

Conceptrapport

Onderzoek naar de effecten van het beleid inzake het beheer van de openbare ruimte in
de gemeente Westerveld



Inhoud

1. Managementsamenvatting	3
2. Aanleiding, vraagstelling en aanpak	6
2.1. De effecten van het beleid van het beheer van de openbare ruimte in de gemeente Westerveld staan centraal in dit Rekenkameronderzoek	6
2.2. Onderzoekskader en aanpak	7
2.3. Leeswijzer	7
3. Conclusies en aanbevelingen	8
3.1 Conclusies	8
3.2 Aanbevelingen	9
4. Onderzoeksbevindingen	10
4.1. Hoe wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan het nieuwe beleid en hoe is dat in vergelijking met het voorgaande beleid?	10
4.2. Hoeveel kosten zijn er met de uitvoering van het beleid gemoeid en hoe verhouden die kosten zich tot het voorgaande beleid?	14
4.3. Hoe verhouden de kosten van het huidige beleid zich tot kosten die vergelijkbare gemeenten maken voor het beheer en onderhoud van hun openbare ruimte?	16
4.4. Hoe ervaren inwoners het huidige niveau van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte en is dat niveau volgens inwoners gelijk aan het nagestreefde niveau en is het nagestreefde niveau voor hen acceptabel?	18
4.5. In welke mate participeren inwoners op het gebied van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte én welke initiatieven worden er vanuit de gemeente genomen om inwoners actief te betrekken bij het beheer en onderhoud van de openbare ruimte? En andersom?	19
4.6. Heeft het vorige beleid tot het ontstaan van achterstallig onderhoud geleid dat nu alsnog aangepakt moet worden en welke risico's zijn verbonden met het huidige beleid?	20
4.7. Op welke wijze heeft de raad zijn kaderstellende en controlerende rol uitgeoefend in het voorgaande en nieuwe beleid?	21
4.8. Centrale vraag: wat is de verbetering van het van het in 2018 en 2019 ingezette beleid ten opzichte van het voorgaande beleid en op welke wijze is die verbetering zowel kwalitatief en kwantitatief in beeld te brengen?	22
Bijlagen	24
A. Geraadpleegde personen	24
B. Geraadpleegde documenten	25

1. Managementsamenvatting

De bedoeling van het onderzoek

In de afgelopen maanden heeft de rekenkamercommissie onderzoek gedaan naar de effecten van het beleid inzake het beheer van de openbare ruimte. Vanaf 2015 heeft er in opdracht van de raad een wijziging in het beleid inzake het beheer van de openbare ruimte plaatsgevonden. Doel van de beleidswijziging is om inwoners intensiever te betrekken bij het beheer en onderhoud van de eigen leefomgeving. De rekenkamercommissie wil weten in hoeverre die beleidswijziging een verbetering is ten opzichte van het voorgaande beleid, toen technische richtlijnen leidend waren voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

De ontwikkeling van het nieuwe beleid

In de periode 2016-2017 is in het kader van het gemeentelijke project 'Zo Buiten Zo Binnen' afgesproken om samen met inwoners een nieuw kwaliteitsplan voor de openbare ruimte op te stellen. In maart 2018 is het kwaliteitsplan openbare ruimte BrinQ door de gemeenteraad vastgesteld en in november 2019 heeft de gemeenteraad de begroting voor het nieuwe beleid vastgesteld.

De naam BrinQ is een afgeleide van de brink, een openbare ruimte die karakteristiek is voor de gemeente Westerveld. Een eeuwenoude centrale plek waar mensen vroeger en nu nog steeds samenkomen. De Q staat voor Quality of Question: de kwaliteit van de openbare ruimte en de vragen die de gemeente Westerveld de inwoners hierover stelt. BrinQ is daarmee een metafoor voor het proces waarin mensen samenkomen om de dialoog te voeren over de kwaliteit van de openbare ruimte.

De implementatie van het nieuwe beleid

Het onderzoek laat zien dat de implementatie van BrinQ nog niet is afgerond. De gemeente heeft meer tijd nodig om zich een handelingsrepertoire eigen te maken dat past bij het nieuwe beleid. Een tweetal instrumenten dragen (al) bij aan het opbouwen van dat repertoire.

1. De belevingsschouw

Om de dialoog tussen inwoners en de gemeente over de openbare ruimte te bevorderen is afgesproken om periodiek een belevingsschouw te organiseren. In de belevingsschouw wordt gekeken naar hoe de eindgebruiker de buitenruimte beleeft.

In het najaar van 2020 heeft de eerste belevingsschouw plaatsgevonden. Voor wat betreft de resultaten valt op dat de algemene waardering voor het onderhoud van de buurt wisselend is. De tweede belevingsschouw in het voorjaar van 2021 laat zien dat de algemene waardering voor het onderhoud van de buurt wat is toegenomen ten opzichte van de eerste schouw. Al is er nog steeds een substantiële groep respondenten die ontevreden is. Tips en aandachtspunten uit de schouw richten zich op het uitvoeringsniveau: de afwezigheid van prullenbakken, het beperken van geluidsoverlast tijdens het uitvoeren van onderhoud, overlast van paardenpoep, etc. Alleen het advies 'om beter het verschil in beheeraanpak (beeldkwaliteit, gericht op beeld of op biodiversiteit) uit te leggen aan inwoners' ontstijgt het uitvoerende niveau en is een directe aanbeveling aan de beleidsbepalers.

2. Het handboek openbare ruimte

Een ander instrument om de verwachtingen tussen inwoners en de gemeente over de openbare ruimte te managen is het handboek Openbare Ruimte (2021). Dit handboek geeft betrokken inwoners en de gemeente handvatten om samen te komen tot het gewenste beeld en benodigde technische kwaliteit van de inrichting van de openbare ruimte. In het handboek zijn het vastgestelde gemeentelijke beleid, bestaande (wettelijke) richtlijnen, normering en werkafspraken verwerkt. Met behulp van het handboek kan de gemeente inwoners beter uitleggen waar ruimte voor participatie bestaat en waar een technisch minimum bestaat waar geen 'discussie' over mogelijk is.

Ondertussen vragen zowel inwoners als raadsleden het college om transparanter te zijn in de afwegingen en besluiten die ze nemen in het kader van het beheer en de inrichting van de openbare ruimte. Het gaat dan om meer inzicht in de spanningsvelden waar je als college mee te maken hebt. Laten zien dat het vraagstuk niet eenduidig is, dat er vaak meerdere kanten aan het verhaal zitten.

Bijvoorbeeld. Enerzijds is er het aspect van verkeersveiligheid, maar anderzijds het aspect van ecologische duurzaamheid en in dit specifieke geval kiezen we voor X of Y om die en die reden.

Wat de dialoog over het beheer van de openbare ruimte verder parten speelt is het ontbreken van accurate gegevens over het huidige areaal (met uitzondering van wegen en riolering). Pas recent zijn eerste stappen gezet om die gegevensbasis op orde te krijgen, zodat relevante gegevens toegankelijk worden en ontsloten kunnen worden voor de beleidsontwikkeling en -uitvoering.

Financiële implicaties van het nieuwe beleid

Vanuit financieel oogpunt valt op dat met de introductie van het nieuwe beleid de budgetten voor het beheer van de openbare ruimte zijn toegenomen. De stijging van de budgetten is primair het gevolg van een correctie van bezuinigingen onder het voorgaande beleid. Door deze bezuinigingen is namelijk achterstallig onderhoud ontstaan. Uit de toekenning van de budgetten blijkt dat deze met name zijn verhoogd bij de onderwerpen waar het potentieel op kapitaalvernietiging en risico's het grootst is. Bij de onderwerpen waar participatie aan ten grondslag lag zijn de budgetten niet vermeerderd of zelfs afgenomen.

Een vergelijking met referentiegemeenten laat zien dat de budgetten van de gemeente, ondanks de toename vanaf 2020, relatief laag zijn. Alleen de uitgaven in 2020 zijn hoger dan het benchmarkgemiddelde. In 2021 en de jaren voor 2020 zijn de budgetten (aanzienlijk) lager.

De betrokkenheid van de raad

Omdat het nieuwe beleid vragen en wensen van inwoners meer centraal stelt (vertegenwoordigen) en uitgaat van maatwerk en minder van technische richtlijnen/ regels (kaderstellen) raakt het evident de rollen van de raad. De impact van het nieuwe beleid op de raad wordt door het college en de organisatie wel (h)erkend, maar hierover wordt maar sporadisch met elkaar gesproken. Raadsleden zijn zich bewust van de risico's die dat oplevert. Naarmate het college (en organisatie) meer het voortouw nemen in het betrekken van (groepen) inwoners bij het besturen zullen de uitkomsten van open plan processen meer dwingend en leidend zijn voor de raad. Dit kan de kaderstellende en controlerende rol van de raad verzwakken, zeker als het niet lukt om vooraf duidelijke kaders mee te geven. Zonder duidelijke normen, werkafspraken en taakverdeling tussen raad en college bij open planprocessen en andere participatieve werkwijzen, kan de volksvertegenwoordigende rol hierdoor verschromelen.

Door de introductie van het nieuwe beleid is in de werkwijze van de gemeente meer aandacht voor het betrekken van inwoners bij het beheer van de openbare ruimte.

Het nieuwe beleid is afgestemd op de veranderende maatschappij waarin (overheids)participatie een belangrijke rol speelt. Het nieuwe beleid is nog wel onvoldoende expliciet gemaakt. Hierdoor zijn binnen en buiten de gemeente verschillende interpretaties en verwachtingen ontstaan over de werking van het nieuwe beleid in de praktijk. Om te voorkomen dat het draagvlak voor het nieuwe beleid afneemt, is het voeren van de dialoog met betrokken inwoners over de uitvoering van het beleid en ieders rol en verantwoordelijkheid belangrijk. Met onder andere de belevingsschouw en handboek openbare ruimte heeft de gemeente randvoorwaarden gecreëerd om die dialoog te voeren. Van burgemeester en wethouders wordt verwacht dat zij die dialoog vormgeven. De uitdaging is om een dialoog vorm te geven waarbij inwoners en gemeente samen verantwoordelijkheid nemen voor zowel de zaken die goed én die verkeerd lopen in de openbare ruimte. Hoe kan die dialoog er dan concreet uitzien? Het antwoord op die vraag moet niet van 'deskundigen' komen vinden wij, maar zou juist vanuit de dialoog moeten ontstaan. Daarom de uitdaging aan de lezer: Welke ideeën heb jij om deze dialoogvorm concreet vorm te geven? En welke vormen zijn er eigenlijk al die hun nut hierin hebben bewezen?

2. Aanleiding, vraagstelling en aanpak

2.1. De effecten van het beleid van het beheer van de openbare ruimte in de gemeente Westerveld staan centraal in dit Rekenkameronderzoek

De Rekenkamercommissie (RKC) van de gemeente Westerveld heeft onderzoek gedaan naar de wijze waarop het beleid inzake het beheer van de openbare ruimte effect heeft en welk effect dat beleid de afgelopen jaren heeft gehad.

De huidige situatie met oplopende uitgaven in de openbare ruimte en de druk die hierdoor ontstaat op de gemeentelijke financiën heeft de aandacht van de raad. Maar ook in de jaren hiervoor heeft het beheer van de openbare ruimte altijd al op de warme belangstelling van de raad kunnen rekenen.

Binnen dit onderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal:

Wat is de verbetering van het in 2018 en 2019 ingezette beleid ten opzichte van het voorgaande beleid en op welke wijze is die verbetering zowel kwalitatief als kwantitatief in beeld te brengen?

De hoofdvraag is in dit onderzoek uiteen gesplitst in de volgende deelvragen:

- Hoe wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan het nieuwe beleid, en hoe is dat in vergelijking met het voorgaande beleid?
- Hoeveel kosten zijn er met de uitvoering van het beleid gemoeid en hoe verhouden die kosten zich tot het voorgaande beleid?
- Hoe verhouden de kosten van het huidige beleid zich tot de kosten die vergelijkbare gemeenten maken voor beheer en onderhoud van hun openbare ruimte?
- Hoe ervaren inwoners het huidige niveau van beheer en onderhoud van de openbare ruimte en is dat niveau volgens inwoners gelijk aan het nagestreefde niveau en is het nagestreefde niveau voor hen acceptabel?
- In welke mate participeren inwoners op het gebied van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte en welke initiatieven worden er vanuit de gemeente genomen om inwoners actief te betrekken bij het beheer en onderhoud van de openbare ruimte? En andersom?
- Heeft het vorige beleid tot het ontstaan van achterstallig onderhoud geleid dat nu alsnog aangepakt moet worden en welke risico's zijn verbonden met het huidige beleid?
- Op welke wijze heft de raad zijn kaderstellende en controlerende rol uitgeoefend in het voorgaande en nieuwe beleid?

2.2 Onderzoekskader en aanpak

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag hebben we de ontwikkeling van het beleid zo objectief en chronologisch mogelijk gereconstrueerd. Deze reconstructie stelt ons niet alleen in staat om op objectieve gronden een vergelijking te maken tussen het nieuwe en het voorgaande beleid (op kwaliteit en kosten), maar ook om een vergelijking te maken met vergelijkbare gemeenten.

De reconstructie biedt vervolgens de gegevensbasis voor onze beoordeling van zowel het nieuwe als het voorgaande beleid in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid (zie kader) en de beantwoording van de vraag in hoeverre het nieuwe beleid doeltreffender en doelmatiger is dan het voorgaande beleid.

Het onderzoek is uitgevoerd via een documenten- en feitenanalyse en een interviewronde met direct betrokken inwoners, raadsleden, bestuurder en vakambtenaren (zie bijlage 1 en 2 voor de lijst van documenten respectievelijk lijst van geïnterviewden).

2.3. Leeswijzer

Voor u ligt de eindrapportage van het onderzoek. Het onderzoek is in 2021 uitgevoerd. Het rapport begint in hoofdstuk 3 met conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de centrale vraag in het onderzoek. Voor de geïnteresseerde lezer is in hoofdstuk 4 een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksbevindingen en achtergronden bij het onderzoek opgenomen. We presenteren onze bevindingen aan de hand van de beantwoording van de hoofd- en deelvragen van het onderzoek.

3. Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

Op basis van de onderzochte documenten en gesprekken trekken wij de volgende vier conclusies:

- 1. Door de introductie van het nieuwe beleid in 2018 en 2019 is in de werkwijze van de gemeente meer aandacht voor het betrekken van inwoners bij het beheer van de openbare ruimte.**

Het nieuwe beleid is afgestemd op de veranderende maatschappij waarin (overheids)participatie een belangrijke rol speelt.

- 2. Het nieuwe beleid is nog wel onvoldoende expliciet gemaakt. Hierdoor zijn binnen en buiten de gemeente verschillende interpretaties en verwachtingen ontstaan over de werking van het nieuwe beleid in de praktijk.**

Om te voorkomen dat het draagvlak voor het nieuwe beleid afneemt, is het voeren van de dialoog met betrokken inwoners over de uitvoering van het beleid en ieders rol en verantwoordelijkheid belangrijk. Met onder andere de belevingsschouw, het handboek openbare ruimte, meer inzicht in budgetten en gegevens over het areaal, creëert de gemeente randvoorwaarden om die dialoog (beter) te kunnen voeren.

- 3. De impact van het nieuwe beleid op de rollen van de raad is nog onvoldoende onderwerp van gesprek.**

Omdat het nieuwe beleid vragen en wensen van inwoners meer centraal stelt (vertegenwoordigen) en uitgaat van maatwerk en minder van technische richtlijnen (kaderstellen) raakt het evident de rollen van de raad. De impact van het nieuwe beleid op de raad wordt door het college en de organisatie wel (h)erkend, maar hierover wordt maar sporadisch met elkaar gesproken. Raadsleden zijn zich bewust van de risico's die dat oplevert. Naarmate het college (en organisatie) meer het voortouw nemen in het betrekken van (groepen) inwoners bij het besturen zullen de uitkomsten van open plan processen meer dwingend en leidend zijn voor de raad. Dit kan de kaderstellende en controlerende rol van de raad verzwakken, zeker als het niet lukt om vooraf duidelijke kaders mee te geven. Zonder duidelijke normen, werkafspraken en taakverdeling tussen raad en college bij open planprocessen en andere participatieve werkwijzen, kan de volksvertegenwoordigende rol hierdoor versralen. Verder geldt dat zonder kaderstelling over budgetten, werkwijzen, maatwerk en overheidsparticipatie bijsturing en controle door de raad niet goed mogelijk is.

- 4. Met de introductie van het nieuwe beleid zijn de budgetten voor het beheer van de openbare ruimte toegenomen. Dit is primair het gevolg van een correctie van bezuinigingen onder het voorgaande beleid.**

Vanuit financieel oogpunt valt op dat met de introductie van het nieuwe beleid de budgetten voor het beheer van de openbare ruimte zijn toegenomen. De stijging van de budgetten is primair het gevolg van een correctie van bezuinigingen onder het voorgaande beleid. Door deze bezuinigingen is namelijk achterstallig onderhoud ontstaan. Uit de toekenning van de budgetten blijkt dat deze met name zijn verhoogd bij de onderwerpen waar het potentieel op kapitaalvernietiging en risico's het grootst is. Bij de onderwerpen waar participatie aan ten grondslag lag zijn de budgetten niet vermeerderd of zelfs afgenomen.

Een vergelijking met referentiegemeenten laat zien dat de budgetten van de gemeente, ondanks de toename vanaf 2020, relatief laag zijn. Alleen de uitgaven in 2020 zijn hoger dan het benchmarkgemiddelde. In 2021 en de jaren voor 2020 zijn de budgetten (aanzienlijk) lager.

3.2 Aanbevelingen

- 1. Laat het college doorgaan met het ingezette beleid, maar maak de ambities hierin concreet en meetbaar en maak hierover afspraken met de raad hoe die hierin wordt meegenomen en pas de actieve informatievoorziening aan de raad hierop aan**

De invoering van nieuwe werkwijzen heeft ervoor gezorgd dat de gemeente bij de dienstverlening en beleidsontwikkeling de wensen en vragen uit de samenleving meer centraal is gaan stellen. Door de ambities hiervan concreet te maken, kan een eind komen aan de bestaande onduidelijkheid over de reikwijdte en de betekenis over de nieuwe werkwijze.

- 2. Voorafgaand aan belangrijke projecten in de openbare ruimte dient de gemeenteraad zijn rol, kaders en werkwijzen vast te leggen.**

In deze beleidsprocessen moet gericht 'geoefend' worden om de kaders en werkwijzen te kunnen toetsen en eventueel te kunnen bijstellen. Werken met bijvoorbeeld startnotities helpt om de raad 'meer aan de voorkant' te krijgen.

- 3. Creëer als raad de financiële randvoorwaarden om het ingezette beleid te laten renderen.**

Essentiële randvoorwaarde voor het slagen van het BrinQ-beleid zijn toereikende middelen. Ons onderzoek heeft aangetoond dat de toename in budgetten uit 2020 voornamelijk het gevolg is van een correctie van bezuinigingen onder het voorgaande beleid. Met als doel om achterstallig onderhoud weg te werken. Bij de onderwerpen waar participatie aan ten grondslag lag zijn de budgetten niet vermeerderd of zelfs afgenomen.

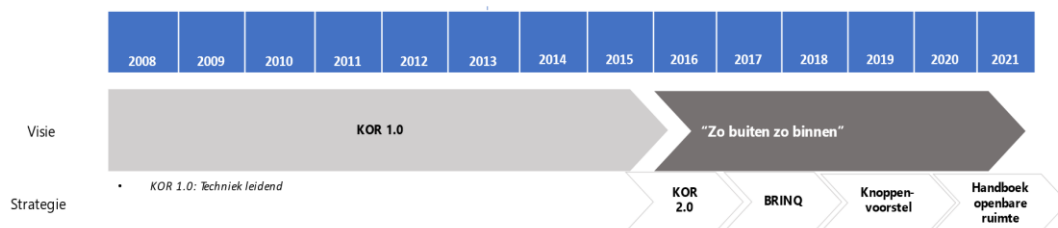
Laat het college daarom een 'knoppenvoorstel 2.0' uitwerken waarin op basis van de opgedane ervaringen in de afgelopen jaren staat welke middelen nodig zijn voor uitvoering van het BrinQ-beleid. Betrek in dit voorstel meerdere scenario's met verschillende 'participatieniveaus' zodat de raad in positie wordt gebracht een scherpe afweging te maken tussen kosten en (maatschappelijke) baten.

4. Onderzoeksbevindingen

We geven hierna eerst inzicht in onze bevindingen van de deelvragen en sluit af met de bevindingen ten aanzien van de centrale vraag.

4.1. Hoe wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan het nieuwe beleid en hoe is dat in vergelijking met het voorgaande beleid?

Ontwikkeling van het beleid voor het beheer van de openbare ruimte in de tijd (figuur 1)



Het voorgaande beleid

Voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte is in 2007 het Kwaliteitsplan voor de Openbare Ruimte (KOR) vastgesteld. In het KOR staat aangegeven aan welke kwaliteitseisen de openbare ruimte moet voldoen en is de relatie tussen kosten en kwaliteit in beeld gebracht. Het KOR heeft tot 2017 als beleidsdocument gefungeerd als basis voor het beheer en onderhoud aan de openbare ruimte. Zo werden op basis van het KOR bestekken opgesteld en vonden er aanbestedingen plaats. Kenmerkend voor het beleid was dat bij het beheer en (groot)onderhoud aan de openbare ruimte en bij herinrichtingsplannen vooral met een 'technische bril' gekeken werd, waarbij de landelijke technische richtlijnen (CROW) leidend waren voor prioritering (kwaliteitsniveaus).

In de gesprekken met de dorpsgemeenschappen was het KOR altijd een vast agendapunt. Op basis van het KOR kon vrij eenvoudig worden aangegeven waarom het onderhoud op een bepaald onderhoudsniveau werd uitgevoerd. Om de twee jaar vond er een review plaats waarin werd aangegeven of de afgesproken doelstellingen werden gerealiseerd en wat de verbeterpunten waren.

Vanaf 2015 wordt het KOR zowel door het bestuur als door inwoners meer en meer als een star document gezien. De kwaliteitsniveaus van het te onderhouden beheerareaal zijn vast omschreven en geven te weinig ruimte voor aanpassingen. Maatschappelijke belangen/wensen van inwoners en instanties kwamen onvoldoende aan bod en onvoldoende financiële middelen spelen hierbij een grote rol. Een en ander leidde tot een afspraak tussen de raad en het college dat het KOR moest worden geactualiseerd.

De ontwikkeling van het nieuwe beleid

In het kader van het gemeentelijke project 'Zo Buiten Zo Binnen' worden er in 2016 afspraken gemaakt om op basis van participatie een nieuw kwaliteitsplan voor de openbare ruimte (KOR versie 2.0) op te stellen. De opdracht van het bestuur is duidelijk: "Niet kijken met de Technische Bril" maar:

- inwoners meer betrekken bij het opstellen van beleids- en uitvoeringsplannen, bij de dagelijkse uitvoering en bij projecten;
- de medewerkers binnen de gemeentelijke organisatie moeten worden geïnformeerd en betrokken worden bij de nieuwe werkwijze (voorlichting);
- het opstellen van KOR versie 2.0 wordt in dat kader uitgevoerd.

In het door middel van participatie tot stand gekomen kwaliteitsplan openbare ruimte BrinQ (2018) wordt geconcludeerd dat er twee soorten waarden te onderscheiden zijn voor de openbare ruimte in de gemeente Westerveld; basisvoorwaarden en onderscheidende waarden.

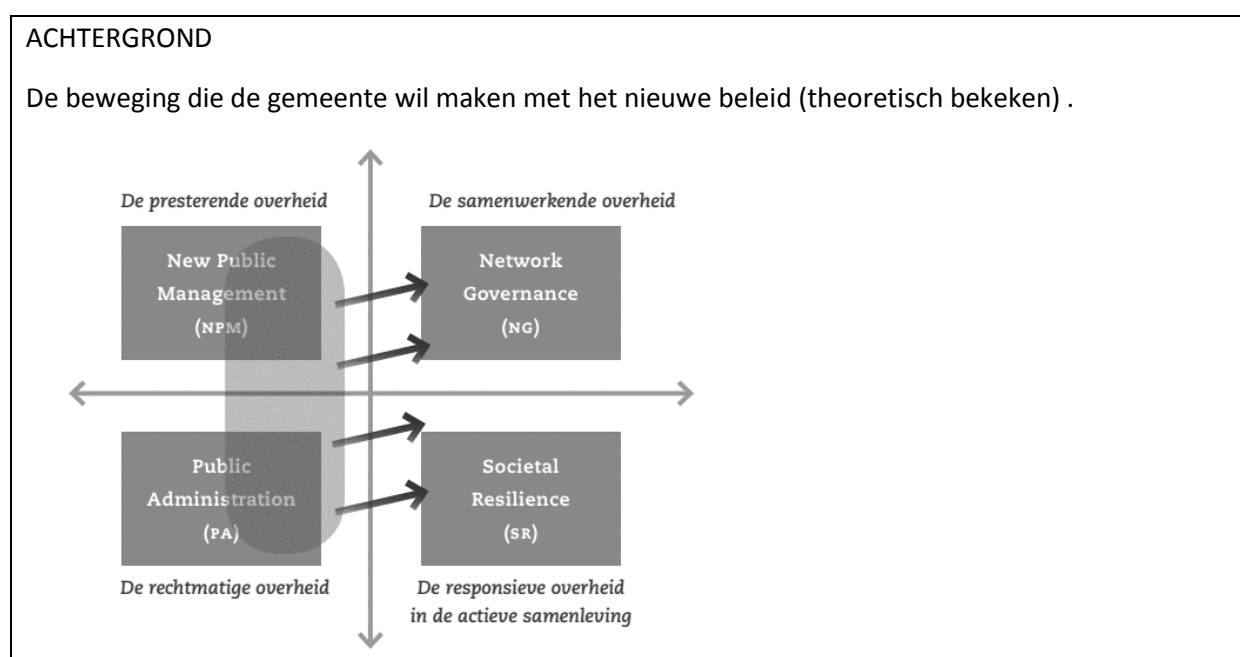
Basisvoorwaarden, deze waarden drukken vooral uit hoe de gebruiker zich op een plek wil voelen:

- Schoon en heel.
- Veilig.
- Toegankelijk.
- Duurzaam.

Onderscheidende waarden, deze waarden drukken vooral uit welke functies aanwezig zijn in de openbare ruimte en in welke sfeer dit plaatsvindt. Ze hebben met name betrekking op het landschap en de samenhang in de gemeente Westerveld:

- Natuur
- Authentiek
- Energiek
- Ontmoeting

In de BrinQ visie is voor alle dorpskernen door middel van schaalbalken de prioriteiten ten aanzien van de onderscheidende waarden en de gewenste ontwikkeling ten opzichte van de huidige situatie (2018, red.) opgenomen. De schaalbalken zijn gebaseerd op de uitkomsten van de enquête gecombineerd met de informatie die verkregen is uit de expedities.



Figuur 2: Het handelen van de gemeente onder KOR 1.0 was met name gebaseerd op de linker kant van het schema, met BrinQ is de beweging ingezet naar de rechterkant van het kwadrant.

Rechtmatigheid (kwadrant linksonder) vormt de basis van elk overheidshandelen. Randvoorwaarden zijn altijd aan de orde en vormen de kern van wat publieke organisaties en ambtenaren doen. Prestatiesturing (kwadrant linksboven) is ook altijd relevant, de resultaten zijn belangrijk. Een overheid die alleen belooft maar niet presteert verliest gezag en uiteindelijk ook bestaansrecht. Datzelfde geldt voor verantwoording. De overheid moet kunnen uitleggen wat er met geld is gedaan en tot welke prestaties dat heeft geleid.

In de rechter kant van het schema zijn het sturen in netwerken met partners en het werken met initiatieven van onderop allebei aan de orde. Het gebeurt allebei en tegelijk. Een goede overheid moet met elk van de vier vormen om kunnen gaan.

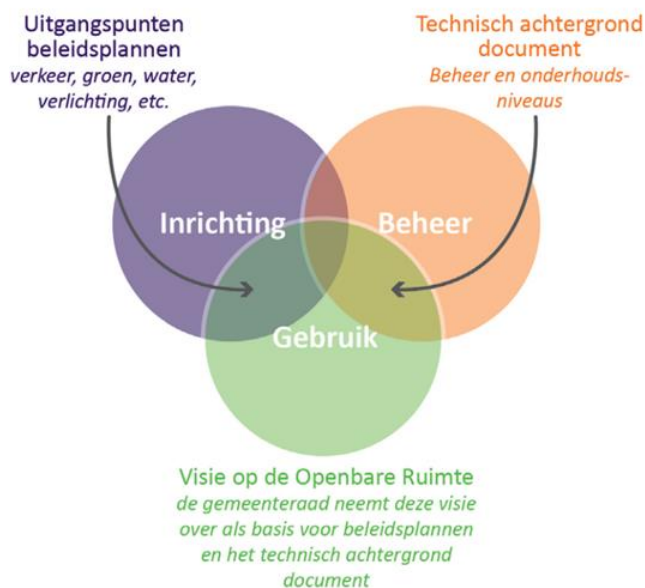
Eén van de vakambtenaren die we spraken zij hierover treffend: “de rol van de gemeente zelf is door participatie niet minder geworden, maar wel anders.”

Uitwerking van het nieuwe beleid en de financiële kaders

Tijdens twee bijeenkomsten met de raad zijn afspraken gemaakt over het kader waarbinnen de visie moet worden uitgevoerd. Het financiële kader dat in 2016 is meegegeven gaat er vanuit dat uitvoering (vooralsnog) binnen de bestaande exploitatie plaats moest vinden.

In maart 2018 wordt de BrinQ visie vastgesteld door de raad als leidraad voor de inrichting en het beheer van de openbare ruimte. Dit onder voorbehoud van de financiële consequenties. Zoals het schema (figuur 3) laat zien wordt de visie beleidsmatig op twee manieren uitgewerkt:

- In uitgangspunten voor beleidsplannen. De visie is de kapstok voor het beleid van alle disciplines in de openbare ruimte: water, groen, riolering, verkeer, et cetera.
- In een technisch achtergronddocument waarin staat welk beheer op welke plek wordt uitgevoerd. Door de vaststelling van onderscheidende waarden per dorp, kan hier nu nuancering aangebracht worden. Niet meer overal hetzelfde, zoals op basis van het oude KOR, maar accenten op basis van deze visie.



Figuur 3: beleidsmatige uitwerking van de BrinQ visie

Ruim een jaar later, in november 2019, volgt de begroting. Hieruit bleek de noodzaak te bestaan om de budgetten aanzienlijk te verhogen om volledig aan de BrinQ visie te voldoen. Omdat de aanvraag een grote impact zou hebben op de begroting, is door de raad aan het college gevraagd om mogelijk besparingsopties en de impact hiervan op de uitvoering in kaart te brengen. De uitwerking hiervan is geland in het zogenoemde ‘knoppenvoorstel’. Op basis van deze notitie heeft besluitvorming over verhoging van de budgetten plaatsgevonden. Uiteindelijk is ruim 4 ton minder toegekend dan initieel aangevraagd.

Het handboek openbare ruimte

Ervaringen in de periode 2018-2019 leren de gemeente dat ‘er door het ontbreken van duidelijke handvatten voor zowel inwoners als medewerkers van gemeente Westerveld soms onnodige discussies moesten worden gevoerd en er verwachtingen ontstaan die niet realistisch waren.’ Het handboek Openbare Ruimte (juni 2020) is opgesteld om te zorgen voor meer duidelijkheid en een efficiëntere aanpak die leidt tot het gewenste resultaat. In het handboek wordt een hoofdstuk gewijd aan ‘samenwerken aan de openbare ruimte’ en wat hierbij belangrijke aandachtspunten zijn (vraaggerichtheid, managen van verwachtingen, etc.). Het handboek biedt echter géén handelingskader voor uitvoering van die aandachtspunten in de praktijk.

Ervaringen met de werking van het nieuwe beleid

Het onderzoek laat zien dat er binnen en buiten het gemeentehuis draagvlak is voor de beleidswijziging die met “Zo buiten zo binnen” is ingezet. Over de wijze waarop in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan het nieuwe beleid is daarentegen behoorlijk veel kritiek. Die kritiek spitst zich toe op het ontbreken van een uitvoeringsplan voor de invoering van BrinQ. Voor een deel gaat het dan om het aanpassen van processen, structuren en systemen, voor een ander deel om het aanpassen van houding en gedrag van bestuurders en ambtenaren (cultuur): het vinden van een nieuw handelingsrepertoire dat past bij het nieuwe beleid. Waar in het voorgaande beleid inwoners wisten waar ze aan toe waren met het beleid, ontbreekt die duidelijkheid nog in het nieuwe beleid.

4.2. Hoeveel kosten zijn er met de uitvoering van het beleid gemoeid en hoe verhouden die kosten zich tot het voorgaande beleid?

In onderstaand overzicht zijn de beheerbudgetten van 2019, 2020 en 2021 uiteengezet om scherp het verschil in kaart te brengen van de kosten van het voorgaande KOR-beleid en het huidige BrinQ beleid.

Jaar	Beleidsachtergrond budget	Budget KOR / BrinQ (x 1.000)	Vershil t.o.v. voorgaand jaar
2019	KOR	€ 2.535	-
2020	BrinQ	€ 3.204	+669
2021	BrinQ	€ 3.179	-25

Figuur 4. Ontwikkeling budget KOR/ BrinQ

Hoewel de BrinQ-visie al in 2018 is vastgesteld, is de feitelijke uitvoering pas vanaf 2020 gestart omdat toen pas additionele middelen voor de BrinQ-visie zijn toegekend. In 2019 waren de budgetten dus nog gebaseerd op het KOR beleid.

Uit het overzicht blijkt dat met de inwerkingtreding van BrinQ in 2020 het budget ten opzichte van 2019 met 669k is gestegen. Deze stijging komt door twee factoren:

- Er is 299k extra budget toegekend aan de reguliere budgetten om de BrinQ-visie te implementeren.
- De dotatie van de voorziening 'groot wegenonderhoud' is opgehoogd met 380k. Deze stijging is niet het gevolg van de BrinQ visie, maar komt door de actualisatie van het wegenbeheerplan (dat wel in lijn van de BrinQ-visie is opgesteld).

In 2021 is het budget voor BrinQ enigszins gedaald ten opzichte van 2020 door een bezuiniging op de BrinQ budgetten.

De achterliggende oorzaak van de toename in budgetten vanaf 2020 behoeft enige uitleg. Het onderzoek laat namelijk zien dat de toename in budgetten vooral het gevolg is van het willen beperken van desinvesteringen. En om de risicobeheersing in de openbare ruimte te versterken. De verhoging in 2020 is daarmee niet het gevolg van het participatieve karakter van de BrinQ-visie. Dit lichten wij hieronder verder toe.

Bij de besluitvorming over de BrinQ-visie in 2018 is er geen financiële vertaling van het beleid meegenomen. Deze financiële doorrekening was in begin 2019 gereed. Bij deze doorrekening werd niet alleen gekeken naar de gevolgen van de BrinQ-visie (schoon en heel, veilig, toegankelijk en duurzaam), maar ook naar de algehele stand van de budgetten en de technische staat van de openbare ruimte in de gemeente.

In de doorrekening werd in totaal 1,8 miljoen aan aanvullend budget door de ambtelijke organisatie aangevraagd ter uitvoering van de BrinQ-visie, verspreid over 4 jaarschijven. Hiernaast werd ook aan de Raad gevraagd om de jaarlijkse dotatie aan de voorziening 'groot onderhoud wegen met 605k te verhogen tot een totaalbedrag 1.120k. Aanleiding hiervoor was het recent geactualiseerde wegenbeheerplan.

Gegeven dat het aangevraagde bedrag een behoorlijk beslag zou leggen op de meerjarenbegroting is vanuit de Raad gevraagd om de aangevraagde budgetten nogmaals tegen het licht te houden. En

hierbij mee te nemen welke opties er zouden zijn om het aangevraagde budget te verlagen en welke risico's hiermee samenhangen.

Het resultaat hiervan was het zogenoemde knoppenvoorstel Openbare Ruimte. Dit knoppenvoorstel bracht het gemeentebestuur in het voorjaar 2019 in positie om een afweging te maken over verhoging van de budgetten. Naast de initiële aanvraag stonden in het knoppenvoorstel ook potentiële besparingsopties en welke eventuele risico's bepaalde besparingen met zich mee zouden brengen.

In onderstaand overzicht zijn de budgetten weergegeven zoals in eerste instantie voor 2020 aangevraagd door de ambtelijke organisatie. De achtergrond van de budgetaanvraag staat erbij. Hierbij worden de volgende gronden onderscheiden:

- Participatie: verhoging budget als gevolg van participatietraject in kader van BrinQ
- Recreatie: is er sprake van mogelijk afbreuk op karakter van Westerveld, met minder recreatie als gevolg
- Desinvestering: sprake van kapitaalvernietiging als de kosten niet worden gemaakt
- Risico's: mogelijk risico op gebied van schadeclaims als onderhoudsniveau verder verslechtert.

In de derde kolom staan de uiteindelijk toegekende verhogingen op basis van knoppenvoorstel die zijn opgenomen in de begroting 2020.

Budgetaanvragen BrinQ 2020 versus besluitvorming op basis van knoppenvoorstel

Onderdeel	Initiële extra aanvraag 2020	Grond voor aanvraag	Toegekend op basis knoppenvoorstel	Vershil tussen initiële aanvraag en besluitvorming
Verkeer en vervoer	5.000	Participatie, Recreatie	-	-5.00
Sloten	202.855	Desinvestering, Risico's, Recreatie	166.362	-36.943
Bermen langs wegen/fietspaden	9.945	Participatie, Recreatie	9.945	-
Plantsoenen	12.150	Participatie, Recreatie	-	-12.150
Bomen	143.500	Desinvestering, Risico's	100.000	-43.500
Houtwallen en singels	50.000	Desinvestering, Recreatie	40.000	-10.000
Speelterrinen	91.750	Participatie	-18.400	-110.150
Subtotaal extra budget BrinQ	515.200		297.907	-217.293
Jaarlijkse dotatie voorziening groot onderhoud wegen	605.000	Desinvestering, Risico's*	380.000	-225.000
Totaal extra budget beheer openbare ruimte	1.120.200		677.907	-442.293

* Niet als dusdanig opgevoerd in knoppenvoorstel. Betreft eigen interpretatie op basis van gehanteerde argumenten in knoppenvoorstel.

In het overzicht valt op dat met name de budgetten zijn opgehoogd bij de onderdelen waar sprake is van desinvestering en risico's. De budgetten waar participatie (mede) aan ten grondslag lag zijn niet opgehoogd of zelfs verlaagd, met uitzondering van het onderdeel 'Bermen'.

4.3. Hoe verhouden de kosten van het huidige beleid zich tot kosten die vergelijkbare gemeenten maken voor het beheer en onderhoud van hun openbare ruimte?

Het is mogelijk om een relatief scherpe indicatie te geven van hoe de kosten van Westerveld voor het beheer en onderhoud in de openbare ruimte zich verhouden ten opzichte van andere, vergelijkbare gemeenten. Hiervoor gebruiken wij IV3-gegevens (informatie voor derden). De IV3 is een database met financiële begrotings- en realisatiecijfers van gemeenten en andere overheden die uniform door de gemeenten aangeleverd dienen te worden. Door deze uniforme dataregistratie is het mogelijk om gefundeerde uitspraken te doen over hoe de kosten van het beheer en onderhoud van Westerveld zich verhouden tot andere vergelijkbare gemeenten.

Om zo goed mogelijk 'appels met appels' te vergelijken in een benchmark is het belangrijk om met gemeenten te vergelijken die een grotendeels soortgelijk profiel hebben als de gemeente Westerveld. De referentiegemeenten zijn geselecteerd op de volgende facetten om tot een zo sterk mogelijke vergelijking op het gebied van kosten te komen:

- Oppervlakte
- Woningvoorraad
- Aantal bomen per inwoner
- Aantal inwoners
- Omvang recreatieterrein en agrarisch terrein

Gemeente	Aantal km ²	Woningvoorraad	Aantal bomen per inwoner	Aantal inwoners	Recreatieterrein in ha	Agrarisch terrein in ha
Westerveld	282,74	8.553	51,7	19.663	548	15.495
Borger-Odoorn	277,89	11.224	20,8	25.596	419	21.283
Aa en Hunze	278,88	11.207	30,9	25.392	544	18.751
Bronckhorst	286,42	16.213	16,4	36.083	468	22.758
Coevorden	299,69	15.580	18,2	35.321	643	22.950
Midden-Drenthe	345,87	14.413	22,9	33.386	435	25.149

Hierbij is het belangrijk op te merken dat een benchmark slechts een eerste inzicht geeft. Zorgvuldige interpretatie is nodig omdat er mogelijk onderliggende verklarende factoren zijn voor verschillen in kosten die niet uit de benchmark blijken, waaronder:

- De financiële positie van de gemeente (hoeveel middelen zijn beschikbaar)
- Gemaakte beleidskeuzes
- De wijze van registratie van (open) data en financiële verantwoording

Gemeente	Westerveld	Gemiddelde referentiegemeenten
Aantal km ²	282,74	297,8
Woningvoorraad	8.553	13.727
Bomen per inwoner	51,7	21,8
Inwoners	19.663	31.156
Recreatieterrein in ha	548	501,8
Agrarisch terrein in ha	15.495	22.178

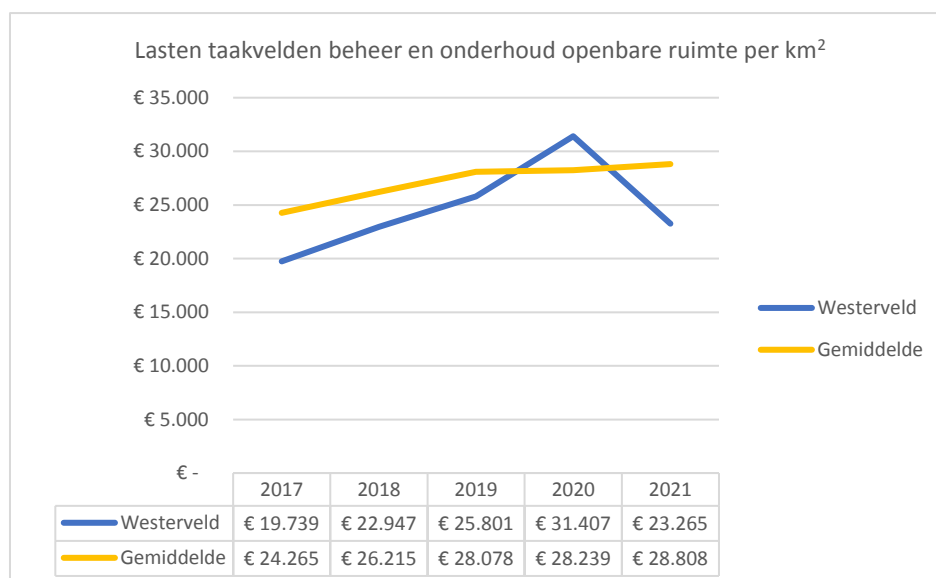
In de vergelijking met het gemiddelde van de referentiegemeenten valt het volgende op voor wat betreft 'gemeenteprofiel'. Het oppervlakte van de gemeente Westerveld is vrijwel gelijk aan het gemiddelde van de referentiegemeenten. Op de andere componenten wijken Westerveld en het gemiddelde van de referentiegroepen wel enigszins af.

Zo is de gemiddelde woningvoorraad in Westerveld lager dan het gemiddelde van de referentiegemeenten. Dit geldt ook voor het aantal inwoners. Het aantal bomen per inwoner is daarentegen in Westerveld aanzienlijk groter dan het gemiddelde van de referentiegemeenten. Dit is echter vooral het gevolg van het feit dat Westerveld een bijzonder groot bomenbestand heeft. Westerveld heeft (na de zeer kleine gemeente Rozendaal) het grootste aantal bomen per inwoner in Nederland.

De budgetten voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte m.b.t. BrinQ zijn voor het overgrote deel ondergebracht onder de volgende taakvelden in de begrotingen:

- Verkeer en Vervoer.
- Openbaar groen en openlucht recreatie.
- Begraafplaatsen en crematoria.

Omdat een vergelijking van de uitgaven op basis van een gemiddeld aantal inwoners relatief weinig recht doet aan de benodigde uitgaven in de openbare ruimte, kijken wij naar de uitgaven per vierkante kilometer. Wanneer wij de lasten voor deze taakvelden meerjarig per vierkante kilometer afzetten tegen die van het gemiddelde van de referentiegemeenten ontstaat het volgende beeld:



Hierbij zijn de begrote uitgaven per vierkante kilometer op de taakvelden die samen primair het beheer en onderhoud beslaan in Westerveld aanzienlijk lager dan gemiddeld. Uitzondering is 2020. De verklaring hiervoor is dat in dit jaar de uitgaven in het taakveld 'verkeer en vervoer' aanzienlijk hoger dan gemiddeld. Dit vooral het gevolg van een hogere mutatie van de voorzieningen voor dit taakveld dan in voorgaande jaren en 2021. In 2021 bevinden de uitgaven in Westerveld zich weer op het niveau van 2018/2019.

De personele capaciteit van de gemeente is niet aanzienlijk gestegen in deze jaren. Er is enige additionele capaciteit geworven voor de taakuitvoering op het gebied van duurzaamheid. Verder zijn de taken van de eerdere teamleider verdeeld onder een nieuwe teamleider en een beleidscoördinator. Hierbij heeft een minimale toename in capaciteit plaatsgevonden. Op het gebied van gebouwenbeheer is de formatie afgenomen.

Wanneer wij voor 2021 inzoomen op de uitgaven op de drie relevante taakvelden uit de IV3 is te zien dat de middelen voor 'begraafplaatsen en crematoria' van Westerveld ongeveer op het niveau van het benchmarkgemiddelde liggen. Relatief is het verschil daarentegen wel weer meer dan 10%. De lasten voor 'verkeer en vervoer' en 'openbaar groen en openlucht recreatie' liggen daarentegen aanzienlijk lager. Ook procentueel is het verschil in uitgaven per km² tussen Westerveld en het gemiddelde van de referentiegemeenten aanzienlijk.

Uitgaven per km ²	Westerveld	Gemiddelde referentiegemeenten	Vershil (in %)
Verkeer en vervoer	€ 11.997	€ 15.494	€ -3.497 (-23%)
Openbaar groen en openlucht recreatie	€ 9.949	€ 11.828	€ -1.879 (-16 %)
Begraafplaatsen en crematoria	€ 1.319	€ 1.485	€ -166 (-11%)
Totaal	€ 23.265	€ 28.808	€ -5.543 (-19%)

4.4. Hoe ervaren inwoners het huidige niveau van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte en is dat niveau volgens inwoners gelijk aan het nagestreefde niveau en is het nagestreefde niveau voor hen acceptabel?

Al in de benchmark beheer openbare ruimte 2015 blijkt dat de eindgebruiker een belangrijk thema in de openbare ruimte is. Met name de beleving van de openbare ruimte door inwoners wordt belangrijk gevonden.

In het kader van de totstandkoming van de visie BrinQ is inwoners van de dorpskernen onder andere gevraagd hoe zij naar de gewenste ontwikkeling van de vier onderscheidende Westerveldse waarden (authenticiteit, energie, ontmoeting en natuur) kijken ten opzichte van de huidige situatie (2018, red).

Uit de raadpleging valt op dat de inwoners van de dorpskernen vinden dat het op alle waarden wel wat ambitieuzer mag.

In dezelfde visie zien we dat inwoners wordt gevraagd hun directe leefomgeving te scoren. Uit de raadpleging valt op dat inwoners over het algemeen tevreden zijn over de huidige inrichting van de openbare ruimte. Over het beheer van de openbare ruimte tonen inwoners zich gematigd tevreden.

Gemiddelde rapportcijfers naar geslacht, leeftijd, gezinssituatie en dorpskern.*

	Geslacht			Leeftijd			Gezinssituatie			Dorpskern			
	Totaal	Man	Vrouw	20-44 jaar	45-69 jaar	70 jaar en ouder	Met thuiswonende kinderen	Zonder thuiswonende kinderen	Anders	Diever	Havelte	Dwingeloo	Vledder
Huidige inrichting	6,9	6,8	6,9	6,7	6,9	6,9	6,6	7,0	7,2	6,9	6,8	6,7	7,1
N	822	452	370	110	524	188	224	590	8	169	337	149	167
Huidige beheer	6,1	6,1	6,1	6,0	6,2	6,2	6,0	6,2	6,6	6,1	6,0	6,0	6,3
N	816	449	367	111	519	186	224	584	8	170	331	148	167

*Grijs gearceerde groepen antwoorden significant afwijkend (one-way ANOVA), rode cijfers (N) zijn indicatief.

In oktober 2020 is een eerste meting/ belevingsschouw georganiseerd. In de belevingsschouw wordt niet de technische kwaliteit van de buitenruimte 'gemeten', maar gekeken naar hoe de eindgebruiker de buitenruimte beleeft. De belevingsschouw in oktober 2020 is de 'kleinere' variant. Het had als doel een eerste indruk te krijgen van wat er speelt in de buurt en richt zich alleen op het openbaar groen in de buurt. De 'grote' belevingsschouw, die is uitgevoerd in het voorjaar van 2021 (zie hierna), richt zich naast het groen ook op andere aspecten van de openbare ruimte. Denk hierbij aan het meubilair (zoals afvalbakken en zitbanken), de straatverlichting en de verharding.

Als we naar de resultaten van de eerste belevingsschouw kijken valt als eerste de opmerking van de onderzoekers op, dat de resultaten in het rapport 'slechts' richtinggevend (t.a.v. beheer en onderhoud) zijn, niet statistisch betrouwbaar en/of representatief. Qua resultaten valt op dat de algemene waardering voor het onderhoud van de buurt wisselend is. Ongeveer de helft van de respondenten is tevreden, de andere helft niet. Wat verder opvalt is het aantal respondenten dat ontevreden is over 'het onderhoud van de beplanting in de buurt'.

Als we naar de resultaten van de tweede belevingsschouw kijken valt op dat algemene waardering voor het onderhoud van de buurt wat is toegenomen ten opzichte van de eerste schouw. Al is er nog steeds een substantiële groep respondenten (met name in cluster 2) die ontevreden is.

Tips en aandachtspunten uit de schouw richten zich bijna uitsluitend op het uitvoeringsniveau: de afwezigheid van prullenbakken, het beperken van geluidsoverlast tijdens het uitvoeren van onderhoud, overlast van paardenpoep, etc. Alleen het advies 'om beter het verschil in beheeraanpak (beeldkwaliteit, gericht op beeld of op biodiversiteit) uit te leggen aan inwoners' ontstijgt het uitvoerende niveau en is een directe aanbeveling aan de beleidsbepalers.

Belangrijk aandachtspunt bij de schouwen is dat het niet alleen een kwestie van beleving is maar ook van wetgeving – bijvoorbeeld bomen en speeltuinen hebben bepaalde wettelijke verplichtingen waaraan moet worden voldaan. Het Handboek openbare ruimte maakt dat inzichtelijk.

4.5. In welke mate participeren inwoners op het gebied van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte én welke initiatieven worden er vanuit de gemeente genomen om inwoners actief te betrekken bij het beheer en onderhoud van de openbare ruimte? En andersom?

Het betrekken van inwoners bij het beleid en het beheer van de openbare ruimte is niet nieuw. Ook onder het voorgaande beleid voerde de gemeente twee keer per jaar gesprekken met alle dorpsgemeenschappen. In die tijd nog minder met het oogmerk van participatie, maar gericht op de relatie en het verwerven van draagvlak voor besluiten van de gemeente over het beheer en de inrichting van de openbare ruimte.

In Drenthe bestaan van oudsher werktuigenverenigingen, collectieven van boeren die in de agrarische gemeenschap gezamenlijk materieel en machines aankopen en delen. Een van de eerste initiatieven van inwoners om te participeren was in Vledderveen. De plaatselijke werktuigenvereniging daagde de gemeente uit het maaien van bermen en sloten voortaan aan hen over te laten. De gemeente ging de uitdaging aan. De werkafspraken met de vereniging werden contractueel vastgelegd.

Na het initiatief in Vledderveen volgde meerdere succesvolle initiatieven. Door het betrekken van inwoners bij de herinrichting van de Brink in Dwingeloo werden 120 eiken gekapt, zonder dat er een zienswijze of bezwaar is ingediend.

In Zorgvlied ging het initiatief nog een stap verder. De bewoners doen daar zelf het groenonderhoud, met uitzondering van de bomen. Ook in Diever houden de inwoners hun eigen dorp bij. De vergoedingen die de gemeente hiervoor betaald worden door de initiatiefnemers in beide kernen gebruikt voor andere doelen in het dorp.

Wat opvalt aan deze voorbeelden is dat het steeds lukte om een win-win situatie te creëren voor zowel initiatiefnemers als de gemeente.

4.6. Heeft het vorige beleid tot het ontstaan van achterstallig onderhoud geleid dat nu alsnog aangepakt moet worden en welke risico's zijn verbonden met het huidige beleid?

Wij constateren dat het voorgaand beleid heeft geleid tot achterstallig onderhoud in de openbare ruimte. Door toegekende budgetten in de knoppennotitie wordt dit achterstallig onderhoud de komende jaren weggewerkt. Niettemin is gebleken dat er ook met de huidige budgetten wel risicogericht onderhoud moet plaatsvinden om risico's in de openbare ruimte zoveel mogelijk te beperken. En tot afronding van het achterstallig onderhoud heeft plaatsgevonden, blijft er een verhoogd risico in de openbare ruimte bestaan.

Hieronder gaan we voor de verschillende onderdelen van de openbare ruimte in op de onderhoudsachterstanden als gevolg van het voorgaande beleid en de gehanteerde oplossing om de betreffende achterstanden weg te werken.

Wegen

Op het onderwerp 'wegen' is er binnen de gemeente geen sprake van structureel achterstallig onderhoud als gevolg van de verhoging van de dotatie 'groot wegenonderhoud'. Wel is het nodig om risicogericht te kijken in de planning van de werkzaamheden waar de voorgestelde onderhoudsmaatregel uit het wegenbeheerplan geactualiseerd of uitgesteld kan worden. Er wordt hierbij met name gekeken naar doodlopende wegen waar geen woningen aan staan, of wegen met uitsluitend een agrarische functie. Of een afgezwakte onderhoudsmaatregel toepassen zonder dat dit direct leidt tot kapitaalvernietiging en een verhoogd risico op schadeclaims en waarbij nog steeds wordt voldaan aan de wettelijke eisen.

Bomen

Het bomenbestand in Westerveld kent als gevolg van het voorgaande beleid en de hieraan gekoppelde middelen een achterstand in onderhoud. Bomen werden in het oude beleid niet op basis van een snoeycyclus gesnoeid maar op basis van melding, calamiteit of constatering. Risico van achterstallig onderhoud bij bomen is dat er sneller takken afbreken of omvallen, bijvoorbeeld bij stormschade. Er is in het knoppenvoorstel voor gekozen bij de implementatie van het BrinQ-beleid om in 6 jaar een inhaalslag te realiseren op het boomonderhoud. Beoogd wordt deze inhaalslag op het achterstallig onderhoud in 2026 te realiseren.

In 2022 wordt een nieuw bomenbeleid en uitvoeringsplan voorgelegd aan de gemeenteraad ter besluitvorming waarin het snoeien op basis van een snoeycyclus met een daarbij behorende begroting is opgenomen.

Sloten

Door de beperkte financiële ruimte onder het voorgaande beleid is er achterstallig onderhoud ontstaan bij het onderdeel 'sloten'. Voorstel was om dit achterstallig onderhoud in 5 jaar weg te werken. Investeren in het slootonderhoud was volgens de vakafdeling ook zonder de nieuwe BrinQ-

visie noodzakelijk geweest om overlast en hinder voor inwoners te voorkomen. Door klimaatverandering worden namelijk regenbuien steeds zwaarder. Het watersysteem dient hiermee om te kunnen gaan.

Besloten is op basis van het knoppenvoorstel om het achterstallige onderhoud te faseren in 10 jaar. In 2030 is daarmee het achterstallig onderhoud op het gebied van sloten weggewerkt. Tot dat moment is het risico op ernstige waterhinder (water op straat en op particuliere percelen) bij zware regenbuien echter niet weggenomen.

Plantsoenen

Op het gebied van plantsoen zijn de beplantingsvakken als gevolg van de bezuinigingen sterk verouderd. Omvorming van deze beplantingsvakken is volgens de vakafdeling nodig, enerzijds ter bevordering van de biodiversiteit en anderzijds ter bestrijding van de eikenprocessierups. Risico is met name dat het aantal klachten stijgt als gevolg van het achtergebleven onderhoud.

Bovendien worden door langzamer omvormingen in de plantsoenen door te voeren geen onderhoudskosten bespaard, maar leidt dit uiteindelijk tot hogere lasten voor de gemeente. Uitgaande van eenzelfde kwaliteitsniveau heeft een gesloten (vol met beplanting) plantvak namelijk minder onderhoud nodig dan een kaal plantvak. Beplantingsvakken die met enige zorg behouden kunnen blijven, vervallen nu en moeten straks (bijna) volledig vervangen worden. Deze kosten zijn exponentieel hoger.

Houtwallen en singels

Voor houtwallen en singels was onder het oude beleid geen budget en onderhoudsprogramma. Onderhoud van deze houtwallen is echter wel noodzakelijk. Hiervoor is vanaf 2020 budget door de Raad vrijgemaakt, waarbij rekening is gehouden met de inzet van vrijwilligers om de hoogte van het budget te dempen.

Wij constateren dat het huidige beleid met het toekennen van de extra budgetten minder risicovol is dan het voorgaande beleid. Het huidige beleid kent als grootste risico dat door de hogere mate van inwonerparticipatie de wensen van inwoners zouden kunnen prevaleren boven technische vereisten. Dit wordt sinds medio 2020 grotendeels ondervangen door de introductie van het Handboek Openbare Ruimte. Dit handboek geeft aan alle stakeholders in de openbare ruimte van de gemeente handvatten om te komen tot het gewenste beeld en benodigde technische kwaliteit van de inrichting van de openbare ruimte. Zodoende is voor alle stakeholders mogelijk om met hetzelfde uitgangspunt te werken.

In dit handboek zijn het vastgesteld gemeentelijk beleid, bestaande (wettelijke) richtlijnen, normering en werkafspraken verwerkt om zodoende ook scherp te maken waar ruimte voor participatie bestaat en waar een technisch minimum bestaat waar geen 'discussie' over mogelijk is.

4.7. Op welke wijze heeft de raad zijn kaderstellende en controlerende rol uitgeoefend in het voorgaande en nieuwe beleid?

Het onderzoek laat zien dat kaderstelling in de gemeentelijke praktijk een gelaagd verschijnsel is: de begroting als financieel en algemeen beleidsmatig kader, en daarnaast beleidsnota's en visienota's

met daarin de beleidsmatige kaders op het terrein van het beheer van de openbare ruimte. Naast begroting en beleidskaders zijn er verder (financieel-)technische normen, etc., typen kaders die in de praktijk moeten worden gehanteerd.

Raadsleden geven aan dat die kaders voor het beheer van de openbare ruimte in fasen tot hun zijn gekomen. Eerst was er de visie BrinQ, een jaar later het 'knoppenvoorstel' en weer een jaar later het handboek openbare ruimte. Overigens is het handboek niet actief onder de aandacht van de raad gebracht. Bij de visie BrinQ en het knoppenvoorstel zijn de raadsleden wel actief meegenomen.

Omdat het nieuwe beleid vragen en wensen van inwoners meer centraal stelt (vertegenwoordigen) en uitgaat van maatwerk en minder van technische richtlijnen/ regels (kaderstellen) raakt het evident de rollen van de raad. De impact van het nieuwe beleid op de raad wordt door het college en de organisatie wel (h)erkend, maar hierover wordt maar sporadisch met elkaar over gesproken. Het college heeft met de raad afgesproken periodiek een belevingsschouw uit te voeren en zijn er avonden georganiseerd waarin de raadscommissie is geïnformeerd over de stand van zaken van het beleid. Verder worden er af en toe schriftelijke (detail)vragen gesteld.

Raadsleden zijn zich bewust van de risico's die dat oplevert. Naarmate het college (en organisatie) meer het voortouw nemen in het betrekken van (groepen) inwoners bij het besturen zullen de uitkomsten van open plan processen meer dwingend en leidend zijn voor de raad. Dit kan de kaderstellende en controlerende rol van de raad verzwakken, zeker als het niet lukt om vooraf duidelijke kaders mee te geven. Zonder duidelijke normen, werkafspraken en taakverdeling tussen raad en college bij open planprocessen en andere participatieve werkwijzen, kan de volksvertegenwoordigende rol hierdoor verschromelen.

4.8. Centrale vraag: wat is de verbetering van het van het in 2018 en 2019 ingezette beleid ten opzichte van het voorgaande beleid en op welke wijze is die verbetering zowel kwalitatief en kwantitatief in beeld te brengen?

Uit de interviews met zowel personen binnen als buitend de gemeente blijkt dat er binnen en buiten het gemeentehuis breed draagvlak is voor het ingezette beleid. Beleid gericht op het meer betrekken van inwoners bij het opstellen van beleids- en uitvoeringsplannen, bij de dagelijkse uitvoering en bij projecten in de openbare ruimte. Het ingezette beleid heeft geleid tot een grotere oriëntatie op inwoners. Van een daadwerkelijke omkering van beleid 'van inwoners naar de gemeente' is nog geen sprake.

De naam BrinQ is een afgeleide van de brink, een openbare ruimte die karakteristiek is voor de gemeente Westerveld. Een eeuwenoude centrale plek waar mensen vroeger en nu nog steeds samenkomen. De Q staat voor Quality of Question: de kwaliteit van de openbare ruimte en de vragen die de gemeente Westerveld de inwoners hierover stelt. BrinQ is daarmee een metafoor voor het proces waarin mensen samenkomen om de dialoog te voeren over de kwaliteit van de openbare ruimte.

De inzet van burgemeester en wethouders wordt in die dialoog van cruciaal belang geacht. Van hen worden bovengemiddelde communicatievaardigheden verwacht. Het gaat daarbij niet om het eenzijdig proberen te verkopen van de eigen keuzes, maar om het meenemen van de inwoners in de spanningsvelden waar je als gemeente mee te maken hebt. Tonen dat het vraagstuk niet eenduidig is, dat er steeds meerdere kanten aan het verhaal zitten en erkennen dat beide kanten hun waarde hebben. Bijv. enerzijds is er het aspect van verkeersveiligheid, maar anderzijds het aspect van

ecologische duurzaamheid en in dit specifieke geval kiezen we voor X of Y om die en die reden. Het gaat met andere woorden ook om de Quality of Response, om in bovenstaande termen te spreken.

In algemene zin stellen we vast dat de gemeente meer tijd nodig heeft om zich een handelingsrepertoire eigen te maken dat past bij het nieuwe beleid. Transparantie en openheid zijn de sleutels voor vertrouwen van inwoners in het nieuwe beleid. Door als gemeente open te zijn en transparant te functioneren kan het vertrouwen van inwoners in de gemeente worden versterkt. Maar hoe creëer je een cultuur van openheid? Waar begint en eindigt transparantie? Het zijn vragen waar de gemeente mee worstelt. Vragen die ook niet ergens op te zoeken zijn.

Inwoners zijn ongeduldig en hebben hooggespannen verwachtingen van het nieuwe beleid. Deze verwachtingen kan de gemeente in elk geval op korte termijn – ook gegeven de financiële situatie – niet waarmaken en dus liggen teleurstellingen op de loer.

Vanuit financieel/efficiency oogpunt kan gesteld worden dat het BrinQ beleid vooralsnog geen vooruitgang is ten opzichte van het bestaand beleid. De budgetten voor het beheer in de openbare ruimte zijn namelijk aanzienlijk toegenomen bij de introductie van het nieuwe beleid.

Er zijn echter wel twee bevindingen die deze toename nuanceren. Wij constateren namelijk dat de stijging van de budgetten onder het BrinQ beleid namelijk vooral het gevolg zijn van een correctie van bezuinigingen onder het voorgaande beleid. Door deze bezuinigingen is achterstallig onderhoud ontstaan. Uit de toegekende budgetten blijkt dat deze met name zijn verhoogd bij de onderwerpen waar het potentieel op kapitaalvernietiging en risico's het grootst is. De participatieve aard van het BrinQ beleid komt maar in zeer beperkte mate tot uiting in de verhoging van de budgetten.

Een andere nuancering van de toename in budgetten is dat de budgetten van Westerveld ondanks de toename vanaf 2020 relatief laag zijn in vergelijking met andere 'soortgelijke' gemeenten. Enkel de uitgaven in 2020 overstijgen het benchmarkgemiddelde. In 2021 en jaren voorafgaand aan 2020 zijn de lasten (aanzienlijk) lager.

Bijlagen

A. Geraadpleegde personen

In het kader van het onderzoek hebben we de volgende personen geïnterviewd:

- Henk Doeven (wethouder)
- Vertegenwoordiging gemeenteraad Westerveld
- Vertegenwoordiging vakambtenaren gemeente Westerveld
- Vertegenwoordiging dorpsgemeenschappen Westerveld

B. Geraadpleegde documenten

- Kwaliteitsplan openbare ruimte Westerveld
- Addendum KOR Westerveld
- BOR presentatie inwoners 17-10-2007
- BOR presentatie raad 17-10-2007
- BrinQ-visie
- Presentatie Raad Brinq 29-01-2019
- Knoppenvoorstel openbare ruimte
- Besluit Raad Startnotitie KOR 2.0
- Startnotitie KOR 2.0
- Besluitvorming raad vaststelling BrinQ
- Presentatie BrinQ inwoners 16-12-2019
- Presentatie informatiebijeenkomst raadscommissie Fysiek domein inzake knoppenvoorstel
- Jaarrekeningen Westerveld 2016-2020
- Begrotingen Westerveld 2016-2021
- Resultaten belevingsschouw, oktober 2020
- Resultaten belevingsschouw, juni 2021