

Visie Kwaliteitsplan Openbare Ruimte

versie 2.0



Foto uit

Opgesteld door:

Dhr. D. Buiten (projectleider)
Team Openbare Ruimte
Opdrachtgever: Lex van Hal
Versie: augustus 2016

COLOFON

Deze visie is mede tot stand gekomen door inbreng van de leden van de werkgroep. De werkgroep bestaat uit:

- | | |
|----------------------------|-------------------------------------|
| • Dhr. D. Buiten | Projectleider |
| • Dhr. J. Klooster | Intern adviseur |
| • Dhr. B. Diender | Ondersteuning |
| • Mevr. F. van der Zee | Communicatie / voorlichting |
| • Mevr. M. Derksen | Financieel adviseur |
| • Dhr. A. van Pelt | Beleid wegen / riolering |
| • Dhr. R. Kugel | Beleid wegen |
| • Dhr. R. Kalkhuis | Beleid natuur & landschap |
| • Dhr. M. van der Wetering | Beleid groen |
| • Dhr. J. Zwier | Beleid stedenbouw en RO |
| • Dhr. K. van Hasselaar | Beleid maatschappelijke welzijn |
| • Dhr. B. van Faassen | Beleid verkeer en vervoer |
| • Dhr. T. Voigt | Projectleider (Zo Buiten Zo Binnen) |
| • Dhr. A. Postma | Teamleider Openbare Ruimte (Buiten) |
| • Extern adviseur | |

Bij de verschillende interne overleggen zal het niet noodzakelijk zijn dat alle werkgroepleden aanwezig zijn. Overleg kan ad-hoc plaatsvinden. (zie verder communicatieparagraaf)

VOORWOORD

Voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte is in 2007 het Kwaliteitsplan voor de Openbare Ruimte (KOR) bestuurlijk vastgesteld. In het KOR is aangegeven aan welke kwaliteitseisen de openbare ruimte moet voldoen en is de relatie tussen kosten en kwaliteit in beeld gebracht.

Het KOR heeft de afgelopen 10 jaar als beleidsdocument gefungeerd als basis voor het beheer en onderhoud aan de openbare ruimte. Zo worden op basis van het KOR bestekken opgesteld en vinden er aanbestedingen plaats. In de gesprekken met de dorpsgemeenschappen is het KOR altijd een vast agendapunt. Op basis van het KOR kan vrij eenvoudig worden aangegeven waarom het onderhoud op een bepaald onderhoudsniveau wordt uitgevoerd.

Om de twee jaar vindt er een review plaats waarin wordt aangegeven of de afgesproken doelstellingen zijn gerealiseerd en wat de verbeterpunten zijn.

De maatschappij is echter volop in beweging en onze inwoners voelen zich meer betrokken bij het beheer en onderhoud en willen daarom ook meer zeggenschap en inspraak over het beheer en onderhoud van hun leefomgeving. Dorpskracht en bewonersinitiatieven zijn in onze gemeente niet meer weg te denken. Ook is de leeftijdsopbouw (demografische ontwikkeling) van onze inwoners sterk aan het veranderen.

Het huidige KOR geeft weinig speelruimte en wordt de laatste jaren zowel door het bestuur als door onze inwoners als een star document gezien. De kwaliteitsniveaus van het te onderhouden beheerareaal zijn vast omschreven en geven geen ruimte voor aanpassingen. Dit heeft ertoe geleid dat er bestuurlijk is afgesproken dat het huidige KOR moet worden geactualiseerd.

In het kader van het gemeentelijke project ‘Zo Buiten Zo Binnen’ zijn er afspraken gemaakt om in 2016-2017 op basis van participatie een nieuw kwaliteitsplan voor de openbare ruimte (versie 2.0) op te stellen. De opdracht van het bestuur is duidelijk: “Niet kijken met de Technische Bril” maar:

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

Tijdens twee bijeenkomsten met de raadsleden zijn afspraken gemaakt over het kader waarbinnen het opstellen van het plan moet worden uitgevoerd.

Inhoudsopgave

Inhoud		Blz.
1	Inleiding	6
2	Strategische doelen	7
2.1	Bestuurlijke afspraken	7
2.2	Bestuurlijk kader	7
2.3	‘Zo buiten Zo binnen’	7
2.4	Beleidsperiode	7
2.5	Procesdoelen	8
2.6	Risico	8
3.	Procesaanpak	8
3.1	Wettelijk kader	9
3.2	Gemeentelijk beleid	9
3.4	Stakeholders	9
3.5	De Trap	10
4.	Communicatieparagraaf	11

1 Inleiding

Alle kapitaalgoederen (voorzieningen en objecten in de openbare ruimte) leveren een bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid, bereikbaarheid, verkeersveiligheid, leefbaarheid op en rondom de infrastructuur. Dit is een grote verantwoordelijkheid, want de kwaliteit van de kapitaalgoederen bepaalt voor een belangrijk deel het functioneren en het aanzien van de openbare ruimte en de veiligheid van het gebruik hiervan.

Ook moeten alle beheeronderdelen op een onderhoudsniveau blijven dat past bij de belangen van de gebruikers (stakeholders). Zo is een gewenst effect te garanderen, afgeleid van een bepaalde kwaliteit, tegen een acceptabel kostenprijs.

Stakeholders

Een stakeholder is een belanghebbende in de leefomgeving. Denk aan inwoners, toeristen en ondernemers. Maar ook de gemeente zelf is belanghebbende. Soms zijn belanghebbenden georganiseerd in een stichting of vereniging. In dit kader herkennen wij de volgende georganiseerde stakeholders:

- NLTO
- Dorpsbelangen
- Zorginstellingen
- Platform gehandicapten
- Begrafnisverenigingen
- Ondernemersverenigingen
- Recreatieondernemers/RECRON
- Historische verenigingen
- Natuurorganisaties
- ANBO
- Scholengemeenschap
- Dorpskrachten

Op dit moment wordt er nog (te) veel met een technische ‘bril’ naar het beheer en onderhoud van de openbare ruimte gekeken. De gemeente Westerveld volgt hierbij de landelijke technische richtlijnen (CROW etc.) en die zijn op dit moment leidend voor prioritering in de uitvoering. Op deze wijze willen we desinvestering voorkomen en het behoud van het kapitaal garanderen (geen afbreuk van kwaliteit). Maatschappelijke belangen of wensen komen nog onvoldoende aan bod en/of er is te weinig budget om in te kunnen spelen op al deze wensen.

In de huidige systematiek (kwaliteitsniveaus) mist een afweging tussen enerzijds technische staat van het kapitaalgoed en anderzijds het maatschappelijk belang. Spanningsveld hierbij is de verantwoordelijkheid van de gemeente als beheerder en de kans op kapitaalvernietiging bij het (te lang) uitstellen van onderhoud.

Om te komen tot een nieuw Kwaliteitsplan voor de Openbare Ruimte, vraagt veel tijd en energie van de betrokken medewerkers en van de stakeholders maar moet uiteindelijk leiden tot een helder, uniek en vernieuwend beleidsplan met een breed draagvlak. M.a.w. we moeten meer beheren op basis van belangen.

Niet ondenkbaar is dat door deze vernieuwing er geschoven moet worden met de bestaande onderhoudsbudgetten omdat er aanpassingen en verschuivingen in het beheer en onderhoud plaats zullen vinden. In het KOR versie 2.0 zal worden aangegeven wat dit concreet inhoudt.

2. Strategische Doelen

2.1 Bestuurlijke afspraak

Met de gemeenteraad is het volgende afgesproken:

- in 2016-2017 komt er een herziening op het kwaliteitsplan voor de openbare ruimte (KOR versie 2.0);
- daar waar dit mogelijk is moet Dorpskracht worden gestimuleerd en worden ondersteund. Hierbij moet te werk worden gegaan volgens de methoden van 'Zo Buiten Zo Binnen';
- daar waar dit mogelijk is delen van de openbare ruimte herinrichten, waarbij duurzaamheid zowel bij aanleg als bij onderhoud de keuze is.

2.2 Bestuurlijk kader

Tijdens twee sessies met de gemeenteraad is een aantal kaders aangegeven waarbinnen de uitvoering van het KOR versie 2.0 moet worden uitgevoerd:

- uitvoering (vooralsnog) binnen bestaande exploitatie;
- binnen de exploitatie budgetten vrijspelen voor de stakeholders;
- deze extra investeringsruimte wordt voorgelegd aan de gemeenteraad en de financiële uitwerking wordt meegenomen in KOR versie 2.0
- kwaliteits- c.q. waardeverschillen per buurt zijn toegestaan. Immers niet overal zijn de demografische ontwikkelingen gelijk of is Dorpskracht vanzelfsprekend;
- dorpsgemeenschappen, individuele bewoners (betrokken en deskundig), toeristen en verenigingen worden betrokken op de hoogste trede van de participatieladder (zie 3.4);
- KOR versie 2 is in grote mate maatstaf voor het nieuw op te stellen beleid. Beheerwerkzaamheden en exploitatiebudgetten mogen worden overgedragen aan stakeholders;
- stakeholders binnen een bepaald gebied moeten tot overeenstemming komen over de invulling van de waarden;
- op ambtelijk niveau worden stakeholders betrokken in de gevolgen en effecten van wensen en keuzes;
- tevredenheid van stakeholders over het proces wordt 2 jaarlijks gemonitord en gerapporteerd middels een op te stellen review. In de reguliere informatiestromen binnen de BBV (Besluit Begroten en Verantwoorden) wordt jaarlijks verantwoording afgelegd;
- stakeholders: energie en betrokkenheid vasthouden van betrokkenen

2.3 Zo Buiten, Zo Binnen

Binnen onze gemeente wordt uitwerking gegeven aan het concept 'Zo Buiten, Zo Binnen'. KOR versie 2.0 is een van de twee bestuurlijke pilots die in dat kader worden opgesteld. In de tweede helft van 2016 gaat het opstellen van het KOR 2 de tweede fase in (1^e fase is bestuurlijk en intern overleg) en zal worden gezocht naar versterking, verbreding en verdieping. Een van de speerpunten daarbij is dat de stakeholders worden betrokken bij het opstellen van het KOR versie 2.0.

Door stakeholders meer te betrekken bij het beheer en onderhoud (opstellen van plannen en uitvoering) zal er een verschuiving van kwaliteit (basis, laag, hoog) naar een effect, belang of waarde (vitaal, leefbaar, economie) plaatsvinden. Op deze werkwijze, die mede door de gemeenschap wordt bepaald, kan een afweging worden gemaakt voor de mate van onderhoud, de manier van onderhoud, de wijze van inrichting en kunnen keuzes gemaakt worden ten aanzien van rollen en verantwoordelijkheden.

2.4 Beleidsperiode

KOR versie 2.0 moet worden opgesteld voor onbepaalde tijd. Na verwachting zal het KOR versie 2.0 aan het eind van 2017 bestuurlijk kunnen worden vastgesteld. Door de participatie goed toe te passen zal rekening moeten worden gehouden met een lange doorlooptijd. Vervolgens zal om de twee jaar een review worden uitgevoerd waarbij de projectgroep (incl. stakeholders) betrokken wordt. Middels de review worden de afgelopen 2 jaar geëvalueerd en kunnen verbeterpunten worden opgenomen. Het bestuur wordt hiervan op de hoogte gebracht.

2.5 Procesdoelen

De inwoners krijgen invloed op welke wijze waarop de (eventuele) vrijgespeelde budgetten besteed gaan worden (o.a. inzetten onderhoud in eigen beheer of bijv. maatschappelijke initiatieven). Dit past in de visie van “Zo Buiten Zo Binnen “ Kortom: het beleid en het beheer en onderhoud van de openbare ruimte zal in samenspraak met de stakeholders wordt bepaald en worden uitgevoerd. (meer invloed voor inwoners en ondernemers op inrichting/kwaliteit woonomgeving) en hierbij wordt getracht om budget vrij te spelen om initiatieven vanuit de stakeholders te financieren. Stakeholders kunnen daarbij, binnen de kaders van het nieuwe samen vastgestelde beleid, in grote mate zelf bepalen waar de vrijgevallen budgetten aan besteed worden.

Daarbij is het essentieel om te komen tot andere kaders waarbinnen de burgers geprikkeld worden om meer initiatieven te ontplooiën. De huidige hoeveelheid sectorale beleidsplannen lijkt belemmerend te werken.

Het valt op dat Dorpskracht in staat is om op creatieve wijze oplossingen te vinden (waarvoor bij de gemeente vaak de financiële middelen ontbreken) om ‘meer voor minder’ te realiseren. Momenteel draaien de volgende Dorpskrachtprojecten: Wapserveen, Wapse, Wittelte, Vledderveen, Zorgvlied en een aantal kleine initiatieven.

Uit de twee jaarlijkse overleggen met de dorpsgemeenschappen, Dorpskracht en het jaarlijkse overleg met de begrafenisverenigingen, blijkt dat inwoners in Westerveld willen meedenken, willen meepraten en ook willen meewerken aan het verbeteren van de kwaliteit aan de openbare ruimte.

Door een goed fundament te realiseren bij het opstellen van het KOR versie 2.0 (door inspraak en verantwoording voor alle stakeholders) zal een breed en goed gedragen kwaliteitsplan voor de openbare ruimte worden gerealiseerd.

2.6 Risico

Bij het gekozen proces moet rekening worden gehouden dat de doorlooptijd (start project en besluitvorming KOR versie 2.0) langer zal zijn dan ‘traditionele beleidsstukken’ Zorgvuldigheid staat voorop. Daarnaast moet rekening gehouden worden met andere risico's zoals:

- verschillende belangen van stakeholders. Indien er geen consensus wordt bereikt dan zal er een keuze aan de gemeenteraad worden voorgelegd;
- er onvoldoende medewerking/belangstelling vanuit de stakeholders/inwoners zal plaatsvinden. In dat geval zal de gemeenteraad worden voorgesteld om een ‘traditioneel’ Kwaliteitsplan te gaan opstellen, gebaseerd op basis van kwaliteitsniveaus;
- de technische kant blijft een invalshoek die aandacht blijft vragen.

3. Procesaanpak

De afwegingen van keuzes voor beheer en inrichting in de leefomgeving worden in dit proces complexer. Naast het feit dat de stakeholder uiteindelijk mee bepaalt welk type maatregel binnen welke intensiteit wordt uitgevoerd, om een bepaalde waarde te bereiken, speelt ook het principe van afstoten van areaal een rol. Daarnaast zijn het proces en de communicatie rondom het proces niet in

beton gegoten. Er is te allen tijde ruimte om in te spelen op trends en ontwikkelingen zoals ook wordt omschreven in de methodiek van ‘Zo Buiten Zo Binnen’

Het KOR versie 2.0 bevat de gehele (openbare) leefomgeving met betrekking tot beheer onderhoud en inrichting waaronder:

- Wegbeheerprogramma;
- Berm- en slootbeheer;
- Bestemmingsplan
- Openbare verlichting;
- Begraafplaatsenplan;
- GVVP;
- Landschapsontwikkelingsplan
- Visie op de groenstructuur
- Bestendig beheer Flora en Fauna;
- Beheerplan duurzaam Westerveld
- Nota lokale economie;
- Dorpskracht,
- Et cetera;

3.1 Wettelijk kader

Bij het beheren van de openbare ruimte speelt wet- en regelgeving een belangrijke rol. Deze wet- en regelgeving geeft niet alleen een richting of wettelijke plicht aan voor de mate van kwaliteit van de inrichting en/of van de instandhouding, maar geeft ook aan op welke wijze de uitvoering van de inrichting of het beheer en onderhoud moet plaatsvinden. Onze inwoners mogen vertrouwen op een veilige, begaanbare openbare ruimte en een beperkt risico. Wetten waar we rekening mee dienen te houden zijn:

- Burgerlijk wetboek;
- Wegenwet;
- Waterwet;
- Boswet;
- Flora en Faunawet;

3.2 Gemeentelijk beleid

- Gemeentelijk Verkeer en Vervoerplan (GVVP), gebaseerd op landelijk Startprogramma Duurzaam Veilig Verkeer;
- Licht & Duisternisplan;
- Notitie inzet Dorpskracht ‘Meer voor minder’;
- Beleidsplan Flora & Fauna;
- Capaciteitsberekening begraafplaatsen;
- Landschapsontwikkelingsplan (LOP);
- Bomenbeleidsplan;
- Beleid- en beheerplan Brinken;
- Groenstructuurplan;
- Wegenbeheerplan;

3.3 Stakeholders

De verhouding tussen gemeente en inwoners (stakeholders) verandert. In het Collegeprogramma 2014 – 2018 ‘Samen waarmaken’ is aangegeven, deze nieuwe verhouding door te trekken naar de bestaande taken van de gemeente. Dit houdt in dat de taken zowel qua vorm, inhoud als uitvoering wijzigen. Dit heeft invloed op de bestaande rollen van raad, college en afdelingen, maar ook die van stakeholders.

De nieuwe omgevingswet geeft ruimte voor het uitbreiden van de rol van stakeholders. Écht samen betekent werken op de bovenste trede van de participatieladder. Binnen ‘Zo Buiten Zo Binnen’ gaat het om meebeslissen, meedoen en meefinancieren. Dit vraagt om een palet aan spelregels die na vaststelling van de startnotitie samen met stakeholders worden uitgewerkt. Op basis van de participatieladder kiezen wij voor het betrekken van stakeholders conform de bovenste trede. Om dit goed te regelen, in het proces te borgen en vast te leggen zijn er spelregels nodig.

3.4 De Trap



De bovenste trede: coproduceren

Stakeholders nemen deel aan de planvorming. Met deskundigen en ambtenaren werken ze beleidsvoorstellen uit. Deelnemers investeren veel tijd en ook hierbij is de verantwoordelijkheid groot. Ook voor de politiek is de verantwoordelijkheid groot om het resultaat zwaar te laten meewegen in de besluitvorming. Terugkoppeling van resultaten naar burgers is belangrijk.

De derde trede: Adviseren

Ook hierbij stelt het politiek bestuur de politieke agenda samen. Deelnemers krijgen informatie, overleggen en komen dan tot een advies. Voor burgers is dit meer tijdsinvestering dan bij raadpleging en ze hebben een duidelijke verantwoordelijkheid: ze zijn aanspreekbaar op hun advies. Het bestuur moet argumentatie bieden als ze adviezen naast zich neer leggen.

De tweede trede: Raadplegen

Het politiek bestuur bepaalt in hoge mate zelf de politieke agenda voor de besluitvorming. De gemeente vraagt inwoners om hun mening, opvattingen over of visie op bepaalde beleidsonderwerpen. De burgerrol is die van informant, met lichte verantwoordelijkheid. Het bestuur heeft niet de verplichting om de resultaten te gebruiken.

De eerste trede: Informeren

Het politiek bestuur bepaalt de agenda voor besluitvorming en houdt betrokkenen op de hoogte. Betrokkenen hebben geen inbreng.

De spelregels die gehanteerd worden om de bovenste trede te bereiken worden samen met de stakeholders bepaald. Zij kunnen het beste aangeven hoe zij benaderd willen worden en hoe zijn samen met de gemeente tot een Strategisch Beleidsplan willen komen, waarin hun belangen zoveel mogelijk behartigd worden.

4. Communicatieparagraaf

Voor het opstellen van het KOR versie 2.0 wordt een brede werkgroep in het leven geroepen met vertegenwoordigers van inwoners, ondernemers et cetera (zie Stakeholders in de Inleiding) en gemeentelijke medewerkers. Zowel voor het opstellen van het KOR versie 2.0 als het opstellen van een communicatieplan, gaat het om een coproductie. Maar vóórdat de werkgroep met elkaar kan afstemmen:

- wat de communicatiedoelen zijn bij het opstellen van het KOR versie 2.0;
- wat in het KOR versie 2.0 vastgelegd kan worden ten aanzien van de in- en externe communicatie;
- welke communicatiemiddelen ingezet worden (en door wie), is

Stap 1: stakeholders vinden die in de werkgroep willen plaatsnemen.

De ‘acties’ hiervoor op korte termijn:

- uitnodigingsbrief naar organisaties voor een algemene informatiebijeenkomst;
- algemene oproep in lokale bladen voor een algemene informatiebijeenkomst;
- algemene informatiebijeenkomst over het proces en wat de rol van die werkgroepleden is.

Belangstellenden kunnen daarna besluiten of het stakeholderschap/werkgroeplidmaatschap iets is. (met andere woorden: de informatiebijeenkomst bezoeken is vrijblijvend)

Stap 2: met alle werkgroepleden bespreken wat men nodig heeft (welke middelen) om het werkgroeplidmaatschap goed te kunnen vervullen.

Belangrijk is, dat alle werkgroepleden over voldoende informatie en kennis kunnen beschikken tijdens het coproduceren van het KOR versie 2.0. Vraag aan de werkgroepleden is in eerste instantie dan ook:

- welke info is nodig en op welke wijze kan dit verzameld worden? Excursies? Bijeenkomsten per dorp? Enquête (digitaal, op papier, telefonisch o.i.d.)?
- hoe komt de informatie en kennis bij de werkgroep en hoe komt de info van de stakeholders bij ‘de achterban’? Heeft men zelf een nieuwsbrief of website? Hebben de stakeholders dan bijvoorbeeld alleen een basistekst nodig?

Et cetera. Samen wordt besproken en bepaald, wat de communicatiedoelen en –middelen zijn, wie verantwoordelijk is voor wel onderdeel, wie betaalt wat én wat de planning is.

Intern

Daarnaast is de gemeentelijk projectleider verantwoordelijk voor:

- het op de juiste wijze betrekken en informeren van het gemeentebestuur (college en raad);
- het delen van de ervaringen binnen deze pilot (Zo Buiten Zo Binnen) binnen de gemeentelijke organisatie.
- Leden van de werkgroep informeren/delen vervolgens de bevindingen met hun teamgenoten.

De exacte invulling van de intern werkgroep en de wijze waarop deze zal functioneren is mede afhankelijk van de externe uitkomsten. In een later stadium zal hier invulling aan worden gegeven. Vooralsnog zal bij de start van het project gebruik worden gemaakt van de in de colofon aangegeven vertegenwoordigers

Planning

Nadat de gemeenteraad heeft ingestemd met deze visie zal stap 1 en stap 2 zoals aangegeven in dit hoofdstuk worden doorlopen. Eens in de drie maand zal er een terugkoppeling over de voortgang van het project in de raadscommissie Fysiek Domein (januari-april-juli-oktober) worden ingeplant. Het KOR versie 2.0 zal in december 2017 ter besluitvorming worden aangeboden aan de gemeenteraad.