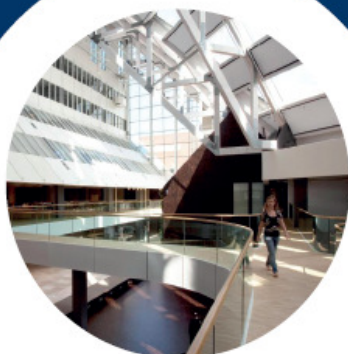


RAPPORT REKENKAMER LELYSTAD

OPENBARE RUIMTE, EIGEN BEHEER?

De theorie en praktijk van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in Lelystad en het belang van de bijdrage van inwoners daarbij



rekenkamer Lelystad 

Colofon

Rekenkamer Lelystad

Leden

Robert Douma, voorzitter
Ing Yoe Tan, lid
Iris Koopmans, lid

Dit onderzoek is uitgevoerd door Regioplan

Ad Schreijenberg
Roland Oude Ophuis
Piet Renooy

De hoofdnota is geschreven door

Patricia Nieuwenhuis, secretaris rekenkamer Lelystad

Contactgegevens

Rekenkamer Lelystad
Postbus 91
8200 AB LELYSTAD
Telefoon 0320-278397
www.lelystad.nl/rekenkamer

Bezoekadres

Stadhuis Lelystad
Stadhuisplein 2
8232 ZX LELYSTAD

Datum

6 november 2014

Inhoudsopgave

Deel 1: Hoofdnota

1	Inleiding	1
2	Leeswijzer	3
3	Samenvatting bevindingen	4
3.1	De gemeente heeft een zorgplicht voor onderhoud en beheer.	4
3.2	Onderhoudsambitie Lelystad 'basis' in de wijken en Stadshart 'extra'.	4
3.3	De herijking van de meerjarenraming kwaliteitsstructuurplan (KSP) 2011.	6
3.4	Middelen voor onderhoud mogelijk verder onder druk.	7
3.5	Doelen en realisatie van de doelen.	7
3.6	De technische kwaliteit van de openbare ruimte.	9
3.7	Verklaringen verschillen technische kwaliteit tussen woonwijken.	9
3.8	Meldingenregistratie	10
3.9	Belevingswaarde openbare ruimte.	11
3.10	Hoe handelt de Lelystadse raad.	11
3.11	Onderzoeken op het gebied van bewonersparticipatie.	13
3.12	Hoe zien Lelystadse bewoners hun rol?	17
3.13	Bewonersparticipatie in de Lelystadse praktijk.	18
3.14	Projecten en bewonersinitiatieven in Lelystad.	18
3.15	Succes- en faalfactoren participatieprojecten in Lelystad	19
3.16	Invloed van gedrag inwoners op een schone, hele en veilige buurt.	19
3.17	Vergelijking met andere gemeenten.	20
4	Analyse	21
4.1	De kwaliteit van het beheer en het onderhoud in Lelystad.	21
4.2	Belevingswaarde.	21
4.3	Technische waarde.	22
4.4	Vergelijking technische waarde met belevingswaarde.	23
4.5	De rol van inwoners bij beheer en onderhoud.	24
4.6	Wijken met verloederingsproblemen.	25
4.7	Lokale en landelijke financiële trends.	26
4.8	Rol van de raad.	27
4.9	Informatievoorziening raad.	27
4.10	Actualiteit vigerend lokaal beleid.	28
5	Conclusies	29
5.1	Algemene indruk	29
5.2	Hoofdconclusie	29
5.3	Subconclusies	30
6	Aanbevelingen	32
7	Bestuurlijke reactie	35
8	Nawoord van de Rekenkamer	39
9	Bijlagen	43
	Bijlage: Vergelijking tussen gemeenten.	45
	Bijlage: Lelystadsgetallen 2013	49

Deel 1

Hoofdrapport



1 Inleiding

Voor u liggen twee rapporten over het rekenkameronderzoek naar het beheer en onderhoud van de openbare ruimte: deze bestuurlijke nota van de rekenkamer Lelystad en een nota van bevindingen van Regioplan. De nota van bevindingen beschrijft de bevindingen uit het onderzoek naar het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in de gemeente Lelystad. De belangrijkste bevindingen, de analyse, conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek zijn opgenomen in deze hoofdnota.

Waarom dit rekenkameronderzoek naar beheer en onderhoud van de openbare ruimte?

Onderhoud en beheer van de openbare ruimte zijn belangrijke kerntaken van gemeenten. Het maatschappelijk belang van onderhoud en beheer is groot. Inwoners van Lelystad hebben direct profijt van een leefomgeving die schoon, heel en veilig is. Zij ondervinden vaak direct nadeel wanneer dit niet het geval is. Daarbij komt dat de gemeente Lelystad vanwege de ruimtelijke opzet veel openbare ruimte heeft. De oppervlakten wegen en groen zijn in Lelystad ruim twee keer zo groot als in andere gemeenten van circa 80.000 inwoners.

Het financiële belang van beheer en onderhoud van de openbare ruimte is groot. In 2012 heeft de gemeente Lelystad € 25 miljoen (*ex overhead en bedrijfsvoeringkosten*) uitgegeven aan onderhoud en beheer van de openbare ruimte. In 2013 is een bedrag van € 26 miljoen geraamd (*ex overhead en bedrijfsvoeringkosten*). Dat is in 2013 omstreeks 12% van de totale begroting¹ van de gemeente Lelystad.

Het onderhoud en beheer van openbare ruimte heeft bovendien de belangstelling van de lokale politiek. Daar waar raadsfracties tijdens de algemene beschouwingen van 2012 nog blij gaven van zorgen over verloedering van de wijken, willen de meeste raadsfracties getuige de algemene beschouwingen van 2013 vooral bezuinigen op onderhoud en beheer.

Deze ontwikkelingen zijn voor de rekenkamer Lelystad aanleiding geweest een onderzoek uit te voeren naar de doeltreffendheid van het onderhoud en beheer van de openbare ruimte. Het onderzoek is in het laatste kwartaal van 2013 uitgevoerd.

Wat is het doel van het onderzoek?

Het door de rekenkamer geformuleerde doel van het onderzoek is *inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid van het onderhoud en beheer van de openbare ruimte, gerelateerd aan de beleving van de inwoners van de gemeente Lelystad*. Vanuit deze doelstelling zijn een hoofdvraag en deelvragen geformuleerd. De hoofdvraag luidt:

Hoe doeltreffend is de gemeente Lelystad in het onderhoud en beheer van de openbare ruimte per wijk en hoe wordt dat door de inwoners van de gemeente Lelystad beleefd?

Het onderzoek moet dus twee aspecten inzichtelijk maken om deze uiteindelijk in hun onderlinge samenhang te kunnen beoordelen:

- doeltreffendheid van het beleid rondom onderhoud en beheer van de openbare ruimte (worden de beoogde effecten gehaald?);
- beleving van burgers (hoe ervaren inwoners van de gemeente het onderhoud en beheer van de openbare ruimte en hoe verhoudt dat zich tot het gevoerde beleid?).

Het onderzoek beslaat de periode van de start van de bestuursperiode van het vorige college (2010) tot begin 2014.

¹ De totale begroting van de gemeente Lelystad is in 2013 € 225 miljoen (bron: navraag via mail bij de directiesecretaris van de gemeente Lelystad d.d. 28 februari 2013).

Hoe hebben we het onderzoek aangepakt?

Het onderzoek bestaat uit twee fasen. In de eerste fase zijn de beleidskaders in kaart gebracht. In de tweede fase is de praktijk in Lelystad onderzocht.

De onderzoekers hebben in de eerste fase een documentenstudie verricht. Ze hebben daarbij onder andere gebruik gemaakt van relevante kwantitatieve gegevens van Onderzoek en Statistiek Lelystad (O&S) en van de meldingenregistratie van de gemeente Lelystad. Aan de hand van gemeentelijke en landelijke beleidsstukken, wet- en regelgeving en (waar mogelijk) werkprocessen hebben zij de beleidskaders, -doelen (ambities) en de -uitvoering in kaart gebracht. Om landelijke ontwikkelingen te schetsen op het gebied van onderhoud en beheer van de openbare ruimte hebben zij gekeken naar relevante ontwikkelingen en ervaringen in vijf, qua inwonertal en ruimtelijke opzet, vergelijkbare gemeenten Nieuwegein, Zoetermeer, Hoorn, Emmen en Gouda. Deze gemeenten zijn net als Lelystad middelgroot (Nieuwegein, Gouda en Hoorn) of groot (Emmen en Zoetermeer) en kennen een groot aantal woonerfwijken uit de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw. De onderzoekers hebben telefonische interviews afgenomen met beleidsmedewerkers van deze gemeenten. Ook zijn voorbeelden van inwonersparticipatie uit ander (landelijk) onderzoek in dit onderzoek samengevat.

In de tweede fase van het onderzoek is de praktijk in Lelystad onderzocht. Om meer achtergrondinformatie te verzamelen over de beleidskaders, -doelen en -uitvoering van het onderhoud en het beheer, hebben zij interviews gehouden met vertegenwoordigers van de gemeente en van stakeholders (zoals bijvoorbeeld woonstichting Centrada, die bijna alle sociale huurwoningen van Lelystad in bezit heeft). In zes geselecteerde wijken – Boswijk, Lelystad Haven, Landstrekenwijk, Schouw & Gondel, Waterwijk en Zuiderzeewijk - heeft Regioplan een schouw uitgevoerd. De bedoeling van deze schouw was het objectief toetsen van de kwaliteit van de openbare ruimte. De onderzoekers gingen na in hoeverre de situatie op straat overeen komt met de door de gemeente gestelde doelen.

Om de beleving van burgers bij het onderhoud en beheer beter in beeld te brengen, zijn in de zes geselecteerde wijken op straat bewoners en bezoekers ondervraagd. De resultaten geven een indicatie van hoe de inwoners van die wijken denken over het beheer en onderhoud van de wijken en van Lelystad in het algemeen. Ook is nagevraagd hoe bewoners betrokken willen worden bij het onderhoud en beheer. Tot slot zijn Lelystadse inwoners via Twitter en de website van de gemeente uitgenodigd hun ervaringen met het onderhoud en beheer te delen. De uitkomsten van het straatonderzoek zijn verder uitgediept in een groepsgesprek met enkele belangstellende inwoners.

De rekenkamer heeft bij het onderzoek onder de inwoners gekozen voor een 'bottom up'-aanpak. Dat is een manier van onderzoeken, waarbij de meningen en ervaringen van inwoners nadrukkelijk een plaats krijgen. De achterliggende gedachte is dat tevredenheid van de inwoners één van de indicatoren is voor effectiviteit. Deze aanpak is een vorm van kwalitatief onderzoek. Bij kwalitatief onderzoek is het de bedoeling een beeld te schetsen van de wensen, ervaringen, meningen of behoeften van de inwoners, zonder algemene uitspraken te doen. De gekozen methodiek betekent ook dat de algemene geldigheid² van de antwoorden niet altijd aan de orde is. Wel zijn aan de hand van het totale rekenkameronderzoek rode draden af te leiden, waarbij aannemelijk kan worden gemaakt dat deze ook breed in Lelystad van toepassing zijn.

² Oftewel: toepasbaar op het brede beheer en onderhoud in Lelystad.

2 Leeswijzer

Rapporten van de rekenkamer Lelystad bestaan uit twee delen:

1. het hoofdrapport van de rekenkamer, en
2. de nota van bevindingen (het onderzoeksrapport van de externe onderzoekers).

In deel 1 kunt u de hoofdlijnen van het onderzoek, de conclusies en de aanbevelingen lezen. Deze nota is in principe voldoende om een goede indruk van het onderzoek te krijgen.

In deel 2 staat de uitgebreide beschrijving van alle bevindingen uit het onderzoek. Daar kunt u alle details uit het onderzoek vinden.

Deel 2 kunt u downloaden van de website van de rekenkamer Lelystad (www.lelystad.nl/rekenkamer).

In dit hoofdrapport geven we eerst een inleiding op het onderwerp (hoofdstuk 1). Hierin staat achtergrondinformatie over het onderzoek naar beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Daarna wordt een samenvatting weergegeven van de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek (hoofdstuk 3).

In hoofdstuk 4 staat de analyse van het onderzoek en in hoofdstuk 5 geven wij onze algemene indruk, de hoofdconclusie en de (sub)conclusies weer. In hoofdstuk 6 komen vervolgens de aanbevelingen van de rekenkamer aan de orde. In hoofdstuk 7 is de bestuurlijke reactie van het college in zijn geheel weergegeven en hoofdstuk 8 is het nawoord van de rekenkamer te vinden.

3 Samenvatting bevindingen

3.1 De gemeente heeft een zorgplicht voor onderhoud en beheer.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het onderhoud en beheer van wegen, straten en pleinen, het openbaar groen, straatmeubilair³, het schoonhouden van de openbare ruimte en gladheidbestrijding. De gemeente Lelystad heeft als eigenaar / beheerder een zorgplicht voor het handhaven en bevorderen van de veiligheid in de openbare ruimte. Bij gebrekkig onderhoud kan de gemeente aansprakelijk worden gesteld⁴. In sommige gevallen is de gemeente risicoaansprakelijk, bijvoorbeeld als wegbeheerder⁵ en als eigenaar van speelterreinen⁶.

De algemeen geldende wettelijke kaders zijn vastgelegd in het Nieuw Burgerlijk Wetboek. Op onderdelen is er ook wet- en regelgeving, zoals bijvoorbeeld de wegenwet en de wegenverkeerswet, Flora en Faunawet⁷ of de Wet milieubeheer⁸. Daarnaast heeft de gemeente te maken met specifieke wet- en regelgeving van onder andere Europa, Provincie en Waterschap.

Gemeenten bepalen zelf wanneer onderhoud van de openbare ruimte noodzakelijk is. Het CROW⁹ heeft een meet- en waarderingssysteem ontwikkeld voor het beheer van de openbare ruimte. De richtlijnen bestaan uit vijf kwaliteitsniveaus die variëren van zeer hoog (A+) tot zeer laag (D).

De Lelystadse financiële verordening verplicht het college:

- tenminste eens in de vier jaar een nota meerjarenraming openbare ruimte aan te bieden aan de raad¹⁰,
- in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen van de begroting en de jaarstukken verslag te doen van de voortgang van het geplande onderhoud en eventueel achterstallig onderhoud.

3.2 Onderhoudsambitie Lelystad 'basis' in de wijken en Stadshart 'extra'.

Het huidige beleid voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte staat in het Lelystadse kwaliteitsstructuurplan (KSP) uit 2002. Bij de vaststelling van het KSP in 2002 koos de gemeenteraad voor het zogenaamde 'doelscenario'. Echter, de gemeente kon de hoge ambities uit dit scenario op het gebied van inrichting van de openbare ruimte niet waar maken. Daarom koos de raad in 2005 voor het 'basisscenario'. Dat scenario is nog steeds het uitgangspunt voor het huidige beleid. De gemeente hanteert voor het bepalen en meten van de kwaliteit een eigen systematiek. Deze heeft aspecten in zich van zowel inrichting als (in mindere mate) van onderhoud. De Lelystadse maatlaten voor de kwaliteit van de openbare ruimte zijn (van laag naar hoog) te laag, basis, extra en exclusief¹¹. In het Stadshart en de woonwijken zijn de ambities uit het KSP:

³ Zoals verkeersborden, banken, openbare verlichting, speeltoestellen etc.

⁴ Artikel 6:162 BW.

⁵ De verantwoordelijkheden van de gemeente als wegbeheerder zijn het meest specifiek uitgewerkt en vastgelegd in de Wegenwet en de Wegenverkeerswet.

⁶ In het Attractiebesluit (Warenwetbesluit Attractie- en speeltoestellen) worden eisen gesteld aan de veiligheid van speeltoestellen.

⁷ Bij het voorbereiden en uitvoeren van projecten in de openbare ruimte.

⁸ V.w.b. rioleringen.

⁹ Een landelijk kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte.

¹⁰ Deze nota is onder meer het kader voor onderhoudsniveau en onderhoudswerkzaamheden in de openbare ruimte.

¹¹ De Lelystadse systematiek vergeleken met de CROW-normen: 'Exclusief' is A+, 'Extra' is A, 'Basis' is B en 'Te laag' is C en D.

Matrix: ambitieniveau KSP op deelgebieden en kwaliteitsaspecten

Hoofdthema's	kwaliteitsaspecten	Stadshart (centrum)	Wonen (woonwijken)	Maatlat (referentie-beelden)
Technische waarde	Technische staat	exclusief	basis	ja
	Onderhoudbaarheid	extra	extra	
	Technische veiligheid	exclusief	extra	
Belevingswaarde	Beeldkwaliteit	extra	basis	
	Betrokkenheid	extra	extra	
	Sociale veiligheid	extra	basis	ja
	Netheid	exclusief	basis	ja

Naar de normen van het CROW hanteert Lelystad een onderhoudsniveau A in het Stadshart en de centra. In de wijken gaat de gemeente uit van onderhoudsniveau B. De hoeveelheid werk die nodig is voor krijgen en / of handhaven van dat kwaliteitsniveau verschilt in de praktijk per wijk.

In het Beleidsplan Openbare Ruimte (BOR) zijn de concrete kwaliteitseisen voor de openbare ruimte in Lelystad verder uitgewerkt. Het BOR is onderdeel van het KSP. Het beleid voor onderdelen van de openbare ruimte staat in diverse elementplannen zoals een groenstructuurplan (1997), een waterplan (2002), een bermbeheerplan (2003), bomenbeheerplan (2010), een beleidsplan gladheidsbestrijding (2013) en speelruimtebeleid (2013).

De gemeente Lelystad laat het onderhoud en beheer uitvoeren aan de hand van een frequentiebestek. In het bestek staat per onderdeel van de openbare ruimte hoe vaak onderhoud en beheer nodig is. De gemeente Lelystad besteedt het grootste deel van het uitvoerend werk in de openbare ruimte uit aan aannemers. Daarnaast voeren eigen medewerkers ook werkzaamheden uit, zoals bijvoorbeeld de opvolging van klachten en meldingen. Wijkserviceteams houden de wijk schoon, houden toezicht in de wijk en zijn het eerste aanspreekpunt voor inwoners. In Lelystad wordt de uitvoering gecontroleerd met een jaarlijkse schouw, uitgevoerd door een externe controleur. Op enkele specifieke onderdelen van de openbare ruimte (bijvoorbeeld asfalt, bomen, speelvoorzieningen) vindt geen jaarlijkse schouw plaats.

De gemeente Lelystad besteedt in de praktijk steeds meer werkzaamheden uit. In theorie kan het gehele onderhoud en beheer worden uitbesteed. In de praktijk is dit echter niet verstandig, omdat dit inefficiënties in de hand werkt. De gemeente heeft bovendien ook bij uitbesteden expertise nodig om de uitvoering door externen te kunnen controleren.

In dit rekenkameronderzoek is Lelystad vergeleken met vijf andere gemeenten¹². Deze vergelijking wijst uit dat de nagestreefde beeldkwaliteit verschilt per gemeente. Ook de uitvoering van beheer- en onderhoud verschilt. De geïnterviewde gemeenten werken alle met een referentiebeeld. Dat beeld wordt vertaald in een bestek, waarmee gemeenten sturen op het onderhoud. Er zijn geen best practices aan te wijzen.

¹² Zie ook de bijlagen voor een overzicht.

3.3 De herijking van de meerjarenraming kwaliteitsstructuurplan (KSP) 2011.

De meerjarenraming KSP is de financiële vertaling van het KSP voor de komende 30 jaar. Herijking van de meerjarenraming moet elke vijf jaar plaatsvinden. Uit de meerjarenramingen blijken structurele tekorten en toenemende bezuinigingen op onderdelen van het onderhoud¹³. De begroting blijkt onvoldoende te zijn aangepast op de reële prijsontwikkeling en de areaaluitbreiding. De meest recente herijking van de meerjarenraming KSP heeft in 2011 plaatsgevonden¹⁴. Daaruit bleek dat de openbare ruimte in bijna heel Lelystad op het gewenste kwaliteitsniveau is. Uitzondering is het Stadshart. Echter, de kwaliteitsambities staan bij ongewijzigde omstandigheden op de lange termijn onder druk:

De gemeente Lelystad heeft en reserveert onvoldoende middelen om de openbare ruimte op lange termijn op een B-kwaliteit in stand te houden (...) De komende jaren zijn ook bij de keuze van B-kwaliteit de voorzieningen nog positief. In het begin van de jaren '20 begint een piek in het groot onderhoud van riolering, verhardingen en kunstwerken, waardoor de voorzieningen negatief worden (Bron: herijking van de meerjarenraming KSP 2011 pagina 23).

Verder is vastgesteld dat:

- Informatie onvoldoende toegankelijk en inzichtelijk is: er is geen integrale basisregistratie en een koppeling met kaarten.
- De abstracte kwaliteitsambities uit het KSP onvoldoende zijn geoperationaliseerd naar een meer praktisch uitvoeringsniveau.
- Moderne contractvormen kunnen leiden tot besparingen.
- De projectbeheersing onvoldoende is en sturing op kwaliteit en middelen ontbreekt door een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen afdelingen BOR en ingenieursbureau.
- Het toezicht mogelijk op een laag kwaliteitsniveau is.
- Er geen terugkoppeling in het beheerproces is van de resultaten van de technische schouw. Dit gebeurt wel voor de bewonersschouw.

Het college wilde de verbeterpunten verder uitwerken in de kadernota 2013¹⁵. De raad kreeg echter op 17 februari 2013 een brief waarin staat dat het college in de kadernota 2013 nog niet terug kan komen op de realisatie van de verbeterpunten. Wanneer de raad wel een terugkoppeling zou krijgen staat niet in de brief.

De ambtelijke organisatie heeft naar aanleiding van de geformuleerde verbeterpunten maatregelen getroffen o.a. op het gebied van het terugdringen van het tekort, integraal werken en procesbeheersing. In hoeverre de organisatie tegemoet is gekomen aan de aanbevelingen uit de herijking, is niet precies duidelijk. Inmiddels staan alle grootonderhoudswerken in één werkplan en meerjarenprogramma: het Integraal Groot Onderhoudsplan Openbare ruimte (I-GOR). Met ingang van 2013 stelt de raad jaarlijks omstreeks de zomerperiode een geactualiseerd I-GOR vast. Het integrale karakter van het I-GOR kan verder vergroot. Het in 2011 geconstateerde structurele tekort op groot onderhoud van toen € 2,1 miljoen is verminderd met ruim € 8 ton. Echter, verdergaan de maatregelen zijn nodig om het tekort verder terug te dringen¹⁶.

¹³ Zoals de versobering van het groenonderhoud.

¹⁴ Opgesteld als een onderzoeks- en adviesrapport door Oranjewoud en PLANterra. De herijking 2011 is op 20 december 2011 door de raad vastgesteld (besluit B11 – 18293)

¹⁵ Raadsverslag 20 december 2011.

¹⁶ Bron: Provinciaal verslag ICL 2014 en gesprek technische reactie d.d. 29 april 2014.

3.4 Middelen voor onderhoud mogelijk verder onder druk.

Vanuit landelijk perspectief heeft het COELO¹⁷ gewaarschuwd voor de problemen met de afnemende begrotingsruimte voor investeringen in de 'harde sector'. Er is een risico dat te decentraliseren taken in het sociaal domein tot verdringing zullen leiden van taken die traditioneel tot het gemeentelijke pakket behoren, zoals het beheer en onderhoud van de openbare ruimte¹⁸. Het COELO verwacht dat gemeenten vanaf 2017 moeten snijden in hun voorzieningen. Omdat gemeenten een sluitende begroting moeten maken, zijn volgens het COELO forse ingrepen onvermijdelijk. Naast snijden in gemeentelijke voorzieningen, gaan lokale overheden misschien minder investeren. Het wordt echter lastig een keuze te maken waarop te bezuinigen, omdat burgers niet alle bezuinigingen zullen accepteren. Burgers accepteren bezuinigingen in het fysieke domein sneller dan in het sociale domein, maar in het fysieke domein gaat minder geld om dan in het sociale domein. In Lelystad zijn de geïnterviewde inwoners niet eenduidig over de verwachtingen van bezuinigingen.

Versobering onderhoud van de openbare ruimte door bezuinigingen is:

Onderdeel	Resultaat
Logisch	40%
Neutraal	13%
Niet logisch	46%

Bron: straatinterviews

3.5 Doelen en realisatie van de doelen.

Het college heeft in het kader van het coalitieprogramma 2010 – 2014 diverse uitgangspunten geformuleerd voor de openbare ruimte, waaronder¹⁹:

- het basisscenario uit het KSP is de onderhoudsnorm;
- de gemeente heeft een voorbeeldfunctie als het gaat om schoon, heel en netheid van de openbare ruimte;
- de wijkserviceteams gaan kleine en iets grotere ongemakken in de wijk eenvoudig en snel verhelpen, zonder dat daarvoor eerst bij andere afdelingen in de gemeente budget moet worden vrijgemaakt.
- op tijd de groenvoorzieningen maaien, zwerfvuil en hondenpoep te lijf gaan en wat stuk is repareren;
- een adequate opvolging van klachten wordt gegarandeerd.

¹⁷ Het centrum voor onderzoek en economie van de lagere overheden verricht onderzoek naar economische en financiële aspecten van decentrale overheden.

¹⁸ Gemeenten in perspectief, Coelo, september 2013. Inwoners accepteren bijvoorbeeld wel bezuinigingen op uren dat de straatverlichting brandt (94%), onderhoud van speelruimten (60%) of het onderhoud van wegen (ongeveer 40%). Maar het snijden in voorzieningen als de thuis- en jeugdzorg gaat veel burgers te ver. Maar in het sociale domein gaat veel meer geld om dan in het fysieke domein; vanaf 2015 naar verwachting een derde van de gemeentelijke begroting

¹⁹ Het college zet in het coalitieprogramma 2014 - 2018 in op vitale woonwijken met kwalitatief goede woningen en een prettige leefomgeving.

- Oude wijken worden gerevitaliseerd op basis van de aanpak stedelijke vernieuwing op uitnodiging.
- Belemmeringen voor projecten die de sociale cohesie bevorderen worden weggenomen.
- Bij aanpassingen in bestaande wijken is de verhouding sociaal – markt afhankelijk van de vraag.
- Inwoners worden actief betrokken bij het beheer van de eigen buurt. Hiervoor wordt op kleine schaal ruimte geboden om te experimenteren met inrichting, beheer en onderhoud van de openbare ruimte, inclusief de zeggenschap.
- Bestaande wijken worden vitaler, we hebben de intentie om onze voorzieningen in stand te houden en het stadshart compacter in te richten. Bezoekers aan het stadshart ondervinden meer beleving.

Het handhaven van een onderhoudsniveau 'basis', de voorbeeldfunctie van de gemeente, de opvolging van klachten, de rol van de wijkserviceteams en de handelwijze bij groen, zwerfvuil, hondenpoep en herstel worden hier niet meer genoemd.

In de programmabegrotingen van 2011, 2012, 2013 en 2014 staan algemene ambities en maatregelen voor het onderhoud en beheer van de openbare ruimte. Deze worden door de jaren heen naar beneden bijgesteld. De gemeente streeft nog steeds naar basiskwaliteit van de openbare ruimte. In 2012 en 2013 wordt gewezen op de noodzaak van bezuinigingen op het beheer van de openbare ruimte.

Verskil beoogde maatschappelijke effecten wijkontwikkeling en -beheer programmabegrotingen periode 2011-2014

Programmabegroting	Beoogde effecten voor 2014		
	2011	2012, 2013 en 2014	
Score algemene evaluatie van de 'buurt' (bestaande en nieuwe wijken)	7,9 (7,8 en 8,3)	7,8 (7,7 en 8,3)	
Leefbaarheidscore	7,3	7,2	
Betrokkenheid bewoners in de buurt	50%	39% ²⁰	
Verloederingscore	3,9	4,5	
Tevredenheid gemeentelijke dienstverlening in de wijk	75%	63%	

Bron: programmabegrotingen periode 2011-2014, bewerking Regioplan

In de programmabegroting van 2011 werd nog aangegeven dat 85% van het woongebied ten minste moet voldoen aan de basiskwaliteit. Dit beoogde effect komt in andere programmabegrotingen niet meer terug. Bij nader inzien bleek deze indicator in de praktijk niet eenduidig te meten.

Enkele beoogde effecten uit de programmabegroting lijken in 2013 te zijn gerealiseerd. Echter, drie van de vijf te meten indicatoren zijn gewijzigd of worden niet meer gemeten. Daardoor is het lastig de realisatie te volgen door de jaren heen of een zuivere vergelijking te maken.

Tabel 4.2 Ambities gemeente Lelystad en realisatie

Doel	Ambitie 2014*	Realisatie 2011**	Realisatie 2013**
Algemene evaluatie buurt	7,8	7,7	7,9
Leefbaarheid in de buurt	7,2	7,3	7,2
Score verloederingschaal	4,5	3,9	2,1***

* Gebaseerd op programmabegrotingen 2012, 2013 en 2014.

** Bron: Lelystads getallen 2011/wijkmonitor 2013.

*** Vanaf 2013 is vraagstelling over verloederings gewijzigd. Dit is in het kader van de herziening van de landelijke veiligheidsmonitor, die voor O&S Lelystad leidend is.

Zo is de wijze van meten van de verloederingscore veranderd. Gevolg is dat deze niet meer goed vergeleken kan worden met eerdere metingen. De gemeente beschikt ook niet over actuele realisatiegegevens van de indicator 'de tevredenheid van bewoners over de gemeentelijke dienstverlening in de wijk'. De indicator voor het 'vasthouden betrokkenheid van inwoners bij ontwikkelingen in de buurt' wordt sinds 2010 niet meer bijgehouden. In plaats daarvan gebruikt de organisatie nu andere indicatoren. In de burgerpeiling 'Wonen, leefbaarheid en veiligheid' 2013 maakt O&S van de gemeente Lelystad melding van een positieve ontwikkeling op het gebied van burgerbetrokkenheid:

- Het aandeel inwoners dat voorgaand jaar naar eigen mening actief is geweest in de buurt, is gestegen van 23% in 2011 naar 28% in 2013.
- Het aandeel inwoners dat zich medeverantwoordelijk voelt voor de leefbaarheid in de buurt, is gestegen van 87% naar 88%.

²⁰ Voor het doel 'vasthouden betrokkenheid van inwoners bij ontwikkelingen in de buurt' gold de norm dat het percentage inwoners dat op zijn minst mee wil praten bij belangrijke veranderingen in de buurt, gelijk zou blijven op 39%.

- Het aandeel inwoners dat naar eigen zeggen gehecht is aan de buurt, is gestegen van 65% naar 72%.

3.6 De technische kwaliteit van de openbare ruimte.

Bij de herijking van de meerjarenraming van het KSP in 2011 was de technische staat van de openbare ruimte op basisniveau. Enkele onderdelen waren van hogere kwaliteit, zoals fietspaden, sierheesters en openbare verlichting. In het onderhoud en beheer van het groen zat een aantal knelpunten. O.a. bosplantsoen scoorde in de woonwijken laag. De openbare ruimte in het Stadshart voldeed niet aan de gewenste kwaliteit. De oudere wijken²¹ scoorden het laagst op belevings- en gebruikswaarde. Ook de onderhoudbaarheid was hier het laagst.

Schouwresultaten Oranjewoud (2011)

Onderdeel	Schouwresultaat
Verharding	BASIS
Groen	BASIS
Meubilair	BASIS

In het kader van dit rekenkameronderzoek is ook geschouwd. De resultaten hiervan geven een indicatie van de kwaliteit van de openbare ruimte.

Schouwresultaten Regioplan (2013)

Onderdeel	Schouwresultaat
Rijweg	BASIS
Trottoir	BASIS
Groen	TE LAAG
Bomen	BASIS

Over het algemeen wordt het ambitieniveau 'basis' in de zes onderzochte wijken gehaald, uitgezonderd groen. De staat van het groen werd in de Herijking 2011 al als een knelpunt aangeduid. De schouw uit 2013 wijst uit dat de kwaliteit van het groen per wijk sterk verschilt. In de Landstrokenwijk, Schouw en Gondel wordt het groen als 'extra' beoordeeld. Daar tegenover staan echter drie gebieden waar 'te laag' wordt gescoord (Boswijk, Haven en Waterwijk). De scores van de drie wijken met een slechte score werken door in de totale score.

Het Stadshart is niet meegenomen in de schouw van Regioplan. De technische staat hiervan kan daarom niet vergeleken worden met de schouw uit 2011. Uit de schouw van 2011 blijkt echter wel dat de openbare ruimte van het Stadshart niet voldoet aan de gewenste kwaliteit (exclusief). In dit rekenkameronderzoek werd dit beeld bevestigd in interviews met medewerkers van de gemeente Lelystad. Om in het Stadshart de gewenste kwaliteit te bereiken zou regelmatig groot onderhoud moeten plaatsvinden.

3.7 Verklaringen verschillen technische kwaliteit tussen woonwijken.

Lelystad kent zeven zogenoemde 'Bloemkoolwijken' (woonerfwijken) uit de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw, zoals Boswijk en Waterwijk²². De inrichting van woonerfwijken is minder strak en ruim, dan die van de nieuwere wijken van de stad. Dat komt tot uitdrukking in o.a.:

- Onoverzichtelijke en onsamenhangende openbare ruimte en daardoor veel restruimte.
- Veel brandgangen, achteraf-paadjes en openbare parkeervakken.

²¹ Met name Botter, Schoener, Jol, Tjalk, Wold/Kamp.

²² Alle Lelystadse woonerfwijken zijn: Oost, Centrumwijk, Wold, Centrum-Noord, Centrum-Zuid, Jol en Zuidwest.

- Tuingerichte woonkamers en daardoor voor het gevoel minder sociale controle.
- Relatief veel goedkope woningen, waardoor er meer groepen wonen die kwetsbaar zijn en/of van groepen met een leefstijl die afwijkt van die in 'duurdere' wijken.
- Hogere dichtheid van huishoudens.

Bloemkoolwijken zijn daardoor lastig te onderhouden en het risico op vervuiling is verhoudingsgewijs groter²³. De gemeente moet zich in woonerfwijken vaak meer inspannen om het gewenste kwaliteitsniveau (basisniveau) te halen en te houden.

Verschillen in technische kwaliteit tussen wijken kunnen ook worden verklaard door het al dan niet (recentelijk) uitvoeren van planmatig groot onderhoud en herinrichting van wijken.

3.8 Meldingenregistratie

Iets meer dan de helft van de meldingen die inwoners doen bij de gemeente gaan over overlast en vervuiling. Hiermee bedoelen we bijvoorbeeld zwerfvuil, het dumpen van afval en hondenpoep. Meldingen over de groenvoorzieningen maken bijna een kwart uit van het totaal.

Tabel 4.1 Meldingen openbare ruimte

Melding	2011	2012	stijging/daling in %
Vervuiling / overlast	3.671	3.385	-8%
Groen	1.554	1.550	-0,3%
Verharding/wegen/straten/pleinen	906	982	8%
Straatmeubilair/bebording/speeltoestellen	537	446	-17%
Water	176	192	9%
Speelplaatsen	169	105	-38%
Totaal	7.013	6.660	-5%

Bron: Meldingen Melddesk gemeente Lelystad 2011-2012

Melding	2011	2012	Gemiddelde
Vervuiling / overlast	52%	51%	52%
Groen	22%	23%	23%
Verharding/wegen/straten/pleinen	13%	15%	14%
Straatmeubilair/bebording/speeltoestellen	8%	7%	7%
Water	3%	3%	3%
Speelplaatsen	2%	2%	2%
Totaal	100%	100%	100%

Bron: Meldingen Melddesk gemeente Lelystad 2011-2012

Uit straatinterviews blijkt dat bijna de helft van de inwoners die het afgelopen jaar een melding hebben gedaan, vindt dat de afhandeling te lang duurde of niet tevreden is over het resultaat van de afhandeling. Belangrijke factor voor deze ontevredenheid is dat inwoners ervan uitgaan, dat hun melding direct wordt opgelost. Echter, meldingen kunnen ook mee worden genomen in later uit te voeren planmatig onderhoud. Dit on-

²³ Er wordt bijvoorbeeld meer zwerfvuil aangetroffen of onverantwoordelijk omgegaan met de publieke ruimte

derstreept het belang van duidelijke terugkoppeling aan de melder. Dat gebeurt echter niet altijd. De organisatie wil de systematiek van klachtenmeldingen aanpassen. De gemeente volgt de tevredenheid van melders met de afhandeling overigens niet systematisch. Het laatst bekende onderzoek hiernaar dateert uit 2002.

3.9 Belevingswaarde openbare ruimte.

De inwoners van Lelystad zijn matig tevreden over het onderhoud en het schoonhouden van de openbare ruimte. De tevredenheid is door de jaren heen vrij stabiel gebleven. Dit komt redelijk overeen met het landelijke beeld, dat de tevredenheid van inwoners met de kwaliteit van de openbare ruimte - ondanks toenemende bezuinigingen - nauwelijks is gedaald²⁴. De straatinterviews wijzen ook uit dat een (kleine) meerderheid van de Lelystadse inwoners tevreden is met de opzet en inrichting van de openbare ruimte (60%).

Over het onderhoudsniveau van de groenvoorziening zijn bewoners het meest tevreden. Het oordeel over speelvoorzieningen en straten en stoepen is over het algemeen minder positief dan over andere onderdelen van de openbare ruimte.

Tevredenheid over het onderhoudsniveau van verschillende onderdelen van de openbare ruimte

Onderdeel	Resultaat
Groenvoorziening	57% tevreden
Speelvoorzieningen	42% tevreden
Straten en stoepen	40% tevreden

Bron: straatinterviews

Wel zijn er verschillen tussen wijken. In Waterwijk en in Schouw en Gondel wordt volgens ondervraagden de groenvoorziening onvoldoende onderhouden en de uitvoering van het werk is volgens hen slordig. De bewoners van de Boswijk, Lelystad-Haven en de Waterwijk zijn negatief over het onderhoud van straten en stoepen. Het duurt volgens de bewoners vooral lang voordat gebreken zijn gerepareerd.

Uit de straatinterviews blijkt dat 44% positief is over de openbare ruimte in het Stadshart. Het Stadshart is volgens hen goed schoon en netjes onderhouden. Uit de schouw van 2011 blijkt, dat de belevingswaarde van het Stadshart onvoldoende is.

Als ontwikkeling van gebieden en (her)inrichting achterwege blijven, leidt dat er soms toe dat braakliggende (bouw)terreinen ongebruikt (en vaak ongemaaid) blijven liggen. In nieuw te ontwikkelen woonwijken moeten inwoners soms langer gebruik maken van kwalitatief slechte bouwwegen. Dergelijke omstandigheden hebben een nadelig effect op de beleving van bezoekers en bewoners op het onderhoud en beheer van de openbare ruimte.

3.10 Hoe handelt de Lelystadse raad.

De raad heeft zelden aandacht voor het reguliere onderhoud en beheer van de openbare ruimte. Het thema onderhoud en beheer komt één keer per jaar terug in het jaarverslag en de -rekeningen van het college. Ook komt het aan de orde bij het jaarlijks vaststellen van het werkplan en meerjarenprogramma groot onderhoud. Dat is in lijn met de wettelijke verplichtingen en afspraken.

De raad stuurt vooral op de subjectieve effecten (beleving van bewoners) in plaats van objectieve effecten. De gemeenteraad heeft belangstelling voor het kostenaspect van onderhoud en beheer. Ook heeft de raad aangedrongen op zoveel mogelijk hergebruik-

²⁴ Bron: Persbericht kennisplatform CROW: 'Onderhoud van de openbare ruimte daalt door bezuinigingen naar bodemkwaliteit', 9 februari 2014.

ken van materialen. Bij de algemene beschouwingen in 2012 bleek dat enkele raadsfracties zich nog zorgen maakten over verloedering in bepaalde wijken. Bij de algemene beschouwingen in 2013 gaf een aantal raadsfracties te kennen juist meer te willen bezuinigen op onderhoud en beheer van de openbare ruimte en deze middelen o.a. ten gunste te laten komen van een transitiefonds voor de decentralisaties in het sociale domein²⁵.

De gemeenteraad heeft volop aandacht voor de openbare ruimte in het Stadshart en het vinden van dekking voor herinrichtingmaatregelen in het Stadshart. Bij het vinden van dekking doet zich een probleem voor: het is in zijn algemeenheid lastig dekking te vinden voor (extra) herinrichtingmaatregelen. Het jaarlijkse gemiddelde budget voor herinrichtingmaatregelen is verlaagd²⁶, waardoor er per project een herinrichtingcomponent beschikbaar is van gemiddeld ongeveer 10%. Afhankelijk van het project zijn echter meer of minder herinrichtingmaatregelen gewenst. Het percentage budget voor herinrichting kan daarom variëren tussen 0% en 20%. Voor gebieden met een hoge gewenste inrichting- en beheerskwaliteit – zoals bijvoorbeeld het Stadshart en Kust - is het percentage hoger dan het gebruikelijke maximum van 20%. De consequentie daarvan zou kunnen zijn, dat het gemiddelde percentage dat beschikbaar is voor herinrichtingmaatregelen in de andere projecten minder wordt, als de herinrichting van deze 'luxere' gebieden ten laste zou komen van het totaalbudget. Er zou dan sprake kunnen zijn van verdringing.

De raad heeft begin 2014 besloten pas uitgaven voor herinrichting van het Stadshart te doen, wanneer er - binnen een afzienbare periode en binnen de exploitatiegrens - reële inkomsten te verwachten zijn uit de grondexploitatie (cashflow benadering)²⁷. Voorheen nam de gemeente een groter voorschot op verwachte inkomsten. Dat is echter een te groot risico onder de huidige (economische) omstandigheden, waarin de grondverkoop onzeker zijn geworden. Om toch op korte termijn het gewenste groot onderhoud / herinrichting in het Stadshart te kunnen uitvoeren, heeft de raad een uitzondering gemaakt. Het college mag voor het Stadshart uitgaven doen, mits deze het cashflowsaldo²⁸ van negatief € 5.000.000 in een jaar niet overschrijden. De basisherinrichting komt hierbij ten laste van de middelen voor groot onderhoud²⁹. De zogenaamde 'plus' wordt uit de grondexploitatie gedekt. In dit geval heeft de raad er dus bewust voor gekozen t.b.v. het Stadshart een investering te doen met nog niet gerealiseerde inkomsten en daarmee een risico te accepteren.

De raad vindt het belangrijk inwoners meer te laten participeren. Op 26 november 2013 heeft de gemeenteraad in een beeldvormende sessie een initiatiefvoorstel besproken voor een nieuw participatiebeleid: 'de gemeente doet mee'. Daarin wordt beoogd 'inwoners met meer en duidelijker zeggenschap te betrekken bij en te laten deelnemen aan de publieke zaak'. Dit is een algemeen kader, dat ook toe te passen is op het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Het initiatiefvoorstel is op 14 januari 2014 unaniem aangenomen door de raad.

²⁵ Bron: notulen raadsvergaderingen 18 en 25 juni 2013.

²⁶ De raad heeft het budget voor herinrichting / GO++ maatregelen terug gebracht naar € 6,5 ton (het budget werd met € 5 ton gekort).

²⁷ Raadsbijeenkomst 14 januari 2014.

²⁸ Kasstroom of cash flow is een term in de bedrijfseconomie waarmee bij een organisatie de in- en uitstroom van liquide middelen (chartaal of giraal geld) bedoeld wordt. De netto kasstroom is het verschil tussen de ontvangsten en uitgaven gedurende een bepaalde periode of voor een bepaald project. Als de uitgaven de ontvangsten overtreffen, wordt van een negatieve kasstroom gesproken. Zijn de ontvangsten groter dan de uitgaven, dan is er een positieve kasstroom.

²⁹ In totaal € 1.900.000.--.

3.11 Onderzoeken op het gebied van bewonersparticipatie.

De afgelopen jaren zijn er in den lande regelmatig onderzoeken uitgevoerd naar de effectiviteit van participatie-, buurt- en bewonersinitiatieven. Deze rapporten wijzen in het algemeen uit, dat deze initiatieven vaak positieve effecten hebben³⁰. Maar zelforganisatie gaat niet vanzelf; het is lastig om levensvatbare initiatieven te ontwikkelen waar inwoners zich langere tijd voor willen inzetten. Het is onduidelijk of bewonersinitiatieven zelfstandig kunnen bestaan zonder of met minder regie van de overheid. Lokale successen vergen doorgaans veel investeringen. Het is bovendien maar de vraag of ze tot blijvende veranderingen leiden. De mate van 'eigen kracht' van inwoners wordt pas echt duidelijk, als de overheid zich helemaal heeft teruggetrokken. Er zijn vooralsnog geen duidelijke aanwijzingen, dat burgerparticipatie in Nederland heel erg sterk toeneemt³¹.

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling waarschuwt voor te hoge verwachtingen bij de samenwerking van de lokale overheid met inwoners. Hoewel de oriëntatie op de burger is doorgedrongen op 'alle niveaus van het beleid en de uitvoering daarvan', is burgerparticipatie nog niet echt van de grond gekomen³². Dat komt onder andere doordat de overheid tot heden nog geen echte zeggenschap aan burgers overdroeg³³. Hoewel gemeenten van inwoners verwachten dat zij zelf meer verantwoordelijkheid nemen voor bijvoorbeeld het groenonderhoud in hun buurt, stegen tegelijkertijd gemeentelijke belastingen zoals de rioolheffing en de OZB³⁴ in 2012 met respectievelijk 4,7 en 5,7%. Meer 'eigen verantwoordelijkheid' en 'loslaten' lijkt in de praktijk vooral het overdragen van verantwoordelijkheden naar de burgers zonder de bijbehorende middelen en bevoegdheden. De overgedragen verantwoordelijkheden zijn bovendien in de praktijk vaak erg beperkt. Niettemin is er sprake van een duidelijke trend dat gemeenten taken en voorzieningen afstoten. Soms nemen bewoners deze taken over, maar soms ook niet. Vergroting van bewonersparticipatie en de sociale cohesie zijn vaak genoemde politiek-ideologische motieven. Echter, de noodzaak tot bezuinigen is vaak de doorslaggevende reden voor het afstoten van taken. Vergroting van de eigen verantwoordelijkheid komt in de praktijk regelmatig neer op verschraling van de publieke dienstverlening.

Waar de overheid efficiënter wil omgaan met steeds minder middelen, zou de burger volgens beleidsmakers gedreven worden door een groeiende behoefte om zelf te bepalen wat er in zijn leefomgeving gebeurt. In theorie kunnen Nederlanders zich inderdaad vinden in het beleidsideaal van zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. Zo hebben meer Nederlanders tegenwoordig een koophuis, waardoor ze zelf baat hebben bij een goede leefomgeving. Er zijn meer ook vitale gepensioneerden die over veel vrije tijd beschikken om zich in te zetten voor hun buurt. Daar staan echter weer meer tweeverdieners tegenover, die het juist drukker hebben gekregen. De nieuwe media maken het tegenwoordig makkelijker voor inwoners zich te verenigen en van zich te laten horen. Er zijn dus duidelijk kansen.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) stelt vast, dat alleen kleine groepen burgers zich aangesproken voelen meer verantwoordelijkheid te nemen³⁵. Het is een uitdaging mensen te bereiken en verantwoordelijkheden te spreiden.

³⁰ Bron: VNG / BZK2010; WRR 2005; *Visitatie- commissie wijkenaanpak 2011*; *Vermeij en Steenbekkers 2011*.

³¹ Bron: *Een beroep op de burger, Minder verzorgingstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel rapport 2012, Sociaal en Cultureel Planbureau, november 2012*.

³² RMO 2009: 56.

³³ *De Boer en Van der Lans 2011*: 18.

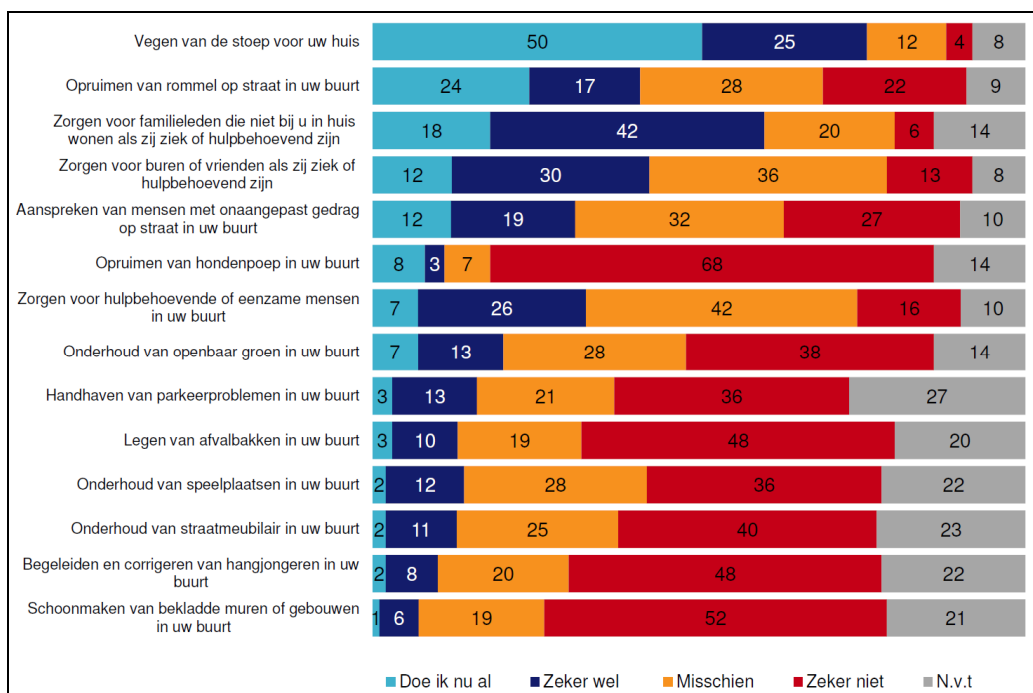
³⁴ *Onroerende zaakbelasting*.

³⁵ WRR 2012.

den³⁶. Het is daarom belangrijk realistische verwachtingen te hebben van de mogelijke effecten van bewonersinitiatieven³⁷. Dat veel inwoners zich medeverantwoordelijk voelen, betekent nog niet dat zij ook daadwerkelijk verantwoordelijkheid nemen. Desgevraagd geeft ongeveer een kwart van de Nederlanders aan, zich in de voorgaande twee jaar samen met anderen te hebben ingespannen voor 'een kwestie die van belang is voor de gemeente, voor een bepaalde groep in de gemeente of voor de eigen buurt'³⁸. Vooral ouderen zijn zich sinds 1998 meer verantwoordelijk gaan voelen. Onder jong volwassenen (18-29 jaar) daalde het toch al vrij lage percentage enigszins³⁹.

TNS Nipo heeft in 2013 onderzoek gedaan naar de participatiesamenleving en de eigen kracht van burgers⁴⁰. Zij legden een reeks buurtactiviteiten en situaties voor aan een steekproef van Nederlanders. TNS Nipo constateert groeipotentie voor de 'zelfredzaamheid', maar waarschuwt ook dat de burgerkracht niet overal gelijk is. Arme wijken waar bewoners weinig onderling contact hebben, dreigen de dupe te worden. Bewoners van deze wijken zijn het minst bereid zich in te zetten voor hun leefomgeving. Deze buurten kunnen afglijden zonder extra inzet van de overheid. Als dat gebeurt, kan de nadruk op eigen kracht de ongelijkheid versterken. Een ander risico is dat bepaalde groepen bewoners het voor het zeggen krijgen, terwijl de belangen van andere bewoners onvoldoende naar voren komen.

Nederlanders zien sommige werkzaamheden helemaal niet als hun verantwoordelijkheid. In het opruimen van rommel op straat heeft de gemiddelde Nederlander geen zin. Ook maar heel weinig Nederlanders zijn bereid hondenpoep van straat te ruimen, afvalbakken te legen, straatmeubilair te onderhouden of bekladde muren schoon te maken. Dit soort activiteiten zien zij vooral als een taak van de gemeente.



Figuur 1: bereidheid te participeren. TNS Nipo

³⁶ Verlangen naar Wikitopia. Oratie van prof. Dr. Justus Uitermark. Erasmus Universiteit Rotterdam. 10 januari 2014.

³⁷ Bron: Een beroep op de burger, Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel rapport 2012, Sociaal en Cultureel Planbureau, november 2012

³⁸ Culturele veranderingen; van Houweligen et al. 2011: 197.

³⁹ Dekker en Den Ridder 2011.

⁴⁰ Handreiking voor een gesegmenteerde doe-democratie. TNS-nipo: 18 september 2013.

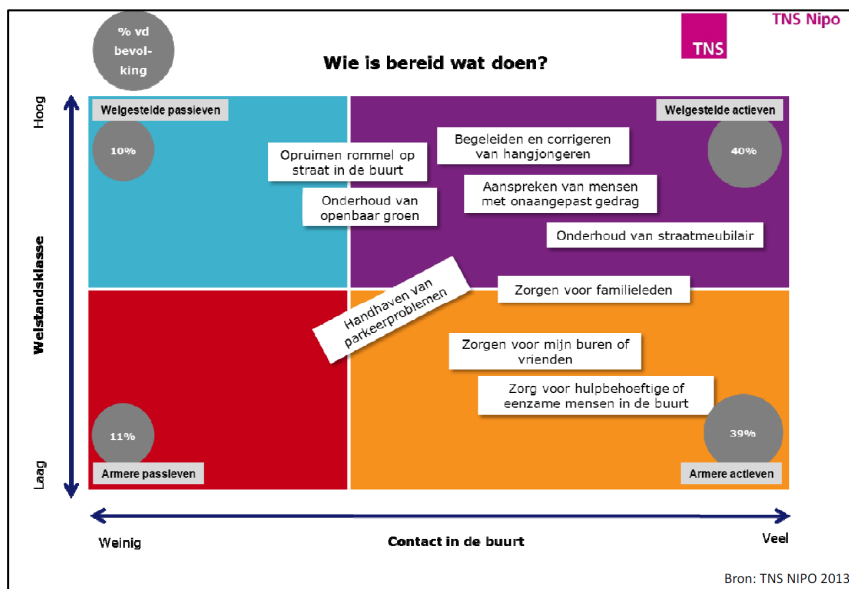
De bereidheid om een bijdrage te leveren in de eigen wijk is afhankelijk van:

- de welstandsklasse van de bevolking en
- hoeveel contact bewoners al hebben in de buurt.

Mensen in de hogere welstandsniveaus die veel contact in de buurt hebben – **de welgestelde actieven** – zijn het meest bereid voor elkaar of voor ‘zwakkeren’ in de buurt de handen uit de mouwen te steken. Ze willen meehelpen aan het openbaar groen, durven mensen met onaangepast gedrag op straat aan te spreken, onderhouden het straatmeubilair of de speeltoestellen. Zelfs bekladde muren willen zij wel schoonmaken. De welgestelde actieven zijn vooral gezinnen met kinderen in de betere (koop)huizen met hogere inkomens. Maar in hun buurten is vaak weinig sprake van problemen als onaangepast gedrag, hangjongeren of bekladde muren. Het openbaar groen is er meestal al goed onderhouden.

In wijken waar veel onderling contact is en men behoort tot de lagere welstandsklassen (**de armere actieven**) zijn de bewoners ook tot vrij veel inspanningen bereid. Deze mensen willen best de rommel op straat of in het plantsoen opruimen. Zij zijn ook vrij goed in staat dat te doen: men kent elkaar en de banden zijn er vrij hecht. Maar er is

niet veel animo voor activiteiten, die buiten de directe levenssfeer liggen. In dit soort wijken ontstaan de buurtactiviteiten van onderop. Als de overheid ze gaat vertellen wat ze moeten doen, zal de weerstand eerder toenemen. Deze bewoners zijn het er vaak niet mee eens wanneer de overheid voorzieningen afbouwt in hun wijk.



De welgestelde passieven willen nog net hun stoep aanvegen. Men heeft drukke (en goedbetaalde) banen en woont veelal in de Randstad of de grotere steden. Ze zijn wat jonger dan gemiddeld, samenwonend of alleenstaand en hebben vaak (nog) geen kinderen. In alle drukte en ambitie zijn ze opvallend weinig bereid iets te doen. Buurtproblemen of zorgbehoeften voelen zij niet heel sterk. De overheid mag ervan uitgaan dat ze wel de middelen (geld en netwerken) hebben om hun eigen zaakjes regelen.

De grootste zorg ligt bij degenen die wonen in buurten met weinig onderling contact en lage welstand. Dit zijn **de armere passieven**. Slechts een derde veegt nu zijn eigen stoep aan. Een kwart is hiertoe bereid. Het zijn mensen uit de lagere beroepsgroepen, die wonen op plekken waar men elkaar niet of nauwelijks kent. Vaak wonen ze in flats, etagewoningen en rijtjeshuizen en vooral in middelgrote en grote steden. Het gaat vaak om alleenstaanden en oudere samenwonenden zonder kinderen. Men heeft meestal betaald werk. In driekwart van de gevallen hebben ze werk op middelbaar beroepsniveau. De inkomens zijn er relatief laag. Juist in deze wijken doen zich problemen voor

met zwerfvuil, kapot straatmeubilair, bekladde muren, slecht onderhouden speelplaatsen, onaangepast gedrag in de buurt of hangjongeren voor. Armere passieven stemmen vaak niet en maatschappelijk houden ze zich afzijdig.

Sociaaleconomische achtergronden van bewoners en de sociale cohesie in een buurt kunnen – tot op zekere hoogte –voorspellen of een bewonersinitiatief kans van slagen heeft. Een *one size fits all strategie* om inwoners te stimuleren actief te zijn in de buurt zal niet werken. Als activiteiten in een buurt stilvallen – en men heeft er last van zwerfvuil, hangjongeren, kleine criminaliteit – is het niet verstandig dat de overheid zich terugtrekt. Er zal geen informele controle zijn, laat staan corrigerend gedrag. De gemeente zal er niet in slagen deze mensen gezamenlijk langere tijd wat te laten doen. Trekt de overheid zich hier verder terug dan kan de buurt verder afglijden.

De kwaliteit van de leefomgeving zelf is ook van invloed op bereidheid te participeren en de betrokkenheid bij de buurt. In het algemeen profiteren toch al goed leefbare wijken meer van burgerparticipatie. Bewoners blijken daarentegen minder geneigd te participeren, naarmate zij de leefbaarheid van hun woonomgeving minder hoog waarderen. Het kan zijn dat een minder goede leefbaarheid daadwerkelijk de inzet van vrijwilligers en ondersteuners belemmert. Bijvoorbeeld omdat initiatieven minder makkelijk van de grond komen, verenigingen eerder leeglopen en het vrijwilligerswerk minder gezellig is. Als voorzieningen sluiten en sociale achterstand ontstaat, kan de bereidheid van bewoners om zich 'praktisch ondersteunend' in te zetten voor de leefbaarheid afnemen⁴¹. Daarmee dreigt in die buurten een vicieuze cirkel te ontstaan. Bewoners zetten zich steeds minder actief in voor de woonomgeving en daarmee vermindert ook hun gevoel voor eigen verantwoordelijkheid. Wanneer de leefbaarheid afneemt zullen bewoners waarschijnlijk eerder de boel de boel laten. Een te sterke terugtrekkende beweging van de overheid is daarom in een dergelijk scenario niet zonder risico's.

Ook het opdringen van een vergaande eigen verantwoordelijkheid lijkt geen succesvolle strategie. Een in de media breed uitgemeten voorbeeld hiervan is de participatie zoals vormgegeven in onder andere de Stripheldenbuurt in Almere. De inwoners van deze buurt onderhouden ook de verlichting, de bestrating en de riolering in het blok waar ze wonen. Via de koopakte is de openbare ruimte in mandeligheid in beheer aan de inwoners. Deze maatregel had de sociale cohesie moeten bevorderen, maar blijkt averechtse effecten te hebben gehad: burencollicten, hoge kosten en beslommeringen voor inwoners. Buren moeten elkaar aanspreken bij tekortkomingen, wat de onderlinge sfeer in de buurt verslechtert. Veel bewoners voelen zich overvraagd. Zeker vijf buurten in Almere zijn inmiddels een procedure begonnen om de verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte terug te geven aan de gemeente. Dit blijkt echter een langdurig proces. Als participatie in de openbare ruimte bewoners alleen maar kost en niets oplevert, leidt dat tot onvrede. Er zijn ook 'mandelige' buurten met tevreden bewoners; bijvoorbeeld als het gemeenschappelijk gebied een afgesloten binnenterrein is waarvan alleen de bewoners profijt hebben. Maar ook hier dreigen conflicten tussen inwoners over de (gevolgen van) mandeligheid⁴².

Hoewel bewoners soms wel de wil hebben overheidstaken op te pakken, moeten zij dat uiteraard ook nog kunnen en er de tijd voor hebben. Burgerparticipatie vraagt namelijk vaak nogal wat van mensen. Vaak weten bewoners niet goed hoe ze ingewikkelde beleidsprocessen en procedures kunnen beïnvloeden. Hier lijkt nog veel te winnen met een betere voorlichting, transparantie, toegankelijkheid en adequate beantwoording van vragen.

⁴¹ Schonewille en De Groot 2012.

⁴² O.a. Samen de buurt doen, nee dank u. Volkskrant, 11 augustus 2014.

Om de afstand tussen burgers en bestuur te verkleinen, experimenteren lokale overheden grofweg met twee strategieën: bewoners uitnodigen of zelf terugtreden. Concrete voorbeelden van deze strategieën zijn het inzetten van buurtbudgetten, het stimuleren van bewonersraden en ondersteunen van ‘sociale ondernemers’ (o.a. bewoners die zelf hun leefomgeving willen verbeteren). De uitnodigende strategie lijkt iets succesvoller dan de terugtrekkende. Vooral meer invloed geven is volgens bewoners een succesvolle strategie. Het terugschroeven van het onderhoud motiveert duidelijk minder bewoners om iets te doen. Ook het buurt- of dorpsbudget ontlokt weinig bewonersparticipatie, maar wel duidelijk meer dan het sluiten of verwijderen van voorzieningen. De genoemde maatregelen blijken overigens vooral aan te slaan bij bewoners die al actief zijn.

3.12 Hoe zien Lelystadse bewoners hun rol?

De helft van de geïnterviewde bewoners⁴³ zegt bereid te zijn een actieve bijdrage te leveren aan het onderhoud en beheer van de openbare ruimte in hun wijk. Voorwaarde is wel, dat andere buurtbewoners ook actief worden. Een groot deel van de bewoners geeft aan nu al een deel van hun directe omgeving te onderhouden. Het gaat dan om het vegen van de stoep of het weghalen van onkruid uit het gemeenteplantsoen.

Een aanzienlijk deel van de geïnterviewden zegt ook weer te zijn gestopt met hun bijdrage. Ze hadden namelijk de indruk dat zij de enigen waren die een bijdrage leveren. Ook hadden zij soms de indruk dat andere bewoners hun initiatief niet voldoende waarderen. Echter, uit interviews blijkt dat medebewoners zo’n initiatief wel degelijk zien en waarderen.

Bewoners van Lelystad zijn zich ervan bewust dat de kwaliteit van de openbare ruimte een zaak van zowel de gemeente als van bewoners zelf is. Bewoners waarderen echter de inspanningen van de gemeente hoger, dan die van hun medebewoners. Een groot deel van de bewoners (42%) is van mening dat inwoners de plicht hebben een actieve bijdrage te leveren.

Rapportcijfer voor de gemeente en de bewoners voor respectievelijk het onderhoud en beheer en het schoon en heel houden van de openbare ruimte in de wijk, per wijk

	Gemeente (N=147)	Bewoners (N=133)
Boswijk	6,6	6,6
Haven	6,7	6,5
Landstrekenwijk	7,3	7,1
Schouw en Gondel	6,8	6,5
Waterwijk	5,7	4,9
Zuiderzeewijk	6,7	6,3
Alle wijken	6,6	6,3

Bron: straatinterviews Regioplan

Tijdens de straatinterviews konden bewoners suggesties doen voor verbeterpunten. Relatief veel ondervraagden zijn voorstander van meer toezicht in de wijk. Toezichthouders moeten volgens hen bekend zijn met de wijk, duidelijk zichtbaar zijn en de autoriteit hebben om bewoners aan te spreken op hun gedrag. Bovendien vindt 85% van de ondervraagden, dat bewoners en gebruikers vaker moeten worden aangesproken op het schoon en heel houden van de openbare ruimte. Tevens lijkt er behoefte te zijn aan actie tegen hondenpoep- en afvaloverlast. Ook komt een aantal keer terug dat inwoners meer verantwoordelijkheden moeten krijgen.

⁴³ in de zes onderzochte Lelystadse wijken.

3.13 Bewonersparticipatie in de Lelystadse praktijk.

Zowel raad als college hebben de ambitie inwoners te betrekken bij het reguliere onderhoud en beheer van de openbare ruimte. Inwoners krijgen in de meeste recente beleids- en beheerplannen voor deelobjecten vaker een uitvoerende rol toebedeeld. De gemeente faciliteert inwoners hierbij⁴⁴. Bijvoorbeeld met het project 'mensen maken de straat'. Hieruit zijn 40 projecten van bewonersparticipatie voort gekomen. Uit de ISV-gelden is budget vrij gemaakt voor 'mensen maken de straat', maar deze middelen vervallen eind 2014. De vraag is of en hoe de gemeente daarna het beleid voortzet.

De gemeente ondersteunt in principe elk voorstel van inwoners, dat de gemeente werk uit handen neemt of extra kwaliteit oplevert in de wijk. Participatie levert echter geen besparing in geld op. De winst van bewonersparticipatie is het verhogen van de betrokkenheid van inwoners en het vergroten sociale binding en toezicht. Bovendien kost bewonersparticipatie vanwege het (blijvend) begeleiden van een traject veel tijd en geld. Vanwege praktische bezwaren⁴⁵ zijn hoge verwachtingen van bewonersparticipatie niet realistisch. Dit beeld sluit aan bij bevindingen uit landelijk onderzoek.

3.14 Projecten en bewonersinitiatieven in Lelystad.

Op 12 juni 2012 is het Afwegingskader herinrichtingmaatregelen en bewonersparticipatie groot onderhoud vastgesteld⁴⁶. Hierin staat onder andere dat bij groot onderhoud gebruik wordt gemaakt van informeren (trede 1 van de participatieladder) en consulteren (trede 2 van de participatieladder). In de praktijk worden inwoners bij groot onderhoud altijd geïnformeerd. Alleen bij een ingreep die verder gaat dan alleen het in oorspronkelijke staat terugbrengen van de openbare ruimte, zal er een grotere rol voor inwoners zijn.

De gemeente Lelystad en Centrada zijn daarnaast enkele projecten voor bewonersparticipatie gestart:

- **Mensen maken de straat** is medio 2012 van start gegaan. De doelstelling van het project is het bevorderen van sociale samenhang en actief burgerschap in de straten van Lelystad. Het is de bedoeling dat buurtbewoners hierover concrete afspraken met elkaar maken, bijvoorbeeld over het schoonhouden van de openbare ruimte. Geslaagde initiatieven in het kader van dit project zijn te vinden in de Horst, Blokkerhoek en de aanleg van een moestuin in Waterwijk.⁴⁷
- Centrada voert sinds vier jaar zogenaamde **pleingesprekken** in wijken die binnen aandachtsgebieden vallen, maar ook in gebieden met minder problematiek.⁴⁸ De uitkomsten van deze gesprekken zijn input voor projecten. De pleingesprekken zijn laagdrempelig. Indien bewoners verbeteringen vragen van de leefomgeving, kan Centrada hen direct vragen welke inspanning bewoners hier zelf voor willen leveren. Centrada is ten dele tevreden over de bereikte resultaten. Voorbeeld van een recent succes is de Hofstede in Atolwijk. Bewoners hadden via de pleingesprekken aangegeven, dat ze ontevreden waren over onderdelen van het groen in de wijk. De gemeente heeft de bosschages vervangen, met dien

⁴⁴ Het leveren van materieel (zoals bezems, strooizout, grijpstokken, et cetera), het aanbieden van lokale vergader ruimte en ondersteuning door middel van professioneel advies. Voor wijken zijn ook beperkte budgetten beschikbaar waarmee participatie ondersteund kan worden.

⁴⁵ Veel grootschalig groen, bewoners in aandachtswijken, cultuuraspecten, lastige overdracht van afspraken bij verandering van eigendom woningen en juridische complicaties.

⁴⁶ Afwegingskader herinrichtingmaatregelen en bewonersparticipatie groot onderhoud. Bijlage behorend bij raadsbesluit B12-22370.

⁴⁷ Bron: www.lelystad.nl/maakdestraat

⁴⁸ Centrada moet net als de gemeente steeds meer gaan bezuinigen (verhuurdersheffing). Het gevolg is dat er geen grootschalige vernieuwing meer plaatsvindt. Daarvoor in de plaats wil Centrada meer de aandacht richten op bewonersparticipatie.

- verstande dat de bewoners het onderhoud uitvoeren. De gemeente voert alleen nog het jaarlijkse snoeiwerk uit.
- Naast projecten die 'van bovenaf' zijn georganiseerd, leveren **actieve bewoners(groepen)** een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de Lelystadse openbare ruimte. Activiteiten die zij daartoe uitvoeren, zijn onder andere: groenonderhoud, zwerfvuil opruimen en gezamenlijke plannen maken voor herinrichting. In drie wijken (Atolwijk, Boswijk en Waterwijk) zijn zogenoemde Zwerf Afval Pakkers (ZAP-teams) actief. Zij hebben als doelstellingen te zorgen voor minder zwerfvuil en kinderen/jongeren bewust te maken van vervuiling door zwerfafval.

3.15 Succes- en faalfactoren participatieprojecten in Lelystad

De gemeente heeft in de Waterwijk en Zuiderzeewijk - door gesprekken met professionals - onderzoek gedaan naar succes- en faalfactoren van participatietrajecten. Zo heeft de Waterwijk bijvoorbeeld een actieve wijkraad. Van oudsher zijn inwoners in deze wijk betrokken geweest bij de sociale en fysieke vernieuwing van de wijk en bij het opstellen en uitvoeren van wijkontwikkelingsplannen. Het project Schateiland is een voorbeeld van een succesvolle aanpak. Succesfactor in de Waterwijk is blijvende aandacht voor het stimuleren van de participatie van bewoners. Bewonersparticipatie in Zuiderzeewijk is beperkt. In tegenstelling tot Waterwijk is de wijkraad niet actief. Participatie in Zuiderzeewijk bestaat vooral uit bewoners die vragen om een stuk groen aan hun tuin toe te voegen. Bewoners die een zelfbeheerproject aan hun hof willen starten, hebben vaak moeite om medebewoners te activeren. Er is in Zuiderzeewijk één participatieproject dat als een goed voorbeeld kan dienen: het hofje Blokkerhoek. Ook deze uitkomsten zijn in lijn met bevindingen uit landelijk onderzoek.

3.16 Invloed van gedrag inwoners op een schone, hele en veilige buurt.

Zowel de gemeente als de woningcorporaties in Lelystad kunnen maatregelen nemen wanneer bewoners hun eigen tuinen/buitenruimtes slecht onderhouden. Woningcorporaties kunnen individuele huurders hierop aanspreken en eventueel gebruik maken van een dwangmiddel (rechtelijke procedure). De gemeente kan bewoners in principe alleen aanspreken op slecht onderhoud van tuinen/ buitenruimtes. Alleen bij overtreding van de milieuwetgeving beschikt de gemeente over dwangmiddelen.

Sommige inwoners trekken stukken openbaar groen bij hun eigen tuin. In het kader van het tuingrenzenbeleid heeft de gemeente Lelystad een nulmeting gedaan om de oude kadastrale grenzen te herstellen.⁴⁹ In 2011 heeft de raad besloten met ingang van 2012 minder te gaan optreden tegen illegaal innemen van openbare grond. Het risico van deze bezuinigingsmaatregel is, dat de openbare ruimte hierdoor minder netjes kan ogen.

Medewerkers van de gemeente Lelystad die in de wijken werken, proberen soms de mentaliteit van inwoners te veranderen. Bij incidenten handelt de organisatie een melding meestal op de gebruikelijke wijze af. Echter, wanneer het gaat om een structureel verloederingsprobleem, zoeken de medewerkers naar een meer definitieve oplossing. Pasklare oplossingen zijn er niet voor verloederingsproblemen. Medewerkers wijzen inwoners die een melding doen wel steeds vaker op de mogelijkheid het probleem samen met hun burens op te lossen. Steeds vaker wordt ook alleen daar waar echt noodzakelijk ingegrepen. De medewerkers zijn bijvoorbeeld steeds vaker terughoudend met het ingrijpen op locaties waar bewoners consequent blijven vervuilen. De achterliggende gedachte is dat inwoners in dergelijke gevallen – mogelijk uit onvrede over de ont-

⁴⁹ Het tuingrenzenbeleid dateert van 2003 t/m 2012.

stane situatie - misschien zelf een oplossing zoeken of de vervuiler / vernielers aanspreken. De medewerkers willen bewoners bewust maken van de gevolgen van hun eigen handelen. De gemeente zet voor het opsporen van overtreders echter ook wel toezichthouders en opsporingsambtenaren in.

Dat er geen pasklare oplossingen zijn in wijken met verloederingsproblemen, wordt bevestigd in experimentele onderzoeken van de Erasmus Universiteit Rotterdam (in samenwerking met de Universiteit van Tilburg) bij de gemeenten Rotterdam en Heerlen⁵⁰. Deze onderzoeken richtten zich op bewonersgedrag ten aanzien van het schoon, heel en veilig houden van hun wijk. In dit onderzoek zijn delen van wijken waar een nieuwe aanpak werd geïntroduceerd, afgezet tegen andere delen van de wijk waar volgens de gebruikelijke aanpak gewerkt werd. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de effecten van een specifiek instrument sterk kunnen verschillen tussen wijken, zelfs binnen dezelfde stad. Ook komt uit dit onderzoek naar voren, dat vuil meer vuil aantrekt⁵¹. De aanpak van overlastbeleving vraagt daarom om maatwerk. Er is ook een verband tussen verloedering en door inwoners ervaren overlast. Daarom is het van belang belevingsindicatoren te monitoren en inwoners te vragen waar zij écht overlast van ondervinden. Op basis daarvan kan de gemeente maatregelen treffen en over de maatregelen communiceren met de inwoners⁵².

3.17 Vergelijking met andere gemeenten.

In dit rekenkameronderzoek is de gemeente Lelystad vergeleken met vijf andere gemeenten. Deze vergelijking wijst uit dat:

- Een participatiegraad van 1 à 2% van de bevolking bij het onderhoud en beheer van de openbare ruimte een realistische verwachting is.
- Burgerparticipatie bij het onderhoud en beheer van de openbare ruimte in het gunstigste geval kostenneutraal is. De meeste gemeenten leggen er echter geld op toe.
- Burgerparticipatie niet per definitie de kwaliteit van de openbare ruimte vergroot.
- Sommige gemeenten spelregels opstellen voor burgerparticipatie bij beheer en onderhoud om nog enige controle te houden. Burgers moeten zich hieraan conformeren. Andere gemeenten gaan verder en stellen contracten op met bewoners. Ook worden soms overlegstructuren per wijk in het leven geroepen, met bijbehorende budgetten. Een doedag - bewoners die samen het openbaar groen snoeien – is volgens een van de gemeenten gemakkelijk te realiseren en heeft een groot effect.
- Er ook positieve ervaringen zijn met burgerschouwen. Inwoners krijgen meer inzicht krijgen in wat er bij onderhoud en beheer komt kijken en daardoor meer begrip.
- Er gemeenten zijn die de tevredenheid van burgers laten meewegen in het bestek. Er zijn echter ook belangrijke nadelen aan een dergelijke methode.

⁵⁰ De Erasmus Universiteit is nog op zoek naar gemeenten die mee willen doen aan dit experimentele onderzoek. Deelname aan het onderzoek is kosteloos. Robert Dur - hoogleraar economie bij de Erasmus Universiteit - houdt zich met deze experimentele onderzoeken bezig. N.B.: deze methode vraagt geduld. Het duurt vaak een paar maanden voor harde conclusies getrokken kunnen worden en de organisatie kan beslissen over een verdere uitrol. De aanpak vereist ook moed; het resultaat van het onderzoek kan zijn dat men moet concluderen dat een kansrijke maatregel niet het gewenste effect heeft gehad, of zelfs een averechts effect. Niet alle bestuurders zitten op zo'n boodschap te wachten. Er moet een werkelijke wens zijn om te leren.

⁵¹ De commissie Roethof kwam in de jaren '80 tot soortgelijke conclusies. Deze commissie had de opdracht een advies uit moet brengen over de mogelijke verbeteringen bij de voorkoming en bestrijding van kleine criminaliteit

⁵² Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid, interview met Robert Dur, 13 april 2014. <http://www.hetccv.nl/instrumenten/overlastbeleving/interviews/in-gesprek-met-robert-dur-over-overlastbestrijding>.

4 Analyse

4.1 De kwaliteit van het beheer en het onderhoud van de openbare ruimte in Lelystad.

Het niveau van het overgrote deel van de openbare ruimte in de woonwijken van Lelystad is op basiskwaliteit. Daarmee is een van de belangrijkste beleidsambities van de gemeente Lelystad op het gebied van onderhoud en beheer van de openbare ruimte gehaald. Er zijn twee uitzonderingen: het Stadshart en groenonderhoud.

Het Stadshart voldoet niet aan de hogere kwaliteitseisen (extra / exclusief) die aan dit gebied zijn gesteld.

De technische waarde van het groen en de bomen in Lelystad is door de bank genomen ook niet op basisniveau. Dit komt uit zowel de schouw van 2011, als die van 2013 naar voren. Daarbij komt dat 23% van alle meldingen in Lelystad betrekking hebben op groen en groenonderhoud. Groenonderhoud in Lelystad is daarmee een punt van aandacht⁵³.

De beoogde maatschappelijke effecten zoals benoemd in de begroting- en jaarstukken van de gemeente Lelystad worden – voor zover deze nog worden gemeten - gehaald. De door de gemeente gestelde doelen ten aanzien van de mate van leefbaarheid en verloedering worden gehaald. De algemene evaluatie van de buurt door bewoners is iets minder positief dan door de gemeente wordt nagestreefd.

Dit rekenkameronderzoek wijst bovendien uit, dat gemiddeld genomen 60% van de ondervraagde inwoners positief is over de openbare ruimte in Lelystad, 25% is neutraal (of heeft geen mening) en 15% velt een negatief oordeel. Over het Stadshart zijn de ondervraagden minder positief: 44% positief over de openbare ruimte in het Stadshart. Van hen is 29% neutraal of heeft geen mening en 27% is negatief.

4.2 Belevingswaarde.

De ambities voor de belevingswaarde van de openbare ruimte in de gemeente Lelystad worden grotendeels gehaald. De reeds doorgevoerde bezuinigingen lijken voorsnog weinig effect te hebben hierop. Dit komt overeen met het landelijke beeld. De door de gemeente gestelde doelen met betrekking tot de mate van leefbaarheid en algemene evaluatie van de buurt worden gehaald. Met name de oudere wijken scoren op onderdelen lager.

De inwoners van de Landstrekenwijk zijn veruit het meest tevreden over het onderhoudsniveau van hun wijk, zowel op het gebied van groen als verharding.

Het oordeel van de inwoners over het groen en de bomen ligt in alle andere wijken vrij dicht bij elkaar (alle wijken exclusief Landstrekenwijk is gemiddeld de helft van de ondervraagden tevreden over groenonderhoud). De oordelen over rijweg en trottoir liggen wat meer uit elkaar. Landstrekenwijk, Schouw en

openbare ruimte in de gemeente

Rijweg en trottoir	Positief	Neutraal	Negatief
Landstrekenwijk	60%	28%	12%
Schouw en Gondel	48%	16%	36%
Zuiderzeewijk	46%	27%	27%
Waterwijk	42%	19%	38%
Boswijk	25%	33%	42%
Haven	23%	27%	50%
Gemiddelden	41%	25%	34%

Groen en bomen	Positief	Neutraal	Negatief
Landstrekenwijk	92%	4%	4%
Boswijk	54%	13%	29%
Haven	50%	35%	15%
Zuiderzeewijk	50%	27%	23%
Schouw en Gondel	48%	16%	36%
Waterwijk	46%	15%	38%
Gemiddelden	57%	18%	24%

⁵³ Het onderhoud en beheer van groen en openbare ruimte is een belangrijke taak voor de gemeente. Groen kan de gezondheid van bewoners bevorderen en zorgt voor biodiversiteit in de gemeente. Een beleid ten aanzien van onderhoud en beheer kan ook een belangrijke rol spelen in het verduurzamen van de Lelystadse omgeving.

Gondel zijn over dit aspect van de openbare ruimte het meest tevreden. Boswijk en Lelystad Haven zijn veruit het minst tevreden hierover.

Uit dit rekenkameronderzoek blijkt dat de geënquêteerden door de bank genomen positief zijn over het huidige onderhoudsniveau van de gemeente Lelystad als geheel: 60% velt een positief oordeel, 25% is neutraal (of geen mening) en 15% is negatief. De inwoners van de Landstrekenwijk zijn het meest positief over het onderhoudsniveau van de stad. De inwoners van de Zuiderzeewijk zijn van alle onderzochte wijken het minst positief.

Onderhoudsniveau stad	Positief	Neutraal	Negatief
Landstrekenwijk	88%	8%	4%
Schouw en Gondel	72%	16%	12%
Haven	65%	27%	8%
Waterwijk	46%	27%	27%
Boswijk	46%	33%	21%
Zuiderzeewijk	42%	38%	19%
Gemiddelden	60%	25%	15%

Onderhoudsniveau Stadshart	Positief	Neutraal	Negatief
Zuiderzeewijk	60%	24%	16%
Boswijk	57%	22%	22%
Waterwijk	54%	29%	17%
Haven	44%	24%	32%
Schouw en Gondel	32%	45%	23%
Landstrekenwijk	13%	30%	57%
Gemiddelden	44%	29%	27%

Het oordeel van inwoners over het Stadshart laat een ander beeld zien. Van de ondervraagde inwoners is gemiddeld genomen 44% positief over de openbare ruimte in het Stadshart. Van hen is 29% neutraal of heeft geen mening en 27% is negatief. Over het onderhoudsniveau van het Stadshart zijn de inwoners van de Zuiderzeewijk het meest positief en de inwoners van de Landstrekenwijk het meest somber gestemd. Het oordeel over het onderhoudsniveau van de stad lijkt bijna geheel tegengesteld aan het oordeel

over het onderhoudsniveau van het Stadshart. Mogelijk verwachten inwoners van nieuwere wijken zoals de Landstrekenwijk meer van hun Stadshart, dan de inwoners van de wat oudere wijken.

4.3 Technische waarde.

De technische kwaliteit van de openbare ruimte verschilt per wijk. De nieuwere wijken zijn op dat gebied vaak beter af dan de oudere wijken. De wijken die in de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw zijn gebouwd hebben een andere stedenbouwkundige opzet, ander type woningen en bewoners met een andere leefstijl. Daardoor zijn deze lastiger te onderhouden en is het risico op vervuiling naar verhouding groter, dan in de nieuwere wijken. In de woonerfwijken zijn meer en grotere onderhoudsinspanningen nodig om het basisniveau te behalen en te behouden. De raad heeft globaal de keuze in de oude wijken of veel te investeren in herinrichting en groot onderhoud of de situatie waar mogelijk bij het oude laten en te accepteren dat er meer onderhoud moet worden gepleegd.

Bijvoorbeeld bij het groenonderhoud zijn grote verschillen te zien in het behaalde onderhoudsniveau. In Boswijk en Lelystad Haven is het onderhoudsniveau te laag, terwijl in Landstrekenwijk en Schouw / Gondel het onderhoudsniveau extra wordt gehaald. Ook bij de onderdelen rijweg en bomen is dit in mindere mate te zien. Deze verschillen tussen wijken zouden kunnen rechtvaardigen, dat de middelen voor beheer en onderhoud op een andere manier worden ingezet. Dat wil niet automatisch zeggen, dat er meer middelen moeten worden gestoken in het onderhoud en beheer van de openbare ruimte. Wel zou dit erop kunnen duiden dat de middelen voor regulier onderhoud evenwichtiger kunnen worden ingezet.

4.4 Vergelijking technische waarde met belevingswaarde.

De subjectieve en objectieve metingen van de kwaliteit van de openbare ruimte laten op de meeste onderdelen een vrij eenduidig beeld zien. Waar ambitieniveaus (in de vorm van objectieve kwaliteitsnormen) gehaald worden, zijn inwoners meestal vrij tevreden en andersom.

Rijweg	Technische waarde	Belevingswaarde		
		Positief	Neutraal	Negatief
Boswijk	Te laag	25%	33%	42%
Haven	Te laag	23%	27%	50%
Landstrekenwijk	Basis	60%	28%	12%
Schouw en Gondel	Extra	48%	16%	36%
Waterwijk	Basis	42%	19%	38%
Zuiderzeewijk	Basis	46%	27%	27%
Gemiddelden	Basis	41%	25%	34%

Trottoir	Technische waarde	Belevingswaarde		
		Positief	Neutraal	Negatief
Boswijk	Basis	25%	33%	42%
Haven	Te laag	23%	27%	50%
Landstrekenwijk	Basis	60%	28%	12%
Schouw en Gondel	Basis	48%	16%	36%
Waterwijk	Te laag	42%	19%	38%
Zuiderzeewijk	Basis	46%	27%	27%
Gemiddelden	Basis	41%	25%	34%

Groen	Technische waarde	Belevingswaarde		
		Positief	Neutraal	Negatief
Boswijk	Te laag	54%	13%	29%
Haven	Te laag	50%	35%	15%
Landstrekenwijk	Extra	92%	4%	4%
Schouw en Gondel	Extra	48%	16%	36%
Waterwijk	Te laag	46%	15%	38%
Zuiderzeewijk	Basis	50%	27%	23%
Gemiddelden	Te laag	57%	18%	24%

Bomen	Technische waarde	Belevingswaarde		
		Positief	Neutraal	Negatief
Boswijk	Te laag	54%	13%	29%
Haven	Te laag	50%	35%	15%
Landstrekenwijk	Basis	92%	4%	4%
Schouw en Gondel	Extra	48%	16%	36%
Waterwijk	Basis	46%	15%	38%
Zuiderzeewijk	Basis	50%	27%	23%
Gemiddelden	Basis	57%	18%	24%

Uitzondering is het onderdeel groen, waar een lage technische waarde op wijkniveau niet per definitie leidt tot een sterke negatieve belevingswaarde. De technische waarde van groen en bomen in Lelystad is door de bank genomen te laag, zo blijkt uit de schouwen van 2011 en 2013. Uit Lelystadsgedaten 2013 van Onderzoek & Statistiek van de gemeente Lelystad komt echter naar voren dat 57% van de Lelystedelingen tevreden is over de groenvoorziening in de stad. Dit beeld wordt bevestigd door de in het kader van dit rekenkameronderzoek geënquêteerde inwoners. Ook zij zijn in meerderheid (57%) positief over het openbaar groen en de bomen. Van hen is 18% neutraal (of heeft geen mening) en is 24% negatief over het groen. Er is dus op dit specifieke onderdeel een duidelijk verschil tussen technische waarde en belevingswaarde, waarbij de tekortkomingen op het gebied van de technische waarde niet sterk lijken door te werken in de belevingswaarde. Het kan interessant zijn uit te zoeken waarom dat zo is.

Belevingswaarde openbare ruimte in heel Lelystad (per wijk)	Positief	Neutraal	Negatief	Vergelijking technische kwaliteit in de eigen wijk
Boswijk	46%	33%	21%	Rijweg te laag, stoep basis, groen te laag, bomen te laag
Haven	65%	27%	8%	Rijweg te laag, stoep te laag, groen te laag, bomen te laag
Landstrekenwijk	88%	8%	4%	Rijweg, stoep en bomen basis. Groen is extra.
Schouw en Gondel	72%	16%	12%	Rijweg extra, stoep basis, groen extra, bomen extra.
Waterwijk	46%	27%	27%	Rijweg basis, stoep te laag, groen te laag, bomen basis
Zuiderzeewijk	42%	38%	19%	Zuiderzeewijk alles basis
Gemiddeld	60%	25%	15%	

Een te laag onderhoudsniveau in de eigen wijk lijkt niet van doorslaggevend belang voor het oordeel van inwoners over de openbare ruimte in de totale stad. Zo is bijvoorbeeld 21% van de ondervraagden in de Boswijk negatief over het onderhoudsniveau in heel de stad. Dit beeld zien we nog sterker in Lelystad Haven, waar slechts 8% negatief is over de belevingswaarde van de totale stad. In de Zuiderzeewijk is de technische kwaliteit over de gehele linie op basisniveau en toch verschillen de uitkomsten hier niet sterk met de Boswijk. Wederom lijkt het onderhoudsniveau in de eigen wijk geen sterk verband te tonen met het oordeel over de openbare ruimte in heel Lelystad.

4.5 De rol van inwoners bij beheer en onderhoud.

Landelijk onderzoek wijst uit dat er in Nederland een duidelijke trend waar te nemen is, dat gemeenten taken en voorzieningen afstoten naar inwoners. Zowel uit landelijk onderzoek als ook uit dit rekenkameronderzoek blijkt, dat het betrekken van inwoners vaak niet tot besparingen leidt. In het gunstigste geval is het kostenneutraal. Maar vaak moeten gemeenten veel menskracht, tijd en geld in burgerparticipatie investeren. Bovendien gaat het vaak om kleine stukjes openbare ruimte. Uit landelijk onderzoek blijkt bovendien, dat het onduidelijk is of bewonersinitiatieven op termijn zelfstandig kunnen bestaan zonder of met minder regie van de gemeente. De winst van inwonersparticipatie is vooral meer betrokkenheid van sociale cohesie.

In Lelystad vindt burgerparticipatie plaats bij het verbeteren van de fysieke leefomgeving. Lelystad wil hiermee vooral in gesprek met inwoners komen, meer samenhang en betrokkenheid in de buurt en een schonere, meer leefbare woonomgeving creëren. Bezuinigingen lijken in Lelystad niet het belangrijkste motief. Lelystad geeft er hiermee blijk van, vanuit reële motieven te handelen.

Lelystadse inwoners worden bij groot onderhoud en herinrichting geïnformeerd en geadviseerd (trede 1 en 2 van de participatieladder). Deze betrokkenheid van inwoners komt de laatste tijd niet zo veel meer voor, aangezien herinrichting en groot onderhoud ook niet zo vaak meer plaatsvindt. Het college heeft daarnaast 40 projecten voor bur-

gerparticipatie in de openbare ruimte geïnitieerd met het project 'mensen maken de straat'. Uit de ISV-middelen is budget hiervoor vrijgemaakt, maar deze middelen vervallen eind 2014.

Het ontbreken van middelen is een risico voor de continuïteit van dergelijke projecten voor burgerparticipatie. Het ontbreekt bovendien aan één duidelijke, overkoepelende visie hoe bewoners te betrekken bij het regulier onderhoud en beheer. Ook dat is een risico. De Lelystadse raad en het college vinden inwonersparticipatie zeer belangrijk. Als overkoepelende richtlijn kan daarvoor het participatiebeleid 'de gemeente doet mee' worden toegepast op en verder uitgewerkt voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Dat heeft echter nog niet plaatsgevonden.

Sociaaleconomische achtergronden van bewoners en de sociale cohesie in een buurt kunnen – tot op zekere hoogte –voorspellen of een bewonersinitiatief kans van slagen heeft. Hoewel bewoners soms wel de wil hebben overheidstaken op te pakken, moeten zij dat uiteraard ook nog kunnen en er de tijd voor hebben. Een deel van de Lelystadse inwoners is inderdaad bereid samen met buurtbewoners bij te dragen aan beheer en onderhoud van de openbare ruimte. De gemeente zou deze beweging kunnen stimuleren door voorlichting, het bevorderen van saamhorigheid en door middelen beschikbaar te stellen. Mede omdat de inzet van inwoners vaak beperkt is, is inzicht verschaffen in bijvoorbeeld processen en procedures belangrijk. Hier lijkt nog veel te winnen met een betere voorlichting, transparantie, toegankelijkheid en adequate beantwoording van vragen. Dit is in lijn met de uitkomsten uit landelijke onderzoeken.

Lokale overheden experimenteren grofweg met twee strategieën voor burgerparticipatie: bewoners uitnodigen of zelf terugtreden. Lelystad past deze twee strategieën beide toe. De uitnodigende strategie lijkt iets succesvoller dan de terugtrekkende. Vooral meer invloed geven is volgens bewoners een succesvolle strategie. Het terugschroeven van het onderhoud is duidelijk minder motiverend.

4.6 Wijken met verloederingsproblemen.

Er zijn locaties in Lelystad waar structurele knelpunten zijn op het gebied van vernielingen en vervuiling. De medewerkers van de gemeente Lelystad zijn in dergelijke gevallen steeds vaker terughoudend met ingrijpen. De hoop is dan dat inwoners van die wijken het probleem dan onderling zullen oplossen. De organisatie staat voor een dilemma. Enerzijds wil men voorkomen dat telkens maar weer publiek geld wordt gestort in een schijnbaar bodemloze put. Aan de andere kant blijkt uit onderzoek dat vuil ander vuil aantrekt⁵⁴. Anders gezegd: in een schone straat zijn mensen minder geneigd afval op straat te gooien en dingen kapot te maken. Bewoners blijken bovendien minder te willen participeren, naarmate zij negatiever zijn over de leefbaarheid van hun woonomgeving. Onderzoek wijst uit dat wanneer burgerinitiatieven stilvallen in wijken met verloederingsproblemen, het niet verstandig is dat de overheid zich terugtrekt. Er zal geen informele controle zijn, laat staan corrigerend gedrag. Het risico bestaat dat de buurt verder afglijdt. Door op deze wijze terug te treden ondermijnt de gemeente Lelystad dus haar eigen streven, participatie in wijken met verloederingsproblemen op gang te brengen. Het uitnodigen van inwoners het probleem in gezamenlijkheid aan te pakken, werkt naar verwachting hier beter.

Helaas zijn er geen pasklare oplossingen voor wijken met verloederingsproblemen. De aanpak van overlast (beleving) vraagt om maatwerk. In die zin is de ambtelijke organisatie ook niet veel te verwijten. Zij hebben geen richtlijnen gekregen hoe te handelen in

⁵⁴ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/burger-dumpt-meer-vuil-als-overheid-minder.9437504.lynkx>

verloederingswijken, zijn hiervoor onvoldoende gefaciliteerd en proberen toch naar beste kunnen een oplossing te vinden. Nader onderzoek naar verloederingsproblematiek in Lelystadse wijken en betere ondersteuning voor de organisatie lijkt noodzakelijk.

4.7 Lokale en landelijke financiële trends.

Er zijn aanwijzingen dat de begrotingsruimte voor het onderhoud van de openbare ruimte in het algemeen – en daarmee ook de kwaliteit van het (regulier) beheer en onderhoud van de openbare ruimte - mogelijk op termijn onder druk staat:

- Bij de herijking van het KSP in 2011 constateerden de onderzoekers dat het basis-scenario op termijn niet houdbaar is. Tevens constateerden de onderzoekers een structureel financieel tekort op groot onderhoud. De Provinciale toezichthouder stelt in haar brief van 12 februari 2014 vast, dat de gemeente Lelystad aandacht heeft voor het terugbrengen van dit tekort. De Provincie acht verdergaande maatregelen echter noodzakelijk.
- Er is een risico dat de (ICL-)inkomsten van de gemeente Lelystad voor (groot) onderhoud zullen teruglopen na de evaluatie hiervan door het Rijk.
- Ook de inkomsten uit het grondbedrijf lopen terug, hetgeen negatieve consequenties heeft voor de dekking van (groot) onderhoud.
- Getuige de benchmark riolering komen er nog hoge kosten op de gemeente Lelystad af, onder andere voor vervanging en onderhoud van rioleringen. Ook in de herijking van 2011 wordt gewezen op een stapeling van onderhoudskosten in de jaren 2020.
- Het wordt in de praktijk steeds lastiger dekking te vinden voor (extra) herinrichtingsmaatregelen in Lelystad. Dit leidt tot dilemma's. De gemeenteraad heeft in 2014 bijvoorbeeld besloten € 1,9 miljoen te onttrekken aan het Integraal Groot Onderhoudsplan Openbare Ruimte ten behoeve van herinrichtingsmaatregelen in het Stadshart. Dit geld was oorspronkelijk bedoeld voor groot onderhoud in de verschillende wijken van de stad. In de praktijk verdringen de ambities voor het Stadshart hiermee mogelijk groot onderhoud en herinrichting in de rest van de stad. Tevens wijkt de gemeenteraad af van zijn beleidslijn, pas uitgaven voor herinrichting te doen in het Stadshart, wanneer er binnen een afzienbare periode en binnen de exploitatiegrens reële inkomsten te verwachten zijn uit de grondexploitatie. Voor herinrichting van het stadshart mag een 'voorschot' genomen worden ter hoogte van € 5 miljoen. Daarmee is er een risico, dat uiteindelijk een groot deel van de herinrichting bekostigd zal moeten worden uit algemene dekkingsmiddelen van de gemeente en daarmee andere uitgaven verdringen.
- Vanuit landelijk perspectief zijn er ook factoren die een beperkende werking kunnen hebben. Zo heeft ook het COELO gewaarschuwd voor de problemen met de afnemende begrotingsruimte voor investeringen in de 'harde sector'. Het COELO verwacht dat gemeenten vanaf 2017 moeten snijden in hun voorzieningen, vanwege de decentralisaties in het sociale domein. Omdat gemeenten een sluitende begroting moeten maken, zijn forse ingrepen onvermijdelijk. Het COELO meldt een risico dat de te decentraliseren taken tot verdringing kunnen leiden van taken die traditioneel tot het gemeentelijke pakket behoren, zoals het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Een andere belemmerende factor voor investeringen kan de wetgeving op het gebied van houdbare overheidsfinanciën zijn (wet HOF). Deze wetgeving kan de investeringskracht van gemeenten beperken.
- De afgelopen jaren hebben ook in Lelystad al forse bezuinigingen plaatsgevonden, onder andere op de middelen voor groenonderhoud en de middelen voor herinrichting. Daar waar bij de algemene beschouwingen in 2012 nog zorgen werden geuit over verloedering in de oudere wijken, werden bij de algemene beschouwingen en begrotingsbehandeling in 2013 door enkele raadsfracties gesproken over aanvullende bezuinigingen op de openbare ruimte.

Risico's van een afnemende begrotingsruimte zijn ook risico's voor de kwaliteit van de openbare ruimte van de gemeente Lelystad in de (nabije) toekomst. Bij gelijkblijvend beleid en gelijkblijvende of dalende middelen, zal de kwaliteit van de openbare ruimte mogelijk afnemen, met wellicht effecten op ander Lelystads beleid.

4.8 Rol van de raad.

Onderhoud en beheer vallen onder de reguliere begrotingsdiscipline. Dat betekent dat bezuinigingen hierop in principe mogelijk zijn. Op zaken als verplichte regelingen met open einde is dat lastiger. Naar verwachting zijn de komende jaren nog meer bezuinigingen nodig. De politieke wil om meer te bezuinigen op de openbare ruimte lijkt in Lelystad aanwezig. Meer bezuinigen kan betekenen, dat gedifferentieerd gaat worden in de aandacht voor wijken of dat het ambitieniveau omlaag moet voor delen van de stad. Ook landelijk gezien is dit een trend.

Een peiling onder gemeenten door het netwerk CROW Levende Stad wijst uit, dat de kwaliteit van de openbare ruimte in veel gemeenten daalt naar bodemkwaliteit. Het onderhoudsbudget is in veel gemeenten met 5 tot 25% gedaald. Bijna de helft van de beheerders maakt zich zorgen over de kwaliteit van de openbare ruimte en de vrees bestaat dat bij verdere bezuinigingen een basiskwaliteit niet langer te garanderen is.

Tegelijkertijd wijst dit rekenkameronderzoek uit dat de raad onvoldoende inzicht heeft in en grip heeft op het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. De raad heeft zelden aandacht voor het reguliere onderhoud en beheer van de openbare ruimte. Het thema onderhoud komt één keer per jaar terug in het jaarverslag bij het jaarverslag en bij het jaarlijks vaststellen van het werkplan en meerjarenprogramma groot onderhoud. De raad wordt jaarlijks middels jaarverslagen geïnformeerd over de mate waarin de gestelde doelen worden gehaald. De Lelystadse gemeenteraad stuurt bij onderhoud en beheer van de openbare ruimte met name op algemene belevingsindicatoren en op financiële aspecten.

In 2011, bij de herijking van de meerjarenraming, werden in het bijbehorend onderzoeksrapport verbeterpunten aangereikt voor het onderhoud en beheer van de openbare ruimte. Echter, de raad is nog niet concreet geïnformeerd over de stand van zaken van de uitvoering van deze aanbevelingen en de afnemende begrotingsruimte voor het onderhoud van de openbare ruimte op de lange termijn. Uit dit onderzoek blijkt niet, dat de raad erg aandringt op deze informatie.

Het gebrek aan belangstelling bij de raad voor beheer en onderhoud is opmerkelijk, aangezien het beheer en onderhoud van de openbare ruimte van cruciaal belang is voor het aanzien en daarmee ook voor bijvoorbeeld de groeiambities van Lelystad. Indien de stad door een achteruitgang van de kwaliteit van de openbare ruimte haar aantrekkingskracht zou verliezen, kan dit kosten en risico's van een geheel andere orde met zich mee brengen. Wat bijvoorbeeld het verdwijnen van speelvoorzieningen, onderhoudsintensief groen en (oudere) bomen betekent voor het straatbeeld en de aantrekkelijkheid van de stad, is niet bekend.

4.9 Informatievoorziening raad.

De gemeente Lelystad meet de kwaliteit van de openbare ruimte door middel van technische inspecties (jaarlijkse schouw), kwaliteitsbeoordelingen door inwoners (belevingsindicatoren o.a. via onderzoek van onderzoek en statistiek) en door de meldingen en klachten van inwoners⁵⁵. De programmabegroting en de jaarstukken geven vooral sturing op de beleving van de openbare ruimte door inwoners en

⁵⁵ Bijvoorbeeld over gaten in wegen, losliggende stoeptegels, onkruid, zwerfvuil, kapotte verlichting, etc.

financiële maatstaven en niet of nauwelijks op de technische kwaliteit van de openbare ruimte.

Politiek-bestuurlijk gelden de ambities uit de programmabegroting. Daarnaast zijn de subjectieve doelstellingen van de gemeente Lelystad op een vrij abstract niveau geformuleerd. De indicatoren waarover gerapporteerd wordt in de begroting- en jaarstukken zijn dermate ruim onder woorden gebracht, dat ze slechts indirect iets zeggen over de effecten van specifiek het beheer en regulier onderhoud van de openbare ruimte. In die zin kan de sturing op het beheer en onderhoud van de openbare ruimte beter. Onderzoek en statistiek heeft overigens wel specifiekere gegevens beschikbaar, die meer zeggen over de belevingswaarde / subjectieve waarde van het beheer en regulier onderhoud in de wijk⁵⁶. Zo publiceert onderzoek en statistiek in Lelystadsgetallen 2013 onder andere over de tevredenheid van inwoners met de groenvoorziening, het onderhoud van wegen en fietspaden, de speelmogelijkheden en de straatverlichting.

In de begroting- en jaarstukken wordt bij de prestaties gerapporteerd over de tevredenheid van inwoners over het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Bij de realisatie rapporteert het college dat 75% van de meldingen binnen de gestelde termijn is afgehandeld, waarbij het de bedoeling is dit percentage op termijn te verhogen. Over de daadwerkelijke tevredenheid van inwoners zegt dit percentage van afgehandelde meldingen eigenlijk niet zoveel. Het laatst bekende onderzoek naar de tevredenheid van de melders met de afhandeling van klachten dateert van 2002. Gegevens over de tevredenheid over de afhandeling van meldingen worden dus niet systematisch verzameld. In de programmabegroting van 2011 werd nog over de technische waarde van de openbare ruimte gerapporteerd. Deze indicator bleek echter in de praktijk niet eenduidig te meten. Dat is opmerkelijk, aangezien de gemeente wel systematisch aan de ambities voor de technische waarde toetst door middel van een jaarlijkse schouw van de openbare ruimte. Drie van de vijf indicatoren uit de programmabegroting zijn gewijzigd door de jaren heen, meting van sommige indicatoren vindt niet meer plaats of de meting wordt niet met voldoende regelmaat herhaald. De ontwikkeling van deze indicatoren kan daarom eigenlijk niet kritisch door de tijd heen gevolgd worden.

Een laatste punt van aandacht is de vergelijkbaarheid met andere gemeenten. Lelystad hanteert in haar KSP een eigen systematiek, in plaats van de algemeen geaccepteerde standaard van het CROW. De Lelystadse systematiek wijkt hiervan af, onder andere omdat Lelystad ook aspecten van inrichting hierin meeneemt. Hoewel de eigen systematiek van Lelystad niet per definitie fout is, maakt dit de vergelijking met andere gemeenten wel lastig en is daarmee minder transparant.

4.10 Actualiteit vigerend lokaal beleid.

De gemeente Lelystad heeft een relatief actueel beleid op het gebied van onderhoud en beheer van de openbare ruimte. De belangrijkste beleidsdoelstellingen zijn echter sinds 2005 onveranderd gebleven en enkele elementplannen zijn redelijk oud. Het Lelystadse beleid voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte is uitgewerkt in beleidsplannen en uitvoeringsplannen op onderdelen. Die beleidsplannen worden soms niet ten minste vijfjaarlijks geactualiseerd. Enkele elementplannen dateren uit de periode 1997 – 2003 (groenstructuurplan, waterplan, bermbeheerplan). Tot 2008 waren er andere financiële tijden. Hoewel de beleidsplannen technisch gezien misschien niet verouderd hoeven te zijn, kunnen deze vanwege de financiële realiteit wel aan vernieuwing toe zijn.

⁵⁶ Zie hiervoor de bijlagen.

5 Conclusies

5.1 Algemene indruk

Gezien de overeenkomsten tussen het geconstateerde onderhoudsniveau in 2011 en in 2013, oordeelt de rekenkamer dat het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte in Lelystad naar objectieve criteria acceptabel en stabiel is.

In de woonwijken is het grootste deel van de openbare ruimte op de geambieerde (technische) basiskwaliteit. Het Stadshart voldoet niet aan de geambieerde extra kwaliteit. Tussen wijken bestaan verschillen in het technische niveau van onderhoud (en dus in de doeltreffendheid van beleid). De reeds doorgevoerde bezuinigingen lijken in Lelystad vooralsnog weinig effect te hebben gehad op de belevingswaarde. Gemiddeld genomen is 60% van de geïnterviewde inwoners positief over de openbare ruimte in Lelystad. Over het Stadshart is 44% van de ondervraagde inwoners positief. De inwoners zijn door de bank genomen vrij positief over de openbare ruimte, maar er zijn grote verschillen tussen wijken.

De subjectieve ambities uit de programmabegroting worden ook grotendeels gehaald. De uitkomsten op dit vlak zijn vrij stabiel. Aan de andere kant is het onduidelijk in hoeverre het subjectieve doelbereik toe te schrijven is aan het onderhoud en beheer van de openbare ruimte. De gewenste maatschappelijke effecten zijn erg ruim geformuleerd en zijn onvoldoende concreet voor sturing op onderhoud en beheer van de openbare ruimte.

Lokale en landelijke ontwikkelingen op het gebied van onderhoud en beheer van de openbare ruimte kunnen ertoe leiden, dat de Lelystadse kwaliteitsambities voor de openbare ruimte in de (nabije) toekomst onder druk komen te staan.

5.2 Hoofdconclusie

De rekenkamer Lelystad concludeert dat:

- Het Lelystadse beleid voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte in grote lijnen als doeltreffend kan worden aangemerkt, uitgezonderd het Stadshart en het onderdeel groen waar de gewenste kwaliteitsniveaus niet worden gehaald.
- De subjectieve en objectieve metingen van de kwaliteit op de meeste onderdelen een eenduidig beeld laten zien. Uitzondering is het openbaar groen, waar een te lage technische waarde op wijkniveau niet helemaal doorwerkt in de belevingswaarde.
- Er zijn grote verschillen tussen de wijken in technische kwaliteit en beleving van inwoners.
- De raad zal met name door (verwachte) financiële tekorten in de (nabije) toekomst mogelijk scherpere keuzes moeten maken voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Het zal naar verwachting ook voor de gemeente Lelystad lastig kunnen worden een basiskwaliteit van de openbare ruimte te kunnen (blijven) garanderen.

5.3 Subconclusies

De volgende subconclusies onderbouwen de hoofdconclusie:

1. De kwaliteit van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in Lelystad is door de bank genomen (nog) op het geambieerde kwaliteitsniveau.

Toelichting: het niveau van het overgrote deel van de openbare ruimte in de woonwijken van Lelystad is op basiskwaliteit. Daarmee is een van de belangrijkste beleidsambities van de gemeente Lelystad op het gebied van onderhoud en beheer van de openbare ruimte gehaald. Er zijn twee uitzonderingen: het Stadshart en groenonderhoud. Er zijn risico's voor het kwaliteitsniveau van de Lelystadse openbare ruimte in de toekomst.

2. Grote verschillen tussen wijken in technische waarde en belevingswaarde.

Toelichting: de verschillen tussen wijken worden onder meer veroorzaakt door de stedenbouwkundige opzet van wijken, het aanbod van typen woningen, de leefstijl van bewoners en de economische crisis. Ook de economische crisis, waardoor onder andere (bouw)terreinen braak blijven liggen en bouwwegen langer in gebruik blijven - evenals het moment waarop groot onderhoud in een wijk plaatsvindt - hebben invloed op de doeltreffendheid van het onderhoud en beheer. Verschillen kunnen ook worden veroorzaakt door onevenwichtige inzet van beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

3. Risico's van afnemende begrotingsruimte voor beheer en onderhoud openbare ruimte voor de kwaliteit van de Lelystadse openbare ruimte in de (nabije) toekomst.

Toelichting: diverse lokale en landelijke ontwikkelingen vormen een risico voor de begrotingsruimte voor het Lelystadse beheer en onderhoud van de openbare ruimte in de toekomst. Bij gelijkblijvend beleid en gelijkblijvende of dalende middelen, zal de kwaliteit van de openbare ruimte mogelijk afnemen. Om met minder middelen uit te komen kan de gemeente differentiëren tussen wijken of het ambitieniveau verlagen. Maar de gemeente heeft ook groeiambities. Indien de stad door een achteruitgang van de kwaliteit van de openbare ruimte haar aantrekkingskracht zou verliezen, kan dit kosten en risico's van een geheel andere orde met zich mee brengen.

4. Zowel kansen als risico's voor de continuïteit van burgerparticipatie bij beheer en onderhoud.

Toelichting: in Lelystad vinden diverse projecten voor burgerparticipatie plaats, zowel bij herinrichting en groot onderhoud als bij beheer en regulier onderhoud. Het belangrijkste motief hierbij is het vergroten van betrokkenheid en de sociale cohesie in de buurt. De gemeente gaat er terecht niet van uit dat burgerparticipatie bezuinigingen oplevert. In de praktijk moet er vaak geld bij. De gemeentelijke organisatie heeft op zich realistische verwachtingen van de inzet van inwoners. Er zijn ook in Lelystad voldoende kansen voor de inzet van burgerparticipatie in de openbare ruimte. Echter, de middelen voor burgerparticipatie staan onder druk. Bovendien is er geen overkoepelende visie voor de inzet van burgerparticipatie in de openbare ruimte. De doeltreffendheid van de diverse projecten voor burgerparticipatie is grotendeels onbekend, al zijn er wel eerste indicaties voor succes- en faalfactoren. Er is dus ook nog veel onzekerheid.

5. Wijken met verloederingsproblemen verdienen extra aandacht.

Toelichting: er zijn locaties in Lelystad waar structurele knelpunten zijn op het gebied van overlast, vernielingen en vervuiling. De medewerkers van de gemeente

Lelystad zijn in dergelijke wijken steeds vaker terughoudend met ingrijpen. De problemen kunnen echter vaak niet door de bewoners alleen worden opgelost. Door op deze wijze terug te treden ondermijnt de gemeente Lelystad bovendien haar eigen streven, inwonerparticipatie in wijken met verloederingsproblemen op gang te brengen. Er is een risico dat deze wijken verder afglijden en dat de leefbaarheid verder onder druk komt te staan. Helaas zijn er geen pasklare oplossingen voor wijken met verloederingsproblemen. De aanpak van overlast(beleving) vraagt om maatwerk.

6. Rapportage aan de raad over de technische kwaliteit (technische waarde) en subjectieve kwaliteit (belevingswaarde) is onvoldoende om goed te kunnen sturen op en trends te kunnen waarnemen van beheer en onderhoud openbare ruimte.

Toelichting: de raad wordt conform wet- en regelgeving en conform afspraak geïnformeerd door het college. Politiek bestuurlijke sturing vindt plaats via de maatschappelijke effecten uit de programmabegroting. De programmabegroting en de jaarstukken geven vooral sturing op de subjectieve indicatoren en financiële maatstaven en niet of nauwelijks op de technische kwaliteit van de openbare ruimte. Indicatoren zijn te ruim, te eenzijdig, niet goed volgbaar of slecht vergelijkbaar. Mede daardoor kunnen trends niet goed zichtbaar en volgbaar worden gemaakt. De in Lelystad gehanteerde systematiek in het KSP is minder transparant, aangezien deze vergelijking met andere gemeenten bemoeilijkt. In die zin kan de sturing op het beheer en onderhoud beter.

7. Beleidsdoelen en enkele elementplannen zijn mogelijk wat verouderd.

Toelichting: de gemeente Lelystad heeft een relatief actueel beleid op het gebied van onderhoud en beheer van de openbare ruimte. De belangrijkste beleidsdoelstellingen zijn echter sinds 2005 onveranderd gebleven en enkele elementplannen (groenstructuurplan, waterplan, bermbeheerplan) zijn van voor 2005. Hoewel de beleidsdoelen en -plannen technisch gezien misschien niet verouderd hoeven te zijn, kunnen deze vanwege de financiële realiteit wel aan actualisering toe zijn.

8. Raad bezuinigt op openbare ruimte zonder voldoende zicht en grip te hebben op de mogelijke effecten hiervan op de kwaliteit van de openbare ruimte.

Toelichting: dit rekenkameronderzoek wijst uit dat de raad onvoldoende inzicht in en grip heeft op het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. De raad zou meer aandacht voor het reguliere onderhoud en beheer van de openbare ruimte kunnen hebben en kunnen aandringen op meer informatie. De Lelystadse gemeenteraad stuurt bij onderhoud en beheer van de openbare ruimte met name op algemene belevingsindicatoren en op financiële aspecten. De raad wordt conform afspraak geïnformeerd, maar die vrij algemeen geformuleerde informatie geeft onvoldoende houvast. Indicatoren zijn te ruim, te eenzijdig, niet goed volgbaar of slecht vergelijkbaar. Mede daardoor kunnen trends niet goed zichtbaar en volgbaar worden gemaakt. Toch heeft de raad bezuinigingen doorgevoerd op de openbare ruimte en is er politieke wil verder te bezuinigen. Zo heeft de raad gesneden in budgetten voor herinrichting en groenonderhoud. Bezuinigingen hebben geleid tot verschraving van het aanbod, verdringing en dilemma's, zoals bijvoorbeeld bij de zoektocht naar dekkingsmiddelen voor de herinrichting van het Stadshart en de inzet van burgerparticipatie in de Lelystadse openbare ruimte nu en in de toekomst. Vooralsnog lijken de bezuinigingen weinig effect te hebben gehad op de belevingswaarde van inwoners, maar dat kan snel veranderen wanneer de raad blijft bezuinigen zonder voldoende inzicht te hebben in de effecten daarvan op de aantrekkingskracht en het aanzien van de stad.

6 Aanbevelingen

In aansluiting op de conclusies beveelt de rekenkamer de raad aan te besluiten tot het navolgende:

Aanbeveling 1.

De sturingsinformatie voor de raad te verbeteren.

Toelichting: de raad zou zich beter kunnen laten informeren over de kwaliteit van de openbare ruimte. Herzie daarom de kaderstelling voor het beheer van de openbare ruimte in de programmabegroting. Maak deze specifiek en zorg ervoor dat de doelstellingen en indicatoren scherper sturing geven aan de uitvoering van beheer en onderhoud, zowel voor de belevingswaarde van inwoners als voor de gewenste technische kwaliteit. De raad moet worden meegenomen in de stand van zaken van de gewenste (basis)kwaliteit, de daadwerkelijke huidige kwaliteit, de benodigde middelen om structureel een bepaalde kwaliteit te handhaven en de gevaren en risico's voor de gemeente en inwoners indien de basiskwaliteit niet haalbaar is. Maak zichtbaar wat minder budget betekent voor de kwaliteit.

Bij de herijking van het KSP in 2011 zijn verbeterpunten geformuleerd voor onderhoud en beheer van de openbare ruimte. Vraag het college de raad te informeren over de stand van zaken in 2014 ten aanzien van die verbetermogelijkheden en daarbij te voorzien in een beargumenteerd overzicht van gemaakte keuzes in de organisatie van onderhoud en beheer van de openbare ruimte. Er moeten keuzes gemaakt worden, bijvoorbeeld door beheer en onderhoud per wijk te differentiëren of door gewenste kwaliteitsniveaus te verlagen.

Aanbeveling 2.

Van het college voorstellen tegemoet te zien over hoe om te gaan met de afnemende begrotingsruimte voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte de te verwachten effecten van een herschikking van inzet en middelen tussen wijken en de (verschillen in) technische en beleefde kwaliteit tussen wijken en Stadshart.

Toelichting: vraag het college zijn visie op het onderhoud en beheer in de toekomst te formuleren, inclusief mogelijke keuzes in de uitvoering. Analyseer de gevolgen en financiële risico's van de afnemende begrotingsruimte, de verschillen tussen wijken, eventuele aandachtspunten bij het groenonderhoud en de problematiek van het achterblijvende kwaliteitsniveau van het Stadshart. Hierbij is het bijvoorbeeld van belang te weten welke effecten te verwachten zijn van een herschikking van inzet en middelen tussen wijken. Overweeg een toekomstig KSP conform een algemeen geaccepteerde methodiek samen te stellen, in plaats van de eigen methode te blijven hanteren.

Aanbeveling 3.

Bij toekomstige besluitvorming over bezuinigingen op de openbare ruimte, de effecten van de maatregelen op het aanzien van de stad en andere beleidsambities expliciet te omschrijven voor de raad en te betrekken bij de besluitvorming hierover.

Toelichting: de gemeenteraad van Lelystad bezuinigde voorheen op de openbare ruimte zonder voldoende inzicht te hebben in de mogelijke gevolgen hiervan. De gemeente loopt hierbij onnodige risico's op kapitaalvernietiging en risico's voor andere beleidsambities, zoals de groei van de stad. De rekenkamer adviseert de raad bij toekomstige bezuinigingen op openbare ruimte, de effecten hiervan op de uitstraling van de stad mee te wegen. Het is belangrijk dat de raad geen beslissingen neemt die moeilijk teruggedraaid kunnen worden en die de kwaliteit van de openbare ruimte in Lelystad ernstig kunnen versralen. Veronachtzaam niet de waarde die een goede kwaliteit van de openbare ruimte heeft op de leefbaarheid en de commerciële aantrekkelijkheid van Lelystad.

Aanbeveling 4.

Van het college een evaluatie tegemoet te zien van de diverse burgerparticipatieprojecten in de openbare ruimte van de afgelopen jaren. Hierbij is specifieke aandacht nodig voor wijken met verloederingsproblemen, alsmede een plan voor de aanpak van wijken met verloederingsproblemen en voor de inzet van burgerparticipatie in de Lelystadse openbare ruimte in het algemeen, mede ter versterking van de regie- en opdrachtgeversrol van de gemeente Lelystad. De toekomstige facilitering en financiële dekking dient in de planvorming te worden meegenomen.

Toelichting: evalueer reeds ingezette experimentele onderhoudsalternatieven, zoals groenonderhoud en onderhoud door inwoners. Evalueer niet alleen hoe het gaat en of het effectief is, maar ook hoe structureel dergelijke experimenten zijn en in hoeverre deze extra begeleiding en geld nodig hebben. Bepaal waar burgerparticipatie daadwerkelijk meerwaarde heeft. Aanspraak maken op sociaal kapitaal, zoals inzet van inwoners bij beheer en onderhoud van de openbare ruimte, moet wel gebaseerd zijn op een analyse in hoeverre dat sociale kapitaal aanwezig is in de afzonderlijke Lelystadse wijken. Vervuiling, vernielingen, achterstallig tuinonderhoud en landjepik door bewoners zorgen voor een lagere kwaliteit van de openbare ruimte. Bovendien staat het de participatiebereidheid van andere inwoners in de weg. De rekenkamer beveelt aan bij het vaststellen van beleid voor participatie, maar ook voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in de toekomst, een aanpak vast te stellen voor de aanpak in wijken die extra aandacht behoeven. Bijvoorbeeld door inwoners uit te nodigen te participeren en / of door toezicht en handhaving te intensiveren. Doe bijvoorbeeld onderzoek naar overlastbeleving en analyseer per wijk de uitkomsten om succesvol maatwerk te kunnen leveren. Wanneer de gemeente een beroep op de inzet van burgers gaat doen, zal een oriëntatie op de rol als faciliterende overheid noodzakelijk zijn. Het is tot slot een uitdaging om de inzet van bewoners te koppelen aan die van de professionele aannemers die via aanbesteding de werkzaamheden voor onderhoud en

beheer uitvoeren. Een volgende stap zou kunnen zijn, dat ook de ambities op een decentraal niveau kunnen worden vastgelegd. Wijkbeheerplannen, opgesteld in samenwerking met bewoners en professionals, zijn hiervoor mogelijke dragers. In de Atolwijk zijn de aanzetten hiervoor gemaakt met een masterplan. De rekenkamer beveelt aan bij het vaststellen van beleid voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in de toekomst tevens te bepalen in welke mate en voor welke aspecten burgerparticipatie bij beheer en onderhoud wordt ingezet. Verzoek het college om samen met de raad tot een voor onderhoud en beheer specifiek participatiebeleid te komen, dat aansluit bij de wijze waarop bewoners bereid zijn te participeren op dit beleidsterrein.

Aanbeveling 5

Belangrijke beleidsambities en elementplannen voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte die dateren van voor 2005, zo nodig te actualiseren.

Toelichting: zorg voor een consistent, overzichtelijk en actueel beleidsdocument, dat leidend is voor het beheer van de openbare ruimte. Hoewel de beleidsdoelen en -plannen technisch gezien misschien niet verouderd hoeven te zijn, kunnen deze - vanwege de lokale en landelijke ontwikkelingen en met name de financiële realiteit - wel aan actualisering toe zijn.

7 Bestuurlijke reactie



Aan de Rekenkamer van de gemeente Lelystad

uw brief van	uw kenmerk	 ons kenmerk U14-85386	datum 28 OKT. 2014
behandeld door A. Maris	algemeen nummer 14 0320	bijlagen	dossiernummer
onderwerp Bestuurlijke reactie rapport rekenkamer "Openbare Ruimte, eigen beheer?"			pr-nummer

Geachte heer/mevrouw,

Hierbij ontvangt u de reactie van het college op het rapport "Openbare Ruimte, eigen beheer?" van de rekenkamer.

Algemene indruk:

Het college herkent zich in het beeld, op grond van onafhankelijk onderzoek, dat het ingezette beleid voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte als doeltreffend wordt gekwalificeerd. Deze conclusie sluit aan bij het beeld dat ontstaat vanuit interne monitoring en zoals gerapporteerd in programmabegroting en jaarrekening.

Wanneer verder wordt ingezoomd op de onderzoeksresultaten zijn verschillen zichtbaar in kwaliteiten op deelgebieden die inzicht geven in de gerealiseerde onderhoudsniveaus en de beleving daarvan door de inwoners van Lelystad. Deze inzichten zullen zeker worden gebruikt bij het evalueren van het ingezette beleid en in concreto het opstellen van de nieuwe meerjarenraming onderhoud openbare ruimte.

Naar het oordeel van het college is een trend zichtbaar dat de bezuinigingen effect hebben op de kwaliteit die het beeld, soms pleksgewijs, negatief beïnvloeden.

Hoofdconclusie:

Het college heeft met genoegen geconstateerd dat de rekenkamer met ons van mening is dat het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in grote lijnen als doeltreffend kan worden aangemerkt.

De rekenkamer stelt zichzelf de vraag hoe het kan dat er een niet eenduidig beeld bestaat bij het openbaar groen tussen subjectieve beleving en objectieve meting van kwaliteit. Volgens ons wordt dit effect vooral veroorzaakt door de subjectieve methodiek waarmee de verschillende waarnemingen worden verwerkt tot één kwaliteitscijfer op wijkniveau.

Daarnaast worden verschillen in beleving en technische staat tussen de wijken, die de rekenkamer constateert, over het algemeen veroorzaakt

Gemeente Lelystad
Stadhuisplein 2
Postbus 91
8200 AB Lelystad
14 0320
www.lelvstad.nl

door de leeftijd en de daarbij behorende inrichting van een wijk en niet zozeer door verschil in onderhoudsmaatregelen.

Ook het college voorziet dat in de (nabije) toekomst mogelijk scherpere keuzes moeten worden gemaakt, door de raad, over het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Deze keuzes zullen nauw samenhangen met het resultaat van de ICL evaluatie die op dit moment plaatsvindt en eventuele kaders die het rijk stelt aan een nieuwe bijdrage.

Subconclusies:

Op hoofdlijnen kan het college zich vinden in de conclusies van de rekenkamer. Bij de subconclusies 2, 5 en 6 geven wij graag een nadere toelichting of nuancering.

2. Grote verschillen tussen wijken in technische waarde en belevingswaarde.

De rekenkamer noemt een aantal redenen die oorzaak zijn voor het geconstateerde verschil. Daarbij wordt de vraag gesteld of ook een onevenwichtige inzet van beheer en onderhoud een oorzaak kan zijn voor dit verschil. Het college is van mening dat dit aspect slechts beperkt van invloed is omdat de onderhoudsmaatregelen stadsbreed in bestekken zijn verankerd en toegesneden op het type van inrichting van de openbare ruimte.

5. Wijken met verloederingsproblemen verdienen extra aandacht.

Het college is het eens met de conclusie van de rekenkamer dat het probleem van verloedering een aanpak vraagt in maatwerk. Dat is ook de aanpak die door de medewerkers wordt voorgestaan. In de ene situatie is direct opruimen van belang terwijl in een andere situatie in overleg met bewoners en door gerichte handhaving resultaten kunnen worden geboekt. Belangrijk daarbij is dat 'eigenaarschap' over de eigen leefomgeving wordt gevoeld bij de inwoners. De vele adoptieprojecten dragen hieraan bij. Daarnaast gaat het college de komende jaren extra inspanningen ontwikkelen ter bestrijding van zwerfafval.

Daarbij wordt samenwerking met de Stichting Welzijn gestreefd naar een integrale aanpak van dit probleem

6. Rapportage aan de raad over de technische kwaliteit (technische waarde) en subjectieve kwaliteit (belevingswaarde) is onvoldoende om goed te kunnen sturen op en trends te kunnen waarnemen van beheer en onderhoud openbare ruimte.

Het KSP is een objectief instrument dat specifiek voor Lelystad is ontwikkeld naar aanleiding van de vorige ICL evaluatie. Het gaat er daarbij om dat naast het onderhoudsniveau met name de inrichting van Lelystad bepalend is voor de kosten van onderhoud. Daarom gaat het KSP in op meer aspecten dan bijvoorbeeld de veelal gehanteerde CROW normering die gericht is op de kwaliteitsniveaus van onderhoud.

Zoals in de MJR 2011 is aangegeven komt het basis kwaliteitsniveau van de openbare ruimte uit het KSP goed overeen met CROW kwaliteit B, waardoor vergelijking met andere gemeenten goed mogelijk is. Op dit moment wordt er als onderdeel van de ICL evaluatie op het gebied van beheer en onderhoud van de openbare ruimte een benchmark uitgevoerd met 5 referentiegemeenten.

In de begroting worden zowel effectparameters aangegeven alsook wat daarvoor wordt gedaan om deze doelen te bereiken. Bij deze prestaties wordt het te bereiken doel van technische kwaliteit op hoofdlijnen aangeduid.

Aanbevelingen:

1. De sturingsinformatie voor de raad te verbeteren.

"De raad zou zich beter kunnen laten informeren over de kwaliteit van de openbare ruimte".

- In de planning en controlcyclus is de MJR een belangrijk instrument voor de raad. Hierin wordt de na te streven kwaliteit en de gerealiseerde kwaliteit met elkaar vergeleken en in relatie gebracht met de beschikbare budgetten. Daaruit volgt of er frictie is tussen enerzijds het streefniveau en anderzijds de beschikbare middelen voor de langere termijn. De beheermaatregelen zijn er vervolgens op gericht het afgesproken niveau in stand te houden. Over noemenswaardige verschillen tussentijds wordt verantwoording afgelegd in de jaarrekening.

“Bij de herijking van de MJR/KSP in 2011 zijn verbeterpunten geformuleerd voor onderhoud en beheer van de openbare ruimte”.

- De genoemde verbeterpunten hebben vooral betrekking op de bedrijfsvoering. Het college heeft de adviezen opgevolgd met als resultaat een optimalisering van het proces groot onderhoud. De resultaten hiervan zijn benoemd in het voorstel aan de raad over het IGOR 2015-2019 en toegelicht in de beeldvormende sessie en in een informele bijeenkomst met de raad hierover.

2. Van het college voorstellen tegemoet te zien over hoe om te gaan met de afnemende begrotingsruimte voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, de aanpak van verloederingsproblemen in de wijken, de te verwachten effecten van een herschikking van inzet en middelen tussen wijken en de (verschillen in) technische en beleefde kwaliteit tussen wijken en Stadshart.

“Vraag het college zijn visie op het onderhoud en beheer in de toekomst te formuleren, inclusief mogelijke keuzes in de uitvoering”.

- Een visie op toekomstig beheer kan niet los worden gezien van de resultaten van de ICL evaluatie. Mocht dit eventueel leiden tot afnemende begrotingsruimten dan kan de raad van het college voorstellen tegemoet zien hoe dit mogelijk kan worden opgelost. Het college wacht de resultaten van deze evaluatie echter niet af. Op dit moment worden verschillende scenario's uitgewerkt zodat deze beschikbaar zijn als de ICL evaluatie in de besluitvormende fase komt.
- Zoals bij de subconclusies is aangegeven wordt de komende jaren extra ingezet op bestrijding van de verloederings. Samen met de inwoners zal hieraan inhoud worden gegeven. Maatwerk, experimenten en participatie van inwoners zijn hierbij de basisingrediënten.
- Verschillen tussen wijken zullen er zijn. Niet omdat de onderhoudsmaatregelen verschillen maar vooral omdat de participatiegraad per buurt verschilt. Het college is van mening dat die verschillen niet door verschil in onderhoudinspanning moeten worden geëgaliseerd. Wel wordt in samenwerking met de Stichting Welzijn en Centrada ingezet op facilitering van initiatieven in de samenleving die bijdragen aan het vergroten van de leefbaarheid in de wijken.

3. Bij toekomstige besluitvorming over bezuinigingen op de openbare ruimte, de effecten van de maatregelen op het aanzien van de stad en andere beleidsambities te betrekken bij de overwegingen.

- Het college ziet het als een gezamenlijke verantwoordelijkheid om de gevolgen van voornemens goed af te wegen alvorens te beslissen. De P&C cyclus biedt de mogelijkheid om op vaste momenten voorstellen integraal tegen elkaar af te wegen en op totaal effect te beoordelen.

4. Van het college een evaluatie tegemoet te zien van de diverse burgerparticipatieprojecten in de openbare ruimte van de afgelopen jaren, alsmede een voorstel voor de inzet van burgerparticipatie in de Lelystadse openbare ruimte in de toekomst en de toekomstige financiële dekking daarvan.

- Het college verwijst hierbij naar het raadsprogramma waarin het streven erop is gericht om de kosten en facilitering te beperken, maar er wel ruimte wordt geboden aan experimenten op dit gebied. Het draagvlak onder inwoners bij een initiatief moet daarom voorop staan en slechts aanvullend de facilitaire ondersteuning vanuit de gemeente. Het college vindt het nog te vroeg om deze ingezette werkwijze nu al te evalueren.

5. Belangrijke beleidsambities en elementplannen voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte die dateren van voor 2005 zo nodig te actualiseren.

- Het college is op dit moment bezig met het aanbrengen van de benodigde consistentie in de verschillende beleid en beheerplannen.

ons kenmerk
U14-85386

datum
28 OKT. 2014

pagina
4

Het college is uiteraard bereid met de raad in gesprek te gaan over de aanbevelingen van de rekenkamer om na te gaan waarin zij kan bijdragen aan de eventuele informatiebehoefte van de raad.

Hoogachtend,

het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,

de burgemeester,



P.C. Klooster, locosecretaris



M. Horselenberg

8 Nawoord van de Rekenkamer

Algehele indruk van de rekenkamer van de bestuurlijke reactie van het college.

De rekenkamer Lelystad heeft met belangstelling kennis genomen van de uitgebreide bestuurlijke reactie van het college. Het college heeft bedenkingen bij het onderdeel 'schouwen' van de gehanteerde onderzoeksmethode en vindt deze methode te subjectief. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een algemeen geaccepteerde schouwmethode, zoals ontwikkeld door de gebruiksgroep beeldkwaliteit van het CROW⁵⁷. Hierbij merkt de rekenkamer echter wel op, dat methoden voor het bepalen van de beeldkwaliteit alle vrij subjectief zijn. De bevindingen uit de schouw zijn overigens wel in lijn met bevindingen uit eerdere schouwen. Kortheidshalve verwijzen wij voor meer uitleg over de methode naar pagina 64 en 65 van de nota van bevindingen⁵⁸.

In de bestuurlijke reactie verwijst het college met nadruk naar de toekomstige resultaten van de evaluatie van de ICL middelen door het Rijk. Het vraagstuk ICL komt in dit onderzoek niet uitgebreid naar voren, terwijl dit uiteraard wel een factor van belang is voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Dit is geen omissie van de rekenkamer in dit onderzoek. Op uitdrukkelijk verzoek van de vorige portefeuillehouder en na afstemming met de commissie van de Rekening, heeft de rekenkamer Lelystad het ICL-vraagstuk om moverende redenen buiten de reikwijdte van dit onderzoek gehouden.

Het college kan zich verder in grote lijnen vinden in de conclusies uit dit onderzoek. De rekenkamer constateert met genoegen, dat het college de inzichten uit dit onderzoek wil gebruiken bij het evalueren van het huidige beleid en bij het opstellen van de nieuwe meerjarenraming onderhoud openbare ruimte. Wanneer het gaat om de concrete invulling van de aanbevelingen, wil de rekenkamer op drie inhoudelijke kwesties in het bijzonder ingaan.

Speciale aandacht voor wijken met verloederingsproblemen.

Het college erkent, dat in wijken met verloederingsproblemen maatwerk noodzakelijk is. Het college vervolgt met een schets van hetgeen allemaal al gebeurt en in de planning staat om nog te doen aan de verloederingsproblematiek van de wijken in kwestie. In de bestuurlijke reactie wijst het college op de sterke verschillen in participatiegraad tussen de Lelystadse wijken. Deze verschillen wil het college zo min mogelijk opvangen door middel van interventies in onderhoud. Tegelijkertijd streeft het college naar besparing op de kosten van facilitering van burgerparticipatie. De rekenkamer stelt hierbij de vraag of en in welke mate een achterblijvende participatiegraad van bewoners kan leiden tot verloedering en veiligheidsproblemen, met daarmee samenhangende kosten⁵⁹. Oftewel: of en wanneer leiden dergelijke bezuinigingen tot een risico op uiteindelijk nóg hogere kosten? Dus een goedkoop is duurkoop effect. Uit landelijk onderzoek blijkt immers, dat een terugtrekkende overheid in verloederingswijken vaak averechtse effecten kan sorteren.

⁵⁷ Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechiek. CROW is een kennisorganisatie op het gebied van infrastructuur, openbare ruimte, verkeer en vervoer en werk en veiligheid.

⁵⁸ Deel 2 van dit onderzoek.

⁵⁹ Zie onder andere de rapporten van de commissie Roethof uit de jaren '80.

Hierbij zijn vragen aan de orde als:

- Wat zijn mogelijke gevolgen van dit beleid voor de uitstraling van de stad?
En nog belangrijker,
- Lokt verloederingscriminaliteit uit en/of heeft het andere ongewenste neveneffecten op sociaal en maatschappelijk gebied?

De rekenkamer adviseert bij de bepaling van beleid en budgettering voor onderhoud van de openbare ruimte van gemeentewege een inschatting te maken van mogelijke risicofactoren met bijbehorende kostenposten. De (kosten van) participatie van inwoners zou in deze overweging betrokken moeten worden.

Het college geeft aan geen voorstander te zijn van evaluatie van de bestaande adoptie- en participatieprojecten op korte termijn. De rekenkamer geeft het college in overweging zich in deze nader te beraden, daar waar het gaat om wijken met verloederingsproblemen. Landelijk onderzoek wijst immers uit dat juist in verloederingswijken 'eigenaarschap' zo lastig teweeg te brengen is. Burgerinitiatieven ter bevordering van de leefbaarheid komen in verloederingswijken meestal moeizaam tot stand en zijn vaak niet blijvend, terwijl deze wel essentieel zijn voor de leefbaarheid en veiligheid.

Een nader onderzoek naar de aanpak van verloederingswijken en - daaruit volgend - een samenhangend beleid en gerichte interventie in deze wijken, zou volgens de rekenkamer de doelmatigheid en doeltreffendheid van de aanpak van verloederingswijken kunnen vergroten. De rekenkamer heeft daarom naar aanleiding van de bestuurlijke reactie aanbevelingen 2 en 4 aangescherpt, voor wat betreft de aanpak van verloederingswijken en burgerparticipatie in de openbare ruimte in het algemeen. Overigens is los van deze overwegingen ook aanbeveling 3 aangescherpt.

Visie en regievoering op burgerparticipatie in de openbare ruimte.

De rekenkamer plaatst voor de burgerparticipatie in de openbare ruimte in het algemeen een soortgelijke kanttekening, als eerder genoemd bij de adoptie- en participatieprojecten in verloederingswijken. Ten tijde van het onderzoek had het gemeentebestuur nog geen overkoepelende visie op burgerparticipatie geformuleerd. Bestaande activiteiten en initiatieven kwamen vanuit de uitvoeringspraktijk tot stand en de eerste stappen ter stroomlijning hiervan zijn recentelijk gezet.

Het college wil de uitvoering van burgerparticipatie (mede) overlaten aan de stichting Welzijn en Centrada. Voor een werkbare invulling van de gemeentelijke rol als regisseur en opdrachtgever, gelden echter een aantal randvoorwaarden. De gemeente zal vooraf duidelijk moeten omschrijven welke maatschappelijke effecten zij wil bereiken met de participatie van inwoners (in de openbare ruimte of anderszins) en hoe de interventie van het maatschappelijk middenveld daaraan moet bijdragen. Alleen dan is toetsing achteraf van de effectiviteit en efficiëntie van de prestaties van het middenveld door de gemeente als regievoerder mogelijk. Deze werkwijze staat of valt bij de beschikbaarheid van visie en praktische kennis bij de gemeente van wat werkt en wat niet. Ingrediënten voor de visie op participatie in de openbare ruimte zijn te vinden in het raadsbesluit 'de gemeente doet mee'. Hierin doet de raad enkele richtinggevende uitspraken, die echter nog wel nadere concretisering vragen tot de benodigde praktisch bruikbare instrumenten voor regievoering op participatie in de openbare ruimte. Deze praktische kennis zal o.i. onder meer te ontwikkelen en af te leiden zijn uit evaluatie van reeds genomen initiatieven ter plaatse, in combinatie met landelijk onderzoek en ervaringen elders. Ook als de gemeente de regierol als invalshoek kiest, blijft het essentieel nadrukkelijk aan het stuur te blijven en de vinger aan de pols te houden. Eens te meer, gelet op het belang van een effectieve en efficiënte inzet van de schaarse

middelen voor participatie⁶⁰ van zowel de gemeente als de - in de bestuurlijke reactie met naam genoemde - partners uit het maatschappelijk middenveld én gelet op het risico van vernietiging van sociaal kapitaal.

Verschillen tussen wijken in realisatie onderhoudsniveau.

De rekenkamer constateert in dit onderzoek grote verschillen tussen wijken, zowel in onderhoudsniveau als in beleving van inwoners. Het college lijkt uit te gaan van deze verschillen en de onderhoudsmaatregelen te verleggen in bestekken, die op hun beurt zijn afgestemd op het type inrichting. Van herverdeling van inzet en middelen tussen wijken verwacht het college niet veel effect. Niettemin beveelt de rekenkamer onderzoek aan naar het verkleinen van verschillen tussen wijken o.a. door de herschikking van middelen en inzet. Zeker gezien de afnemende budgettaire mogelijkheden, zou dit wellicht toch het overwegen waard zijn.

Tot slot

De rekenkamer heeft met dit onderzoek de bedoeling de raad handvatten aan te reiken voor de politieke discussie met het college over onderhoud en beheer van de openbare ruimte. Het is daarbij van belang de conclusies en aanbevelingen uit dit rapport in samenhang te beoordelen.

In dit rapport heeft de rekenkamer willen wijzen op de tekortkomingen in de aanpak van verloederingsproblematiek in de wijken, mede naar aanleiding van de al bestaande grote verschillen tussen wijken in technische waarde en belevingswaarde (aanbeveling 2). Deze verschillen en tekortkomingen kunnen doorwerken en gevolgen hebben voor andere beleidsterreinen (aanbeveling 3). Daarnaast heeft de rekenkamer handvatten willen geven voor een meer efficiënte en effectieve aanpak voor de participatie van inwoners in de openbare ruimte, wat wel eens van groot belang zou kunnen zijn voor de Lelystadse samenleving van morgen (aanbeveling 4). De rekenkamer geeft ook verbeter suggesties voor de informatie uit de P&C cyclus, omdat juist deze informatie onvoldoende specifiek is voor de raad om te sturen op onderhoud en beheer van de openbare ruimte (aanbeveling 1).

De rekenkamer Lelystad dankt iedereen die heeft meegewerkt aan en heeft meege-dacht met dit rekenkameronderzoek naar onderhoud en beheer van de openbare ruimte. Uiteraard is de rekenkamer Lelystad altijd bereid tot toelichting van dit rapport.

De rekenkamer Lelystad,

Robert Douma
Voorzitter

⁶⁰ Geld, maar ook menskracht en goodwill.

9 Bijlagen

Bijlage: Vergelijking tussen gemeenten.

Gemeente	Kwaliteitsniveau CROW: zeer hoog (A+) tot zeer laag (D)	Uitvoering	Burgerparticipatie bij beheer en onderhoud
Lelystad	In de wijken streeft de gemeente Lelystad onderhoudsniveau B na en in het stadshart niveau A.	Het grootste deel van het uitvoerende werk in de openbare ruimte wordt uitbesteed. Er is een (kleine) uitvoeringsorganisatie voor o.a. meldingen en incidentele werkzaamheden. Regisseren van de openbare ruimte. Referentiebeeld vertaald naar frequentiebestek.	De gemeente Lelystad zet zich op dit moment in om de burgerparticipatie te bevorderen. Bijvoorbeeld met het project 'mensen maken de straat'. Hieruit zijn 50 projecten van bewonersparticipatie voort gekomen. Uit de ISV-gelden is budget vrij gemaakt voor 'mensen maken de straat', maar deze middelen vervallen eind 2014. De vraag is dan of en hoe de gemeente het beleid voortzet.
Zoetermeer	Niveau C is ondergrens. In de praktijk is het onderhoud vaak op B of zelfs A.	Veel beheer- en onderhoudstaken worden uitbesteed aan aannemers e.d. Kleine uitvoeringsorganisatie. Regisseren van de openbare ruimte.	Heeft spelregels, maar geen specifiek beleid. Participatie is geen bezuiniging (kostenneutraal). 1% van de inwoners participeert. Toename betrokkenheid inwoners bij buurt. <u>Minder controle op eindbeeld.</u>
Nieuwegein	Niveau B in de wijken en niveau A in de binnenstad.	95% van beheer- en onderhoudstaken worden uitbesteed. Kleine uitvoeringsorganisatie. Beeldbestek in combinatie met frequentiebestek.	Heeft een specifiek beleid. Doedagen met inwoners groot effect: samen openbaar groen snoeien. Wijkplatforms, wijkwethouders en wijkbudget. Communicatie belangrijk. Overzicht alle onderhoudsprojecten.
Hoorn	Niveau B voor groen.	Ongeveer een derde van beheer- en onderhoudstaken wordt aanbesteed. Veel in eigen beheer. Er is een grote eigen dienst. Beeldbestek.	Heeft geen specifiek beleid. Geen grootschalige burgerparticipatie, maar wel enkele initiatieven: vrijwilligers beheren eco-bos, burgerschouw, inwoners praten mee bij realisatie speeltuinen. Kleine groep inwoners bereid te participeren. Samenwerking met inwoners lastig: kost veel tijd. Organisatie is nog niet zo ver en bezuinigingen hebben nadelig effect op <u>participatie</u> .
Emmen	Omdat als uitgangspunt "sober en doelmatig" is gehanteerd is afgesproken dat het gewenste kwaliteitsniveau gemeentebreed in ieder geval minimaal een "B" (voldoende) moest hebben.	Volledig uitbesteed, prestatie-eisen voor aannemers opgenomen in contracten. Maakt gebruik van beeldbestek.	In Emmen lopen enkele pilots op het gebied van burgerparticipatie: - Wijk Nieuw-Dordrecht: cooperatie beheert een stuk openbaar groen - Wijkraad in een andere wijk zorgt voor grasmaaien - Het groenonderhoud van een industrieterrein wordt overgeheveld naar het parkmanagement
Gouda	Bij de bezuinigingen is besloten dat: - de beeldkwaliteit voor geheel Gouda niveau B is - dit met uitzondering van de elementenverharding, welke voor de gehele stad wordt teruggebracht naar kwaliteitsniveau C - op de elementenverharding in zogenoemde Plusgebieden wordt niet bezuinigd, deze blijft op het niveau B - Voor zwerfvuil wordt de beeldkwaliteit in Plusgebieden niveau A	(Veel) beheer- en onderhoudstaken worden uitbesteed aan een vaste aannemer. Beeldbestek, dat door aannemer wordt vertaald in frequentiebestek.	Burgerparticipatie is mogelijk als inwoners een hoger kwaliteitsniveau willen dan in gemeentelijke doelen is vastgelegd. Bij grote onderhoudsprojecten kunnen inwoners meepraten. Organisatie nog niet klaar voor grootschalige toepassing burgerparticipatie.

In **Emmen** zijn negen zogenaamde 'erkende overlegpartners' van de gemeente, die hun budget besteden aan leefbaarheid, zoals groenonderhoud, betere wegen, fiets- en voetpaden, parkeerplaatsen, speeltoestellen, sportfaciliteiten, verwijsborden, een kinderboerderij en reflecterende huisnummers.

In een verdergaande vorm van eigen verantwoordelijkheid nemen bewoners buiten de kaders van de gemeente om *zelf* het initiatief tot verbetering van hun buurt.

- Zo onderhouden bewoners in de **Amsterdamse wijk Betondorp** samen het groen.
- In **Utrecht** hebben bewonersgroepen het buurthuis De Nieuwe Jutter zelf in beheer genomen en voor sluiting behoed (Huygen et al. 2012: 19-20).
- In **het Gooi** hebben acht buurtpreventieverenigingen een particulier beveiligingsbedrijf ingehuurd dat met zeven surveillanceauto's door de buurten patrouilleert (Hazeu et al. 2006: 186).
- In **Leiden** hebben inwoners het Stadslab opgericht om van Leiden een bruisende kennis- en cultuurstad te maken.
- In **Reduzum** zijn bewoners betrokken bij bevordering van de verkeersveiligheid, groenonderhoud, speelvoorzieningen en de verbouwing van de dorpschool. Dorpsbelang Reduzum heeft zelfs een woonwijk met 27 woningen gerealiseerd waarvan de winst voor 75% is geherinvesteerd in een ijsbaan, de sportkantine en de peuterspeelzaal (Hazeu et al. 2006: 117-124). In dit laatste voorbeeld zijn de bewoners zelf eigenaar, zodat ze dus ook zelf de eventuele financiële vruchten plukken.

Sociale ondernemingen, trusts en coöperatieven waarin bewoners al dan niet samen met marktpartijen of de overheid, hun afzonderlijke doelen combineren.

- Voorbeeld is 'Grunneger Power', een energiecoöperatie in de binnenstad van **Groningen**.
- Ander voorbeeld is het **Utrechtse** kinderdagverblijf De Bombardon, waar de ouders onderling de opvang van kinderen regelen en voor elk dagdeel dat ze zelf inzetten vijf dagdelen opvang terugkrijgen.
- Zo is de Stichting Mallumse Molen in **Eibergen** eigenaar van een ontmoetingsplek in het dorp.
- Op **Schouwen-Duiveland** beheert Stichting Renesse een groot aantal gebouwen.
- In **Emmen** exploiteert de Stichting Openlucht Zwembad met tachtig vrijwilligers een zwembad. Bewoners doen vrijwel alles zelf: van onderhoud, kassa's en kiosk tot schoonmaak.
- In het Brabantse **Esbeek** (1198 inwoners) richtten bewoners in 2007 een coöperatie op waarvan de helft van alle dorpsbewoners lid werd. De aandelen brachten 300.000 euro op, waarvan het plaatselijke café met zalen kon worden gekocht.

De gedachtegang achter 'de terugtrekkende overheid' wordt ook wel gebruikt om bezuinigingen in te kleden. Bijvoorbeeld:

- Onder het mom van 'Nederland teruggeven aan de Nederlanders' verminderde de gemeenten **Arnhem** en **Buren** bijvoorbeeld het aantal afvalbakken op straat. Bewoners kunnen hun verantwoordelijkheid nemen door afval mee te nemen naar huis en foto's van zwerfvuil te sturen aan de gemeente (Burghoorn 2011). De gemeenten Arnhem en Buren boden inwoners aan publieke afvalbakken en lantaarnpalen die zouden worden verwijderd zelf te bekostigen en zo te 'adoptereren'. Geen enkele Arnhemmer adopteerde een prullenbak en slechts drie Burenaren adopteerden een lantaarnpaal.
- De gemeente **Lansingerland** beleeft het 'Jaar van de Participatie', maar zonder extra geld was er niet veel mogelijk. De gemeente probeerde daarom vooraf beter te kijken hoe de buurt aangesproken kon worden. In buurten met veel hoog opge-

leiden werkt het invliegen van de burgemeester niet, pas als een externe professional de bewoners aanspreekt op hun eigen capaciteiten slaat het aan. Terwijl in een buurt met meer laagopgeleiden de aanwezigheid van de burgemeester juist extra indruk maakt en mensen stimuleert om zelf ook iets te doen in de wijk. Het werkte.

- Experimenten met wijkbudgetten – bijvoorbeeld in de wijken **Zwolle** Zuid en Assendorp in 2005 – waarbij bewoners zelf beslissen welke initiatieven ze betalen uit de gemeentelijke geldpot, tonen eenzelfde beeld. In de ene buurt loopt het goed en neemt het aantal bewoners dat actief betrokken raakt toe, in de andere buurt niet. Uit een evaluatie bleek dat bewoners in Assendorp ontvankelijker waren voor het experiment dan die in Zwolle-Zuid. Conclusie: de gemeente moet in verschillende wijken verschillend behandelen en ook letten op de al aanwezige onderlinge verbanden en organisatiegraad.
- In onder andere de Stripheldenbuurt in **Almere** onderhouden de inwoners ook de verlichting, de bestrating en de riolering in het blok waar ze wonen. Via de koopakte is de openbare ruimte in mandeligheid in beheer aan de inwoners. Deze maatregel had de sociale cohesie moeten bevorderen, maar blijkt averechtse effecten te hebben gehad: burencollicten, hoge kosten en beslommeringen voor inwoners. Buren moeten elkaar aanspreken bij tekortkomingen, wat de onderlinge sfeer in de buurt verslechtert. Veel bewoners voelen zich overvraagd. Zeker vijf buurten in Almere zijn inmiddels een procedure begonnen om de verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte terug te geven aan de gemeente. Dit blijkt echter een langdurig proces. Als participatie in de openbare ruimte bewoners alleen maar kost en niets oplevert, leidt dat tot onvrede. Er zijn ook 'mandelige' buurten met tevreden bewoners; bijvoorbeeld als het gemeenschappelijk gebied een afgesloten binnenterrein is waarvan alleen de bewoners profiteren. Maar ook hier dreigen conflicten tussen inwoners over de (gevolgen van) mandeligheid⁶¹.

⁶¹ O.a. *Samen de buurt doen, nee dank u. Volkskrant, 11 augustus 2014.*

Bijlage: Lelystadsgetalen 2013

Tabel 8: Buurtbeleving 2013					
% (Zeer) tevreden inwoners over voorzieningen in de buurt					Lelystad
	Noordoost	Zuidoost	Noordwest	Zuidwest	Totaal
(Zeer) gehecht aan de buurt	75	66	76	76	72
(Zeer) gehecht aan Lelystad	72	59	72	62	65
Groenvoorzieningen	51	55	60	61	57
Onderhoud van wegen en fietspaden	51	62	61	64	60
Speelmogelijkheden voor kinderen	69	79	76	66	72
Straatverlichting	80	82	86	83	83
Voorzieningen voor jongeren	25	28	18	24	24
Onderhoud voor- en achtertuinen	44	45	53	57	50
Winkelvoorzieningen	86	79	75	64	76
Gemiddelde rapportcijfers van inwoners over hun buurt					
Eigen woning	7,6	7,7	7,9	7,9	7,8
De woonomgeving	7,0	7,1	7,4	7,5	7,3
De voorzieningen in de buurt	6,7	6,8	6,9	6,5	6,8
De leefbaarheid in de buurt	7,0	7,2	7,4	7,4	7,2
De veiligheid in de buurt	7,0	6,9	7,3	7,3	7,1
Gemiddelde schaalscores (0-10) van inwoners over hun buurt					
Algemene evaluatie van de buurt	7,6	7,6	8,0	8,2	7,9
Sociale kwaliteit van de buurt	6,0	5,6	6,0	6,0	5,9
Verloederingschaal (10=zeer verloederd)	2,4	2,0	2,1	2,0	2,1

