

‘De paden op, de lanen in’

ONDERZOEKSRAPPORT

Onderzoek naar doeltreffende en doelmatige uitvoering van beheer en onderhoud zoals vastgelegd in het Beheerplan wegen 2013 -2017 en de Groenvisie 2016

Iris van der Vegt

*Hogeschool van
Amsterdam
Juni 2015*

Voorwoord

Dit onderzoeksrapport is geschreven in het kader van de afsluiting van de studie HBO-Rechten aan de Hogeschool van Amsterdam. Uit dit onderzoeksrapport vloeien aanbevelingen voort met betrekking tot het beheer en onderhoud van de openbare wegen en het openbaar groen voor de gemeente Waterland.

Tijdens mijn studie aan de Hogeschool van Amsterdam heeft het bestuursrecht altijd al mijn interesse gehad. Het leek mij daarom ook interessant om bij een gemeente mijn afstudeeropdracht uit te voeren. Dat dit een onderzoek voor de Rekenkamer commissie is geworden vind ik erg leuk.

De gemeente Waterland heeft mij de mogelijkheid gegeven om een onderzoek te doen naar de doeltreffend en doelmatigheid van de uitvoering van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. In het bijzonder de wegen en het groen. Daarom wil ik de gemeente Waterland bedanken en in het bijzonder de heer Erich Dijk, mijn praktijkbegeleider tijdens mijn stage.

Daarnaast wil ik Gert Scholtes, voorzitter van de Rekenkamercommissie, bedanken voor zijn tijd en feedback. Pascal Verkroost, beleidsmedewerker en coördinator afdeling openbare werken, wil ik ook bedanken voor zijn tijd en informatie. Ook wil ik bedanken Debbie Nuijten, beleidsmedewerker voor het openbaar groen, voor haar tijd en informatie. Tevens wil ik Ge kuijk, rayonleider van Baanstedde groen, bedanken voor zijn tijd en informatie.

Ten slotte wil ik graag Caroline van den Haak, mijn docent begeleider van de Hogeschool van Amsterdam bedanken voor haar kritische blik en fijne ondersteuning tijdens mijn onderzoek. Dankzij haar kreeg ik vertrouwen in mijzelf.

Iris van der Vegt
Monnickendam, juni 2015

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Verklarende woordenlijst en afkortingen lijst.....	3
Samenvatting.....	5
1 Inleiding	6
1.1 De opdracht.....	6
1.2 Aanleiding.....	6
1.3 Doelstelling.....	6
1.4 Centrale vraag	7
1.5 Deelvragen	7
1.6 Definitie doeltreffend en doelmatig.....	8
1.7 Methodologische verantwoording.....	8
1.8 Leeswijzer	9
2 Normenkader	10
3 Beheerplan wegen 2013 – 2017	11
3.1 Theoretisch kader.....	11
3.1.1 Grondslag beheer en onderhoud wegen	11
3.1.2 Antwoord op deelvraag: Grondslag Beheerplan wegen	13
3.1.3 Geldende doelstellingen en richtlijnen beheer en onderhoud wegen	13
3.1.4 Kwaliteit van de doelstellingen	16
3.1.5 Antwoord op deelvraag: Doelstellingen Beheerplan wegen	17
3.1.6 Kwaliteitsniveaus wegen.	17
3.1.7 Antwoord op deelvraag: Kwaliteitsniveau Beheerplan wegen	17
3.2 Praktijk.....	18
3.2.1 Toetsing theoretisch kader.....	18
3.2.2 Uitvoerende partij	19
3.2.3 Antwoord op de deelvraag: uitvoerende partij.....	19
3.2.4 Kosten en baten verhouding	19
3.2.5 Antwoord op de deelvraag: Kosten en baten verhouding	20
3.2.6 QuickScan	20
3.2.7 Antwoord op de deelvraag: kwaliteitsniveau bij andere gemeenten	20
3.3 Conclusie: antwoord op onderzoeksvraag m.b.t. Beheerplan wegen	21

4	Groenvisie 2016.....	22
4.1	Theoretisch kader.....	22
4.1.1	Grondslag beheer en onderhoud groen.....	22
4.1.2	Antwoord op deelvraag: Grondslag Groenvisie	23
4.1.3	Geldende doelstellingen beheer en onderhoud groen	24
4.1.4	Kwaliteit van de doelstellingen	25
4.1.5	Antwoord op de deelvraag: doelstellingen Groenvisie	26
4.1.6	Kwaliteitsniveaus groen	26
4.1.7	Antwoord op de deelvraag: kwaliteitsniveau Groenvisie	28
4.2	Praktijk.....	28
4.2.1	Toetsing theoretisch kader.....	28
4.2.2	Uitvoerende partij	29
4.2.3	Kosten en baten verhouding	29
4.2.4	Antwoord op de deelvraag: kosten en baten verhouding	30
4.3	Conclusie	30
5	Conclusies en aanbevelingen	32
5.1	Conclusies.....	32
5.1.1	Toetsing normenkader	32
5.2	Aanbevelingen.....	32
5.2.1	Beheerplan wegen 2013 – 2017.....	32
5.2.2	<i>Groenvisie 2016</i>	33
6	Nawoord.....	34
	Literatuuroverzicht.....	35
	Bijlagen	36
1.	Uitleg Rekenkamercommissie	36
2.	Het beleidsproces.....	37
3.	Projecten tabel Groenvisie 2016	39
4.	Actuele stand van zaken Projectenplanning Groenvisie 2016.....	40
5.	Gebruikte gegevens QuickScan kwaliteit wegen bij andere gemeenten	41

Verklarende woordenlijst en afkortingen lijst

Baanstede Groen

Sociaal werkvoorzieningsschap dat mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt een baan biedt.

CROW

De CROW is een instantie die nadenkt over oplossingen voor vraagstukken van beleid tot beheer in infrastructuur, openbare ruimte, verkeer en vervoer in Nederland. De CROW is een onafhankelijke kennisorganisatie. Zij zijn het knooppunt tussen beleidmakers, ontwerpers, uitvoerder, onderzoekers en adviseurs van de overheid en tevens het bedrijfsleven.¹

Elementen verhardingen

Elementverhardingen, ook wel bestrating of plaveisel genoemd, bestaat uit losse elementen die in meer en mindere maten (los) met elkaar verboden zijn.

Gesloten verhardingen

Gesloten verhardingen vormt na het aanbrengen één solide geheel en is niet op te delen zoals elementenverhardingen.

Onrechtmatige daad

Het plegen van een bepaalde handeling of juist nalaten van een handeling van de dader waardoor een ander schade wordt toegebracht.

Preventief onderhoudsbeleid

Beleid op het gebied van onderhoud ter voorkoming van defecten.

QuickScan

Snel onderzoek doen naar één of twee deelonderwerpen die makkelijk meetbaar zijn.

BW

Burgerlijk Wetboek

¹ www.CROW.nl (zoek op *over CROW*)

Samenvatting

Het beheer en onderhoud van de openbare ruimte ligt als taak bij de gemeente. Zo ook voor de gemeente Waterland. Vanuit de gemeenteraad bestond de wens om doelmatig- en doeltreffendheid van het beleid met betrekking tot de openbare ruimte te onderzoeken. Het doel van het onderzoek is dan ook geweest om te achterhalen of de wijze waarop uitvoering is gegeven aan deze taak, als doeltreffend en doelmatig kan worden omschreven. Er is specifiek in gegaan op de openbare wegen en het openbaar groen die de gemeente in haar beheer heeft. Binnen de kaders van het Beheerplan wegen 2013 – 2017 en de Groenvisie 2016 die binnen de gemeente Waterland van kracht zijn, is gekeken naar de mate van doelmatig en doeltreffend beleid.

Dit onderzoek is uitgevoerd door middel van een analyse van de beheerplannen. Er is door middel van bron- en literatuuronderzoek gekeken naar de wet- en regelgeving en richtlijnen die van toepassing zijn op deze beheerplannen. Tevens is nagegaan of er doelstellingen zijn opgesteld en is er gekeken of het vastgestelde kwaliteitsniveau van het groen en de wegen voldoet. De uitkomst van dat onderzoek heeft antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag: *“Wordt door de gemeente Waterland op doelmatige en doeltreffende wijze uitvoering gegeven aan het beheer en onderhoud van de wegen zoals opgesteld in het Beheerplan wegen 2013 – 2017 en het groen zoals opgesteld in de Groenvisie 2016?”*.

Uit het onderzoek is gebleken dat er in beide plannen wel doelen zijn gesteld maar dat deze niet SMART-geformuleerd zijn. Hierdoor zijn de doelstellingen niet concreet en moeilijk controleerbaar.

Het kwaliteitsniveau veiligheid van de wegen binnen het Beheerplan wegen 2013 – 2017, ligt voor 22% van de wegen op het niveau ‘zeer slecht’. Dit percentage zou terug moeten worden gebracht naar 16% maar dat is tot op heden nog niet gerealiseerd. Dit is te wijten aan het feit dat er geen budget beschikbaar is gesteld waarmee de wegen onderhouden zouden kunnen worden door de indexeringen te laag vast te stellen. Het is aan te bevelen om bij het opstellen van een Beheerplan wegen SMART-doelstellingen te formuleren. Om het beoogde ambitieniveau te kunnen behalen moet het budget worden aangepast. Tevens moet er door middel van indexering het benodigde budget worden vrijgespeeld. Daarnaast moeten aansprakelijkheidstellingen inzichtelijk worden gemaakt. Dit is van belang om de gevolgen inzichtelijk te maken van een slechte staat van een weg voor de gemeente Waterland.

Het niveau waaraan het groen binnen de gemeente moet voldoen is vastgelegd in de onderhoudsbestekken. Wanneer door Baanstede Groen op de juiste frequentie en tijd uitvoering wordt gegeven aan deze bestekken bevindt het groen zich op het gewenste niveau. Voor de bomen binnen de gemeente draagt de gemeente de wettelijke zorgplicht. Op het gebied van onkruidbestrijding is de gemeente overgestapt op milieuvriendelijke onkruidbestrijding. Bij het opstellen van een nieuwe groenvisie moeten de doelstellingen SMART worden geformuleerd. Bovendien is het van belang dat de gemeente een zorgplan bomen opstelt. Ook bij het beheer van het groen is een indexatie van groot belang. De budgetten moeten worden bewaakt en meegroeien om het gewenste onderhoudsniveau te kunnen handhaven. Dit voorkomt dat het budget hetzelfde blijft, terwijl de kosten voor het werk toenemen. Hierdoor wordt voorkomen dat er achterstallig onderhoud ontstaat, zoals nu ook bij de wegen het geval is.

1 Inleiding

1.1 De opdracht

De kwaliteit van de openbare ruimte is en blijft een belangrijk onderwerp binnen de gemeente Waterland. Dit blijkt uit de bestuurlijke aandacht die het beleidsmatig beheren en onderhoud van de openbare ruimte ieder jaar weer krijgt. De wijze waarop de gemeente Waterland aan het beheer en onderhoud van de openbare ruimte invulling geeft, raakt immers alle bewoners en bezoekers van de gemeente in meer of mindere mate. De gemeente Waterland heeft het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in verschillende beheerplannen vastgesteld. In dit onderzoek wordt onderzocht of er op doelmatige en doeltreffende wijze uitvoering wordt gegeven aan het beheer en onderhoud van de openbare wegen zoals opgesteld in het Beheerplan wegen 2013 -2017 en het openbaar groen zoals opgesteld in de Groenvisie 2016 van de gemeente Waterland. In dit onderzoek wordt er eerst antwoord gegeven op de onderzoeksvraag met betrekking tot de wegen. Vervolgens wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag met betrekking tot het groen.

1.2 Aanleiding

De openbare ruimte, wat is dit nu precies? En hoe wordt deze openbare ruimte beheerd en onderhouden? De openbare ruimte is in principe alles om ons heen. Wanneer je dit in juridisch daglicht plaatst, is de omschrijving van de openbare ruimtesterk gefragmenteerd. Er is geen wettelijke definitie waarin wordt vastgesteld wat de openbare ruimte nu precies omvat.

Jos Bork heeft in zijn onderzoek naar de openbare ruimte en zijn wettelijke grondslag het begrip als volgt omschreven:

“Openbare ruimte is de gemeenschappelijke fysieke ruimte die leden van een samenleving hebben inclusief de daarop betrekking hebbende mentale en sociale ruimte².”

Dat kun je meer concreet zien als wegen, groen en water. Binnen een gemeente gaat het om zaken als de straten en stoepen, parkeerplaatsen, speelplekken, plantsoenen en parken.

Een schone, veilige en goed onderhouden openbare ruimte is een belangrijk aspect van een leefbare woonomgeving. Vanuit de gemeenteraad bestond de wens om de doelmatig- en doeltreffendheid van het beleid met betrekking tot de openbare ruimte te onderzoeken. Door deze relevantie is het onderwerp door de Rekenkamercommissie opgepakt. De Rekenkamercommissie heeft vervolgens een onderzoeksopdracht opgesteld met als centrale vraag: hoe doelmatig en doeltreffend is de gemeente Waterland in het gevoerde beleid met betrekking tot het beheer en onderhoud van de openbare ruimte en dan specifiek op het beheer en onderhoud van het openbaar groen en het beheer en onderhoud van de wegen die de gemeente in zijn beheer heeft zoals vastgelegd in het Beheerplan wegen en in de Groenvisie 2016.

Dit onderzoek wordt uitgevoerd voor de Rekenkamercommissie van de gemeente Waterland. De Rekenkamercommissie ondersteunt de controlerende taak van de gemeenteraad. De Rekenkamer is een onafhankelijke partij die onafhankelijk onderzoek uitvoert. Naar aanleiding van mijn onderzoek doet de Rekenkamercommissie aanbevelingen. Zie bijlage 1.

1.3 Doelstelling

Heeft de gemeente doelstellingen opgesteld in de Groenvisie 2016 en het Beheerplanwegen? En zo ja, op welke wijze is er invulling gegeven aan de doelstellingen? Op deze vragen wordt in dit onderzoek in gegaan.

² Bork 2010.

Er wordt onderzocht of het gevoerde beleid met betrekking tot beheer en onderhoud van de openbare wegen en het openbaar groen doelmatig en doeltreffend is. Het algemene doel van het onderzoek is:

Het achterhalen of de gemeente kwaliteitsniveaus en doelstellingen heeft opgesteld. Of deze niveaus en doelstellingen juist geformuleerd zijn en of deze door middel van het voeren van beleid bereikt zijn. Tevens wordt er onderzocht of de middelen die de gemeente heeft ingezet om de doelstellingen en kwaliteit te behalen zich verhouden tot de baten.

1.4 Centrale vraag

De centrale vraagstelling betreft een evaluerende vraagstelling namelijk:

“Wordt door de gemeente Waterland op doelmatige en doeltreffende wijze uitvoering gegeven aan het beheer en onderhoud van de wegen zoals opgesteld in het Beheerplan wegen 2013 – 2017 en het groen zoals opgesteld in de Groenvisie 2016?”

1.5 Deelvragen

Zoals in de aanleiding omschreven, is het belangrijk voor de gemeente Waterland dat de kwaliteit van het beheer en onderhoud van het groen en de wegen die de gemeente beheert, worden getoetst. Om antwoord te krijgen op de vraag of er doelmatige en doeltreffende uitvoering wordt gegeven aan beleid wordt allereerst antwoord gezocht op de volgende deelvragen:

- Wat is de grondslag van beheer en onderhoud wegen en beheer en onderhoud groen, in de wet- en regelgeving?
- Welke richtlijnen en doelstellingen voor beheer en onderhoud wegen en groen zijn er opgesteld?
- Worden er door de gemeente kwaliteitsniveaus benoemd op basis waarvan beheer en onderhoud dient te worden uitgevoerd?
- Hoe zijn de doelstellingen voor het onderhoud van de wegen en het groen vastgelegd met de uitvoerende partij?
- Hoe verhouden de kosten zich tot de baten?
- Op welk kwaliteitsniveau zijn de openbare wegen bij andere gemeenten beoordeeld?

Allereerst zullen de deelvragen beantwoord worden met betrekking tot het Beheerplan wegen 2013 – 2017. Vervolgens zullen de deelvragen worden beantwoord met betrekking tot de Groenvisie 2016. Zie paragraaf 1.8 Leeswijzer.

1.6 Definitie doeltreffend en doelmatig

De termen doeltreffend en doelmatig zien toe op het overheidsbeleid. In de strategie van de Algemene Rekenkamer staat dat overheidsbeleid dat doelmatig en doeltreffend is, zorgvuldig voorbereid, uitvoerbaar en handhaafbaar is. Het overheidsbeleid draagt daadwerkelijk bij aan het bereiken van doelen en de kosten staan in goede verhouding tot de baten.³

Doeltreffendheid

Volgens de Algemene Rekenkamer is beleid doeltreffend wanneer de beleidsuitvoering de gewenste resultaten heeft opgeleverd. De gewenste resultaten zijn bij een doeltreffend beleid dus allereerst opgenomen in het beleid en vervolgens ook behaald door dit zelfde beleid en/of beleidsinstrumenten.⁴

Doelmatigheid

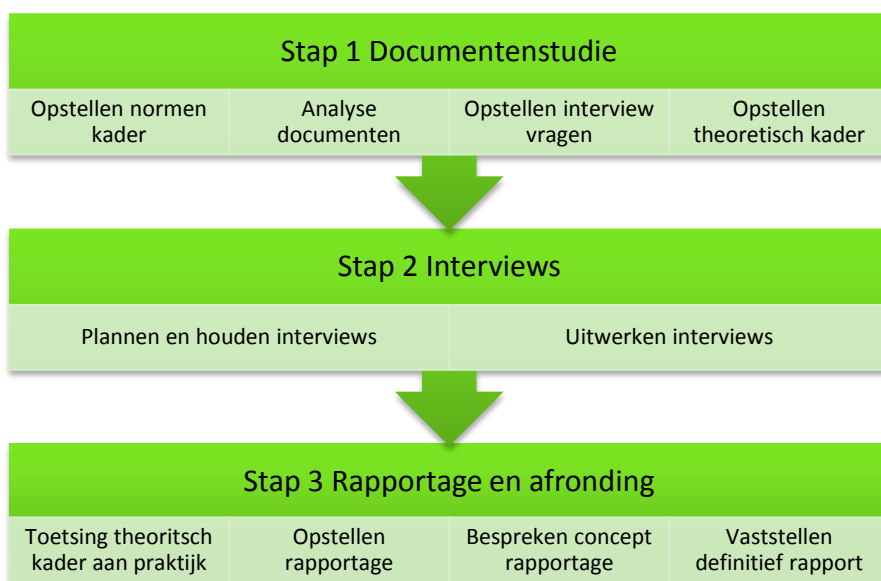
Volgens de Algemene Rekenkamer is beleid doelmatig wanneer bij de uitvoering van het beleid met zo min mogelijk middelen zo veel mogelijk resultaat behaald wordt. Bij doelmatig beleid worden er dus met zo min mogelijk kosten de meeste baten behaald.

Bij het geven van het antwoord op de onderzoeksvraag zal het bovenstaande worden gehanteerd als de definitie van doelmatige en doeltreffende uitvoering van beheer en onderhoud.

1.7 Methodologische verantwoording

Bij de methodologische verantwoording wordt inzicht verschaft in de gebruikte methoden om tot een sluitend antwoord op de deelvragen en de onderzoeksvraag te komen.

In onderstaand figuur is weergegeven welke stappen er doorlopen worden tijdens het schrijven van dit onderzoeksrapport, hierbij is tevens aangegeven welke stappen er tijdens het gedane onderzoek zijn doorlopen.



Figuur 1 Stappenplan.

Het onderzoek is in december 2014 gestart. Het onderzoek bestaat uit een theoretisch en een praktisch gedeelte. In het kader van het theoretisch onderzoek is er begonnen met een documentenstudie. Er is bronnen- en literatuuronderzoek gedaan. Tijdens het literatuuronderzoek is voornamelijk gekeken naar CROW-richtlijnen en handboeken. Het bronnenonderzoek is gericht geweest op wet- en regelgeving, beleids- en beheerplannen en dossiers binnen de gemeente. Na de

³ Strategie Algemene Rekenkamer.

⁴ Zie voetnoot 3.

documentenstudie zijn het normenkader en zijn de interviewvragen opgesteld. Vervolgens is het theoretisch kader geformuleerd. In het kader van het praktisch onderzoek is er vervolgens overgegaan tot het plannen en afnemen van de interviews. Hierna is het theoretisch kader getoetst aan de praktijk.

1.8 Leeswijzer

Het eerste hoofdstuk bevat de inleiding van het onderzoeksrapport. In de inleiding is de aanleiding van het onderzoek te vinden en de hoofd- en deelvragen. In hoofdstuk twee wordt het normenkader vermeld. Vervolgens wordt het onderzoeksrapport opgedeeld in de twee onderwerpen; wegen en groen. Voor beide onderwerpen wordt eerst het theoretisch kader besproken. Het theoretisch kader wordt vervolgens in de praktijk getoetst. Hoofdstuk drie bevat de beantwoording van de deelvragen met betrekking tot het Beheerplan wegen. In het theoretisch kader komen de voorwaarden naar voren waaraan de gemeente Waterland moet voldoen wil zij doeltreffend en doelmatig beleid voeren met betrekking tot de openbare wegen. Deze voorwaarden worden in de praktijk getoetst. Hier volgt vervolgens een conclusie op en beantwoording van de onderzoeksvraag.

In hoofdstuk vier worden de deelvragen beantwoord met betrekking tot de Groenvisie. In het theoretisch kader komen de voorwaarden naar voren waaraan de gemeente moet voldoen wil zij doeltreffend en doelmatig beleid voeren met de betrekking tot het openbaar groen. De voorwaarden worden in de praktijk getoetst. Vervolgens volgen hier conclusies uit en antwoord op de onderzoeksvraag.

In hoofdstuk vijf worden de conclusies nog even kort herhaald. Er vindt toetsing aan het normenkader plaats en tot slot worden er aanbevelingen gedaan.

2 Normenkader

In dit hoofdstuk wordt het normenkader weergegeven waaraan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van het beheer en onderhoud van de wegen en het groen zal worden getoetst. Het normenkader is bedoeld om duidelijkheid te verkrijgen over welke onderdelen onderzocht worden. Ook verschaft het normenkader duidelijkheid over de eisen waaraan de onderdelen dienen te voldoen.

Per deelvraag kunnen een aantal normen worden gesteld. In het onderzoek zal hetgeen in de praktijk tot uitvoering wordt gebracht naast het normenkader worden gelegd en zal worden gekeken of aan de normen wordt voldaan.

Onderzoeksvraag	Normen waaraan bevindingen worden getoetst.
1. Wat is de grondslag van beheer en onderhoud Wegen en beheer en onderhoud Groen, in de wet- en regelgeving?	• De gemeente voldoet aan de vereiste wet- en regelgeving.
2. Welke richtlijnen en doelstellingen voor beheer en onderhoud wegen en groen zijn er opgesteld?	• In de beheerplannen zijn doelstellingen opgenomen (gewenste resultaten) die SMART-geformuleerd zijn. • De beheerplannen zijn vertaald in meer jaren onderhoudsprogramma's. • Er is geen sprake van achterstallig onderhoud. • Er vindt evaluatie van de beheerplannen plaats. • De gemeente heeft zicht op de staat van het onderhoud.
3. Worden er door de gemeente kwaliteitsniveaus benoemd op basis waarvan beheer en onderhoud dient te worden uitgevoerd?	• De CROW-richtlijnen vormen de basis voor het totaalbeheer van de openbare ruimte, dus inclusief groen en het beheer en onderhoud van de wegen. • De wegen zijn op het niveau dat de CROW-richtlijnen stellen.
4. Hoe zijn de doelstellingen voor het onderhoud van de wegen en het groen vastgelegd met de uitvoerende partij?	• Doelstellingen zijn bekend bij uitvoerende partij. • Uitvoerende partij dient doelstellingen te volbrengen.
5. Tegen welke kosten worden resultaten behaald en hoe verhouden de kosten zich tot de baten?	• Bij uitvoering van het beheer en onderhoud wegen en groen is met zo min mogelijk middelen zo veel mogelijk resultaat behaald.
6. Hoe is het beheer en onderhoud bij andere gemeenten geregeld?	• QuickScan benchmark

Tabel 1 Normenkader.

3 Beheerplan wegen 2013 – 2017

3.1 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader besproken dat geldt voor het Beheerplan wegen 2013 – 2017 (hierna: Beheerplan wegen). Het theoretisch kader biedt inzicht in de literatuur en informatie op het gebied van het onderwerp. Er wordt in het theoretisch kader Beheerplan wegen 2013 – 2017 antwoord gezocht op de volgende deelvragen:

- Wat is de grondslag van beheer en onderhoud wegen, in de wet- en regelgeving?
- Welke richtlijnen en doelstellingen voor beheer en onderhoud wegen zijn er opgesteld?
- Wat is het door de gemeente objectief vastgesteld kwaliteitsniveau voor de wegen?

De deelvragen en de daarbij behorende informatie zullen in bovenstaande volgorde hierna behandeld worden. Het antwoord op de deelvraag zal steeds gegeven worden in een aparte paragraaf die volgt op de behandelde deelvraag.

3.1.1 Grondslag beheer en onderhoud wegen

Welke wet- en regelgeving en richtlijnen zijn op de uitvoering van beheer en onderhoud van toepassing? Er wordt eerst ingegaan op de vereisten en vervolgens antwoord gegeven op de deelvraag in paragraaf 3.1.2.

Er wordt antwoord gegeven op de deelvraag:

Wat is de grondslag van beheer en onderhoud wegen, in de wet- en regelgeving?

3.1.1.1 Grondslag

De voor wegbeheer relevante wet- en regelgeving is opgesteld in verschillende wetten. Hierna zal volgen met welke wet- en regelgeving en richtlijnen de gemeente rekening dient te houden bij het onderhoud en beheer van haar wegen.

Er zijn twee wetten waarbinnen het begrip weg voor komt. De Wegenwet en de Wegenverkeerswet 1994. In deze twee wetten wordt beide gesproken over het begrip ‘openbare weg’. Er zijn situaties waarin wordt verwezen naar de ‘feitelijke’ openbare weg, in dat geval is de Wegenverkeerswet 1994 van toepassing. Gaat het om de ‘juridische’ openbare weg dan is de Wegenwet van toepassing.⁵

In de Wegenwet zijn een aantal plichten voor de gemeente opgenomen. Zo bestaat er de onderhoudsplicht, vastgesteld in artikel 15 van de Wegenwet. Dit artikel verplicht de gemeente de wegen die zij tot openbare weg heeft bestemd te onderhouden. De zorgplicht voor de gemeente om de openbare wegen in goede staat te laten verkeren, ligt in artikel 17 Wegenwet. Het onderhoud zoals omschreven in de Wegenwet richt zich op de bruikbaarheid en de instandhouding van de wegen. Met andere woorden de wegbeheerder zorgt dat het kapitaal dat in de wegen geïnvesteerd is in stand blijft door het tijdig plegen van onderhoud.⁶

Daarnaast is er de Wegenverkeerswet. In deze wet wordt verklaard dat de wegenbeheerder (verkeers-) maatregelen dient te treffen die de veiligheid van de weggebruiker en het functionele gebruik van de wegen waarborgen. De publiekrechtelijke zorg die de gemeente draagt voor veiligheid van de weggebruiker komt ook in deze wet naar voren. Er zijn echter geen specifieke maatregelen voorgeschreven. Het gaat hierbij dus vooral om functioneel beheer.

Tevens staat in het Burgerlijk Wetboek de basis voor aansprakelijkheid bij schade die weggebruikers oplopen in een onveilig situatie. In artikel 6:174 BW is opgenomen dat wanneer aangetoond kan worden dat er schade is geleden als direct gevolg van slecht onderhouden wegen, de gemeente

⁵Dossier Milieu en mobiliteit VNG, www.vng.nl (zoek op *Wegenwet*)

⁶Gemeente Waterland, *Beheerplan wegen 2013 – 2017*, www.waterland.nl (zoek op *beheerplan wegen*).

aansprakelijk kan worden gesteld.⁷ De gemeente wordt dan meestal op grond van artikel 6:162 BW, de onrechtmatige daad, aansprakelijk gesteld. Dit betekent dat het opstellen van preventief onderhoudsbeleid en regelmatige wegininspecties volgens de landelijk geaccepteerde methode noodzakelijk is. Deze wet ligt dus tevens ten grondslag aan het opstellen van het Beheerplan wegen.

Verder is de Wet Hervreiding Wegenbeheer van toepassing. In deze wet is vastgelegd wie de beheerder is van welke weg. De gemeente is verantwoordelijk voor de lokale wegen. Dit zijn de wegen binnen de bebouwde kom. Binnen de bebouwde kom zijn nog enkele stukken weg die niet door de gemeente, maar door de provincie worden beheerd, het gaat hier om de zogenaamde N-wegen. Dit op basis van eerder gemaakte afspraken van vóór de invoering van de wet.

Anders dan in de wet- en regelgeving ligt de grondslag voor het Beheerplan Wegen ook in richtlijnen waarin regels zijn opgesteld door de CROW. De CROW is een instantie die nadenkt over oplossingen voor vraagstukken van beleid tot beheer in infrastructuur, openbare ruimte, verkeer en vervoer in Nederland. De CROW is een onafhankelijke kennisorganisatie. Zij zijn het knooppunt tussen beleidsmakers, ontwerpers, uitvoerder, onderzoekers en adviseurs van de overheid en tevens het bedrijfsleven.⁸

De CROW publiceert richtlijnen die ook voor de gemeente Waterland van toepassing zijn en waarvan zij gebruik hebben gemaakt. De CROW-publicaties heten richtlijnen of handboeken enzovoorts. De richtlijnen zijn niet bindend op dezelfde manier als wetgeving. Wel kunnen wegbeheerders zelf status aan de richtlijnen geven door deze voor hun beheersgebied bindend te verklaren.⁹ De gemeente Waterland stelt in het Beheerplan wegen onder het kopje richtlijnen dat de richtlijnen van de CROW de basis vormen voor het beheer en onderhoud aan de verharding. Het is van belang wanneer zich een situatie voordoet waarbij schade ontstaat en de gemeente hiervoor aansprakelijk wordt gesteld zij aan moeten tonen dat zij zich aan de richtlijn hebben gehouden, of hier gemotiveerd van af hebben geweken. Tevens zorgen de richtlijnen voor een eenduidige vormgeving. Dit zorgt bij de verkeersdeelnemers voor een duidelijk beeld van de situatie en voorkomt verwarring.¹⁰

De richtlijnen die de gemeente gebruikt in dit beheerplan zijn de volgende:

- Publicatie 145 Beheerkosten openbare ruimte;
*Deze systematiek helpt bij het maken van beleidskeuzes voor het beheer van de openbare ruimte. De systematiek is ook te hanteren als een landelijke referentie voor beheer van infrastructuur.*¹¹
- Publicatie 146 Handboek (globale) visuele inspectie;
*Het 'Handboek (globale) visuele inspectie' beschrijft de systematiek voor het visueel inspecteren van wegen en de gereedschappen die daarbij nodig zijn. Ook de plaats die visuele inspectie binnen wegbeheer inneemt, komt aan bod.*¹²
- Publicatie 147 Wegbeheer.
Behandeling van methode in hoofdlijnen. Bijvoorbeeld het opstellen van de basisplanning en basisbegroting.

Op hoe de richtlijnen inhoudelijk van toepassing zijn voor de gemeente wordt in paragraaf 3.1.3 verder ingegaan.

⁷ CROW, 'Handboek aansprakelijkheid beheer openbare ruimte'.

⁸ Website CROW.

⁹ Johan Boender, 'Rek in de richtlijn'.

¹⁰ Gemeente Waterland, 'Beheerplan Wegen 2013 – 2017'.

¹¹ CROW, 'Beheerkosten openbare ruimte'.

¹² CROW, 'Handboek (globale) visuele inspectie'.

3.1.2 Antwoord op deelvraag: Grondslag Beheerplan wegen

Het antwoord op de deelvraag:

Wat is de grondslag van beheer en onderhoud wegen in de wet- en regelgeving?

Er zijn een aantal wetten en richtlijnen waarin voor de gemeente verplichtingen worden neergelegd met betrekking tot het beheer en onderhoud van de openbare wegen. De wetten met daarbij de verplichtingen voor de gemeente zijn als volgt:

Wegenwet

In artikel 15 komt de onderhoudsplicht naar voren:

- Gemeente is verplicht om de wegen die zijn in beheer heeft te onderhouden.

In artikel 17 komt de zorgplicht naar voren:

- De gemeente is verplicht om de wegen die in haar bezit zijn in goede staat te laten verkeren.

Wegenverkeerswet

- In deze wet worden geen specifieke maatregelen opgesomd maar uit deze wet vloeit voort dat de gemeente verplicht is de veiligheid van de weggebruiker te waarborgen.

Burgerlijk Wetboek

In artikel 174 boek 6 komt aansprakelijkheid naar voren:

- De gemeente is aansprakelijk bij schade door slecht onderhoud openbare weg.

In artikel 162 boek 6 komt de grondslag waarop de gemeente aansprakelijk wordt gesteld naar voren:

- Wanneer er schade wordt geleden kan de gemeente aansprakelijk zijn op grond van het plegen van een onrechtmatige daad.

Wet Herverdeling Wegenbeheer

- Deze wet stelt de gemeente verantwoordelijk voor de wegen binnen de bebouwde kom.

Wanneer er schade ontstaat, moet de gemeente aan kunnen tonen dat zij zich aan de volgende richtlijnen gehouden hebben:

- CROW publicatie 145 Beheerkosten openbare ruimte.
- CROW publicatie 146 Handboek (globale) visuele inspectie.
- CROW publicatie 147 Wegbeheer.

3.1.3 Geldende doelstellingen en richtlijnen beheer en onderhoud wegen

In deze paragraaf wordt gekeken naar of er doelstellingen en richtlijnen zijn voor het beheer en onderhoud van de wegen binnen het Beheerplan wegen.

Er wordt in deze paragraaf antwoord gegeven op de deelvraag:

Welke richtlijnen en doelstellingen voor beheer en onderhoud wegen zijn er opgesteld?

3.1.3.1 Inleiding

In het Beheerplan wegen is een drietal opties weergegeven die als doelstelling voor het wegen beheer en onderhoud gekozen kunnen worden door de gemeenteraad. Tot deze drie optie is gekomen nadat de wegen beoordeeld zijn aan de hand van de CROW richtlijnen. Allereerst wordt er in het hierna volgende gekeken hoe er tot die drie keuzemogelijkheden is gekomen. Vervolgens zal naar voren komen voor welke optie de gemeenteraad heeft gekozen. Hierdoor ontstaat een duidelijk

beeld van de richtlijnen die binnen het Beheerplan wegen worden gebruikt. Ook is hierdoor duidelijkheid over de doelstellingen.

3.1.3.2 Beoordeling wegen

Aan de hand van eerder genoemde CROW richtlijnen worden de wegen aan een globale visuele inspectie onderworpen.¹³

Er zijn een aantal schadetypes opgesteld. Voor elk schadetype zijn maatstaven opgenomen. Aan de hand van verschillende schadetypes wordt het kwaliteitsniveau vastgesteld waarop de wegen zich bevinden.¹⁴ De resultaten van de globale visuele inspectie worden vervolgens getoetst aan richtlijn Wegbeheer.¹⁵ In deze richtlijn is door de CROW een minimaal niveau veiligheid vastgesteld. Van dit minimale niveau wordt binnen het beheerplan ook uitgegaan. Vanuit dit veiligheidsniveau wordt de kwaliteitsbeoordeling bepaald. Voor elke kwaliteitsbeoordeling is een planperiode opgenomen in de CROW richtlijn. Binnen deze planperiode moet door het plegen van onderhoud, de wegen weer naar het minimale kwaliteits- en veiligheidsniveau worden gebracht. De kwaliteitsbeoordeling geeft ook direct het kwaliteitsniveau aan. Dit is uitgewerkt in tabel 1:

Kwaliteitsbeoordeling	Planperiode
Zeer goed	Geen schade
Goed	Planjaar >5
Matig	Planjaar 3-5
Slecht	Planjaar 1-2
Zeer slecht (achterstallig onderhoud)	Planjaar 0

Tabel 2 Bepaling kwaliteit en planperiode.¹⁶

Over deze kwaliteitsbeoordeling wordt in het beheerplan onder kopje 3.3 het volgende geschreven:

“Het percentage van het oppervlak met waardering ‘zeer slecht’ betreft wegen waar onderhoud al eerder had moeten worden uitgevoerd. Technisch gezien is het verder uitstellen van dit onderhoud niet acceptabel. Het areaal met de waardering ‘slecht’ moet in de komende twee planjaren worden onderhouden. De waardering ‘matig’ houdt in dat het betreffende oppervlak over drie tot vijf jaar onderhoud behoeft.”

¹³ CROW, ‘Handboek (globale) visuele inspectie’.

¹⁴ Gemeente Waterland, ‘Beheerplan wegen 2013 – 2017’.

¹⁵ CROW, ‘Wegbeheer’.

¹⁶ Gemeente Waterland, ‘Beheerplan wegen 2013 – 2017’.

De wegen binnen gemeente Waterland zijn na de toetsing van het voorgaande als volgt beoordeeld:

Kwaliteitsbeoordeling	Gesloten verhardingen	Elementen verhardingen	Beide verhardingen
Zeer goed	28,8%	24,2%	24,71%
Goed	20,6%	25,4%	24,87%
Matig	23%	14,9%	15,8%
Slecht	9,9%	13,2%	12,83%
Zeer slecht	17,7%	22,3%	21,79%

Tabel 3 Kwaliteitsbeoordeling bij niveau veiligheid.¹⁷

3.1.3.3 Doelstellingen

Aan de hand van het voorgaande is gebleken dat ongeveer 22% van de wegen als kwaliteitsbeoordeling zeer slecht krijgt toegedeeld. In het beheerplan wordt hierop het volgende geschreven onder kopje 4.1:

“Dit betekent dat conform de systematiek de komende planperiode gebruikt wordt om het aantal wegen dat niet voldoet terug te brengen naar 0. Dit betekent echter ook een aanzienlijke kapitaal injectie in het onderhoud van de wegen. Gemiddeld zou er dan voor de aankomende planperiode, jaarlijks een bedrag van € 1.625.000,- nodig zijn. Aangezien het huidige budget € 700.000,- bedraagt, zou dit meer dan een verdubbeling betekenen. Het is de vraag of een dergelijke stijging voor het wegenonderhoud binnen onze begroting realiseerbaar is.”

De omschrijving van wegen die ‘niet voldoen’ zijn in het beheerplan dus de wegen die met zeer slecht worden beoordeeld. Deze wegen ‘voldoen niet’ omdat er daarbij sprake is van achterstallig onderhoud. Voor deze periode staat geen planperiode opgesteld in de CROW-richtlijnen en deze zullen dus zo snel mogelijk moeten worden onderhouden. Er zijn, zo kan geconstateerd worden, buiten deze 22% zeer slechte wegen tevens wegen die slecht en matig zijn.

In het Beheerplan Wegen is vervolgens een drietal opties opgenomen. Deze opties kunnen worden gezien als drie verschillende doelstellingen. De opties luiden als volgt:

1. Handhaving huidige budget
Bij deze optie blijft het budget van €700.000,- gelijk. Het aantal wegen dat op een zeer slecht kwaliteitsniveau zit blijft in deze situatie hetzelfde.
2. Budget verhogen met €100.000,-
Het budget wordt verhoogd naar €800.000,-. Deze optie zorgt er volgens het beheerplan voor de het aantal wegen dat zeer slecht is met 6% afneemt en op 16% komt te staan.
3. Wegwerken achterstallig onderhoud
Wanneer het budget wordt verhoogd naar €1.625.000,- kan er voor gezorgd worden alle wegen binnen de gemeente weer voldoen aan het minimale niveau van veiligheid.

¹⁷ Gemeente Waterland, ‘Beheerplan wegen 2013 – 2017’.

In het beheerplan wordt aangegeven dat technisch gezien voor variant drie gekozen zou moeten worden. Om er voor te zorgen dat de wegen binnen de gemeente weer voldoen aan de minimum eis van veiligheid.¹⁸ Over variant drie wordt het volgende gezegd:

“Gezien onze huidige financiële positie betekent dit dus nog meer bezuinigen op een begroting die al onder zeer grote druk staat. Het is dan ook de vraag of het mogelijk en maatschappelijk gezien gerechtvaardigd is het budget voor wegonderhoud meer dan te verdubbelen.”

De gemeenteraad kiest echter voor optie twee.¹⁹

In het beheerplan wordt gesteld dat door de stijging van het budget bij variant twee in verhouding tot de stijging van de kwaliteit minimaal is.²⁰

De doelstelling die bij het uitvoeren van het Beheerplan Wegen is gesteld is dus, met een stijging van het budget van €100.000,- het percentage wegen binnen de gemeente met een kwaliteitsbeoordeling van zeer slecht terugbrengen van 22% naar 16% in de periode van 2013 tot 2017.

3.1.4 Kwaliteit van de doelstellingen

In deze paragraaf wordt gekeken naar de kwaliteit van de doelstellingen die zijn opgesteld in het Beheerplan wegen.

3.1.4.1 SMART doelstellingen

Om de kwaliteit van de doelstellingen te controleren wordt er gekeken naar de formulering van de doelstellingen. Een goede doelstelling zou SMART geformuleerd moeten zijn omdat een SMART formulering een doelstelling controleerbaar, minder vrijblijvend en richtinggevend maakt.²¹

3.1.4.2 Toetsing doelstelling

De doelstelling die is gekozen door de gemeenteraad luidt:

Stijging van het budget met €100.000,-

Over deze variant wordt aangegeven dat hiervoor wordt gekozen door het college. Dit is later door de gemeenteraad vastgesteld.

	Voldaan?	Toetsing
S	Nee	<i>Het doel komt niet duidelijk naar voren.</i>
M	Nee	<i>Er worden geen meetbare en kwalificeerbare voorwaarden gesteld.</i>
A	Ja	<i>Stijging van het budget wordt aanbevolen door het college.</i>
R	Ja	<i>Met stijging van het budget is zoals aangegeven in het plan het verminderen van het percentage slechte wegen mogelijk.</i>
T	Nee	<i>Het plan geldt voor de periode van 2013 – 2017 maar dat is verder niet aangegeven in de doelstelling.</i>

Figuur 2 Toetsing SMART doelstelling

Zoals in *Figuur 2* te zien is de doelstelling is niet specifiek en dus niet SMART-geformuleerd.

¹⁸ Gemeente Waterland, 'Beheerplan wegen 2013 – 2017'.

¹⁹ Gemeente Waterland, 'Besluit vaststelling Beheerplan wegen'.

²⁰ Zie voetnoot 18.

²¹ Wikipedia.nl

3.1.5 Antwoord op deelvraag: Doelstellingen Beheerplan wegen

Het antwoord op de deelvraag:

Welke richtlijnen en doelstellingen voor beheer en onderhoud wegen zijn er opgesteld?

Het algehele doel van het Beheerplan wegen is dat er aan de hand van de CROW-richtlijnen is gekozen voor de doelstelling om het percentage wegen dat zich op zeer slecht kwaliteitsniveau veiligheid bevindt terug te brengen van respectievelijk 22% naar 16%. Deze doelstelling geldt voor een periode van vier jaar wat de doelstelling niet specifiek maakt.

Deze doelstelling is echter niet SMART-geformuleerd. Dit betekent dat deze doelstelling moeilijk controleerbaar is.

3.1.6 Kwaliteitsniveaus wegen.

In deze paragraaf wordt besproken of er door de gemeente een kwaliteitsniveau voor openbare wegen is vastgesteld. Wanneer er een kwaliteitsniveau is vastgesteld wordt er gekeken wat dit kwaliteitsniveau is.

Er wordt antwoord gegeven op de deelvraag:

Wat is het door de gemeente objectief vastgesteld kwaliteitsniveau voor de wegen?

3.1.6.1 Globale visuele inspectie

Het kwaliteitsniveau waaraan de wegen moeten voldoen is gebaseerd op de systematiek van de CROW. Conform de CROW richtlijn worden de wegen binnen de gemeente Waterland iedere twee jaar aan een globale visuele inspectie onderworpen. Er wordt gekeken naar de veiligheid van de wegen. Bij gesloten verhardingen wordt er gekeken of er sprake is van rafeling, dwarsoppervlak, oneffenheden en scheurvorming. Bij elementen verhardingen wordt er gekeken of er sprake is van dwarsonvlakheid of oneffenheden. Wat oneffenheden precies inhouden wordt in het Wegen beheerplan in tabel 3.3 verduidelijkt.

Op grond van de mate van veiligheid wordt het kwaliteitsniveau vastgesteld.

Het kwaliteitsniveau waarop de wegen zich bevinden kan worden beoordeeld met:

- Zeer goed
- Goed
- Matig
- Slecht
- Zeer slecht (achterstallig onderhoud)

Het kwaliteitsniveau voor de wegen is dus de mate van veiligheid van de wegen. In de vorige paragraaf is in *Tabel 3* op pagina 15 is te zien op welk kwaliteitsniveau de wegen zich bevinden.

Volgens de CROW systematiek zouden alle wegen binnen een gemeente idealiter op het kwaliteitsniveau veiligheid goed tot zeer goed moeten zitten. Aan de kwaliteitsniveaus is een planperiode van onderhoud verbonden deze is te vinden in *Tabel 2* op pagina 14.

3.1.7 Antwoord op deelvraag: Kwaliteitsniveau Beheerplan wegen

Het antwoord op de deelvraag:

Worden er door de gemeente kwaliteitsniveaus benoemd op basis waarvan beheer en onderhoud dient te worden uitgevoerd?

In het Beheerplan wegen zijn op basis van de CROW-richtlijnen kwaliteitsniveaus veiligheid opgenomen. Aan deze kwaliteitsniveaus worden de wegen binnen de gemeente getoetst aan de hand van de globale visuele inspectie.

3.2 Praktijk

In dit hoofdstuk zal het theoretisch kader worden toegepast op de praktijk. Tevens zal er antwoord worden gegeven op de volgende deelvragen:

- Hoe zijn de doelstellingen voor het onderhoud van de wegen vastgelegd met de uitvoerende partij?
- Hoe verhouden de kosten zich tot de baten?
- Op welk kwaliteitsniveau zijn de wegen bij andere gemeenten beoordeeld?

3.2.1 Toetsing theoretisch kader

3.2.1.1 Beleidsproces

Bij het opstellen van het Beheerplan wegen wordt het beleidsproces zoals in bijlage 2 is weergegeven nageleefd. Bij de afdeling Openbare Werken wordt er op de volgende manier invulling gegeven aan het proces:

Er wordt geïnventariseerd. Vervolgens worden er een aantal opties die er zijn op het gebied van beheer en onderhoud gevormd. Deze opties worden in een conceptplan voorgelegd aan het college. Dit wordt vervolgens naar de kernraden toegezonden en er is eventueel nog mogelijkheid voor de burgers om opmerkingen te komen geven. Dit plan gaat dan eventueel nog terug naar het college. Vervolgens wordt het plan door de gemeenteraad vastgesteld. Hierna wordt er over gegaan naar de uitvoering.

Het Beheerplan wegen wordt vertaald in het integraal jaarplan Openbare Werken. Hierin wordt jaarlijks vastgelegd welke wegen er voor dat jaar op de planning staan en wat het budget hiervoor is. De uitvoering van het onderhoud wordt vastgelegd in onderhoudsbestekken.²²

3.2.1.2 Aansprakelijkheid

De informatie met betrekking tot de aansprakelijkheidsstellingen die de gemeente binnen heeft gekregen is onduidelijk. Er is geen duidelijk overzicht te vinden van aansprakelijkheidsstellingen waarbij de schade ook daadwerkelijk te wijten is aan de gemeente Waterland. Uit de dossiers komt ook niet duidelijk naar voren waarvoor er aansprakelijk wordt gesteld en wat er uiteindelijk gebeurd is qua uitkering van de schade enzovoorts. Vanaf 2013 is er wel meer structuur aangebracht binnen de dossiers. Nog is echter niet duidelijk hoeveel schade te wijten is aan de gemeente, ook daadwerkelijk is vergoed.

3.2.1.3 Globale visuele inspectie

Aan de hand van de CROW-richtlijnen worden de wegen binnen de gemeente beoordeeld. Eén keer in de twee jaar worden de straten binnen de gemeente aan de globale visuele inspectie onderworpen zoals de CROW deze heeft vastgesteld. De straten worden hierna nog aan een verfijnde inspectie onderworpen. Hierna blijft een lijst met straten over die moet worden onderhouden. Van alle straten binnen de gemeente is opgemaakt op welk kwaliteitsniveau zij zich bevinden. Dit is in het beheerplan opgenomen en uitgedrukt in percentages.²³

3.2.1.4 Doelstellingen

De doelstelling binnen het Beheerplan wegen is om het percentage wegen met kwaliteitsniveau zeer slecht terug te brengen van 22% naar 16%. Dit zou verwezenlijkt worden door een jaarlijkse extra budget van €100.000,-. Op dit moment ligt het percentage wegen dat met kwaliteitsniveau zeer slecht is beoordeeld op 21%. Formeel is vastgesteld op dit extra budget. Deze extra middelen zijn echter maar één jaar ter beschikking gesteld in het jaar 2014. De jaren daarna is er geen extra budget

²² Bijlage Fout! Verwijzingsbron niet gevonden. Fout! Verwijzingsbron niet gevonden..

²³ Zie voetnoot 22.

ter beschikking gesteld en bleef het budget gelijk. Hierdoor is de doelstelling verschoven naar de optie die in het plan is opgenomen dat het percentage wegen met zeer slecht kwaliteitsniveau gelijk blijft doordat het budget gelijk blijft. Doordat de middelen gelijk zijn gebleven en er geen extra budget van €100.000,- beschikbaar is gesteld is het percentage gelijk gebleven.²⁴ Alleen met een jaarlijks extra budget zou het percentage namelijk terug kunnen worden gebracht. Er wordt niet op jaarlijks basis bijgehouden hoe het niveau is van onderhoud van de wegen. Wel is inzichtelijk welke staat de wegen hebben op basis van de tweejaarlijkse inspectie en de opleveringsinspectie na groot onderhoud. Deze gegevens worden, gezamenlijk met meer technische data (fundering, materiaal, etc.), bijgehouden in het aanwezige beheerpakket. Hierdoor is er geen directe link met het jaarlijkse onderhoudsplan. Deze managementinformatie kan wel worden verkregen op basis van het beheerpakket.

De oorzaak dat een percentage van de wegen op een slecht kwaliteitsniveau veiligheid zijn gekomen ligt in het feit dat de budgetten structureel niet geïndexeerd zijn. De kosten voor het beheer en onderhoud zijn door inflatie gestegen maar het budget is gelijk gebleven. Voor dezelfde werkzaamheden is hierdoor minder budget beschikbaar geweest.²⁵

3.2.2 Uitvoerende partij

Er wordt antwoord gegeven op de deelvraag:

Hoe zijn de doelstellingen voor het onderhoud van de wegen en het groen vastgelegd met de uitvoerende partij?

3.2.2.1 Onderhoudsbestekken

Het onderhoud van de wegen wordt door middel van aanbesteding ingevuld. Er is een open aanbesteding gedaan en het bedrijf dat hiervoor de beste factuur, beste inschrijving leverde is gekozen. De doelstellingen zijn vastgelegd in onderhoudsbestekken. Hierin wordt gedetailleerd vastgelegd wat er moet gebeuren. Ook vindt er tijdens de werkzaamheden controle plaats. Bij oplevering wordt er visueel gecontroleerd.²⁶

3.2.3 Antwoord op de deelvraag: uitvoerende partij

De doelstellingen zijn gedetailleerd vast gelegd in de onderhoudsbestekken. Doormiddel van aanbesteding wordt er een overeenkomst gesloten met een uitvoerende partij.

3.2.4 Kosten en baten verhouding

Er wordt antwoord gegeven op de deelvraag:

Hoe verhouden de kosten zich tot de baten?

3.2.4.1 Aanbesteding

De aanbesteding van het werk met betrekking tot het onderhoud van de wegen heeft naar mening van de beleidsmedewerker en coördinator afdeling openbare werken, in een gunstige tijd plaatsgevonden. Door de financiële crisis was er op het moment van aanbesteding veel vraag naar werk in de sector. Dit heeft er voor gezorgd dat de kosten laag zijn uitgevallen. Binnen de afdeling Openbare Werken wordt gekeken naar alle werkzaamheden die plaats moeten gaan vinden. Wanneer deze werkzaamheden op een zelfde plek plaats vinden worden de werkzaamheden gecombineerd. Hierdoor is er minder materiaal nodig, wat zorgt voor vermindering in kosten. Tevens zorgt dit voor minder overlast bij de burger.²⁷ Om een duidelijk beeld te krijgen over de kosten en baten verhouding is het noodzakelijk dat wordt gekeken naar de langere termijn. Er moet een duidelijk beeld worden weergegeven van de investeringen die er zijn gedaan in de wegen en wat

²⁴ Bijlage Fout! Verwijzingsbron niet gevonden. Interview Pascal Verkroost.

²⁵ Zie voetnoot 24.

²⁶ Bijlage Fout! Verwijzingsbron niet gevonden. Fout! Verwijzingsbron niet gevonden..

²⁷ Zie voetnoot 26.

deze op de langere termijn hebben opgeleverd. Wanneer een weg bijvoorbeeld weer tien jaar mee kan is de kosten en baten verhouding goed. Maar deze informatie moet wel inzichtelijk worden gemaakt. Dit is inzichtelijk op basis van de tweejaarlijkse inspectie en de opleveringsinspectie na groot onderhoud. Bij reconstructie van de wegen moeten deze weer 15 jaar meekunnen. Deze gegevens worden, gezamenlijk met meer technische data (fundering, materiaal, etc.), bijgehouden in het aanwezige beheerpakket. Hierdoor is er geen directe link met het jaarlijkse onderhoudsplan, maar deze managementinformatie kan wel worden verkregen op basis van het beheerpakket. Op basis daarvan kan op langere termijn worden zorggedragen voor informatie waarop beslissingen kunnen worden afgestemd.

3.2.5 Antwoord op de deelvraag: Kosten en baten verhouding

Het antwoord op de deelvraag:

Hoe verhouden de kosten zich tot de baten?

De aanbesteding heeft plaatsgevonden in een gunstige tijd. Door de crisis was er veel vraag naar werk in de sector waardoor de kosten laag zijn uitgevallen. Doordat er projecten samen worden gevoegd worden er minder kosten gemaakt bij de uitvoering van het onderhoud.

De kosten zijn in verhouding tot de baten laag doordat er op het moment van aanbesteden sprake was van veel vraag op de markt. Wanneer er nu zou worden aanbesteed zouden met dezelfde kosten minder baten worden behaald. De kosten en baten verhouding is hier dus positief. Er zijn meer baten behaald door de kosten lager uit te laten vallen.

3.2.6 QuickScan

In deze paragraaf wordt er kort gekeken naar het kwaliteitsniveau waarop de wegen in andere gemeenten zich bevinden. Er wordt ingegaan op het percentage wegen dat zich, aan de hand van de CROW-richtlijnen, op een 'zeer slecht' kwaliteitsniveau veiligheid bevindt.

Er wordt antwoord gegeven op de deelvraag:

Op welk kwaliteitsniveau zijn de openbare wegen bij andere gemeenten beoordeeld?

Er zijn vier gemeentelijke beheerplannen bekeken. Het gemiddelde percentage wegen dat zich op kwaliteitsniveau 'zeer slecht' ligt gemiddeld lager dan het percentage 'zeer slechte' wegen binnen de gemeente Waterland. Het gemiddelde ligt namelijk op 13,6% wegen dat met 'zeer slecht' is beoordeeld. Bij de gemeente Waterland ligt dit percentage op het moment op 21%. Volgend jaar worden de wegen weer aan een globale visuele inspectie onderworpen.²⁸ In bijlage 5 op pagina 41 is een overzicht te vinden van de gebruikte gegevens.

3.2.7 Antwoord op de deelvraag: kwaliteitsniveau bij andere gemeenten

Het antwoord op de deelvraag:

Op welk kwaliteitsniveau zijn de openbare wegen bij andere gemeenten beoordeeld?

Er is gekeken naar vier andere gemeenten. Het gemiddeld percentage wegen met kwaliteitsniveau 'zeer slecht' ligt bij die gemeenten lager dan het percentage bij de gemeente Waterland. Het gemiddelde ligt op 13,6% bij de meegenomen gemeenten en 21% bij de gemeente Waterland.

²⁸ Bijlage Fout! Verwijzingsbron niet gevonden. Fout! Verwijzingsbron niet gevonden..

3.3 Conclusie: antwoord op onderzoeksvraag m.b.t. Beheerplan wegen

In deze paragraaf wordt aan de hand van de voorgaande informatie en beantwoording van de deelvragen een conclusie opgesteld. Aan de hand van deze conclusie worden in hoofdstuk 5 aanbevelingen gedaan.

Het beleidsproces dat idealiter gevolgd dient te worden bij het tot stand brengen en uitvoeren van beleid wordt door de gemeente Waterland doorlopen.

De gemeente heeft een wettelijke onderhoudsplicht. Wanneer er schade wordt geleden dat aan de gemeente te wijten is, is de gemeente hiervoor aansprakelijk. Dit is bekend bij de gemeente. Bij de uitvoering van het Beheerplan wegen is het echter niet mogelijk om geheel te voldoen aan de onderhoudsplicht. Niet alle wegen binnen de gemeente zijn op het juiste kwaliteitsniveau. Het kan dus zijn dat de gemeente aansprakelijk wordt gesteld wanneer er door toedoen van een slecht onderhouden weg schade ontstaat. Het beheer van de wegen wordt opgesteld aan de hand van de CROW-richtlijnen. Er vindt één keer in de twee jaar een globale visuele inspectie plaats en er is een opleveringsinspectie na groot onderhoud. Er wordt niet op jaarlijks basis bijgehouden hoe het niveau is van onderhoud van de wegen. De doelstellingen zoals op gesteld in het Beheerplan wegen zijn niet SMART-geformuleerd en hierdoor moeilijk controleerbaar. De doelstelling zoals deze is vastgesteld is niet behaald. Dit gebeurt waarschijnlijk ook niet voor dat het plan afloopt in 2017. Dit is te wijten aan het feit dat het budget gelijk is gebleven en niet jaarlijks is aangevuld met €100.000,-. Hierdoor is er geen mogelijkheid geweest om de 'zeer slechte' wegen te onderhouden en het percentage wegen dat is beoordeeld met het kwaliteitsniveau 'zeer slecht' terug te brengen van 22% naar 16%. Doordat eerder de budgetten niet geïndexeerd zijn en er geen rekening is gehouden met inflatie is er steeds minder werk verricht. Er ontbreekt management informatie waarop op de langere termijn beslissingen kunnen worden genomen.

De kosten verhouden zich tot de baten. Er worden door de goede communicatie op de afdeling openbare werken zoveel mogelijk projecten samen gevoegd waardoor er kostenbesparing plaats vindt. Doordat de aanbesteding is gedaan in periode waarin veel vraag was naar werk is er voor minder kosten, het gewenste werk geleverd.

Het gemiddelde percentage kwaliteitsniveau 'zeer slecht' dat aan de hand van een QuickScan bij vier gemeenten is vastgesteld ligt op 13,6%. Dit is dus lager dan het percentage bij de gemeente Waterland dat zich op het moment op 21% bevindt.

Antwoord op de onderzoeksvraag:

Wordt door de gemeente Waterland op doelmatige en doeltreffende wijze uitvoering gegeven aan het beheer en onderhoud van de wegen zoals opgesteld in het Beheerplan wegen?

Zoals eerder in paragraaf 1.6 naar voren kwam is beleid doeltreffend wanneer de beleidsuitvoering de gewenste resultaten heeft opgeleverd. Er kan geconcludeerd worden dat de gewenste resultaten niet behaald zijn bij de uitvoering van het beheer en onderhoud van de openbare wegen van de gemeente Waterland. De doelstelling is namelijk niet behaald. Het gewenste resultaat om het wegen percentage dat met een zeer slecht kwaliteitsniveau beoordeeld terug te brengen naar 16% is (tot nu toe) niet geleverd. Het percentage is nu op 21% vastgesteld. Het is niet overzichtelijk welke gevolgen de slechte staat van de wegen heeft in de vorm van geleden schade.

In paragraaf 1.6 is beleid doelmatig wanneer bij de uitvoering van het beleid met zo min mogelijk middelen zo veel mogelijk resultaat behaald wordt. Hiervan is binnen het Beheerplan wegen sprake. De periode waarin is aanbesteed is gunstig geweest voor de gemeente. Daardoor is er sprake van een relatief lage kostenpost tegenover de baten die daarmee worden behaald en zijner door het samenvoegen van projecten kosten bespaard.

4 Groenvisie 2016

4.1 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader besproken dat geldt voor de Groenvisie 2016 (hierna: Groenvisie.) Het theoretisch kader biedt inzicht in de literatuur en informatie op het gebied van het onderwerp. Er wordt in het theoretisch kader Groenvisie 2016 antwoord gezocht op de volgende deelvragen:

- Wat is de grondslag van beheer en onderhoud groen, in de wet- en regelgeving?
- Welke richtlijnen en doelstellingen voor beheer en onderhoud groen zijn er opgesteld?
- Wat is het door de gemeente objectief vastgesteld kwaliteitsniveau groen?

De deelvragen en de daarbij behorende informatie zullen in bovenstaande volgorde hierna behandeld worden. Het antwoord op de deelvraag zal steeds gegeven worden in een aparte paragraaf die volgt op de behandelde deelvraag.

4.1.1 Grondslag beheer en onderhoud groen

Het groen uit de groenvisie kan onderverdeeld worden in twee categorieën: bomen en groen. Het groen kan weer verder onderverdeeld worden in: plantsoenen, heestervakken, gras en oevers. Op de bomen en het groen wordt in de Groenvisie ook apart ingegaan. Hierna zal eerst over de grondslag van de Groenvisie informatie worden gegeven. Vervolgens wordt er ingegaan op de zorgplicht voor bomen.

Er wordt antwoord gegeven op de deelvraag:

Wat is de grondslag van beheer en onderhoud voor het groen, in de wet- en regelgeving?

4.1.1.1 Grondslag Groenvisie 2016

Allereerst ligt in het Provinciaal beleid Landschap en Cultuurhistorie - Provincie Noord - Holland - Beleidskader 2006 de grondslag voor het groenbeheer. De gemeente Waterland maakt deel uit van het Nationaal Landschap Laag Holland. Binnen het hiervoor genoemde Beleidskader vormt de rijksnota "Belvedere" een belangrijk uitgangspunt voor hetgeen in de Groenvisie 2016 is opgesteld.

De gemeente Waterland valt onder het zo genoemde Belvederegebied (met uitzondering van de Purmer). Belvederegebieden zijn gebieden die door hun bijzondere aardkundige en cultuurhistorische waarden van nationale betekenis zijn en vanuit dat perspectief extra aandacht behoeven.²⁹ Doordat de gemeente Waterland als zodoende wordt aangemerkt dient er rekening te worden gehouden met de doelstellingen die in het Beleidskader zijn opgesteld. Deze doelstellingen zijn ook meegenomen bij het opstellen van de Groenvisie en horen dus als basis te dienen voor het verdere groen beheer/beleid binnen de gemeente. Bij deze doelstellingen gaat het erom dat het behoud van het cultuurhistorisch karakter. In de Groenvisie is hier verder op voort gewerkt. Omdat er bij dit onderzoek wordt gekeken naar de uitvoering van het beheer en onderhoud wordt op deze doelstellingen niet verder ingegaan. Bij het opstellen van de Groenvisie zijn deze doelstellingen meegenomen.

4.1.1.2 Bomen

Ten aanzien van de bomen wordt er rekening gehouden met de Bomenverordening 2006. Deze verordening is in 2006 aangenomen door de gemeenteraad. In deze verordening is opgesteld voor het kappen van welke bomen binnen de gemeente een kapvergunning nodig is.

Daarnaast bestaat er voor de gemeente de wettelijke zorgplicht voor bomen. Dit kun je vergelijken met de eerder genoemde onderhoudsplicht voor de wegen. Wanneer een persoon aanspraak wil

²⁹ Gemeente Waterland, 'Groenvisie 2016'.

maken op een schadevergoeding bij schade door bomen of takken, dient de persoon die de schade geleden heeft, aan te tonen dat de schade verwijtbaar is aan de boomeigenaar.³⁰ De gemeente Waterland is van veel bomen binnen de gemeente de eigenaar. De onrechtmatige daad in artikel 6:162 BW dient vaak als grondslag wanneer een gemeente aansprakelijk wordt gesteld.³¹ De gemeente is aansprakelijk wanneer duidelijk aantoonbaar is dat zij in haar zorgplicht te kort is geschoten.³² Op grond van de rechtspraak³³ bestaan er drie verschillende soorten plichten binnen de zorgplicht. Deze worden hierna uiteengezet.

De algemene zorgplicht

Onder de algemene zorgplicht valt de plicht om de bomen in ieder geval regulier en regelmatig te onderhouden.³⁴ Ook moet er binnen de algemene zorgplicht sprake zijn van regelmatige controle op de uitwendig zichtbare gebreken van de bomen.³⁵

De verhoogde zorgplicht

De verhoogde zorgplicht geldt op plaatsen waar een verhoogde gevaarzetting plaatsvindt. Een verhoogde gevaarzetting is aanwezig op plaatsen waar, wanneer er een tak afbreekt of een boom omvalt, er vanuit kan worden gegaan dat er veel schade zal ontstaan.³⁶

Onderzoekplicht

Wanneer er geconstateerd wordt dat een boom uitwendig zichtbare gebreken vertoont of aanwijzingen bestaan dat een boom gebreken heeft, is de gemeente verplicht de boom nader (inwendig) te onderzoeken.³⁷ Er moeten vervolgens maatregelen worden getroffen. Deze maatregelen dienen genomen te worden om risico te minimaliseren.³⁸ Wanneer er geen maatregelen worden getroffen is de gemeente aansprakelijk voor de schade.

In de broedperiode van volgens mogen er geen bomen worden geveld om te voorkomen dat beschermde nesten of eieren van beschermde vogels worden verstoord. Alle mogelijke schadelijke handelingen zijn volgens de flora en fauna wet verboden, maar er kan uitzondering worden gemaakt wanneer een boom bijvoorbeeld een gevaarlijke situatie veroorzaakt.

4.1.2 Antwoord op deelvraag: Grondslag Groenvisie

Het antwoord op de deelvraag:

Wat is de grondslag van beheer en onderhoud openbaar groen in de wet- en regelgeving?

Op provinciaal niveau zijn er beleidskaders vastgesteld voor het groenbeheer. Deze kaders zijn meegenomen bij de opstellen van de groenvisie. Vanuit de wet- en regelgeving heeft de gemeente de wettelijke zorgplicht voor bomen. Er zijn drie soorten zorgplicht; de algemene zorgplicht, de verhoogde zorgplicht en de onderzoek plicht. Wanneer de gemeente niet voldoet aan deze zorgplicht en hierdoor ontstaat schade bij derde, dan kan de gemeente aansprakelijk worden gesteld voor de gelede schade.

³⁰ Bomen en wet p. 44.

³¹ Van Zinderen, Bomen 15/2011.

³² Gemeente Alphen aan de Rijn, 'Rapport aansprakelijkheid voor gevolgschade'.

³³ Rb. Zwolle NJ 1968, 285

³⁴ Bomen en wet p. 45.

³⁵ Van Zinderen, Bomen15/2011.

³⁶ Bomen en wet p. 45.

³⁷ Bomen en wet p. 46.

³⁸ Nationale bomenbank, 'Algemene informatie boomveiligheidscontrole'.

4.1.3 Geldende doelstellingen beheer en onderhoud groen

Er wordt antwoord gegeven op de deelvraag:

Welke richtlijnen en doelstellingen voor beheer en onderhoud groen zijn er opgesteld?

In de Groenvisie 2016 is vooral gezorgd voor een duidelijk overzicht van de gehele groenstructuur binnen de gemeente Waterland. Per kern is de groenstructuur weergegeven op een kaart. In deze kaart worden verschillende groenelementen weergegeven. Deze elementen worden vervolgens tekstueel toegelicht. Ook is er een kaart toegevoegd waarop de groenstructuur in het grote geheel is toegelicht.

Hetgeen steeds terugkeert bij het uitwerken van het beleid per kern zijn de onderdelen: kernmerken van het gebied en het groen, de ontwikkelingsrichting en het beheer. Bij de ontwikkelingsrichting worden ook prioriteitsgebieden aangegeven. Bij het beheer wordt het beheer van de bomen, plantsoenen, heesters, gras & kruidige vegetaties en de oevers omschreven.

De prioriteitsgebieden zijn de gebieden die in de periode tot 2016 moeten worden aangepakt. Voor deze gebieden is bij de groenvisie een projectentabel opgenomen. Deze gebieden moeten in een apart herinrichtingplan worden opgenomen. Hetgeen bij het onderdeel beheer is omschreven dient als vertrekpunt bij het opstellen van onderhoudsbestekken. De prioriteitsgebieden kunnen gezien worden als doelstellingen die voort stromen uit de groenvisie. Deze gebieden zijn omgevormd tot projecten die prioriteit hebben bij het waarmaken van de visie. De projecten tabel uit de groenvisie is te vinden in bijlage 3 van dit rapport.

Verder met betrekking tot het onderhoud van het groen eerder richtlijnen omschreven dan dat er kan worden gesproken van doelstellingen. Zoals eerder al gezegd dient de groenvisie als vertrekpunt voor het onderhoud en beheer van het openbaar groen van de gemeente Waterland.

4.1.3.1 Bomenbeleid

Binnen het bomenbeleid zijn aan een drietal doelstellingen opgenomen.

1. Behouden bestaande bomen bestand;
Dit gebeurt door de Bomenverordening Waterland 2006 te volgen.
2. Voldoen aan de zorgplicht;
De eerder genoemde zorgplicht moet door de gemeente worden opgevolgd. Er dient bomenbeleid te worden opgesteld. Er moet een risicoanalyse worden opgesteld waarbij wordt beoordeeld welke plekken binnen de verhoogde zorgplicht vallen. Binnen dit bomenbeleid moet worden aangegeven hoe de gemeente om wilt gaan met de algemene zorgplicht. Voor de onderzoekplicht moet een eenvoudig protocol op worden gesteld.
3. Aanplant nieuwe bomen.
Er moeten regelmatig nieuwe bomen worden geplant. Er moet bij aanplant van de bomen aandacht worden besteed aan de bovengrondse groeiruimte en de ondergrondse groeiruimte.

4.1.3.2 Technische randvoorwaarden

In bijlage 2 van de Groenvisie zijn de technische randvoorwaarden opgenomen. Dit kan gezien worden als richtlijn voor het opmaken van bestekken. Bij de realisatie van groen dienen de voorschriften te worden gehanteerd zoals opgenomen in bijlage 2 van de groenvisie.

De Groenvisie biedt handvatten. Dit betekent dat er vanuit de groenvisie verdere plannen zijn uitgewerkt waarin doelstellingen zijn opgenomen.

4.1.4 Kwaliteit van de doelstellingen

In deze paragraaf wordt gekeken naar de kwaliteit van de hiervoor genoemde doelstellingen.

4.1.4.1 SMART doelstellingen

Het groenonderhoud heeft de Groenvisie als richtlijn. Hierin staat voor de gebieden uitgewerkt op welke manier er één geheel tussen de kernen ontstaat. Er zijn in de groenvisie geen duidelijke doelstellingen opgenomen wat betreft het groen. De technische randvoorwaarden kunnen worden gezien als richtlijn bij het opstellen van de onderhoudsbestekken. Voor het bomen beleid zijn wel een drietal doelstellingen opgenomen.

Om de kwaliteit van de doelstellingen te controleren wordt er gekeken naar de formulering van de doelstellingen. Een goede doelstelling zou SMART geformuleerd moeten zijn omdat een SMART formulering een doelstelling controleerbaar, minder vrijblijvend en richtinggevend.³⁹

4.1.4.2 Toetsing doelstellingen

	Voldaan?	Toetsing
Doelstelling 1		Behouden bomenbestand
S	Nee	<i>Het doel komt niet duidelijk naar voren.</i>
M	Nee	<i>Er worden geen meetbare en kwalificeerbare voorwaarden gesteld.</i>
A	Ja	<i>Het beleid zoals het nu is blijft bestaan.</i>
R	Ja	<i>Het beleid zoals het nu is blijft bestaan.</i>
T	Nee	<i>Het plan geldt tot 2016 verder wordt er bij de doelstelling geen duidelijke tijdsperiode aangegeven.</i>
Doelstelling 2		Voldoen aan zorgplicht
S	Nee	<i>Het doel komt niet duidelijk naar voren.</i>
M	Nee	<i>Er worden geen meetbare en kwalificeerbare voorwaarden onder wie het doel is bereikt aangegeven.</i>
A	Ja	<i>De gemeente moet aan de zorgplicht voldoen.</i>
R	Ja	<i>Het is een wettelijke verplichting dit betekend dat het voor de gemeente Waterland mogelijk moet zijn om aan de zorgplicht te voldoen.</i>
T	Nee	<i>Het plan geldt tot 2016 maar er is niet specifiek voor dit doel duidelijke tijdsperiode aangegeven.</i>
Doelstelling 3		Aanplant nieuwe bomen
S	Nee	<i>Het doel komt niet duidelijk naar voren.</i>
M	Nee	<i>Er worden geen meetbare en kwalificeerbare voorwaarden onder wie het doel is bereikt aangegeven.</i>
A	-	<i>Het is niet duidelijk of de draagvlak is voor de aanplan van nieuwe bomen.</i>
R	-	<i>Het is niet duidelijk of het realistisch is voor de gemeente om als doel te stellen dat er nieuwe bomen aan moeten worden geplant.</i>
T	Nee	<i>Het plan geldt tot 2016. Er wordt voor deze doelstelling echter geen duidelijke tijdsperiode aangegeven.</i>

Figuur 3 Toetsing SMART-doelstelling

Zoals in *Figuur 3* te zien is zijn doelstelling 1, 2 en 3 niet specifiek en dus niet SMART-geformuleerd.

³⁹ www.wikipedia.org (zoek op SMART-principe).

4.1.5 Antwoord op de deelvraag: doelstellingen Groenvisie

Het antwoord op de deelvraag:

Welke richtlijnen en doelstellingen voor beheer en onderhoud groen zijn er opgesteld?

De projectenplanning die is opgenomen in de Groenvisie kan gezien worden als doelstellingen die binnen de periode (tot en met 2016) gehaald moeten worden. Vanuit het bomenbeleid stromen drie doelstellingen voort:

- Het bomen bestand moet worden behouden.
- Er moet worden voldaan aan de zorgplicht.
- Er moeten nieuwe bomen worden aangeplant.

Deze doelstellingen zijn niet van een hoge kwaliteit en niet controleerbaar omdat zij niet SMART geformuleerd zijn.

4.1.6 Kwaliteitsniveaus groen

Er wordt antwoord gegeven op de deelvraag:

Wat is het door de gemeente objectief vastgesteld kwaliteitsniveau groen?

Allereerst wordt er gekeken naar de bomen en vervolgens naar het groen.

4.1.6.1 Bomen

De bomen binnen de gemeente moeten van goede kwaliteit zijn en geen gebreken vertonen. Dit op basis van de zorgplicht. Er wordt hierbij gekeken naar de gezondheid van de boom. Volgens de Groenvisie 2016 is het belangrijk dat er een risicoanalyse gemaakt wordt. Op basis daarvan kan er worden ingeschat welke bomen er onder de verhoogde zorgplicht vallen.

Het objectief vastgestelde kwaliteitsniveau waarop de bomen zich bevinden wordt bepaald door de mate van onderhoud die zij nodig hebben. Het is binnen de gemeente belangrijk dat de bomen goed onderhouden zijn en er geen risico tot het veroorzaken van schade of een onveilige situatie bestaat. De kwaliteit van de boom gaat omlaag wanneer deze een hogere onderhoudsprioriteit toegekend krijgt omdat hij bijvoorbeeld ziek of rot is. De waardering van de kwaliteit van de boom moet door de gemeente tijdens de risicoanalyse worden genoteerd hier op regelmatige basis opnieuw naar worden gekeken (zie vorige hoofdstuk).

4.1.6.2 Groen

Er gelden in de groenvisie twee beheerniveaus als uitgangspunt voor het opstellen van onderhoudsbestekken.

- Niveau A: Traditioneel stedelijk groenbeheer.
Een verzorgd beeld en functionele aspecten van het groen staan voorop.
“Het traditioneel stedelijk groenbeheer wordt in het grootste deel van de bebouwde kom toegepast. Dit beheerniveau komt overeen met het beheer zoals het tot en met 2006 in de bestekken van de gemeente is vormgegeven. Een verzorgd beeld en de functionele aspecten van het groen staan voorop. Beperkt gebruik van bestrijdingsmiddelen op verhardingen en in heestervakken is mogelijk in het reguliere beheer. Heestervakken worden onkruidvrij gehouden (gesloten beplantingen met bewerkingpercentage 40%, niet gesloten 80%) en indien nodig als blokhaag geschoren en gras wordt als gazon beheerd (20-25 x maaien). Natuurlijke oevers worden binnen dit beheerniveau niet ontwikkeld.”

- Niveau B: Stedelijk groenbeheer met verruimde mogelijkheden
 Bij dit beheer worden nooit bestrijdingsmiddelen gebruikt.
*“Voor enkele delen van het openbaar groen is het wenselijk dat op enkele punten van niveau A wordt afgeweken. Groenelementen waarvoor deze beheervorm geldt, staan direct in verbinding met, of grenzen aan natuurgebieden. Ook geldt niveau B in enkele grootschalige groengebieden.
 Het beheer kan sterk overeenkomen met niveau A, maar altijd met de beperking dat bij niveau B nooit bestrijdingsmiddelen worden gebruikt. Dit is het enige punt waarop niveau B altijd verschilt van niveau A. Daarnaast kan op de volgende punten van het traditioneel stedelijk groenbeheer worden afgeweken:*
 - *In de heestervakken kan meer onkruid worden toegestaan (lagere bewerkingpercentages en frequentie van het onderhoud).*
 - *Gras kan in een lagere frequentie gemaaid worden.*
 - *Binnen deze zones is ruimte om plaatselijk oevers en gras om te vormen naar soortenrijkere vegetaties voor verhoging van de natuurwaarde en/of het natuurlijk beeld.*
 - *Het gebruik van de mogelijkheden voor extensief beheer wordt altijd afgestemd op de functionele aspecten en het gewenste beeld van het groen.”*

Deze beheerniveaus moeten worden toegepast bij het onderhouden van het groen. Zoals eerder vermeld wordt er in de Groenvisie per gebied aangegeven welke beheerniveaus toegepast dienen te worden. Uit deze beheerniveaus stroomt het kwaliteitsniveau voort. Immers wanneer er op het beheerniveau onderhouden wordt zal het groen van de gewenste kwaliteit zijn. Beide beheerniveaus zijn van toepassing in de gemeente Waterland.

4.1.6.3 Representatieve zone

Representatieve zones binnen de gemeente zijn de historisch-toeristische dorpskernen, entreegebieden van de kernen, begraafplaatsen en winkelcentra. In deze gebieden is de prioriteit hoger om een verzorgd beeld van het groen neer te zetten.

Kwaliteit van het groen wordt verschillend vastgesteld. Per gebied wordt er beschreven welk beheerniveau daar moet worden toegepast. Aan de hand daarvan kan worden geconcludeerd dat er niet vast is gesteld dat het gras een bepaalde lengte moet hebben maar dat er meer wordt uitgegaan van een overzichtelijk geheel binnen de gemeente, waarbij het groen er verzorgd uit ziet en functioneel is. Wanneer het onderhoud op de juiste wijze en tijdstip plaats vindt zal de kwaliteit van het groen op het gewenste niveau zitten. In de onderhoudsbestekken zal bijvoorbeeld moeten worden aangegeven op welke frequentie er gemaaid zal moeten worden en hoeveel keer dit zal moeten gebeuren. De technische randvoorwaarde dienen als richtlijn, wanneer dit adequaat gebeurd zal het groen op goed kwaliteit onderhouden zijn.

Met deze manier van onderhoud is het dus zo dat wanneer er op het juiste tijdstip gemaaid wordt, het gras zich op de juiste kwaliteit bevindt. Wanneer dit dus niet gebeurd is het gras niet van de juiste kwaliteit. Een beeldbestek zorgt voor mee duidelijkheid van het kwaliteitsniveau waarop het groen zich moet bevinden. Wanneer er niet wordt voldaan aan het beeld dat in het beeldbestek is vastgesteld zal er onderhoud moeten worden gepleegd. Een beeldbestek kan zorgen voor een duidelijk kwaliteitsniveau. Iets waar de onderhoudsbestekken niet in zijn geheel uitsluitel over geven omdat het hier alleen de mate van onderhoud betreft.

4.1.7 Antwoord op de deelvraag: kwaliteitsniveau Groenvisie

Antwoord op de deelvraag:

Worden er door de gemeente kwaliteitsniveaus benoemd op basis waarvan beheer en onderhoud dient te worden uitgevoerd?

Er is geen sprake van een expliciet kwaliteitsniveau. Er zijn beheerniveaus vastgesteld. Wanneer het onderhoud op de juiste wijze en tijd plaats vindt zullen de bomen en het groen van de juiste kwaliteit zijn. Het kwaliteitsniveau waarop de bomen zich bevinden wordt beoordeeld op de mate van zorg die zij nodig hebben. Dit wordt beoordeeld aan de hand van een risicoanalyse.

Het kwaliteitsniveau waarop het groen zich bevindt wordt niet beoordeeld op beheerniveau, omdat in het beheerbestek louter toezicht wordt gehouden of de werkzaamheden conform het bestek worden uitgevoerd. Voor elk stuk groen is dit in de groenvisie aangegeven. Wanneer er op de juiste wijze en frequentie onderhouden wil dat echter niet zeggen dat het groen de gewenste kwaliteit heeft.

Er wordt geen gebruik gemaakt van beeldbestekken waaruit blijkt op wel niveau het groen zich qua beeld moet bevinden.

4.2 Praktijk

In dit hoofdstuk zal het theoretisch kader worden getoetst aan de praktijk. Tevens zal antwoord worden gegeven op de volgende deelvragen:

- Hoe zijn de doelstellingen voor het onderhoud van het groen vastgelegd met de uitvoerende partij?
- Hoe verhouden de kosten zich tot de baten?

4.2.1 Toetsing theoretisch kader

4.2.1.1 Zorgplicht

Vorig jaar (najaar 2014) zijn alle bomen binnen de gemeente gecontroleerd. Hierbij is advies gegeven over om de hoeveel jaar er een visuele inspectie aan de bomen moet plaatsvinden. Het verschilt per soort en standplaats van de boom wanneer dit het geval is. Hiervoor moet nog een planning worden opgesteld. Er moet worden gekeken naar de financiering. Er moet voorkomen worden dat er één jaar alle kosten zijn en vervolgens een paar jaar geen kosten zullen zijn. De voorbereidingen voor het opstellen van dit plan zijn getroffen. De bomen binnen de gemeente zijn nog niet eerder aan een structurele visuele inspectie onderworpen.⁴⁰ Diverse bomen zijn wel met enige regelmaat door de groenbeheerder visueel geïnspecteerd.

4.2.1.2 Doelstellingen

De projectenplanning die bij de Groenvisie opgenomen is ligt op schema. Sommige plannen zijn nog niet voltooid en worden meegenomen bij het opstellen van de volgende Groenvisie. Deze projecten zijn nog niet voltooid omdat er bijvoorbeeld gewacht is omdat er in dat gebied de straat voor de komende jaren op de planning staat. Hierdoor wordt voorkomen dat er niet twee keer op dezelfde plek aan het werk gegaan wordt.⁴¹ In bijlage 6 is de projectenplanning te vinden met daarbij aangegeven of het project voltooid is en welke kosten daarbij zijn gemaakt.

Er zijn tot op dit moment steeds voldoende middelen beschikbaar geweest om werkzaamheden uit te voeren, maar deze zijn niet getoetst aan de kwaliteitsdoelstellingen in de Groenvisie. Wel is er nu sprake van een vast bedrag ter beschikking wordt gesteld in de meerjarenbegroting. Net zoals bij

⁴⁰ Bijlage Fout! Verwijzingsbron niet gevonden. Fout! Verwijzingsbron niet gevonden..

⁴¹ Zie voetnoot 40.

eerder genoemd bij de wegen is er ook bij het onderhoud en beheer van het openbaar groen sprake van inflatie. Hierdoor is er voor het beheer en onderhoud van het groen ook telkens minder werk te verrichten voor het zelfde budget. Er is ieder jaar wel een vrij duidelijk beeld met hoeveel procent de prijzen gaan stijgen.

4.2.2 Uitvoerende partij

In deze paragraaf wordt ingegaan op hoe de doelstellingen zijn vastgelegd met de uitvoerende partij. Er wordt antwoord gegeven op de deelvraag:

Hoe zijn de doelstellingen voor het onderhoud van het groen vastgelegd met de uitvoerende partij?

4.2.2.1 Baanstede Groen

De gemeente Waterland werkt doormiddel van inbesteding samen met Baanstede Groen. Dit is een sociaal werkvoorzieningsschap dat mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt een baan biedt. Er is sprake van een gemeenschappelijke regeling met Baanstede waardoor het onderdeel van de gemeente is. Wat betekent dat er niet aanbesteed hoeft te worden maar dat er sprake is van inbesteding. 42

Op basis van de gedetailleerde RAW onderhoudsbestekken wordt het werk uitgevoerd. In deze bestekken staat de precieze frequentie waarop er geschoffeld, gemaaid enzovoorts moet worden. Wanneer deze bestekken worden nagelopen ontstaat er een situatie waarbij het groen op de gewenste kwaliteit is. Er is wekelijks contact tussen de rayonleider van Baanstede Groen en de opzichter van de gemeente.

Er vindt controle op de uitvoering plaats. Wanneer er een gedeelte van het groen onderhouden is wordt deze opgeleverd. Samen met een de opzichter van de gemeente wordt er nagelopen of de uitvoering op de juiste wijze is gedaan en het groen zich op de gewenste kwaliteit bevindt. 43

Aan de hand van de bestekken wordt een planning gemaakt, dit in overleg met de gemeente. In de bestekken is bijvoorbeeld het aantal keer dat er gemaaid moet worden opgenomen. Hier wordt bij het maken van de planning op in gespeeld. 44

4.2.2.2 Onkruidbestrijding

Op het gebied van onkruidbestrijding zijn er ontwikkelingen binnen de gemeente Waterland. Er is overgestapt naar milieu vriendelijke onkruidbestrijding. Zo wordt er bijvoorbeeld geborsteld. Dit is echter voor sommige prioriteitsgebieden zoals begraafplaatsen niet mogelijk. Er wordt gekeken naar een goed alternatief dat niet te veel kosten met zich meebrengt. Echter is het wel van belang dat de prioriteitsgebieden hierdoor geen achterstand oplopen in het onderhoud. Dit zal op den duur dan ook kosten met zich mee brengen wanneer er achter wordt gelopen met het onderhouden van deze gebieden.

4.2.3 Kosten en baten verhouding

Er wordt antwoord gegeven op de deelvraag:

Hoe verhouden de kosten zich tot de baten?

Bij aanleg van nieuw groen wordt er door de afdeling niet alleen gekeken naar welke soort het laagst van prijs is of beste kwaliteit. Er wordt verder gekeken. Het is namelijk ook van belang hoeveel beheerkosten een soort met zich mee brengt. Een plant of struik kan relatief laag zijn in prijs maar vervolgens meer onderhoudskosten met zich mee brengen doordat deze vaker onderhoud moet hebben. Er wordt gekeken hoe er op welke wijze binnen het budget kan worden gebleven. Dat

⁴² Zie voetnoot 40.

⁴³ Bijlage **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** Fout! Verwijzingsbron niet gevonden..

⁴⁴ Bijlage **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** Fout! Verwijzingsbron niet gevonden..

betekent dat er misschien een plant staat die in eerste instantie niet de beste kwaliteit of laagste prijs heeft maar wel op kwaliteit blijft. Op dit gebied wordt er door de afdeling een goede kosten en baten afweging genomen. Er wordt altijd gekeken naar de beste verhouding in kosten en kwaliteit, en dus baten, van het groen.⁴⁵

4.2.4 Antwoord op de deelvraag: kosten en baten verhouding

Antwoord op de deelvraag:

<i>Hoe verhouden de kosten zich tot de baten?</i>

De kosten verhouden zich tot de baten. Er wordt een goede afweging gedaan tussen de onderhoudskosten die een plant of struik met zich mee brengt en de kwaliteit van de plant. De kosten verhouden zich dus tot de baten doordat er op deze manier voor wordt gezorgd dat uiteindelijk de laagste kosten worden behaald.

4.3 Conclusie

Het beleidsproces dat idealiter gevolgd dient te worden bij het tot stand brengen en uitvoeren van beleid wordt door de gemeente Waterland doorlopen.

De gemeente heeft een wettelijke zorgplicht voor haar bomen. Wanneer er schade wordt geleden dat aan de gemeente te wijten is, is de gemeente aansprakelijk voor de geleden schade. Dit is bekend bij de gemeente. Het is van belang dat de gemeente de bomen die zij onder haar beheer heeft structureel visueel worden controleert. Diverse bomen zijn wel regelmatig door de groenbeheerder visueel geïnspecteerd. Vanuit de Groenvisie is naar voren gekomen dat er een plan voor de zorgplicht van de bomen opgesteld moet worden. Dit is nog niet gebeurd. Er zijn wel voorbereidingen getroffen voor het opstellen van een zorgplan bomen.

De projectenplanning die bij de Groenvisie is opgenomen, kan worden gezien als doelstellingen die gelden vanuit de Groenvisie. Het projectenplan ligt op schema. Sommige projecten zijn opgeschoven zodat zij een combinatie met andere werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd. Aan de hand van de onderhoudsbestekken die zijn opgesteld wordt er door Baanstede groen onderhoud gepleegd aan het openbaar groen binnen de gemeente. Wanneer deze bestekken op de juiste manier en planning worden uitgevoerd voldoet het groen aan de juiste kwaliteit door onderhoud.

Er zijn door de gemeente geen beeldbestekken opgesteld waarin is opgenomen op welk beeldkwaliteit het groen zich moet bevinden.

Er wordt door de gemeente en Baanstede Groen goed gecommuniceerd over de uitvoering van het onderhoud. De middelen die op dit moment beschikbaar zijn, zijn toereikend geweest. Ook bij de kosten voor beheer en onderhoud van het openbaar groen is er sprake van inflatie waardoor er op den duur op deze manier minder werkzaamheden verricht kunnen worden voor hetzelfde budget.

De milieuvriendelijke manier van onkruidbestrijding brengen nieuwe manieren van onderhoud met zich mee. Voor de prioriteitsgebieden zoals begraafplaatsen moet hiervoor nog bedacht worden hoe onkruid bestreden gaat worden.

Antwoord op de onderzoeksvraag:

<i>Wordt door de gemeente Waterland op doelmatige en doeltreffende wijze uitvoering gegeven aan het beheer en onderhoud van het groen zoals opgesteld in de Groenvisie 2016?</i>
--

⁴⁵ Zie voetnoot 44.

Zoals eerder in paragraaf 1.6 naar voren kwam is beleid doeltreffend wanneer de beleidsuitvoering de gewenste resultaten heeft opgeleverd. Er kan geconcludeerd worden dat er tot nu toe een gedeelte van de gewenste resultaten is behaald. Wanneer wordt gekeken naar de projectenplanning is deze deels behaald en er is nog een periode tot en met 2016 om deze projecten plaats te laten vinden. Verder is er een kwaliteitsniveau waaraan voldaan moet worden opgenomen in de vorm van de onderhoudsbestekken. Het onderhoud wordt gedaan door Baanstede Groen. De gewenste resultaten worden op dat vlak behaald. Bij het onderhoud dat door Baanstede Groen wordt gedaan is er sprake van doelmatige uitvoering van onderhoud.

Wat betreft het bomenbeleid en de wettelijke zorgplicht liggen er plannen op tafel maar lijkt nog niets concreet. Op dit gebied zijn nog niet de gewenste resultaten behaald.

Er is ieder jaar een duidelijk beeld van wat het inflatiepercentage gaat zijn. Hierop wordt op dit moment nog niet ingespeeld. Er wordt in de meerjarenbegroting een vast budget ter beschikking gesteld.

De onkruidbestrijding binnen prioriteitsgebieden waar niet geborsteld kan worden zoals begraafplaatsen moeten in de gaten worden gehouden. Op dit moment is hier nog geen sprake van doeltreffend onderhoud.

In paragraaf 1.6 is beleid doelmatig wanneer bij de uitvoering van het beleid met zo min mogelijk middelen zo veel mogelijk resultaat behaald wordt. Hiervan is binnen de Groenvisie sprake. Er wordt bij de aanleg van nieuw groen gekeken naar welke soort op langere termijn qua onderhoud het minste kost en toch van goede kwaliteit blijft. Er is sprake van doelmatige uitvoering van de uitvoering van beheer en onderhoud van het groen

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

De uitvoering van het beheer en onderhoud van de openbare wegen en het openbaar groen binnen de gemeente Waterland is niet op alle punten doeltreffend geweest. Niet alle doelstellingen zijn behaald en het beleid heeft niet op alle vlakken het gewenste resultaat opgeleverd. Doelmatig is het beleid wel. Voor de uitgebreide conclusie met betrekking tot het Beheerplan wegen wordt verwezen naar paragraaf 3.3 en paragraaf 4.3 met betrekking tot de Groenvisie.

5.1.1 Toetsing normenkader

✓	De gemeente voldoet aan de vereiste wet- en regelgeving.
✗	In de beheerplannen zijn doelstellingen opgenomen (gewenste resultaten) die SMART-geformuleerd zijn.
✓	De beheerplannen zijn vertaald in meer jaren onderhoudsprogramma's.
✗	Er is geen sprake van achterstallig onderhoud.
✓	Er vindt evaluatie van de beheerplannen plaats.
✓	De gemeente heeft zicht op de staat van het onderhoud.
✓	De CROW-richtlijnen vormen de basis voor het beheer en onderhoud van de wegen.
✓	Doelstellingen zijn bekend bij uitvoerende partij.
✓	Uitvoerende partij dient doelstellingen te volbrengen.
✓	Bij uitvoering van het beheer en onderhoud wegen en groen is met zo min mogelijk middelen zo veel mogelijk resultaat behaald.

Tabel 4 Toetsing normenkader

5.2 Aanbevelingen

5.2.1 Beheerplan wegen 2013 – 2017

Aanbeveling 1

De doelstellingen voor de staat waarin de wegen moeten verkeren en het budget dat daarbij beschikbaar wordt gesteld moet in samenhang worden vastgesteld. Verhoging van het budget is noodzakelijk bij het terugdringen van het percentage wegen dat zich op een 'zeer slecht' kwaliteitsniveau bevindt. Zonder verhoging van het budget zullen de wegen binnen de gemeente steeds slechter scoren op kwaliteitsniveau veiligheid. Indexering moet worden toegepast bij het vaststellen van budgetten. Indexering zorgt voor een meegroeïend budget en draagt bij aan het inlopen van de onderhoudsachterstand.

Aanbeveling 2

Formuleer doelstellingen SMART wanneer een nieuw Beheerplan wegen wordt opgesteld. Een raadsvoorstel moet SMART-doelstellingen bevatten om controleerbaar te zijn. Omschrijf wanneer de doelstellingen gerealiseerd zijn en voor welke termijnen en waar precies.

Aanbeveling 3

Maak en bewaak een overzicht van aansprakelijkheidsstellingen voor zowel schade door slechte wegen. Dit overzicht verschaft inzicht in de gevolgen die het slechte niveau waarop de wegen zich bevinden.

Aanbeveling 4

Het is van belang dat er managementinformatie wordt vastgesteld op basis waarvan wordt bepaald welk groen onderhoud nodig hebben en betrek voor wegen daarbij ook het jaarlijkse onderhoudsplan. Samen met de tweejaarlijkse inspectie en de informatie uit de opleveringsinspectie ontstaat dan een compleet beeld. Op deze wijze ontstaat een compleet beeld van het onderhoud- en veiligheidsniveau. Op basis van dergelijke managementinformatie kunnen beslissingen worden genomen.

5.2.2 *Groenvisie 2016*

Aanbeveling 5

Maak en bewaak een overzicht van aansprakelijkheidsstellingen voor zowel schade door slechte wegen als schade door groen. Dit overzicht verschaft inzicht in de gevolgen die het slechte niveau waarop de wegen zich bevinden en de risico's die worden gelopen door de achterstand in de zorgplicht (aanbeveling 6).

Aanbeveling 6

Stel een zorgplan bomen op. Opstelling van het zorgplan voor de bomen is noodzakelijk om de staat waarin de bomen zich verkeren te kunnen vaststellen. Het plan zorgt bovendien voor vaststelling van periodiek onderhoud. Zo wordt voldaan aan de wettelijke zorgplicht. Tevens voorkomt het aansprakelijkheidsstellingen.

Aanbeveling 7

Formuleer doelstellingen SMART bij het opstellen van nieuwe Groenvisie of beheerplan Groen. Een raadsvoorstel moet SMART-doelstellingen bevatten om controleerbaar te zijn. Omschrijf wanneer de doelstellingen gerealiseerd zijn en voor welke termijnen en waar precies.

Aanbeveling 8

Pas indexering toe bij het vaststellen van budgetten. Door middel van indexering moet er ingespeeld worden op de budgetten die ter beschikking worden gesteld voor het onderhoud van het openbaar groen. Voor nu is er nog sprake van een toereikend budget om de in de bestekken vastgelegde frequenties van onderhoudswerkzaamheden uit te voeren. Of het budget echter met deze frequentie ook (nog) toereikend is indien de kwaliteitsdoelstellingen in acht worden genomen is maar zeer de vraag. Zoals te zien is bij het beheer en onderhoud van de openbare wegen kan dit snel veranderen wanneer er niet wordt geïndexeerd. Er zal dan, net zoals bij de openbare wegen het geval is, snel achterstallig onderhoud ontstaan doordat er minder werk kan worden verricht wanneer op het zelfde budget wordt gebleven. Het is vaak al duidelijk wat het inflatie percentage gaat zijn. Wanneer het budget met hetzelfde percentage wordt verhoogd zal er geen tekort ontstaan.

Aanbeveling 9

Beslis welke onkruidbestrijding binnen het budget past voor de prioriteitsgebieden. Milieuvriendelijke onkruidbestrijding in de prioriteitsgebieden zoals begraafplaatsen moet op de planning komen. Uitstel zorgt voor het ontstaan van achterstallig onderhoud.

6 Nawoord

Aan het begin van het onderzoek vond ik het lastig om te starten. Ik ben begonnen met het lezen van literatuur en bronnen. Toen ik eenmaal begon met het schrijven merkte ik dat het schrijven mij hielp om verder concrete informatie op papier te zetten. Toen de theorie op papier stond liep ik echter vast. Het was soms lastig voor mij om een duidelijke structuur te volgen. Dankzij de feedback die ik kreeg over hoe ik structuur in mijn stuk aan kon brengen zag ik dan eindelijk weer een lichtpuntje. Door het volgen van de juiste structuur was ik daarna vrij snel in staat de juiste verbanden te leggen. Waardoor ik vervolgens langzaam in staat was een begin te maken in het trekken van bepaalde conclusies.

Het overgaan van toetsing van de theorie in de praktijk heeft mij even tijd gekost. Terug kijkend op het onderzoek vond ik de toetsing in de praktijk het interessant om te doen. Wat ik in het vervolg anders zou doen is direct in het begin van een onderzoek al de juiste structuur die je wilt gaan volgen proberen vast te leggen. Daardoor verschaft je jezelf veel meer inzicht en een bepaald pad om te doorlopen. Dat pad was voor mij nu af en toe niet duidelijk zichtbaar waardoor ik af en toe 'verdwaalde'.

Doordat ik positieve feedback kreeg op waar ik mee bezig was, groeide mijn vertrouwen. Ik had in eerste instantie niet erg veel vertrouwen in mijzelf. Bij de start van het onderzoek had ik niet verwacht dat ik in staat was om zelfstandig de verbanden te gaan zien. Juist daarom heb ik denk ik ook het meeste plezier gehaald uit de toetsing van de theorie in de praktijk. Ik kwam er achter dat ik wel degelijk in staat was om verbanden te leggen en conclusies te trekken. Door de eerder door mij zelf vastgelegde structuur te volgen kwam ik als vanzelf uit bij waar ik moest komen. Het doen van het onderzoek bij de gemeente Waterland heeft mij veel geleerd. Ik ben er vooral achter gekomen dat ik mijzelf niet moet onderschatten.

Literatuuroverzicht

Algemene Rekenkamer 2010

Algemene rekenkamer, *Strategie Algemene rekenkamer 2010-2015*, 2010.

Brok 2010

J. Brok, *Onzichtbare openbare ruimte* (Fellow of the Masters of Strategic Urban Studies Breda), 2010.

Boender 2009

J. Boender, *Rek in de richtlijn*, CROW 2009.

Hoogerwerf 1989

A.Hoogerwerf, *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn: Samson 1989.

De Korte 2013

R. de Korte, *Rapport aansprakelijkheid voor gevolgschade*, Alphen aan den Rijn 2013.

Molenaar & Houben 2003

A.A.A.Molenaar & L.J.M. Houben, *Geometrisch en constructief ontwerp van wegen en spoorwegen*, TU Delft 2003.

Visser 2010

B.M. Visser, *Bomen en wet*, Kluwer 2010.

Van Zinderen 2011

J. van Zinderen, *Aansprakelijkheid en zorgplicht*, 2011

<<http://www.bomenrecht.nl/wordpress/wp-content/uploads/2011/12/Aansprakelijkheid-en-zorgplicht.pdf>> Laatst geraadpleegd 26 mei 2015.

Rekenkamercommissie Elburg e.a.

Rekenkamercommissie Elburg, Oldebroek, Putten en Nunspeet, *'Eindrapportage rekenkameronderzoek Beleid, Beheer en Onderhoud Kapitaalgoederen'*, Oldebroek 2014.

CROW publicatie

Publicatie 145 Beerkosten openbare ruimte;

Publicatie 146 Handboek (globale) visuele inspectie;

Publicatie 147 Wegbeheer.

Wegenwet.

Burgerlijk Wetboek.

Bomen Verordening 2006 Gemeente Waterland.

Rb Zwolle 21 februari 1968, NJ 1968, 285.

Bijlagen

1. Uitleg Rekenkamercommissie

Dit onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de Rekenkamercommissie van de gemeente Waterland. Om het proces dat de Rekenkamercommissie doorloopt bij het doen van onderzoek duidelijk naar voren te brengen volgt hier uitleg over de achtergrond en het proces van de Rekenkamercommissie.

Allereerst heeft de gemeenteraad binnen de gemeente een controlerende taak. De Rekenkamercommissie ondersteunt deze controlerende taak. De rekenkamer is een onafhankelijke partij die onafhankelijk onderzoek uitvoert. Hierbij onderzoekt de Rekenkamercommissie voornamelijk de mate waarin de gemeente doelmatig, doeltreffend en rechtmatig handelt. Zoals eerder naar voren is gekomen wordt er in dit onderzoek ook gekeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Naar aanleiding van het onderzoek doet de Rekenkamercommissie aanbevelingen.

Doordat in 2002 de Wet dualisering gemeentebestuur in werking is getreden is het gemeentelijke bestuursstelsel ingrijpend veranderd. De grootste verandering die de invoering van het dualisme met zich mee bracht is het uit elkaar halen (ontvlechten) van de functies van het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft hierdoor een meer kader stellende en controlerende rol toegedeeld gekregen. Het college van burgemeester en wethouders heeft vervolgens de uitvoerende taak toegedeeld gekregen en dient invulling te geven aan de opgestelde doelen. Hierop volgt de controlerende taak van de gemeenteraad die vervolgens bekijkt of de gestelde doelen worden bereikt. De Rekenkamercommissie informeert de gemeenteraad over de behaalde resultaten.

Sinds 1 januari 2006 is het volgens de Gemeentewet verplicht voor iedere gemeente om een rekenkamer of een Rekenkamercommissie in te stellen. Het verschil tussen beide vormen is dat een rekenkamer geen raadsleden bevat en een Rekenkamercommissie wel raadsleden kan bevatten. De gemeente Waterland heeft gekozen om een Rekenkamercommissie in te stellen, bestaande uit drie externe leden en twee raadsleden.

Na afronding van het onderzoek kijkt de Rekenkamercommissie terug naar wat er met het onderzoek gedaan wordt in de vorm van een evaluatie.⁴⁶ Na anderhalf tot twee jaar nadat het onderzoek in de gemeenteraad is behandeld, voert de Rekenkamercommissie een zogeheten follow up onderzoek uit. Zij kijken dan wat met de aanbevelingen die eerder zijn gedaan, gedaan wordt. De conclusie die daaruit voortvloeien rapporteert de Rekenkamercommissie vervolgens weer aan de gemeenteraad.

⁴⁶ '43x lokale rekenkamer' onder 2.

2. Het beleidsproces



Figuur 4 Beleidsproces⁴⁷

In dit onderzoek wordt er gekeken naar doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van beheer en onderhoud van twee delen van de openbare ruimte; wegen en groen. De uitvoering van beheer en onderhoud wordt in beleid geformuleerd. Het vaststellen van beleid vindt in deelfasen plaats. Professor A. Hoogerwerf heeft onderzoek gedaan naar het overheidsbeleid en is tot een proces gekomen met zeven fasen. Er kan naar aanleiding van de interviews geconstateerd worden dat dit proces ook op de gemeente Waterland van toepassing is. In *Figuur 4 Beleidsproces* wordt verder invulling gegeven aan hoe de fasen van beleid er idealiter uit zien. Er volgt in dit hoofdstuk een korte uitleg over dit proces. Deze uitleg verduidelijkt de fasen die er zijn op weg naar de uitvoering. De uitvoeringsfase wordt in dit onderzoek onder de loep genomen.

Het Beheerplan wegen en de Groenvisie 2016 zijn plannen die binnen de gemeente zijn opgesteld als basis voor het beheer en onderhoud van de wegen en het groen. In deze beheerplannen wordt beleid vastgesteld voor een periode van een aantal jaren. In deze plannen moet ook vastgesteld worden op welke manier het beleid uitgevoerd zal worden. Er kan bijvoorbeeld in het plan opgenomen worden dat er jaarlijks onderhoud plaats gaat vinden.⁴⁸

1. De agendavorming

Het bepalen van de agenda.

De gemeente signaleert een maatschappelijk probleem. Voor dit probleem moet een systematische oplossing bedacht worden. Er moet beleid voor worden opgesteld. Binnen deze fasen komt het probleem onder de aandacht van de gemeente en gaat de gemeente hier verder over in discussie.

⁴⁷ Gemeente Putten, 'Eindrapportage rekenkameronderzoek Beleid, Beheer en Onderhoud Kapitaalgoederen'.

⁴⁸ Hoogerwerf, 'Overheidsbeleid'.

2. De beleidsvoorbereiding
In deze fase wordt informatie ingewonnen en verzameld. Deze informatie wordt omgevormd in advies over hoe het beleid het beste kan worden gevormd. Ook wordt in deze fase het beleid ontworpen, er wordt nagedacht en beargumenteerd over hoe het beleid het beste geformuleerd kan worden. Ook wordt er een planning gemaakt.
In *Figuur 4 Beleidsproces* vallen de begrippen 'formuleren beleid' binnen deze procesfase.
3. *De beleidsbepaling*
Besluitvorming
In deze fase wordt gekeken naar de inhoud van het beleid. De doeleinden, middelen en tijdstippen worden gespecificeerd en vastgesteld.
In *Figuur 4 Beleidsproces* vallen de begrippen 'opstellen beheerplannen en planning', 'budget besluit' en 'opstellen werkplannen en bestekken' binnen deze procesfase.
4. De beleidsvoering
Implementatie
In de fase van beleidsvoering is de tijd aangebroken van de daadwerkelijke uitvoering van het beleid. De gekozen middelen worden toegepast om de doeleinden te bereiken.
In *Figuur 4 Beleidsproces* vallen de begrippen 'uitvoering', 'administratie' en 'bijsturen en plannen' binnen deze fase.
5. De beleidsevaluatie
In de fase van beleidsevaluatie is er sprake van beoordeling van het gevoerde beleid. De inhoud, processen of effecten van het beleid worden geëvalueerd. Dit gebeurt aan de hand van eerder bepaalde criteria.
In *Figuur 4 Beleidsproces* valt het begrip 'evaluatie' binnen deze procesfase.
6. De terugkoppeling
Feedback
In de fase van terugkoppeling zal de evaluatie verwerkt worden. Eventueel wordt het beleid of het beleidsproces bijgestuurd op basis van de beoordeling.
7. De beleidsbeëindiging
Beleidsbeëindiging treedt in wanneer het gevoerde beleid stop wordt gezet/ gestaakt wordt.

3. Projecten tabel Groenvisie 2016

projectentabel				
Op te stellen aanvullend beleid o.b.v. deel B & C		blz.	Locatie	Prioriteit
B1	Bomenbeleid	15-17	gehele gemeente	
C21	Bomenbeleid Marken	56	Marken	
Projecten o.b.v. deel C				
C1	Reconstructie heesters Centrum	28	Monnickendam Centrum	
C2	Herinrichting verblijfsplek Vesting	28	Monnickendam Centrum	
C3	Herinrichting parkeerplaats Centrum	28	Monnickendam Centrum	
C4	Herinrichting plantsoen Kloosterstraat	28	Monnickendam Centrum	
C5	Reconstructie Heesters Markgouw	31	Monnickendam Markgouw	
C6	Herinrichting groen grote plantsoenen Markgouw	31	Monnickendam Markgouw	
C7	Beheerpilot zichtlijnen	35	Monnickendam Zuid dorpsrand en aangrenzende waterlopen	
C8	Aanleg natte vegetaties	35	Monnickendam Zuid dorpsrand en waterlopen binnen niveau B	
C9	Reconstructie Heesters Tongnaald en Speet	35	Monnickendam Zuid, Ringshammen	
C10	Reconstructie buurtparkjes Monnickendam Zuid	35	Monnickendam Zuid	
C11	Herinrichting groen park Spaandersbank	37	Monnickendam Zuid, Binnengouw	
C12	Reconstructie groen park Groene Hart	38	Park Groene Hart te Monnickendam	
C13	Reconstructie heesters Begraafplaats Kloosterdijk	38	Kloosterdijk	
C14	Reconstructie randbeplanting begraafplaats Kloosterstraat	38	Monnickendam Centrum	
C15	Reconstructie groen Broek in Waterland oude dorp	42	Broek in Waterland Noord, oude dorp	
C16	Reconstructie heesters Broek in Waterland uitbreidingswijk	42	Broek in Waterland Noord, uitbreidingswijk	
C17	Herstructurering straatbomen IJpendam Noord	49	IJpendam Noord	
C18	Reconstructie heesters entreegebied IJpendam	49-50	IJpendam Noord / Dorp	
C19	Reconstructie groen plein Dorpsstraat	50	IJpendam Dorp	
C20	Reconstructie groen Havenpad	53	IJpendam Dorp, omgeving Havenpad	
C22	Reconstructie groen Dorpshuis	56	Marken	
C23	Reconstructie groen Parkeerplein	56	Marken	
C24	Reconstructie randbeplanting begraafplaats	57	Marken	
C25	Herinrichting speelplaats Uitdam	58	Uitdam	
C26	Aanpak parkeerprobleem bermen	61	Zuidenwoude	
C27	Reconstructie groen Dorpshuis	61	Zuidenwoude	

4.

[illegible]

5. Gebruikte gegevens QuickScan kwaliteit wegen bij andere gemeenten

Gemeente	Bron	Percentage kwaliteitsniveau 'zeer slecht'
Edam – Volendam	Beheerplan wegen 2014 – 2018 Gemeente Edam-Volendam.	13,7 %
Barneveld	Beleidsplan Beheer en Onderhoud wegen 2011 – 2015 Barneveld.	16%
Geldermalsen	Beheerplan wegen 2015 – 2019 Gemeente Geldermalsen.	11%
Delft	Beheerplan Wegen Delft 2011 – 2014.	14%