

Rekenkameronderzoek beheer openbare ruimte

Rekenkamer Vlaardingen



Colofon

Datum:

7 juli 2023

Opdrachtgever:

Rekenkamer Vlaardingen

Dhr. H. Veldman, Directeur

Dhr. J. Hoogenboom, Plaatsvervangend Directeur

Onderzoekers:

Robert Klaassen

robert@necker.nl

Hans Bossert

hans.bossert@necker.nl

Lennart Straver

lennart@necker.nl



Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota	4
Onderzoeksverantwoording.....	5
Waarom dit onderzoek?	5
Doel- en vraagstelling	5
Conclusies en aanbevelingen	8
Reactie van college van B&W	12
Nota van Bevindingen	15
1. De visie geeft de kaders voor beheer	16
1.1. Visie op beheer van de openbare ruimte	17
1.2. Vertaling van visie naar beheer	19
2. De sleutel ligt bij de uitvoering	22
2.1. Beheer en monitoring	22
2.2. Doorwerking ambities en toekomstige ontwikkelingen.....	24
3. Toetsing en sturing door de raad.....	26
3.1. Informatievoorziening aan de raad	26
3.2. Sturing door de raad.....	27
Bijlage 1. Geraadpleegde bronnen.....	29



Bestuurlijke nota

Onderzoeksverantwoording

Waarom dit onderzoek?

De openbare ruimte is het visitekaartje van de gemeente. Ze vormt de publieke verblijfs- en ontmoetingsplek, bepaalt de leef- en werkomgeving en draagt bij aan de algemene gezondheid en sociale veiligheid. De gemeente Vlaardingen heeft ruim 7 km² in beheer.¹ Beheer van de openbare ruimte is, zoals in de programmabegroting 2023 te zien is, niet een op zichzelf staand onderwerp. Het heeft juist betrekking op verschillende domeinen, zoals Groen en Milieu, Verkeer en Mobiliteit, Onderwijs, Economie en Haven, Sociaal Domein en Sport en Recreatie.

De gemeente Vlaardingen kent een visie op de openbare ruimte, die in samenspraak met inwoners tot stand is gekomen. Deze visie is opgesteld in 2014² en door de gemeenteraad vastgesteld in 2016.³ De visie stelt bij het beheer van de openbare ruimte door de gemeente vier waarden centraal: identiteit; gastvrij en bruikbaar; gezond; en duurzaam. Daarnaast zijn er in het coalitieakkoord voor de periode 2022-2026 verschillende ambities opgenomen die betrekking hebben op het beheer van de openbare ruimte. Hierin wordt aangegeven dat bij het beheer van de openbare ruimte rekening moet worden gehouden met toekomstige ontwikkelingen als bijvoorbeeld klimaatadaptatie.

In dit onderzoek gaat de rekenkamer na in hoeverre de gemeente een doeltreffend en doelmatig beheer van de openbare ruimte voert. Hoe verhoudt het huidige beheer zich tot de gemeentelijke ambities? Worden de vastgestelde doelstellingen behaald? En is het huidige beleid toekomstbestendig?

Uit een verkennend gesprek met een vertegenwoordiging van de ambtelijke organisatie kwam naar voren dat het beheer van de openbare ruimte in Vlaardingen uit drie onderdelen bestaat: het dagelijks beheer en onderhoud, planmatig beheer en onderhoud en investeringen op het gebied van reconstructies en herinrichtingen. In dit onderzoek richt de rekenkamer zich op het planmatige beheer van de openbare ruimte, omdat de gemeenteraad hier direct invloed op kan hebben door middel van kaderstelling en (bij)sturing.

Doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek verschaft de rekenkamer de raad inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beheer van de openbare ruimte. Het onderzoek leidt tot aanbevelingen waarmee college en raad hun taken op dit terrein beter kunnen uitvoeren.

¹ Gemeente Vlaardingen (2022). Programmabegroting 2023.

² Gemeente Vlaardingen (2014). Visie openbare ruimte.

³ Raadsbesluit tot vaststelling Visie openbare ruimte - vastgesteld 24-3-2016



Om deze doelstelling te bereiken heeft de rekenkamer de volgende centrale vraag geformuleerd:

In hoeverre wordt het beheer van de openbare ruimte in de gemeente Vlaardingen doeltreffend en doelmatig uitgevoerd?

De centrale onderzoeksvraag zal worden beantwoord door antwoord te geven op de volgende deelvragen:

Beleid

1. Welk beleid voert de gemeente voor het beheer van de openbare ruimte?
2. In hoeverre bieden beleid en beheerplannen de raad sturingsmogelijkheden op kwaliteitsniveau en budget voor beheer van de openbare ruimte?
3. Op basis van welke ervaringsgegevens en / of kengetallen zijn de beheerplannen voor de openbare ruimte opgesteld?

Uitvoering

4. Op welke manier worden de beheerplannen vertaald naar uitvoerings- en/of investeringsprogramma's?
5. In hoeverre verloopt de uitvoering van het beheer van de openbare ruimte (wat betreft inhoud planning en budget) conform de uitvoerings- en/of investeringsprogramma's?
6. In hoeverre is de uitvoering van het beheer van de openbare ruimte in lijn met de ambities in gemeentelijke visiedocumenten?
7. In hoeverre wordt in de uitvoering van het beheer van de openbare ruimte rekening gehouden met toekomstige ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld klimaatadaptatie?

Verantwoording aan en sturing door de raad

8. In hoeverre wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van het beleid?
9. In hoeverre geeft de gemeenteraad invulling aan de kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het beheer van de openbare ruimte?

Uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek is gestart in november 2022. De eerste weken van het onderzoek zijn besteed aan het bestuderen van relevante documentatie, zoals de Visie openbare ruimte en verschillende beleidsdocumenten.

De bevindingen uit de documentanalyse zijn getoetst en verdiept in een viertal gesprekken. Deze gesprekken zijn gevoerd met de twee wethouders openbare ruimte, de teammanager beheer openbare ruimte, adviseur strategie en beleid en diverse beleidsmedewerkers.

Op basis van de documentanalyse en de gevoerde gesprekken is de nota van bevindingen tot stand gekomen. Deze nota van bevindingen is op 4 april 2023 voorgelegd aan de ambtelijke organisatie voor feitelijk wederhoor. Op 28 april 2023 is hierop een reactie ontvangen. De gemaakte opmerkingen zijn



verwerkt in de nota van bevindingen. Vervolgens zijn de conclusies en aanbevelingen opgesteld en is het geheel aangeboden voor een bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders. Deze bestuurlijke reactie, ontvangen op 4 juli 2023, maakt integraal onderdeel uit van dit rapport.

Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit een bestuurlijke nota en een nota van bevindingen. De bestuurlijke nota bestaat uit bovenstaande inleiding, de conclusies en aanbevelingen en de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders. De nota van bevindingen bestaat uit een drietal hoofdstukken over achtereenvolgens het beleidskader voor de openbare ruimte, de uitvoering en de positie van de gemeenteraad. In de bijlage is een overzicht opgenomen van geraadpleegde bronnen.



Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

1. De visie op de openbare ruimte is verouderd

De gemeente Vlaardingen heeft in 2016 een visie op de openbare ruimte vastgesteld. Dat is inmiddels zeven jaar geleden. In de tussentijd zijn de gemeente Vlaardingen, de opgaven waar de gemeente voor staat en de ambities van de gemeente veranderd, wat maakt dat de visie niet meer actueel is. De waarden uit de visie moesten op het moment van vaststelling als uitgangspunten dienen voor het beheer van de openbare ruimte. De visie is destijds bedoeld om te gebruiken als toetsingskader bij het opstellen van de beheerplannen, het maken van keuzes in de openbare ruimte en om de verbinding te maken met andere maatschappelijke uitdagingen in de gemeente.

In de praktijk blijkt anders: de beheerplannen grijpen niet of slechts in zeer beperkte mate terug op de waarden en ambities in de visie en worden voornamelijk opgesteld vanuit vraagstukken op deelterreinniveau. De samenhang van de verschillende beleidskaders voor het beheer van de openbare ruimte is dus zeer beperkt. Doelstellingen voor het beheer van de openbare ruimte zijn voornamelijk op het niveau van deelterreinen of individuele projecten geformuleerd, en (bij)sturing door de organisatie vindt dan ook op deze niveaus plaats. Daarnaast zijn ook maatschappelijk andere beelden en ambities in het beheer openbare ruimte actueel geworden, bijvoorbeeld op het gebied van klimaatadaptatie. Dit alles maakt dat het huidige beleidskader aan een update toe is. Binnen de organisatie wordt dit onderkend en heerst de wens om de visie te vernieuwen.

2. Het merendeel van de beheerplannen voor openbare ruimte is niet actueel

De beheerplannen voor de openbare ruimte bepalen de beheerdoelstellingen van de gemeente voor een langere periode. Het beheer kent een pragmatische inslag en wordt doelgericht uitgevoerd. In de beheerplannen wordt op basis van het geconstateerde onderhoudsniveau een vertaling gemaakt naar te nemen maatregelen als inspecties, onderhoud (klein of groot) en nieuwe projecten. Hierbij wordt per jaar een kader gesteld voor het benodigde budget. Daarbij wordt een expliciete koppeling gemaakt met het budget wat in de gemeentebegroting is geraamd. Op basis van de beheerplannen worden weer jaarplannen gemaakt met jaarlijkse doelstellingen. Deze dienen als uitvoeringsagenda voor de openbare ruimte.

Net als voor de visie geldt dat een groot aantal van de beheerplannen zijn verouderd. De gemeente Vlaardingen heeft een tiental beheerplannen met betrekking tot het beheer van de openbare ruimte, waarvan slechts drie in de afgelopen raadsperiode zijn vastgesteld. Daarnaast zijn slechts drie van deze beheerplannen ná vaststelling van de visie openbare ruimte vastgesteld. Voorgaande leidt ertoe dat jaarplannen gebaseerd worden op verouderde beheerplannen. Dit draagt het risico met zich mee dat praktijk en uitvoering te veel uiteen gaan lopen. Dit leidt niet alleen tot knelpunten in de uitvoering, maar ook ten aanzien van de sturing en controle door de gemeenteraad.



3. De aansluiting tussen beheer en beleid kan worden versterkt

Het beheer van de openbare ruimte wordt benaderd vanuit de optiek van de noodzaak van onderhoud en vervanging in de openbare ruimte. Maatschappelijke ontwikkelingen, zoals klimaatadaptatie, data en digitalisering worden onderkend, maar de aansluiting met beheer ontbreekt nu in beleidskaders en beleidsdoelen. Tegelijkertijd is in de praktijk wel terug te zien dat de gemeente Vlaardingen werk wil maken van haar ambities op de genoemde onderwerpen. Dat is onder meer te zien door verschillende acties om de openbare ruimte groener in te richten. Binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente Vlaardingen is daarnaast veel kennis en kunde ontwikkeld over datagebruik bij de uitvoering van het beheer. In de praktijk is dit op veel plekken terug te zien door bijvoorbeeld straatverlichting die zelf aangeeft wanneer zij vervangen dient te worden, of asfalt dat aangeeft hoeveel zout gestrooid moet worden bij vorst. Wel ontbreekt de duidelijke aansluiting van datagedreven beheer met de beleidskaders en doelen van de gemeente.

4. Bijsturing door de raad is momenteel beperkt tot het raadsinstrumentarium

De raad wordt thans via de BOB-cyclus periodiek geïnformeerd over het beheer van de openbare ruimte, onder meer tijdens beeldvormende sessies. Verder wordt de raad via de voortgangsrapportages voornamelijk op financieel niveau geïnformeerd over de voortgang van het beheer. De jaarplannen over het beheer worden momenteel niet met de raad gedeeld.

De gemeenteraad heeft momenteel in beperkte mate de mogelijkheid om (bij) te sturen op de overkoepelende uitgangspunten en ambities voor het beheer van de openbare ruimte. De laatste keer dat de raad de gelegenheid kreeg om bij te sturen op de uitgangspunten voor het beheer was bij het vaststellen van de visie in 2016. De beheerplannen, die voor de verschillende deelterreinen ambities en doelstellingen bevatten, zouden voor de raad een middel kunnen zijn om periodiek bij te sturen. Voor slechts drie van deze plannen (uit 2019 en 2021) geldt dat de raad dit relatief recentelijk heeft kunnen doen. De raad kan echter wel gebruik maken van het raadsinstrumentarium om op hoofdlijnen of op projectniveau bij te sturen op het beheer. Dat heeft de raad ook gedaan middels amendementen en moties, waarmee de raad bijvoorbeeld de verhoging van het onderhoudsniveau van de openbare ruimte en onderhoudswerkzaamheden voor een fiets- en wandelburg initieerde.

Aanbevelingen

1. Actualiseer de visie op de openbare ruimte

Door interne en externe ontwikkelingen is de huidige visie op de openbare ruimte verouderd. In de afgelopen jaren is meer aandacht gekomen voor onderwerpen als klimaatadaptatie en datagedreven beheer van de openbare ruimte. Deze twee onderdelen verdienen gegeven het belang dat de gemeente hieraan hecht een meer prominente plaats in de visie op beheer openbare ruimte. Een nieuwe visie biedt daarnaast de mogelijkheid om de raad opnieuw in de gelegenheid te stellen inhoudelijke kaders mee te geven voor het beheer van de openbare ruimte. Ga als raad met het college in gesprek over de ambities voor de openbare ruimte. Ga niet alleen in gesprek over de wensen op het gebied van inhoud, maar ook over de rol van de raad en de wensen die de raad daarover heeft. Zet daarnaast net als in 2014



inwonersparticipatie in om tot een gedragen visie te komen.⁴ Dit biedt kansen voor de raad, het college en de gemeente als geheel.

2. Update de beheerplannen en introduceer een systeem voor regelmatige revisie

Het merendeel van de beheerplannen is toe aan vernieuwing. Een nieuwe visie is de uitgelezen mogelijkheid om de verouderde beheerplannen te vernieuwen. Daarnaast is het van belang dat de voortgang van deze beheerplannen frequent wordt gemonitord. Zorg ervoor dat de jaarlijkse voortgang van het beheerplannen voor de raad inzichtelijk kan worden gemaakt door met jaarlijkse voortgangsrapportages te gaan werken die worden aangeboden aan de raad. De rekenkamer beveelt daarbij aan om richting de raad met name op strategisch niveau te rapporteren, zodat de raad kan nagaan in hoeverre de uitvoering binnen de door de raad gestelde kaders blijft, en waar nodig op hoofdlijnen kan bijsturen.

3. Informeer de raad ook over de maatschappelijke effecten van beheer openbare ruimte.

De raad wordt via de BOB-cyclus geïnformeerd over het beheer van de openbare ruimte. In de voortgangsrapportages wordt voornamelijk gerapporteerd over de financiële afwijkingen. De rekenkamer beveelt aan om in de voortgangsrapportages niet alleen te focussen op de financiële voortgang van het beheer, maar vooral aandacht te besteden aan de maatschappelijke effecten van het beheer. Dat geeft de raad de kans om het debat te voeren over de vraag in hoeverre het beheer van de openbare ruimte bijdraagt aan het bereiken van de doelstellingen die de raad van belang vindt. Daarnaast wordt aanbevolen om de raad niet alleen in de vergaderzaal te informeren, maar haar ook periodiek, bijvoorbeeld middels werkbezoeken of excursies, mee te nemen om de praktijk te laten zien.

4. Zet kaders uit voor datagedreven beheer en verdere ambities

Binnen de gemeente Vlaardingen zijn veel data beschikbaar met betrekking tot de openbare ruimte. Deels worden deze ook gebruikt voor het beheer van de openbare ruimte. Er is veel kennis en kunde in de ambtelijke organisatie op het gebied van datagebruik bij het maken en uitvoeren van beleid. Om dit doelmatig en doeltreffend te kunnen is het van belang dat duidelijke kaders aanwezig zijn voor het gebruik van data. Zet daarom in op het maken van een beleidsplan voor datagebruik. Dit is logischerwijs niet alleen van belang voor het beheer van de openbare ruimte.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat er verschillende ambities leven om het beheer van de openbare ruimte in Vlaardingen verder te verbeteren, op deeltaakniveau, maar ook voor de organisatie als geheel. Aanbevolen wordt om die ambities in de komende periode ook te gaan effectueren en de aanpak hiervoor met de raad te delen. Wat hierbij kan helpen is het formuleren van gerichte doelstellingen met meetbare indicatoren, ook op het gebied van kwaliteit. Op basis daarvan kunnen bestuur en directie ook beter (bij)sturen om de ambities te kunnen behalen.

5. Vraag het college terug te koppelen over de opvolging van de aanbevelingen

⁴ Zie ook de aanbevelingen in het rekenkamerrapport 'Participatie in Vlaardingen': <https://vlaardingen.raadsinformatie.nl/document/12527060/2>.



Sinds de inwerkingtreding van de Wet versterking decentrale rekenkamers is het college van burgemeester en wethouders verplicht om jaarlijks terug te koppelen aan de raad over de opvolging van aanbevelingen. Hieruit volgend kan de raad met het college afspraken maken over hoe de raad geïnformeerd worden over opvolging van aanbevelingen, bijvoorbeeld in de jaarstukken. In andere gemeenten worden bijvoorbeeld bij raadsbesluiten over rekenkamerrapporten opgenomen dat het college de raad na een bepaalde periode informeert over de opvolging van aanbevelingen, bijvoorbeeld na twee jaar. Een dergelijke afspraak kan ook worden gemaakt in Vlaardingen.



Reactie van college van B&W

Necker van Naem
T.a.v. de heer H. Veldman, de heer Hoogenboom
Lunettenbaan 51
3524 GA Utrecht

Postbus 1002
3130 EB Vlaardingen

Bezoekadres:
Westnieuwland 6
3131 VX Vlaardingen

Telefoon:
(010) 248 4000

www.vlaardingen.nl/contact

www.vlaardingen.nl

datum
4 juli 2023

onderwerp
Bestuurlijk wederhoor op
rekenkameronderzoek
2022 beheer openbare
ruimte

pagina
1/3

briefnummer
1945415

uw kenmerk

bijlage(n)

Geachte heren Veldman en Hoogenboom,

Allereerst willen wij u bedanken voor het uitvoeren van het onderzoek naar het beheer openbare ruimte van de gemeente Vlaardingen. Wij hebben de gesprekken met u over dit onderzoek als prettig en constructief ervaren. Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van uw onderzoeksrapport "Onderzoek beheer openbare ruimte".

U heeft onderzoek gedaan op basis van de centrale onderzoeksvraag: *In hoeverre wordt het beheer van de openbare ruimte in de gemeente Vlaardingen doeltreffend en doelmatig uitgevoerd?* In uw bericht van 5 juni 2023 verzoekt u ons in het kader van het bestuurlijk hoor en wederhoor een reactie te geven op de conclusie en aanbevelingen. Van deze gelegenheid maken wij via deze brief gebruik.

Conclusies en aanbevelingen

Het college onderschrijft met de rekenkamer dat de openbare ruimte het visitekaartje van de gemeente is. Ze vormt de publieke verblijfs- en ontmoetingsplek, bepaalt de leef- en werkomgeving en draagt bij aan de algemene gezondheid en sociale veiligheid. De openbare ruimte is een belangrijk instrument dat de gemeente heeft bij het realiseren van sociale en fysieke beleidsdoelstellingen. Wij herkennen ons grotendeels in uw onderstaande conclusies.

Conclusies

1. De visie op de openbare ruimte is verouderd

Wij herkennen de conclusie dat de visie op de openbare ruimte verouderd is. Deze visie is in 2016 vastgesteld. De vier kernwaarden zoals benoemd in de visie zijn nog zeker actueel. De manier waarop invulling gegeven wordt aan deze kernwaarden en of er ruimte is voor een aanvullende kernwaarde is wel iets waar een actualisatie bij moet helpen. Thema's als Smart city en klimaatadaptatie waren bijvoorbeeld onderwerpen die bij het opstellen van de visie in 2015/16 nog niet zo actueel waren als dat ze anno 2023 zijn. Het college deelt daarmee ook de wens om deze visie te actualiseren.

2. Het merendeel van de beheerplannen voor openbare ruimte is niet actueel

Wij onderschrijven de conclusie dat het merendeel van de beheerplannen ouder is dan 4 jaar. De beheerplannen m.b.t. civiel technische kunstwerken en wegen zijn actueel maar de overige plannen moeten de komende jaren geactualiseerd worden. In 2023 staan bijvoorbeeld het speelruimteplan, het

briefnummer
1945415

pagina



beheerplan Broekpolder en het verbreed gemeentelijk rioleringsplan (vGRP) op de agenda om geactualiseerd te worden.

3. De aansluiting tussen beheer en beleid kan worden versterkt

Als college herkennen we ons in deze conclusie. De link in de technische beheerplannen met het beleid wordt niet in alle beheerplannen duidelijk gelegd. Bij het uitvoeren van de projecten en de keuzes die gemaakt worden bij de inrichting van de openbare ruimte wordt het gedachtengoed uit het beleidsplan wel vertaald naar de praktijk. Dit gebeurt enerzijds door het gedachtengoed van de kernwaarde te vertalen naar de uitvoering van de werkzaamheden. Denk hierbij aan het inrichten van inclusieve speelplekken en het creëren van ruimte voor ontmoeten in het groen. Anderzijds gebeurt dit ook door een integrale afstemming tussen de verschillende disciplines. Insteek is om zoveel als mogelijk werk met werk te maken. Dit gebeurt door afstemming tussen de verschillende disciplines om zodoende te komen tot een integrale opdracht. Tot slot vervult participatie ook een belangrijke rol bij de uitvoering van met name de herinrichtingsprojecten. Bij elk groot project worden de inwoners en ondernemers uitgenodigd om mee te denken. Hierbij wordt goed gekeken naar de manier van participatie die het beste past bij de buurt waar het project plaatsvindt. Participatie is namelijk maatwerk.

Het college vindt het belangrijk om deze ervaringen in de praktijk ook daadwerkelijk te vertalen naar de verschillende te actualiseren beheerplannen. Per discipline kan de mate waarin dit gebeurt wel verschillen. De beheerplannen op het gebied van spelen en groen lenen zich namelijk bij uitstek voor deze vertaalslag. Voor beheerplannen met een voornamelijk technisch karakter zoals civiele kunstwerken is dit minder aan de orde.

4. Bijsturing door de raad is momenteel beperkt tot het raadsinstrumentarium

We herkennen als college dat de afgelopen jaren de raad voornamelijk heeft kunnen bijsturen middels de financiële voortgangsrapportage en de aangeboden beheerplannen. In 2024 wordt de raad de mogelijkheid geboden om kaders te stellen voor o.a. het groenbeleid en het speelruimteplan.

In hoeverre de Raad behoefte heeft om meer sturingsinstrumenten te hebben is iets waarover het college desgewenst graag het gesprek met de raad over aan gaat.

Recent zijn we gestart met het werken met startnotities. Bij nieuwe visies of vorming van nieuw beleid is de startnotitie een instrument waarmee we de gemeenteraad meer in zijn kaderstellende rol willen plaatsen. We maken onderscheid in de consulterende- en de kaderstellende startnotitie. Het verschil is dat we bij de consulterende startnotitie de raad consulteren en de suggesties meenemen. Bij een kaderstellende startnotitie stelt de gemeenteraad de kaders vast. Afhankelijk van de complexiteit van het onderwerp zal bepaald worden met welk type startnotitie gewerkt gaat worden.

Op korte termijn gaan we ook aan de slag met het instrument keuzenotitie. Het doel hiervan is om ook de gemeenteraad te positioneren in zijn kaderstellende rol en zeker ook in het licht van budgetrecht.

Aanbevelingen

1. Actualiseer de visie op de openbare ruimte

Het college deelt deze aanbeveling. Het actualiseren van de visie biedt zoals u terecht constateert kansen voor de raad, het college en de samenleving. Begin 2024 biedt het college u de omgevingsvisie aan. Een vastgestelde omgevingsvisie en de daarbij horende uitgangspunten is een ideaal vertrekpunt voor het actualiseren van de visie op de openbare ruimte. Hierbij wordt het gedachtengoed van de omgevingsvisie goed geborgd in het beleid m.b.t. de openbare ruimte. Het college ziet met name kansen voor de openbare ruimte als instrument voor het realiseren van (sociale) beleidsambities. Beleidsambities zoals klimaatadaptatie, verduurzaming en leefbaarheid, maar ook sociale doelstellingen op het gebied van gezondheid, inclusiviteit en ontmoeten.

2. Update de beheerplannen en introduceer een systeem voor regelmatige revisie

Deze aanbeveling onderschrijft het college. Hierbij overweegt het college ook een integrale benadering van beheerplannen. De ruimte tussen de technische en uitvoeringsgerichte beheerplannen en de



strategische beleidskaders is, zoals de rekenkamer terecht constateert, aanwezig. Toch vervullen de technische beheerplannen een belangrijke rol, met name vanwege hun concreetheid en de scherpe financiële kaders die hierin worden vastgesteld.

Een integraal beheerplan (IBOR) kan een belangrijke "missing link" zijn tussen de technische beheersplannen en de visie op de openbare ruimte. Een IBOR plan is een paraplunota die de vertaling maakt tussen de technische beheerplannen en de visie. In een IBOR plan wordt gekeken naar de wijze waarop de kernwaarden uit de visie de komende vier jaar vertaald kunnen worden naar de werkzaamheden die uitgevoerd worden. Hierbij wordt het IBOR gevoed door de inhoud van de technische beheerplannen. Een dergelijk IBOR plan kan om de vier jaar geactualiseerd worden zodat er altijd sprake is van een actueel beheerplan op strategisch niveau.

3. Informeer de raad ook over de maatschappelijke effecten van beheer openbare ruimte.

Het college deelt deze behoefte. De behoefte om de maatschappelijke gevolgen van het beheer openbare ruimte zichtbaar te maken wordt gedeeld. Tegelijkertijd is het college zich ervan bewust hoe complex dit zichtbaar maken is. Het betreft hier namelijk moeilijk meetbare effecten. Daarnaast is het ook noodzakelijk om in de visie openbare ruimte met elkaar te bepalen welke maatschappelijke effecten we willen realiseren in de openbare ruimte. Het college gaat hierover graag het gesprek aan met de raad.

4. Zet kaders uit voor datagedreven beheer en verdere ambities

Het doet het college goed om te lezen dat de rekenkamer constateert dat er kennis en kunde aanwezig is binnen de organisatie waar het gaat om data gebruik bij het opstellen van beleid. Data is in de ogen van het college in deze tijd onmisbaar bij het maken van beleidskeuzes. De aanbeveling dat hiervoor goed meetbare doelstellingen moeten worden geformuleerd in bv de visie op de openbare ruimte deelt het college.

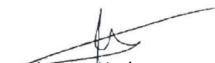
5. Vraag het college terug te koppelen over de opvolging van de aanbevelingen

Deze aanbeveling is naar ons inzicht vooral gericht aan de raad. In zijn algemeenheid kunnen wij aangeven dat aanbevelingen van rekenkameronderzoeken betrokken worden bij de nieuw in te richten wijze van monitoring. Deze monitoring is één van de wijzigingen die voortkomt uit de wetswijziging die per 1 januari jl. in werking is getreden en zal naar verwachting een plek krijgen in de P&C cyclus. Op deze manier ontstaat er een systematiek van monitoring op de aanbevelingen voor de raad en voor het college, die kansen biedt om doelstellingen te verbeteren.

Wij wensen u veel succes met het afronden van de rapportage. Het verbeteren en/of optimaliseren van in het rapportgenoemde bevindingen pakken wij samen met de gemeenteraad op.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Vlaardingen


de secretaris
drs. E. Stolk


de burgemeester
drs. B. Wijbenga - van Nieuwenhuizen



Nota van Bevindingen

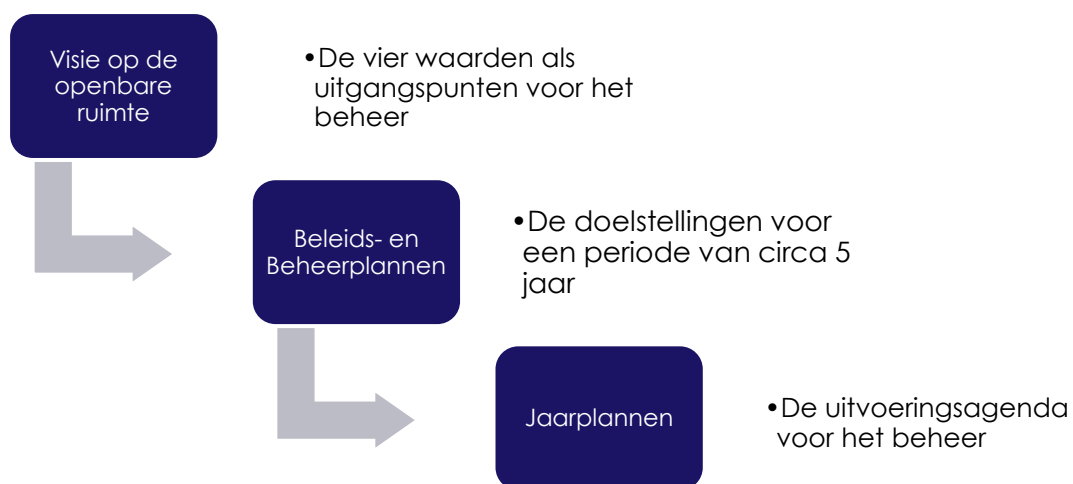
1. De visie geeft de kaders voor beheer

In dit hoofdstuk worden de kaders voor het beheer van de openbare ruimte van de gemeente Vlaardingen beschreven. Verder wordt uiteengezet hoe de gemeente daarop stuurt. In dit hoofdstuk beantwoorden wij de volgende deelvragen:

1. Welk beleid voert de gemeente voor het beheer van de openbare ruimte?
2. In hoeverre bieden beleid en beheerplannen de raad sturingsmogelijkheden op kwaliteitsniveau en budget voor beheer van de openbare ruimte?
3. Op basis van welke ervaringsgegevens en/ of kengetallen zijn de beheerplannen voor de openbare ruimte opgesteld?

De openbare ruimte in de gemeente Vlaardingen beslaat ruim 7 km². Bij het beheer van deze ruimte kan onder andere gedacht worden aan het onderhoud van speeltoestellen, het openbaar groen en de riolering.⁵ Het beheer van de openbare ruimte is niet alleen onderhoud, maar gaat ook over de inrichting van deze openbare ruimte en het functioneren van deze ruimte.

Het beleidskader van de gemeente Vlaardingen voor het beheer van de openbare ruimte bestaat uit drie componenten: de overkoepelende visie op de openbare ruimte, met vier centrale waarden als uitgangspunten voor het beheer; beleids- en beheerplannen met bijbehorende doelstellingen per deelterrein; en jaarplannen waarin de concrete acties zijn uitgewerkt. In dit hoofdstuk worden deze drie componenten elk nader toegelicht.



Figuur 1: Overzicht van beleidsdocumenten voor het beheer van de openbare ruimte door de gemeente Vlaardingen

⁵ Programmabegroting 2023-2026, p.117



1.1. Visie op beheer van de openbare ruimte

De beheervisie is tot stand gekomen door middel van co-creatie

De gemeente Vlaardingen heeft in 2014 door middel van co-creatie⁶ met ongeveer tachtig inwoners, verenigingen en andere stakeholders een visie op de openbare ruimte in Vlaardingen opgesteld. Ten tijde van het opstellen van de visie had de gemeente Vlaardingen een stadsvisie (2008). Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de afstand tussen sectorale beleidsplannen en de praktijk te groot was. Om die reden is gekozen om een meer integrale visie op het inrichten van de openbare ruimte op te gaan stellen, met bijbehorende beheerplannen per deelterrein van de openbare ruimte. Eind 2015 is door het college een raadsvoorstel voorbereid ter voorbereiding van vaststelling van de visie en in maart 2016 is het raadsbesluit genomen om de visie vast te stellen.⁷

De co-creatie voor de visie op de openbare ruimte vond plaats met een bijeenkomst voor inwoners in de stad. Bij deze bijeenkomst kon iedereen zijn of haar visie geven op de openbare ruimte. Hierna zijn drie workshops georganiseerd om met specialisten de thema's verder uit te diepen. Dit resultaat is gebruikt als bouwsteen voor de gezamenlijke visie.⁸ De visie is bedoeld om te gebruiken als toetsingskader bij het opstellen van de beheerplannen, het maken van keuzes in de openbare ruimte en om de verbinding te maken met andere maatschappelijke uitdagingen in de gemeente.

Vier waarden staan in de visie centraal

In deze verdiepende visie staan vier waarden centraal, namelijk (1) *identiteit*, (2) *gastvrij en bruikbaar*, (3) *gezond* en (4) *duurzaam*. Deze waarden zijn zoals eerder aangegeven bedoeld als uitgangspunten voor het beheer van de openbare ruimte. In de visie wordt aangegeven dat bewust gekozen is om geen bindende doelstellingen te maken voor elke waarde, omdat elke situatie verschillend is. Hierdoor kan bij het beheer van de openbare ruimte niet direct getoetst worden in welke mate voldaan wordt aan de visie. Wel zijn de waarden van de visie voorzien van meetbare indicatoren. Door middel van een vragenlijst kan een plan beoordeeld worden aan de hand van de vier waarden.⁹

In de visie worden de vier waarden als volgt toegelicht. De eerste waarde voor de openbare ruimte in de gemeente Vlaardingen doelt erop dat de openbare ruimte een unieke waarde heeft voor de gemeente, authentiek is en dat mensen graag op deze plek komen. Bij gastvrijheid en bruikbaarheid wordt bedoeld op veiligheid in de openbare ruimte, maar ook dat de openbare ruimte de inwoner uitnodigt om hier gebruik van te maken. Verder moet de openbare ruimte de inwoners aanzetten om naar buiten te gaan. Hierin is de kernwaarde *gezond* in terug te vinden. Bij de kernwaarde *duurzaam* wordt volgens de visie gedacht aan duurzaam beheer met oog voor het milieu, maar wordt ook gekeken naar innovatie in de

⁶ Co-creatie is een vorm van participatie waarbij twee of meer partijen (in dit geval de gemeente en een afvaardiging van inwoners en andere stakeholders) samen besluiten tot een visie, doelen, inspanningen en/of werkverdeling. Zie ook het rekenkamerrapport van de rekenkamer Vlaardingen uit 2022 over participatie en de omgevingswet.

⁷ Raadsvoorstel tot vaststelling Visie openbare ruimte - 15-12-2015 / Raadsbesluit tot vaststelling Visie openbare ruimte - vastgesteld 24-3-2016

⁸ Visie Openbare Ruimte Vlaardingen (2014).

⁹ Vragenlijst Openbare Ruimte



openbare ruimte. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de realisatie van oplaadpunten voor elektrische fietsen.¹⁰

De visie hangt samen met programma's voor andere beleidsterreinen

De visie op de openbare ruimte is destijds opgesteld in samenhang met andere sectorale programma's. Dit zijn het actieplan wonen (2008), actieplan economie, programma duurzaamheid en de gebiedsvisies.¹¹ Ten tijde van het opstellen had de gemeente Vlaardingen één stadsvisie. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat de ervaren afstand tussen de stadsvisie en de inhoudelijke beleidsplannen erg groot was. Door het opstellen van de visie op de openbare ruimte is getracht meer verbinding te creëren tussen de diverse beleidsplannen. Tegenwoordig heeft de gemeente Vlaardingen geen stadsvisie meer, maar zijn er acht stadsprogramma's en is er een toekomstvisie Vlaardingen 2020-2040.^{12,13} In deze stadsprogramma's zijn onderdelen van de visie opgenomen. Zo wordt bijvoorbeeld in het stadsprogramma *Groen Vlaardingen* aangegeven dat met bewoners naar mogelijkheden wordt gezocht om hun wijk te vergroenen, zodat de openbare ruimte uitnodigt om naar buiten te gaan. En in het stadsprogramma *Leefbaar Vlaardingen* wordt de ambitie uitgesproken om in te zetten voor een toegankelijke openbare ruimte, zodat ook mensen die minder ter been zijn hier gebruik van kunnen maken.

De beheerplannen komen voort uit de visie en ander relevante beleidskaders

Om het beheer openbare ruimte vorm te geven stelt de gemeente Vlaardingen beheerplannen op. Deze dienen ook als beleidsplan. Het opstellen van deze beheerplannen vloeit voort uit het besluit begroting en verantwoording provincies (BBV). Hierin wordt aangegeven dat voor wegen, riolering, water, groen en gebouwen een beleidskader moet worden opgesteld. Daarnaast moeten ook de financiële consequenties en de vertaling hiervan naar de begroting worden aangegeven.¹⁴ In de gevoerde gesprekken wordt aangegeven dat de beheerplannen in principe voor ongeveer vijf jaar worden vastgesteld. De raad zou de beheerplannen moeten vaststellen. Echter blijkt uit de stukken dat meerdere beheerplannen niet tijdig zijn geactualiseerd. Hier wordt in paragraaf 1.2. verder op ingegaan.

De koppeling met beleidsthema's wordt steeds belangrijker

De gemeente is nog zoekende naar de manier waarop zij het beleid openbare ruimte verder kan ontwikkelen. De visie beheer openbare ruimte uit het verleden heeft geleid tot veel verschillende invalshoeken voor het beheer. De koppeling met beleidsthema's zoals duurzaamheid, datagebruik en omgevingswet kan verder worden uitgewerkt. Dit komt doordat de visie stamt uit 2014 en deze thema's toen nog niet (prominent) op de agenda stonden. Uit alle gevoerde gesprekken komt de ambitie van de gemeente Vlaardingen naar voren om de uitvoering van het beleid meer integraal vorm te geven en dus rekening te houden met de verbinding tussen de verschillende beleidsterreinen. Om tot volledig

¹⁰ Ibid.

¹¹ Visie Openbare Ruimte Vlaardingen.

¹² Coalitieakkoord 2022 - 2026 Groei en bloei voor Vlaardingen.

¹³ Toekomstvisie Vlaardingen 2020 - 2040 - Gemeente Vlaardingen

¹⁴ Programmabegroting 2022, p.91.



integraal beheer te komen, zal ook afstemming met andere beleidsterreinen nodig zijn. Dit maakt dat de koppeling met de beleidsterreinen steeds belangrijker wordt.

1.2. Vertaling van visie naar beheer

De beheerplannen geven kaders voor de financiën en uitvoering

De gemeente Vlaardingen kent voor de verschillende deelterreinen van de openbare ruimte beheerplannen. De beheerplannen zijn op verschillende manieren opgebouwd, maar bevatten steeds dezelfde elementen: een omschrijving van de huidige situatie, de relatie tot (kwaliteits-)kaders, de wijze waarop het beheer in de komende jaren moet worden ingericht (inspecties, onderhoud en nieuwe projecten), de financiën die hiervoor benodigd zijn en een samenvatting van de benodigde maatregelen. Bij de omschrijving van de huidige situatie wordt niet alleen gekeken naar het moment waarop het beheerplan wordt vastgesteld, maar wordt ook teruggeblikt op de afgelopen beheerperiode. In de omschrijving van de huidige situatie wordt voornamelijk gekeken naar het beeldkwaliteitsniveau, volgens de landelijke CROW-systematiek¹⁵ voor beheer van de openbare ruimte. In het beheerplan Wegen (2021-2025) wordt bijvoorbeeld aangegeven dat 18 procent van het areaal niveau D en 2 procent niveau C scoort. Omdat de gemeente voor Wegen streeft naar beeldkwaliteitsniveau C, betekent dit dat de te nemen maatregelen (werkvoorraad) voornamelijk gericht zullen zijn op het onderdeel dat onder dit niveau scoort.

Op basis van het geconstateerde onderhoudsniveau wordt in de beheerplannen een vertaling gemaakt naar te nemen maatregelen, zoals inspecties, onderhoud (klein of groot) en nieuwe projecten. Hierbij wordt per jaar een kader gesteld voor het benodigde budget. Daarbij wordt een expliciete koppeling gemaakt met het budget wat in de gemeentebegroting is geraamd. In het beheerplan Civieltechnische Kunstwerken (2021) wordt uiteengezet welke investeringen nodig zijn.¹⁶ Verder wordt aangegeven dat de kwaliteit van de civieltechnische kunstwerken door een vast inspectie-interval in de gaten worden gehouden om te voorkomen dat eventuele verslechtering te laat in beeld is. Naast de vaste investeringen wordt ook aangegeven dat een extra investering in de programmabegroting nodig is om het onderhoud op lange termijn te kunnen uitvoeren.¹⁷

De beheerplannen verwijzen niet terug naar de visie op de openbare ruimte

In de beheerplannen wordt - anders dan in theorie de bedoeling is - niet expliciet teruggegrepen op de uitgangspunten van de visie. In gesprekken wordt aangegeven dat dit komt doordat er zowel een technische component als een leefbaarheidscomponent in het beheer van de openbare ruimte zit. De technische kant gaat over het functioneren van de bepaalde onderdelen van de openbare ruimte. Hierop zijn de beheerplannen in eerste instantie gericht. De visie heeft meer aandacht voor het leefbaarheidsaspect van de openbare ruimte, zoals bijvoorbeeld te zien is in waarden als *gastvrij en bruikbaar* en *identiteit*.

Data en ervaring zijn de basis voor beheerplannen

¹⁵ Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek.

¹⁶ Beheerplan Civieltechnische kunstwerken 2021, p. 4.

¹⁷ Ibid., p. 15.



De beheerplannen worden opgesteld op basis van kwalitatieve en in sommige gevallen ook kwantitatieve data. Zo is het beheerplan van de civieltechnische kunstwerken opgesteld op basis van uitgevoerde inspecties aan de kunstwerken. Door middel van deze inspectie wordt gekeken naar de staat van het object en welke werkzaamheden nodig zijn.¹⁸ Ook voor openbare wegen is op basis van inspecties een beheerplan opgesteld.

De beheerplannen zijn zoals benoemd opgesteld aan de hand de algemene standaardsystematiek van het CROW en aan de hand van de beeldkwaliteit.¹⁹ De gemeente Vlaardingen heeft sinds 2021 de ambitie om de wegen en het groen in openbare ruimte te beheren op onderhoudsniveau B.²⁰ Dit is een verhoging van het onderhoudsniveau C wat voordien werd nagestreefd. Deze verhoging is tot stand gekomen naar aanleiding van een amendement van de gemeenteraad bij de behandeling van de meerjarenbegroting 2022-2025. Hier wordt in hoofdstuk 3 nader op ingegaan.

Op sommige deelterreinen, bijvoorbeeld riolering, wordt aanvullende data ingezet om het onderhoud te optimaliseren.²¹ Bij riolering wordt onder andere gebruik gemaakt van door de gemeente Vlaardingen ingekochte satellietdata. Met deze satellietdata kan de zogeheten zettingssnelheid nauwkeuriger worden gemeten.²² Deze data vormt een extra informatiebron over de riolering. Door middel van meerdere informatiebronnen kan gemonitord worden wanneer riolering vervangen moet worden na het optreden van verzakking.

Beheerplannen	Datum vastgesteld door de raad
Wegen	17 juni 2021
Civieltechnische kunstwerken	17 juni 2021
Riolering en Grondwater	31 januari 2019
Waterbodems	28 november 2013
Groenvoorzieningen	April 2012
Kades en Glooiingen	19 februari 2015
Oppervlaktewater	28 november 2013
Speeltoestellen	2013
Openbare verlichting	18 september 2014
Verkeersinstallaties	Ter kennisname aan de raad 18 december 2012

Tabel 1. Overzicht beheerplannen ten tijde van onderzoek

In tabel 1 is een overzicht te zien van de huidige beheerplannen voor de openbare ruimte. Hierin valt op dat de beheerplannen groenvoorzieningen, oppervlaktewater en speeltoestellen nog van vóór de visie op openbare ruimte zijn uit 2014 zijn. Verder zijn met uitzondering van het beheerplan Wegen, CTK en Riolering en Grondwater alle beheerplannen minstens acht jaar oud. Zoals eerder benoemd is in de gesprekken aangegeven dat de raad de beheerplannen vaststelt middels een besluit. Uit de documentatie blijkt dat het beheerplan Verkeersinstallaties ter kennisname (niet ter besluitvorming) aan

¹⁸ Beheerplan Civieltechnische kunstwerken 2021.

¹⁹ Beheerplan wegen 2021-2025

²⁰ Programmabegroting 2023-2026, p. 27

²¹ Programmabegroting 2023-2026, p. 28

²² Verbreed Gemeentelijk Rioleringsplan 2019, p.23



de raad is aangeboden en hier dus een uitzondering op is.²³ De beheerplannen die in 2019 en 2021 zijn vastgesteld zijn ook inhoudelijk behandeld in de raadscommissie, voordat de raad hier in de raadsvergadering het besluit tot vaststelling over nam. In hoofdstuk 3 wordt hier verder op ingegaan. De beheerplannen worden jaarlijks vertaald in een uitvoeringsagenda. In het volgende hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

²³ Het Actieplan Mobiliteit (nu Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan of GVVP) is wel door de raad vastgesteld. Bron: Gemeente Vlaardingen (2022). Actieplan Mobiliteit: https://www.vlaardingen.nl/Onderwerpen/Verkeer_en_parkeren/Actieplan_mobiliteit.



2. De sleutel ligt bij de uitvoering

In dit hoofdstuk wordt gekeken hoe het beheer openbare ruimte van de gemeente in de praktijk uitvoering krijgt. In dit hoofdstuk beantwoorden wij de volgende deelvragen:

4. Op welke manier worden de beheerplannen vertaald naar uitvoerings- en/of investeringsprogramma's?
5. In hoeverre verloopt de uitvoering van het beheer van de openbare ruimte (wat betreft inhoud planning en budget) conform de uitvoerings- en/of investeringsprogramma's?
6. In hoeverre is de uitvoering van het beheer van de openbare ruimte in lijn met de ambities in gemeentelijke visiedocumenten?
7. In hoeverre wordt in de uitvoering van het beheer van de openbare ruimte rekening gehouden met toekomstige ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld klimaatadaptatie?

2.1. Beheer en monitoring

De jaarplannen zijn de basis voor de uitvoering

In de gemeente Vlaardingen wordt op basis van de beheerplannen ieder jaar een jaarplan gemaakt voor de verschillende deelterreinen van de openbare ruimte. De jaarplannen vormen de uitvoeringsagenda. Aan de hand van deze jaarplannen kan door de organisatie worden bijgestuurd en gemonitord. Hieronder wordt verder ingegaan op de inhoud van de jaarplannen. Deze jaarplannen zijn alleen voor ambtelijk gebruik en worden momenteel niet met de raad gedeeld.

De jaarplannen verschillen van vorm en inhoud

Doordat voor elk onderdeel van de openbare ruimte een specifieke wijze van beheer wordt gevoerd, verschillen de jaarplannen van vorm en inhoud. Zo gaat het bij verhardingen met name over herstraten en reconstructie, terwijl bij riolering en stedelijk water een veel breder palet aan activiteiten onder het jaarplan vallen. Hier kan gedacht worden aan het reinigen en inspecteren van de riolering of de renovatie van een rioalgemaal. In ieder jaarplan wordt op basis van de beheerplannen een inventarisatie gemaakt van de uit te voeren activiteiten in de aangegeven periode. De jaarplannen zijn een bundeling van de activiteiten die in een specifieke periode van een jaar worden ondernomen op een specifiek thema. Dit kunnen vervangingsprojecten zijn, maar ook regulier en groot onderhoud. In elk jaarplan wordt tenslotte teruggeblikt op de realisatie van het afgelopen jaar en worden aandachtspunten benoemd voor het komende jaar.²⁴

Over de uitvoering wordt gerapporteerd in de voortgangsrapportages

Over de voortgang van de uitvoering wordt door de organisatie gerapporteerd aan college en raad in de vorm van voortgangsrapportages. Hierbij dient opgemerkt te worden dat deze voortgangsrapportages niet specifiek over het beheer van openbare ruimte gaan. Er wordt halfjaarlijks een rapportage uitgebracht. Het doel van de rapportages is om inzichtelijk te maken welke aandachtspunten er zijn,

²⁴ Jaarplan Stedelijk Water 2023.



zodat indien nodig acties kunnen worden ondernomen om de doelstellingen (alsnog) te behalen. De voortgangsrapportages beginnen steeds met een overzicht van financiële afwijkingen (zowel negatief als positief) en geven hier een toelichting op.²⁵ Op basis van de informatie uit de voortgangsrapportages en het overzicht van de afwijkingen hierin wordt indien nodig een integraal voorstel tot wijziging van de begroting voorgelegd aan de gemeenteraad.

Over het algemeen verloopt de uitvoering van het beheer conform de jaarplannen, zo blijkt uit voortgangsrapportages uit de periode 2021-2022 en zo wordt ook in de gevoerde gesprekken aangegeven. Dat geldt voor zaken die redelijkerwijs stuurbaar zijn. Incidentele gebeurtenissen en algemeen externe ontwikkelingen kunnen roet in het eten gooien. Zo zijn er onvoorziene incidentele kosten geweest voor extra onderhoud als gevolg van de strenge winter in 2021. Daardoor was meer budget nodig om de schade aan de openbare ruimte te repareren.²⁶ Uit de gevoerde gesprekken blijkt ook dat er zorgen zijn over externe economische ontwikkelingen. Daarom wordt onder meer extra aandacht besteed aan de stijgende prijzen van het materiaal en onderhoud door het huidige inflatieniveau.

De gemeente heeft een rol als 'regisseur'

Zoals iedere gemeente heeft ook Vlaardingen een leidende rol in de openbare ruimte. Waar in het verleden de gemeente ook zelf uitvoerder was, wordt vanwege efficiëntievoordelen veel uitvoeringswerk aan marktpartijen uitbesteed. Vlaardingen vervult daarmee een rol als 'regisseur', waarbij de uitvoering grotendeels bij marktpartijen is belegd. De gemeente bepaalt de kaders, houdt grip op nieuwe ontwikkelingen en stuurt waar nodig bij. Opzichters van het gemeentelijk wijkbeheer monitoren bijvoorbeeld of de openbare ruimte voldoet aan de beeldkwaliteitseisen. Daarnaast zijn er ook externe partijen die in opdracht van de gemeente inspecties doen aan bijvoorbeeld wegen en speeltoestellen. Belangrijke uitgangspunten daarbij zijn het (meerjaren-)contract met de uitvoerder en het gemeentelijk inkoopbeleid.

Er is sprake van een goede samenwerking en onderlinge afstemming tussen de gemeente en de verschillende samenwerkingspartners, zo wordt gesteld in de gevoerde gesprekken. Volgens gesprekspartners is er in de praktijk duidelijkheid over de rolverdeling tussen gemeente en uitvoeringsorganisaties doordat er scherpe afspraken worden gemaakt in de overeenkomsten. Ook blijkt uit de gevoerde gesprekken dat de gemeente bij aanbestedingen let op de sociaaleconomische bijdrage die een marktpartij meebrengt. Zo kan ook de keuze gemaakt worden om (onderdelen van) de uitvoering te laten doen door mensen van de sociale werkvoorziening Stroomopwaarts. Hier gaat het niet alleen om de meest goedkope manier van beheer, maar ook om het *social return on investment* (arbeidsre-integratie van doelgroepen met een afstand tot de arbeidsmarkt).

²⁵ Voortgangsrapportages 1 en 2 2022.

²⁶ 1e Voortgangsrapportage 2021.



2.2. Doorwerking ambities en toekomstige ontwikkelingen

Beleid staat niet op zichzelf, maar wordt integraal benaderd

Het beleid van de gemeente Vlaardingen ten aanzien van het beheer van de openbare ruimte staat niet op zichzelf. De openbare ruimte raakt idealiter aan verschillende terreinen en ambities. Mede hierdoor kent het beheer van de openbare ruimte de nodige uitdagingen voor de toekomst. Gedacht kan worden aan klimaatadaptatie, koppeling met het sociaal domein en digitalisering. De gemeente Vlaardingen probeert op deze ontwikkelingen in te spelen door het beheer van de openbare ruimte integraal te bekijken. Hiermee wordt bedoeld dat er breder wordt gekeken dan alleen de openbare ruimte zelf, maar juist te kijken de relaties met de andere beleidsterreinen. Op deze manier kan integraal beleid worden gevoerd.

In de gevoerde gesprekken is een praktijkvoorbeeld over de Drevenbuurt aangedragen van de integrale benadering. Het riool wordt hier ongeveer eens per veertig jaar vervangen. Dit wordt integraal opgepakt. Namelijk door niet alleen het riool te vervangen, maar dit ook te doen vanuit de klimaatstrategie. Het is namelijk ambitie om van de Drevenbuurt een aardgasvrije buurt te maken. Wanneer het riool vervangen wordt, wordt gekeken welke andere werkzaamheden ook kunnen worden uitgevoerd, zodat de straat niet nogmaals opengemaakt hoeft te worden. De waarde duurzaamheid uit de visie is hierin terug te zien.

In de gevoerde gesprekken kwam verder een aantal voorbeelden ter sprake van hoe de visie in de praktijk vorm krijgt en hoe dit de integraliteit van de benadering van het beheer van de openbare ruimte versterkt. Op het gebied van identiteit wordt de uitvoering vormgegeven door middel van bepaalde beplanting in wijken of kan gekeken worden naar de het onderhoud van de civieltechnische kunstwerken, zoals het opnieuw verven van de brug de Twist. Een simpel voorbeeld van het verwerken van gastvrijheid en bruikbaarheid in het beheer van de openbare ruimte is het idee om met rollators door de stad te gaan lopen. Zo komen tekortkomingen van de openbare ruimte aan het licht, waardoor het niet voor iedereen bruikbaar is. De waarde *gezond* is bijvoorbeeld terug te zien bij de inrichting van de buitenruimte door de aanleg van sportvelden en speeltoestellen. Ook het onderhouden en aanleggen van fietspaden valt hieronder. Het idee hierachter is dat dit leidt tot meer beweging van de inwoners.

Klimaatadaptatie staat op de agenda

Klimaatadaptatie staat op de agenda in de gemeente Vlaardingen en het is onderdeel van het programma Duurzaamheid. In Vlaardingen is de ambitie op de buitenruimte klimaatadaptief en duurzaam in te richten.²⁷ Dit is te zien in het "ontgrijzen" en het groener inrichten van de ruimte. Dit gebeurt bijvoorbeeld door middel van het planten van meer bomen. De uitvoering wordt ook gedaan met de inwoners van de gemeente Vlaardingen. Door het NK Tegelwippen wordt ook meer vergroening aangebracht in de gemeente. In 2021 was dit 1812 vierkante meter. Daarnaast wordt subsidie verstrekt voor klimaatadaptieve maatregelen van inwoners.²⁸

In de gemeente Vlaardingen is bij de coalitieonderhandelingen in 2022 gekozen om de portefeuille Openbare Ruimte in het college van B&W op te splitsen. Hier is onderscheid aangebracht tussen 'groen'

²⁷ Jaarstukken 2020.

²⁸ Jaarstukken 2021.



en 'grijs'. Onder groen valt het groen en klimaatadaptie en onder grijs vallen de verhardingen en riolering. In de gevoerde gesprekken komt naar voren dat dit aanspoort om regelmatig af te stemmen over de verhouding tussen groen en grijs. In de praktijk zijn er nu twee aparte invalshoeken in plaats van dat beide invalshoeken in één portefeuille zijn belegd.

Belang data en digitalisering wordt onderkend

Een andere uitdaging ligt op het gebied van de digitalisering. *Smart city* is een veelgenoemde term. Deze term houdt in dat bij het beheer van de openbare ruimte in de gemeente gebruik wordt gemaakt van data. Dit is in de gemeente Vlaardingen aan de orde van de dag. In de gevoerde gesprekken werden een aantal praktijkvoorbeelden gedeeld. Zo is er de BuitenBeterApp waar inwoners meldingen kunnen doen over de openbare ruimte. Verder kan de straatverlichting zelf aangeven wanneer zij vervangen moet worden. Daarnaast beschikt de gemeente Vlaardingen over drie weerstations om een nauwkeurig beeld te krijgen van de actuele weersituatie. Deze weerstations meten onder andere de wegdektemperatuur en de aanwezigheid van vocht op de weg en eventueel aanwezig zout. Met behulp van onder andere deze data wordt bepaald wat de benodigde strooihoeveelheid is bij vorst. Dit zijn slechts drie voorbeelden van manier waarop *smart city* wordt geïmplementeerd in het beheer van de openbare ruimte. Er is binnen de ambtelijke organisatie ambitie en kennis om dit verder uit te bouwen.

Aansluiting met beleid kan worden versterkt

Het beheer van de openbare ruimte wordt benaderd vanuit de optiek van de noodzaak van onderhoud en vervanging in de openbare ruimte. Maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de transitie naar circulair en dientengevolge de noodzaak tot duurzaam beheer of de digitale ontwikkelingen die leiden tot *smart city*, worden onderkend, maar de aansluiting met beheer ontbreekt nu in beleidskaders en beleidsdoelen. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat zowel ambtelijk als bestuurlijk een nieuwe visie beheer openbare ruimte wordt gezien als de kans om deze beleidskaders en beleidsdoelen te ontwikkelen. Data- en informatiegericht werken wordt gezien als een kans om concreter te maken welke uitdagingen de gemeente heeft en op deze wijze beleid op te stellen dat beter aansluit bij beheer.



3. Toetsing en sturing door de raad

In dit hoofdstuk worden de informatievoorziening en sturing tussen organisatie, college en raad besproken. Er wordt ingegaan op de wijze van verantwoording en de informatievoorziening over de resultaten van het beheer van de openbare ruimte. Daarbij wordt ook nagegaan hoe de raad invulling geeft aan haar kaderstellende en controlerende rol. In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende deelvragen:

8. In hoeverre wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van het beleid?
9. In hoeverre geeft de gemeenteraad invulling aan de kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het beheer van de openbare ruimte?

3.1. Informatievoorziening aan de raad

De raad wordt geïnformeerd middels beeldvormende sessies

De gemeenteraad wordt over het beheer van de openbare ruimte periodiek geïnformeerd via de vaste BOB-cyclus. Deze cyclus start met beeldvorming, gevolgd door oordeelsvorming waarna een besluit kan worden genomen. In de beeldvormende fase van de cyclus worden regelmatig ambtenaren uitgenodigd om in gesprek te gaan met de raad, zonder dat er een besluit van de raad nodig is. De invulling en frequentie hiervan verschilt per deelterrein. Zo werd er blijkens gesprekken in 2019 een beeldvormende sessie georganiseerd tussen ambtenaren en raadsleden over het beheerplan voor riolering. Tijdens deze sessie is aan de hand van een zevental stellingen het gewenste ambitieniveau gepeild bij de raadsleden. Ook wordt blijkens gesprekken momenteel gewerkt aan een nieuwe bomenverordening, die zodra deze in concept gereed is met de raad zal worden besproken tijdens een beeldvormende sessie. Dan zal de raad in gelegenheid worden gesteld om inhoudelijke input of ideeën mee te geven. Uit de gesprekken komt het streven naar voren om de raad op dezelfde wijze te gaan betrekken bij de uitwerking van nieuwe beheerplannen.

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat bij de ambtelijke organisatie de wens leeft om de raad via werkbezoeken actiever mee te nemen en kennis te laten maken met het beheer van de openbare ruimte. Door middel van werkbezoeken kunnen raadsleden een beter beeld vormen van hoe het beleid in de praktijk uitwerkt. De raad is op andere onderwerpen ook al middels werkbezoeken geïnformeerd over het gevoerde beleid, zoals op het gebied van sport en het sociaal domein. Hier zijn zowel bij de organisatie als bij de raad goede ervaringen opgedaan.

De raad wordt middels commissievergaderingen inhoudelijk betrokken

De beheerplannen worden zoals in hoofdstuk 1 al benoemd inhoudelijk behandeld tijdens vergaderingen van de raadscommissie. Tijdens de commissievergaderingen kunnen de gemeenteraadsleden hun visie geven op de voorliggende plannen en krijgen zij de mogelijkheid om technische vragen te stellen.

Een onderdeel van de BOB-cyclus is ook de halfjaarlijkse voortgangsrapportage, zoals behandeld in het vorige hoofdstuk. Hierover wordt steeds een raadsbesluit genomen door de gemeenteraad. Het



raadsvoorstel wordt voor de beeldvormende en oordeelsvormende fase besproken tijdens de raadscommissie, waarbij de raad het college en de organisatie kan bevragen op de informatie die is opgenomen in de voortgangsrapportage. Wanneer van toepassing wordt de raad ook gevraagd een besluit te nemen over tussentijdse begrotingswijzigingen naar aanleiding van informatie in de voortgangsrapportage.

Er bestaat een wens om de visie te actualiseren

De informatievoorziening aan de raad over het beheer van de openbare ruimte is volgens betrokken bestuurders en ambtenaren in het algemeen sterk praktijkgericht, waarbij niet altijd wordt teruggerepen op de uitgangspunten in de visie voor het beheer van de openbare ruimte. Zowel bij de ambtelijke organisatie als bij het college komt uit de gevoerde gesprekken naar voren dat er een behoefte is aan een nieuwe visie of kader voor de langere termijn, waarop kan worden teruggerepen. De huidige visie is volgens gesprekspartners niet meer actueel genoeg, onder meer omdat voor de gemeente belangrijke onderwerpen als digitalisering en klimaatadaptatie niet in de visie zijn opgenomen. Een nieuwe visie biedt de mogelijkheid om de raad opnieuw in de gelegenheid te stellen inhoudelijke kaders mee te geven voor het beheer van de openbare ruimte.

3.2. Sturing door de raad

De raad kan bijsturen via de begrotingscyclus

De raad kan voornamelijk (bij)sturen op het gevoerde beleid via de vaste begrotingscyclus, met name bij het vaststellen van de gemeentebegroting in het najaar en via tussentijdse begrotingswijzigingen naar aanleiding van de voortgangsrapportages. De raad maakt hier blijken de bestudeerde stukken incidenteel gebruik van. Het meest in het oog springende voorbeeld is een amendement van de raad dat is ingediend bij de behandeling van de meerjarenbegroting 2022-2025. Via dit amendement Aanvullende Investeringsagenda heeft de raad verschillende aanpassingen voorgesteld in de vorm van investeringen voor de nieuwe raadsperiode. Eén van de elementen van het amendement was de voorgestelde verhoging van het onderhoudsniveau van C naar B (zie ook hoofdstuk 1). In de begroting voor 2022 is aangegeven dat er meerjarig extra middelen beschikbaar zijn gesteld (jaarlijks structureel ongeveer een miljoen euro) om het dagelijks onderhoudsniveau te verhogen naar niveau B, zowel op het gebied van verhardingen (grijs) als het onderhoud van het openbaar groen.²⁹

Een ander element in het genoemde amendement heeft betrekking op civieltechnische kunstwerken. De *Twist* is een gedraaide fiets- en wandelbrug en een blikvanger in de gemeente Vlaardingen. Het onderhoud voor deze brug stond pas in 2026 op de planning. De raad wilde echter dat deze brug opnieuw geverfd zou worden en heeft hier middels het genoemde amendement de financiële middelen voor beschikbaar gesteld, terwijl de brug geen technische mankementen had. Aan het einde van 2022 zijn deze werkzaamheden afgerond.³⁰

In de afgelopen periode heeft de raad eenmaal een motie ingediend ten aanzien van de openbare ruimte, te weten een motie over het toegankelijk maken van de openbare ruimte voor kwetsbare

²⁹ Meerjarenbegroting 2022-2025: <https://vlaardingen.begrotingsapp.nl/programmabegroting-2022-inclusief-amendementen/programma/verkeer-en-mobiliteit#2235902-onderdeel-financieel-meerjarenperspectief>.

³⁰ Brief wethouder aan gemeenteraad inzake afhandeling toezegging *Twist*, d.d. 20 september 2022.



verkeersdeelnemers.³¹ Deze motie werd ingediend bij de behandeling van de meerjarenbegroting 2023-2026 en roept het college op om inwoners die het betreft actief te betrekken bij het toegankelijker maken van stoepen, fietspaden en wegen.

De raad maakt ook buiten de begrotingscyclus gebruik van haar instrumentarium

De gemeenteraad in Vlaardingen stuurt niet alleen door het beschikbaar stellen van (extra) financiële middelen via de vaste begrotingscyclus. Zo zijn er door de raad in de periode 2018 - 2022 diverse amendementen en moties ingediend over het beheer van de openbare ruimte. Zo is er op 31 januari 2019 een amendement ingediend over het toevoegen van speeltoestellen aan de openbare ruimte met zitgelegenheid, om meer levendigheid in de binnenstad te creëren (conform de waarden in de visie op de openbare ruimte). Daarnaast is op 5 maart 2020 een amendement ingediend over het gemeentelijk rioleringsplan, waarbij de raad vroeg om een aanpassing van de berekening van de jaarlijkse heffing.³²

De raad heeft in de afgelopen jaren ook gebruik gemaakt van de mogelijkheid om schriftelijke en technische vragen te stellen over uiteenlopende onderdelen van de openbare ruimte. Zo zijn bijvoorbeeld schriftelijke vragen gesteld over de groei van het boomvolume in Vlaardingen, toegankelijkheid voor blinden, slechtzienden en mindervaliden en over de opvang van water.³³

De raad stuurt voornamelijk via het raadsinstrumentarium

Gegeven het bovenstaande kan gesteld worden dat de raad voornamelijk stuurt en bijstuurt via het raadsinstrumentarium. De raad geeft invulling aan de kaderstellende rol bij het vaststellen van de beheerplannen en via de begrotingscyclus. In indirecte zin wordt de raad via de commissievergaderingen en beeldvormende sessies in de gelegenheid gesteld om input te geven voor het gevoerde beleid. Al met al lijkt de raad voornamelijk een volgende rol in te nemen ten aanzien van het beheer van de openbare ruimte. Het college doet voorstellen en de raad kan hierop in meer of mindere mate bijsturen, maar de raad lijkt zelf zelden het initiatief te nemen om actief kaders te stellen of te controleren. Wanneer het instrumentarium wordt ingezet, in het bijzonder middels schriftelijke vragen, is dat veelal naar aanleiding van signalen uit de samenleving of een actuele ontwikkeling.

Vanuit de kaderstellende rol is het van belang dat de raad ook inhoudelijk kaders en prioriteiten meegeeft aan het college. Er ligt een kans om de raad hiertoe meer in de gelegenheid te stellen wanneer de visie op het beheer van de openbare ruimte zal worden geactualiseerd. De vraag die de raad zich hierbij wel kan stellen is op welk niveau zij sturing wil geven aan het beheer. Gaat zij over details in de uitvoering, zoals bijvoorbeeld het eerder verven van de *Twist*, of meer om de hoofdlijnen van het algehele beleid? Uiteindelijk bepaalt de raad als kadersteller de hoofdlijnen van het beleid, voert het college dit uit en is het aan de raad om hierop te controleren middels het instrumentarium.

³¹ Motie toegankelijke buitenruimte.

³² Amendement CUSGP inzake speeltoestellen / Amendement VV2000 Gemeentelijk Rioleringsplan 2019.

³³ Art 34. vraag CU SGP Bomen inventarisatie / Art. 34 vragen Openbare toiletten.



Bijlage 1. Geraadpleegde bronnen

Gesprekspartners

Functie	Datum
Beheerder Groen Strateeg Openbare Ruimte	19 december 2022
Beheerder Riolering Beleidsadviseur Water Beleidsadviseur Verharding	16 januari 2023
Teammanager Beheer Openbare Ruimte Strateeg Openbare Ruimte	27 januari 2023
Wethouder, portefeuille OR: Verharding en Riolering Wethouder, portefeuille OR: Groen en Klimaatadaptatie	27 januari 2023

Geraadpleegde bronnen

In de lopende tekst is via voetnoten vermeld op welke documentatie de bevindingen zijn gebaseerd.

