

(G)een kwaliteitsimpuls voor groen

Ontwikkeling en uitvoering van het groenbeleid

Rekenkamercommissie Steenberg

Eindversie

Rekenkamercommissie Steenberg

Mevrouw S. (Saskia) Verheij

Voorzitter

Postbus 6

4650 AA Steenberg

T. 14 0167

E. saskiavh@zeelandnet.nl



Necker van Naem b.v.

Postadres

Postbus 85203
3508 AE Utrecht

T. 030-233 44 29

F. 030-262 34 38

Onderzoekers:

S.E.M. (Sophie) Bruins MA MSc

J.(Jan) Karens MSc

Contactpersoon:

Sophie Bruins

T. 06 497 850 51

E. sophie@necker.nl

Kenmerk:

RO 13471

Datum:

22-08-2013

Inhoudsopgave

Bestuurlijke Nota	2
1 Onderzoeksverantwoording	3
1.1 / Aanleiding	3
1.2 / Doelstelling en vraagstelling	3
1.3 / Onderzoeksuitvoering	4
1.4 / Afbakening en leeswijzer	5
2 Centrale boodschap	6
2.1 / Beantwoording centrale vraag	6
2.2 / Conclusies	7
2.3 / Aanbevelingen	8
3 Reactie College van B & W	10
4 Nawoord Rekenkamercommissie	11
Nota van bevindingen	12
1 Ontwikkeling en kwaliteit Groenbeleid	13
1.1 / Aanleiding	13
1.2 / Groenplan Steenberg (2009)	14
1.3 / Betrokkenheid bewoners bij totstandkoming groenbeleid	17
1.4 / Betrokkenheid raad bij totstandkoming groenbeleid	18
1.5 / Additionele middelen voor het groenbeleid	19
1.6 / Beoordeling	21
2 Uitvoeringspraktijk groenbeleid	22
2.1 / Organisatie groenbeheer	22
2.2 / Realisatie doelen	24
2.3 / Financiën en verantwoording	25
2.4 / Betrokkenheid burgers	26
2.5 / Beoordeling	27
Bijlagen	28
Bijlage 1. Normenkader	28
Bijlage 2. Bronnen	2

Bestuurlijke Nota

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 / Aanleiding

De gemeente Steenbergen heeft al sinds ruime tijd aandacht voor de inrichting van het openbaar groen. Zo constateert de gemeente in 2005 al dat er sprake is van een tekort aan openbaar groen in bepaalde delen van het bebouwd gebied in Steenbergen.¹ Sindsdien werkt de gemeente aan een kwaliteitsimpuls van het openbaar groen. Hierbij heeft zij haar inwoners actief betrokken. Zo stelt de gemeente in 2007 in overleg met dorpsraden en wijkverenigingen een groenvisie op. In 2009 stelt de raad deze visie vast. Bij de vaststelling van deze visie (en bijbehorend Structuurplan) heeft de raad aangegeven voorlopig geen financiële middelen beschikbaar te stellen voor de kwaliteitsimpuls.² (Voor het reguliere groenonderhoud is het budget in 2010 circa € 1,3 miljoen.³) De benodigde extra middelen om de verbeteringslag conform vastgesteld groenplan uit te voeren zijn nog steeds niet structureel beschikbaar. Ook vandaag de dag lijkt de aandacht voor groenbeleid onverminderd te bestaan, terwijl de in te zetten extra financiële middelen voor de kwaliteitsimpuls beperkt blijven. Hierover noemt de raad in het Raadsprogramma 2010-2014 dat hij “met een beperkt budget toch een goed resultaat kan halen”.⁴ De programmabegroting van 2013 geeft de laatste voornemens van de gemeente op het gebied van groenbeleid weer. Hierin staat dat “de gemeente een aantrekkelijke gemeente wil zijn, die er verzorgd uitziet en goed onderhouden wordt” en “de kwaliteit en de kwantiteit van het openbaar groen moeten in overeenstemming worden gebracht met het gewenste niveau zoals omschreven in het Groenplan”.⁵ De rekenkamercommissie is benieuwd naar de mate waarin de uitvoering van het groenbeleid doeltreffend is en aansluit bij de behoeften van de burgers.

1.2 / Doelstelling en vraagstelling

De verhoogde aandacht voor het groenbeleid roept de vraag op wat er inmiddels aan resultaten is behaald. Zijn de ambities van de gemeente vertaald in heldere afspraken met uitvoerende partijen en zijn deze afspraken vervolgens nagekomen? Heeft het overleg met burgers geleid tot een groter draagvlak voor de wijze waarop het groen is ingericht? Meer specifiek beoogt de rekenkamercommissie met dit onderzoek inzicht te bieden in:

- / de mate waarin de wensen en behoeften van burgers over de inrichting van het groen zijn verwerkt in de totstandkoming van de beoogde doelen en in het opstellen van de afspraken met uitvoerders;
- / de mate waarin de uitvoering van het groenbeleid gebeurt volgens de afspraken die daarover zijn opgesteld en leidt tot de realisatie van de doelen zoals vastgesteld door raad en/of college tegen zo weinig mogelijk kosten.

¹ Programmabegroting 2005.

² Kadernota 2008-2011, p.11 en programmabegroting 2011, p.34, Perspectiefnota 2010-2014, p. 28.

³ Dit betreft een totaal budget, waarin onder meer ook is opgenomen: doorbelasting rollend materieel, inhuur extra rollend materieel en werkvoorbereiding. Naast regulier groenonderhoud is in deze post ook opgenomen: onkruidbestrijding van alle wegen binnen de bebouwde kom, verwerking snoeiafval, onderhoud schelpen en gravelpaden. Verder zit in deze post ook de toerekening van een administratieve kracht.

⁴ Raadsprogramma 2010-2014, pp. 4.

⁵ Programmabegroting 2013, p. 4.

De aanbevelingen die de rekenkamercommissie doet zijn gericht op het bevorderen van een effectieve en efficiënte uitvoer van het groenbeleid en op mogelijkheden voor het versterken van de aansluiting van het beleid bij de behoeften van burgers.

Centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt:

In hoeverre leidt het groenbeleid in de gemeente Steenbergen tot de beoogde doelen en in hoeverre sluiten de ontwikkeling en uitvoering van dit groenbeleid aan bij de wensen en behoeften van de inwoners?

In het onderzoek ligt de focus hiermee op de doeltreffendheid van het groenbeleid (bereikt de gemeente de gewenste resultaten). Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamercommissie echter ook aandacht voor de doelmatigheid van het groenbeleid (in hoeverre bereikt de gemeente de resultaten tegen zo laag mogelijke kosten).

Deelvragen

De centrale vraag beantwoordt de rekenkamercommissie met behulp van zes deelvragen. De vragen vormen enerzijds een terugblik op het doorlopen beleidsontwikkelp proces (het opstellen en uitvoeren van de visie en de kwaliteitsimpuls tot nu toe) en anderzijds een beoordeling van het huidige uitvoeringsproces en de behaalde resultaten tot nu toe.

Beleid (kwaliteit en betrokkenheid burgers)

- 1 Wat is de kwaliteit van het groenbeleid van de gemeente Steenbergen?
- 2 Op welke wijze zijn burgers betrokken bij de totstandkoming van dit groenbeleid?

Uitvoering (doorvertaling beleid, realisatie en betrokkenheid burgers)

- 3 In hoeverre zijn de doelen uit het groenbeleid adequaat vertaald in afspraken met uitvoerders?
- 4 In hoeverre weet de gemeente de doelen uit het groenbeleid in de praktijk te realiseren?
- 5 In hoeverre behaalt de gemeente deze doelen met inzet van zo weinig mogelijk middelen?
- 6 Op welke wijze zijn burgers betrokken bij de uitvoering van het groenbeleid?

1.3 / Onderzoeksuitvoering

De rekenkamercommissie heeft de uitvoering van het onderzoek uitbesteed aan onderzoeksbureau Necker van Naem uit Utrecht. De onderzoekers hebben het onderzoek uitgevoerd in vier fasen.

- 1 Voorafgaand aan het feitelijke onderzoek is in de startbijeenkomst met de rekenkamercommissie het normenkader vastgesteld en is de ambtelijke organisatie verzocht om het aanleveren van informatie over het groenbeleid. In bijlage 1 is het normenkader en analysekader dat de rekenkamercommissie heeft gehanteerd opgenomen.

- 2 In de tweede fase van het onderzoek hebben de onderzoekers in kaart gebracht hoe het beleidskader tot stand is gekomen en wat de invloed van inwoners hierbij was. Ter afronding van deze fase is het totaal aan bevindingen getoetst aan het normenkader.

- 3 De derde fase betrof een verdiepingsslag, waarin de vertaling van beleid naar uitvoering is beoordeeld. Ter verificatie van de bevindingen in fase 2 en 3 zijn vijf interviews gehouden, namelijk met :
 - / Voorman buitendienst (onderdeel was het meekijken met een aantal werkzaamheden in de gemeente zelf)
 - / Werkvoorbereider/Toezichthouder Cultuurtechniek
 - / Beleidsmedewerker/applicatiebeheer Cultuurtechniek (duo-interview met afdelingshoofd)
 - / Afdelingshoofd Realisatie en Beheer (duo-interview met beleidsmedewerker)
 - / Teamleider buitendienst
 - / Portefeuillehouder Beheer Openbare Ruimte

- 4 In de vierde en laatste fase van het onderzoek is het onderzoeksrapport opgesteld. Een conceptversie van de Nota van Bevindingen hebben de onderzoekers voorgelegd aan de rekenkamercommissie. Daarna is de Nota van Bevindingen uitgestuurd voor een feitenverificatie. Het rapport, inclusief conclusies en aanbevelingen, is vervolgens op 26 augustus 2013 door de rekenkamercommissie vastgesteld.

1.4 / Afbakening en leeswijzer

De focus van het onderzoek ligt op de kwaliteitsimpuls en de uitvoering van het Groenplan uit 2009. Het groenbeleid (Groenplan) van de gemeente heeft betrekking op het opwaarderen van de kwaliteit van plantsoenen groenvoorzieningen in de openbare ruimte binnen de bebouwde kom. Parken en sportvelden horen daar niet bij. Groenbeleid voor het buitengebied zal nog worden uitgewerkt in het Landschapsontwikkelingsplan (LOP). Deze groenvoorzieningen vallen buiten de scope van dit onderzoek. Dat geldt ook voor het onderhoud van bermen, dat heeft een relatie met wegbeheer. In de rapportage zal waar nodig ook de werkwijze en de uitvoering van het reguliere onderhoud aan de orde zullen komen, naast de kwaliteitsimpuls. Het onderzoek betreft echter geen doorlichting van de buitendienst. De focus ligt op het bewerkstelligen van de kwaliteitsimpuls. De rekenkamercommissie benoemt waar nodig of de informatie of bevinding betrekking heeft op de kwaliteitsimpuls of op het reguliere onderhoud.

Dit rapport bestaat uit twee delen, deze Bestuurlijke Nota en een Nota van Bevindingen. In hoofdstuk 2 van de Bestuurlijke Nota staat de centrale boodschap van het onderzoek, met daarin de conclusies en aanbevelingen. In het tweede deel, de Nota van Bevindingen, gaat hoofdstuk 1 in op de kwaliteit van het groenbeleid van de gemeente en de betrokkenheid van inwoners bij de beleidsontwikkeling, de beraadslaging door de raad en het financiële kader. Hoofdstuk 2 gaat over de uitvoeringspraktijk. Daarin komt de werkwijze aan bod, inzicht in doelbereik, de financiën en de betrokkenheid van inwoners bij de uitvoering. De beide hoofdstukken sluiten af met een toetsing van de bevindingen aan het normenkader. Het normenkader treft u aan in bijlage 1, evenals een schematisch analysekader. In bijlage 2 staan de gebruikte bronnen.

2 Centrale boodschap

Dit hoofdstuk bevat de centrale boodschap van het rapport. In paragraaf 2.1 staat de beantwoording van de centrale vraag in dit onderzoek. In paragraaf 2.2 geeft de rekenkamercommissie haar conclusies weer, waarop de beantwoording van de centrale vraag is gebaseerd. In paragraaf 2.3 doet de rekenkamercommissie aanbevelingen aan de gemeenteraad.

2.1 / Beantwoording centrale vraag

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

In hoeverre leidt het groenbeleid in de gemeente Steenbergen tot de beoogde doelen en in hoeverre sluiten de ontwikkeling en uitvoering van dit groenbeleid aan bij de wensen en behoeften van de inwoners?

Het Groenplan is in 2009 door de gemeenteraad vastgesteld, nadat er een interactief traject met bewoners plaatsvond om tot dit Groenplan te komen. Het Groenplan heeft tot doel een impuls te geven aan de kwaliteit van de groenvoorziening in Steenbergen. Onderdeel van het Groenplan was ook een financiële raming en een verzoek krediet beschikbaar te stellen. Bij de vaststelling van het Groenplan heeft een meerderheid van de raad echter besloten wél het plan vast te stellen, maar niet het benodigde extra budget van € 252.000 per jaar beschikbaar te stellen en samen met de op dat moment voor de kwaliteitsimpuls reeds beschikbare € 116.000 per jaar, toe te voegen aan het bestaande budget voor groen van circa € 1,3 miljoen per jaar. De rekenkamercommissie constateert dat er door de gemeenteraad en college niet naar alternatieven is gezocht. Bij de begroting 2010 heeft de raad wel besloten om incidenteel € 50.000 beschikbaar te stellen (net als in 2011, 2012 en 2013). Omdat er geen structureel budget beschikbaar is gesteld voor de kwaliteitsimpuls kunnen de ambities en de kwaliteitsimpuls niet gerealiseerd worden. De rekenkamercommissie constateert dat er op creatieve manieren gezocht wordt naar mogelijkheden om in de geest van het beleidskader uitvoering te geven aan de kwaliteitsimpuls. Dit gebeurt op een ad hoc manier. Groenbeheer lift waar mogelijk mee met herinrichtingsplannen op het gebied van wegen en riolering. De gemeente beschikt niet over kwaliteitsmetingen van het openbaar groen, waardoor de rekenkamercommissie geen uitspraken kan doen over de doeltreffendheid van het beleid. Volgens de betrokkenen wordt de doelstelling rondom een kwaliteitsimpuls niet gehaald.

Met betrekking tot de betrokkenheid van inwoners bij het groenbeleid, constateert de rekenkamercommissie dat in het beleid waarborgen zijn ingebouwd om er voor te zorgen dat - in het proces rondom herinrichtingsplannen - inwoners betrokken worden bij de ontwikkeling /herinrichting. Bij uitvoering zijn bewoners niet betrokken. De rekenkamercommissie constateert daarnaast dat de gemeente op dit onderdeel geen zicht heeft op de tevredenheid van burgers.

2.2 / Conclusies

Visie

De rekenkamercommissie concludeert dat het Groenplan een beleidsvisie is vol ambities, met daaraan gekoppeld motto's en doelstellingen. Het doel van het beleid is om de 'neerwaartse spiraal' van de staat van de groenvoorziening om te buigen en door een kwaliteitsimpuls in te lopen op de 'kwalitatief grote achterstand'. Het einddoel luidt: "Gemeente Steenberg, een groene gemeente". Ook recentelijk, in de actuele programmabegrotingen, maakt de aanwezigheid en de staat van het openbaar groen een belangrijk deel uit van het speerpunt van het college, namelijk 'hoogwaardig wonen'.

Echter, aan de beleidsvisie is geen specifiek extra budget toegekend door de gemeenteraad. Daarmee is de gewenste uitvoering onrealistisch en strookt dit niet met de ambitie om het groen in kwaliteit op te waarderen. Enerzijds spreekt de gemeenteraad uit dat er een kwaliteitsimpuls nodig is en het groen een belangrijke pijler is van de identiteit van de gemeente, anderzijds bekrachtigt de raad dat niet door er een realistisch budget voor de kwaliteitsimpuls aan te koppelen. Feitelijk is het uitvoeren van het door de raad vastgestelde beleid onmogelijk.

Uitvoering groenbeleid

De rekenkamercommissie concludeert dat het Groenplan niet uitgewerkt is in een concreet beheerplan. In het beleidskader is overigens wel in een beheerplan voorzien (deel III 'Kwaliteitsplan'), maar door het ontbreken van een budget voor de kwaliteitsimpuls is dat steeds doorgeschoven. De visie is op papier niet vertaald naar een beheerplan dat richting geeft in de uitvoering van het groenbeheer. De uitvoering van groenbeheer krijgt vorm door gebiedsgerichte teams. Zij streven naar het 'netjes' en 'toonbaar' houden en onderhouden van de groenvoorzieningen op een 'acceptabel' niveau. Dat zijn andere ambities dan de ambities zoals vastgelegd in de Groenvisie. In de uitvoering blijkt dat het Groenplan in de praktijk eigenlijk niet als leidende visie of kwaliteitskader wordt gehanteerd. Structurele verbetering van het openbaar groen, zoals vervanging, vindt plaats op ad hoc basis en op een creatieve manier. Dat houdt in dat groen meelift met herinrichtingsprojecten op het gebied van wegen/riolering. Het aanbestedingsvoordeel dat daarbij gerealiseerd wordt, mag besteed worden aan groen. De nieuwe gebiedsgerichte werkwijze jaagt een integrale aanpak aan, waarbij op de verschillende beheerterreinen meer afstemming plaatsvindt en gezien wordt hoe groen in de meerjarenplanning van de afdeling Realisatie en Beheer past.

Sturing en controle op kwaliteitseisen

Met het werkvoorzieningsschap (WVS) is per 1 januari 2013 gestart met een nieuw onderhoudscontract. Dit contract is zo opgesteld dat de gemeente meer ruimte heeft om op de resultaten te sturen. Ook ten aanzien van andere externe partijen, met name ook in riolerings- en infrastructuurprojecten waarin het groen wordt meegenomen, zijn kwaliteitskaders en bestekken die contractueel zijn vastgelegd leidend. De rekenkamercommissie concludeert dat dit nog niet gebeurt bij de eigen buitendienst. Het voornemen is om ook voor de eigen buitendienst meer te gaan sturen op de kwaliteitseisen en normen vast te leggen, in relatie tot de kosten voor de werkzaamheden die worden uitgevoerd.

Resultaat

Omdat dergelijke kwaliteitsmetingen niet verricht worden, kan de rekenkamercommissie ook geen uitspraken doen over het bereikte resultaat op basis van monitoringsinformatie, zoals externe of interne kwaliteitsmetingen. Betrokkenen geven echter aan dat de resultaten niet aansluiten bij de beoogde

doelstellingen. Dit als gevolg van het ontbreken van een structureel budget voor de kwaliteitsimpuls. De rekenkamercommissie concludeert dat van een 'kwaliteitsimpuls' geen sprake is, dat er alleen noodzakelijk onderhoud gepleegd wordt en kleine groenprojecten worden uitgevoerd. Het Groenplan wordt niet uitgevoerd omdat er geen structurele middelen zijn voor vervangingsinvesteringen. Door het 'meeliften' op riolerings- en infrastructuurprojecten kan op ad hoc basis en op kleine schaal een impuls gegeven worden. Hoewel deze werkzaamheden bijdragen aan de visie uit het Groenplan is het niet realistisch om ten aanzien van het Groenplan de beoogde resultaten te verwachten.

Betrokkenheid bewoners bij ontwikkeling en uitvoering

Een van de doelen in het Groenplan is invulling geven aan de wensen van burgers via interactieve planprocessen over de aanleg en beheer van het openbaar groen. Ook bij het ontwikkelen van het groenbeleid zelf zijn inwoners betrokken. Dat leverde per kern een lijstje wensen op. Deze wensen zijn bij de gemeente bekend en worden indien mogelijk in projecten meegenomen. Bij nieuwe projecten wordt altijd gekeken welke wensen er meegenomen kunnen worden.

Daarnaast worden inwoners betrokken bij planvorming van herinrichting en worden bij ieder project op bewonersavonden wensen geïnventariseerd. In de uitvoering is er geen sprake van bewonersbetrokkenheid, in de zin dat bewoners structureel meehelpt met het onderhouden van de openbare ruimte of dat er gebruik wordt gemaakt van concepten als 'zelfbeheer', waarbij inwoners zelf de (financiële) ruimte krijgen om het openbare groen te beheren. Er zijn geen discussies gevoerd over de optie om burgers een rol te laten spelen in het groenbeheer op basis van vrijwilligheid.

De gemeente gebruikt het meldpunt als instrument om zicht te houden op (on)tevredenheid van bewoners over de kwaliteit van de groenvoorziening. Dit instrument geeft echter geen structureel beeld van de bewonerstevredenheid

Risico op lange termijn

De rekenkamercommissie concludeert dat er een risico bestaat voor de lange termijn. Omdat het budget voor de kwaliteitsimpuls niet beschikbaar is gesteld is de kans groot dat het bestaande niveau niet op peil kan worden gehouden met het reguliere budget. Dit risico is in 2009 ook geschetst in het raadsvoorstel bij het Groenplan: "Bij het niet inzetten van een grote investering in het openbaar groen zal de neerwaartse spiraal niet worden omgebogen. De kwaliteit zal achteruit gaan met als gevolg dat de kosten die gemoeid zijn met het ophalen van de kwaliteit naar een basisniveau fors zullen stijgen." De raad reserveert jaarlijks incidentele bedragen voor een groenimpuls, een bedrag dat veel kleiner is dan de benodigde gelden voor realisatie van het Groenplan. Daarin schuilt een risico. Daarnaast zal het aanbestedingsvoordeel bij wegen- en rioleringsprojecten in de toekomst weer kleiner worden, wanneer de economie aantrekt en kan dit in mindere mate ingezet worden voor opwaardering van het groen in die projecten.

2.3 / Aanbevelingen

- 1 De rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan om een afweging te maken tussen ambities en beschikbare middelen. De twee basisvarianten daarbij zijn:
 - / de ambities aanpassen aan de huidige beschikbare middelen;
 - / de huidige middelen aanpassen aan de ambities.

- 2 De rekenkamercommissie beveelt aan om de (aangepaste) ambities te vertalen naar een beheerplan. Wanneer ambities (deels) gehandhaafd blijven stel dan minstens een beheerplan op (deel III Groenplan: 'Kwaliteitsplan'), gericht op uitvoering, met speerpunten of prioriteiten voor de uitvoering van het groenbeheer (bijvoorbeeld voor een type gebied (kernen, centra) of een of meerdere projecten). Juist het kwaliteitsplan kan er voor zorgen dat er nog efficiënter wordt gewerkt. Op deze manier stelt de raad kaders over wat minimaal wenselijk is voor de incidentele of structurele gelden, zodat duidelijk is wat wel en wat niet gebeurt. De ambtelijke organisatie geeft aan dat het Kwaliteitsplan bedoeld is om normen voor de kwaliteit van onderhoud vast te leggen. Het is volgens de rekenkamercommissie wenselijk dat deel III er alsnog komt. Leg daarin een (beknopt en) realistisch uitvoeringsplan vast. Bij het vastleggen van ambities of enkele prioriteiten waarop gefocust moet worden, moet de raad volgens de rekenkamercommissie het volgende aandachtspunt meenemen:
 - / Het vaststellen van een kwaliteitsniveau betekent dat er monitoring moet plaatsvinden. Ten aanzien van de externe aannemers en ook de sociale werkvoorziening maakt de ambtelijke organisatie nu concretere afspraken over resultaat en voeren gemeentelijke toezichthouders controles uit. De organisatie is voornemens om ook de werkwijze voor de eigen buitendienst vast te leggen en te gaan sturen op basis van normen. Concrete stappen zijn er echter nog niet gezet. Monitoring (eventueel in eigen beheer) kan hierbij helpen.
- 3 De rekenkamercommissie beveelt de raad aan het college opdracht te geven om ook binnen het reguliere onderhoud te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om (nog) efficiënter te werken waardoor er kansen ontstaan voor de kwaliteitsimpuls en de raad hierin inzicht te bieden. Voor de kwaliteitsimpuls is bekend welke middelen per jaar nodig zijn om deze te realiseren. De rekenkamercommissie constateert dat er noch door de gemeenteraad, noch door het college naar alternatieven is gezocht. De koppeling tussen de middelen die nodig zijn voor de kwaliteitsimpuls (€ 366.000) en de middelen voor het reguliere onderhoud (circa € 1,3 miljoen in 2012) zou eraan kunnen bijdragen dat er meer mogelijkheden en kansen ontstaan om de kwaliteitsimpuls toch (ten dele) te realiseren. Ook al wordt er al een groter beroep gedaan op het bestaande budget, het loont om de opbouw van het budget te heroverwegen en inzicht te bieden in de huidige bestedingen. Een kostenreductie van circa 20% op het reguliere onderhoud is voldoende om de benodigde middelen voor de kwaliteitsimpuls vrij te spelen.
- 4 De rekenkamercommissie beveelt ten slotte aan de raad aan om het college opdracht te geven na te gaan hoe de inzet van inwoners beter benut kan worden. In navolging van het motto 'Steenbergs groen - samen doen!' kunnen inwoners nog intensiever betrokken te worden, met name ook bij beheer en uitvoering. Daar ligt nog een kans volgens de rekenkamercommissie. Zeker bij een beperkt budget is het extra zinvol om als gemeente een beroep te doen op eigen initiatief en de medeverantwoordelijkheid van inwoners, zoals ook in het Groenplan is opgenomen. Burgerinzet benutten, binnen de context van onvoldoende beschikbare middelen, kan een belangrijk aandeel zijn in het realiseren van de kwaliteitsimpuls.

3 Reactie college van B&W

Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid die u ons biedt om een reactie te geven op het conceptrapport Groenbeleid. Allereerst de complimenten voor de transparante aanpak bij het opstellen van dit rapport. Het zal u niet verbazen dat in algemene zin de conclusies en aanbevelingen die in het rapport genoemd worden voor ons niet als een verrassing komen. Onze reactie beperken we dan ook tot de volgende hoofdzaken:

U doet de aanbeveling om de (aangepaste) ambities te vertalen naar een realistisch kwaliteitsplan en de uitvoering hiervan te monitoren. Zoals aangegeven maken wij met het werkvoorzieningschap al een kwaliteitsslag die we door willen zetten naar de eigen organisatie. Er vindt uitgebreid monitoring plaats en op basis van deze ervaringen in het veld vindt bijsturing plaats. Een pragmatische aanpak die in lijn is met de opmerking van de raad bij de vaststelling van het groenplan dat ze geen papieren tijgers meer wenst maar dat de schop in de grond moet. Ons inziens werkt het niet om één kern kwalitatief op te waarderen. Dit roept reacties op bij de vertegenwoordigers van de andere kernen. Wij streven er dan ook naar om bij alle kernen een gelijkwaardige kwaliteit te bereiken

U doet de aanbeveling om binnen de bestaande budgetten te zoeken naar efficiëntere werkwijzen waarmee dan budget vrij zou kunnen komen voor de kwaliteitsimpuls. Ons inziens is dat niet realistisch. Op pagina 1, voetnoot 3 wordt al toegelicht dat met het budget regulier groenonderhoud meer gedaan wordt dan alleen maar groenonderhoud. Vanaf 2010 is het zoeken naar een efficiëntere werkwijze een continu proces. Met de beschikbare middelen zijn efficiëncyslagen gemaakt en is kwaliteitsverbetering bereikt. We noemen daarbij een inhaalslag op het bomenonderhoud, uitwisseling van werkzaamheden met de WVS waardoor efficiënter gewerkt wordt, efficiëntere indeling van maairoutes. Dit jaar vind specifiek een inhaalslag plaats op de inboet. Verder wordt vanaf 2010 ook de uitbreiding van het areaal met de huidige capaciteit gedaan dus meer doen met dezelfde middelen. Ook zijn in de afgelopen jaren mensen met gezondheidsproblemen met aangepast werk ingezet in het groen.

U doet de aanbeveling om na te gaan hoe de inzet van inwoners beter benut kan worden. Bij de behandeling van de perspectiefnota 2013 is dit onderwerp uitgebreid aan bod geweest. Door het college is toegezegd dat er in 2014 proefprojecten gedraaid worden waarbij burgers worden gestimuleerd voor het medebeheren van de openbare ruimte. Overigens is het algemeen in de lande bekend dat dit soort processen energieverslindend zijn en dat er eerst veel ambtelijke capaciteit ingezet dient te worden voordat er rendement uit gehaald wordt. Wij zullen echter in 2014 voortvarend met de proefprojecten aan de slag gaan.

Wij zijn blij met uw aanbevelingen en zullen, zoals wij hierboven al hebben aangegeven uw suggesties meenemen in het bedrijfsvoeringproces.

4 Nawoord rekenkamercommissie

In zijn reactie van 11 september 2013 deelt het college mee dat *'in algemene zin de conclusies en aanbevelingen die in het rapport genoemd worden voor ons niet als een verrassing komen'*.

Het college schrijft echter niet dat het de conclusies en aanbevelingen onderschrijft.

Hieronder gaat de rekenkamer in op de reactie van het college met betrekking tot de door de RKC gedane vier aanbevelingen:

1. Kiezen uit twee basisvarianten, nl
 - de ambities aanpassen aan de huidige beschikbare middelen, of
 - de huidige middelen aanpassen aan de ambities.

Hierover laat het college zich niet uit en (ook) de RKC is van mening dat hier een principiële keuze voor de raad ligt.

2. De (aangepaste) ambities vertalen naar een beheerplan (deel III Groenplan: Kwaliteitsplan). Na het vaststellen van het kwaliteitsniveau dient monitoring plaats te vinden.

Het college geeft aan dat er (inderdaad) monitoring plaatsvindt na het doorvoeren van een kwaliteitsslag met het werkvoorzieningschap.

Inderdaad is dit een goede stap, maar slechts een gedeelte van het verhaal.

3. Ook binnen het reguliere onderhoud onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om (nog) efficiënter te werken, (...) waarbij een kostenreductie van circa 20% voldoende is om de benodigde middelen voor de kwaliteitsimpuls vrij te spelen.

Het college geeft aan dat dit niet realistisch is. Indien deze mogelijkheid inderdaad (uitputtend) is onderzocht en dit geen extra bezuiniging oplevert resteert alleen extra kredietvotering door de raad.

4. Nagaan hoe de inzet van bewoners beter benut kan worden, door middel van eigen initiatief en medeverantwoordelijkheid voor de openbare ruimte.

Het college geeft aan, dat er in 2014 proefprojecten gedraaid zullen worden, waarbij burgers gestimuleerd worden de openbare ruimte mede te beheren, hoewel het college vreest dat hiervoor (eerst) veel ambtelijk energie en inzet geleverd moeten worden.

De Rekenkamer juicht dit initiatief toe.

De rekenkamercommissie dankt het college voor de geuite waardering en de reactie en beveelt het rapport integraal aan bij uw raad, inclusief de hierbij door het college gemaakte opmerkingen.

Steenbergen, 20 september 2013.

Q.G.J. de Boer
lid en secretaris a.i.

Drs. S. Verheij
voorzitter

Nota van bevindingen

1 Ontwikkeling en kwaliteit Groenbeleid

Dit hoofdstuk gaat over kaderstelling en de totstandkoming van de kaders over een kwaliteitsimpuls aan het openbaar groen, de kwaliteit van het groenbeleid en de betrokkenheid van burgers bij de totstandkoming van het beleid. Het hoofdstuk begint met een beschrijving van het geldende beleidskader. Daarna gaat de rekenkamercommissie in op de betrokkenheid van inwoners bij de beleidsontwikkeling en de beraadslaging in de gemeenteraad over het plan en de financiële kaders die de raad meegeeft. Hiermee legt dit hoofdstuk de basis voor de beantwoording van deelvraag 1 en 2. Die luiden:

- 1 Wat is de kwaliteit van het groenbeleid van de gemeente Steenbergen?
- 2 Op welke wijze zijn burgers betrokken bij de totstandkoming van dit groenbeleid?

1.1 / Aanleiding

Al in 2006 ligt er een probleemschets rondom het openbaar groen in de gemeente Steenbergen. Dit blijkt onder andere uit een bestuursopdracht⁶, die door het college is goedgekeurd op 4 juli 2006. In deze opdracht analyseert het college dat de kwaliteit van het groen in Steenbergen te wensen overlaat en dat er een groenbeleidsplan moet worden opgesteld. Deze opdracht vormt de aanzet voor het groenbeleid. De probleemschets komt in alle documenten van de planning-en-controlcyclus na 2006 terug.

In 2007 is door de afdeling Realisatie & Beheer een concept Groenvisie in het college gebracht. Doel was om een kader te schetsen waarbinnen de ontwikkeling, het behoud en het beheer van groen kan worden uitgewerkt. Dit plan is in de commissie Grondgebied en Economische Zaken behandeld en niet besluitrijp geacht omdat het te weinig herkenbare elementen van de gemeente Steenbergen bevatte.⁷ Het college heeft dit voorstel in 2007 als basis heeft beoordeeld om te komen tot de uiteindelijke visie (in 2009) en dat dit ook als zodanig aan de raad is gecommuniceerd. In een raadsvoorstel van 25 juni 2009 is aangegeven dat de commissie een 'papierene tijger' onwenselijk vindt, 'de schop moet in de grond'. Alleen de uitwerking en uitvoering van een aantal projecten is niet voldoende om de kwaliteit te verhogen, de achterstand in het openbaar groen is daarvoor te groot. Het groene raamwerk heeft tijd nodig om te groeien, om een eenheid te gaan vormen en dan is het noodzakelijk te weten waar men het beste kan gaan beginnen en hoe om te gaan met de ontwikkelingen in de omgeving, staat in het raadsvoorstel.⁸

Hoewel de gemeente al in 2006 start met het geven van invulling aan een groenbeleidsplan, wordt pas in juni 2009 een Groenplan behandeld in de raad. Dat bestaat uit 'deel I, de Visie en deel II, het Structuurplan'. Dit Groenplan vormt het beleidskader voor het groenbeleid in de gemeente Steenbergen.

⁶ Bestuursopdracht Groenbeleidsplan, 4 juli 2006.

⁷ Brief aan de dorpsraden, 12 juni 2008, R&B/WvB/FJ.

⁸ Raadsvoorstel en besluit, 25 juni 2009.

1.2 / Groenplan Steenbergen (2009)

Hoofdpijnen van het groenbeleid

Het Groenplan omvat een Visie (deel I), een Structuurplan (deel II) en voorgenomen is ook een Kwaliteitsplan (deel III) op te stellen. Deze drie delen vormen samen het groenbeleid van de gemeente. Schematisch weergegeven ziet de samenhang in het beleid er als volgt uit:



In het Groenplan is een probleemanalyse opgenomen van de conditie van de huidige groenvoorzieningen. Op basis van de landelijke kwaliteitsstandaard volgens CROW⁹ heeft 20% tot 40% van het Steenbergens groen het laagste kwaliteitsniveau, dat wordt getypeerd als 'te slecht'. Het Groenplan is de uitwerking van het collegeprogramma, waarin groen als speerpunt is opgenomen.¹⁰ Het opwaarderen van het groen is een van de elementen die de openbare ruimte kan helpen verbeteren.

Het Groenplan wil zich met nadruk ook richten op de *uitvoering* van het groenbeleid en heet daarom bewust geen *groenbeleidsplan*. Het Groenplan gaat niet alleen over ontwikkeling van nieuw groen, maar ook over het realiseren van een kwaliteitsimpuls en opwaardering van het groen in zijn algemeenheid via het reguliere onderhoud en de middelen die daarvoor nodig zijn. In het raadsvoorstel bij het plan stelt het college voor kwaliteitsniveau B¹¹ vast te stellen als ambitieniveau voor het openbaar groen, zowel voor de aanleg van nieuwe groenvoorzieningen als voor het regulier onderhoud (zie paragraaf 1.5). Op basis daarvan zijn bedragen berekend die benodigd zijn voor de opwaardering¹²

De doelstelling van het Groenplan is om de ambities voor de periode 2010-2020 vast te leggen en uit te werken. Uiteindelijk dient het tot:

- / Kaderstelling (= hoe gaan we om met groen)
- / Renovatie (= realiseren kwaliteit)
- / Doelmatig beheer (= behoud kwaliteit)
- / Effectieve bescherming (= borging kwaliteit)

⁹ Stichting CROW is het nationaal kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte en ontwikkelde een veelgebruikte systematiek voor beheer van de openbare ruimte.

¹⁰ Groenplan, deelplan 1 Visie, p. 5.

¹¹ Op basis van landelijke CROW normering gaat het om een kwaliteitsniveau A (goed), B (voldoende) en C (matig)

¹² Raadsvoorstel en besluit 25 juni 2009, p. 3-4.

Het Groenplan heeft betrekking op groene gebieden en zones die binnen de bebouwde kom liggen en waarvan de grond in het bezit is van de gemeente. Het beleid ten aanzien van groenelementen buiten de bebouwde kom dient in het kader van een Landschapsontwikkelingsplan (LOP) te worden uitgewerkt.¹³

Het Groenplan bestaat zoals reeds gemeld uit drie onderdelen: de Visie, het Structuurplan en het Kwaliteitsplan. Hieronder gaat de rekenkamercommissie in op de specifieke kenmerken van ieder deel.

Visie: doelstellingen en ambities

In deel I 'Visie' zijn verschillende doelstellingen en ambities opgenomen ten aanzien van het openbaar groen in de gemeente. Deze zijn gekoppeld aan één van de volgende 4 motto's:

- 1 Groen hoort bij Steenbergen
- 2 Steenbergen bewust groen
- 3 Steenbergs groen – praktisch en mooi!
- 4 Steenbergs groen – samen doen!

In het Groenplan gaat het per motto om de volgende doelstellingen:

1. Steenbergen wil genoeg groen voor iedereen en streeft naar veelzijdig gebruik van dat groen;
 - a. De hoeveelheid en soort groen passen bij het karakter van een landelijke gemeente.
 - b. Groen biedt ruimte aan meerdere functies: wandelen, rusten, sporten, ontmoeten, festiviteiten, spelen, natuur enz.
 - c. De combinatie van water en groen biedt geweldige kansen.
2. Gemeente en burgers bepalen samen hoe het groen eruit ziet;
 - a. Wij werken met een raamwerk van duurzaam groen, de hoofdstructuur.
 - b. Binnen het raamwerk ligt het wijkgroen.
 - c. Wij bepalen het groen samen met burgers.
 - d. Het totaalplaatje moet een eenheid vormen.
3. Groen moet er aantrekkelijk uit zien en mag gebruikt worden;
 - a. Groen moet mooier en aantrekkelijker.
 - b. Groen moet passen bij de mensen.
 - c. Groen moet het karakter van een kern ondersteunen.
 - d. Groen moet kwaliteit hebben.
 - e. Aanleg en beheer moeten aansluiten bij gewenst gebruik en beeld.
4. Gemeente en burgers doen het samen
 - a. De gemeente regisseert, voert uit en beheert.
 - b. De burgers sturen mee aan groen.
 - c. De gemeente voert een open en (inter)actieve communicatie over groen.
 - d. Iedereen voelt zich betrokken en verantwoordelijk.

¹³ Dit onderzoek gaat over het Groenplan en laat het LOP buiten beschouwing.

Van deze doelstellingen en ambities is een uitwerking gemaakt. Deze uitwerkingen vormen een kleuring of uitleg van de doelstellingen en ambities. In sommige gevallen gaat het om scherp gedefinieerde doelstellingen, maar niet in alle gevallen zijn deze helder uitgewerkt. Het navolgende kader bevat vier voorbeelden van uitwerkingen op basis van de vier motto's. Daaruit blijkt dat de uitwerking nog niet altijd duidelijk weergeeft op welke wijze het doel bereikt gaat worden.

1. Uitwerking Groen hoort bij Steenbergen

De kernen worden ingepast in het landschap door dorpsranden op een passende wijze aan te kleden met groen.

2. Uitwerking Steenbergen bewust Groen

Binnen de hoofdgroenstructuur liggen de wijkgroenstructuren. Deze komen met name in de woonstraten voor en zijn voor de burgers het meest belangrijk. De invulling van die structuur wordt daarom samen met de burgers bepaald, binnen kaders die de gemeente stelt. Burgers kleuren als het ware een kleurplaat in met kleuren die de gemeente hen aanreikt.

3. Uitwerking Steenbergs groen – praktisch en mooi!

De beeldkwaliteit (resultaat van ontwerp en beheerintensiteit) wordt afgestemd op de functie en de locatie van het groenelement. Dit kan betekenen dat plaatselijk ook een lager of juist hoger beheerniveau wordt gehanteerd. De inzet van middelen en mankracht sluit hiermee beter aan op het doel dat men zich in het Structuurplan heeft gesteld.

4. Uitwerking Steenbergs groen – samen doen!

De gemeente communiceert structureel en helder over groen, zodat burgers weten wat ze van de gemeente kunnen verwachten. Daarnaast profileert de gemeente zich daarmee als een proactieve en deskundige instelling.

Structuurplan: het groen in beeld

Het Structuurplan geeft invulling aan de kaders uit de Groenvisie en gaat over het aangezicht en de karakteristieken per kern of wijk, functies van het groen en de nodige omvormingen. Het Structuurplan is tot stand gekomen door de inbreng van bewoners op inloopavonden per kern of wijk. Om dit proces te sturen is gewerkt met thema's waarbij elk thema staat voor een eigen karakteristiek (beeldkwaliteit) en functionaliteit van het openbare groen, zoals 'visitekaartje', 'blikvangers' en 'bloemrijke plekken'. Het gaat om de volgende thema's:

- / Groene structuren
- / Groene parels
- / Kleur en fleur
- / Groene spetters
- / Groen doen
- / Schoon en netjes
- / Bloemetjes en bijtjes

Bewoners hebben uiteindelijk gekozen welk thema zij op een plek willen inzetten, via het intekenen van plattegronden. De gemeente lichtte de thema's toe aan de hand van foto's. Daarnaast zijn tijdens de avonden alle wensen van burgers ten aanzien van de groenvoorzieningen geïnventariseerd.

In het Structuurplan is een onderverdeling gemaakt in de volgende gebieden.

- / Steenbergen Noord
- / Steenbergen Centrum
- / Steenbergen Zuid
- / Dinteloord
- / Nieuw-Vossemeer
- / Kruisland
- / Welberg
- / De Heen

Kwaliteitsplan: uitvoering en beheerplan

Het derde deel van het Groenplan zou bestaan uit het Kwaliteitsplan. In de praktijk is tot op het moment van dit onderzoek nog geen Kwaliteitsplan tot stand gekomen. Het Kwaliteitsplan, met onder andere een uitvoeringsplan voor het beheer op basis van een kwaliteitsniveau, ontbreekt nog. Het document komt herhaaldelijk in de jaarstukken van de gemeente aan de orde (2009 tot 2012). De raad wordt meegedeeld dat gestart wordt met het opstellen van dit deel, maar gedurende de jaren wordt dit steeds uitgesteld. Daarmee is het Groenplan nog niet vertaald naar een uitvoeringsdocument met beheermaatregelen en kosten. Geïnterviewden geven aan dat nog niet gestart is met dit plan en dat het Kwaliteitsplan niet meer zal worden opgesteld zoals aanvankelijk de bedoeling was, vanwege een beperkt budget (zie ook 1.4). Vastleggen van de werkwijze van sturing op het eigen groenbeheer is nog wel steeds het voornemen (zie ook hoofdstuk 2).

1.3 / Betrokkenheid bewoners bij totstandkoming groenbeleid

Een belangrijk onderdeel in de ontwikkeling van de openbare ruimte is de burgerbetrokkenheid, zo staat in het raadsvoorstel bij het Groenplan. Een specifieke procesbeschrijving, waarin de werkwijze is opgenomen voor het verkrijgen en verwerken van input hiervoor, is niet aanwezig. Er bestaat inmiddels wel een algemene checklist voor de uitvoering van projecten binnen de gebiedsgerichte aanpak, waarop de haal- en brengsessies met bewoners als vaste onderdelen vermeld staan.¹⁴ In het raadsvoorstel bij het Groenplan staat wel een toelichting op het gevolgde interactieve traject. Van de Visie (deel I) is ongeveer 10% van burgers en dorpsraden afkomstig, volgens het college. De visie is als geheel voorgelegd aan de wijkverenigingen, dorpsraden en de stichting Sirene. Met name het tweede deel, het Structuurplan, is voor 90% door de bewoners ingevuld.¹⁵

Om het Structuurplan te vormen, zijn in het najaar van 2008 in verschillende kernen en wijken informatieavonden gehouden.¹⁶ Tijdens deze avonden hebben bewoners wensen geuit en is met hen de structuurkaart verder ingevuld, de structuurkaart vormt de basis voor het volledige Structuurplan (zie ook paragraaf 1.2 over het Structuurplan). De bezoekersaantallen variëren van 5-20 burgers (inclusief vertegenwoordiging van dorpsraden). Uit de interviews blijkt dat de wensen deels betrekking hebben op de aangereikte thema's en deels op zichzelf staan, zoals bijvoorbeeld het verfraaien van entrees en het

¹⁴ De rekenkamercommissie ontving bij de ambtelijke reactie een voorbeeld van een checklist voor de uitvoering van het project Lijsterbeslaan, gedateerd op 20 april 2011.

¹⁵ Groenplan, deelplan 1; Visie, pp. 11

¹⁶ Uitnodiging voor acht informatieavonden voor het invullen van de structuurkaart met bewoners.

'groener maken' van een bepaalde straat. De wensen zijn ingeschaald in klein, middelgroot of groot project en soms is daarbij aangegeven met welke werkzaamheden de uitvoering kan worden gecombineerd. In het Structuurplan is per wens bijgehouden wie het heeft aangereikt (dorpsvereniging of bewoner) en wat de reactie van de gemeente is. Betrokkenen geven aan dat deze wensenlijst wordt benut bij voldoende projecten of werkzaamheden, maar dat er verder niet structureel uitvoering aan wordt gegeven, vanwege het beperkte budget.

Voorafgaand aan het traject voor het Groenplan zijn burgers in 2006 en in 2008 in de vorm van een schriftelijke enquête bevestigd. De ambtelijke organisatie heeft ook een vergelijking gemaakt van de uitkomsten uit deze beide jaren. Deze vergelijking laat zien dat de beoordeling van het groen in beide jaren niet substantieel van elkaar verschilt. De strekking in het algemeen is dat er voldoende openbaar groen aanwezig is volgens de respondenten. Verder valt op dat van de inwoners van alle kernen zowel in 2006 als 2008 het merendeel aangeeft dat het groenonderhoud beter kan en frequenter zou mogen plaatsvinden.¹⁷

Uit de informatie rondom de bewonersavonden blijkt dat destijds gecommuniceerd is wat de gemeente met de door bewoners aangereikte wensen doet: een deel kan worden uitgevoerd als onderdeel van de basiskwaliteit, een deel als apart groenproject en een deel wordt ondergebracht bij andere disciplines.

1.4 / Betrokkenheid raad bij totstandkoming groenbeleid

Op 25 juni 2009 neemt de raad een besluit over het Groenplan. Het besluit heeft betrekking op de Visie (deel I) en het Structuurplan (deel II). Tijdens deze vergadering is een amendement¹⁸ aangenomen waarmee de raad aangeeft zijn goedkeuring te geven aan het inhoudelijke plan met de voorwaarde dat het financiële gedeelte ter goedkeuring meegenomen wordt in de begrotingsbespreking voor 2010. Het college adviseert in het voorstel om jaarlijks het benodigde bedrag van € 252.000 euro beschikbaar te stellen. Maar ook is opgenomen dat al bij de perspectiefnota was voorgesteld om bij de voorbereiding van de begroting verder te spreken. In verband met afweging van de prioriteiten en de financiële situatie stelt de raad in de begrotingsvergadering van 12 november 2009 geen budget beschikbaar voor de uitvoering van het Groenplan Steenberg 2009. Dit houdt in dat er voorlopig geen uitvoering kan worden gegeven aan het voorstel om jaarlijks een uitvoeringsprogramma Groen op te stellen en uit te voeren. De aanzet tot verbetering van de kwaliteit van het groen kan voorlopig niet gemaakt worden.¹⁹ Feitelijk stelt de raad dus wel het beleid vast, maar geeft geen budget voor de uitvoering. Betrokkenen geven aan dat het voornemen van de raad was om de in de toekomst vrij te komen middelen uit de ontwikkeling van het AFC Dinteloord (Agro-Food cluster) op termijn in te zetten voor een kwaliteitsimpuls aan het groen op basis van het Groenplan. Op dit moment zijn die middelen echter nog niet beschikbaar, en stelt de raad ook geen andere middelen beschikbaar gesteld voor een kwaliteitsimpuls aan het groen. Wel is in de afgelopen jaren door de raad op ad hoc basis jaarlijks € 50.000 extra beschikbaar gesteld voor uitvoering van de groenimpuls.

In het raadsvoorstel bij het Groenplan is een toelichting gegeven op de gemaakte keuze voor een kwaliteitsniveau. Het benodigde bedrag is daarop gebaseerd. Dit kwaliteitsniveau is vastgesteld op een basisniveau (kwaliteit B, voldoende).²⁰ In het raadsvoorstel is onderbouwd aangegeven waarom een kwaliteitsniveau B wenselijk is en niet een niveau A (goed), of een niveau C (matig). Over niveau A wordt geconstateerd dat de kosten voor dit niveau extreem hoog zijn en de werkzaamheden omvattender zijn dan de huidige formatie aan kan. Niveau C is eveneens een onwenselijk niveau, want dan verkeert een

¹⁷ Vergelijking enquête uitkomsten 2006-2008.

¹⁸ Amendement Groenplan Steenberg, PvdA, VVD en GB/DLP, 25 juni 2009.

¹⁹ Brief aan de dorpsraad van Nieuw-Vossemeer van de afdeling R&B, 22 december 2009.

²⁰ Raadsvoorstel en besluit 25 juni 2009, p. 4.

groenvak feitelijk in een aftakelingsfase en glijdt snel af naar een nog lager niveau. Voor de raad is daarmee inzichtelijk waarom hij voor niveau B kiest en wat de financiële consequenties daarbij zijn. Ook wordt de raad gewezen op het risico dat bij het uitblijven van een grote investering in het openbaar groen (kwaliteitsimpuls) de neerwaartse spiraal niet zal worden omgebogen. "De kwaliteit zal achteruit gaan, met als gevolg dat de kosten die gemoed zijn met het ophalen van de kwaliteit naar een basisniveau fors zullen stijgen."²¹

Naast het kwaliteitsniveau wordt de raad in het voorstel ook geïnformeerd over een zogenaamde 'pluskwaliteit', een drietal thema's opgeleverd die het niveau overstijgen en gekwalificeerd kunnen worden als pluskwaliteit. De pluskwaliteiten zijn vooral van belang voor de esthetische, ecologische en cultuurhistorische kwaliteit. Dit zijn de thema's 'Hoofdstructuren', 'Groene parels' en 'Groene spetters'. Deze thema's vallen qua kosten hoger uit dan andere thema's.²²

1.5 / Additionele middelen voor het groenbeleid

Leidend in de bespreking van de beschikbare middelen voor groenbeheer is het besluit van de raad om geen structureel budget beschikbaar te stellen voor de uitvoering van het nieuwe Groenplan. Dat betekent dus feitelijk dat het vastgestelde beleid niet kan worden uitgevoerd, in ieder geval voor zover dit een nieuwe investering vraagt die nodig zijn voor de impuls. Voor het basale reguliere onderhoud is in de begroting wel voorzien, maar ook daarvoor geldt volgens betrokkenen dat aan de vervangingsvraag en structurele opwaardering niet kan worden voldaan. Daarvan wordt in de jaarverslagen binnen het totale programma Openbaar groen en overige openbare ruimten melding gemaakt. In hoofdstuk 2 'Uitvoering groenbeleid' wordt daar verder op ingegaan. Hieronder gaat de rekenkamercommissie in op het bespreken van de middelen in het kader van het Groenplan.

Budgetten

Voor de uitvoering van het Groenplan zijn geen structurele middelen beschikbaar gesteld. In het voorgestelde raadsbesluit van 25 juni 2009 zijn de kosten voor de beleidsambities uitgewerkt. De budgetten hebben betrekking op het uitvoeren van het Groenplan, uitgezonderd de kosten voor het aanpakken van grotere groenzones zoals parken.

In het raadsvoorstel wordt voorgesteld om een aantal huidige budgetten op te nemen in een nieuw op te stellen fonds 'opwaardering Openbare Ruimte'. Bestaande budgetten zijn:

- / Kwaliteitsimpuls Groen: jaarlijks € 50.000 (€ 30.000, vrij in te zetten, € 20.000 gelabeld voor Hanging Baskets (thema Kleur en Fleur).
- / Aanvullende voorzieningen wegenbeheer € 30.000, dit bedrag was tot en met 2013 opgenomen in de meerjarenbegroting voor het aanpassen van het groen bij wegrenovaties.²³
- / 1 manjaar R&B/OB: Uitgangspunt bij het wegenbeheer en de groenrenovatie is dat bij reconstructie in eerste instantie minder beheerwerk uitgevoerd behoeft te worden. Hierdoor komen deze uren/kosten beschikbaar voor de inhaalslag. $1400 * € 40 = € 56.000$.

Het gaat dus in 2009 om totaal € 116.000 aan beschikbaar en in te zetten budget in de vorm van mankracht of middelen. Het raadsvoorstel laat zien dat er € 366.000 euro nodig is op basis van het gekozen

²¹ Raadsvoorstel en besluit 25 juni 2009, p. 7.

²² Raadsvoorstel en besluit 25 juni 2009, pg. 5.

²³ Uit de ambtelijke reactie blijkt dat deze post met ingang van 2014 is wegbezuinigd.

basisniveau en de spreidingsperiode van 15 jaar. Dat betekent dat er jaarlijks 2,5 ton extra nodig is om de opwaardering van het openbaar groen te bewerkstelligen.²⁴

Benodigd budget per jaar (gekozen niveau en spreiding) (Uitgaande van niveau B en 15 jaar spreiding)	€ 366.000
Beschikbaar budget	€ 116.000
Benodigd jaarlijks aanvullende budget	€ 250.000
Benodigd jaarlijks plusthema's € 2.000	€ 252.000

De totale kosten van het groenbeheer inclusief de opwaardering van de kwaliteit (uitvoering Groenplan) bedragen € 366.000 per jaar voor de komende 15 jaar. Echter, het reeds beschikbare budget uit 2009 staat onder druk. Zo is de post aanvullend wegbeheer met ingang van 2014 wegbezuinigd en besluit de raad tot nu toe jaarlijks over de inzet van € 50.000 euro incidenteel. Het jaarlijks benodigde aanvullende budget is dus alleen maar toegenomen. Bovendien betekent een lagere investering dat het op de lange termijn nog meer zal kosten om het niveau op te waardenen.

Er zijn drie (incidentele) typen gelden beschikbaar. In de eerste plaats is vanaf 2010 jaarlijks slechts € 50.000 beschikbaar gesteld. In 2010 en 2011 waren deze middelen structureel, in 2012 en 2013 zijn deze middelen incidenteel toegekend. Hiermee kan het groenbeleid niet worden uitgevoerd. Bij de jaarlijkse begrotingsbehandeling komt de budgettering van de uitvoering van het Groenplan ter sprake en wordt bekeken of het mogelijk is om nog middelen vrij te maken.

In de tweede plaats blijkt uit de interviews dat met de raad afgesproken is om de aanbestedingswinst bij weg-/rioleringsprojecten ten gunste te laten vallen van het opwaarderen van groen.²⁵ Dat is echter wel een kortetermijnoplossing. Alleen de meevallers zijn nu inzetbaar. Maar dit betekent ook dat deze middelen niet terugvloeien in de fondsen, zodat er geen buffer ontstaat voor wanneer er tegenvallers komen in de aanbesteding. Bij tegenvallers is 'meeliften' niet langer mogelijk. Wanneer de economische crisis ten einde is, zullen aanbestedingsvoordelen weer kleiner worden, omdat ondernemers dan minder stunten met hun prijzen.

In de derde plaats is er op dit moment ook geld beschikbaar (€ 35.000) uit het fonds Bijdrage Ruimtelijke ontwikkeling²⁶ dat wordt gevoed door bouwprojecten. Geïnterviewden geven aan dat de pot nu eigenlijk opgemaakt wordt, omdat de investeringen in de bouw terug lopen en daarmee de inleg van het fonds ook. Dit geld is dus in de toekomst niet meer structureel.

De raad heeft echter besloten de gevraagde middelen niet beschikbaar te stellen. Dit in de wetenschap dat de middelen die voor de uitvoering van het Groenplan beschikbaar worden gesteld hiermee ontoereikend zijn om de ambities ook daadwerkelijk uit te voeren en te realiseren. Betrokkenen verwachten niet dat hier op termijn verandering in komt. Hoewel de raad het naar de mening van betrokkenen ook vervelend vindt dat het geld er niet is, zullen door verdere bezuinigingen de benodigde middelen alleen maar verder onder druk komen te staan.

Het niet beschikbaar stellen van budget voor de groenimpuls heeft bij raad en/of college niet geleid tot een zoektocht naar middelen binnen het bestaande budget. De rekenkamercommissie constateert dat er niet is

²⁴ Raadsvoorstel en besluit 25 juni 2009, p. 6.

²⁵ De rekenkamercommissie constateert dat deze afspraak niet in een document is vastgelegd.

²⁶ De post Bijdrage ruimtelijke ontwikkeling betreft gelden voor bovenwijkse voorzieningen en bevat middelen uit het voormalig natuurfonds (vanuit de grondexploitatiewet).

gepoogd om binnen het totale budget van €1,3 miljoen euro gelden vrij te spelen voor de groenimpuls. (zie verder 2.3).

1.6 / Beoordeling

Norm	Beoordeling
<ul style="list-style-type: none"> / De doelstellingen zijn specifiek, meetbaar en realistisch geformuleerd / De doelstellingen zijn gekoppeld aan een visie van de gemeenteraad op de kwaliteit van groenvoorzieningen / Het groenbeleid benoemt een kwaliteitsniveau dat men wil realiseren/handhaven / Tussen verschillende beleidsdocumenten bestaat consistentie / Aan het beleid is een realistisch budget gekoppeld 	<p>Beperkt voldaan; de doelstellingen zijn niet altijd specifiek en meetbaar geformuleerd in de Groenvisie. Aan de andere kant is er wel een kwaliteitsniveau vastgesteld (niveau basis) dat specifiek en meetbaar is. Door het ontbreken van een koppeling tussen het beleid en de middelen zijn de doelstellingen echter niet realistisch geformuleerd.</p> <p>Voldaan; de gemeenteraad heeft het Groenplan (deel I en II) vastgesteld en geeft daarmee blijk van een visie op de kwaliteit van de groenvoorzieningen.</p> <p>Voldaan; de gemeenteraad heeft bij de Groenvisie een kwaliteitsniveau vastgesteld.</p> <p>Voldaan; in de opgestelde twee beleidsstukken (visie en structuurplan) en het jaarverslag aan de raad wordt op een consistente manier gesproken over het groenbeleid</p> <p>Niet voldaan; het budget voor de uitvoering van het beleid is niet realistisch en komt niet overeen met de berekende, benodigde middelen.</p>
<ul style="list-style-type: none"> / Tijdens de beleidsontwikkeling zijn taken en verantwoordelijkheden helder verdeeld / Burgers zijn betrokken bij de beleidsontwikkeling / De input van burgers is aantoonbaar verwerkt in de groenvisie 	<p>Beperkt voldaan; een procesbeschrijving van de beleidsontwikkeling van het Groenplan ontbreekt. De rekenkamercommissie mist vooral het vastleggen van het doel van en omgang met burgerinbreng.</p> <p>Voldaan; in het kader van het opstellen van het Structuurplan (deel II) zijn burgers expliciet betrokken op inloopavonden in iedere wijk.</p> <p>Voldaan; het Structuurplan bestaat uit een thematisch ingekleurde kaart die door bewoners zelf tot stand is gekomen. Tijdens de informatieavonden over het opstellen van het Structuurplan zijn ook overige wensen van bewoners, wijk- en dorpsraden geïnventariseerd.</p>

2 Uitvoeringspraktijk groenbeleid

Dit hoofdstuk gaat in op de uitvoering van het groenbeleid in Steenbergen. Het hoofdstuk gaat achtereenvolgens in op de doorvertaling van het beleidskader in een werkproces en afspraken met uitvoerders, de doelrealisatie en de betrokkenheid van inwoners bij de uitvoering van het groenbeleid. Hiermee legt dit hoofdstuk de basis voor de beantwoording van deelvraag 3 t/m 6. Die luiden:

- 3 In hoeverre zijn de doelen uit het groenbeleid adequaat vertaald in afspraken met uitvoerders?
- 4 In hoeverre weet de gemeente de doelen uit het groenbeleid in de praktijk te realiseren?
- 5 In hoeverre behaalt de gemeente deze doelen met inzet van zo weinig mogelijk middelen?
- 6 Op welke wijze zijn burgers betrokken bij de uitvoering van het groenbeleid?

In het eerste hoofdstuk is aan de orde gekomen dat deel I (Groenvisie) en deel II (Structuurplan) het beleidskader vormen waarbinnen het groenbeleid wordt vormgegeven. Omdat er geen middelen beschikbaar gesteld zijn voor de uitvoering, heeft de uitvoering van de kwaliteitsimpuls geen vorm gekregen. Deel III van het Groenplan (Kwaliteitsplan, onderhoudsplan) is nog niet opgesteld. Daarmee ontbreekt een vertaling van de beleidsvisie in een uitvoeringsplan. Omdat de idee achter de kwaliteitsimpuls wel naar voren komt in het reguliere onderhoud, beschrijft de rekenkamercommissie in dit hoofdstuk de werkwijze van het groenbeheer zoals zij die uit interviews heeft gedestilleerd.

2.1 / Organisatie groenbeheer

Uitvoering regulier groenbeheer

Het groenbeheer wordt uitgevoerd door gebiedsgerichte teams (buitendienst), die organisatorisch vallen onder de afdeling Realisatie en Beheer (R&B). Binnen de gebiedsgerichte teams zijn zowel groen (cultuurtechniek) als ook grijs (civieltechniek) ondergebracht. Er zijn drie teams die elk een deel van het gemeentelijke grondgebied voor hun rekening nemen. Er is één teamleider en de drie verschillende teams worden aangestuurd door een meewerkend voorman.

Werkwijze onderhoud

Uitvoering van het groenbeheer vindt plaats aan de hand van een basislijst voor het groenonderhoud, waarin de frequentie en planning van bepaalde werkzaamheden is opgenomen. In de praktijk is vooral de eigen ervaring, vakinhoudelijke kennis en de waarneming van de groenteams op locatie bepalend voor de werkzaamheden die worden uitgevoerd. De voorman bepaalt de werkzaamheden die worden uitgevoerd. Op basis van een onderhoudsplanning (er bestaat een algemene onderhoudsplanning voor afdeling Realisatie en Beheer) of intuïtief (bij de plantsoenen en groenvoorzieningen in de kernen) worden de werkzaamheden bepaald. De teams hebben zelf ook verantwoordelijkheid om werkzaamheden aan te dragen. Kleine werkzaamheden (scheef paaltje) voeren de teams gelijk uit als ze het waarnemen en op locatie zijn. Grotere zaken worden belegd bij de teamleider, zodat die deze kan oppakken en (extern) kan inplannen.

In de uitvoering van groenbeheer wordt afgestemd met de andere projecten van de afdeling Realisatie en Beheer (R&B). Als er rioleringswerkzaamheden of wegconstructies plaatsvinden, wordt gekeken of het groen daarin kan worden meegenomen. Het groenbeheer wordt dus afgestemd op de meerjarenplanning van de afdeling R&B waarin alle projecten staan.

Het Groenplan wordt volgens betrokkenen bij de uitvoering voor het reguliere onderhoud niet of weinig gebruikt. In de uitvoering wordt gestreefd naar het 'netjes houden' of 'toonbaar' houden van de groenvoorzieningen. In de uitvoering wordt geen kwaliteitskader gehanteerd: men werkt op basis van eigen inzicht, ervaring en expertise. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat in de uitvoering van de buitendienst een norm of bestek, waarop gestuurd kan worden, wenselijk is.

De gemeente beschikt over een (beheer)programma GBI waar het totale groenareaal in is opgenomen naar aanleiding van een inventarisatie. Mutaties worden in dit programma doorgevoerd, maar het programma is (nog) niet klaar voor gebruik, in de zin dat er planningen of kosten worden bepaald op basis van dit programma. Op dit moment kan wel het areaal worden geraadpleegd en biedt het vooral inzicht de omvang, maar er kunnen nog geen berekeningen mee worden uitgevoerd.²⁷

Uitvoering Groenvisie

Omdat er geen structurele middelen voor de uitvoering van het Groenplan zijn vrijgemaakt, wordt op een creatieve manier toch geprobeerd om de kwaliteitsimpuls zoveel als mogelijk uit te voeren. In paragraaf 1.5 is inzicht gegeven in de middelen. Daaruit kwam naar voren dat tot en met 2013 jaarlijks € 116.000 beschikbaar was (aangevuld met een incidenteel aanbestedingsvoordeel), in plaats van de € 366.000 die voor de realisatie van de Groenvisie was begroot.

Met de beschikbare middelen probeert de gemeente zoveel mogelijk van de kwaliteitsimpuls te realiseren. Door middel van integraal beheer wordt gezocht naar manieren om bijvoorbeeld met infrastructuur en rioleringswerkzaamheden mee te liften. Gevolg daarvan is dat locaties voor groenonderhoud bepaald worden door de noodzaak van onderhoud aan wegen of riolering, vervanging van groen is niet leidend. Daarnaast wordt gezocht naar manieren om beheer goedkoper te maken, bijvoorbeeld door meer gras in plantvakken en onderhoudsarme beplanting. Voor enkele groenprojecten uit het Groenplan zijn wel incidentele gelden beschikbaar gesteld. Een voorbeeld is Kruisland, daar wordt een groenproject uitgevoerd waarbij een klein deel van het groen wordt gerevitaliseerd. Er zijn ieder jaar enkele voorbeelden van renovatie van een groenstrook of vervanging van een reeks bomen.

Uitbesteding

Een deel van de werkzaamheden is uitbesteed aan de sociale werkvoorziening, de WVS Groep. Uit de interviews blijkt dat teams van WVS in vijf kernen actief zijn om het groen te onderhouden. De totale waarde bedraagt € 189.000. In de onderhoudscontracten zijn de werkzaamheden specifiek benoemd, inclusief de frequentie van snoeien, onderhoud, schoffelen et cetera.²⁸

Met WVS is per 1 januari 2013 gestart met een nieuw onderhoudscontract. Betrokkenen geven aan dat ten opzichte van het oude contract er nu meer overleg plaatsvindt over de uit te voeren werkzaamheden. Een onderhoudsbeurt wordt bijvoorbeeld niet standaard uitgevoerd, maar in overleg bepaald onder andere aan de hand van weersomstandigheden om zo efficiënt mogelijk te werken.

In de contracten is geen verwijzing opgenomen naar het Groenplan van de gemeente, beleidsdoelstellingen of een kwaliteitsniveau.

²⁷ Een toets op de inhoud en werking van het beheerprogramma vormt geen onderdeel van dit onderzoek. Uit de ambtelijke reactie blijkt dat er inmiddels een nieuwe, gebruiksvriendelijker versie gehanteerd wordt, GBI 6.

²⁸ Ex. BTW, Offerte plantsoenen Gemeente Steenberg 2013, 18 december 2012. Voor het onderhoudsjaar 2013 zijn voor 16 projecten onderhoudscontracten opgesteld door WVS. Dat betreft ook de accommodaties die buiten het groenplan vallen, zoals maaien van bermen buiten de bebouwde kom. De totale waarde bedraagt bijna € 285.000 euro

2.2 / Realisatie doelen

Sturing en controle op kwaliteit

De raad heeft voor aanleg van nieuwe groenvoorzieningen (uitvoering van het Groenplan) gekozen voor een kwaliteitsniveau B. Voorafgaand aan het opstellen van de Visie haalden veel groenvoorzieningen dit niveau niet.²⁹ Voor de reguliere onderhoudswerkzaamheden die de gemeentelijke buitendienst uitvoert is dit onderhoudsniveau destijds ook bepaald als ambitieniveau dat de basis vormt voor het openbaar groen, maar in de praktijk is dit niet bekend bij de onderhoudsteams. De onderhoudsteams houden zelf zicht op een gelijk onderhoudsniveau tussen de straten in hun wijk en de voormannen houden daar toezicht op. In de uitvoering wordt niet gewerkt met een bepaald kwaliteitsniveau dat moet worden geleverd. Op deze wijze proberen ook andere betrokkenen die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de werkzaamheden zicht te houden op de stand van zaken, door bijvoorbeeld regelmatig, maar niet structureel, een 'rondje te maken'. Daarnaast worden in het wekelijkse overleg tussen de voormannen en de teamleider de werkzaamheden teruggekoppeld.

Ten aanzien van externe uitvoerders wordt met een kwaliteitskader gewerkt. Met WVS is een nieuw contract opgesteld waarin de kwaliteit van de werkzaamheden is bepaald. In de contracten staan de frequenties van werkzaamheden opgenomen. Ook met andere externe uitvoerders wordt op deze wijze gewerkt. Met WVS wordt tweewekelijks overlegd om knelpunten en de voortgang te bespreken. Daarnaast geven betrokkenen aan dat de uitvoering nauwlettend wordt gemonitord. Die monitoring is ook van nut voor het benutten van de gegevens over kwaliteit en benodigde tijd voor een omslag naar de werkzaamheden van de eigen dienst.

Klanttevredenheidsonderzoek

Een andere manier om doelbereik te meten is aan de hand van tevredenheid van inwoners. Tijdens de beleidsontwikkeling van de groenvisie zijn in 2006 en in 2008 enquêtes uitgezet onder inwoners over de hoeveelheid openbaar groen, de mate van onderhoud en de kwaliteit. Uit beide enquêtes bleek dat de inwoners onvoldoende tevreden waren over de mate van het onderhoud. Sinds de vaststelling van de het Groenplan is er in Steenbergse drie keer een rapport verschenen 'Waar staat je gemeente', waarin de inwonertevredenheid over legio onderwerpen is opgenomen. Onder meer de rol van burgers 'als wijkbewoner' komt aan bod. Het oordeel van inwoners over het openbaar groen in de buurt is hier onderdeel van. Zowel in 2009, 2011 als 2013 werden deze beoordeeld met een ruime 6 (6,2 in 2009 en 2011, 6,3 in 2013). De tevredenheid over 'Onderhoud van de wijk' schommelt rond hetzelfde niveau.³⁰ Naast dit tweejaarlijkse benchmarkonderzoek heeft een lokale krant een enquête gehouden in 2013. Deze enquête geeft slechts een indicatie van de tevredenheid en neemt de rekenkamercommissie ter vergelijking op. Uit de enquête blijkt dat het 'algemene straatbeeld' door 57% van de respondenten als matig wordt bestempeld en door 10% als slecht. Een vergelijkbaar beeld is te zien bij de mening over de kwaliteit van de (gemeentelijke) groenvoorzieningen. Bijna een derde geeft de beoordeling 'goed', 54% 'matig' en 15% 'slecht'.³¹

²⁹ Bestuursopdracht Groenbeleidsplan, 4 juli 2006.

³⁰ Waarstaatjegemeente.nl en interne notitie gemeente over uitkomsten De staat van de Gemeente, 2007 t/m 2013.

³¹ Enquête Steenbergse Courant, 1 februari 2013, p. 11 en 12. De rekenkamercommissie heeft niet getoetst hoe representatief het onderzoek was, maar behandelt de enquête als zijnde een indicatie van tevredenheid.

Resultaat

Omdat dergelijke monitoringsinformatie niet wordt bijgehouden, kan de rekenkamercommissie niet op basis van kwaliteitsmetingen (intern of extern) een uitspraak doen over de kwaliteit van het groen en het behalen van de doelstellingen. Dergelijke informatie is niet voor handen, structurele monitoring van het kwaliteitsniveau ontbreekt. Met betrokkenen is hier echter ook over gesproken en uit deze gesprekken is wel een algemeen beeld naar voren gekomen.

Na de vaststelling van het Groenplan heeft er geen structurele kwaliteitsimpuls plaatsgevonden. Betrokkenen melden dan ook dat de ambities en de beoogde kwaliteit uit het Groenplan (logischerwijs) niet worden behaald. Betrokkenen geven daarnaast aan dat het zelfs moeilijk is om met de huidige middelen het huidige kwaliteitsniveau op peil te houden en zien een risico dat de kwaliteit van het groen de komende jaren verder achteruit gaat.

Geïnterviewden geven aan dat de nieuwe manier van werken met WVS als voorbeeld dient voor de werkwijze die straks met de eigen buitendienst wordt gehanteerd. Door betrokkenen is aangegeven dat het streven is om de manier van werken richting externen ook te gaan inzetten voor de eigen buitendienst. Doel is om normen voor de kwaliteit vast te leggen. Op die manier kan worden gestuurd op de hoeveelheid tijd die wordt besteed aan de werkzaamheden en op de kwaliteit die moet worden behaald. Deze verandering in de manier van werken laat zien dat de organisatie zich bewust is van het streven naar efficiëntie in de reguliere uitvoering. Of er bij het verbeteren van efficiëntie in het reguliere onderhoud ook mogelijkheden zijn om meer middelen vrij te maken voor de kwaliteitsimpuls is binnen de scope van dit onderzoek niet uitgelicht.

2.3 / Financiën en verantwoording

In de jaarstukken van de P&C-cyclus wordt door het college verantwoording afgelegd over de bestede middelen. In paragraaf 1.5 is ingegaan op de middelen die in het kader van het Groenplan beschikbaar zijn voor een kwaliteitsimpuls. Over de inzet van deze middelen en de kosten die gemaakt worden voor het *reguliere* onderhoud wordt in de P&C-documenten verantwoording afgelegd aan de raad. In 2011 zijn de lasten voor het totale programma Openbaar groen en overige openbare ruimten³² uitgekomen op ruim € 6 miljoen euro. Het is voor de raad in de jaarstukken niet inzichtelijk hoe de incidentele middelen voor de kwaliteitsimpuls zijn ingezet en hoe die hier onderdeel van zijn. In tabel 1 zijn de lasten uit de jaarrekening voor openbaar groen weergegeven.

Tabel 1 Financiële lasten en baten Openbaar groen gemeente Steenberg³³

	2010	2011	2012
Rekening lasten	1.287.900	1.407.450	1.405.386

Naast inzicht in de bestede middelen wordt in de P&C-documenten ook de voortgang van het programma Groen teruggekoppeld aan de raad. Zo wordt in 2007 al aangekondigd dat er een Groenplan wordt opgesteld en in de navolgende jaren wordt de dan actuele stand van zaken in de P&C-documenten teruggekoppeld. Daarnaast wordt in de jaarstukken ook verantwoord wat er in het kader van het Groenplan

³² Dit programma betreft naast openbaar groen ook 'overige openbare ruimten'. Dat betekent dat in dit budget ook onder meer wegen en riolering vallen.

³³ Gegevens afkomstig uit de jaarverslagen.

is gedaan. In de laatste jaarstukken wordt door het college aangegeven dat via een gebiedsgerichte aanpak wordt geprobeerd om financiële ruimte te creëren en op die manier het groen op een waardige manier in te vullen, omdat er geen structureel budget beschikbaar is gesteld door de raad voor de uitvoering. Ook legt het college verantwoording af over verrichte (groen)projecten.

Ten aanzien van de reguliere middelen geven betrokkenen aan dat voor de onderhoudswerkzaamheden de middelen in principe toereikend zijn, maar minder snel renovatie of noodzakelijke vervanging kan plaatsvinden, waardoor de impuls geen vorm krijgt. Uit de ambtelijke reactie op dit onderzoek blijkt dat ondanks dat er geen korting op regulier groenonderhoud plaatsvindt³⁴, als gevolg van projecten het areaal is uitgebreid. Dat betekent dat er met dezelfde mensen meer werk verricht dient te worden.

Het niet beschikbaar stellen van budget voor de groenimpuls door de gemeenteraad heeft niet geleid tot een zoektocht naar middelen binnen het bestaande budget. Zowel raad als college hebben de ambitie voor een opwaardering van het groen niet vertaald als zijnde een opdracht tot het bezien van mogelijkheden voor extra efficiëntie voor het reguliere onderhoud, waardoor gelden vrijgespeeld worden. De rekenkamercommissie ziet dat als volgt: Het beschikbare budget is in 2012 € 1,3 miljoen euro (€ 1,3 miljoen regulier onderhoud en € 116.000 voor de kwaliteitsimpuls). Extra nodig in de komende vijftien jaar was € 252.000 euro. Dat betekent theoretisch een taakstelling van 20% op het reguliere budget. Er is geen specifiek onderzoek geweest naar mogelijkheden om binnen het totale budget van €1,3 miljoen euro gelden vrij te spelen voor de groenimpuls. De organisatie is wel bezig met het opzetten van proceswijzigingen, zoals in de contacten met externe uitvoeringpartners en probeert in projecten de ambities uit het Groenplan te betrekken. Maar het heroverwegen van de opbouw van het budget voor het regulier onderhoud is geen onderdeel van de pogingen om de ambities uit het Groenplan (deels) te bewerkstelligen.

2.4 / Betrokkenheid burgers

Betrokkenheid burgers bij projecten

Betrokkenen geven aan dat bij alle riolerings-, infrastructuur of groenprojecten burgers, wijk- en dorpsraden in de gelegenheid worden gesteld te participeren en inbreng te leveren. Dit gebeurt in zogenaamde 'haal- en brengsessies'. In een 'haalsessie' wordt bij burgers de vraag neergelegd wat zij wenselijk vinden. In een 'brengsessie' wordt het gemeentelijke voorstel aan de burgers voorgelegd. Daarbij worden bewoners actief geïnformeerd over de gemeentelijke plannen. Er zijn ieder jaar een aantal groenstroken die gerenoveerd worden of een reeks bomen die vervangen wordt en waarover inwoners geïnformeerd worden en ook bij betrokken. De wensen kunnen kenbaar gemaakt worden, ook al betreft het een kleine wijziging. Daarbij koppelt de gemeente ook terug hoe met de resultaten wordt omgegaan. Burgers hebben naast deze betrokkenheid bij planontwikkeling (aan de voorkant) geen rol in de verdere uitvoering van het groenbeleid en het beheer van de openbare ruimte. In het Groenplan is daarin niet voorzien.

Contact met burgers in beheer en onderhoud

De gemeente Steenberghe beschikt over een Melddesk waar bewoners meldingen kunnen doen over de openbare ruimte: als er iets niet in orde is in de openbare ruimte, dan kan dat via de Melddesk aan de gemeente worden gemeld. Het gaat dan om bijvoorbeeld losliggende stoeptegels, een overhangende tak of struiken die gesnoeid moeten worden. Via de Melddesk van de gemeente komen meldingen van burgers over de openbare ruimte binnen. Dit gebeurt via de telefoon of via een online formulier. Deze worden doorgezet naar de desbetreffende voormannen. De voormannen zijn ervoor verantwoordelijk dat een

³⁴ Uitzondering is € 20.000 voor WVS.

melding in 5 werkdagen wordt afgehandeld en zij bepalen zelf wie de melding oppakt. Een bewoner krijgt een terugkoppeling van de oplossing. De termijn van vijf werkdagen is door meerdere betrokkenen genoemd en is in het softwareprogramma vast gelegd. Betrokkenen geven aan dat het aantal meldingen ongeveer 10-15 per week per voorman bedraagt en dat het aantal toeneemt doordat burgers het meldpunt beter weten te vinden en omdat burgers ook steeds mondiger worden. Ook in de uitvoering worden de medewerkers van de buitendienst wel eens aangesproken, zij kunnen dan uitleggen waarom ze bepaalde werkzaamheden verrichten. De enquête van de lokale krant geeft het beeld dat een deel van de bewoners het groen van een matig niveau vindt. Dat kan er mede voor zorgen dat het aantal meldingen toeneemt.

2.5 / Beoordeling

Norm	Beoordeling
/ Tussen de uitvoeringsmaatregelen en beoogde gemeentelijke doelstellingen bestaat een heldere koppeling.	Beperkt voldaan ; de koppeling tussen het Groenplan en een uitvoeringsplan ontbreekt, vanwege het niet opstellen van het Kwaliteitsplan (deel III). Daarin zou de kwaliteitsimpuls vertaald worden in uitvoeringsmaatregelen.
/ De uitvoeringsmaatregelen zijn werkbaar.	Voldaan ; de uitvoeringsmaatregelen zijn niet opgenomen in een apart werkplan of beheerplan, maar maken onderdeel uit van algemene planning voor de afdeling R&B, op die manier wordt ook zicht gehouden op de afstemming met andere projecten. De uitvoeringsmaatregelen voor het dagelijkse onderhoud worden vooral bepaald op basis van eigen inzicht en kennis. Dit is volgens betrokkenen een pragmatische werkbare werkwijze.
/ Het budget voor de uitvoeringsmaatregelen is realistisch.	Beperkt voldaan ; voor de kwaliteitsimpuls (uitvoering Groenplan) zijn onvoldoende middelen beschikbaar. Qua reguliere onderhoudswerkzaamheden komt het begrote bedrag overeen met de middelen die daadwerkelijk nodig zijn, daarin is echter geen vervanging opgenomen, dus van een impuls is dan geen sprake.
/ De gemeente heeft inzicht in de tevredenheid van bij de uitvoering betrokken personen (uitvoerders) en burgers over de resultaten die worden behaald.	Deels voldaan ; er is beperkte periodieke informatie voorhanden die de mate van tevredenheid staft. Er zijn bij verschillende betrokkenen beelden bij het doelbereik en de behaalde kwaliteit. Ten aanzien van de burgertevredenheid heeft de gemeente inzicht op globaal niveau.
/ De resultaten sluiten aan bij de beoogde doelstellingen/kwaliteitsniveau.	Niet te beoordelen ; Of de acties die worden uitgevoerd bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen (niveau B) wordt aangenomen, maar kan niet worden gecontroleerd.

Bijlagen

Bijlage 1. Normenkader

Onderdeel	Norm
Kwaliteit Groenbeleid	<ul style="list-style-type: none">/ De doelstellingen zijn specifiek, meetbaar en realistisch geformuleerd./ De doelstellingen zijn gekoppeld aan een visie van de gemeenteraad op de kwaliteit van groenvoorzieningen./ Het groenbeleid benoemt een kwaliteitsniveau dat men wil realiseren/handhaven./ Tussen verschillende beleidsdocumenten bestaat consistentie./ Aan het beleid is een realistisch budget gekoppeld.
Betrokkenheid inwoners bij beleidsontwikkeling	<ul style="list-style-type: none">/ Tijdens de beleidsontwikkeling zijn taken en verantwoordelijkheden helder verdeeld./ Burgers zijn betrokken bij de beleidsontwikkeling./ De input van burgers is aantoonbaar verwerkt in de groenvisie.
Uitvoeringsproces	<ul style="list-style-type: none">/ Tussen de uitvoeringsmaatregelen en beoogde gemeentelijke doelstellingen bestaat een heldere koppeling./ De uitvoeringsmaatregelen zijn werkbaar./ Het budget voor de uitvoeringsmaatregelen is realistisch.
Resultaten	<ul style="list-style-type: none">/ De gemeente heeft inzicht in de tevredenheid van bij de uitvoering betrokken personen(uitvoerders/burgers) over de resultaten die worden behaald./ De resultaten sluiten aan bij de beoogde doelstellingen/ kwaliteitsniveau.

Analysekader

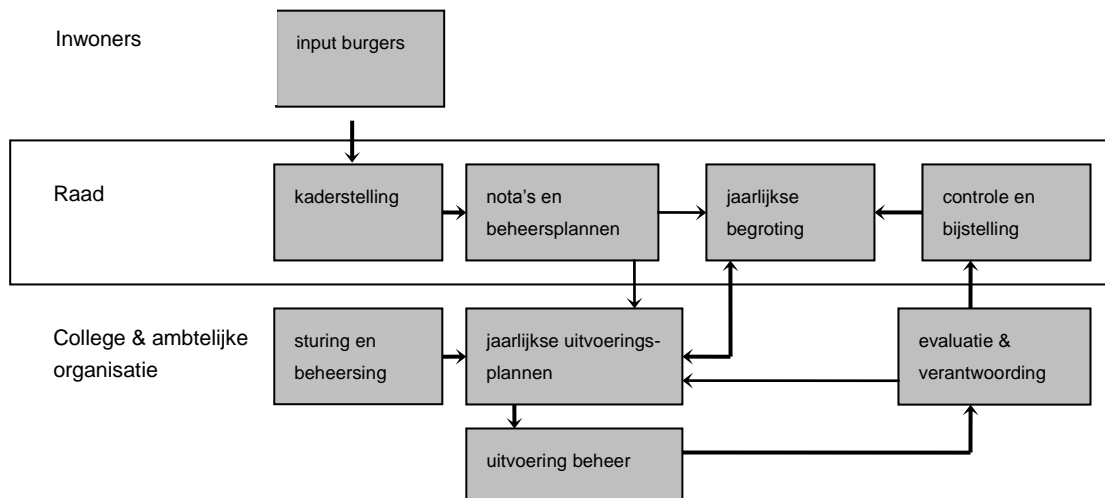
Hieronder staat het analysekader dat uitgangspunt vormde bij de uitvoering van het onderzoek.

De raad van Steenberghe heeft kaders vastgesteld voor de wijze waarop hij het groen in de gemeente wil inrichten (het groenbeleid van de gemeente). In een ideale situatie werkt het college deze kaders uit in specifieke beheerplannen en uitvoeringsplannen. Deze uitvoeringsplannen vormen de basis voor de daadwerkelijke uitvoering van de werkzaamheden, zoals het maaien van gras, het snoeien van struiken en het aanleggen van parkjes. Deze uitvoering kan worden gedaan door een bedrijf (extern) of door een interne, gemeentelijke afdeling. In alle gevallen dienen met de uitvoerder afspraken gemaakt te worden over de specifieke werkzaamheden. De uitvoeringsafspraken zijn de basis voor de ramingen in de begroting.

Op het moment dat de uitvoering van de beheer- en uitvoeringsplannen leidt tot de realisatie van het beleid dat de gemeente voor ogen heeft, is er sprake van een doeltreffend uitvoeringsproces. Met doeltreffend bedoelen we de mate waarin de inspanningen bijdragen aan de realisatie van de beoogde beleidsdoelstellingen. Met doelmatigheid bedoelen we de mate waarin de resultaten in verhouding staan tot de kosten. Om hier zicht op te hebben is *monitoring* van de uitvoering noodzakelijk. Vanwege veranderende (lokale of regionale) omstandigheden is het van belang dat de gemeente beheerplannen en uitvoeringsafspraken jaarlijks evalueert, om zo de relatie tussen beleidsdoelen en maatregelen af te stemmen. De evaluatie is een beleidsinstrument om de voortgang van de realisatie van beleidsdoelen te bewaken en waar mogelijk bij te sturen.

In de onderstaande figuur staat het bovenstaande in een conceptueel model uitgewerkt, gerelateerd aan de taken van het gemeentebestuur. Dit model vormt een belangrijk uitgangspunt voor het onderzoek.

Figuur 1: Groenbeleid: van kaderstelling tot uitvoering (en evaluatie)



Bijlage 2. Bronnen

Geïnterviewde personen

Naam	Functie	Datum
R. Luijks	Voorman Buitendienst	8 april 2013
G. Roks	Werkvoorbereider/Toezichthouder	8 april 2013
F. Jansen B. van Drunen	Beleidsmedewerker/applicatiebeheerder cultuurtechniek Afdelingshoofd Realisatie en Beheer	8 april 2013
G. Matthijssen	Teamleider Buitendienst	11 april 2013 (telefonisch)
L. Heijmans	Portefeuillehouder	1 mei 2013 (telefonisch)

Bestudeerde documenten

Algemeen

- / Perspectiefnota's 2008-2012
- / Programmabegrotingen 2008-2013
- / Jaarstukken 2008-2012
- / Coalitieakkoord 2010-2014
- / Groenplan Steenbergen - Visie (deel I) en Structuurplan (deel II)
- / Presentatie resultaten inwonersbetrokkenheid
- / Raadsvoorstel en besluit 25 juni 2009
- / Enquêteformulieren 2006 en 2008 en analyse

Uitvoering

- / Meerjarenplanning afdeling Realisatie en Beheer 2012-2016 en 2013-2017
- / Planning werken 2013
- / Checklist Realisatie en Beheer
- / Dossiers (groen)projecten 2009-2012 met inzicht in inwonerbetrokkenheid aan de hand van brieven aan belanghebbende inwoners, enquêtes en uitnodigingen
- / Opdrachtbrief, Contract WVS 2013 en beheersstrategie
- / Waarstaatjegemeente.nl
- / Informatie over onderzoek Staat van de gemeente in Steenbergen, 2009, 2011 en 2013.
- / Enquête Steenbergse Courant, gepubliceerd op 1 februari 2013.