimte op basisniveau (met een term uit de sociale zekerheid wordt gesproken van een 'vangnet' op p. 23), en doet een appèl op burgers en bedrijven om 'de juiste accenten toe te voegen' (p. 23).
- Samenhang en structuren: 'bijdragen aan herkenbare ruimtelijke (hoofd)structuur en verkeerskwaliteit' (p. 23). Doel is hierbij een goede verbinding met het buitengebied en een goede bereikbaarheid.
- Versterken van de parels: 'toevoegen van waarde aan de parels van Ede' (p. 24). Gebieden met een grote uitstraling als het station en het WFC-terrein verdienen extra aandacht.

9 Het hanteren van een gemiddeld niveau B is al gangbaar sinds de raad hiertoe besloot in 2002.

Deze ambities worden vervolgens in hoofdstuk 5 geconcretiseerd aan de hand van tien 'leidende principes' tot een aantal 'prestaties op outputniveau die smart kunnen worden geformuleerd'. De leidende principes vertegenwoordigen volgens de VOR 'essentiële veranderingen' (p. 24), omdat met de vaststelling van de VOR geldt: *voor ontwerp, inrichting en beheer*:

1. *Worden keuzes altijd gemaakt op basis van Total Cost of Ownership;*
2. *Maken we inrichtings- en materiaalkeuzes die bijdragen aan ons doel om CO2-neutraal te zijn in 2050;*
3. *Zijn toegankelijkheid, flexibiliteit en sociale veiligheid leidende thema's;*
4. *Werken we aan een verschuiving van eigenaarschap naar bewoners en bedrijven;*
5. *Sturen we op gemeenschappelijke identiteit van wijken;*
6. *Is er een minimale inrichting die tijdloos is en mooi in eenvoud;*
7. *Sturen we op robuuste vergroening;*
8. *Differentiëren we in kwaliteit ten behoeve van onderscheidende leefmilieus;*
9. *Is er volop ruimte voor technische innovaties;*
10. *Wordt het prachtige buitengebied verbonden met groene verblijfplekken binnen de bebouwde kernen.*

De volgende prestaties zijn benoemd per ambitie:

#### **Prestaties voor duurzame basiskwaliteit**

- *De OR voldoet aan de basiseisen qua wetgeving en beleid (Attractiebesluit speeltoestellen, waterplan, wegenverkeerswet, etc.).*
- *De openbare ruimte is financieel gezond conform een langjarige onderhoudscyclus.*
- *De openbare ruimte is robuust en flexibel om op locale actualiteit in te spelen.*
- *Inrichting en beheer uitgevoerd, o.b.v. uitgangspunten passend bij het desbetreffende kwaliteitsniveau en gebied (kaarten).*
- *Materiaalgebruik is duurzaam in relatie tot CO<sub>2</sub> footprint.*

#### **Prestaties voor Betrokkenheid**

- *Veelheid aan lokale initiatieven en accenten.*
- *Eigenaarschap verschuift naar bewoners en bedrijven.*
- *Eenheid en samenhang op buurt- of wijkniveau.*
- *Betrokkenen zijn tevreden met de OR en hun aandeel daarin.*
- *De minimale inrichting van de openbare ruimte is tijdloos en mooi in eenvoud.*
- *Realisatie gezellige, groene wijkontmoetingsplekken.*

#### **Prestaties voor Samenhang en structuren**

- *Openbare ruimte wordt als vanzelfsprekend ervaren.*
- *Mensen kunnen zich goed oriënteren qua bebording en beeld.*
- *Aanwezigheid van robuuste, groen-blauwe hoofdstructuren.*
- *Heldere routes en voorzieningenclusters.*
- *Aaneengesloten langzaamverkeerstructuur met overzichtelijk en prettig ingerichte routes.*
- *Aanleidingen voor "Groen de Stad in" worden benut.*
- *Hoeveelheid verhardingsoppervlakte worden [sic] geminimaliseerd.*

#### **Prestaties voor Versterken van de parels**

- *Openbare ruimte accentueert de bijzonderheid van plekken door middel van een topniveau qua inrichting.*
- *De openbare ruimte biedt ruimte voor mogelijkheden op het gebied van Food.*

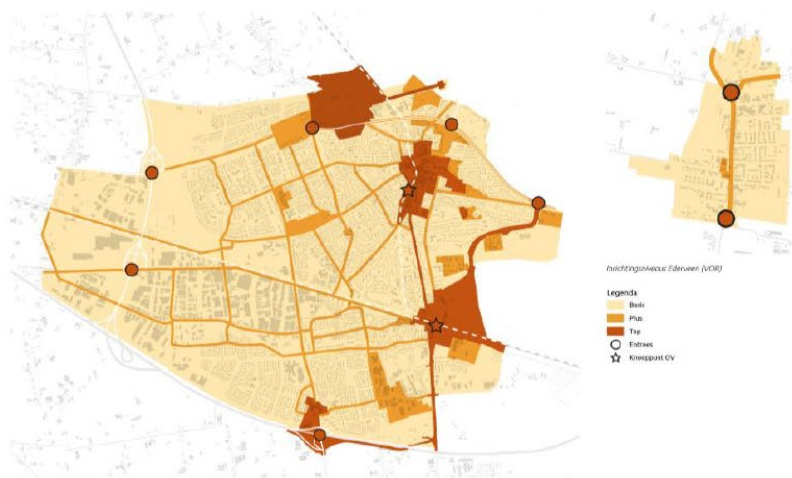
De ambities worden vervolgens in hoofdstuk 6 weergegeven op een 'streefbeeldkaart'. Daarop wordt de openbare ruimte ingedeeld naar 'gebieden', 'structuren' (zoals waterstructuren, maar ook wegen) en 'bijzondere locaties' (zoals entreegebieden of cultuurhistorisch waardevolle

gebieden). Vervolgens wordt met behulp van 'themakaarten' per gebied aangegeven wat het niveau van inrichting, gebruik en beheer moet zijn om de ambities te realiseren:

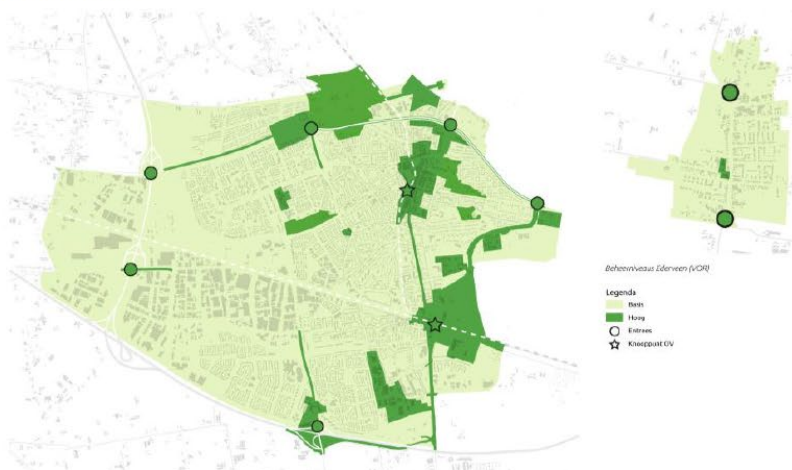
- De themakaart 'Inrichting' beschrijft inrichtingsprincipes op grond van het Handboek Duurzaam Inrichten en Beheren Openbare Ruimte (DIBOR), met drie niveau: Basis, Plus en Top.
- De themakaart 'Beheer' beschrijft het dagelijks beheer en onderhoud aan de hand van de catalogus Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR). Hierbij worden in de Ede de niveaus Basis en Hoog gehanteerd, bij gebrek aan politiek draagvlak voor Laag (p. 35)
- De themakaart 'Regie' geeft per gebied de mate aan waarin de gemeente regie neemt bij een ontwikkeling of inrichting, volgens de driedeling Laag, Middel en Hoog.

Dit leidt tot de onderstaande kaarten van Ede en Ederveen:

### *Inrichtingniveaus*



### *Beheerniveaus*



### *Regieniveaus*



In de resterende hoofdstukken wordt de uitvoering van deze visie uitgewerkt. Nadat in de voorgaande hoofdstukken herhaaldelijk de ambitie is geuit om burgers en bedrijven te betrekken bij de inrichting en het beheer van de openbare ruimte beschrijft hoofdstuk 7 wat wordt verstaan onder deze participatie. Hiervoor wordt teruggesproken op de zogenaamde 'participatieladder' waarbij de rol van de gemeente kan variëren van faciliterend tot autoritair.

Hoofdstuk 8 gaat in op de 'strategische ontwikkel- en uitvoeringsagenda' die voor de realisatie van de Visie benodigd is, en benoemt de extra beleids- en organisatie-inspanningen die hiervoor nodig zijn. Ook worden financieringsmogelijkheden geïnventariseerd en een inschatting gemaakt van de extra kosten van een verhoogde beheer kwaliteit op een aantal plekken in de gemeente (ca. € 191.000). Voor het werken met de verschillende regieniveaus wordt uitgegaan van kostenneutraliteit; wel wordt de link gelegd met de bezuinigingsopgave van de gemeente.

Het afsluitende hoofdstuk 9 benoemt de instrumenten die beoogd zijn om de VOR te monitoren en bij te werken. Zo dient de Visie elk tweede jaar van de bestuursperiode te worden herijkt door de raad. Ook wordt jaarlijks een evaluatie van de VOR aangeboden aan de raad. Om de prestaties meetbaar te maken worden indicatoren opgenomen in beleidsrapportages en in de P&C-documenten. De beleving van de openbare ruimte wordt ten slotte getoetst door middel van de Leefbaarheidsmonitor (waarbij de score van 6,8 wordt gezien als minimumscore) en door gebruik te maken van beeldindicatoren. Adequate sturing en toezicht moeten tenslotte de kwaliteit van de uitvoering borgen.

### 3.1.3 Beleids- en beheerplannen

De VOR wordt tot op zekere hoogte uitgewerkt in de onderliggende beleids- en beheerplannen<sup>10</sup>. De raad heeft bij de raadsbehandeling van de VOR in 2016 ook de toezegging gekregen dat hij de geactualiseerde plannen ter kennisneming zou ontvangen; dit is geleidelijk gebeurd wanneer nieuwe plannen beschikbaar kwamen. In de P&C-documenten wordt een overzicht gegeven van de relevante vigerende beleidsstukken. Voor wat betreft beleids- en beheerplannen gaat het dan om de volgende documenten:

- Beleidsplan buiten bewegen, ontmoeten, spelen en sporten in de gemeente Ede (2021)
- Groenbeleid gemeente Ede (2020)
- Plan van aanpak Eikenprocessierups (2020)
- Bomenfonds (nadere regel) (2020)
- Hemel- en grondwaterbeleid (2019)
- Plan van Aanpak Japanse Duizendknoop (2019-2021) (2019)
- Gemeentelijk Rioleringsplan Ede 2018-2022, Verbindend Water (2017)<sup>11</sup>
- Strategisch plan Wegen (2017)
- Exploitatieplan begraafplaatsen 2017-2021 (2016)
- Groenstructuurkaart (2015)
- Gemeentelijk Verkeers- en vervoersplan (2014)
- Bomenbeleidsplan (2013)
- Bosbeheerplan 2010-2022 (2010)
- Nota Zandwegen (2009)

10 Na de VOR is er nog een aantal beleidsdocumenten verschenen op deelgebieden, zoals de 'Stadvisie Ede, Omgevingsvisie Ede-Stad 2030' (2017) en de verschillende gebiedsagenda's voor de periode 2019-2023, de Visie op recreatie en toerisme gemeente Ede (2017) en recent de Omgevingsvisie Ede 2040. Verder is er het Programma biodiversiteit (2019), het Programmaplan Klimaatadaptatie 2020-2023 (2020), het Puntensysteem natuurinclusief bouwen (2020), de Edese Participatie-aanpak (2019) en het Inkoopbeleid gemeente Ede (2018). Deze aanpalende documenten en initiatieven vallen buiten het kader van dit onderzoek en blijven daarom verder buiten beschouwing.

11 Verlengd met een jaar in 2022.

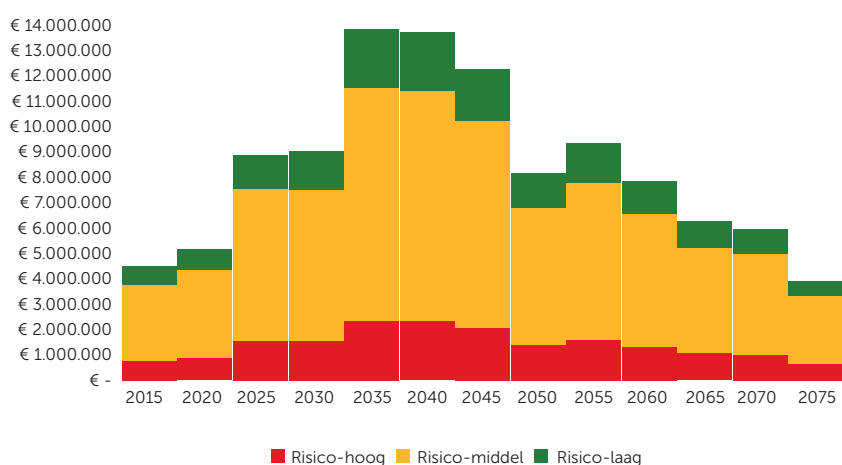
In 2022 heeft de raad de uitgangspunten van het Beheerplan Natuurgebieden voor de periode 2023-2034 vastgesteld, dat verder wordt uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma. Sinds langere tijd wordt ook gewerkt aan een Visie begraven en in juli 2022 is daarnaast een beheerplan voor de hondenvoorzieningen aangekondigd. Op verschillende deelonderwerpen ontbreken voornamelijk de benodigde beleids- en/of beheerplannen, of moeten deze worden geactualiseerd. Hiervoor is intern een planning opgesteld. Het gaat dan om plannen voor onder meer openbare verlichting, civiele kunstwerken, technische installaties, fietspaden, wegmeubilair, zandwegen, bermen, beplanting, spelen, beschoeiingen, duikers en watergangen en reiniging<sup>12</sup>.

In het kader van dit onderzoek kunnen niet alle vigerende beleidsplannen, als deelvormen van de VOR, worden toegelicht, maar zijn met name het Groenbeleid gemeente Ede, het Gemeentelijke Rioleringsplan en het Strategisch Plan wegen van belang en representatief voor de drie grote onderdelen van de openbare ruimte ('groen, blauw en grijs'). Daarom komen deze drie plannen hieronder kort aan bod.

### Strategisch Plan wegen (wegenbeleidsplan)

Het Strategisch plan wegen is aangekondigd in de Programmabegroting 2016-2019 en mede opgesteld n.a.v. het (m)Edemaken-proces. Hoewel het als beleidsplan conform de *Nota onderhoud en vervanging kapitaalgoederen* (zie onder) zou moeten worden vastgesteld door de raad, is het Strategisch plan wegen in 2017 alleen aangeboden aan de raad, omdat er geen aanvullende middelen werden gevraagd en het plan binnen de vastgestelde kwaliteitskaders viel. Dit plan is sindsdien intern verder uitgewerkt in een operationeel onderhoudsplan, onderhoudsscenario's, planning en begroting. Het gaat onder meer in op de juridische en beleidsmatige kaders, waaronder de VOR en de Wegenwet. Krachtens deze laatste moet Ede beschikken over een overzicht van alle gemeentelijke wegen (de zogenaamde wegenlegger). Deze legger moest in 2017 nog worden geactualiseerd (voor een bedrag tussen de € 50.000 tot € 100.000); dit is sindsdien nog niet gebeurd. In het Plan wordt teruggeblikt en geconstateerd dat er binnen de organisatie wordt gewerkt aan rolverduidelijking tussen de afdelingen en dat er langzaam meer langetermijninzicht komt in de vervangingsopgave voor verhardingen (ook door de ingebruikname van het systeem Geo-Visia dat is gekoppeld aan de Basisregistratie Grootchalige Topografie).

Verder biedt het Plan inzicht in de financiële stand van zaken. De vervangingsopgave neemt tussen 2020 en 2040 sterk toe en daarna af tot 2075, zoals al bleek uit *Basis in Beeld* uit 2014 en wordt weergegeven in onderstaande figuur met betrekking tot kosten en risico's hiervan.



Ontwikkeling vervangingsopgave wegen, 2015-2075 (bron: Strategisch plan wegen, 2017, p. 12)

12 Dit sluit overigens aan bij een rekenkamerrapport uit 2015 (*Kapitaal goed in zicht? Rapport bij inventarisatie vervanging en financiering kapitaalgoederen gemeente Ede*), waarin ook al geconstateerd werd dat op onderdelen beheerplannen ontbreken.



Het Plan legt ook uit dat na *Basis in Beeld* uit 2014 een jaarlijks vervangingskrediet van € 3 miljoen vastgelegd is voor tien jaar en dat jaarlijks na overleg met de verschillende disciplines hiervan ca. 75% (€ 2,2, miljoen) besteed wordt aan wegen. Daarnaast is er een exploitatiebudget van € 3,1 miljoen. De werkelijk benodigde budgetten liggen volgens het Plan echter beduidend hoger, met € 4 miljoen voor onderhoud (exploitatie) en € 4,2 miljoen aan vervangingskrediet. Het Plan geeft ook aan dat het tekort op het vervangingsbudget verder zal toenemen tot € 1,5 miljoen in 2020-2024, € 2 miljoen tot 2030 en € 3 miljoen tot 2034. Het Plan geeft verschillende verklaringen voor de slechte financiële uitgangssituatie in 2017 (p. 31), waaronder een achterblijvende compensatie voor areaaluitbreiding, uitblijvende indexatie van budgetten, organisatie-ontwikkeling, doorberekening van kosten en marktontwikkelingen. Uit het bijbehorende memo aan de raad blijkt ook dat in 2019 een voorstel aan de raad zou worden gedaan voor extra middelen vanaf 2020; dit voorstel is niet gekomen.

### **Gemeentelijk Rioleringsplan**

Het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP) 'Verbindend Water' is vastgesteld door de raad in 2017 en heeft een looptijd van 2018-2023 (in verband met de komst van de Omgevingswet is de looptijd met een jaar verlengd). De gemeente heeft wettelijke zorgtaken op het gebied van hemel-, grond- en afvalwater en dit plan is verplicht op grond van de Wet Milieubeheer. De link met de VOR wordt wel gelegd, maar is losjes. De raakvlakken liggen vooral op het gebied van klimaatadaptiviteit en groen-blauwe structuren in de gemeente, het reduceren van verhard oppervlak i.v.m. waterberging en in bredere zin de kwaliteit van de leefomgeving. Het GRP bevat ook een korte evaluatie van het voorgaande GRP en een meerjarig financieel overzicht van de exploitatiebudgetten (en -resultaten) en van de vervangingsinvesteringen, afgezet tegen de rioolheffing die exploitatie- en vervangingskosten dekt (ca. € 10 miljoen per jaar). Deze laatste investeringen vielen over de periode 2013-2017 € 10 miljoen lager uit dan begroot door enkele meevallers, maar vooral ook door goedkopere technieken<sup>13</sup> en uitstel vanwege integraal werken en participatietrajecten.

Bij de verlenging van de looptijd van het GRP in 2022 is een korte, interne financiële evaluatie uitgevoerd die een update bevat van de financiële resultaten van de periode 2018-heden. Hieruit blijkt dat de jaarlijkse GRP-kosten in deze periode op € 14 tot 14,5 miljoen per jaar zijn begroot, waarvan meer dan de helft vervangingsinvesteringen en de rest exploitatiekosten (voor o.a. beheer en onderhoud, plannen en personele kosten). Opnieuw zijn de vervangingsinvesteringen minder groot geweest dan begroot (ca. € 5 miljoen over de periode 2018-2021) door vertraagde projecten i.v.m. integraal werken en participatie. Doel is om in 2022 en 2023 een deel van dit geld te gebruiken voor vertraagde projecten.

### **Groenbeleid gemeente Ede**

Het beleidsplan Groenbeleid gemeente Ede is vastgesteld door de raad in 2020. Het haakt aan bij de VOR, maar meer nog bij de Stadsvisie Ede, de Nota Biodiversiteit en het Programmaplan Klimaatadaptie. Doel van het plan is het 'verbinden van groen aan water', waarmee wordt beoogd de leefomgeving klimaatadaptiever, schaduwrijker en gezonder, biodiverser en zo toekomstbestendig te maken, in zowel de kernen als het buitengebied. Hiertoe wordt, in samenspraak met inwoners, een nieuw groenbeleid geformuleerd langs een aantal 'groen-blauwe principes' en worden voor de uitvoering 'kansenkaarten' weergegeven met concrete projecten of op te lossen problemen; ook de participatie door inwoners komt aan bod.

Het Groenbeleid is daarmee vooral een nieuw visiestuk, dat deels de uitgangspunten van de VOR invult of herformuleert (vooral waar het de groen-blauwe structuren betreft). Net als de VOR, maar in tegenstelling tot het GRP en het Strategisch Plan wegen bevat het Groenbeleid weinig tot geen concrete uitwerking. Zo ontbreken een planning en een financieel kader volledig. Wel wordt aangegeven dat de groenstructuur en de kansenkaarten moeten worden uitgewerkt in beheerplannen. Uit de achtergrondinformatie en interviews is niet gebleken dat dit al is gebeurd.

---

13 Door het zogenaamde 'relinen' wordt sinds een aantal jaren de levensduur van rioolbuizen met tientallen jaren verlengd door een versteviging of glasvezelkous aan te brengen in de buis zonder de weg op te breken.

### 3.1.4 Nota onderhoud en vervanging kapitaalgoederen 2017

De gemeente is op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) verplicht te rapporteren over de gemeentelijke kapitaalgoederen. Hiertoe heeft Ede een Nota onderhoud en vervanging kapitaalgoederen (hierna: Nota kapitaalgoederen) opgesteld, die de bredere juridische en beleidsmatige kaders bevat. Deze Nota is met algemene stemmen vastgesteld door de raad op 23 november 2017. De reguliere rapportage over de voornemens en de resultaten met betrekking tot de Edese kapitaalgoederen vindt daarnaast plaats bij de Programmarekening en -begroting, in de paragraaf Kapitaalgoederen. Deze verdeling is vastgelegd in art. 16 van de [Financiële verordening](#) van Ede uit 2017<sup>14</sup>.

Bij kapitaalgoederen gaat het in de Nota uit 2017 om *objecten waarvan het nut zich over meerdere jaren uitstrekt en waarin de gemeente voor meerdere jaren geld heeft vastgelegd. Hierbij valt te denken aan openbare ruimte (wegen, groen, riolering, openbare verlichting en dergelijke) en gemeentelijk vastgoed (waaronder gebouwen, sportvelden en gronden)* (p. 4). Het vastgoed blijft hier buiten beschouwing. Voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte legt de Nota een aantal belangrijke kaders vast. Zo definieert de Nota de drie onderhoudstypen van kapitaalgoederen in de openbare ruimte:

- Service-onderhoud (type 1): niet gepland onderhoud op verzoek van derden, zoals het herstel van losliggende stoeptegels na een melding.
- Regulier onderhoud (type 2): gepland onderhoud dat periodiek wordt uitgevoerd, met dezelfde jaarlijkse kosten, zoals maaien, reinigen en klein onderhoud.
- Groot onderhoud (type 3): grotere ingrepen om de technische levensduur te verlengen, met jaarlijks (sterk) verschillende kosten.



Daarnaast definieert de Nota de twee vervangingsniveaus:

- Vernieuwing (type 4): totale vernieuwing of vervanging van een object in de openbare ruimte, zonder functiewijziging
- Herinrichting (type 5): vernieuwing van een object in de openbare ruimte met een nieuwe inrichting of functie tot gevolg.

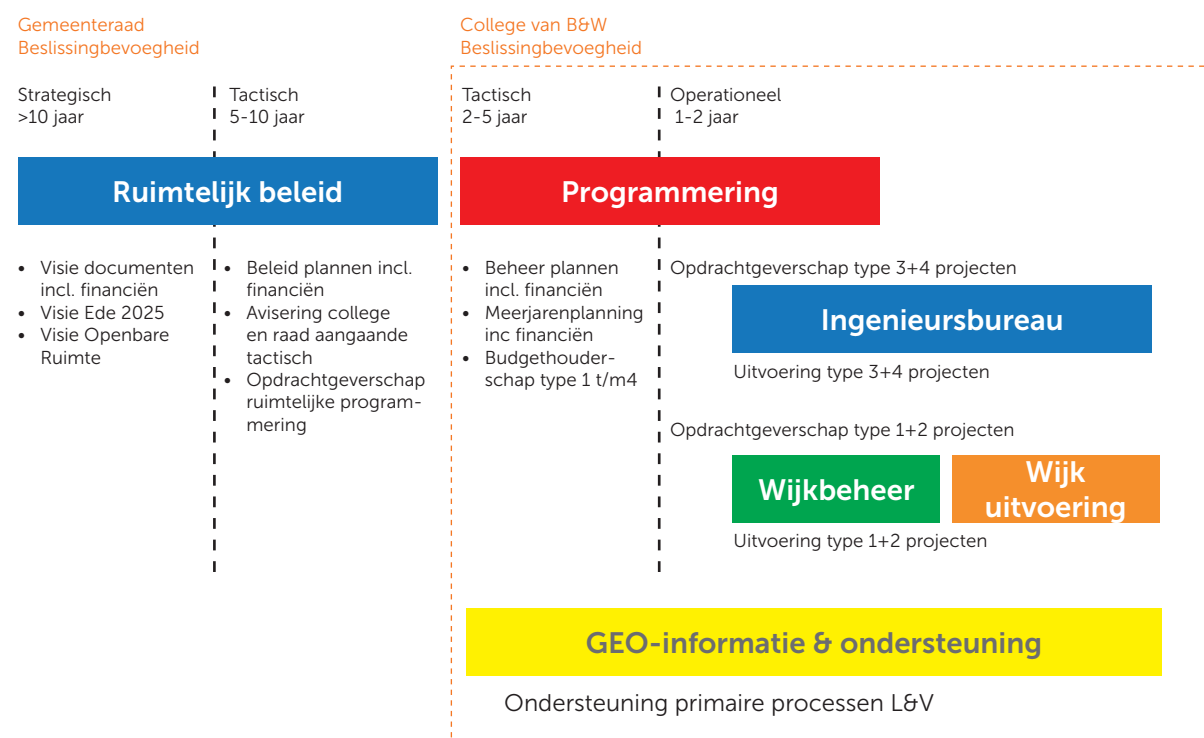


14 Zie bijlage 3 voor een uitgebreider financieel overzicht van de openbare ruimte.

Met betrekking tot de financiering van deze onderhoudsvormen, geeft de Nota aan dat er exploitatiebudgetten zijn voor onderhoudstype 1 en 2. Een dergelijk exploitatiebudget bestaat ook voor type 3, maar daarvoor kan eveneens een beroep kan worden gedaan op de reserve onderhoud kapitaalgoederen. Voor type 4 en 5 wordt gebruik gemaakt van (investerings)kredieten en voor type 5 eventueel ook van externe financiering. Specifiek voor de vervanging van riolering (en de egalisatie van de financiële resultaten van dit product) bestaat bovendien een aparte voorziening vervangingsinvesteringen riolering.

De Nota geeft ook aan dat voor het onderhoud van de openbare ruimte in Ede de vijf IBOR kwaliteitsniveaus worden gehanteerd (zie hierboven, hoofdstuk 2<sup>15</sup>) en dat de raad ervoor heeft gekozen niveau B voor 90% van de gemeente te hanteren, met daarnaast niveau A voor bijzondere plekken die meer aandacht verdienen (10% van de gemeente). In dit kader legt de Nota ook vast hoe om wordt gegaan met de normen voor onderhoud (pp. 8-9): bij het actualiseren of opstellen van een nieuw beleidsplan moet beargumenteerd worden aangegeven welke onderhoudsnorm wordt gehanteerd, wat het effect daarvan is voor burgers en wat de beleidsmatige en financiële gevolgen zijn, zodat college en raad een integrale afweging kunnen maken.

Verder werkt de Nota de beleidsvorming op het gebied van openbare ruimte verder uit. Voor de verschillende kapitaalgoederen in de openbare ruimte bestaan namelijk enerzijds strategische en tactische beleidsplannen voor een periode van 5 tot 10 jaar, die worden vastgesteld door de raad. Anderzijds bestaan er beheerplannen die de beleidsplannen praktisch uitwerken voor de uitvoering van beheer en onderhoud. Deze worden opgesteld door het college. Daarmee ontstaat de taakverdeling tussen raad en college, en vandaar naar de gemeentelijke organisatie, zoals weergegeven in de onderstaande figuur (NB. De afdelingen Wijkbeheer en Wijkuitvoering zijn inmiddels samengevoegd in één afdeling Onderhoud en Service):



*Bevoegdheden van raad, college en organisatie m.b.t. kapitaalgoederen (Nota kapitaalgoederen 2017, p. 7)*

15 Deze normen zijn in Ede geïntroduceerd aan het begin van de jaren '2000, mede naar aanleiding van onderzoek naar de openbare ruimte van de Commissie financiële beheerszaken, een voorloper van de huidige Rekenkamercommissie. Sinds 2018 wordt gerapporteerd op basis van de CROW-beeldkwaliteitswaarde. De 'oude' IBOR-waarden zijn daarbij vertaald naar CROW-waarden, waarbij IBOR-Basis hetzelfde is als CROW-B.

De Nota maakt onderscheid tussen een twaalfstal verschillende kapitaalgoederen in de openbare ruimte en geeft ook aan voor welke goederen beleids- en beheerplannen bestaan (al dan niet in combinatie), en voor welke periode (zie vorige paragraaf voor een overzicht hiervan). De Nota geeft ook weer of en hoe (met welk budget en voor welke periode) de vervanging van deze kapitaalgoederen is georganiseerd. Met betrekking tot de (financiële) risico's die in 2017 bestonden geeft de Nota onder meer aan (p. 21) dat onduidelijk is of de beschikbare financiële middelen toereikend zijn voor het areaal, omdat de beleids- en beheerplannen bij een aantal disciplines niet actueel zijn.

In de Nota wordt ook een helder overzicht gegeven van de Edese kapitaalgoederen in de openbare ruimte per juli 2017. Omdat dit overzicht deels achterhaald is, worden met de onderstaande figuur de cijfers voor enkele hoofdcategorieën van kapitaalgoederen anno 2022 gegeven:



*Hoofdpijnen van het Edese areaal (bron: raadspresentatie d.d. 2 juni 2022)*

Tot slot gaat de Nota ook in op inspecties, schouw en toezicht in de openbare ruimte. Deze aspecten komen aan bod in paragraaf 3.2.3.

### 3.1.5 Bezuinigingen en intensiveringen (2016-2022)

Sinds 2016 hebben bezuinigingen op en intensiveringen van het beheer van de openbare ruimte elkaar afgewisseld. Ze worden hieronder kort beschreven<sup>16</sup>.

#### (m)Edemaken (2015)

Om te bezuinigen na de financiële crises van 2008 en 2010 gingen veel gemeenten zich heroriënteren op hun essentiële taken en probeerden ze een deel van hun taken af te stoten volgens het idee van de 'participatiesamenleving'. In Ede leidde deze zogenaamde kerntaken-discussie vanaf 2013 tot bezuinigingsoperatie (m)Edemaken.

16 Het gaat hier alleen om ingrepen die relevant zijn in het kader van dit onderzoek en dan (met name) om wijzigingen van de beheerbudgetten; voor de (ontwikkeling van) de vervangingsbudgetten, zie bijlage 3. Kleinere of meer technische veranderingen (zoals prijscompensatie, het verschuiven van lasten van Programma 7 naar Programma 8 i.v.m. een nieuwe manier van verantwoording van overhead (Programmabegroting 2017-2020, p. 55) en de extra investeringen in de openbare ruimte in het kader van Ede stad (Perspectiefnota 2018-2021, p. 20) blijven hier buiten beschouwing, met uitzondering van de middelen die in 2017 zijn vrijgemaakt voor Ede Centrum.

Hierbij werd voorgesteld om € 2,5 à € 3 miljoen te bezuinigen op de openbare ruimte vanaf 2016, onder meer door het oprichten van bewonersbedrijven voor het onderhoud, het beperken van het onderhoud tot kwaliteitsniveau C en het laten betalen van toezicht en handhaving bij evenementen door commerciële partijen. Uiteindelijk werd dit bedrag teruggebracht tot een bedrag van € 400.000 per jaar (waarvan € 156.000 op het beheer van de openbare ruimte zelf) met behulp van een structurele meevaller vanuit het Gemeentefonds van € 3 miljoen<sup>17</sup>, een lastenverzwaring, het toerekenen van kosten aan riolering en het kostendekkend maken van leges. Voorstellen met betrekking tot participatie door burgers en bedrijven bleken niet haalbaar of juist duurder. De bezuiniging op het onderhoud van boomspiegels is sinds 2016 blijven bestaan, ook na de [heroverweging in 2018](#). Over de voortgang van de bezuinigingen is enkele keren beknopt gerapporteerd in de P&C-documenten<sup>18</sup>; de financiële resultaten zijn daarbij niet afzonderlijk inzichtelijk gemaakt.

### **VOR (2016)**

In de VOR wordt een voorstel gedaan voor een (structurele) investering van € 191.000 om het kwaliteitsniveau van het beheer op sommige plekken in de gemeente te verhogen. Tegelijkertijd is de VOR mede gebaseerd op de bezuinigingsopgave uit (m)Edemaken. Bij vaststelling van de VOR in juni 2016 werd besloten een jaar later de financiële aspecten uit te werken. In de Programmabegroting 2018-2021 (p. 63) wordt duidelijk dat de benodigde middelen niet beschikbaar zijn. Conclusie: 'De VOR is door de Raad zonder aanvullend budget vastgesteld als kader voor het beheer.'<sup>19</sup> Dit is bevestigd in de interviews en in het interne onderzoek dat is ingesteld naar aanleiding van een motie uit 2021.

### **Intensivering onderhoud Ede centrum (2017)**

In het kader van de invulling van de bovengenoemde structurele meevaller van € 3 miljoen, die onder meer is aangewend om de gevolgen van (m)Edemaken te verzachten, werd in 2017 in het kader van het gemeentelijke programma Levendig centrum, naast enkele andere incidentele uitgaven ter verbetering van de openbare ruimte, ook besloten een structurele intensivering door te voeren van € 100.000 om het centrum van Ede op hoog niveau te onderhouden<sup>20</sup>. Dit bedrag wordt sindsdien geleidelijk belegd in de lijnorganisatie bij de afronding van deelprojecten.

### **Bezuinigingen openbare ruimte (2019)**

Bij de Perspectiefnota 2020-2023 is in reactie op de oplopende tekorten in het sociaal domein een aantal bezuinigingsmogelijkheden geïnventariseerd. Bij de behandeling van de Programmabegroting 2020-2023 heeft de raad besloten te bezuinigen op het beheer van de openbare ruimte. Het college heeft vervolgens een aantal opties uitgewerkt om te komen tot de gewenste bezuiniging van € 500.000 structureel (vanaf 2021) en € 300.000 incidenteel (in 2020). Deze bezuiniging, die mede aanleiding is geweest voor dit onderzoek, en de effecten ervan komen hieronder verder aan bod (zie hoofdstuk 4).

### **Intensiveringen beheer openbare ruimte (2022)**

In het Bestuursakkoord 2022-2026 wordt een nieuwe Visie openbare ruimte aangekondigd. In de Voorjaarsbrief 2023-2026 heeft het college voor 2022 een intensivering van € 1,25 miljoen voorgesteld voor achterstallig onderhoud in de openbare ruimte. Daarnaast wordt in dit document een extra budget van € 150.000 in 2022 en van € 290.000 in 2023 aangekondigd om de gemeentelijke data en beheerplannen m.b.t. de openbare ruimte te actualiseren. In de Programmabegroting 2023-2026 is daarnaast voor het beheer van de openbare ruimte een bedrag van € 4 miljoen per jaar vrijgemaakt dat tussen 2023 en 2026 langzaam afloopt naar ca. € 3 miljoen per jaar. Daarnaast wordt het lopende vervangingskrediet van € 3 miljoen per jaar met € 2 miljoen opgehoogd om te komen tot een totaal vervangingskrediet van € 5 miljoen per jaar tot en met 2026.

17 Zie het [raadsvoorstel](#) m.b.t. de invulling van de € 3 miljoen en onderliggende stukken.

18 Zie bijv. Perspectiefnota 2017-2020, bijlage 4 en de Programmarekeningen over 2016 en 2017.

19 *Basis in Beeld* 2020, p. 15. Zie ook Strategisch plan wegen uit 2017, p. 12.

20 Notitie bij raadsvoorstel Invulling reservering € 3 miljoen, p. 7.

In hoeverre de nieuwe intensiveringen de bezuiniging uit 2019 tenietdoen, is nog onbekend; wel heeft de raad het college intussen per motie verzocht de prullenbakken terug te plaatsen.

Een en ander leidt tot het onderstaande, samenvattende overzicht van de belangrijkste (voorgestelde) bezuinigingen en intensiveringen<sup>21</sup>:

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
(m)Edemaken (2015)*	-400	-400	-400	-400	-400	-400	-400	-400
VOR (2016)**		[+191]	[+191]	[+191]	[+191]	[+191]	[+191]	[+191]
Ede centrum (2017)		+100	+100	+100	+100	+100	+100	+100
Bezuiniging (2019)					-300	-500	-500	-500
Intensiveringen (2022)							+1.400	+4.290

Bezuinigingen en intensiveringen openbare ruimte, 2015-heden (bedragen x € 1.000)

\*uiteindelijke structurele resultaat (na aanwending van € 3 miljoen aan extra middelen en andere ingrepen)

\*\* middelen niet beschikbaar gesteld

Daarnaast zijn in de onderzochte periode de nodige moties over de openbare ruimte ingediend en aangenomen door de raad. Daarvan volgt hieronder een beknopt overzicht:

Jaar	Motie	Toelichting
2016	<a href="#">Motie</a> extra budget voor wijkbeheerders voor inwonerparticipatie	Ingevuld door het terugdraaien van de bezuinigingen in januari 2017 t.b.v. inwonersparticipatie <sup>22</sup>
2018	<a href="#">Motie</a> adopteren rotondes in Ede en alle buitendorpen	Uitgevoerd met Adoptieplan rotondes uit 2019 en bijbehorend raadsmemo
2019	<a href="#">Motie</a> in kaart brengen financiële gevolgen van hoger/lager IBOR-niveau en/of bezuinigingen voor de balans van het SWB.	Uitgevoerd bij het opstellen van de scenario's voor de bezuiniging van 2019.
2021	<a href="#">Motie</a> in beeld brengen achterstanden, mogelijkheden om inwoners te betrekken bij beheer en financiële gevolgen bij de Programmabegroting.	Niet uitgewerkt in de Programmabegroting, maar met navolgende motie.
	<a href="#">Motie</a> in kaart brengen achterstanden en kosten van repareren, identificeren quick wins, ontwikkelen nieuwe visie openbare ruimte te ontwikkelen, inclusief dekking, om te betrekken bij Bestuursakkoord.	Uitgevoerd door intern onderzoek, informatieve sessies in 2022 en voorstellen bij Voorjaarsbrief en Programmabegroting 2023-2026.
2022	<a href="#">Motie</a> terugplaatsen van (hondenpoep) prullenbakken	Nog niet uitgevoerd
	<a href="#">Motie</a> verbreding fietspaden in het buitengebied bij onderhoud.	Het college onderzoekt de mogelijkheden eind 2022.

### 3.1.5 Beantwoording deelvraag 1

*Wat is het beleid van de gemeente Ede voor de openbare ruimte?*

Het beleid voor de openbare ruimte is op het hoogste abstractieniveau vastgelegd, voor zover van toepassing, in de verschillende bestuursakkoorden die sinds 2016 zijn gehanteerd. Verdere uitwerking heeft plaatsgevonden in het kerndocument van de Visie openbare ruimte uit 2016. Deze Visie hangt samen met veel andere beleidsdomeinen en die samenhang wordt weergegeven in de VOR. Maar de VOR is daardoor erg breed van opzet. (De ondergrond is wel bewust uitgesloten (p. 27) en de VOR gaat ook niet in op luchtkwaliteit.)

21 Weergegeven als verlaging (-) of als verhoging (+) van budgetten.

22 Notitie bij raadsvoorstel Invulling reservering € 3 miljoen, pp. 3 en 7.



De VOR kent daarnaast een gelaagdheid die het document moeilijk leesbaar maakt: de VOR gaat bijvoorbeeld uit van de vier doelstellingen van de Visie Ede 2025, maar formuleert zelf ook, deels overlappende, beleidsdoelstellingen, met daarnaast toekomstbeelden, ambities (die deels weer hetzelfde zijn als de doelstellingen maar niet helemaal), leidende principes en prestaties.

Deze prestaties per ambitie zijn zelden SMART geformuleerd, en lijken vaak subjectief ('De minimale inrichting van de openbare ruimte is tijdloos en mooi in eenvoud; 'openbare ruimte wordt als vanzelfsprekend ervaren'), misschien bij voorbaat al gehaald ('aanwezigheid van robuuste groen-blauwe hoofdstructuren') of multi-interpretabel ('veelheid aan lokale initiatieven en accenten'). Ook moet de VOR op veel punten verder worden uitgewerkt. Er moeten bijvoorbeeld werkwijzers voor regie op de drie niveaus (p. 39) komen, kwantitatieve ambities voor duurzaamheid (p. 25), structuurvisies en themakaarten voor andere kernen dan Ederveen en Ede en een 'strategische ontwikkel- en uitvoeringsagenda' (p. 41), nog los van de lijst met uit te werken onderwerpen (p. 42). De realisatie van de VOR is daarmee afhankelijk van veel andere initiatieven. De genoemde vervolgstukken zijn echter niet beschikbaar gebleken, zodat deze initiatieven niet of slechts gedeeltelijk plaats lijken te hebben gevonden en het beleid niet is geconcretiseerd. Dit wordt bevestigd in interviews.

De VOR is wel ten dele verder ingevuld in de onderliggende beleids- en beheerplannen. De beleidsplannen zijn echter niet allemaal actueel of beschikbaar, hun relatie tot de VOR is niet altijd duidelijk en ze kunnen een verschillende insteek hebben: sommige, zoals het Strategisch plan wegen, zijn heel concreet en financieel onderbouwd, andere, zoals het Groenbeleid, zijn vooral een visiedocument. Het financieel beleid is beschreven in de Nota kapitaalgoederen. Daarnaast is het beleid sinds 2016 op onderdelen aangepast door de doorgevoerde bezuinigingen.

Deelvraag	Onderwerp	Normen	Oordeel
1	Beleid voor de openbare ruimte	Het beleid ten aanzien van de openbare ruimte is duidelijk beschreven en goed vindbaar.	Voldoet deels
		De gewenste effecten en resultaten van het beleid zijn SMART <sup>23</sup> vastgelegd.	Voldoet niet

Toelichting bij het oordeel:

- Het beleid is vindbaar, maar mist samenhang, leesbaarheid en meetbaarheid. De VOR kent, als hoofddocument voor de openbare ruimte, geen SMART geformuleerde beleidsdoelstellingen en effecten en is niet nader uitgewerkt op veel punten. Wel worden in de VOR (gedifferentieerde) kwaliteitsniveaus vastgelegd voor de openbare ruimte.
- De VOR is deels uitgewerkt in de onderliggende beleids- en beheerplannen, waarvan echter ook een aantal ontbreekt.
- Er is een heldere Nota kapitaalgoederen, die het financieel beleid met betrekking tot de openbare ruimte beschrijft.
- Het beleid is sinds 2016 op onderdelen gewijzigd als gevolg van een aantal bezuinigingen en intensiveringen.

## 3.2 Beleidsuitvoering

In de paragraaf beantwoorden we de volgende deelvraag: *Hoe wordt dit beleid uitgevoerd (o.a. toezicht, participatie en regievoering)?* Daarbij gaan we in op de verschillende afdelingen en organisaties die een rol hebben binnen de openbare ruimte en op hun afzonderlijke taken.

23 SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.



### 3.2.1 Beleidsontwikkeling, informatievoorziening, planning en uitvoering binnen de gemeente

Binnen de gemeente Ede houden vijf verschillende afdelingen zich bezig met de openbare ruimte:

- **Beleid Infrastructuur en Milieu (BIM)**  
Deze afdeling houdt zich bezig met de beleidsvorming op het gebied van infrastructuur en milieu. Daaronder vallen onder meer de beleidsplannen die voor de verschillende deelgebieden van de openbare ruimte moeten worden gemaakt. Vanuit BIM zijn ook adviseurs beheer openbare ruimte betrokken bij gemeentelijke projecten.
- **Programmering (PROG)**  
De afdeling Programmering is verantwoordelijk voor het lange termijn beheer van de openbare ruimte. Hier werken vakbeheerders op uiteenlopende gebieden om het beleid van de afdeling BIM te vertalen naar meerjarige beheerplannen en naar jaarplannen. De afdeling Programmering verzorgt ook deels het databeheer van de openbare ruimte en beoordeelt nieuw aan te leggen openbare ruimte uit de Ruimtelijke Projecten, om te bezien welke consequenties deze hebben voor het beheer op de langere termijn. Sinds 2015 wordt er steeds meer integraal en gebiedsgericht gewerkt om efficiënt te werken en overlast te beperken. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de Kaart Integrale Programmering (KIP), waarin verschillende kaartlagen (m.b.t. groen, wegen, riool, etc.) worden gecombineerd om kansrijke projecten te identificeren<sup>24</sup>. Deze landen in het jaarlijkse Uitvoeringsprogramma.
- **Onderhoud en Service (O&S)**  
Deze afdeling is verantwoordelijk voor gepland en ongepland periodiek onderhoud in de openbare ruimte (onderhoudstype 1 en 2), al dan niet n.a.v. meldingen door inwoners en op basis van de beschikbare beheerplannen. De afdeling geeft opdrachten aan aannemers (waaronder het Samenwerkbedrijf) en voert het toezicht op deze aannemers uit. Onder deze afdeling vallen naast de directievoerders voor het SWB en andere aannemers ook de wijkbeheerders. Zij zijn het aanspreekpunt voor bewoners en ondersteunen en begeleiden burgerinitiatieven en -participatie vanuit de gemeente.
- **Ingenieursbureau**  
Deze afdeling draagt zorg voor groot onderhoud, vernieuwing en herinrichting van de openbare ruimte. Het ingenieursbureau verzorgt de uitbesteding aan derde partijen van groot onderhoud, vernieuwing en herinrichting (onderhoudstype 3 tot en met 5). Dit gebeurt op grond van een Afwegingskader voor de beheeropgave met enerzijds technische criteria (is het object technisch nog in goede staat?) en anderzijds esthetische criteria (wat is de beeldkwaliteit, los van de technische staat?).
- **Geo-Informatie en Ondersteuning (GIO)**  
Deze ondersteunende afdeling heeft een aantal administratieve taken, maar is ook verantwoordelijk voor het handboek Duurzame Inrichting en Beheer Openbare Ruimte (DIBOR) en beheert een aantal gegevens m.b.t. de openbare ruimte.

Op deze manier is de keten van de openbare ruimte van beleid tot uitvoering verdeeld in drie niveaus, waarbij de afdeling GIO ondersteunend is aan de vier andere afdelingen:

- Strategisch: BIM
- Tactisch: Programmering
- Operationeel: Onderhoud en Service en Ingenieursbureau.

---

<sup>24</sup> De data die in dit kader wordt verzameld is deels ook toegankelijk voor derden via de [website](#) van Ede.

Hierbinnen bestaan er ook vakgroepoverleggen per discipline of keten (groen, water of wegen) of zelfs ad hoc (bij de bestrijding van de eikenprocessierups bijvoorbeeld) die deze indeling doorsnijden. Het jaarlijks beschikbare vervangingsbudget van € 3 miljoen wordt via een afwegingskader en een bijbehorend puntensysteem verdeeld over de disciplines, los van geormerkte vervangingskredieten voor bijv. bomen.

Uit de interviews blijkt dat de samenwerking en rolverdeling tussen de verschillende afdelingen in de keten van de openbare ruimte de afgelopen jaren zijn verbeterd. Met name het onderscheid tussen opdrachtgever (BIM en Programmering) en opdrachtnemer (Onderhoud en Service) is scherper geworden, doordat Programmering zich - in tegenstelling tot eerder - niet meer zelf bezighoudt met de uitvoering en het toezicht. Om het beheer van de openbare ruimte op de lange termijn beter mee te nemen in de besluitvorming rondom nieuwe projecten zijn vanuit BIM nu ook adviseurs beheer openbare ruimte betrokken bij de voorbereiding van projecten, als 'vooruitgeschoven post'. Ook het Ingenieursbureau wordt nu meer dan in het verleden betrokken bij de start van projecten en niet pas bij de aanbesteding van werkzaamheden. Daarnaast wordt er de laatste jaren meer 'grensoverschrijdend' en dus integraal samengewerkt tussen bijv. openbare ruimte en het sociaal domein. Dat is bijvoorbeeld gebeurd bij het opstellen van het beleidsplan *Bewegen, ontmoeten, sporten en spelen in de openbare ruimte* uit 2021.

Tegelijkertijd lijkt deze interne verbeteringsslag een doorlopend proces te zijn, dat al jaren geleden is ingezet bij de gemeentebrede doorontwikkeling van Ede vanaf 2012 en dat bij het vakgebied openbare ruimte met name is gaan lopen sinds 2014-2015 met het programma *Goed-Beter-Best*<sup>25</sup>, maar nooit helemaal is afgerond. Er bestaat op dit moment ook geen totaaloverzicht van de omvang, taken en rollen en van de verschillende afdelingen. Op onderdelen (zoals verkeer en wegen) is sprake van onderbezetting. Uit de interviews blijkt dat ook op dit moment nog wordt gewerkt aan de verdere aanscherping van de taak- en rolverdeling tussen de afdelingen. Dit blijkt ook uit de *Programmarekening 2021* (p. 89), die ingaat op de ketensamenwerking van beleid naar uitvoering.

De uitvoering wordt daarnaast bemoeilijkt door een paar specifieke factoren, zo blijkt uit de interviews. Zo zijn niet voor alle deelgebieden beheerplannen actueel of zelfs beschikbaar. Daardoor is niet altijd duidelijk op grond waarvan bijvoorbeeld Onderhoud en Service het beheer en onderhoud uit moet voeren en kan een zekere willekeur ontstaan in de uitvoering, wanneer die afhankelijk is van hetgeen gebruikelijk of actueel is of wellicht noodzakelijk wordt geacht door de collega's van Programmering, de toezichthouder of een aannemer. In *Basis in Beeld 2020*, een intern document over de openbare ruimte dat in 2020 is opgesteld door een externe partij als vervolg op *Basis in Beeld* uit 2014 en de basis vormde voor de bezuiniging uit 2019, werd geconstateerd dat de keten en de samenhang tussen strategisch-tactisch en operationeel niveau sinds *Basis in Beeld 2014* is verbeterd en dat er intussen een aantal beheer- en beleidsplannen is ontwikkeld, maar dat er ook nog diverse plannen in ontwikkelingen zijn. Het overzicht hierboven geeft de actuele stand van zaken (zie par. 3.1.3). In de interviews is ook naar voren gekomen dat de VOR lang niet bij alle medewerkers bekend is en als zodanig geen rol speelt bij de uitvoering, waar de VOR zelf beoogde te functioneren als een toetsingsinstrument voor iedereen die beleidsmatig en praktisch is betrokken bij de openbare ruimte.

Hiernaast geven respondenten in de interviews aan dat men bij de uitvoering roeit met de riemen die men heeft, maar dat er onvoldoende middelen zijn om het door de raad vastgestelde beleid op het juiste niveau uit te kunnen voeren. Er is een ondergrens bereikt, waardoor er meer reactief dan preventief gewerkt wordt en er in de uitvoering soms keuzes moeten worden gemaakt, waarbij wordt geschipperd ('hier een beetje meer, daar een beetje minder') om toch in ieder geval zo goed als mogelijk aan de wensen te kunnen voldoen.

---

25 Zie bijv. het Strategisch plan wegen, p. 14. Deze achtergrond is ook herhaaldelijk teruggekomen in de interviews. Dit programma is afgerond in 2022.

Risicovolle situaties krijgen daarbij voorrang onder de noemer 'risicogestuurd beheer'. De Programmabegroting 2020-2023 (p. 67) zegt hierover bijvoorbeeld het volgende: 'Er zal (steeds meer) risicogestuurd onderhoud worden uitgevoerd om met de beschikbare middelen het areaal in stand te kunnen houden'. Door deze 'salamitactiek' wordt het zicht op de resultaten wel troebeler en wordt onduidelijk welk beleid en welke middelen leiden tot welke resultaten in de openbare ruimte. Beheerplannen kunnen hierbij helpen. Uit de interviews blijkt echter dat er vaak veel tijdsverloop tussen de verschillende visie-, beleids- en beheerdocumenten zit en dat financiële onderbouwing soms pas helder wordt bij de uitwerking van het beheerplan. Hierdoor is de BOR-keten onderbroken in de tijd en lopen beleid en uitvoering aan de hand van de beschikbare middelen uit elkaar. Als er beheerplannen zijn, of er in algemene zin meer op papier wordt vastgelegd, is duidelijker wat er verwacht mag worden en wie waarvoor verantwoordelijk is. Dan wordt ook inzichtelijk wat de gevolgen zijn van eventuele bezuinigingen, en wat wel en niet kan, en kan dat worden gecommuniceerd. Uit de interviews blijkt dat nu nog niet afdoende het geval is, terwijl een bezuiniging ook een aanpassing van de betreffende beheerplannen vereist (zie hierna). Daarnaast blijkt uit de interviews ook dat de vakafdelingen er de afgelopen jaren onvoldoende in zijn geslaagd hun situatie en financiële behoeften op bestuurlijk niveau voor het voetlicht te brengen.

Met betrekking tot de informatievoorziening en werkwijze binnen de afdelingen geeft *Basis in Beeld 2020* aan dat de komst van de Kaart Integrale Programmering vruchten afwerpt, dat de verschillende begrippen en definities (zoals onderhoudstypen) zijn gestandaardiseerd en dat kwaliteit en actualiteit van gegevens over de openbare ruimte door het gebruik van Geo-Visia en de koppeling met de Basisregistratie Grootchalige Topografie is verbeterd. Dit wordt bevestigd in de interviews, waarin ook de komst van Uitvoeringsprogramma (UVP) als een vooruitgang wordt benoemd. Wel constateert *Basis in Beeld 2020* dat de financiële informatie nog versnipperd is en dat de kengetallen voor beheerkosten die Ede hanteert niet voldoende worden gemonitord, waardoor het zicht op de daadwerkelijke kosten verminderd kan worden. De actualisering en doorontwikkeling van het Handboek DIBOR staat daarnaast al enkele jaren op de planning.

### 3.2.2 Uitvoering fysiek onderhoud door derden

De gemeente Ede voert als gezegd zelf het onderhoudstype 1 binnen de afdeling Onderhoud en Service (O&S). De uitvoering van de onderhoudstypen 2 t/m 5 is belegd buiten de gemeente. De uitvoering van onderhoudstype 2 wordt voor een deel gedaan door het Samenwerkbedrijf (SWB), op grond van de overeenkomst met het ACV. De huidige overeenkomst loopt tot en met 2023.

#### **Sociaal beleid in de openbare ruimte: het Samenwerkbedrijf (SWB)**

*In 2017 zijn de gemeente Ede, Werkkracht en ACV - na een voorfase die liep vanaf 2014 in de wijk Rietkampen - gezamenlijk een pilot gestart om een deel van het beheer van de openbare ruimte uit te besteden aan Mensen met Afstand tot de Arbeidsmarkt (MAA-tjes). Het gaat dan om reiniging en eenvoudiger groenonderhoud.*

*Dit onderhoud is ondergebracht bij het Samenwerkbedrijf. Het SWB heeft daarmee een dubbel doel: enerzijds het onderhouden van de openbare ruimte, anderzijds het creëren van garantiebanen voor mensen die moeilijk aan de slag komen in een reguliere baan, in lijn met de doelen van de Participatiewet en het quotum voor garantiebanen (op grond van de Wet Banenafpraak en Quotum arbeidsbeperkten van 2015).*

*De pilotfase liep tot 2018. Op dat moment waren er vijftientig garantiebanen gecreëerd, waarmee het banenquotum werd gerealiseerd. Na een evaluatie in 2018 is besloten de pilot voort te zetten tot en met 2023. Het SWB is daarbij formeel ondergebracht bij ACV, die een dienstverleningsovereenkomst heeft met de gemeente Ede, en de Maatjes zijn in dienst gekomen van de gemeente. De raad heeft hiervoor het benodigde budget toegekend. Bij het SWB werken zo'n 70 mensen (inclusief leiding en staf), waaronder een twintigtal MAA-tjes. Het SWB had in 2021 een budget van ca. € 4,7 miljoen.*

De uitvoering door het SWB moest in de eerste jaren op gang komen. De begeleiding van de MAA-tjes bleek het nodige te vergen en de kwaliteit van het beheer was niet altijd afdoende. Ook waren er enkele financiële tegenvallers, bijv. door aanloopkosten gerelateerd aan de nieuwe manier van werken, prijsstijgingen, areaaluitbreiding, huisvestingskosten en nieuwe arbeidsvoorwaarden bij indiensttreding bij de gemeenten. De laatste jaren is het werk van het SWB in rustiger vaarwater gekomen en binnen de begrote kaders gebleven.

Het deel van de werkzaamheden van type 2 dat niet door het SWB wordt uitgevoerd en de werkzaamheden van het type 3 t/m 5 zijn uitbesteed aan private partijen, zoals onderhoudsbedrijven en aannemers voor bijv. wegenonderhoud, herinrichting en riolering. Dit (groot) onderhoud wordt momenteel bemoeilijkt door de forse prijsstijgingen van materialen. Volgens *Basis in Beeld* uit 2020 (p. 31) wordt meer dan 57% van het onderhoud uitgevoerd door aannemers, 30% door het SWB en zo'n 7,5% door de gemeente zelf. Ook extern belegde werkzaamheden worden uitgevoerd op basis van het Uitvoeringsplan van de afdeling Programmering en de vastgestelde beheerplannen, en conform de normen van het CROW en het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau.

Tot slot nemen ook inwoners soms deel aan het fysieke onderhoud. Zo ruimen inwoners bij het initiatief van de [Schone Helden](#) met ondersteuning van de gemeente zwerfafval op, kunnen boomspiegels worden geadopteerd, worden via de spaartegoeden van [EdeDoet](#) veel lokale initiatieven gerealiseerd en gefinancierd vanuit leefbaarheidsbudgetten (van buurtfeesten tot picknickbanken, groenstroken en speeltoestellen of bijvoorbeeld een schapenweide in Lunteren), zijn er initiatieven voor leefbaarheid en onderhoud van wijken, zoals bij de hoogbouw in Ede-Zuid (gezamenlijke tuinen en andere ontmoetingsplekken), bij de voormalige [Simon Stevinkazerne](#) en al in 2013 in Veldhuizen<sup>26</sup>, beheren inwoners van Bennekom al sinds 2014 een [gedeelde tuin](#) en voeren in de buurtschap De Valk bij Wekerom inwoners het onderhoud uit via de hiervoor in 2017 opgerichte Groencoöperatie. Voor vergroening kunnen inwoners en bedrijven ook terecht bij [Ede Natuurlijk](#) en Steenbreek Ede. Het onderhoud door inwoners gebeurt wel vaak ad hoc of op incidentele basis (zie verder hoofdstuk 4). Bedrijven zijn op dit moment niet actief in het beheer van de openbare ruimte.

De mate van regie door de gemeente verschilt per initiatief. Hierbij is een hoofdrol weggelegd voor de wijkbeheerders van de afdeling Onderhoud en Service, die hiervoor gebruik kunnen maken van de regiekaart uit de VOR. Er zijn twee wijkbeheerders voor heel Ede. Zij zijn het aanspreekpunt voor de buurt en het gezicht in de wijk. Zij maken inwonersinitiatieven mogelijk, zoals initiatieven vanuit Ede Doet, gaan in gesprek met de inwoners, wegen de belangen af, houden juridische kaders in het oog en kijken hoe ze initiatiefnemers kunnen helpen. Ze zitten bijvoorbeeld ook inwonersavonden voor. Participatie (op maat) in de openbare ruimte is daarnaast bijvoorbeeld gefaciliteerd binnen het Programma 'In verbinding', dat erop gericht was het participatief werken binnen de gemeentelijke organisatie te versterken om zo meer ruimte te bieden voor maatschappelijke initiatieven.

De verschillende inwonersinitiatieven, die betrekking hebben op het groenbeheer, worden geregistreerd in de Kaartviewer en soms contractueel vastgelegd. De initiatieven van Ede Doet worden in een aparte kaart bijgehouden. Voor het buitengebied is in het kader van *Levendig Landschap 2019-2021. Van een 'gemeentelijke' naar een 'gemeenschappelijke' aanpak (2019)* een gerichte aanpak opgesteld voor verzoeken van inwoners, wanneer deze bijvoorbeeld meer bomen op hun erf willen. Ook is vanuit de gemeente sinds 2019 een *Handreiking omgevingskwaliteit* beschikbaar die initiatiefnemers kan helpen om sociale, groene of economische waarde toe te voegen aan hun initiatieven.

---

26 Platform31, Evaluatie Experimenten met bewonersinitiatieven New Towns, 2013 (te vinden op [www.sociaalwerknederland.nl](http://www.sociaalwerknederland.nl)).

### 3.2.3 Inspectie, schouw en toezicht

De openbare ruimte wordt op verschillende manieren gemonitord. In de eerste plaats wordt eens in de zoveel tijd gemeten wat de stand van de zaken is m.b.t. tot de verschillende onderdelen van de openbare ruimte. De Nota Kapitaalgoederen beschrijft welk toezicht op welk onderdeel van de openbare ruimte met welke frequentie wordt gehouden door onafhankelijke, gespecialiseerde bedrijven (p. 18).

Jaarlijks worden in een zogenaamde 'beleidsschouw' de meeste onderdelen van de openbare ruimte (groen, water, verharding, kunstwerken en meubilair) bekeken. Deze globale meting wordt voor heel Ede door een externe partij uitgevoerd en hierbij wordt gebruik gemaakt van de CROW-methode met de bijbehorende, talrijke 'beeldmeetlatten'. Ook wordt de technische kwaliteit van wegen gemeten. Het resultaat wordt - uitgedrukt in beeldkwaliteit - weergegeven in de P&C-stukken.

Naast deze jaarlijkse inspectie wordt ook toezicht uitgevoerd op het onderhoud van type 2 dat is uitgevoerd door het SWB of door aannemers. Deze controle (schouw en toezicht in de Nota kapitaalgoederen) vindt maandelijks plaats en is eveneens uitbesteed aan een onafhankelijke, externe partij, die op ca. 150 willekeurige locaties een meting verricht. Op de uitvoering van werkzaamheden van het type 3 (groot onderhoud) en 4 (vernieuwing) door aannemers wordt toezicht gehouden door toezichthouders van het Ingenieursbureau op basis van de contractuele afspraken uit het bestek. In de rapporten die uit de onafhankelijke schouw voortkomen, kunnen ook aanbevelingen aan de gemeente worden gedaan.

Het toezicht op het Samenwerkbedrijf is, zo blijkt ook uit de interviews, enigszins ingewikkeld, omdat de gemeente dit samenwerkingsverband zelf mede heeft opgezet en gefinancierd en het ook een sociale doelstelling heeft, waardoor de resultaten niet op dezelfde manier kunnen worden beoordeeld als de resultaten van een reguliere aannemer. Daarbij hebben sancties als boetes weinig zin als de gemeente die uiteindelijk zelf betaalt. Bij het toezicht is een rol weggelegd voor de wijktoezichthouders. Daarvan zijn er vier in Ede (één per wijk), die vallen onder de afdeling Onderhoud en Service. Ze controleren of de openbare ruimte schoon, heel en veilig is, en of de basiskwaliteit wordt geleverd en ze onderhouden het contact met de aannemers. Een directievoerder van deze afdeling controleert of voldaan wordt aan de afspraken uit de Dienstverleningsovereenkomst.

Naast het toezicht dat de gemeente organiseert, houdt de provincie tot slot toezicht op de gemeentelijke financiën conform de Gemeentewet en in het kader van interbestuurlijk toezicht. De kapitaalgoederen van de gemeente maken onderdeel uit van de jaarlijkse beoordeling van de gemeentelijke begroting door de provincie. De provincie hanteert hiervoor een aantal spelregels, die zijn gebaseerd op het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Belangrijk is vooral dat uit de paragraaf m.b.t. de kapitaalgoederen in de Programmabegroting en -rekening duidelijk wordt hoe de kosten voor onderhoud zijn gedekt en welke beheerplannen hieraan ten grondslag liggen, zodat de financiële risico's inzichtelijk zijn. Zoals de [Financiële verordening](#) van Ede aangeeft (art. 16) is de gemeente op grond van het BBV verplicht in de paragraaf *het beleidskader en de daaruit voortvloeiende financiële consequenties en de vertaling daarvan in de raming van het onderhoud wegen, het onderhoud riolering, het onderhoud water, het onderhoud groen en het onderhoud gebouwen* op te nemen.

De regels hiervoor worden (bijvoorbeeld) ook toegelicht in de begrotingscirculaire die de provincie heeft toegestuurd aan de gemeente Ede voorafgaand aan de begroting van 2020. Hierin wordt onder meer aangegeven (p. 7) dat uit de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen moet blijken welk onderhouds- en kwaliteitsniveau de gemeente heeft vastgesteld, dat de budgetten groot genoeg zijn om het beleid van uw gemeente te kunnen uitvoeren en dat de beheerplannen recent zijn: een beheerplan mag maximaal vijf jaar oud zijn en van deze termijn kan door de raad alleen gemotiveerd afgeweken worden. Ook beschouwt de provincie bezuinigingen op het

jaarlijks en groot onderhoud alleen als reëel wanneer een lager kwaliteitsniveau van het onderhoud van de kapitaalgoederen niet leidt tot achterstallig onderhoud of onveilige situaties en wanneer is voorzien in een actueel beheerplan op basis van het lagere kwaliteitsniveau. Uit het bovenstaande overzicht van de beleids- en beheerplannen blijkt al dat de gemeente Ede niet aan al deze eisen voldoet. Recente resultaten van het toezicht door de provincie komen hieronder aan bod (zie paragraaf 4.1.1.).

Tot slot wordt inwoners gevraagd een oordeel te geven over het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Dit gebeurt in twee verschillende onderzoeken die om de beurt jaarlijks worden uitgevoerd: *Inwoner aan het woord* en de *Leefbaarheidsmonitor* (zie hierna, paragraaf 4.5). Hiermee worden ook de waarneming en beleving van burgers betrokken bij de beoordeling van de kwaliteit van de openbare ruimte.

### 3.2.4 Beantwoording deelvraag 2

*Hoe wordt dit beleid uitgevoerd (o.a. toezicht, participatie en regievoering)?*

Binnendegemeentezijnvijf afdelingen betrokken bij de beleidsontwikkeling, informatievoorziening, planning en uitvoering. De afdeling O&S voert werkzaamheden van het type 1 uit, het Samenwerkbedrijf en externe partijen voeren het dagelijks onderhoud (type 2) uit en de types 3 t/m 5 worden volledig uitbesteed aan externe partijen. Daarnaast zijn burgers betrokken bij het beheer via bijv. Schone helden en Ede Doet. Regievoering door de gemeente gebeurt via de wijkbeheerders en participatie in de openbare ruimte wordt onder meer gefaciliteerd via gemeentelijke programma's. Jaarlijks vindt een beleidsschouw plaats en maandelijks wordt de uitvoering door SWB en aannemers bekeken in de schouwrapporten. De provincie houdt daarnaast toezicht op de kapitaalgoederen.

De keten van beleid naar uitvoering is nog in ontwikkeling. De komst van de KIP en het uitvoeringsplan zijn verbeteringen. Wel wordt de uitvoering in de praktijk belemmerd door het ontbreken van beleids- en beheerplannen enerzijds en door het ontbreken van de benodigde middelen anderzijds, waardoor (risicogestuurde) keuzes moeten worden gemaakt in het beheer. Het onderhoud door het SWB is nog niet altijd optimaal, maar laat een verbetering zien. Inwoners nemen deel aan het beheer, bedrijven niet. Regievoering is belegd bij wijkbeheerders en het toezicht wordt uitgevoerd door de gemeente en derde partijen.

Deelvraag	Onderwerp	Normen	Oordeel
2	Uitvoering van beleid in de praktijk	De gemeente houdt voldoende toezicht op de openbare ruimte.	Voldoet.
		Burgers en bedrijven participeren in de openbare ruimte.	Voldoet deels
		De rol van de gemeente (wel of geen regie) is duidelijk en adequaat ingevuld.	Voldoet grotendeels

Toelichting:

- De interne organisatie tussen afdelingen, en daarmee de BOR-keten, is verbeterd en rollen (opdrachtgever/opdrachtnemer) zijn verduidelijkt, maar dit proces is nog niet afgerond.
- Er wordt gewerkt met uitvoeringsplannen, met de KIP en met gegevensbeheer in Geo-Visia; het handboek DIBOR wordt geactualiseerd en aangevuld.
- Het ontbreekt de uitvoering aan heldere kaders doordat niet voor alle onderwerpen (actuele of vastgestelde) beheerplannen voorhanden zijn en aan de benodigde middelen.
- Uitvoering door het SWB gaat, na een wat hobbelige start in de eerste jaren, nu steeds beter.
- Toezicht is vormgegeven door interne toezichthouders en de maandelijks schouw door een onafhankelijke partij, naast de provincie voor wat betreft het financieel beheer van de gemeentelijke kapitaalgoederen.

- Beheer door burgers en bedrijven wordt gestimuleerd, maar blijft beperkt en min of meer incidenteel; bedrijven participeren niet in het beheer van de openbare ruimte.
- De regiovoering wordt vooral vormgegeven door de wijkbeheerder; daarnaast zijn er enkele kaders en instrumenten beschikbaar voor inwoners.

### 3.3 Beleidsevaluatie

In deze paragraaf beantwoorden we deelvraag 3: *Is dit beleid herijkt, gemonitord (aan de hand van indicatoren) en geëvalueerd?*

#### 3.3.1 Monitoring en evaluatie

In de VOR wordt aangegeven dat deze visie zal worden geëvalueerd, herijkt en gemonitord. Uit de achtergronddocumenten en de interviews blijkt dat de VOR als zodanig niet is herijkt, gemonitord of geëvalueerd, ook niet nadat duidelijk was geworden dat de in de VOR geformuleerde ambities niet gehaald konden worden, omdat de daarvoor benodigde middelen niet beschikbaar waren. Ook de onderliggende beleidsplannen lijken niet te zijn geëvalueerd. Wel bevatten deze soms zelf een terugblik en vergelijking met het voorgaande plan, zoals bij het GRP en het Strategisch Plan wegen. Bij de verlenging van het GRP in 2022 is een (zeer) beknopte 'financiële evaluatie' toegevoegd aan het raadsvoorstel.

De voortgang van het beleid wordt tot op zekere hoogte gemonitord in de reguliere P&C-cyclus. Voor wat betreft de doelen en resultaten van het beleid wordt onder Programma 7 in de periode 2017-2020 in de Programmabegroting en -rekening voor de openbare ruimte een algemeen beleidsdoel geformuleerd:

*Wij zorgen samen met de inwoners van Ede voor een openbare ruimte waarin het prettig en veilig is om in te leven, te werken en te recreëren.*

Vervolgens wordt hieraan een viertal subdoelen gekoppeld. Deze komen overeen met de vier beleidsdoelstellingen van de VOR:

- *Waarborgen kwaliteit openbare ruimte.*
- *Versterken sociale structuur en lokaal woonklimaat door betrokkenheid van bewoners met de openbare ruimte.*
- *Versterken aantrekkelijkheid voor nieuwe vestigers (bedrijven en bewoners).*
- *Versterken aantrekkelijkheid voor bezoekers.*

Daarmee bestaat er een directe relatie tussen de VOR en de P&C-cyclus en is het in principe mogelijk de (financiële) resultaten van het beleid (de VOR) terug te vinden in de P&C-documenten. De resultaten en kosten worden echter niet langs de vier genoemde subdoelen toegelicht, maar puntsgewijs in een lijst. Dit is te verklaren doordat in de P&C-documenten wordt uitgegaan van één hoofdproductgroep 'Kwaliteit leefomgeving', waar alles onder wordt geschaard, zonder verdere uitsplitsing (zie bijlage 3 voor de kenmerken van de financiële rapportage in de P&C-documenten). Ook komen de prestaties die in de VOR worden geformuleerd onder de vier beleidsdoelen niet expliciet terug in de P&C documenten. Daardoor is het in de P&C-documenten van de periode 2017-2020 niet goed mogelijk de behaalde (financiële) resultaten direct te relateren aan de gestelde beleidsdoelen en de daarbij behorende prestaties.

Vanaf de begroting 2021 wordt dit nog lastiger. Dit komt door wijzigingen die toen zijn doorgevoerd n.a.v. de lessen die waren geleerd bij de toepassing van de methode-Duisenberg op de Programmabegroting. Het beleidsdoel is daarbij als volgt hergeformuleerd:

*Een leefomgeving die nu en in de toekomst schoon, heel en veilig is op een vastgesteld kwaliteitsniveau waar bewoners zich prettig in en verantwoordelijk voor voelen en een actieve rol hebben.*



Dat is weliswaar geen ingrijpende verandering, maar daarnaast worden ook nieuwe subdoelen geformuleerd:

1. *De openbare ruimte wordt op het afgesproken, vanaf 2021 deels lagere, kwaliteitsniveau, op een duurzame wijze onderhouden.*
2. *Bewoners wonen prettig samen, voelen zich veilig en ondernemen hiervoor gezamenlijk initiatieven in hun eigen buurt, wijk of dorp*
3. *Betere kwaliteit natuur en milieu.*
4. *Efficiënte inzet van middelen en minimaliseren overlast voor bewoners en bedrijven door middel van Integrale Programmering (KIP/UvP).*

Deze doelen zijn niet afkomstig uit de VOR (hoewel ze hier uiteraard wel raakvlakken mee hebben) en lijken deels afkomstig uit de bezuinigingsoperatie van 2019. Daarnaast wordt per subdoel nu een aantal prestaties geformuleerd. Ook deze prestaties zijn echter niet afkomstig uit de VOR. In de Programmabegrotingen voor 2022 en 2023 is het vierde subdoel bovendien geheel komen te vervallen. Door deze wijzigingen is het vanaf 2021 moeilijk de resultaten van Programma 7 te relateren aan de doelstellingen van de VOR en dus om zicht te krijgen op de doeltreffendheid van het beleid. Daarnaast is het opmerkelijk dat er andere beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd dan de VOR-doelstellingen, terwijl de VOR het vigerende beleid is. De doorgevoerde wijzigingen blijken te zijn voorgelegd aan en goedgekeurd door de wethouder, maar zijn niet als zodanig besproken met en vastgesteld door de raad (anders dan indirect bij de vaststelling van de begroting en rekening sinds 2021).

De P&C-documenten bevatten verder enkele indicatoren over de wijze waarop inwoners de openbare ruimte ervaren en hierin participeren (zie paragraaf 4.5 voor de resultaten van deze monitoren). De jaarlijkse schouwresultaten worden conform de financiële verordening van de gemeente ook in de reguliere P&C-producten opgenomen in de paragraaf kapitaalgoederen, waarbij als hoofdindicator het onderhoudsniveau B wordt gehanteerd dat is vastgesteld door de raad. Dat is meteen ook de kernindicator voor de kwaliteit van de openbare ruimte. Verder valt op dat de financiële voortgang van de bezuinigingen niet direct is af te leiden uit de P&C-stukken.

Ambtelijk worden beleid en uitvoering overigens ook tot op zekere hoogte gemonitord en geëvalueerd. Zoals blijkt uit het voorgaande worden de staat van de openbare ruimte en de gerealiseerde onderhoudsniveaus gemonitord in de jaarlijkse schouw, die ook de nodige aanbevelingen bevat, en in de maandelijkse inspecties. Ook het ambtelijke document *Basis in Beeld 2020* is te beschouwen als een soort evaluatie, temeer omdat hierin ook een vergelijking wordt gemaakt met de stand van zaken in de *Basis in Beeld 2014*. Bovendien worden hierin de nodige, soms zeer nuttige aanbevelingen gedaan. Hieronder volgen ter illustratie enkele, meer beleidsmatige aanbevelingen, die mede zien op de rol van de raad:

***Informeren politiek over kwaliteit openbare ruimte met meer dan alleen een beleidsschouw***

*[...] De beleidsschouw bestaat uit een beeldkwaliteitsonderzoek gericht op onderhoudsniveaus, zoals onkruid, grashoogte of zwerfafval. [...] Geadviseerd wordt om kritisch te kijken naar de beleidsschouw als enige vorm van informeren aan de politiek. Het toevoegen van ook technische schouw- en inspectiegegevens geeft een waarheidsgetrouwer beeld van de kwaliteit van de openbare ruimte.*

***Duidelijkere afspraken over extra kwaliteiten in ontwikkelingsgebieden***

*Er wordt in Ede gewerkt aan een aantal ontwikkelingsgebieden waar vaak gekozen wordt voor een kwalitatief hoogwaardigere openbare ruimte [...] Deze keuzes zorgen er ook voor dat de beheerkosten in deze gebieden na ontwikkeling hoger gaan worden. Bij de besluitvorming over de ontwikkelingsgebieden is hiervoor onvoldoende of zelfs geen rekening mee gehouden. Hierdoor komt er een nog grotere financiële druk op de bestaande beheerbudgetten. Voor een betere beheersing van de beheerbudgetten moeten duidelijkere afspraken worden gemaakt: in samenhang met de kosten voor (her)inrichting moeten ook de toekomstige*

beheerkosten inzichtelijk worden gemaakt en via een beheerparagraaf bij de besluitvorming worden meegegeven. Het advies is om voor de al lopende ontwikkelingsplannen (waarover al besluitvorming heeft plaatsgevonden) de verwachte hogere beheerkosten in de toekomst alsnog bespreekbaar te maken.

### **Meer samenhang tussen exploitatie en de investeringen**

In het verlengde van de vernieuwde BBV-eisen wordt meer (bestuurlijke) aandacht gevraagd voor de inhoudelijke samenhang tussen onderhoud (maatregelen I tot en met III) en vervangingsinvesteringen (maatregelen V). Bij de bezuinigingsopgaven van 2020, heeft de Raad primair gezocht naar omvormingen in de exploitatiebegroting en dus omvorming van alleen de onderhouds-maatregelen I tot en met III (service-, regulier en groot onderhoud). Bezuinigingen op deze vormen van onderhoud kunnen ervoor zorgen dat vervangingsinvesteringen eerder noodzakelijk worden en omgekeerd kan het uitblijven van noodzakelijke vervangingsinvesteringen ervoor zorgen dat de onderhoudsmaatregelen I tot en met III intensiever moeten worden. Hier is de komende jaren meer aandacht voor nodig, zowel binnen de beheerorganisatie als bij het bespreken van bezuinigingsmaatregelen door de politiek.

Deze en andere aanbevelingen waren mogelijk nuttig geweest om het beleid bij te sturen en de VOR op onderdelen te herzien. *Basis in beeld* 2020 is echter, in tegenstelling tot *Basis in Beeld* 2014, niet gedeeld en (informatief) besproken met de raad. De technische schouw is wel aan bod gekomen in informatieve sessies voor de raad in 2022. Intern is tot op heden nog weinig gevolg gegeven aan de geformuleerde aanbevelingen, die naar verwachting worden betrokken bij de nieuwe Visie openbare ruimte.

De samenwerking met het SWB is tot slot geëvalueerd in 2018 en 2020. In het begin van het SWB waren er nog financiële tegenvallers, zoals bijv. blijkt uit de Programmabegroting 2019-2022 en de Programmarekening over 2018. Uit de evaluaties blijkt onder meer dat het SWB financieel wel op orde is, en dat de samenwerking steeds beter loopt. Het gewenste kwaliteitsniveau voor het onderhoud van groen wordt nog niet wordt gehaald, zoals ook blijkt het toezicht op de uitvoering en de interviews. Daarnaast is het soms lastig mensen het hele jaar door aan het werk te houden, gezien de seizoenspieken. Ook hebben de MAAtjes een dienstverband bij de gemeente Ede dat gunstiger is dan het dienstverband van hun collega's bij ACV bij dezelfde inschaling. In deze evaluatie wordt over de dienstverleningsovereenkomst met ACV ook opgemerkt 'dat ambities van uit de Visie op de Openbare ruimte niet doorvertaald worden naar de DVO' (p. 22). De tweede evaluatie is ook geagendeerd en besproken door de raad op 16 september 2021, n.a.v. een agenderingsverzoek. Daarbij is een vervolgrapport over de positie van de werknemers toegezegd en zijn ook mogelijke aanpassingen van de VOR besproken. Dit vervolg heeft nog niet plaatsgevonden, wellicht mede door het tussentijdse vertrek van de verantwoordelijke wethouder.

### **3.3.2 Beantwoording deelvraag 3**

*Is dit beleid herijkt, gemonitord (aan de hand van indicatoren) en geëvalueerd?*

De VOR is als zodanig niet herijkt of geëvalueerd (herijking is voorzien voor 2023 en 2024). Dit geldt ook grotendeels voor de onderliggende beleids- en beheerplannen. Monitoring vindt tot op zekere hoogte plaats in de P&C-producten, maar de daarvoor gehanteerde structuur maakt het lastig de voortgang van de VOR te beoordelen.

Deelvraag	Onderwerp	Normen	Oordeel
3	Herijking, monitoring en evaluatie	Het beleid is herijkt.	Voldoet niet.
		Het beleid is gemonitord (met indicatoren).	Voldoet deels.
		Het beleid is geëvalueerd.	Voldoet deels.

Toelichting:

- De VOR en de hieruit voortvloeiende beleidsplannen zijn niet herijkt, gemonitord of geëvalueerd
- De enige regelmatige terugkoppeling vindt plaats in de P&C-cyclus, maar hieruit is het doelbereik van de VOR moeilijk af te leiden, omdat de (financiële) resultaten hierin niet direct worden gekoppeld aan de beleidsdoelstellingen van de VOR en zijn gewijzigd de afgelopen jaren.
- Ambtelijk vindt evaluatie plaats door externe bureaus en de pilot en samenwerking met het SWB is apart geëvalueerd.

## 4. Resultaten en effecten van beleid en bezuinigingen

### 4.1 Resultaten van de VOR

In dit hoofdstuk gaan we na in hoeverre de beleidsdoelen zijn behaald. Dat geldt primair voor de doelen uit de VOR, om antwoord te kunnen geven op deelvraag 4: *In hoeverre worden de doelen uit de Visie Openbare Ruimte behaald?* Hierboven werd al geconstateerd dat het ontbreekt aan een verdere concretisering van de te behalen resultaten van de VOR, aan een evaluatie ervan en aan een directe relatie tussen de VOR en de rapportage in de P&C-cyclus. Hierdoor is het lastig om te beoordelen in hoeverre de doelen van de VOR zijn gehaald. Om toch een beeld te krijgen van de mate waarin dat is gelukt (het zogenaamde 'doelbereik') wordt hieronder - voor zover mogelijk, en dus veelal anekdotisch en niet uitputtend - per 'prestatie' uit de VOR - als de meest concrete uitwerking van de beoogde resultaten - gekeken of deze is gerealiseerd, al dan niet aan de hand van de onderliggende stukken als beleids- en beheerplannen, de Nota onderhoud kapitaalgoederen en (financiële) rapportage.

#### 4.1.1 Doelbereik VOR

##### Prestaties voor duurzame basiskwaliteit

- **De OR voldoet aan de basiseisen qua wetgeving en beleid (Attractiebesluit speeltoestellen, waterplan, wegenverkeerswet, etc.).**

In het kader van dit onderzoek is niet (uitvoerig) onderzocht of aan alle relevante wetten wordt voldaan, maar zijn geen indicaties aangetroffen dat dit niet het geval is. In aansluiting bij de boven besproken beleidsplannen voor grijs, groen en water wordt bijvoorbeeld met het verlengen van het GRP in 2022 voldaan aan de wettelijke plicht (op grond van de Wet Milieubeheer) om een actueel GRP te hebben i.v.m. de zorgplicht van de gemeente m.b.t. afval-, grond- en hemelwater. De Wegenwet verplicht de gemeente te beschikken over een actuele wegenlegger, zoals aangegeven in het Strategisch plan wegen uit 2017; deze is sindsdien echter niet geactualiseerd. Ook voldoet de gemeente niet aan de verplichting vanuit de financiële regelgeving en het provinciaal toezicht om te beschikken over actuele beleids- en beheerplannen (zie hierboven, paragraaf 3.2).

- **De openbare ruimte is financieel gezond conform een langjarige onderhoudscyclus.**

Zoals blijkt uit het interne onderzoek n.a.v. de motie uit 2019 over de achterstanden, de raadspresentatie van 2 juni 2022 en uit de interviews zijn er serieuze onderhoudsachterstanden bij zowel wegen als groen. Bij wegen gaat het om een bedrag van € 10 miljoen, bij groen om € 1,3 miljoen (bij water speelt dit probleem niet, omdat deze discipline een eigen financiering heeft door de rioolheffing). Bovendien zijn dan nog niet alle kosten meegenomen. Zo zijn de kosten voor wegmarkeringen en -meubilair en bosplantsoenen nog niet in beeld. Ook zijn er extra kosten te verwachten voor verduurzaming (materiaal- en machinegebruik in relatie tot de CO<sub>2</sub>-footprint, zie hierna) en klimaatadaptatie. Uit de achtergrondstukken en interviews blijkt dat de tekorten zijn ontstaan door verschillende oorzaken, waaronder:

- Te lage (en ongeïndexeerde) vervangingsbudgetten, met als gevolg minder vervanging en hogere onderhoudskosten<sup>27</sup>;

<sup>27</sup> Het achterblijven van de vervangingsbudgetten (met name bij wegen en groen) werd ook al geconstateerd in het rekenkamerrapport over kapitaalgoederen uit 2015; hierna is het vervangingsbudget wel opgehoogd (zie verder bijlage 3).

- Achterblijvende indexatie van beheerbudgetten n.a.v. de prijsontwikkelingen in de markt, waardoor de organisatie keuzes moet maken in de uitgaven<sup>28</sup>;
- Inzet van beheerbudgetten voor andere doeleinden (zoals brandkranen of initiatieven buiten de openbare ruimte);
- Budgetten, voor bijvoorbeeld Riolering en Wegen, die niet synchroon lopen en efficiënt werken in de weg staan<sup>29</sup>.
- Vertraging van projecten, met als gevolg extra beheerkosten die niet in de projectbudgetten zijn inbegrepen<sup>30</sup>.
- Te hoge inrichtingsniveaus bij de aanleg of (her)ontwikkeling van gebieden, waarbij de beheerkosten hiervan op de langere termijn onvoldoende worden betrokken<sup>31</sup>.
- Verouderde openbare ruimte, met hogere onderhoudskosten als gevolg;

Door deze ontwikkelingen ontstaan niet alleen tekorten in de benodigde budgetten, die de betrokken afdelingen niet goed voor het voetlicht hebben weten te brengen, maar is er ook het risico op sluipende kapitaalvernietiging doordat bijv. onderhoud moet worden gepleegd aan onderdelen van de openbare ruimte die toch moeten worden vervangen. Bovendien kan hierdoor voor de raad het zicht op de gebruikte budgetten vertroebeld, want deze worden soms gebruikt voor nevendoeleinden en regelmatig verschoven in de tijd. In het laatste geval is een storting in de reserve weliswaar een gebruikelijke optie, maar door deze werkwijze is het voor de raad wel lastig om een directe relatie te leggen tussen de financiële middelen en de resultaten die daarvoor behaald worden. Overigens zijn fluctuaties in de bestedingen ook deels toe te rekenen aan 'de natuurlijke golfbeweging die het groot onderhoud in de openbare ruimte maakt'<sup>32</sup> en aan wisselende weersomstandigheden (zoals strenge winters die de afschrijvingstermijnen van wegdekken kunnen verkorten), nog los van klimaatverandering (sterfte van groen door droge zomers) of bijv. plagen (eikenprocessierups) en invasieve exoten (Amerikaanse rivierkreeft, Japanse duizendknoop). Ook is, zo blijkt uit de interviews, enige financiële flexibiliteit nodig om in de uitvoering te kunnen reageren op de actualiteit. Daarnaast verhoudt het noodzakelijke gebiedsgerichte werken, waarvoor eigenlijk een integrale financiering nodig is, zich niet altijd goed tot de huidige financiering per beleidsdomein.

Ook de bezuinigingen bemoeilijken het zicht op de financiële situatie, omdat deze niet alleen temporisering met zich meebrengen en dus verschuivingen van onderhoud en budgetten in de tijd, maar ook doordat bezuinigingen in de openbare ruimte uiteindelijk vaak gepaard gaan met hogere kosten. Dit komt door verschillende mechanismen, die spelen op zowel de korte als de langere termijn.

Een fictief, maar realistisch voorbeeld van het effect op korte termijn is het volgende: stel dat een berm maaien 2 cent per m<sup>2</sup> kost. Dit wordt 20 keer per jaar gedaan, zodat dit 20x2 = 40 cent per m<sup>2</sup> per jaar kost. Een bezuinigingsoptie is om nog maar 10 keer per jaar te maaien. Dan is het maaien en verwerken van het gras alleen zwaarder en arbeidsintensiever en komt de prijs uit op 5 cent per m<sup>2</sup>. Dat betekent dat de gemeente 10x5 = 50 cent per m<sup>2</sup> kwijt is op jaarbasis en bovendien een lager onderhoudsniveau heeft. Zo kan een 'bezuiniging' leiden tot hogere kosten en een lager onderhoudsniveau.

28 Dit is ook gecommuniceerd naar de raad, bijv. in de Programmarekening 2021 (pp. 89 en 130); ook dit punt komt al naar voren in het rekenkamerrapport uit 2015, toen het tekort (met name bij wegen en groen) werd becijferd op € 833.000 per jaar.

29 Programmarekening 2021, p. 132.

30 Recente Voorbeelden zijn het uitstel bij de Parklaan, de Stationsomgeving en de Kolkakkerbuurt, maar uitstel van projecten en van de bijbehorende beheeruitgaven vormen een rode lijn in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in de P&C-cyclus in de gehele onderzoeksperiode (zie Programmarekeningen over de periode 2016-2021). Als oorzaak voor de vertraging worden vaak integraliteit en participatie genoemd, zoals in de Programmarekening 2021 (p. 132).

31 Zie ook de aanbeveling uit *Basis in Beeld* 2020 in de voorgaande paragraaf.

32 Programmabegroting 2020-2023, p. 70.

Een ander, bestaand voorbeeld van kostenverhoging op de langere termijn is het onderhoud van boomspiegels. Dit wordt sinds 2016 niet meer gedaan en levert een besparing op van zo'n € 25.000 per jaar. Maar hierdoor neemt bijv. het onkruid in het omliggende gebied toe, waardoor hier meer werk ontstaat. Om de boomspiegels weer te onderhouden zouden deze nu eerst hersteld moeten worden. Dit kost volgens een [inschatting uit 2018](#) ca. € 173.000, en dus ongeveer evenveel als de bezuiniging heeft opgeleverd sinds 2016 ( $7 \times € 25.000 = € 175.000$ ). Deze kosten staan nog los van de (onbekende) kosten voor extra onkruidbestrijding en reparatie van schade aan de verharding<sup>33</sup>. Ook hierbij heeft de bezuiniging dan per saldo geleid tot een kostenverhoging.

Bezuinigen in de openbare ruimte is dus al gauw 'penny wise, pound foolish'. Slim bezuinigen vereist goed inzicht in de financiële gevolgen ervan op de langere termijn om te voorkomen dat de rekening niet alleen wordt doorgeschreven, maar ook hoger wordt en als een boemerang terugkomt. Voor een goed financieel inzicht betekent dit dat het van belang is de samenhang tussen reguliere onderhoud en vervangingsinvesteringen in het oog te houden. Om die reden komt dit onderwerp bijvoorbeeld ook terug in de beleidsschouw over 2020 (p. 22) en in *Basis in beeld 2020*, die ook expliciet de bestuurlijke aandacht benoemt die nodig is voor deze relatie gezien de bezuinigingen uit 2020 (zie hierboven, paragraaf 3.3).

Dit sluit tenslotte ook weer aan bij de regels die de provincie heeft gesteld over de noodzaak van de onderbouwing van bezuinigingen door middel van een actueel beheerplan en over het financieel inzicht dat de paragraaf kapitaalgoederen moet bieden (zie hierboven, par. 3.2.3). De provincie heeft hier als financieel toezichthouder van Ede de afgelopen jaren ook tweemaal een aandachtspunt gemaakt in haar beoordeling. Dit gebeurde voor het eerst in haar brief aan college en raad bij de begroting van 2020 van 31 januari 2020 (bijlage, p. 5), waarin de provincie de gemeente adviseert bij de volgende begroting in de paragraaf kapitaalgoederen meer inzicht te bieden in de beheerplannen, de gewenste onderhoudsniveaus, achterstallig onderhoud en risico's. Vervolgens kwam het onderwerp terug in de brief van de provincie bij de begroting voor 2022 van 10 februari 2022 (bijlage, p. 4), waarin de provincie adviseert om meer inzicht te geven in de beleids- en beheerplannen en de financiële consequenties hiervan, en bij het actualiseren rekening te houden met de financiële gevolgen van de veroudering van naoorlogse wijken. Deze aanbevelingen hebben tot op heden niet geleid tot in een uitgebreidere paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen met een actueel overzicht van de beleids- en beheerplannen en een inzichtelijk beeld van de financiële knelpunten.

Wel heeft het college bij de Programmabegroting 2022 in deze paragraaf aangekondigd om de nieuwe ambities van de raad (differentiatie, en daarmee lokaal een lager onderhoudsniveau) en de bijbehorende financiële aspecten te verwerken in de relevante beleids- en beheerplannen. Dit is conform de Nota kapitaalgoederen, die aangeeft dat nieuw beleid moet zijn gebaseerd op een nieuw beheerplan dat de beleidsmatige en financiële effecten van het nieuwe beleid inzichtelijk maakt. (Er is niet geconstateerd dat dit ook is gebeurd toen, andersom, werd besloten om het centrum op een hoger niveau te onderhouden.) Dit voornemen van het college om de bezuiniging te verwerken in de beheerplannen is echter achterhaald met de komst van een nieuw college, dat juist investeert in de openbare ruimte. Bij de Voorjaarsbrief 2023-2026 en de Programmabegroting 2023-2026 zijn immers miljoenen euro's vrijgemaakt voor zowel exploitatie als vervanging om de tekorten per 2022 aan te vullen, het achterstallig onderhoud aan te pakken en de beheerplannen te actualiseren. Deze bedragen roepen wel de vraag op of ze, gezien de benodigde capaciteit, op korte termijn intern en extern kunnen worden weggezet.

---

<sup>33</sup> In dit geval zijn de opbrengsten van de bezuiniging destijds bovendien ook te laag ingeschat, want volgens dezelfde inschatting uit 2018 zouden de werkelijke kosten voor het onderhoud inmiddels fors hoger liggen en dus niet meer gedekt kunnen worden met die € 25.000. Hierdoor zou er dus ook extra beheerbudget nodig zijn voor de boomspiegels.

Hoewel deze laatste impulsen een positieve impact kunnen hebben op de financiële situatie, is - om terug te komen op bovenstaande prestatie - de openbare ruimte al met al op dit moment financieel niet gezond te noemen, omdat er onvoldoende middelen zijn om hem op het gewenste niveau te houden en omdat een goed inzicht in de kosten hiervan op zowel de korte als de lange termijn, mede door het ontbreken van de hiervoor benodigde beheerplannen en de doorvertaling naar de bijbehorende budgetten, nog ontbreekt.

- **De openbare ruimte is robuust en flexibel om op lokale [sic] actualiteit in te spelen.**

Deze prestatie is niet concreet (want wat is 'robuust' en 'flexibel' in relatie tot welke 'actualiteit?'), waardoor het doelbereik niet te beoordelen is. In de VOR wordt deze prestatie gerelateerd aan de zogenaamde 'levenscyclusbenadering' van de openbare ruimte en het 'cradle-to-cradle' principe. Het is echter onduidelijk in hoeverre aan de hand van deze concepten is gewerkt sinds 2016 en wat dit heeft opgeleverd. Wel worden bij grote projecten in de gemeente elementen als groen, wegen en riolering meegenomen in een integrale planning om in te spelen op de actualiteit van vernieuwing en vervanging. In het Groenbeleid wordt ingezet op 'robuuste' groen-blauwe structuren in relatie tot klimaatadaptatie. Ook beoogt de gemeente bijvoorbeeld om lokaal mee te bewegen met initiatieven van inwoners, zodat flexibel kan worden omgegaan met de openbare ruimte. Het is echter onduidelijk hoe deze zaken zich verhouden tot de geformuleerde prestatie.

- **Inrichting en beheer uitgevoerd, o.b.v. uitgangspunten passend bij het desbetreffende kwaliteitsniveau en gebied (kaarten).**

De kaarten die zijn aangekondigd in de VOR zijn niet (allemaal) gemaakt; wel wordt het beheer uitgevoerd op basis van de Kaart Integrale Planning en wordt de regiekaart uit de VOR gebruikt door wijkbeheerders voor het overleg met inwoners. Niet voor alle onderdelen en gebieden zijn beheerplannen voorhanden om het juiste kwaliteitsniveau te realiseren. De hogere onderhoudsniveaus uit de VOR zijn niet gerealiseerd door het uitblijven van de hiervoor benodigde financiële middelen. Het gevolg is dat niveau B de standaard blijft, zoals ook expliciet aangegeven in de Nota kapitaalgoederen (p. 10) en nog eens is bevestigd in de Programmabegroting 2021 (p. 136):

*In de VOR is bepaald dat op verschillende plekken in Ede het onderhoudsniveau stijgt. Daar zijn extra financiële middelen voor nodig, maar verzoeken daartoe zijn niet gehonoreerd. Hierdoor is die extra kwaliteitsimpuls voor verschillende plekken in Ede achterwege gebleven. In de praktijk werd de afgelopen jaren de openbare ruimte gemiddeld op CROW-niveau B onderhouden. Uitzonderingen waren begraafplaatsen (als afgesproken op niveau A) en onkruid op verharding en in plantsoenen en delen van rijbanen en trottoirs (onder B-niveau).*

De incidentele bezuiniging uit 2020 betrof ook onkruid op verharding, maar de raad heeft niet expliciet besloten dat delen van rijbanen en trottoirs onder het niveau B onderhouden konden worden; dit lijkt eerder het gevolg van het 'schipperen' in de uitvoering om met de beschikbare middelen uit te kunnen komen op gemiddeld B-niveau (voor de impact van de bezuinigingen, zie hieronder). Voor wat betreft de uitvoering door derden blijkt uit de evaluatie van het SWB en uit de interviews dat het groenbeheer door het SWB nog niet helemaal op het beoogde kwaliteitsniveau is, al zijn hierin verbeteringen zichtbaar. Naast de begraafplaatsen wordt momenteel ook het centrum onderhouden op A-niveau. De meerkosten hiervoor komen niet ten laste van de beheerbudgetten, maar worden sinds 2017 (structureel) gedekt via het gemeentelijke programma Levendig centrum. Het A-niveau dat voor het centrum wordt gehanteerd, sluit aan bij het hogere onderhoudsniveau dat de VOR heeft bepaald voor dit gebied. De keuze voor dit onderhoudsniveau is gemaakt door de raad in 2017, toen de raad ook de hiervoor benodigde financiële middelen beschikbaar heeft gesteld als onderdeel van de invulling van de structurele meevaller van € 3 miljoen. Deze keuze lijkt niet te zijn verantwoord en financieel onderbouwd in een onderliggend beheerplan.



- **Materiaalgebruik is duurzaam in relatie tot CO2 footprint.**

Deze prestatie is niet verder geconcretiseerd (Hoe duurzaam? Welk materiaal? Welk percentage van het gemeentelijke materiaal?), waardoor het lastig is om te beoordelen in hoeverre dit is gerealiseerd. Er is geen aparte rapportage over dit onderwerp aangetroffen sinds 2016. Wel wordt soms bij projecten opnieuw gebruik gemaakt van bestaand materiaal, zoals klinkers. Ook is Ede mede-ondertekenaar van het Betonconvenant en van het Manifest voor Maatschappelijk Verantwoord Inkopen en partner in het regionale programma Regio Foodvalley Circulair. Daarnaast zijn duurzaamheid en circulariteit in algemene zin onderdeel van het gemeentelijke inkoopbeleid. Ook is Ede de afgelopen jaren bezig geweest met een certificeringstraject conform de CO<sub>2</sub> prestatieladder. Dit traject is in 2021 afgerond en in 2022 geauditeerd met positief resultaat. De keten van het beheer openbare ruimte maakt deel uit van dit traject, maar vormt hier een apart onderdeel van, waarbij ook de kosten van verduurzaming worden betrokken. Voorsnog zijn deze kosten niet meegenomen in de verschillende financiële scenario's m.b.t. de openbare ruimte in de komende jaren.

### **Prestaties voor Betrokkenheid**

- **Veelheid aan lokale initiatieven en accenten.**

Opnieuw gaat het om een onduidelijke prestatie (Wat was het streefdoel? Vanaf wanneer is sprake van een 'veelheid'? Bij twee of bij twintig initiatieven? En wat is een 'accent'?). Wel zijn er de nodige initiatieven vanuit inwoners (zie voorbeelden hierboven); deze zorgen er tot op zekere hoogte voor dat er lokale verschillen zijn, al naar gelang inwoners zich inzetten voor de openbare en zelf aan de slag gaan met bijvoorbeeld boomspiegels of speeltoestellen, onder andere via Ede Doet.

- **Eigenaarschap verschuift naar bewoners en bedrijven.**

Hierover zijn geen kwantitatieve gegevens voorhanden, maar dit is slechts (zeer) gedeeltelijk gelukt. Zelfbeheer geldt logischerwijs alleen voor groenonderhoud (en eventueel bijv. speeltoestellen of vuilnisbakken) en niet voor andere onderdelen van de openbare ruimte (zoals wegen, riolering, bruggen, etc.). Een voorzichtige inschatting die naar voren kwam in de interviews is dat ca. 0,5-1% van het groenbeheer wordt uitgevoerd door inwoners. Er is dus waarschijnlijk sprake van een heel lichte verschuiving, waarbij de gemeente de primaire speler in openbare ruimte blijft. Uit de gemeentelijke *Leefbaarheidsmonitor* blijkt dat tussen 2017 en 2021 het aandeel inwoners dat actief is in de openbare ruimte is gestegen van tot 22% (2017) naar 24% (2019) naar 25% (2021). Overigens vonden ook vóór de VOR al inwonersinitiatieven plaats. Hierboven wordt een aantal voorbeelden genoemd. Een initiatief als Ede Doet of de Schone Helden is bijvoorbeeld wel succesvol geweest de afgelopen jaren.

Het doel was in 2016 destijds om ook zogenaamde 'bewonersbedrijven' op te richten, die zelf regie zouden krijgen over de uitvoering, hetzij door het beheer zelf te doen hetzij door dit uit te besteden<sup>34</sup>. De gemeente levert dan het budget en waar nodig technische kennis en juridische ondersteuning bij de opzet. Er zijn drie pilots gestart, in de Zeeheldenbuurt, De Valk en Wekerom. Alleen het initiatief in De Valk is tot op zekere hoogte een succes, ook al is ook daar het beheer wat afgeschaald t.o.v. de oorspronkelijke ambitie.

Bedrijven uit Ede lijken in het geheel niet te zijn betrokken bij het beheer, terwijl dat in andere gemeente wel is gelukt. Te denken valt dan aan het adopteren van rotondes door bedrijven die deze onderhouden en hier reclame mogen maken. In 2018 heeft de raad een motie aangenomen over het adopteren van rotondes. In 2019 heeft het college hiervoor een adoptieplan met richtlijnen vastgesteld. In 2020 heeft de toenmalige wethouder een kort overzicht gegeven van de rotondes die hiervoor in aanmerking kwamen en waar enige interesse voor was, maar dit is uiteindelijk niet van de grond gekomen. De geschatte netto-opbrengst was met € 800 per rotonde per jaar overigens beperkt.

---

34 Zie Perspectiefnota 2016-2019, p. 30.

Voor het beperkte succes van het zelfbeheer komen uit de interviews verschillende verklaringen naar voren. Vaak gaat het om ad hoc, tijdelijke of losse initiatieven, die na verloop van tijd kunnen inzakken (bijv. na een verhuizing van de initiatiefnemer) en waarbij de rolverdeling tussen de gemeente en inwoners niet altijd duidelijk is. Daarmee spelen communicatie en verwachtingsmanagement richting inwoners ook een rol. In het buitengebied lijken inwoners eerder geneigd te zijn aan de slag te gaan in hun eigen omgeving dan in Ede-stad.

Overigens leveren de verschillende initiatieven van inwoners de gemeente meestal geen besparing, maar eerder extra kosten op. Zo ontvangen bij sommige initiatieven, zoals in De Valk, inwoners de vergoeding die anders naar een onderhoudsbedrijf zou zijn gegaan, maar moet de gemeente bovendien zorgen voor begeleiding van het initiatief en voorlichting (bijv. over maaien in relatie tot biodiversiteit), waardoor het per saldo duurder is. Ook moet de gemeente initiatieven die stil komen te liggen door bijv. verhuizing of gebrek aan activiteit alsnog oppakken en soms ook herstelwerkzaamheden uitvoeren. Ook dit kost extra geld. De winst van inwonersinitiatieven zit dan ook niet zozeer in het financiële, als wel in het sociale aspect: het creëren van contact en saamhorigheid tussen inwoners. In die zin wordt de openbare ruimte hierbij, net als bij het SWB, gebruikt om een meer sociale beleidsdoelstelling te realiseren.

Tot slot is het realiseren van deze doelstelling afhankelijk van externe factoren. Zo is eigenaarschap van inwoners deels een maatschappelijke tendens waarbij (mondige) burgers zelf regie willen nemen over hun leven en leefomgeving en komen sommige vormen van financiering, zoals crowdfunding, voort uit de periode na de financiële crisis. Dan is het gemeentelijke beleid mede een reactie hierop, en faciliteert de gemeente alleen een bestaande, bredere maatschappelijke beweging met een aantal randvoorwaarden. Dat zien we bij de Voortuin in Bennekom, een initiatief dat al bestaat sinds 2014 en dus van voor de VOR dateert, maar ook bij Ede Doet, waarbij crowdfunding wordt ingezet bij lokale initiatieven. Bovendien zijn bij deze laatste initiatieven ook andere (publieke en private) spelers betrokken (Oranje Fonds, Ede in Uitvoering, Malkander, Maak je wijk) en niet alleen de gemeente. Daarnaast heeft corona ook impact gehad op het zelfbeheer. Het initiatief Schone helden heeft veel opgeleverd de afgelopen jaren, maar dat lijkt, zo bleek uit de raadspresentatie van juni en uit de gevoerde gesprekken, niet zozeer het gevolg van beleid als wel van de beperkingen tijdens de coronaperiode, waardoor mensen meer tijd hadden om erop uit te gaan en iets te betekenen voor hun omgeving<sup>35</sup>. Het aantal initiatieven bij Ede Doet lijkt juist te zijn gedaald onder invloed van corona (zie paragraaf 4.5 hieronder).

- **Eenheid en samenhang op buurt- of wijkniveau.**

Ook hier is niet duidelijk wat wordt beoogd (Eenheid en samenhang op welk aspect van de openbare ruimte? Gaat het vooral om sociale samenhang? En wie beoordeelt dat op welke manier?). Dit kan wel bevorderd worden door het integrale werken, dat immers afstemming vereist op buurt- of wijkniveau. Ook kan door inwonersinitiatieven een zekere samenhang worden bereikt op buurniveau, zoals in Bennekom, waar een binnentuin is gecreëerd op het terrein van een voormalig schoolgebouw, die dienstdoet als ontmoetingsplek en is gefaciliteerd door de gemeente<sup>36</sup>. Tegelijkertijd kan door individuele inwonersinitiatieven her en der juist ook een zekere versnippering ontstaan doordat binnen wijken of buurten de ene straat er heel anders kan uitzien dan de andere. Het is dan ook niet duidelijk hoe deze prestatie zich verhoudt tot de prestatie *Veelheid aan lokale initiatieven en accenten*.

- **Betrokkenen zijn tevreden met de OR en hun aandeel daarin.**

Voor de tevredenheid hanteert de VOR een meetbaar cijfer. In de VOR wordt namelijk een minimumscore van 6,8 genoemd m.b.t. de manier waarop inwoners de openbare ruimte ervaren. Deze score is afkomstig uit de gemeentelijke *Leefbaarheidsmonitor*. De VOR geeft hierover aan 'Deze score is een ijkpunt voor de toekomst en moet minimaal gelijk blijven en bij voorkeur zelfs toenemen' (p. 45).

---

35 Daarnaast hebben specifiek in 2020 projecten plaatsgevonden rondom zwerfafval in het kader van Ede Schoon (Programmaberekening 2020, p. 101).

36 Benn, Het blad over Bennekom, mei 2019, pp. 40-45.

De score van 6,8 is echter niet terug te vinden in de *Leefbaarheidsmonitor*, zodat niet duidelijk is waarop deze is gebaseerd (mogelijk gaat het om een voorlopig cijfer). Het oordeel over de fysieke kwaliteit van de leefomgeving is in de *Leefbaarheidsmonitor* sinds 2017 in ieder geval niet boven 6,1 uitgekomen. In plaats van een streefwaarde of minimum van 6,8 wordt in de P&C-documenten overigens een streefwaarde van 6 gehanteerd. Uitgaande van deze laatste waarde komt de tevredenheid van inwoners in de buurt van het beoogde doel, gezien de scores van 5,9 in 2017, van 6,1 in 2019 en van 5,8 in 2021. De mate waarin inwoners tevreden zijn over de openbare ruimte komt hierna uitgebreider aan bod (zie paragraaf 4.5).

Of betrokkenen tevreden zijn met hun aandeel in de openbare ruimte, is niet te zeggen. Deze vraag komt in de inwonerenquêtes niet terug. Ook is deze prestatie niet alleen afhankelijk van de gemeente, maar ook van inwoners zelf en van de manier waarop zij dit ervaren, en daarmee subjectief. Uit de enquêtes blijkt wel dat het aandeel actieve inwoners is toegenomen, maar dat kan bijvoorbeeld ook juist zijn uit ontevredenheid over hun aandeel in de openbare ruimte. Mogelijk zijn actieve inwoners tevreden over hun aandeel in de openbare ruimte omdat zij hieraan willen bijdragen en daartoe de mogelijkheid krijgen van de gemeente. Iets dergelijks lijkt het geval te zijn in De Valk. Bij bijv. de herinrichting van het Marktplein in Ede zijn veel ideeën van inwoners opgehaald en konden zij een ontwerp uitkiezen. Bij participatietrajecten worden inwoners ook betrokken bij de herinrichting van hun wijk of buurt, hoewel de tevredenheid van betrokkenen hierover lijkt te variëren.

- **De minimale inrichting van de openbare ruimte is tijdloos en mooi in eenvoud.**

Ook dit is moeilijk te beoordelen, want deze prestatie is niet verder uitgewerkt en bovendien is dit een kwestie van smaak. Functionaliteit en doelmatigheid lijken in de regel voorop te staan, maar op sommige plekken, zoals het centrum is juist bewust gekozen voor een luxere inrichting (zie hierna).

- **Realisatie gezellige, groene wijkontmoetingsplekken.**

De VOR geeft met betrekking tot deze prestatie het volgende aan (p. 26):

*In het kader van vergroenen zet Ede in op het behouden en creëren van 'kleine parkjes en pleintjes', verspreid door alle wijken heen. Het haalt groen de stad in en vergroot het aantal vierkante meter groen per woning. Ideale plekken om elkaar te ontmoeten, te spelen of te werken, maar ook om hittestress tegen te gaan.*

Her en der zijn dergelijke plekken inderdaad gecreëerd. Het beste voorbeeld is wellicht de herinrichting van het Marktplein als groene, hittebestendige ontmoetingsplek. In het document *Integrale projecten Verkeer en Ruimte Levendig Centrum 2018-2023* van het Programma Levendig centrum wordt ook nadrukkelijk aandacht besteed aan pleinen en straten als groene ontmoetingsplekken. Inwonersinitiatieven zoals de boven genoemde tuin in Bennekom sluiten hier ook bij aan. Doordat ook deze prestatie niet verder is uitgewerkt (Bij hoeveel ontmoetingsplekken is het doel behaald? En wie moet deze realiseren?) is echter niet duidelijk in welke mate deze is gerealiseerd. Het onderwerp komt wel terug in de inwonerenquêtes (zie hieronder, paragraaf 4.5).

#### **Prestaties voor Samenhang en structuren**

- **Openbare ruimte wordt als vanzelfsprekend ervaren.**
- **Mensen kunnen zich goed oriënteren qua bebording en beeld.**

De VOR geeft aan dat het hierbij (onder meer) gaat om fietspaden. In 2016, nog voor de VOR, is een Fietsplan vastgesteld door de raad. In dit beleidsdocument, met een looptijd tot 2022, worden de ambities en prestaties van het gemeentelijke fietsbeleid vastgelegd om van Ede een 'fietsstad' te maken. Belangrijke knelpunten zijn hiervoor geïnventariseerd onder inwoners m.b.v. een inwonerspanel en samen met de raad. Uitvoering zou moeten plaatsvinden in samenspraak met belangenorganisaties voor fietsers. Financiering was voorzien tot en met 2018. Ook was verdere

integratie van het fietsbeleid in het Gemeentelijke Verkeer- en Vervoersplan (GVVP) voorzien; daarvan is echter sinds 2014 geen nieuwe versie vastgesteld. In 2018 is een update gegeven aan de raad m.b.t. het Fietsplan en de bereikte resultaten. Ook in 2021 is een update gegeven van het Fietsplan. In de Programmabegroting 2023-206 is een Fietsplan 2.0 aangekondigd.

In het kader van de Edese Visie toerisme en recreatie zijn daarnaast wandel-, MTB- en ruiterroutes en hun bewegwijzeringen aangepakt. Ook fungeert het document *Integrale projecten Verkeer en Ruimte Levendig Centrum 2018-2023* van het Programma Levendig centrum als opvolger van het Fietsplan voor wat betreft Ede centrum; hierin wordt ook aandacht besteed aan overige verkeersstructuren en dit document bevat ook een planning en meerjarig financieel beeld van de geselecteerde projecten inclusief dekking vanuit het Programma Levendig Centrum, BIM of herinrichtingsbudgetten. De projecten landen vervolgens in de Programmabegroting.

Of de geformuleerde prestaties uit de VOR daarmee zijn gerealiseerd, en of dat een gevolg is van het uitgevoerde beleid of dat dit wellicht al het geval was, is niet duidelijk en alleen na te gaan aan de hand van enquêtes onder inwoners (en bezoekers) van Ede. Die gegevens zijn niet voorhanden. Het onderwerp komt ook niet terug in de bestaande enquêtes.

- **Aanwezigheid van robuuste, groen-blauwe hoofdstructuren.**

Dit is ook een onduidelijke prestatie, waarvan de realisatie moeilijk te meten is (Om hoeveel structuren gaat het? En wat is 'robuust'?). Het onderwerp is uitgewerkt in het Groenbeleid uit 2020, met bijbehorende kaarten, waarin 'robuustheid' vooral lijkt samen te hangen met klimaatrobuustheid en klimaatadaptatie. Het is onbekend in hoeverre bijbehorende beheerplannen concreet gevolg geven aan dit beleidsdocument.

- **Heldere routes en voorzieningclusters.**
- **Aaneengesloten langzaamverkeerstructuur met overzichtelijk en prettig ingerichte routes.**

Ook van deze prestaties is alleen na te gaan of ze zijn gerealiseerd door aan inwoners en ondernemers te vragen of ze de routes helder, overzichtelijke en prettig ingericht vinden. Die gegevens zijn niet voorhanden. Voor wat betreft fietspaden en het Fietsplan, en de projecten in Ede centrum, zie hierboven. Overige wegen zouden aan bod moeten komen in het Gemeentelijke Verkeer- en Vervoersplan (GVVP), maar daarvan is sinds 2014 geen nieuwe versie vastgesteld (het Strategisch Plan wegen gaat vooral in op beheer en onderhoud; zie hierboven). In het kader van het Programma Levendig centrum is onder meer gewerkt aan een plan voor de verkeersstromen in het centrum.

- **Aanleidingen voor "Groen de Stad in" worden benut.**

Het is vooralsnog onduidelijk in hoeverre dit is gebeurd, los van individuele projecten als het Marktpllein. Uit de *Basis in Beeld 2020* blijkt dat Ede relatief versteend is, wanneer de grote oppervlakte natuur buiten de kernen buiten beschouwing wordt gelaten. Nationaal wordt een norm van 75m<sup>2</sup> groen per woning gehanteerd<sup>37</sup>. Uit recent [onderzoek](#) blijkt dat dit in Ede gemiddeld op 92m<sup>2</sup> ligt, maar ook dat in bijna de helft van de gemeente de 75m<sup>2</sup> niet wordt gehaald. Volgens [Waar staat je gemeente](#) was het oppervlakte groen in Ede in 2021 per buurt gemiddeld 42,4% tegen 46,8% voor heel Nederland. Het is onduidelijk hoe het oppervlakte groen in de stad zich heeft ontwikkeld en in hoeverre die ontwikkeling een gevolg is van het gemeentelijke beleid op dit vlak. Het onderwerp wordt uitgewerkt in het Groenbeleid uit 2020 ('groen in de kernen'), met als doel de kernen te verbinden aan de bestaande groen-blauwe structuren en de ecologische hoofdstructuur. Het is nog onduidelijk hoe dit landt in de bijbehorende beheerplannen.

---

37 In de oordeelvormende vergadering over de VOR van 23 juni 2016 werd gesteld dat de VOR uitgaat van een norm van 70 m<sup>2</sup> groen per woning; deze norm is echter al zodanig niet terug te vinden in de VOR.

Het onderwerp komt ook (beperkt) terug in het Programma klimaatadaptatie 2020-2023 en daarnaast in *Integrale projecten Verkeer en Ruimte Levendig Centrum 2018-2023*.

- **Hoeveelheid verhardingsoppervlakte worden [sic] geminimaliseerd.**

Bos en natuur maken zo'n 70% uit van het totaal areaal openbare ruimte in Ede. Daarmee is Ede weliswaar een relatief groene gemeente, maar als we kijken naar afzonderlijke woonkernen, wijken, het buitengebied en bedrijventerreinen is Ede juist relatief 'grijs', met meer wegen (ca. 2/3) dan groen (1/3), waar dit in veel andere gemeente een 50/50 verhouding is<sup>38</sup>. Daarom komt dit onderwerp aan bod in verschillende beleidsstukken, zoals het Groenbeleid uit 2020 en het Programma klimaatadaptatie 2020-2023. Ede neemt sinds 2016, op verzoek van de raad, ook deel aan Operatie [Steenbreek](#) om de verharde oppervlakte te reduceren. Of daarmee de geformuleerde prestatie is behaald, is moeilijk te zeggen, omdat niet is gedefinieerd wat 'geminimaliseerd' inhoudt ('Sterk gereduceerd'? 'Gereduceerd tot het minimaal benodigde?'). Op grond van de paragraaf met gemeentelijke kerngegevens uit de Programmabegroting is het aantal m<sup>2</sup> verharde oppervlakten die in beheer en onderhoud van de gemeente Ede zijn (asfalt- en betonwegen plus elementenverharding zoals tegels en klinkers) echter niet afgenomen, maar toegenomen van 5.628.924 m<sup>2</sup> op 1 januari 2016 naar 6.143.548 m<sup>2</sup> op 1 januari 2022.

#### **Prestaties voor Versterken van de parels**

- **Openbare ruimte accentueert de bijzonderheid van plekken door middel van een topniveau qua inrichting.**

Op enkele van de 'bijzondere plekken' die zijn genoemd in de VOR (zoals het centrum, de spoorzone, het WFC) is inderdaad sprake van een hoog niveau inrichting. Voor Ede centrum is deze hoogwaardige inrichting recent bijvoorbeeld uitgewerkt in het Beeldkwaliteitsplan Ede centrum uit 2021. In welke mate de inrichtingskaart uit de VOR voor Ede als geheel is gerealiseerd, is niet duidelijk. Kanttekening hierbij is ook dat het beheerbudget, dat volgens de VOR nodig was om de openbare ruimte in deze gebieden op dit hoge niveau te houden, niet beschikbaar is gesteld, zodat onduidelijk is of en in hoeverre dit hoge niveau kan worden behouden. Voor Ede centrum zijn, als gezegd, wel middelen beschikbaar om het beheerniveau A te realiseren.

- **De openbare ruimte biedt ruimte voor mogelijkheden op het gebied van Food.**

De openbare ruimte biedt hier eigenlijk altijd ruimte voor, waardoor deze prestatie op voorhand gerealiseerd lijkt. Als het echter gaat om het daadwerkelijk *benutten* van deze mogelijkheden is wederom moeilijk te beoordelen of dat in voldoende mate is gebeurd, omdat hiervoor geen concreet doel is geformuleerd. Wel bestaat er een intern plan uit 2016/2017 (?) m.b.t. food in de openbare ruimte, dat voortkomt uit (m)Edemaken. Hierin wordt Ede geschetst als 'foodcity', en worden locaties zoals rotondes geïdentificeerd voor sponsoring door food-bedrijven, met financiële baten voor de gemeente tot gevolg. Dit plan lijkt geen nadere uitwerking te hebben gekregen en wordt ook niet gerelateerd aan de VOR. Ede is overigens bestuurlijk actief in de nodige initiatieven op dit gebied, zoals de [Citydeal](#) 'gezonde en duurzame voedselomgeving' en de Alliantie Voeding. Ook heeft Ede samen met andere gemeenten gezocht naar wettelijke mogelijkheden om voedsel en de leefomgeving met elkaar te verbinden en hierover in 2021 samen met de G4 per brief contact gezocht met de staatssecretaris van VWS. Verder telt Ede veel initiatieven op dit gebied. Los van het World Food Center en aanpalende initiatieven, zoals het Smaakpark, zijn op verschillende plekken [voedselinitiatieven](#) gestart, zoals voedselbossen, gezamenlijke tuinen, moestuinen, en, recent, bijvoorbeeld een 'pop-up store' met lokaal, gezond eten en drinken op station Ede-Wageningen.

#### **4.1.2 Beantwoording deelvraag 4**

*In hoeverre worden de doelen uit de Visie Openbare Ruimte behaald?*

---

38 Basis in beeld 2020, p. 10.

De prestaties uit de VOR zijn niet SMART geformuleerd. Daardoor is het vaak niet mogelijk om na te gaan of deze prestaties zijn behaald. Wel is er sinds 2016 rondom veel prestaties het nodige gebeurd. Ervan uitgaande dat deze activiteiten zijn te relateren aan de geformuleerde prestaties kan een inschatting worden gemaakt van het doelbereik van de VOR.

De differentiatie die de VOR beoogde is al in 2017 belemmerd toen de benodigde middelen niet beschikbaar werden gesteld. Via het programma Levendig centrum zijn deze wel beschikbaar gekomen voor een hoog kwaliteitsniveau van het beheer in het centrum. De financiële situatie is op dit moment niet gezond te noemen, gezien de opgelopen achterstanden in beheer en onderhoud en het feit dat de gemeente maar deels voldoet aan de provinciale regels voor verantwoording over de kapitaalgoederen. De beoogde verschuiving van het beheer naar bewoners en bedrijven is maar deels van de grond gekomen. Op andere onderwerpen, zoals routing of voedsel in de openbare ruimte, lijken goede resultaten te zijn behaald.

Deelvraag	Onderwerp	Normen	Oordeel
4	Behaalde doelen uit de VOR	Er is aantoonbaar resultaat behaald op de doelstellingen.  Het onderhoudsniveau in de praktijk voldoet aan de vastgestelde / bijgestelde kwaliteitsniveaus.	Voldoet deels (?)  Voldoet deels

Toelichting:

- Van de meeste prestaties uit de VOR is niet vast te stellen of en in hoeverre ze zijn behaald, omdat ze niet meetbaar zijn en niet zijn uitgewerkt in een uitvoeringsplan met bijbehorende acties en rapportage over resultaten, en ook niet terugkomen in een evaluatie of als zodanig zijn opgenomen in de rapportage binnen de P&C-cyclus.
- Sommige prestaties lijken niet te zijn behaald, andere deels. Op een aantal doelstellingen (zoals op routing of voedselinitiatieven in de openbare ruimte) hebben de nodige initiatieven plaatsgevonden. Maar of en in hoeverre deze initiatieven nu overeenkomen met de beoogde prestaties, is niet duidelijk: dat kan alleen door te *veronderstellen* dat ze kunnen worden gekoppeld aan de genoemde prestaties (zoals hierboven is gedaan) en zo impliciet de doelstellingen van de VOR te reconstrueren.
- De financiële houdbaarheid van de openbare ruimte komt in de analyse van het doelbereik naar voren als een belangrijk aandachtspunt.
- De onderhoudsniveaus komen niet overeen met de hogere niveaus die worden voorgesteld in de VOR, want daarvoor heeft de raad geen budget beschikbaar gesteld. Hierdoor blijft het onderhoudsniveau in de praktijk op het niveau B dat de raad heeft gekozen. Uitzondering is, naast begraafplaatsen, het centrum, dat wordt onderhouden op A-niveau sinds 2017.
- De doelstellingen van de VOR zijn daarmee al meteen, en dus ruim voor de bezuinigingen uit 2019, op losse schroeven komen te staan. De bezuinigingen uit 2019 hebben wel aanvullend effect gehad op het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte, dat in 2021 uitkomt op C en daarmee niet meer voldoet aan het vastgestelde niveau B (zie hiervoor verder paragraaf 4.3).

## 4.2 Realisatie van de bezuiniging uit 2019

In deze paragraaf wordt de volgende deelvraag beantwoord: *In hoeverre zijn de in 2019 beoogde bezuinigingen gerealiseerd en is dit conform scenario 3?*<sup>39</sup>

39 Voor een beeld van de voorgaande bezuiniging in het kader van (m)Edemaken, waarvan de effecten doorlopen in de onderzoeksperiode, zie paragraaf 3.1.4.



## 4.2.1 Proces en resultaat van de bezuiniging

Bij de Perspectiefnota 2020-2023 is in reactie op de oplopende tekorten in het sociaal domein een aantal bezuinigingsmogelijkheden geïnventariseerd. Het beheer van de openbare ruimte was daar (opnieuw) één van (p. 30):

*De kosten voor onderhoud in de buitenruimte kunnen omlaag door te besluiten om het onderhoudsniveau naar beneden bij te stellen. Verder kan tussen gebieden in onderhoudsniveau gedifferentieerd worden. Bij het maken van de inschatting is een effect onderkend dat deze maatregel kan hebben op activiteiten die het Samenwerkbedrijf in opdracht van ons uitvoert in het kader van participatie.*

In deze Perspectiefnota wordt aangegeven dat de bezuiniging € 500.000 per jaar zou moeten bedragen vanaf 2020. De raad zou voor de Programmabegroting meer informatie krijgen over de verwachte effecten van de maatregel. Per memo van 1 oktober 2019 werd de raad nader geïnformeerd: het ontbrak op dat moment nog aan voldoende informatie om de raad te bedienen richting het debat over de bezuiniging bij de Programmabegroting later dat jaar. Die informatie zou er wel zijn begin 2020 na de update van het rapport *Basis in Beeld* 2014. Wel zag het college alvast kans om in 2020 € 300.000 te bezuinigen (dus € 200.000 minder dan beoogd), door

- Het omvormen van ongeveer de helft van de gazons naar bermbegroeiing, met een positief effect op de biodiversiteit (besparing: € 100.000).
- Een taakstelling aan het SamenWerkBedrijf (SWB) op te leggen, waarover zou moeten worden gesproken met het SWB (besparing € 200.000).

Vanaf 2021 zou de jaarlijkse besparing, na invulling door de raad, dan € 500.000 moeten bedragen.

Bij de behandeling van de Programmabegroting 2020-2023 op 14 november 2019 heeft de raad ingestemd met deze gang van zaken. Ook werd hierbij een [motie](#) aangenomen die het college verzocht om in kaart te brengen welke financiële gevolgen een hoger/lager IBOR-niveau en/of bezuinigingen voor effecten hebben op de balans van het SWB. Er is vervolgens een woordvoerdersoverleg georganiseerd op 21 november 2019 om de verschillende bezuinigingsopties voor te bespreken met (vertegenwoordigers van) de raad, aan de hand van vier scenario's; daartoe ontving de raad vooraf ook een memo met (technische) achtergrondinformatie.

Ondertussen werd de incidentele bezuiniging voor 2020 verder uitgewerkt. Deze uitwerking werd per memo d.d. 25 februari 2020 naar de raad gestuurd en vastgesteld via de lijst ingekomen stukken op 9 april 2020. Uit dit memo bleek dat de eerder gekozen oplossingsrichtingen (de omvorming van bermen en de SWB-taakstelling) niet goed uitvoerbaar waren omdat zij een grote investering vergden (bermomvorming), de kosten niet zouden opwegen tegen de baten, zij ten koste gingen van SWB-banen, zouden kunnen conflicteren met de structurele bezuiniging of conflicteerden met de doelstelling van het SWB (en bovendien bovenop twee andere taakstellingen uit 2019 zouden komen). Daarom werd ervoor gekozen minder ingrijpende maatregelen te nemen om de bezuiniging te realiseren, zoals minder onkruid op verharding verwijderen (met een verwachte kwaliteitsteruggang van CROW-niveau B naar niveau C), en minder te besteden aan het vangen van mollen (totaal bezuiniging bij het SWB hierdoor: € 155.000). Daarnaast werd ervoor gekozen bij projecten minder bij te dragen aan de wegen en het onderhoud hieraan zo te beperken (opbrengst: € 145.000).

Voor de invulling van de structurele bezuiniging vanaf 2021 werd op 12 maart 2020, op basis van de intussen verzamelde informatie, een tweede (informatieve) sessie gehouden met raadsleden. Op grond hiervan is een raadsvoorstel geformuleerd dat eerst oordeelsvormend en vervolgens besluitvormend is behandeld in juni en juli 2020. De raad kreeg hierbij vier uitgewerkte scenario's voorgelegd (in een bijgevoegde memo), waarbij besparingen werden gezocht in Programma 7, en heeft daarbij gekozen voor scenario 3 ('Ontmoeten, spelen en verblijven'), dat als volgt werd omschreven:



*De inwoner van Ede en zijn directe woonomgeving staan centraal. Hier worden de voetpaden, fietspaden en speelvoorzieningen gespaard, vooral in woonwijken. In de zomer wordt zoveel mogelijk overhangend groen weggehaald. Tevens worden routeverkeersborden en het meubilair ontzien.*

Daarbij werden de volgende concrete maatregelen genomen (waarbij bezuinigingen door inwonersparticipatie in het beheer expliciet werden uitgesloten, omdat ze financieel weinig of niets zouden opleveren):

Maatregelen Scenario ONTMOETEN, SPELEN en VERBLIJVEN	Directe gevolgen voor de openbare ruimte	Besparing 2021	2022 e.v.
Verwijderen van afvalbakken in het buitengebied en de bedrijventerreinen. Alle werkzaamheden rondom afvalbakken, zoals lediging en schoonmaak, komen daarmee te vervallen	Bakken worden verwijderd. Tijdelijk meer afval op straat. Ervaring dat als bewoners er aan gewend zijn dit weer minder wordt.	€ -10.603	€ 7.097
Een kwart van de gazons in de gehele gemeente omvormen naar ecologisch groen. Get gaat om grotere gazons.	Gazons minder vaak maaien (van 26 naar 2x per jaar). Straatbeekd wordt weelderiger	€ 47.750	€ 47.750
Verlagen onderhoudsniveau van bosplatoen, hagen en blokhagen gehele gemeente	Bosplatoen vakken krijgen meer verruiging. Minder aandacht voor biodiversiteit. Hagen lopen uit en groeien hoger, breder wilder	€ 35.797	€ 35.797
Stoppen met bijmaaien rondom bomen en obstakels	Hogere vegetatie rondom bomen en obstakels.	€ 24.824	€ 24.824
lager onderhoudsniveau van de benmen en fietspaden in het buitengebied. Minder frazen van bermen, minder maairondes en stoppen met bladblazen	Meer plassen op de weg, meer natuurlijk afval (dode takken e.d.) op de fietspaden, vervroeging van groot onderhoud aan de fietspaden	€ 36.350	€ 36.350
Verminderen onderhoud aan klinkerwegen in de gehele gemeente	Meer kuilen en gaten. Meer plassen op de rijbaangedeeltesn	€ 31.242	€ 31.242
Minder vaak aanvullen van zandwegen binnen de bebouwde kom	Meer kuilen en gaten In de zandwegen.	€ 6.300	€ 6.300
Bebording in de gehele gemeente minder vaak reinigen	Kwaliteitsverlaging en verminderde zichtbaarheid	€ 31.000	€ 31.000
<b>Totaal</b>		<b>€ 202.600</b>	<b>€ 220.360</b>

In dit overzicht wordt ook een inschatting gemaakt van de gevolgen van de bezuinigingen. Daarnaast wordt hierover de volgende opmerking gemaakt in de achtergrondstukken:

*De gemiddelde kwaliteit van de openbare ruimte in Ede bevindt zich op niveau B. Op sommige onderdelen scoren we lager dan B (vooral onkruid op verharding en in plantsoenen en delen van rijbanen en trottoirs). Bezuinigen betekent hoe dan ook een achteruitgang in kwaliteit.*

Het valt op dat voor de bezuiniging niet expliciet wordt aangesloten bij de gehanteerde beeldkwaliteitsniveaus. De raad had wellicht ook bijvoorbeeld niveau C kunnen bepalen voor deelgebieden als gazons of onkruid, etc. Daarmee was duidelijker wat het (te verwachten) gevolg van de bezuiniging is, zoals dit in het verleden bij (m)Edemaken bijvoorbeeld wel is gedaan. Nu bleef onduidelijk wat het gevolg van de bezuiniging was en in hoeverre dit indruiste tegen het algemene niveau B dat de raad heeft vastgesteld. De Programmabegroting 2021-2024 benoemt deze onduidelijkheid ook expliciet n.a.v. de bezuiniging (p. 136):

*Gevolg is dat op onderdelen van de openbare ruimte het niveau B losgelaten wordt. Hoeveel de kwaliteit achteruitgaat, is vooralsnog moeilijk in te schatten omdat de meeste bezuinigingen budgetgestuurd zijn.*

Naast bovenstaande 'scenariospecifieke' maatregelen, werden besparingen gevonden in twee andere maatregelen, te weten:

- een aantal basisingrepen met besparingspotentieel die sowieso uitgevoerd konden worden. Het besparingspotentieel van deze zogenaamde 'basislaag' (stoppen met vervangen van boompalen, minder schoonhouden van De Werf, stoppen met het vangen van mollen en toerekenen van kosten voor de toetsing van gebiedsontwikkelingen op beheer en onderhoudsaspecten aan de desbetreffende projecten) bedroeg een kleine € 88.000.
- het toerekenen van kosten voor beheer en onderhoud aan het product riolering. Uit onderzoek uitgevoerd door een fiscaal adviesbureau bleek dat kosten voor reiniging en onderhoud in de openbare ruimte voor een groter deel konden worden gedekt door de rioolheffing<sup>40</sup>. Hieraan kon namelijk bovenop de bestaande toerekening in totaal € 460.000 extra worden toegerekend. Het college besloot van deze ruimte € 200.000 te benutten in het voorstel door kosten voor zwerfafval en voor onderhoud van bermsloten en watergangen in het buitengebied aan de rioolheffing toe te rekenen. Daarvoor zou in principe de rioolheffing (tijdelijk) verhoogd moeten worden, maar de verwachting was dat deze verhoging niet nodig was gezien de geplande uitbreiding van het aantal woningen, en daarmee verband houdende hogere opbrengsten van de rioolheffing.

Daarmee kwam in dit scenario de totaal te realiseren bezuiniging op € 490.000 in 2021 en € 508.000 in 2022, waarbij de frictiekosten beperkt bleven tot ca. € 18.000 en de impact op het SWB maximaal 0,71 FTE bedroeg.

In het raadsvoorstel zelf werden een uitvoeringsplan en een communicatieplan aangekondigd. Uit de achtergrondstukken en interviews is niet gebleken dat deze zijn opgesteld. Wel blijkt uit de interviews en achtergrondstukken dat de bezuiniging als zodanig is uitgevoerd. De Programmarekening van 2021 geeft alleen in algemene termen aan dat scenario 3 is uitgevoerd. De omvorming van de bermen was ingrijpend, zo blijkt uit de interviews. Alleen de bermen langs doorgaande routes waren niet voldoende en dus moesten ook soms mooie gazons uit de wijken omgevormd worden. Die worden nu nog maar twee keer per jaar gemaaid. Voor de biodiversiteit die hiermee zou worden gerealiseerd was het van belang niet alleen te stoppen met maaien, maar ook de grond voor te bereiden en in te zaaien. Dat is meestal niet gebeurd. Daarnaast zijn de overgebleven stukken gazon her en der dermate klein dat het maaien niet erg efficiënt meer is. Over het omvormen van de gazons is gecommuniceerd naar inwoners via de lokale krant.

De bezuiniging als zodanig is gerealiseerd in de beoogde omvang. Daarnaast is bij de Programmabegroting 2021 de kwaliteitsverlaging van het beheer ook toegepast op het areaal dat wordt beheerd door de groencoöperatie in De Valk, dat aanvankelijk niet was betrokken bij de bezuiniging. Het jaarlijkse onderhoudsbudget dat de gemeente betaalt aan de coöperatie werd hierdoor verlaagd met € 15.000. Bij de bezuiniging is geen relatie gelegd tussen de opbrengst op korte termijn en de financiële gevolgen op de lange termijn in relatie tot investeringen en afschrijvingen van kapitaalgoederen en het risico op kapitaalvernietiging. De impact ervan op de langere termijn is daarmee niet duidelijk in beeld gekomen en vanuit het oogpunt van de provinciale toezichthouder is het dus de vraag of deze bezuiniging als reëel kan worden beschouwd. Ook is de bezuiniging niet vertaald naar een aangepast beheerplan, zoals de provincie als toezichthouder verlangt.

#### 4.2.2 Beantwoording deelvraag 5

*In hoeverre zijn de in 2019 beoogde bezuinigingen gerealiseerd en is dit conform scenario 3?*

---

40 De geachte hierbij is dat het riool wordt ontzien door straten en goten te reinigen, zodat middelen die bestemd zijn voor de riolering kunnen worden ingezet voor deze 'preventieve' reiniging van de openbare ruimte.

De beoogde bezuinigingen zijn ingeboekt en als zodanig gerealiseerd conform het afgesproken scenario.

Deelvraag	Onderwerp	Normen	Oordeel
5	Realiseren bezuinigingen	De bezuinigingen zijn gerealiseerd in de beoogde financiële omvang.	Voldoet
		De bezuinigingen zijn gerealiseerd met de maatregelen uit scenario 3, incl. de toerekening van kosten aan de rioolheffing.	Voldoet

Toelichting:

- De afgesproken bezuiniging is gerealiseerd in de beoogde omvang en met de beoogde maatregelen (zie hieronder voor de impact op het SWB).

### 4.3 Effect van de bezuiniging uit 2019

In deze paragraaf wordt beschreven wat het effect is geweest van de bezuinigingen uit 2019, om daarmee deelvraag 6 te beantwoorden: *Welk effect hebben deze bezuinigingen op het beheer gehad op de kwaliteit van de openbare ruimte?* Daarbij wordt gebruik gemaakt van de meetgegevens uit de jaarlijkse beleidsschouw en uit de maandelijkse inspectie.

#### 4.3.1 Incidentele bezuiniging 2020

De bezuinigingen zijn uitgevoerd vanaf 2020. In 2020 ging het om een incidentele bezuiniging op onkruidbestrijding en verminderd onderhoud van wegen bij projecten. Deze laatste categorie werkt niet direct zichtbaar door in de scores, omdat deze scores niet per project, maar per buurt, wijk of kern worden gemeten. Hierdoor is het effect van deze maatregel niet vast te stellen aan de hand van de bestaande gegevens. Het onkruid op de verharding, die in 2020 eenmalig in verminderde mate zou worden verwijderd, is daarentegen te beoordelen aan de hand van drie CROW-beeldmeetlatten uit de jaarlijkse beleidsschouw die betrekking hebben op onkruid. Hieronder worden de meetresultaten van deze beeldmeetlatten weergegeven voor 2019 en 2020, om een vergelijking te kunnen maken tussen de situatie voor en na de bezuiniging (let op: de volgorde van de drie beeldmeetlatten verschilt tussen beide jaren):

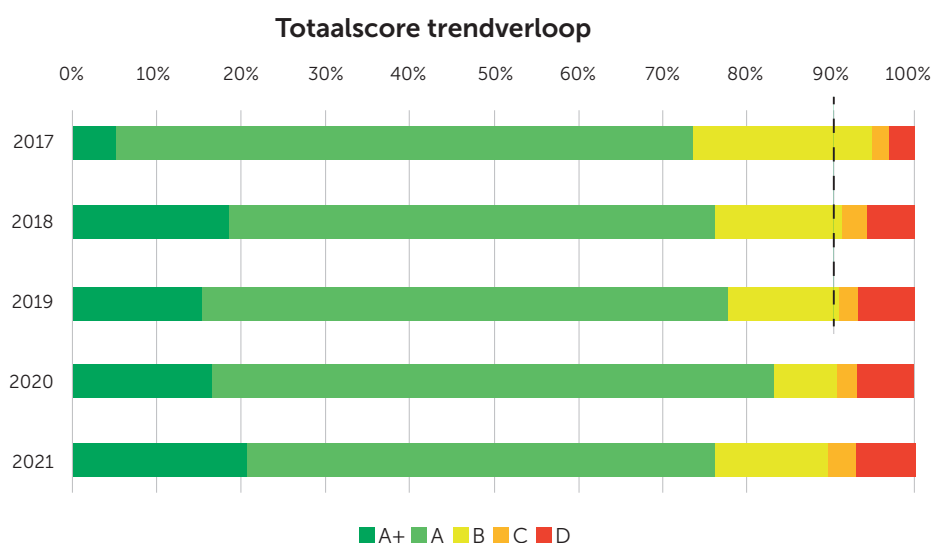


Deze indicatoren zijn tussen najaar 2019 en najaar 2020 (de meetmomenten van de jaarlijkse beleidsschouw) conform de 90% meetmethode van het CROW gelijk gebleven, en wel op B- en D-niveau. (Bij de bezuiniging was daarentegen de verwachting dat er een verslechtering op zou treden van B- naar C-niveau.) Maar het onkruid rond obstakels en bij randen en goten was al vóór de bezuiniging op een slecht niveau, wellicht (mede) doordat het stoppen met het onderhouden van boomspiegels (sinds 2016) ook tot meer onkruid op de omliggende verharding heeft geleid, zoals bleek uit de gesprekken. De beleidsschouw signaleert dan ook al in 2019 dat deze onderwerpen aandacht verdienen. De beleidsschouw uit 2020 geeft aan dat deze twee indicatoren weer verder van het ambitieniveau (B) af zijn komen te staan door een toename van het aandeel D, hoewel tegelijkertijd het aandeel A+ sterk is toegenomen bij het onkruid rond randen en goten. Het aandeel D-niveau is daarnaast ook toegenomen bij de indicator over onkruid op de open verharding, bij een gelijktijdige toename van het aandeel A. Deze constatering kunnen het

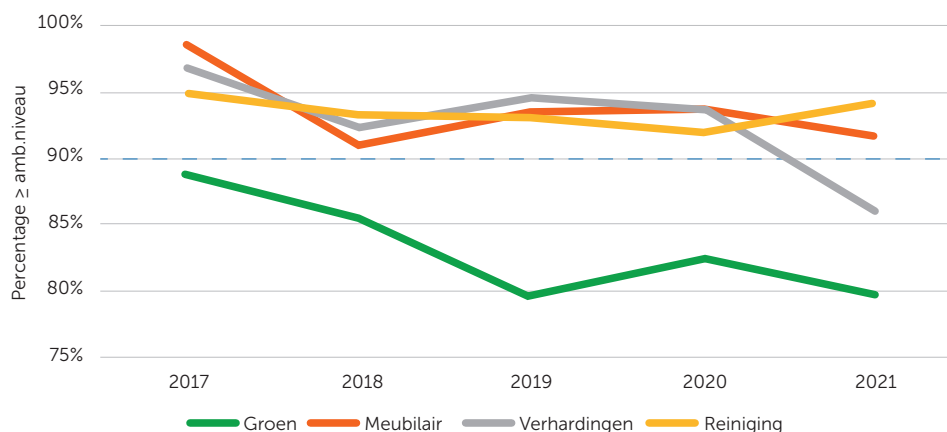
gevolg zijn van de bezuiniging. Het is opvallend dat deze verslechtering gepaard gaat met een verbetering (toename van het aandeel A en A+); dit kan wijzen op een sterkere differentiatie tussen goed en slecht onderhouden gebieden. (NB. Het gaat om scores voor de gemeente Ede als geheel; scores kunnen per wijk verschillen.)

#### 4.3.2 Structurele bezuiniging vanaf 2021

In 2021 gingen daarnaast de structurele bezuinigingen bij scenario 3 in. De globale score op het onderhoud van de openbare ruimte in heel Ede was in 2021 slechter dan in voorgaande jaren, zoals blijkt uit de jaarlijkse beleidsschouw (ook opgenomen in de paragraaf kapitaalgoederen in de Programmarekening 2021):



In 2021 kwam de CROW-score voor het eerst uit op C, waarmee Ede scoorde onder de door de raad zelf vastgestelde beleidsambitie (B). Tegelijkertijd was het aandeel A+ groter dan ooit. Dit wijst op een verdergaande differentiatie tussen zeer goed en matig tot slecht onderhouden delen van de openbare ruimte. De grootste afwijkingen t.o.v. de beleidsambitie B worden geconstateerd bij groen (beplanting, gras, bomen), die qua dagelijks onderhoud op D-niveau zitten<sup>41</sup>; daarnaast is ook de technische staat van de verharding van D-niveau. Deze lage niveaus zorgen voor de totaalscore C. Hieronder is de meerjarige trend per beheergroep aangegeven:



41 Dit lage niveau wordt deels verklaard doordat de beleidsschouw ook de boomspiegels betreft in de meting en beoordeling, terwijl n.a.v. de bezuinigingsoperatie (m)Edemaken in 2016 is besloten om de boomspiegels niet meer zelf te onderhouden. In 2019 scoorden de boomspiegels bijv. bij 77% van de meetlocaties onder B-niveau (*Basis in Beeld 2020*, p. 169).

Wanneer een uitsplitsing naar gebied wordt gemaakt, blijkt dat in 2021 alleen Ede centrum en Bennekom aan het ambitieniveau voldoen, hoewel de scores van Ede Zuid, Veldhuizen, de Rietkampen en de buitendorpen hier dichtbij liggen.

Uit bovenstaande figuren blijkt dat de C-score uit 2021 niet uit de lucht is komen vallen, maar dat hieraan een jarenlange trend vooraf is gegaan. De vraag is dan ook in hoeverre de verslechtering uit 2021 is te relateren aan de bezuinigingsmaatregelen. De Programmarekening 2021 legt die relatie wel (p. 128); in de jaarlijkse beleidsschouw worden ze niet besproken. Respondenten geven aan dat de bezuiniging wel gevolgen heeft gehad, en wellicht de druppel is geweest die de emmer heeft doen overlopen.

Om meer duidelijkheid te krijgen over de impact van de maatregelen kan worden gekeken naar de scores op een aantal specifieke CROW-beeldmeetlatten uit de maandelijkse inspecties in de periode 2020-2022 (zie bijlage 4 voor meer details). Op grond van deze (beperkt beschikbare en/of bruikbare) cijfers lijkt de impact van de bezuinigingsmaatregelen beperkt:

Bezuinigingsmaatregel 2019	Impact
Afvalbakken buitengebied en bedrijventerreinen verwijderen	Het zwerfafval <i>in de kernen</i> in het buitengebied van Ede is niet toegenomen (of dat ook geldt voor de fietspaden <i>tussen</i> deze kernen is onbekend) en het beheer op dit vlak blijft zelfs op een A-niveau (los van een tijdelijke 'terugval' naar het beoogde niveau B in de buitendorpen) <sup>42</sup> .
Omvorming gazons tot bermen	Onbekend
Onderhoudsniveau bosplantsoen en (bos)hagen	De kwaliteit van de hagen is verslechterd, maar deze was al op een erg laag niveau (D).
Bijmaaien obstakels en bomen	Onbekend
Bermen en fietspaden buitengebied	De kwaliteit is verslechterd in 2021, maar was al sinds 2020 op niveau D.
Klinkerwegen (hele gemeente)	De score is tussen 2020 en 2021 vrijwel gelijk gebleven op niveau B.
Aanvullen zandwegen (hele gemeente)	Onbekend
Bebording	De bevuiling van verkeersborden is duidelijk afgenomen tussen 2020 (D) en 2022 (B).

Het beeld is, kortom, eigenlijk redelijk stabiel, met enige verslechtering op onderdelen die al verslechterd waren. Daarmee lijkt de impact van de bezuinigingen beperkt (zichtbaar), omdat die impact enerzijds blijkbaar is opgevangen in het dagelijks beheer en anderzijds wegvalt in een langjarige trend van verslechtering.

### 4.3.3 Beantwoording deelvraag 6

*Welk effect hebben deze bezuinigingen op het beheer gehad op de kwaliteit van de openbare ruimte?*

De kwaliteit van de openbare ruimte is verslechterd sinds 2020 en in 2021 uitgekomen op niveau C. Dit is mogelijk (deels) het gevolg van de bezuinigingen. De gevolgen daarvan zijn echter niet goed zichtbaar in de beschikbare data en de verslechtering is bovendien onderdeel van een jarenlange tendens. Bij de bezuinigingen is geen ander onderhoudsniveau vastgesteld dan B, maar wel geaccepteerd dat het op onderdelen niveau onder B uit zou kunnen komen.

42 De gevolgen van het verwijderen van hondenpoepprullenbakken zijn daarmee niet inzichtelijk; te oordelen naar de motie die hierover is aangenomen bij de Voorjaarsbrief 2022 zijn de gevolgen hiervan negatief.

Deelvraag	Onderwerp	Normen	Oordeel
6	Effect bezuinigingen	De kwaliteit van de openbare ruimte is gemiddeld niet onder niveau B gedaald.	Voldoet niet

Toelichting:

- Het 'overall' onderhoudsniveau is in 2021 onder niveau B gedaald en op C uitgekomen.
- Op onderdelen was het kwaliteitsniveau al vóór de bezuinigingen onder B.
- De verslechtering is mogelijk (deels) het gevolg van de bezuinigingen, maar dit is niet heel goed zichtbaar in de beschikbare data en deze daling is tegelijk het voorlopige eindpunt in een jarenlange verslechtering.

## 4.4 Effect op het samenwerkbedrijf

In deze paragraaf beantwoorden we de volgende deelvraag: *Welk effect hebben deze bezuinigingen op het beheer gehad op het Samenwerkbedrijf?*

### 4.4.1 Uitwerking van de bezuiniging

De bezuiniging uit 2019 zou gevolgen kunnen hebben voor de medewerkers van het SWB (ACV-BOR) en voor de bedrijfsvoering. In het gekozen scenario 3 zouden de gevolgen van de bezuinigingen voor het SWB beperkt blijven tot 0,71 FTE. Dat is aangegeven in het raadsvoorstel uit 2020, waarbij ook werd aangegeven dat dit opgevangen zou worden door natuurlijk verloop of ander werk voor de betrokkenen:

*Omdat we verplichtingen hebben richting het SWB, hebben we gezocht naar een oplossing daarvoor door natuurlijk verloop en/of alternatieve werkzaamheden. Dit is mogelijk en resulteert erin dat er geen gedwongen ontslagen zullen vallen, noch bij de Gemeente Ede, noch bij het SWB en dat de sociale doelstelling niet in gevaar komt.*

Uit de interviews blijkt dat de bezuinigingen uit 2019 inderdaad geen personele gevolgen hebben gehad bij het SWB. Het uitvoeringsbudget is gedaald, maar er is sprake geweest van natuurlijk verloop en daarnaast is ervoor gekozen sommige vormen van onderhoud minder uit te voeren (zoveel mogelijk beperken van het snoeien van hagen tot één keer per jaar), zoals ook blijkt uit [de beantwoording van raadvragen over dit onderwerp](#):

*Het doel is geweest de MAA'tjes niet de dupe te laten worden van de bezuiniging. Vandaar dat de keuze is geworden de kwaliteit op enkele vlakken te verlagen waar het geen impact zou hebben op de MAATjes.*

De kaders van de bezuiniging zijn zodoende gerespecteerd. Dat betekent overigens niet dat de bezuiniging onopgemerkt voorbij is gegaan aan de medewerkers van het SWB. Uit de evaluatie uit 2021 blijkt bijvoorbeeld dat het personeel hierdoor stress heeft ervaren.

Daarnaast werd in het raadsvoorstel aangegeven dat er aandacht zou zijn voor eventuele frictiekosten die zouden kunnen ontstaan door een andere invulling van de bedrijfsvoering of een andere inzet van mensen en machines. Op het niveau van de bedrijfsvoering heeft de bezuiniging ook impact gehad op het SWB. Door de machine-inzet in Ede te verlagen is deze impact opgevangen. Er wordt overigens gekeken of SWB onder de naam ACV-BOR ook voor andere gemeenten aan de slag kan, om zo risico's te spreiden, de schaal te vergroten en fluctuaties in de werkvoorraad (door seizoensgebonden pieken en dalen in het onderhoud) op te kunnen vangen<sup>43</sup>. Op dit moment is Ede echter nog de enige opdrachtgever.

<sup>43</sup> In de Programmabegroting 2021-2024 is zelfs de hoop uitgesproken dat hiermee vanaf 2024 een bezuiniging kan worden gerealiseerd van € 100.000. Dat is vooralsnog niet het geval.

## 4.4.2 Beantwoording deelvraag 7

*Welk effect hebben deze bezuinigingen op het beheer gehad op het Samenwerkbedrijf?*

De effecten voor het SWB zijn beperkt gebleven tot hetgeen is afgesproken bij de bezuiniging en de gevolgen voor zowel het personeel als de bedrijfsvoering zijn beperkt gebleven.

Deelvraag	Onderwerp	Norm	Oordeel
7	Effect bezuinigingen op Samenwerkbedrijf	De effecten zijn beperkt gebleven tot de onder scenario 3 geschetste effecten (0,71 FTE).	Voldoet

Toelichting:

- De impact is beperkt gebleven tot de onder scenario 3 geschetste effecten.
- Daarbij is geen verlies van arbeidsplaatsen opgetreden bij het SWB door natuurlijk verloop en door een taakvermindering/taakverandering. De impact op de bedrijfsvoering is ook intern opgevangen.

## 4.5 Beleving van inwoners

In deze paragraaf wordt de volgende deelvraag beantwoord: *Wat vinden inwoners van het beheer en in hoeverre ervaren zij een verschil met de situatie van vóór de bezuinigingen?* Om deze vraag te beantwoorden, wordt gebruikt gemaakt van bestaande gegevens uit de volgende twee enquêtes:

- De [Leefbaarheidsmonitor](#): Deze enquête wordt tweejaarlijks gehouden. Voor dit onderzoek zijn gegevens beschikbaar over de jaren 2017, 2019 en 2021.
- [Inwoner aan het woord](#): Deze enquête wordt eveneens tweejaarlijks gehouden. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de resultaten over de jaren 2018 en 2020<sup>44</sup>.

Op deze manier kan worden gewerkt met vergelijkbare cijfers over de hele onderzoeksperiode. Wel is het aantal indicatoren uit deze onderzoeken die relevant zijn in het kader van dit onderzoek beperkt. Ook biedt alleen de *Leefbaarheidsmonitor* data over de periode vóór en na de bezuiniging; *Inwoner aan het woord 2022* was nog in de maak tijdens dit onderzoek en kon daardoor niet worden gebruikt. Waar mogelijk zullen de gegevens uit deze twee onderzoeken dan ook worden aangevuld met andere gegevens, waaronder gegevens over meldingen en claims van inwoners. Er zijn voor zover bekend geen gegevens beschikbaar over de tevredenheid van inwoners met de regievoering door de gemeente en de mogelijkheden voor participatie in de openbare ruimte, noch over de tevredenheid van ondernemers over deze onderwerpen.

### 4.5.1 Enquêteresultaten

De gegevens uit de *Leefbaarheidsmonitor* zijn niet alleen zelfstandig gepubliceerd, maar ook gebruikt als indicatoren in de P&C cyclus voor Programma 7. Hieronder volgt een overzicht met de scores sinds 2016, afgezet tegen de streefwaarde uit de P&C -stukken en de eventuele referentiewaarde:

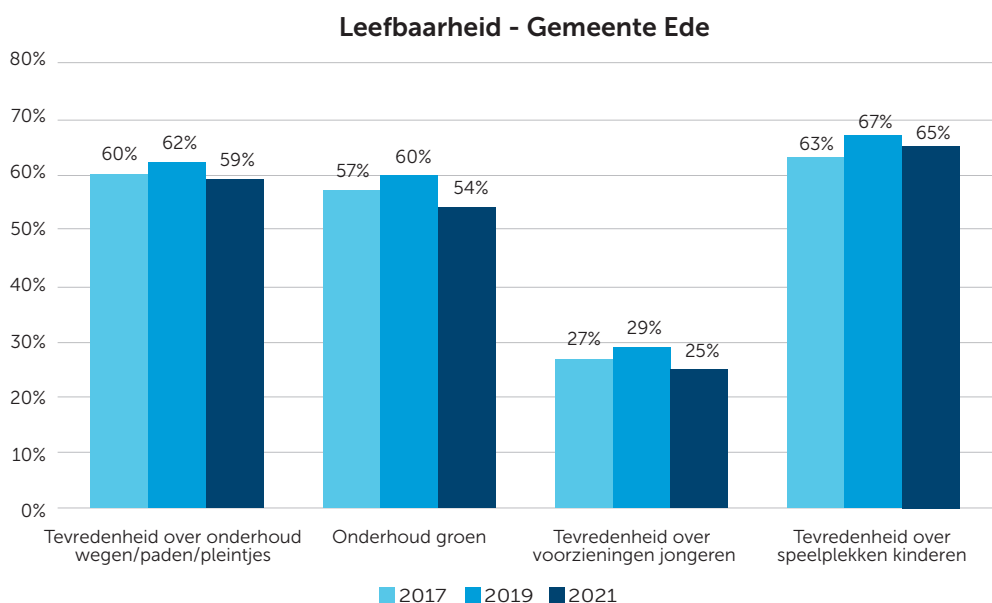
Leefbaarheidsmonitor	2017	2019	2021	Streefwaarde	Referentiewaarde
Leefbaarheid in de buurt (rapportcijfer)	7,5	7,6	7,6	7,5	n.v.t.
Fysieke kwaliteit leefomgeving (score o.b.v. 5 items)	5,9	6,1	5,8	6	6,34 (2020)
Percentage actieve inwoners dat eigen buurt verbetert	22%	24%	25%	25%	n.v.t.

44 De rapportage uit 2016 bevat geen indicatoren m.b.t. de openbare ruimte.



De score voor de leefbaarheid in de buurt is in 2021 gelijk gebleven ten opzichte van 2019 (7,6). De tweede indicator, het oordeel over de fysieke kwaliteit van de leefomgeving, is in 2021 licht gedaald en komt met een 5,8 iets onder de streefwaarde uit. Deze score is overigens in heel Ede vergelijkbaar (met een scorebereik van 5,3 in Ederveen en De Klomp tot 7 in Kernhem). De enige uitschieter naar beneden is het buitengebied van Ede-stad met een score van 4,8.

De score op de fysieke kwaliteit van de leefomgeving is opgebouwd uit een vijftal sub-indicatoren: onderhoud van wegen en pleinen, groenonderhoud, jeugdvoorzieningen (zoals een buurthuis of sportveldje), speelplekken en verlichting. Hieronder is weergegeven welk percentage van de geënquêteerden aangeeft (helemaal) tevreden te zijn over de eerste vier onderwerpen:



Op alle vier onderwerpen is een (licht) dalende trend waarneembaar sinds 2020, waarbij de daling het grootst (maar met 6% nog steeds beperkt) is op het groenonderhoud. De tevredenheid over de voorzieningen voor jongeren is daarbij opvallend laag vergeleken met de andere drie onderwerpen. De vijfde indicator geeft weer hoeveel procent van de inwoners vindt dat het in de buurt buiten goed verlicht is. Dit cijfer is niet rechtstreeks beschikbaar via de Edese databank Ede in cijfers, maar uit interne gegevens blijkt dat de score op deze indicator stabiel is: in 2017 was 71% van de inwoners van mening dat dit het geval was, en in 2019 en 2021 was respectievelijk 75% en 73%.

De Leefbaarheidsmonitor houdt ook een score bij m.b.t. de vooruit- of achteruitgang die inwoners ervaren in hun buurt<sup>45</sup>. Deze beleving is uiteraard van meer factoren afhankelijk dan alleen de staat van de openbare ruimte, maar deze kan hier wel een rol bij spelen. Voor Ede als geheel is tussen 2019 en 2021 een daling in de belevingscore te zien van 0 in 2019 naar -7 in 2021. Deze daling zou kunnen samenhangen met de bezuiniging. Uit een nadere verdeling op wijkniveau blijkt dat met name inwoners van de Maandereng, de Rietkampen en Harskamp achteruitgang ervaren in hun omgeving.

De derde indicator die wordt gebruikt in de P&C-documenten betreft het percentage inwoners dat zich actief inzet in de openbare ruimte. Dit percentage is vrij stabiel en nam toe van 24% in 2019 naar 25% in 2021, waarmee de streefwaarde is bereikt. In dit verband kan ook worden gekeken naar het aantal initiatieven dat jaarlijks plaatsvindt in het kader van Ede Doet en het aantal inwoners dat daarbij betrokken is. Deze cijfers worden weergegeven in de P&C documenten voor een aantal jaren.

45 Gemeten als het percentage inwoners dat vindt dat hun buurt het afgelopen jaar vooruit is gegaan minus het percentage inwoners dat vindt dat hun buurt achteruit is gegaan.

Dat levert het volgende beeld op:

	2018	2019	2020	2021	Streefwaarde
Aantal gebruikers Ede Doet	6134	7635	9199	-	8000
Aantal initiatieven Ede Doet (voldoende gespaard en/of uitgevoerd)	384	348	280/395 <sup>46</sup>	432	400

Bron: Programmarekeningen 2020 en 2021

Overigens laat de rapportage uit de [Sociale Monitor](#) een iets ander, deels positiever beeld zien van Ede Doet. Hieruit blijkt namelijk dat in 2019 450 initiatieven zijn uitgevoerd, in 2020 311 initiatieven en in 2021 415 initiatieven<sup>47</sup>. Deze zijn volgens de evaluatie van de Ede Doet over 2021 (die overigens ook aan de raad ter beschikking is gesteld) als volgt verdeeld over de verschillende gebieden van de gemeente:

Gebied	2019	2020	2021
De Dorpen Doet <sup>48</sup>	76	49	65
Ede Doet	84	63	105
Ede-Zuid doet	93	68	101
Veldhuizen Kernhem doet	72	58	69
Bennekom doet	56	42	63
Onbekend	69	31	12
<b>TOTAAL</b>	<b>450</b>	<b>311</b>	<b>415</b>

Uit de cijfers komt een terugval naar voren in 2020, die waarschijnlijk te maken heeft met corona. Mogelijk hebben activiteiten hier ook in 2021 onder te lijden gehad. De meeste initiatieven onder Ede Doet vinden plaats op het gebied van de buitenruimte en sociale activiteiten, zoals ook blijkt uit de genoemde evaluatie<sup>49</sup>:

Categorie	2019	2020	2021
Buitenruimte/Groen	58	78	88
Buitenruimte/Spelen	34	26	39
Buitenruimte/Overig	40	40	74
Communicatie	1	-	-
Duurzaamheid	16	35	11
Kunst en cultuur	-	11	23
Moestuinbakken	-	-	2
Samen leren	-	10	4
Sociale activiteiten	280	166	168
Sport en bewegen	-	1	13
Talentontwikkeling	8	-	-
Veiligheid	11	21	15
Zorgen voor elkaar	-	17	9
<b>TOTAAL</b>	<b>448</b>	<b>405</b>	<b>446</b>

46 De cijfers verschillen tussen de rekeningen van 2020 en 2021; het is niet duidelijk waardoor dit komt. Mogelijk heeft dit te maken met cijfermatige verschillen tussen het aantal aangemelde, goedgekeurde en uitgevoerde initiatieven.

47 Ede Doet vindt pas sinds 2019 gemeentebreed plaats, waardoor er vergelijkbare cijfers zijn vanaf dat jaar. Er is ook een evaluatie uit 2018, maar deze rapporteert naar rato van het aantal initiatieven dat is uitgevoerd en/of waarvoor voldoende gespaard is, net als de P&C stukken; hierdoor zijn deze cijfers niet vergelijkbaar en niet meegenomen.

48 Deze categorie omvat Ederveen, Lunteren, De Klomp, Otterlo, Harskamp, Wekerom, Deelen en het Edese deel van Hoenderloo.

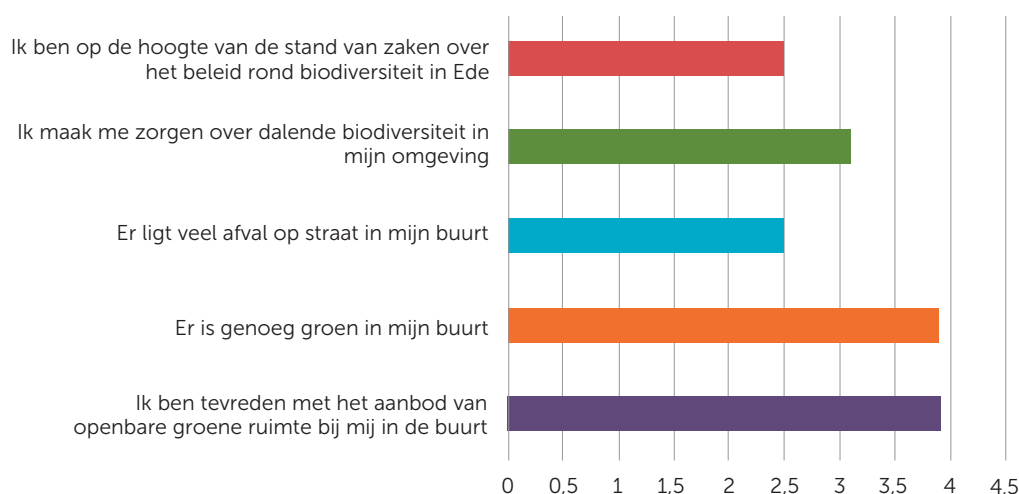
49 De evaluatie gebruikt hiervoor de aangemelde en goedgekeurde, niet de uitgevoerde initiatieven; daardoor verschillen de cijfers in deze tabel van de cijfers met betrekking tot de uitgevoerde initiatieven.

Binnen het totale aantal activiteiten is het aandeel activiteiten in de buitenruimte (de bovenste drie categorieën tezamen) gestegen van 29,5% in 2019 naar 35,5 % in 2020 en 45% in 2021. Dit is mede te verklaren door de forse gelijktijdige afname van het aantal sociale activiteiten tussen 2019 en 2020/2021, die waarschijnlijk is veroorzaakt door de beperkingen rondom corona, die sociale activiteiten bemoeilijkten.

De twee indicatoren uit *Inwoner aan het woord* die hier relevant (en bruikbaar) zijn, zijn de tevredenheid van inwoners met ontmoetingsplekken en de tevredenheid met de hoeveelheid groen (bomen, begroeiing, park). Hiervan zijn alleen de scores over 2018 en 2020 beschikbaar, zodat ze nog geen zicht bieden op de impact van de bezuinigingen. Beide indicatoren laten in 2020 een (licht) dalende trend zien t.o.v. 2018:

Percentage inwoners dat tevreden is met:	2018	2020
Ontmoetingsplekken	61	54
Groen	79	78

Tot slot is 2020 door planologiestudenten van de Universiteit naar Amsterdam een buurtonderzoek uitgevoerd naar de ervaring van inwoners m.b.t. leefbaarheid en groene ruimtes. Daarbij werden niet alleen bos, natuur, speelplekken en parken meegenomen, maar ook private tuinen. Ook werd onderzoek gedaan naar factoren die de beleving van de openbare ruimte beïnvloeden, zoals bereikbaarheid, zwerfval, groentypen en biodiversiteit. Aan het onderzoek werkten 700 Edenaren mee. In onderstaande figuur wordt een aantal deelresultaten weergegeven (1 = zeer mee oneens, 5 = zeer mee eens)<sup>50</sup>.



Deelresultaten buurtonderzoek 2020 (bron: Basis in beeld 2020, p. 25)

Het valt op dat de respondenten in 2020 behoorlijk tevreden zijn over het aanbod en de hoeveelheid groen in hun buurt.

#### 4.5.2 Meldingen en claims

Ook de gegevens over meldingen en claims m.b.t. de openbare ruimte kunnen inzicht geven in de tevredenheid van inwoners met de openbare ruimte en in de mate waarin deze is gewijzigd na de bezuinigingen. Meldingen worden sinds 2019 centraal opgeslagen in één applicatie. De gegevens hieruit geven het volgende beeld van de meldingen openbare ruimte worden (cijfers van voor 2019 zijn niet beschikbaar):

<sup>50</sup> Het onderzoek zelf was helaas niet beschikbaar; navraag wees uit dat het ook niet is afgerond in de vorm een rapport.

Meldingen openbare ruimte	2019		2020		2021	
	totaal	%	totaal	%	totaal	%
Afval en vervuiling openbare ruimte	2627	20%	3481	26%	4170	28%
Openbaar groen	2345	18%	2019	15%	2508	17%
Openbare wegen en bestrating	1276	10%	1889	14%	2350	16%
Overlast openbare ruimte (incl. eikenprocessierups)	4738	37%	3979	30%	3766	25%
Verlichting straatmeubilair en spelen	1348	10%	1333	10%	1525	10%
Riolering en water	559	5%	518	5%	572	4%
<b>Totaal</b>	<b>12893</b>	<b>100%</b>	<b>13219</b>	<b>100%</b>	<b>14891</b>	<b>100%</b>

Hieruit blijkt dat

- het totaal aantal meldingen tussen 2019 en 2020 is gestegen met 2,5% en tussen 2020 en 2021 met 12,6%;
- de meldingen m.b.t. groen fors zijn toegenomen tussen 2020 en 2021 (+24,2%), terwijl deze het jaar daarvoor nog afnamen;
- de meldingen m.b.t. afval eveneens een sterke toename laten zien van 19,8% tussen 2020 en 2021; deze toename is echter minder fors dan het jaar daarvoor (+32,5%);
- de meldingen m.b.t. wegen en bestrating nemen eveneens toe tussen 2020 en 2021 (+24,4%), maar ook hier lijkt, net als bij afval, sprake van een bredere tendens, want tussen 2019 en 2020 was de toename met 48% zelfs het dubbele;
- de overlast daarentegen significant is afgenomen (met 20,5% tussen 2019 en 2021); wellicht hangt dit samen met de coronabeperkingen en de succesvolle bestrijding van de eikenprocessierups.

Met name de meldingen m.b.t. groen laten dus een trendbreuk zien die zou kunnen samenhangen met de bezuinigingen, naast specifieke weersomstandigheden zoals stormen. De meldingen m.b.t. afval en wegen laten daarentegen ook al voor de bezuinigingen een stijgende lijn zien. Uit de interviews blijkt wel dat het omvormen van gazons tot bermten en het verwijderen van afvalbakken in eerste instantie tot veel klachten hebben geleid. Daarbij blijft het de vraag in hoeverre er alternatieve verklaringen zijn voor de geconstateerde stijgingen. In de interviews is bijvoorbeeld geopperd dat er een bredere maatschappelijke onvrede is, al dan niet in relatie tot de coronaperiode, die ook gericht is tegen de gemeentelijke overheid, en die zich wellicht vertaalt in een hoger aantal meldingen, temeer omdat klachten tegen ambtenaren toenemen.

Tot slot kan worden gekeken naar het aantal gevallen waarin inwoners de gemeente aansprakelijk stellen bij persoonlijk of materiële schade. Dat leidt tot het onderstaande overzicht:

Jaar	Aantal claims	Waarvan letsel-/zaakschade	Aantal uitkeringen door de gemeente	Uitgekeerd bedrag t.l.v. de gemeente (totaal in €)	Gemiddeld uitgekeerd bedrag per claim (€)
2016	61	17/44	23	18.342,75	797,51
2017	77	19/58	13	12.294,65	945,74
2018	80	14/66	16	12.005,37	750,33
2019	114	39/75	38	31.564,82	830,65
2020	91	18/73	21	15.633,03	744,43
2021	90	17/73	15	12.479,03	831,93

Veel van deze claims komen voort uit problemen op de verharding (gaten in de weg, wortelgroei, randen, etc.). Daarnaast spelen weersomstandigheden een rol (denk aan materiële schade door stormen of letselschade bij vorst). In de meeste gevallen gaat het om zaakschade, en niet om letselschade. Lang niet iedere claim leidt tot een uitkering door de gemeente en in sommige jaren kan een enkele claim juist veel geld kosten. Daarom is ook een gemiddeld uitgekeerd bedrag per claim toegevoegd. Er bestaat overigens een zekere overlap tussen de bovengenoemde meldingen

openbare ruimte en de claims: in grofweg 5% van de gevallen van aansprakelijkstelling is ook een melding woon- of leefomgeving gedaan. Daarbij gaat het vooral om meldingen m.b.t. de bestrating.

Uit dit overzicht valt geen sterke tendens af te leiden. Het aantal claims neemt enigszins toe, waarbij het jaar 2019 eruit springt, maar het uitgekeerde totaalbedrag neemt niet toe (los van 2019) en de gemiddelde uitgekeerde bedrag laat ook hooguit lichte fluctuaties zien. De gevolgen van de bezuinigingen zijn in dit overzicht zodoende niet zichtbaar.

### 4.5.3 Beantwoording deelvraag 8

*Wat vinden inwoners van het beheer en in hoeverre ervaren zij een verschil met de situatie van vóór de bezuinigingen?*

Bovenstaande (soms onvolledige of maar deels relevante) gegevens leveren geen eenduidig beeld op van de manier waarop inwoners de openbare ruimte, in het bijzonder sinds de bezuinigingen, ervaren. Het lijkt erop dat de tevredenheid van inwoners met de openbare ruimte, op grond van de beschikbare gegevens, niet altijd heel groot, maar wel vrij stabiel is. Op wijkniveau zijn her en der wel verschillen waar te nemen. De tevredenheid met het groenaanbod lijkt relatief groot. De tevredenheid met het groenonderhoud is in 2021 gedaald, waarbij in aanmerking moet worden genomen dat de daling beperkt is en dat de ervaring van inwoners ook kan worden beïnvloed door een factor als de weersomstandigheden. Deze daling gaat gepaard met een stijging van het aantal meldingen over openbaar groen. Hier is mogelijk een verband met de bezuinigingen.

Deelvraag	Onderwerp	Normen	Oordeel
8	Beleving openbare ruimte door inwoners (/bedrijven)	Geen norm. Beschrijvend: - Welk oordeel geven de inwoners (/bedrijven) over de kwaliteit van de openbare ruimte? - Welk oordeel geven de inwoners(/bedrijven) over de participatie door inwoners(/bedrijven) en de regievoering van de gemeente? - Merken inwoners(/bedrijven) effect van de bezuinigingen? - Welk aantal en type meldingen doen inwoners(/bedrijven) over de kwaliteit van de openbare ruimte? - Welke aantal en type claims dienen inwoners(/bedrijven) in bij de gemeenten in relatie tot de kwaliteit van de openbare ruimte?	n.v.t.

Toelichting:

- Op grond van de beschikbare gegevens uit de *Leefbaarheidsmonitor* en *Inwoner aan het woord*, ligt de tevredenheid van met de openbare ruimte rond de streefwaarde of is deze stabiel de afgelopen jaren.
- Het oordeel van inwoners over de participatie en regievoering door de gemeente in de openbare ruimte is niet te achterhalen op grond van de bestaande achtergrondinformatie; ook over het oordeel van bedrijven zijn geen gegevens voorhanden.
- De gevolgen van de bezuinigingen blijken niet eenduidig uit de beschikbare gegevens, maar lijken zich te uiten in de toename (trendbreuk) van het aantal meldingen over openbaar groen tussen 2020 en 2021.
- Het aantal claims laat geen noemenswaardige ontwikkeling zien.
- Belangrijke nuancering is dat de beoordeling is gebaseerd op gegevens die soms beperkte zeggingskracht hebben over het oordeel van inwoners en dat het oordeel van inwoners mede afhankelijk is van incidentele factoren, zoals het weer.

# 5. Informatievoorziening aan de raad

## 5.1 Wijze van informeren

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op deelvraag 9: *Is de raad juist, volledig en tijdig geïnformeerd over (de uitvoering van) het beleid ten aanzien van de openbare ruimte en over de voortgang en effecten van de door de raad vastgestelde bezuinigingen?*

### 5.1.1 Betrokkenheid van de raad bij beleid en bezuinigingen

Uit het voorgaande blijkt dat de raad doorgaans goed is geïnformeerd over het beleid ten aanzien van de openbare ruimte. De geïnterviewde raadsleden beamen dit. Zo heeft de raad op 30 juni 2016 de VOR met algemene stemmen vastgesteld daarna in 2017 ook de Nota kapitaalgoederen en vervolgens een aantal beleids- en beheerplannen (met uitzondering van het Strategisch plan wegen). Jaarlijks is de raad tot op zekere hoogte geïnformeerd over de (financiële) resultaten van het beleid via Programma 7 van de begroting, de score op de bijbehorende indicatoren uit de *Leefbaarheidsmonitor* en de paragraaf kapitaalgoederen in de P&C-documenten; in deze laatste worden ook de jaarlijkse schouwresultaten opgenomen conform de financiële verordening van de gemeente. Daarnaast ontvangt de raad de brieven met de beoordeling van de begroting (en de stand van zaken m.b.t. de kapitaalgoederen) door de provincie in het kader van interbestuurlijk financieel toezicht. De raad wordt in de P&C-documenten ook geïnformeerd over bijv. uitstel van projecten, noodzakelijke incidentele uitgaven en stortingen in reserves. Aangenomen moties van de raad worden verder uitgevoerd en hier wordt ook over gerapporteerd aan de raad.

De raad is daarnaast ook geïnformeerd over het uitblijven van geld voor de uitvoering van VOR in de Programmabegroting 2018-2021, en heeft dit met de vaststelling van deze begroting aanvaard. De raad heeft echter geen van de nadere uitwerkingen van de VOR, tussentijdse monitoringsrapportages m.b.t. de uitvoering en beoogde evaluaties ontvangen. (Het ambtelijke document *Basis in Beeld 2020* had deels kunnen voorzien in dat laatste, net als in 2014.) Daardoor is de uitvoering los komen te staan van de VOR en was het lastig voor de raad om de uitvoering van het beleid te volgen en eventueel bij te sturen. Ook heeft de raad sinds 2016 wel een aantal nieuwe beleidsplannen vastgesteld, maar is de relatie tussen de VOR en deze plannen en hun financiële impact niet altijd helder.

Daarnaast is de raad expliciet betrokken geweest vanaf 2015 bij de bezuinigingen op de openbare ruimte. Dat gebeurde eerst in het kader van (m)Edemaken, waarbij de raad zelf, op voorstel van het college, besloot tot een aantal ombuigingen, maar ook zelf heeft besloten, in januari 2017, om de beoogde bezuinigingen op de openbare ruimte te beperken. Door de opeenvolging van maatregelen is het wel lastig om de loop van de bezuinigingen en hun uitwerking te volgen in de P&C-documenten in de loop der jaren, omdat deze vaak niet als zodanig hierin zijn weergegeven.

Bij de bezuinigingen uit 2019, die de aanleiding vormen voor dit onderzoek, is de raad uitvoerig betrokken geweest d.m.v. informatieve sessies en een woordvoerdersoverleg waarbij verschillende bezuinigings-scenario's zijn besproken. De raad heeft daarbij ook de nodige achtergrondinformatie ontvangen om de gevolgen van de bezuinigingen (incl. SWB) in beeld te krijgen en een afweging en keuze te kunnen maken. Toen de structurele bezuiniging voor 2020 werd omgezet in een eenmalige bezuiniging van € 300.000 is de raad hier ook over geïnformeerd in oktober 2019 en februari 2020. De raad is niet expliciet geïnformeerd over het behalen van de bezuinigingsdoelstelling: deze is ingeboekt en op die manier gerealiseerd door een verlaging van de

exploitatiebudgetten. Op de achteruitgang van de openbare ruimte als mogelijk effect hiervan is geanticieerd in de achtergrondstukken bij de bezuiniging en in P&C-documenten die de raad heeft ontvangen en vastgesteld. In de paragraaf kapitaalgoederen van de Programmarekening 2021 wordt aangegeven dat het behaalde C-niveau het gevolg is van de bezuiniging.

Toen in 2021 een motie werd aangenomen in de raad om de achterstanden in beeld te brengen en oplossingen aan te dragen is in reactie hierop na de collegevorming in het voorjaar van 2022 een informatieve sessie georganiseerd over de stand van zaken. Vervolgens is met de Voorjaarsbrief in 2022 een eerste financiële claim voor de inhaalslag voorgelegd en goedgekeurd door de raad. Richting de Programmabegroting 2023-2026 is een tweede informatieve sessie georganiseerd om de raad meer inzicht te bieden in de achterstand en de benodigde middelen om deze weg te werken. Bij dit alles werd geanticieerd op een nieuwe Visie openbare ruimte.

### 5.1.2 Beantwoording deelvraag 9

*Is de raad juist, volledig en tijdig geïnformeerd over (de uitvoering van) het beleid ten aanzien van de openbare ruimte en over de voortgang en effecten van de door de raad vastgestelde bezuinigingen?*

Deelvraag	Onderwerp	Norm	Oordeel
9	Informatie aan de raad	De raad is juist, volledig en tijdig geïnformeerd over (de uitvoering) van het beleid voor de openbare ruimte.	Voldoet

Toelichting:

- De raad is over het algemeen juist, tijdig en volledig geïnformeerd. De raad heeft de VOR vastgesteld en ontvangt reguliere P&C-rapportages over de openbare ruimte onder Programma 7 van de begroting en in de paragraaf kapitaalgoederen. Hierover zijn geen nadere afspraken gemaakt.
- De raad heeft ook ingestemd met de financiële kaders van de VOR en vervolgens met het niet beschikbaar stellen van geld voor de uitvoering ervan.
- De raad is direct betrokken geweest bij de bezuinigingen onder (m)Edemaken en heeft over de voortgang hiervan ook informatie ontvangen, zij het op versnipperde wijze.
- De raad is uitvoerig betrokken bij de bezuiniging uit 2019 en de uitwerking van de zowel de incidentele als de structurele opgave; voor deze laatste heeft de raad kunnen kiezen uit verschillende scenario's en inzicht gekregen in de gevolgen ervan.

## 5.2 Kwaliteit van de informatie

In de paragraaf gaan we in op de vraag *Stelde de informatie de raad in staat zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?*

### 5.2.1 Kwaliteit van beleidsmatige en financiële informatie

De kwaliteit van de raadsinformatie over de openbare ruimte laat te wensen over. Met betrekking tot de beleidsmatige informatie valt op dat er eerder te veel dan te weinig informatie beschikbaar is voor de raad (gezien alle visies en beleidsplannen die raken aan de openbare ruimte), maar dat hierdoor de samenhang van het beleid niet goed in- en overzichtelijk is. De VOR is erg abstract en kent veel verschillende uitgangspunten, doelen en prestaties. De beleidsplannen zijn niet allemaal actueel of beschikbaar, hun relatie tot de VOR is niet altijd duidelijk en ze kunnen een verschillende insteek hebben: sommige, zoals het Strategisch plan wegen, zijn heel concreet en financieel onderbouwd, andere, zoals het Groenbeleid, zijn vooral een visiedocument. De beheerplannen worden niet vastgesteld door de raad, maar dat is wel het niveau waarop, soms pas jaren na vaststelling van het beleid, de benodigde financiële middelen duidelijk worden. Hierdoor is de BOR-keten van beleid tot uitvoering lastig te volgen voor de raad en heeft de raad



ook geen goed zicht op de financiële aspecten of claims die met de visie en de beleidsplannen gepaard gaan.

Daarnaast ontbreekt het aan monitoring en evaluatie van het beleid. Daardoor is het voor de raad moeilijk om te controleren of het gevoerde beleid vruchten afwerpt. Een intern document als *Basis in Beeld* had hierbij wellicht kunnen helpen. De P&C-documenten sluiten ogenschijnlijk aan bij de VOR, maar bieden uiteindelijk weinig inzicht in de mate waarin de VOR vruchten afwerpt, temeer omdat de beleidsdoelen en bijbehorende prestaties in de P&C-documenten zijn gewijzigd zonder dat het achterliggende beleid zelf (nl. de VOR) is gewijzigd. De P&C-stukken bieden via enkele indicatoren wel inzicht in de inwonertevredenheid met de openbare ruimte. Ook wordt in de paragraaf kapitaalgoederen inzichtelijk welk kwaliteitsniveau wordt gerealiseerd in relatie tot het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau. Deze informatie ziet echter alleen op beeldkwaliteit van de openbare ruimte en maakt geen onderscheid tussen beeldkwaliteit en technische kwaliteit. Hierdoor ligt de focus van de raad op het kwaliteitsbeeld in de praktijk en is het voor de raad niet duidelijk wat bijvoorbeeld de technische staat van de Edese wegen is, terwijl juist hier veel geld mee gemoeid is. Rapporteren over dit laatste lijkt een gevoeligheid met zich mee te brengen die heeft geleid tot de keuze voor de huidige 'halve' rapportage over de openbare ruimte. Mogelijk hebben de wethouderswisselingen op de portefeuille openbare ruimte daarnaast ook niet bijgedragen aan de consistentie van het (financieel) beleid op dit gebied en aan een eenduidige rapportage hierover.

Met betrekking tot de financiële informatie valt op dat deze niet erg toegankelijk wordt gepresenteerd en daardoor niet goed bruikbaar is voor de raad. Dit wordt bevestigd in de interviews. Financiële informatie wordt de laatste jaren alleen gegeven op Programmaniveau, waardoor de (vele) verschillende onderdelen van de openbare ruimte - die maar beperkt vergelijkbaar zijn - worden samengevoegd tot één geheel en niet duidelijk is wat de verschillende onderdelen financieel betekenen, aan de baten- noch aan de lastenkant. Ook is de informatie m.b.t. de openbare ruimte enigszins versnipperd over drie verschillende Programma's (7, maar ook 5 en 4) en sluit de geboden informatie uit de P&C-documenten niet direct aan bij de beleidsdoelstellingen en -prestaties van de VOR. Verder komt de indeling van Programma 7 met zijn gemeentelijke productgroepen binnen de openbare ruimte niet overeen met de meer technische indeling van de kapitaalgoederen in de verplichte paragraaf over dit onderwerp, wat de vergelijkbaarheid en leesbaarheid niet ten goede komt<sup>51</sup>. Die paragraaf kapitaalgoederen biedt volgens de provincie ook te weinig inzicht in de beleids- en beheerplannen. In ieder geval blijkt hieruit ook niet wat achterstanden in onderhoud en vervanging zijn, waar financiële tekorten zijn en welke investeringen nodig zijn om deze ongedaan te maken en wat de impact en voortgang is (geweest) van bezuinigingen. Om dit vast te kunnen stellen en te kunnen communiceren naar de raad n.a.v. de motie uit 2021 heeft de organisatie ook eerst zelf vrij diepgravend onderzoek moeten doen.

Uit de interviews blijkt ook dat het nuttig zou zijn als de raad informatie zou ontvangen op een (iets) lager aggregatieniveau. Raadsleden hebben gesuggereerd dat het nuttig zou zijn om onderscheid te maken tussen incidentele financiële effecten (bijv. door stormschade of droogte) en structurele kosten (zoals lange-termijninvesteringen); voor deze laatste kosten zou dan een structurele dekking moeten bestaan, zoals momenteel het geval is bij de € 3 miljoen vervangingsinvesteringen per jaar, om ze gevrijwaard te houden van politieke afwegingen.

---

51 Overigens wordt de financieel-technische informatie verspreid weergegeven in de (verplichte) P&C-paragrafen in exploitatiebudgetten, vervangingskredieten, reserves en voorzieningen en boekwaardes. Deels is dit te verklaren door rapportageverplichtingen, en ook door verschillen in financieringsvormen van de producten (begraafplaatsen en riolering hebben een eigen financiering, bijvoorbeeld, en vallen hierdoor soms buiten beeld), maar een integraal financieel beeld van de openbare ruimte, of juist een exact beeld op een deelonderwerp, is ook hierdoor moeilijk te krijgen voor de raad.

Over de resultaten van bezuinigingen wordt nauwelijks separaat gerapporteerd in de P&C-documenten, waardoor het inzicht in de voortgang en effecten voor de raad zeer beperkt is. Daarnaast heeft de raad bij de bezuinigingen vaak wel inzicht in de gevolgen op de korte termijn (die worden beschreven in de bijbehorende scenario's), maar niet in de gevolgen op de lange termijn (relatie tussen exploitatiebudget en vervangingsbudget). Ook valt op dat bij de bezuinigingen in 2019 de raad wel is geïnformeerd over de gevolgen van de bezuinigingen voor het kwaliteitsniveau B, maar dat daarbij geen nieuw kwaliteitsniveau is vastgesteld voor de getroffen onderdelen van de openbare ruimte, waarmee het voor alle betrokkenen duidelijker was geweest wat nu verwacht mocht worden bij welke middelen. Expliciete kaderstelling door de raad vooraf ontbreekt en daardoor is het voor de raad ook niet goed mogelijk achteraf te controleren of de effecten van de bezuiniging overeenkomen met hetgeen de raad voor ogen stond.

Tot slot is het in deze situatie moeilijk voor de raad om de relatie tussen de beleidsmatige en financiële informatie te leggen, en dus om te bepalen welke type beleid hoeveel kost en wat daarvan de effecten zijn. Enerzijds is het moeilijk om een financieel overzicht te krijgen en anderzijds wordt beleid vaak niet direct gekoppeld aan de hiervoor benodigde financiële middelen (zoals ook bij de VOR is gebeurd), waardoor intern (nieuw) beleid vaak moet worden uitgevoerd met bestaande beheerbudgetten, maar ook voor de raad het zicht op de relatie tussen het beleid en de financiën vertroebeld raakt. Die relatie is eigenlijk de kern is van de informatie die raad nodig heeft om financieel houdbaar beleid te kunnen voeren. Maar beleid en financiën staan op dit moment te ver van elkaar af om dit te kunnen doen als raad.

Dat dit lastig is voor de raad kan gevolgen hebben. Als de kwaliteit en bruikbaarheid van de informatie onvoldoende zijn, kan bij de raad een onvolledig of onjuist beeld van de openbare ruimte ontstaan, met bijvoorbeeld een focus op groen, beeldkwaliteit, uitvoeringsbudgetten en de korte termijn en niet op grijs, technische kwaliteit, vervangingsinvesteringen en de lange termijn. De raad richt zich, met andere woorden, dan wel op de boomspiegels, maar niet op het bos erachter. Hierdoor kan het ook gebeuren dat de raad onrealistische of ondoelmatige vragen of verwachtingen formuleert, ook in het kader van bezuinigingen, of verrast is door uitkomsten van beleid of bezuinigingen, bijv. als deze in de praktijk weinig opleveren. Iets dergelijks bleek ook in de informatieve sessie van 22 september 2022, toen de raad werd bijgepraat over de achterstand in onderhoud en vervanging en zich enigszins verrast toonde over de financiële stand van zaken. Omgekeerd kan betere informatie, waarin beleid en financiën een geheel vormen, juist bijdragen aan een beter beeld van de openbare ruimte en daarmee aan betere besluitvorming in de raad.

Terugkerend naar de deelvraag moet worden geconstateerd dat de geboden informatie de raad maar tot op zekere hoogte in staat stelde om zijn kaderstellende rol te vervullen. De raad heeft weliswaar veel informatie ontvangen en heeft op grond hiervan keuzes gemaakt, zowel waar het gaat om de VOR en verwante plannen als bij de bezuinigingen, maar het ontbreekt zowel de beleidsmatige als de financiële informatie aan coherentie en inzichtelijkheid, waardoor het bovendien moeilijk is beide aan elkaar te relateren. Dit geldt in nog sterkere mate voor de controlerende rol van de raad. De raad heeft geen evaluatie, maar weinig bruikbare monitoringinformatie en moeilijk interpreteerbare financiële informatie ontvangen. Hierdoor heeft de raad weinig zicht heeft gehad op de resultaten van het beleid en van de bezuinigingen, en was het niet eenvoudig om te controleren en eventueel bij te sturen.

Uit de gesprekken blijkt ook dat de raad zelf niet altijd evenveel aandacht heeft gehad voor het onderwerp openbare ruimte, of zich vooral heeft gericht op incidenten. De raad heeft de afgelopen jaren ook niet gevraagd om aanvullende informatie, of om een evaluatie van of voortgangsrapportage over de VOR. Bovendien komt uit de gang van zaken rondom de bezuinigingen en de gesprekken ook naar voren dat de openbare ruimte soms wordt gezien als een sluitpost, waarop het relatief gemakkelijk bezuinigingen is. Als vervolgens de effecten hiervan zichtbaar worden, neemt de interesse voor het onderwerp weer toe en grijpt de raad in. Hiermee kan een 'jojo-beleid' ontstaan dat de openbare ruimte geen goed doet op de langere termijn en

dat bovendien kan leiden tot kapitaalvernietiging. Dat terwijl keuzes uit het verleden dikwijls goed uit te leggen zijn aan belanghebbenden, zoals inwoners.

## 5.2.2 Beantwoording deelvraag 10

*Stelde de informatie de raad in staat zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?*

De raad ontvangt veel beleidsmatige en financiële informatie, en stelt de beleidsmatige en financiële kaders weliswaar vast, maar de informatie is niet altijd voorhanden (ontbrekende beleidsplannen), niet voldoende uitgewerkt (VOR), niet afdoende gerelateerd aan het beleid (rapportage in de P&C-stukken), weergegeven op een te hoog aggregatieniveau en niet vergelijkbaar (financiële informatie in de P&C stukken) of onvolledig (primair rapportage op beeldkwaliteit in de P&C-stukken). Het gevolg is dat de raad niet goed in staat zich een integraal beeld te vormen van de het beleid in relatie tot de middelen. Hierdoor is de informatiepositie van de raad m.b.t. de openbare ruimte niet erg sterk en dit beperkt de mogelijkheden voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen.

Deelvraag	Onderwerp	Norm	Oordeel
10	Informatie aan de raad	De informatie stelde de raad in staat zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen.	Voldoet deels

Toelichting:

- Er is de nodige informatie voorhanden, maar deze informatie mist samenhang en inzichtelijkheid in het brede domein van de openbare ruimte en is daardoor moeilijk bruikbaar voor de raad.
- De informatie stelde de raad hierdoor maar deels in staat zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen.
- Kanttekening daarbij is dat de raad zelf ook niet altijd even actief geweest is op dit onderwerp de afgelopen jaren.

## 6. Beantwoording hoofdvraag

In dit hoofdstuk beantwoorden we, aan de hand van de antwoorden op de tien deelvragen, de hoofdvraag van dit onderzoek. Die luidt als volgt:

*Is het Edese beleid voor de openbare ruimte, en met name het beheer hiervan, doeltreffend?*

Het is niet eenvoudig een eenduidig antwoord te geven op deze vraag, omdat veel beleidsdoelen uit de VOR onvoldoende zijn geconcretiseerd om te kunnen beoordelen of ze zijn behaald. Om deze vraag toch voor zover mogelijk te beantwoorden volgen hieronder eerst de belangrijkste conclusies:

### 1) Het beleid mist samenhang, actualiteit en meetbaarheid

Er bestaan veel beleidsstukken op het gebied van de openbare ruimte. Het gaat primair om de Visie Openbare Ruimte uit 2016, met daarnaast de beleids- en beheerplannen en, voor het financieel beleid, de Nota kapitaalgoederen, naast de verschillende bezuinigingen en intensiveringen die sinds 2016 zijn doorgevoerd.

De VOR is echter een erg abstract document dat beperkt is geconcretiseerd in de beoogde uitwerkingen. Ook zijn in de VOR vrijwel geen SMART doelstellingen opgenomen. De beleids- en beheerplannen zijn lang niet allemaal voorhanden of actueel, hebben verschillende abstractie- en uitwerkingsniveaus en hun verhouding tot de VOR is vaak onduidelijk. De relatie tussen het beleid en de hiervoor benodigde financiële middelen is mede hierdoor moeilijk te leggen. De raad heeft wel een algemeen kwaliteitsniveau voor de openbare ruimte bepaald (B), maar dit is niet aangepast n.a.v. wijzigingen in het (financiële) beleid.

### 2) Het beleid is niet altijd goed uitvoerbaar

Bij de uitvoering zijn vijf afdelingen betrokken, los van externe partijen. Er zijn sinds 2016 verbeteringen doorgevoerd in de BOR-keten; zo zijn rollen verduidelijkt (opdrachtgever en opdrachtnemer) en wordt integraler gewerkt met de KIP en het uitvoeringsplan. De uitvoering door het SWB is mettertijd verbeterd, schouw en inspecties worden jaarlijks en maandelijks uitgevoerd conform CROW-normen en wijkbeheerders voorzien in regievoering richting inwoners, die ook tot op zekere hoogte betrokken zijn bij het beheer (bedrijven vooralsnog niet).

Tegelijkertijd is de professionalisering nog gaande. Het ontbreekt op onderdelen aan vastlegging van afspraken, met name door het ontbreken van beheerplannen. Daarnaast ontbreekt het aan financiële middelen, doordat het budget voor de uitvoering van de VOR nooit beschikbaar is gesteld en budgetten gaandeweg steeds verder af zijn komen te staan van de uitvoering; hierdoor moeten in de uitvoering keuzes worden gemaakt, zonder dat altijd duidelijk is op grond waarvan deze keuzes moeten worden gemaakt. Hierdoor blijft de focus in de praktijk (logischerwijs) ook liggen op het beheren van de openbare ruimte met de beperkte middelen, en kan de omslag van 'beheer openbare ruimte' naar 'kwaliteit van de leefomgeving' die jaren geleden werd beoogd met het nieuwe begrotingsprogramma 7 in de praktijk vaak nog niet worden gerealiseerd.

### 3) Het beleid is deels gemonitord en bijgesteld

Het beleid voor de openbare ruimte wordt tot op zekere hoogte gemonitord in de P&C-cyclus (Programma 7 en de paragraaf kapitaalgoederen), mede aan de hand van een aantal indicatoren over leefbaarheid en kwaliteit van de leefomgeving. Het beleid is (beperkt) bijgesteld door de uitblijvende financiering van de VOR en de bezuinigingen uit 2019. Verder heeft vooral in de uitvoering bijstelling plaatsgevonden na het uitblijven van budgetten en naar aanleiding van de bezuinigingen.

In de P&C-documenten wordt echter geen directe relatie gelegd tussen de doelen van de VOR en de resultaten van het beleid, mede doordat de rapportage over Programma 7 enkele jaren geleden is gewijzigd, waardoor het doelbereik van de VOR moeilijk te beoordelen is. De VOR is ook niet geëvalueerd zoals beoogd en als zodanig niet bijgesteld, ook niet n.a.v. verschillende intensiveringen en bezuinigingen die sinds 2016 hebben plaatsgevonden.

#### **4) De beleidsdoelstellingen zijn mogelijk tot op zekere hoogte gerealiseerd**

Er kunnen veel activiteiten worden benoemd die sinds 2016 hebben plaatsgevonden in de openbare ruimte en die een relatie hebben met de verschillende prestaties uit de VOR. De door de VOR beoogde differentiatie in kwaliteitsniveaus van onderhoud is gerealiseerd in Ede centrum via het programma Levendig Centrum.

Het blijft echter onduidelijk in hoeverre de prestaties van de VOR zijn gerealiseerd. De prestatie m.b.t. de financiële gezondheid van de openbare ruimte is in ieder geval niet gerealiseerd, gezien het achterblijven van de zowel de uitvoerings- als vervangingsbudgetten sinds 2016 en het ontbreken van beheerplannen als basis voor het financieel beleid; in 2022 zijn voor het eerst fors meer middelen beschikbaar gesteld door de raad. Het beheer door inwoners is beperkt gerealiseerd en bedrijven hebben hierin vooralsnog geen rol. Door het uitblijven van middelen is het onderhoudsniveau in Ede, met uitzondering van het centrum, in de praktijk nog altijd B.

#### **5) De bezuinigingsopgave uit 2019 is gerealiseerd, schijnbaar met beperkte gevolgen**

De bezuiniging uit 2019 is gerealiseerd in de beoogde omvang. De effecten op de openbare ruimte lijken vooralsnog beperkt of vallen weg in de meerjarige trend van verslechtering. De gevolgen van de bezuinigingen voor het SWB zijn binnen de beoogde omvang gebleven. Uit de (beperkte) gegevens over de beleving van inwoners komt naar voren dat de inwonertevredenheid op het onderdeel groen iets afneemt, wat zich ook vertaalt in een toename van het aantal meldingen hierover in 2021.

In 2021 is het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte, al dan niet door de bezuinigingen uit 2019, voor het eerst uitgekomen op C en dus onder het ambitieniveau van de raad (B).

#### **6) De voortgang van het beleid is moeilijk te volgen voor de raad, die niet goed kan sturen**

De raad is over het algemeen juist, tijdig en volledig geïnformeerd, en goed betrokken bij het vaststellen van het beleid en van de intensiveringen en bezuinigingen. Voor de bezuinigingen zijn verschillende scenario's met de raad besproken, inclusief financiële effecten en gevolgen voor de openbare ruimte. Daarnaast is de raad via de reguliere P&C-cyclus (Programma 7 en de paragraaf kapitaalgoederen) geïnformeerd over de inhoudelijke en financiële resultaten van het beleid.

De kwaliteit van de raadsinformatie laat echter te wensen over. De informatie uit de P&C-cyclus wordt gepresenteerd op een hoog aggregatieniveau, en mist samenhang en inzichtelijkheid en de relatie tussen het beleid en de daarmee gemoeide middelen is moeilijk te leggen. Hierdoor is de raad maar deels in staat zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen. Kanttekening daarbij is dat de raad zelf ook niet altijd even actief geweest is op dit onderwerp de afgelopen jaren.

Op grond van deze punten kan - nogmaals: voor zover de beperkte meetbaarheid van de geformuleerde beleidsdoelen het toestaat - worden gesteld dat het Edese beleid voor de openbare ruimte, en het beheer hiervan, deels doeltreffend zijn.

# Bijlagen

## Bijlage 1: Bestudeerde achtergronddocumenten

*Kwaliteitscatalogus openbare ruimte*, 2018

CROW Kennisbank

Apptimize Platform

*Beleidsschouw Openbare Ruimte Najaar 2019*, versie 2.0, 4 oktober 2019

*Beleidsschouw Openbare Ruimte Najaar 2020*, versie 1.1, 5 oktober 2020

*Beleidsmeting Openbare Ruimte 2021*, versie 1.0, 2 december 2021

*Basis in Beeld* 2014 en 2020

*Leefbaarheidsmonitor Ede*, jaren 2017, 2019 en 2021

*Inwoner aan het woord*, jaren 2018 en 2020

*Sociale monitor Ede*

Gemeentewet

Besluit Begroting en Verantwoording

Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet, 2017

Rekenkamercommissie Ede, *Kapitaal goed in zicht? Rapport bij inventarisatie vervanging en financiering kapitaalgoederen gemeente Ede*, 2015

Rekenkamer Rotterdam, *Burgers op de bres. Onderzoek naar gemeentelijke ondersteuning van burgerinitiatieven*, oktober 2020

Erasmus Universiteit Rotterdam, [Nieuwsbericht](#) 'Besparing niet het belangrijkste bij ondersteuning zelfbeheer in de openbare ruimte', 7 maart 2019

Citizens, [Uitkomsten enquête zelfbeheer](#), september 2020

Natuur&Milieu, *Stad van steen? Onderzoek naar de verstening van de openbare ruimte in de 32 grootste gemeenten*, februari 2022

Platform31, *Evaluatie Experimenten met bewonersinitiatieven New Towns*, 2013

Gemeente Stichtse Vecht, *Zelfbeheer Openbare Ruimte. Spelregels voor beheren van openbare ruimte door de inwoners van de gemeente Stichtse Vecht*, juni 2016

Gemeente Hof van Twente, *Beheervisie gemeente Hof van Twente*

*Convenant 2014-2018. Bestuursakkoord van de fracties van CDA, ChristenUnie, Gemeentebelangen, D66 en Partij van de Arbeid*, 2014

*Ruimte voor Ede. Bestuursakkoord 2018-2022 van de fracties van ChristenUnie, CDA, GemeenteBelangen, VVD en Groenlinks*, 2018

*Samen werken aan de toekomst. Bestuursakkoord 2022-2026 van de fracties van: SGP, ChristenUnie, GemeenteBelangen, CDA en PvdA*, 2022

*Visie Openbare Ruimte*, 30 juni 2016

Achtergrondrapportage bij de Visie Openbare Ruimte, versie van 30 mei 2016

*Visie Ede 2025*, 2012

*Groenbeleid gemeente Ede*, 2020

*Gemeentelijke Rioleringsplan 'Verbindend water'*, 2018

*Strategisch Plan wegen*, 2017

Nota onderhoud en vervanging kapitaalgoederen, 2017

Intern overzicht baten en lasten Programma 7  
*Interne overzichten van de (financiële) resultaten van (m)Edemaken*  
*Interne Memo 'Kwaliteit Beheer openbare Ruimte in relatie tot financiën' t.b.v. coalitieonderhandelingen, 26 april 2022*  
*Interne Memo 'Uitleg beleidsschouw 2021', 25 mei 2022*  
*Intern document 'Food in de openbare ruimte', 2016 (?)*

*Evaluatie Samenwerkbedrijf, Kansen benutten we samen, samen bereiken we meer!, 12 juni 2018*  
*Evaluatie SWB. Een balans tussen de maatschappelijke opgave, de kwaliteit van de openbare ruimte en de financiën, 26 februari 2021*  
*Evaluaties Ede Doet, over de jaren 2018 en 2021*

*Benn, Het blad over Bennekom, mei 2019*

*Ede centrum groen en gastvrij, april 2021*  
*Integrale projecten Verkeer en Ruimte Levendig Centrum 2018-2023 (Programma Levendig centrum)*  
*Fietsplan 2016-2022, 2016*  
*Gemeentelijke Verkeer- en Vervoersplan (GVVP), 2014*  
*Edese Visie toerisme en recreatie*  
*Beeldkwaliteitsplan Ede centrum, 2021*  
*Levendig Landschap 2019-2021. Van een 'gemeentelijke' naar een 'gemeenschappelijke' aanpak. 2019.*  
*Handreiking omgevingskwaliteit, 2019*

*Brief van Ede en de G4 aan de staatssecretaris van VWS over gezonde voedselomgeving, januari 2021*

*Raadsmemo onderhoud boomspiegels, 6 november 2018*  
*Raadsmemo 'Adoptieplan rotondes', 16 juli 2019*  
*Raadsmemo 'Bezuiniging openbare ruimte', 1 oktober 2019*  
*Raadsmemo 'Achtergrondinformatie bezuiniging openbare ruimte tbv het woordvoerdersoverleg van 21 november 2019', 7 november 2019*  
*Raadsmemo 'Eenmalige bezuiniging openbare ruimte - € 300.000 in 2020', 25 februari 2020*  
*Mailbericht aan de raad m.b.t. het adopteren van rotondes door bedrijven, 7 juli 2020*

*Raadspresentatie 'Veilig, comfortabel, direct. Fietsplan Ede', 25 januari 2018*  
*Raadspresentatie 'Besparingen en differentiatie openbare ruimte' t.b.v. woordvoerdersoverleg 21 november 2019*  
*Raadspresentatie 'Besparingen en differentiatie openbare ruimte' t.b.v. raadsbijeenkomst 12 maart 2020*  
*Raadspresentatie 'Fietsplan - de tussenstand', 18 maart 2021*  
*Raadspresentatie 'Beheer en onderhoud openbare ruimte', 2 juni 2022*  
*Raadspresentatie 'Beheer en onderhoud openbare ruimte. Kwaliteit beheer openbare ruimte in relatie tot financiën', 22 september 2022*

*Raadsvoorstel 'Invulling reservering € 3 miljoen - Versterken kracht van Ede', met bijlagen, 2017*  
*Raadsvoorstel 'Bezuiniging openbare ruimte van € 500.000 structureel' en bijlagen 'Notitie Bezuiniging openbare ruimte - € 500.000 structureel' en 'SWB - sociaal - marktconformiteit - kwaliteit', 19 mei 2020*

*Motie extra budget voor wijkbeheerders voor inwonerparticipatie, 10 november 2016*  
*Motie adopteren rotondes in Ede en alle buitendorpen, 5 juli 2018*  
*Motie in kaart brengen financiële gevolgen van hoger/lager IBOR-niveau en/of bezuinigingen voor de balans van het SWB, 14 november 2019*



Motie in beeld brengen achterstanden, mogelijkheden om inwoners te betrekken bij beheer en financiële gevolgen bij de Programmabegroting, 8 juli 2021

Motie in kaart brengen achterstanden en kosten van repareren, identificeren quick wins, ontwikkelen nieuwe visie openbare ruimte te ontwikkelen, inclusief dekking, om te betrekken bij Bestuursakkoord, 11 november 2021

Motie terugplaatsen van (hondenpoep)prullenbakken, 7 juli 2022

Motie verbreding fietspaden in het buitengebied bij onderhoud, 7 juli 2022

Perspectiefnota's (en vergelijkbare documenten) over de jaren 2016-2022

Programmabegrotingen over de jaren 2016-2022

Programmarekeningen over de jaren 2016-2021

Brieven Provincie Gelderland in het kader van financieel toezicht bij Programmabegrotingen 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 en 2022

#### Websites

<https://geo.ede.nl/menu/index.html>

<https://lokalepolitiekepartijen.nl/dossier/beheer-openbare-ruimte/>

<https://www.ede.nl/meedoen-en-meepraten/schone-helden>

<https://www.ededoet.nl/>

<https://www.platformsimonstevin.nl/>

<https://www.voortuinbennekom.nl/Voortuin.html>

<https://www.ede-natuurlijk.nl/>

<https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/dashboard/duurzame-leefomgeving>

<https://steenbreek.nl/>

<https://agendastad.nl/citydeal/gezonde-en-duurzame-voedselomgeving/>

<https://eetbaarede.nl/wat-food-voor-edo-doet/>

<https://ede.incijfers.nl/>

## Bijlage 2: Geïnterviewde personen

In het kader van dit onderzoek zijn in totaal tien gesprekken gevoerd met de volgende betrokkenen van binnen en buiten de gemeentelijke organisatie:

#	Datum	Rol respondent	Afdeling / Organisatie
1	19 juli 2022	Vakbeheerder	Programmering
		Beleidsmedewerker	BIM
		Afdelingsmanager	Programmering
2	21 juli 2022	Wethouder Openbare ruimte	College van B&W
3	21 juli 2022	Wijkbeheerder	Onderhoud en Service
		Teamleider	Onderhoud en Service
4	27 juli 2022	Wethouder Financiën	College van B&W
5	28 juli 2022	Manager Operations	ACV
		Afdelingsmanager	Onderhoud en Service
6	29 augustus 2022	Raadslid coalitie	Gemeenteraad
		Raadslid oppositie	Gemeenteraad
7	30 augustus 2022	Beleidsadviseur water	BIM
		Vakbeheerder water	Programmering
8	30 augustus 2022	Afdelingsmanager (oud-beleidsadviseur wegen)	Programmering
		Beleidsadviseur	BIM
		Vakbeheerder	Programmering
		Wegbeheerder en projectleider	Programmering
9	4 oktober 2022	Voormalig afdelingsmanager	BIM
		Adviseur planning, kwaliteit en financiën	Ingenieursbureau
10	10 oktober 2022	Adviseur financiën openbare ruimte	F&C

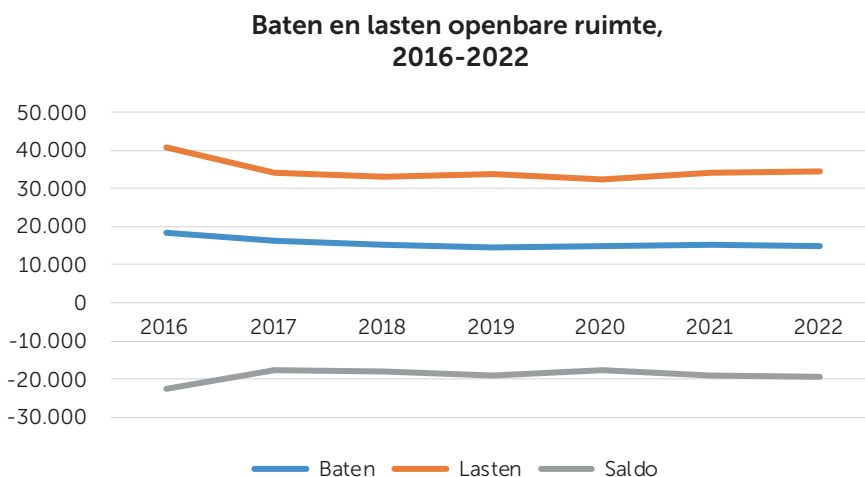
Daarnaast is een aantal personen uit de ambtelijke organisatie gedurende het onderzoek zo vriendelijk geweest technische vragen te beantwoorden.

## Bijlage 3: Financieel overzicht openbare ruimte

### Baten en lasten

De openbare ruimte komt in de P&C-documenten terug in Programma 7 (Kwaliteit leefomgeving) en, voor enkele specifieke onderdelen, in Programma 4 (Economie, arbeidsmarkt en mobiliteit - voor wat betreft verkeersveiligheid) en in Programma 5 (Ruimtelijke ontwikkeling - voor wat betreft recreatie en toerisme).

Met de openbare ruimte is veel geld gemoeid: op Programmaniveau van de begroting (Programma 7: Kwaliteit leefomgeving) bedragen de lasten ca. 35 miljoen euro op jaarbasis. Inclusief de onderdelen met betrekking tot de openbare ruimte uit Programma's 4 en 5 (zie hierna) gaat het om zo'n 10% van de totale Edese begroting. De baten zijn aanzienlijk lager en bedragen zo'n 15 miljoen euro per jaar. Sinds 2016 zijn zowel de baten als de lasten enigszins gedaald, maar sinds 2017 zijn beiden vrij stabiel gebleven, mede doordat de rioolheffing niet is verhoogd (figuur 1)<sup>52</sup>.



Figuur 1: Baten en lasten openbare ruimte 2016-heden (x1.000 €). Bron: Programmarekeningen.

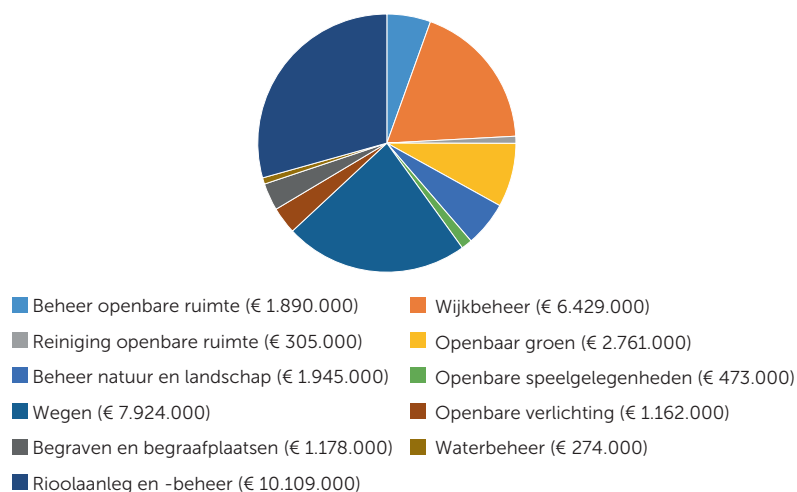
Programma 7 heeft, in tegenstelling tot de andere programma's uit de begroting (met uitzondering van Programma 6: Veiligheid) geen aparte productgroepen<sup>53</sup>. Hierdoor is in de P&C-documenten niet meteen inzichtelijk wat er allemaal onder Programma 7 valt. Uit de omschrijving wordt wel duidelijk dat het gaat om beheer openbare ruimte, wijkbeheer, reiniging openbare ruimte, openbaar groen, openbare speelgelegenheden, wegen, openbare verlichting, begraven en begraafplaatsen, waterbeheer, riolaanleg en -beheer, beheer natuur en landschap. Maar het financieel gewicht van deze afzonderlijke taken/producten wordt niet gespecificeerd.

52 De daling tussen 2016 en 2017 valt samen met (en wordt verklaard door) een wijziging in de Programmabegroting, waarbij de openbare ruimte verschoof van Programma 2 ('beheer openbare ruimte') naar Programma 7 ('kwaliteit leefomgeving'). Hierbij werden ook de onderliggende producten deels heringedeeld, waardoor de situatie vóór en na 2017 niet helemaal vergelijkbaar zijn: de productgroepen Toezicht, Verkeersveiligheid, Parkeren en Geo- en vastgoed informatie zijn niet overgegaan op Programma 7, dat daarentegen wel Beheer natuur en landschap bevat (zie bijlage 3a en 3b uit de Perspectiefnota 2017-2020). Zoals de nieuwe programmnaam aangeeft valt deze herindeling ook samen met een nieuwe benadering van de openbare ruimte, namelijk van een technische benadering met focus op beheer en onderhoud naar een sociaal-maatschappelijke met focus op de waarde van de leefomgeving voor inwoners.

53 Tot 2016 gebeurde dit overigens wel; met de boven genoemde invoering van het nieuwe formaat van de P&C stukken is deze onderverdeling komen te vervallen.

Uit interne overzichten blijkt de volgende verdeling van de totale lasten van € 34.450.000 over de productgroepen:

### Lasten Programma 7 per product (Begroting 2022)



Bij deze lasten gaat het zowel om exploitatiebudgetten voor de uitvoering van beheer en onderhoud in de openbare ruimte als om andere typen lasten, zoals kapitaallasten (rente voor kredieten), organisatiekosten en subsidies.

Conform de boven genoemde Nota kapitaalgoederen wordt in de P&C-documenten wel een nader overzicht gegeven van de exploitatiemiddelen voor beheer en onderhoud van kapitaalgoederen. Voor de openbare ruimte gaat in de begroting van 2022 om de volgende budgetten (waarvan de indeling overigens niet overeenkomt met die van de productgroepen van Programma 7):

Onderhoud in exploitatie (x € 1.000)	2022
Wegen	5.360
Dotatie c.q. onttrekking reserve groot onderhoud	-726
Groen en bomen	3.933
Technische installaties	182
Bos en natuur	325
Speelvoorzieningen	264
Oppervlaktewater	260
Openbare verlichting	165
Civiele kunstwerken (zoals bruggen en tunnels)	23
Riolering	2.945
Dotatie voorziening Riolering (t.b.v. vervanging)	4.500
Gemeentelijk wagenpark	51
Begraafplaatsen (alle onderhoud zit in exploitatie)	240
<b>Totaal in de exploitatie voor onderhoud openbare ruimte</b>	<b>17.522</b>

Een doel van de uitvoeringsbudgetten gaat op aan VAT-kosten; daarbij gaat het om Voorbereiding (bestek, aanbesteding), Administratie (bijhouden areaal, monitoring, beleidsontwikkeling) en Toezicht (inspecties van de uitvoering) van de werkzaamheden. Deze liggen volgens een berekening uit *Basis in Beeld 2020* met 23% binnen de landelijke bandbreedte van 20-25%<sup>54</sup>. In de Edese uitvoeringsbudgetten is ook het jaarlijkse budget van ca. € 4,4 miljoen opgenomen voor

54 *Basis in Beeld 2020*, p. 30.

de uitvoering van het beheer en onderhoud door het SamenWerkBedrijf (zie 3.2)<sup>55</sup>. De Edese exploitatiebudgetten liggen volgens de eerdergenoemde berekening uit 2020 gemiddeld overigens enkele procenten onder hetgeen verwacht mag worden van een gemeente als Ede, waarbij wel tekorten worden gesignaleerd op wegen, water, kunstwerken, buitengebied en bomen<sup>56</sup>. Uit het recente interne onderzoek naar de stand van de openbare ruimte dat is uitgevoerd n.a.v. de motie uit 2021 blijkt dat de onderhoudsachterstand op wegen en op groen inmiddels respectievelijk € 10 miljoen en € 1,3 miljoen bedraagt.

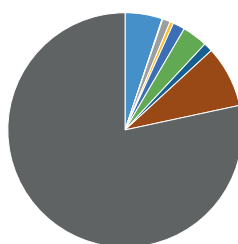
Naast uitvoeringskosten bevat de exploitatie ook materiaalkosten (met name verlichting, maar bijv. ook speelvoorzieningen). Jaarlijks groeit het exploitatiebudget voor het onderhoud mee met de toename van het areaal, dat bijv. groter wordt na oplevering van nieuwbouw of na herinrichting. Dit zogenaamde 'areaalaccres' wordt verwerkt in de begroting onder de stelpost beheer openbare ruimte algemeen en vervolgens verdeeld over de productgroepen die hieronder vallen. In 2020 ging het om € 200.000, vanaf 2021 jaarlijks om € 95.000, en dit wordt opgenomen in de Perspectiefnota; daarbij wordt vanaf dat moment ook aangesloten bij het feitelijk opgeleverde nieuwe areaal.

Daarnaast zijn er kosten die niet noodzakelijkerwijs of niet alleen aan de openbare ruimte zijn gerelateerd, zoals de kosten voor evenementen (bijv. voor het realiseren van omleidingsroutes en het plaatsen van dranghekken; totaal ca. € 60.000 per jaar), maar ook voor de sociale doelstelling van het SWB, waarvan de lasten vallen in het ruimtelijk domein en de baten in het sociaal domein.

Begraafplaatsen en riolering hebben overigens een eigen exploitatie, omdat de kosten hiervoor worden gedekt door begraafrechten en de rioolheffing. (Over de financieringsvormen van de verschillende onderhoudstypen, zie par. 3.1.3.)

De verdeling van de totale baten van € 14.903.000 is als volgt:

### Baten Programma 7 per product (Begroting 2022)



Beheer openbare ruimte (€ 764.000)	Wijkbeheer (€ 15.000)
Reiniging openbare ruimte (€ 158.000)	Openbaar groen (€ 74.000)
Beheer natuur en landschap (€ 245.000)	Wegen (€ 520.000)
Openbare verlichting (€ 185.000)	Begraven en begraafplaatsen (€ 1.263.000)
Riolaanleg en -beheer (€ 11.679.000)	

55 Daarmee vallen de kosten voor het Samenwerkbedrijf, dat ook een sociale doelstelling heeft, in het ruimtelijk domein, hoewel het SWB ook een sociale doelstelling heeft en de VOR in het kader van de financieringsmogelijkheden ook de ontschotting van budgetten tussen het fysiek en sociaal domein benoemt (p. 43).

56 Basis in beeld 2020, p. 35.

De baten bestaan goeddeels uit de rioolheffing (bijna € 12 miljoen); daarnaast is begraven met € 1,3 miljoen een belangrijke post. Overige baten komen vooral uit snippergroen, terrasverhuur, reclameborden, vergoedingen van nutsbedrijven bij het leggen van kabels en leidingen en verhuur van de openbare ruimte voor tijdelijke opslag van bouwmaterialen; de rest van de lasten wordt gedekt vanuit de Algemene uitkering uit het Gemeentefonds.

Overigens bevinden zich ook enkele kostenposten voor de openbare ruimte in Programma 4 (Economie, arbeidsmarkt en mobiliteit), voor wat betreft verkeersveiligheid en in Programma 5 (Ruimtelijke ontwikkeling) voor wat betreft recreatie en toerisme. Bij de Begroting 2022 ging het om de volgende baten en lasten, die voor de volledigheid ook mee moeten worden genomen in een overzicht van de financiën m.b.t. de openbare ruimte (bedragen x € 1.000).

	Programma 4 - productgroep bereikbaarheid en verkeersveiligheid	Programma 5 - productgroep ruimtelijke planvorming
Baten	1.637	38.437
Lasten	2.907	50.064
Saldo	-1.270	-11.627

### Vervangingskrediet openbare ruimte

Voor de vervanging van onderdelen uit de openbare ruimte (groen, wegen, tunnels, beschoeiingen, etc.) zijn grote vervangingskredieten nodig. Boekhoudkundig worden deze kredieten in lijn met het BBV opgenomen op de balans (geactiveerd) en worden de kapitaallasten (rente en afschrijvingen) gedekt door het exploitatiebudget<sup>58</sup>. Voor de vervangingsopgave in de openbare ruimte heeft de raad bij de Perspectiefnota 2016-2019, mede naar aanleiding van het rapport *Basis in Beeld* uit 2014, een jaarlijks krediet van € 3 miljoen beschikbaar gesteld voor een periode van tien jaar, van 2017 tot en met 2025 - hoewel destijds werd berekend dat er tot in 2075 eigenlijk € 8 miljoen per jaar nodig was<sup>59</sup>. Dit geld is vooral bestemd voor groen en wegen, en voor verlichting. Dit bedrag is gehalveerd voor de jaren 2020 en 2021 i.v.m. een te grote hoeveelheid projecten, zoals duidelijk wordt uit *Basis in Beeld* en de Programmabegroting 2019-2022; met deze fasering werd de looptijd van het vervangingskrediet verlengd tot en met 2026. Aanvullend is op dat moment bij het bestaande bomenbeleidsplan uit 2013 een krediet van € 600.000 per jaar beschikbaar gesteld. Daarmee zijn volgens *Basis in Beeld 2020* de volgende vervangingskredieten beschikbaar in de periode 2020-2023:

Kredieten (x € 1.000)	2020	2021	2022	2023
Wegen	3051	1100	2200	2200
Openbare verlichting	250	250	500	500
Groen (incl. bomen)	850	750	900	900
<b>Totaal</b>	<b>4151</b>	<b>2100</b>	<b>3600</b>	<b>3600</b>

Daarnaast is bij de Perspectiefnota 2018-2021 een jaarlijks krediet vastgesteld voor de vervanging van verkeersreginstallaties (VRI's, met name stoplichten) van € 145.000. Dit krediet valt onder programma 4.

Uit het interne onderzoek naar de totale vervangingsopgave, dat het college in 2021 een

57 Deze productgroep omvat ruimtelijke ontwikkeling, omgevingsvergunning, ontwikkeling buitengebied, recreatie en toerisme en daarmee dus niet alleen onderwerpen die zijn gerelateerd aan de openbare ruimte. Dit verklaart de financiële omvang van deze productgroep.

58 Cf. *Basis in beeld 2020*, p. 34.

59 Het ging in feite om € 2 miljoen per jaar extra bovenop de bestaande € 1 miljoen. In de periode voorafgaand aan de VOR was door de raad overigens € 15 miljoen beschikbaar gesteld voor de wegen in het buitengebied voor de periode 2010-2015; deze investeringen hebben de vervangingsopgave vanaf 2016 gedempt. Het rekenkamerrapport over de gemeentelijke kapitaalgoederen uit 2015 (Kapitaal goed in zicht?) becijferde het tekort aan vervangingsbudget op bijna € 7,4 miljoen per jaar.

onderzoek heeft aangekondigd<sup>60</sup> omdat het huidige vervangingskrediet niet afdoende leek en dat inmiddels plaatsgevonden heeft n.a.v. de motie uit 2021 m.b.t. de achterstanden in de openbare ruimte, blijkt dat er naast de bestaande € 3 miljoen per jaar de komende jaren € 1,5 - 2 miljoen extra per jaar nodig is om de vervangingsachterstanden niet verder te laten oplopen. Bij de Programmabegroting 2023 is het bestaande vervangingsbudget met € 2 miljoen opgehoogd om te komen tot een totaal vervangingsbudget van € 5 miljoen per jaar tot en met 2026.

### Waarde kapitaalgoederen op de gemeentelijke balans

De kapitaalgoederen van de gemeente worden in de P&C-documenten ook weergegeven op de gemeentelijke balans (als materiële vaste activa). Hier worden de stand van de boekwaarde, de (des)investeringen, afschrijvingen en bijdragen van derden weergegeven voor wat betreft gronden en terreinen, grond- weg- en waterbouwkundige werken en vervoermiddelen. Ultimo 2021 leverde dat voor de drie genoemde categorieën (die de meeste kapitaalgoederen m.b.t. de openbare ruimte omvatten) het volgende beeld op in de Programmarekening 2021:

Omschrijving	Boekwaarde 1-1-2021	Investeringen	Desinves- teringen	Afschrij- vingen	Bijdrage derden	Afwaardering	Boekwaarde 31-12-2021
Gronden en terreinen	28.073	2.401	0	0	0	1.118	29.356
Grond-, weg-, waterwerken	90.582	10.115	9	3.682	2.863	0	94.143
Vervoermiddelen	637	170	0	100	0	0	707

*Balansoverzicht van kapitaalgoederen openbare ruimte (bedragen x1.000 €).*

Volgens een inschatting uit het interne onderzoek n.a.v. de motie uit 2021 vertegenwoordigt de totale Edese openbare ruimte een waarde van zo'n € 1,5 miljard.

### Reserves en voorzieningen<sup>61</sup>

Voor het groot onderhoud houdt de gemeente reserves aan. Met name voor groot onderhoud (een reserve die ertoe dient schommelingen in de onderhoudsuitgaven op te vangen) en de riolering in het buitengebied gaat het om grote bedragen. Deze lopen wel (fors) af richting 2025. Daarnaast is er een omvangrijke voorziening voor rioolaanleg en -beheer:

(€)	Boekwaarde 31-12-2021	Boekwaarde 31-12-2022	Boekwaarde 31-12-2023	Boekwaarde 31-12-2024	Boekwaarde 31-12-2025
Reserve Begraven	614.361	487.820	348.801	239.228	131.028
Reserve Groot onderhoud OR	1.778.452	969.380	588.895	608.982	638.687
Reserve Bomenfonds	6.000	6.000	6.000	6.000	6.000
Riolering buitengebied	5.786.015	5.292.088	5.009.844	4.727.600	4.445.356
Voorziening Rioolaanleg en -beheer	31.633.000	28.562.000	26.945.000	25.402.000	22.620.000

*Overzicht reserves en voorzieningen (Programmabegroting 2022, bijlagen 2 en 3).*

Voor de besteding van de middelen uit de Reserve groot onderhoud in de komende jaren is inmiddels intern een plan opgesteld en bij de Programmabegroting 2023-2026 is de raad verzocht het bereik van deze reserve uit te breiden met Groen en Spelen. Door de doorontwikkeling van de planning loopt het niveau van de reserve terug tot nul in 2026. Dat betekent wel dat er minder flexibiliteit ontstaat om schommelingen in de uitgaven voor onderhoud op te vangen.

60 Raadsvoorstel bij Beleidsplan bewegen, p. 3.

61 Reserves zijn vrij te besteden en worden gerekend tot het eigen vermogen, voorzieningen zijn verplichtingen tegenover derden en worden gerekend tot het vreemd vermogen van de gemeente.



## Bijlage 4: Overzicht CROW-beeldmeetlatten in relatie tot bezuinigingen 2019

De impact van de bezuiniging uit 2019 kan worden onderzocht aan de hand van een aantal specifieke CROW-beeldmeetlatten uit de maandelijkse inspecties<sup>62</sup>, uit het beheerprogramma Apptimize. Dat leidt tot het onderstaande overzicht:

Bezuinigingsmaatregel	Gerelateerde beeldmeetlat(ten)	Scores		
		2020	2021	2022
Afvallbakken buitengebied en bedrijventerreinen verwijderen	Groen-beplanting-zwerfafval grof	Ede: B Buitendorpen: A	B B	B A
	Groen-gras en kruidachtigen-zwerfafval grof	Ede: B Buitendorpen: A	A A	A A
	Verharding - zwerfafval grof	Ede: A Buitendorpen: A	A A	A A
Omvorming gazons tot bermen	Geen <sup>64</sup>	-	-	-
Onderhoudsniveau bosplantsoen en (bos) hagen	Groen-beplanting-haag-snoeibeeld geschoren hagen <sup>65</sup>	D	D (toename aandeel D)	D (toename aandeel D)
Bijmaaïen ob-stakels en bomen	Geen <sup>66</sup>	-	-	-
Bermen en fietspaden buitengebied	Fietspaden (Ede-breed) <sup>67</sup>	D	D (toename aandeel D)	[niet beschikbaar]
	[Verharding-natuurlijk afval op verharding (incl. boomspiegels), onderdeel 'buitendorpen' <sup>68</sup> ]	[A]	[B]	[A]
Klinkerwegen (hele gemeente)	Elementverharding <sup>69</sup>	B	B	[niet beschikbaar]
Aanvullen zandwegen (hele gemeente)	Geen <sup>70</sup>	-	-	-
Bebording	Meubilair - bord - drager - natuurlijke aanslag	D	B	B (toename aandeel D en C)

Uit dit overzicht blijkt dat er weinig gegevens beschikbaar zijn om de impact van de bezuiniging te meten. De gegevens die wel beschikbaar zijn, zijn ook niet 100% vergelijkbaar, omdat jaarlijks verschillende meetlatten zijn gehanteerd, maar op 10% van de plekken in de gemeenten wordt gemeten, en dit telkens op andere plekken gebeurt, waardoor de metingen over de verschillende jaren niet 1 op 1 vergelijkbaar zijn. Voor het 64 De beeldmeetlatten 'Groen-gras' en 'kruidachtigen-tuw' gras-grashoogte' en 'Groen-gras en kruidachtigen - bloemrijk gras - soot' zijn ook niet op alle plekken gehanteerd, maar deze metingen in de gemeente in het buitengebied niet op het buitengebied tussen deze bermen. Het gaat dus niet om harde conclusies, maar hooguit om indicatieve waarnemingen.

65 Ook de meetlat 'Groen-beplanting-bosplantsoen-overgroei randen verharding of gras' zou hiervoor gebruikt kunnen worden, maar deze is gewijzigd, zodat hiervoor pas vanaf 2021 vergelijkbare gegevens voorhanden zijn en de impact van de bezuiniging niet kan worden bepaald met deze meetlat.

66 De meetlat 'Groen-gras-en kruidachtigen-grashoogte rondom obstakels en bomen' gaat over gras vanaf 20 cm vanaf de boom en dus juist niet over het gras rondom bomen en obstakels; dat wordt niet meer gemeten.

67 De technische staat van de fietspaden wordt bijgehouden in de jaarlijkse beleidsschouwen op basis van cijfers van de gemeente zelf; de resultaten voor 2022 waren nog niet beschikbaar bij de afronding van het onderzoek.

68 Deze meetlat gaat over meer dan alleen fietspaden en dus daarmee hooguit deels representatief. Een aparte meetlat voor bermen en fietspaden is niet beschikbaar.

69 Op basis van interne cijfers en totalen van rijbanen, rijbanen op parkeerterreinen en verhoogde rijbanen.

70 De kwaliteit van zandwegen wordt niet gemeten.

## Bijlage 5: Normenkader

Bij dit onderzoek is het onderstaande normenkader gehanteerd om de bevindingen te toetsen.

Vraag	Onderwerp	Norm	Toelichting
1	Beleid voor de openbare ruimte	Het beleid ten aanzien van de openbare ruimte is duidelijk beschreven en goed vindbaar.  De gewenste effecten en resultaten van het beleid zijn SMART vastgelegd.	Denk bijvoorbeeld aan vastgestelde kwaliteitsniveaus.
2	Uitvoering van beleid in de praktijk	De gemeente houdt voldoende toezicht op de openbare ruimte.  Burgers en bedrijven participeren in de openbare ruimte.  De rol van de gemeente (wel of geen regie) is duidelijk en adequaat ingevuld.	Nagaan hoe de gemeente participatie, regievoering en toezicht heeft ingericht en ingezet.
3	Herijking, monitoring en evaluatie	Het beleid is herijkt.  Het beleid is gemonitord (aan de hand van indicatoren).  Het beleid is geëvalueerd.	
4	Behaalde doelen uit de Visie Openbare Ruimte	Er is aantoonbaar resultaat behaald op de doelstellingen.  Het onderhoudsniveau in de praktijk voldoet aan de vastgestelde / bijgestelde kwaliteitsniveaus.	Nog niet duidelijk is of bij de bezuinigingen ook rekening is gehouden met mogelijke effecten op de doelstellingen van de VOR.
5	Realiseren van de bezuinigingen	De bezuinigingen zijn gerealiseerd in de beoogde financiële omvang.  De bezuinigingen zijn gerealiseerd met de maatregelen uit scenario 3, incl. de toerekening van kosten aan de rioolheffing.	Nagaan of er geen maatregelen uit andere scenario's zijn ingezet en/of in hoeverre de verschuiving naar riool heeft plaatsgevonden.
6	Effect bezuinigingen op openbare ruimte	De kwaliteit van de openbare ruimte is gemiddeld niet onder niveau B gedaald.	Aandacht voor die plekken waar het al onder B was.
7	Effect bezuinigingen op Samenwerkbedrijf	De effecten zijn beperkt gebleven tot de onder scenario 3 geschetste effecten (0,71 FTE).	
8	Beleving openbare ruimte door inwoners (/bedrijven)	Geen norm.  Beschrijvend: Welk oordeel geven de inwoners (/bedrijven) over de kwaliteit van de openbare ruimte? Welk oordeel geven de inwoners(/bedrijven) over de participatie door inwoners(/bedrijven) en de regievoering van de gemeente? Merken inwoners(/bedrijven) effect van de bezuinigingen? Welk aantal en type meldingen doen inwoners(/bedrijven) over de kwaliteit van de openbare ruimte? Welke aantal en type claims dienen inwoners(/bedrijven) in bij de gemeenten in relatie tot de kwaliteit van de openbare ruimte?	Nagaan hoe inwoners(/bedrijven) de kwaliteit van de openbare ruimte en de rol van burgers (/bedrijven) en de gemeente beoordelen.  Nagaan of zij de kwaliteit van het onderhoud verschillend beoordelen voor en na de bezuinigingen.  Nagaan hoeveel en welk type meldingen openbare ruimte worden gedaan door inwoners(/bedrijven).  Nagaan hoeveel en wat voor claims inwoners(/bedrijven) indienen n.a.v. de kwaliteit van de openbare ruimte.
9	Informatie aan de raad	De raad is juist, volledig en tijdig geïnformeerd over (de uitvoering) van het beleid t.a.v. openbare ruimte.	Nagaan of hierover vaste afspraken zijn gemaakt tussen raad en college buiten de reguliere P&C cyclus en of deze zijn nagekomen.
10	Informatie aan de raad	De informatie stelde de raad in staat zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen.	



