

Gemeenteraad en college Woerden
Postbus 45
3440 AA WOERDEN

Woerden, 11 november 2025

Onderwerp: Rekenkameronderzoek 'Doelmatigheid en doeltreffendheid van openbaar groenbeleid sinds 2021'

Geachte leden van raad en college,

Op 5 maart 2025 kondigde de rekenkamer de start van het onderzoek naar het openbaar groenbeleid van de gemeente Woerden aan. Met enthousiasme overhandigen wij u nu het resultaat: het rekenkamerrapport 'Doelmatigheid en doeltreffendheid van openbaar groenbeleid sinds 2021'.

Het onderzoek is in opdracht van de Rekenkamer Woerden uitgevoerd door Lysias Advies.

De centrale hoofdvraag luidt: *"In welke mate zijn het gevoerde beleid en de financiële keuzes sinds 2021 van de gemeente Woerden ten aanzien van het openbaar groen doelmatig en doeltreffend en wat kan de raad hiervan leren voor sturing en grip in de toekomst?"*

Wij zullen de agendacommissie van de raad verzoeken het rapport te agenderen voor politieke behandeling. Wij kijken er naar uit.

Met vriendelijke groet,

Rekenkamer Woerden

Anouk van Aarsen
Restlan Aykaç
Flores Boom



Rekenkamer Woerden

**Doelmatigheid en doeltreffendheid
van openbaar groenbeleid sinds 2021**

Betreft: Rekenkameronderzoek: doelmatigheid en doeltreffendheid van het openbaar groenbeleid in Woerden sinds 2021

Opstellers: Eva Hillen, Lobke van Meijel

Datum: 11 november 2025

Inhoud

1. Inleiding	3
2. Beantwoording onderzoeksvragen	5
3. Conclusies	12
4. Aanbevelingen aan de raad	14
5. Reactie college	16
6. Nawoord Rekenkamer	19
7. Nota van bevindingen	20
1. Afbakening van openbaar groen	20
2. Beleidsambities	20
3. Beleidsontwikkeling	22
4. De financiële situatie van Woerden	26
5. Financiën openbaar groen	29
6. Uitvoering	31
7. Monitoring	34
8. Verantwoording	36
9. Rolinvulling van raad en college	39
10. Perspectieven van inwoners	40
Bijlagen	42
A. Werkwijze, geraadpleegde documenten en gesprekspartners	43
B. Tijdlijn ontwikkelingen openbaar groen	45
C. Normenkader	48

1. Inleiding

De rekenkamer Woerden besloot in het voorjaar van 2025 om het gevoerde beleid over openbaar groen te onderzoeken. Aanleiding voor dit onderzoek is het Bestuursakkoord Woerden 2022-2026, waarin de visie van het bestuur ten aanzien van de openbare ruimte is geformuleerd. In dat akkoord staat: “We werken stapsgewijs toe naar een soberder en meer betaalbaar te onderhouden openbare ruimte. Dat doen we door te kiezen voor vergroening. We geven meer ruimte voor het floreren van groen, waardoor het straatbeeld minder aangeharkt zal zijn. We kiezen ook voor differentiatie in gebied en areaal. Het onderhoudsniveau wordt in het buitengebied minder hoog dan in de woongebieden. We versoberen ook de openbare ruimte. In nieuwe wijken kiezen we voor aanleg van ruimte die tegen lage kosten is te onderhouden. In bestaande wijken vervangen we bijvoorbeeld bruggen door duikers en stoepen door groen. Ook geven we meer ruimte aan initiatief van inwoners en ondernemers om zelf hun steentje bij te dragen aan groen of speelvoorzieningen.”

Inmiddels wordt enkele jaren met het bestuursakkoord gewerkt en wil de rekenkamer onderzoeken hoe het staat met de verwezenlijking van ambities op dit thema. De rekenkamer vroeg Lysias om de ontwikkelingen ten aanzien van openbaar groen te onderzoeken en te analyseren in welke mate het gevoerde beleid en financiële keuzes van Woerden doelmatig en doeltreffend zijn.

Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is voor de gemeenteraad en het college inzichtelijk te maken of de inhoudelijke en financiële ambities op het gebied van het openbaar groen geleid hebben tot doelmatige en doeltreffende beleidsontwikkeling, -uitvoering en sturing. De rekenkamer wil vaststellen in hoeverre de gemeente Woerden op koers ligt om de doelen te realiseren voor openbaar groen en hoe de beschikbaar gestelde middelen hiertoe benut worden. Om vervolgens handvatten voor het gemeentebestuur te formuleren om sturing en grip (verder) te verbeteren in de toekomst.

Voor dit onderzoek stond de volgende hoofdvraag centraal: *In welke mate zijn het gevoerde beleid en de financiële keuzes sinds 2021 van de gemeente Woerden ten aanzien van het openbaar groen doelmatig en doeltreffend en wat kan de raad hiervan leren voor sturing en grip in de toekomst?*

Daarbij hanteren wij de volgende definities voor doelmatig en doeltreffend, conform de definities die de vereniging van rekenkamers daarvoor hanteert:

Doelmatig: in hoeverre de beschikbare middelen (personeel, materieel, geld) optimaal worden benut.

Doeltreffend: in hoeverre met het beleid de gestelde doelen, respectievelijk de verwachte resultaten (prestaties en/of effecten) zijn behaald.

Werkwijze

Om tot beantwoording van deze hoofdvraag te komen hebben we de volgende deelvragen geformuleerd en hebben we een normenkader opgesteld (zie bijlage normenkader).

Om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen zijn relevante documenten bestudeerd en interviews gedaan met raadsleden, de portefeuillehouder, betrokken ambtenaren en inwoners (zie voor volledige lijst van bestudeerde documenten en geïnterviewde personen de bijlage).

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord. Hoofdstuk 3 bevat de conclusies, hoofdstuk 4 de aanbevelingen, hoofdstuk 5 de bestuurlijke reactie van de gemeente, hoofdstuk 6 het nawoord van de rekenkamer en hoofdstuk 7 de nota van bevindingen. Naast het hoofdrapport zijn er ook drie bijlagen. De eerste bijlage geeft inzicht in de werkwijze van dit onderzoek, de geraadpleegde documenten en de gesprekspartners. De tweede bijlage bevat een tijdlijn van de ontwikkelingen op het dossier openbaar groen. In de derde bijlage staat het volledige normenkader.

2. Beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk worden op hoofdlijnen de onderzoeksvragen beantwoord en beoordelingen gegeven op elke norm uit het normenkader. Zie voor meer detail hoofdstuk 7 de Nota van bevindingen.

Hoofdvraag

In welke mate zijn het gevoerde beleid en de financiële keuzes sinds 2021 van de gemeente Woerden ten aanzien van het openbaar groen doelmatig en doeltreffend en wat kan de raad hiervan leren voor sturing en grip in de toekomst?

De gemeenteraad van Woerden heeft veel ambities voor openbaar groen en wil die graag verwezenlijken, maar de ambtelijke organisatie en het college hebben onvoldoende middelen om grote stappen te zetten om die ambities te realiseren. Inhoudelijke ambities en financiële krapte blijven met elkaar botsen en college en raad zijn er de laatste jaren niet in geslaagd om een duidelijke, consistente koers te vinden die past bij zowel de ambities als bij de beschikbare middelen. College en ambtelijke organisatie zetten de sobere middelen die zij beschikbaar hebben voor openbaar groen goed in. Die inzet levert een openbare ruimte op die in orde is. Of de inzet doelmatig en doeltreffend is valt niet te concluderen omdat concreet geformuleerde doelstellingen t.a.v. de ambities ontbreken.

Deelvragen

1. Welke ambities heeft de gemeente Woerden geformuleerd voor openbaar groen?

De gemeente Woerden heeft de volgende ambities voor openbaar groen:

- Groen
- Ecologisch
- Gedifferentieerd
- laag in onderhoudskosten
- robuust
- klimaatbestendig
- sober
- doelmatig
- veilig

De gemeente hanteert t.a.v. inwoners en ondernemers de ambities dat openbaar groen bijdraagt aan hun welzijn en gezondheid, en dat zij een bijdrage kunnen leveren aan het onderhoud en het beheer van openbaar groen.

Zie voor meer informatie in de nota van bevindingen paragraaf Beleidsambities.

2. In hoeverre is beleid ontwikkeld voor openbaar groen? Welke doelstellingen zijn opgenomen over vergroening, differentiatie in gebied en areaal, het onderhoudsniveau van openbaar groen en ruimte voor initiatieven van inwoners en ondernemers?

Beleidsontwikkeling blijft achter in Woerden. Het college en de ambtelijke organisatie blijven uitgaan van het Groenblauw Omgevingsplan (2014) als inhoudelijk vertrekpunt, terwijl dit plan geen concrete doelen voor de komende jaren bevat.

Ten aanzien van het onderhoudsniveau van openbaar groen hanteert de gemeente een duidelijke doelstelling: Dit gebeurt op B-niveau binnen de CROW-systematiek (en vervanging op D-niveau). Ten aanzien van vergroening, differentiatie in gebied en areaal en ruimte voor initiatieven van inwoners en ondernemers heeft de gemeente slechts uitgangspunten geformuleerd. Deze zijn alle te vinden in het Groenblauw Omgevingsplan uit 2014 en in deel 2 van dat plan uit 2016.

Zie voor meer informatie de nota van bevindingen, paragraaf Beleidsontwikkeling.

Beoordeling normen 1 en 2 uit het normenkader:		
<i>Norm</i>	<i>Beoordeling</i>	<i>Toelichting</i>
Het college heeft ambities, doelen en kaders t.a.v. openbaar groen vastgelegd in beleid.	Beperkt	<i>De gemeente heeft veel ambities geformuleerd, maar de laatste jaren is geen nieuw beleid vastgesteld waarin die ambities worden gekoppeld aan SMART-geformuleerde doelen en beleidskaders.</i>
De doelen en kaders zijn helder en concreet.	Nee	<i>SMART-geformuleerde doelen en kaders ontbreken veelal, in plaats daarvan werkt de gemeenten vooral met uitgangspunten.</i>

3. Welke financiële middelen heeft gemeente Woerden beschikbaar gesteld om de beleidsdoelstellingen te realiseren?

Zie de tabel voor de budgetten die de gemeente sinds 2021 beschikbaar heeft gesteld voor het taakveld 5.7 openbaar groen, natuur en recreatie. Cijfers zijn afkomstig uit de meerjarenbegrotingen.

Totale begrote kosten in €	
Begroting 2021	4.370.445
Begroting 2022	4.501.802
Begroting 2023	5.032.391
Begroting 2024	5.791.407
Begroting 2025	6.137.000

Zie voor meer informatie de nota van bevindingen, paragraaf Financiën openbaar groen.

Beoordeling norm 3 uit het normenkader:

Norm	Beoordeling	Toelichting
De raad heeft toereikende financiële middelen beschikbaar gesteld voor het realiseren van doelen voor vergroening, onderhoud van het openbaar groen, differentiatie in gebied en areaal bij nieuwe initiatieven en voor het bieden van ruimte voor initiatieven van inwoners en ondernemers.	Nee	De ambtelijke organisatie en het college hebben onvoldoende middelen om grote stappen te zetten om de vastgestelde ambities te realiseren.

4. Welke belangrijke inhoudelijke en financiële keuzes zijn sinds 2021 gemaakt in de beleidsuitvoering en wat waren de (beoogde) effecten van die keuzes?

De meest bepalende keuze van de afgelopen vijf jaar is de bezuinigingsopgave van 2020, ook wel de strategische heroriëntatie genoemd. Deze bezuinigingsopgave leidde voor openbaar groen onder andere tot:

- Een gebrek aan nieuwe beleidsontwikkeling
- Grotendeels een gebrek aan uitwerking van bestaand beleid
- Het (verder) versoberen van beheer (CROW: niveau D voor vervanging, niveau B voor onderhoud)

In de zomer van 2025 besloot de raad over de herijking van IBOR. Bij dit traject gaf de raad het college opdracht om het beheer van de openbare ruimte volgens een scenario 'sober en doelmatig' aan te pakken. Financieel gezien besloot de raad dat veel investeringen via begrotingswijzigingen aan de raad moeten worden voorgelegd. De gevolgen van deze keuzes moeten nog plaatsvinden, maar het is waarschijnlijk dat deze keuzes veel impact hebben op het openbaar groenbeleid in de komende jaren.

Zie voor meer informatie over de strategische heroriëntatie en de herijking van IBOR de nota van bevindingen, paragrafen Beleidsontwikkeling, De financiële situatie van Woerden en Uitvoering.

Beoordeling normen 4 en 5 uit het normenkader:

Norm	Beoordeling	Toelichting
Gemaakte keuzes in de uitvoering sluiten aan bij de beleidskaders en bij beoogde resultaten van programma's en projecten.	Beperkt	Het beheer van de openbare ruimte wordt sober en doelmatig aangepakt. Dat sluit zeer beperkt aan bij de veelheid aan ambities en de (beperkte) doelen die geformuleerd zijn.
Gemaakte financiële keuzes sluiten aan bij de vastgestelde financiële kaders en bij programma's en projecten.	Ja	In 2020 kiest de raad voor een financieel kader dat zich laat kenmerken door 'beheerst bezuinigen, lasten verzwaren en beperkt ruimte maken voor investeringen.' Gezien er geen nieuw beleid is ontwikkeld, bestaand beleid niet verder is uitgewerkt en het beheer (verder) is versoberd, sluiten de gemaakte financiële keuzes aan bij deze financiële kaders.

5. Op welke wijze heeft inhoudelijke en financiële verantwoording door college aan de raad plaatsgevonden?

Het college benut de reguliere p&c-cyclus (programmabegrotingen, halfjaarlijkse voortgangsrapportages en jaarverslagen), halfjaarlijkse updates over het beheer van de openbare ruimte en overige raadsinformatiebrieven voor de verantwoording richting de raad.

Zie voor meer informatie over de inhoud van deze informatievoorziening de nota van bevindingen, paragraaf

Verantwoording.

6. Hoe inzichtelijk is deze verantwoording? Wat is de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie (tijdig, juist, volledig)?

De verantwoordingsinformatie is omvangrijk en tijdig. Inhoudelijke informatie is juist. Deze informatie sluit echter niet aan bij de informatiebehoefte van de raad. Specifiek t.a.v. de financiële informatie valt op te merken dat deze grotendeels juist lijkt te zijn, maar daarbij geldt als algemene kanttekening dat informatie uit financiële systemen afwijkt van financiële informatie uit de p&c-cyclus. Soms ontbreekt financiële informatie.

Zie voor meer informatie over de inhoud van deze informatievoorziening de nota van bevindingen, paragraaf

Verantwoording.

Beoordeling normen 6 en 7 uit het normenkader:		
Norm	Beoordeling	Toelichting
Het college monitort de beleidsuitvoering en besteding van middelen t.b.v. openbaar groen aan de hand van vooraf opgestelde (prestatie)indicatoren die SMART zijn en passen bij de doelen en kaders.	Beperkt	Gezien SMART-geformuleerde doelen en kaders veelal ontbreken, is er maar zeer beperkt sprake van monitoring a.d.h.v. SMART-geformuleerde (prestatie)indicatoren mogelijk. Er zijn enkele uitzonderingen, bijvoorbeeld de zeer consistente monitoring van het beheer van openbaar groen via de CROW-systematiek, met behulp van metingen die elk kwartaal plaatsvinden.
De gemeenteraad ontvangt adequate informatie over de realisatie van beleidsdoelstellingen en de uitputting van financiële middelen. De informatie is volledig, juist en tijdig.		De gemeenteraad ontvangt inhoudelijke en financiële informatie. De informatievoorziening is tijdig. De inhoudelijke informatie is juist, maar omvangrijk en soms erg gedetailleerd voor de raad. De financiële informatie is grotendeels juist, maar soms niet volledig en financiële informatie uit de p&c-cyclus wijkt af van informatie uit de financiële systemen van de ambtelijke organisatie.

7. In welke mate zijn doelstellingen gerealiseerd of is het aannemelijk dat doelen zullen worden gerealiseerd? Welke resultaten zijn in de uitvoering zichtbaar?

Vanwege het ontbreken van concrete doelstellingen is het maar beperkt mogelijk om inzicht te bieden in de mate waarin doelen zijn gerealiseerd. In de halfjaarlijkse voortgangsrapportages worden indicatoren gekoppeld aan behaalde resultaten en in jaarverslagen staat summier beschreven welke resultaten behaald zijn. Zichtbare resultaten in de uitvoering zijn vooral aan te duiden op projectniveau.

Zie voor meer informatie over de zichtbare resultaten in uitvoering de nota van bevindingen, paragraaf Uitvoering.

Beoordeling norm 8 uit het normenkader:		
Norm	Beoordeling	Toelichting
De ambities en doelen zoals vastgelegd in beleid worden gerealiseerd in de praktijk: programma's en projecten hebben een bijdrage geleverd aan vergroening, differentiatie in gebied en areaal, lage/verlaging van onderhoudskosten en aan het faciliteren van inwoners en ondernemers. Deze programma's en projecten zijn te relateren aan de gemaakte kosten.	Beperkt	Vanwege het ontbreken van concrete doelstellingen is het maar beperkt mogelijk om inzicht te bieden in de mate waarin doelen zijn gerealiseerd. Op sommige ambities is voortgang zichtbaar, vandaar het oordeel 'beperkt.'

8. In welke mate komen in (meer)jarenplannen geraamde middelen en geprognosticeerde kosten overeen met bestede middelen? Wat is de verklaring voor eventuele relevante verschillen?

Tussen 2021 en 2024 zijn er kleine verschillen geweest in de geprognosticeerde en gerealiseerde kosten. In onderstaande tabel zijn deze verschillen geduid. Voor 2025 zijn nog geen cijfers beschikbaar.

	Begrote kosten in €	Gerealiseerde kosten in €	Verschil in €
2021	4.370.445	3.883.130	487.315 minder uitgegeven dan begroot
2022	4.501.802	4.030.590	471.212 minder uitgegeven dan begroot
2023	5.032.391	5.268.000	235.609 meer uitgegeven dan begroot
2024	5.791.407	5.845.000	53.593 meer uitgegeven dan begroot

Cijfers zijn afkomstig uit de begrotingen en de jaarverslagen.

Bij alle financiële cijfers geldt een algemene kanttekening, namelijk dat informatie uit financiële systemen afwijkt van financiële informatie uit de p&c-stukken. De oorzaak van de verschillen is te vinden in de taakvelden en de definitiekwestie voor openbaar groen. In het financiële administratiesysteem zijn budgetten verdeeld over meer

gedetailleerde posten dan de posten die genoemd zijn in de begrotingen en jaarverslagen. Denk bijvoorbeeld aan de posten Bomen, Beplanting en Gras.

Zie voor meer informatie de nota van bevindingen, paragraaf Financiën openbaar groen.

Beoordeling norm 9 uit het normenkader:

Norm	Beoordeling	Toelichting
Werkelijk bestede middelen en gerealiseerde kosten komen overeen met geraamde middelen en geprognosticeerde kosten. Eventuele afwijkingen worden logisch verklaard.	Grotendeels	<i>Er zitten procentueel kleine verschillen tussen prognoses en daadwerkelijke bestedingen. Een belangrijke kanttekening is dat informatie uit financiële systemen afwijkt van informatie uit de p&c-stukken. Het blijft voor de raad belangrijk om financiële gegevens beter op elkaar te laten aansluiten.</i>

9. Hoe hebben college en raad sinds 2021 (bij)gestuurd op het dossier openbaar groen op basis van verantwoordingsinformatie en eventuele belangrijke ontwikkelingen?

Het college heeft sinds 2021 inhoudelijke doelstellingen voor openbaar groen naar beneden bijgesteld vanwege de bezuinigingsopgave die voortkwam uit de strategische heroriëntatie van 2020, maar deze aanpassingen zijn niet verwoord in vastgestelde visiedocumenten of uitvoeringsprogramma's.

De sturing van de raad draagt bij aan de financiële beheersbaarheid van de uitgaven op openbaar groen, maar houdt een cirkel in stand waarbij college en ambtelijke organisatie blijven werken zonder duidelijke doelstellingen voor ogen. Daardoor is niet te bepalen of dit doelmatig of doeltreffend is.

Zie voor meer informatie Conclusies.

Beoordeling normen 10 en 11 uit het normenkader:

Norm	Beoordeling	Toelichting
Het college heeft de afgelopen jaren adequaat (bij)gestuurd op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het openbaar groen-beleid en beleidsuitvoering, op een manier die past bij de rollen van het college als beleidsvoorbereider en uitvoerder.	Grotendeels	<i>Het college heeft inhoudelijke doelstellingen voor openbaar groen naar beneden bijgesteld, in lijn met de financiële kaders die de raad bij de strategische oriëntatie in 2020 heeft gesteld.</i> <i>Kanttekening: Doordat SMART geformuleerde doelen en kaders veelal ontbreken is het niet mogelijk om een goed oordeel te vellen over de mate waarin het college doelmatig en doeltreffend heeft gestuurd op het dossier openbaar groen.</i>
De raad heeft de afgelopen jaren adequaat (bij)gestuurd op de doelmatigheid en doeltreffendheid van	Beperkt	<i>De raad heeft gestuurd op het dossier openbaar groen in lijn met de financiële kaders die hij in 2020 heeft vastgesteld bij de strategische heroriëntatie.</i>

het openbaar groen-beleid en de beleidsuitvoering, op een manier die past bij de kaderstellende en controlerende rollen van de raad.

De raad blijft echter achter de vele ambities staan, terwijl die niet realistisch aansluiten op de financiële kaders.

Kanttekening: Doordat SMART geformuleerde doelen en kaders veelal ontbreken is het niet mogelijk om een goed oordeel te vellen over de mate waarin de raad doelmatig en doeltreffend heeft gestuurd op het dossier openbaar groen.

10. Welke keuzes op het gebied van beleid, uitvoering en monitoring zijn de komende jaren te maken?

Zie hiervoor het hoofdstuk Aanbevelingen.

11. Wat is nodig om de gemeenteraad in positie te brengen om in de toekomst effectief (bij) te sturen op openbaar groen?

Zie hiervoor het hoofdstuk Aanbevelingen.

3. Conclusies

De hoofdconclusie is als volgt:

De gemeente Woerden heeft hoge ambities voor openbaar groen, maar ambities en financiële middelen zijn niet in balans met elkaar waardoor het college en de raad geen consistente koers kunnen varen en de ambities kunnen realiseren. De gemeenteraad van Woerden heeft veel ambities voor openbaar groen en wil die graag verwezenlijken, maar de ambtelijke organisatie en het college hebben onvoldoende middelen om grote stappen te zetten om die ambities te realiseren. Inhoudelijke ambities en financiële krapte blijven met elkaar botsen en college en raad zijn er de laatste jaren niet in geslaagd om een duidelijke, consistente koers te vinden die past bij zowel de ambities als bij de beschikbare middelen.

Doordat SMART geformuleerde doelen en kaders veelal ontbreken is het niet mogelijk om een goed oordeel te vellen over de mate waarin het gemeentebestuur doelmatig en doeltreffend heeft gestuurd op het dossier openbaar groen.

Daarnaast zijn er zeven deelconclusies:

1. **Ondanks financiële druk is het beheer van het openbaar groen de laatste jaren op peil gebleven.**

De afgelopen jaren is het beheer van het openbaar groen op peil gebleven, terwijl de ambtelijke organisatie meer financiële druk ervaart. Het op peil houden van het beheer blijkt uit beleidsschouw, waarover meer in de paragraaf monitoring, maar ook uit de beleving van de inwoners van Woerden, die het openbaar groen in de gemeente met een ruime voldoende beoordelen. Een belangrijke verklaring voor deze stabiliteit is de keuze van het college om de gevel-tot-gevelcontracten met aannemers voor periodes van zes jaar af te sluiten.

2. **Het college heeft de raadsambities over openbaar groen slechts zeer beperkt uitgewerkt in SMART-geformuleerde doelen of uitvoeringsagenda's.**

Beleidsontwikkeling blijft achter in Woerden. Zonder helder geformuleerde beleidsdoelen vindt verantwoording plaats op het laagste geconcretiseerde niveau en dat is in dit geval het HIOR. Het college en de ambtelijke organisatie blijven uitgaan van het Groenblauw Omgevingsplan (2014) als inhoudelijk vertrekpunt. Dit plan bevat geen concrete doelen voor de komende jaren. De meest concrete handvatten zijn te vinden in het collegewerkprogramma, maar ook daar worden inspanningen niet volledig SMART geformuleerd. Voor ambtenaren is in de praktijk het meest duidelijke doel om het onderhoud van openbaar groen op B-niveau te blijven doen (binnen de CROW-systematiek) vanuit kosten efficiëntie-overwegingen en bomen op veiligheidsniveau. Door de beperkte middelen en de strategische heroriëntatie beschikt de gemeente Woerden niet over uitvoeringsprogramma's die gekoppeld zijn aan actuele visiedocumenten. 'Uitvoering' beperkt zich dus met name tot onderhoud en het vervangen van bestaand openbaar groen.

3. **Sinds 2021 stijgen de kosten die de ambtelijke organisatie en het college maken voor openbaar groen, maar het is onvoldoende inzichtelijk voor de raad waar budgetten naartoe gaan.**

Meerjarenbegrotingen en jaarverslagen geven een duidelijk overzicht van de geprognosticeerde en gerealiseerde kosten voor openbaar groen, maar cijfers uit de financiële dashboards wijken af van de cijfers uit de p&c-stukken. De raad krijgt dan ook onvoldoende uitleg over de uitgaven aan openbaar groen.

4. Door het gebrek aan concreet geformuleerde doelstellingen kan de ambtelijke organisatie slechts beperkt monitoren op voortgang.

Het meest nadrukkelijk monitort de ambtelijke organisatie of het openbaar groen in lijn is met de afgesproken ambities volgens de CROW-systematiek. Dat is logisch, want dit is ook het meest concrete uitgangspunt dat de gemeente hanteert voor openbaar groen. Op een groot deel van de ambities ontbreekt structurele monitoring,

5. Het college verantwoordt zich op veel verschillende manieren tegenover de raad over openbaar groen. De raad vindt deze verantwoordingsinformatie echter beperkt behulpzaam om (bij) te sturen.

Het college voorziet de raad van verantwoordingsinformatie in de vorm van programmabegrotingen, halfjaarlijkse voortgangsrapportages, jaarverslagen, updates over het beheer van de openbare ruimte, raadsinformatiebrieven en informatiesessies. Dit sluit onvoldoende aan op de informatiebehoefte van de raad. Raadsleden hebben behoefte aan meer inzicht in prognoses, de uitputting van middelen en realistische scenario's op basis van de beschikbare financiële bewegingsruimte.

6. De raad wil ondanks beperkte financiële middelen vasthouden aan inhoudelijke ambities.

Sinds 2021 hebben raadsfracties diverse moties en initiatiefvoorstellen uitgewerkt om met name de inzet te vergroten op ecologie, biodiversiteit en de veiligheid van de openbare ruimte. Herhalend zoeken raadsfracties naar ruimte om budgetneutrale verbetermaatregelen door te voeren. Op kleine schaal leidt dat tot zichtbare resultaten. De budgetneutrale verbetermogelijkheden van de raad verhouden zich echter niet tot de ambities. Ambtelijk worden wel voorstellen gedaan voor investeringen, maar het college honoreert deze voorstellen niet omdat er onvoldoende financiële ruimte is voor openbaar groen. De raad blijft dus streven naar inhoudelijke vooruitgang, maar de beperkte financiële middelen maken het lastig om de ambities daadwerkelijk te realiseren. Zie ook de hoofdconclusie.

7. Inwoners zijn over het algemeen tevreden over het openbaar groen en dragen daar graag aan bij.

Tweejaarlijkse vragenlijsten van de gemeente wijzen uit dat inwoners een ruime voldoende geven aan de hoeveelheid en het onderhoud van het openbaar groen in de gemeente. De laatste jaren heeft de gemeente ook meer ruimte gegeven aan inwoners om het beheer over stukjes openbaar groen in de gemeente over te nemen. De inwoners die een beheerovereenkomst hebben met de gemeente zijn hier overwegend positief over. Sommige inwoners missen een vast aanspreekpunt bij de gemeente, de mogelijkheid om meer kennis en ideeën uit te wisselen over groenbeheer, en erkenning of waardering voor hun inzet.

4. Aanbevelingen aan de raad

1. Blijf in gesprek met het college over de uitwerking van het gekozen IBOR-scenario.

De raad heeft gekozen voor het scenario *sober en doelmatig* binnen het herijkingstraject van het Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR). Het is belangrijk dat de raad samen met het college bespreekt wat deze keuze betekent voor de huidige ambities rondom openbaar groen. Deze ambities moeten mogelijk worden bijgesteld.

Omdat veel investeringen door de raad moeten worden goedgekeurd, is het voor het college lastig om op de middellange en lange termijn planmatig te werken aan de uitvoering van het scenario. Daarom is het essentieel dat raad en college regelmatig met elkaar overleggen en samen de voortgang bewaken.

2. Vraag het college op korte termijn te investeren in het transparant en navolgbaar maken van de financiële gegevens over openbaar groen.

Het is begrijpelijk dat het soms ingewikkeld is om alle investeringen in openbaar groen volledig te scheiden van andere investeringen in de openbare ruimte. Om voldoende grip te kunnen houden, is het van belang dat de informatie uit de financiële overzichten van de afdeling openbare ruimte overeenkomt met informatie uit reguliere p&c-stukken, zoals de voortgangsrapportages en de jaarverslagen. Voortdurende onduidelijkheid over cijfers geeft het risico dat gesprekken tussen college en raad niet over de inhoud kunnen gaan, omdat de raad te veel vragen heeft bij de cijfers. Investeer daarom in transparantie en navolgbaarheid en geef de raad inzicht in de budgetten voor openbaar groen. Zorg dat de afdeling openbare ruimte en de afdeling financiën bij elkaar komen en afstemmen hoe zij hun financiële monitoring meer in lijn met elkaar kunnen brengen.

3. Bespreek met het college de potentie van benchmarks om uitgaven aan openbaar groen te duiden.

Om beter inzicht te krijgen in de kosten voor openbaar groen kan een benchmark waardevol zijn. Er zijn meerdere benchmarkinstrumenten mogelijk. Zo kan het college inzichtelijk maken welke middelen de gemeente ontvangt uit het gemeentefonds voor openbaar groen en vervolgens die middelen afzetten tegen de begroting en de gerealiseerde kosten. Een andere optie is om de uitgaven van Woerden te vergelijken met de uitgaven van vergelijkbare gemeenten. Na de benchmark(s) kan gemeente Woerden meer onderbouwd bespreken of uitgaven zich verhouden tot de ambities op dit thema.

4. Vraag het college nieuwe doelstellingen voor openbaar groen te formuleren met KPI's die de ambtelijke organisatie goed kan monitoren.

Gezien de huidige (beperkte) monitoring, die consistent en goed verloopt, is de verwachting dat er geen problemen bij het monitoren van de voortgang van nieuwe doelstellingen ontstaan. Het is echter wel van belang dat nieuwe doelstellingen SMART genoeg geformuleerd worden en gekoppeld worden aan passende KPI's.

5. Vraag het college de verantwoordingsinformatie over openbaar groen te verbeteren en ga jaarlijks na of de verantwoordingsinformatie voldoet aan de informatiebehoefte van de raad. En communiceer duidelijk welke informatie nodig is.

Ambtelijke organisatie en college geven aan momenteel veel tijd kwijt te zijn aan de voorbereiding van verantwoordingsinformatie aan de raad, terwijl raadsleden aangeven dat de informatie onvoldoende aansluit bij hun behoeften. Wij adviseren het college de ambtelijke organisatie te vragen de informatievoorziening aan de raad aan te passen. Dat houdt tenminste in: een nadrukkelijker focus op financiën (met inzicht in de uitputting van middelen en financiële prognoses), en inhoudelijke voorstellen die realistisch zijn met inachtneming van de financiële positie van de gemeente.

6. Vraag het college door te gaan met het betrekken van inwoners bij het beheer van het openbaar groen en benut kansen om in contact te blijven en te komen met gemotiveerde inwoners.

Inwoners die een rol hebben bij het beheer van openbaar groen staan hier overwegend positief tegenover en geven aan dat dit uitstraalt dat de gemeente vertrouwen heeft in de inwoners. Bovendien merken zij op dat het gezamenlijk beheer van openbaar groen een positief effect heeft op de sociale cohesie in een buurt. Een kleine blijk van waardering, een jaarlijks contactmoment of bijeenkomst om informatie uit te wisselen met elkaar, of een jaarlijkse nieuwsbrief met tips en tops van inwoners met een beheerovereenkomst stimuleert die betrokkenheid bij de openbare ruimte. Benut bovendien de kennis en ervaring die aanwezig is bij deze inwoners en het biodiversiteitsteam t.a.v. openbaar groen en t.a.v. biodiversiteit.

5. Reactie college



Rekenkamer Woerden

T.a.v. mevrouw A. van Aarsen
Verzonden per email.

Blekerijlaan 14
3447 GR Woerden
Postbus 45
3440 AA Woerden

Telefoon 14 0348
gemeentehuis@woerden.nl
www.woerden.nl

BTW-nummer
NL0017.21.860.B.08
KvK-nummer
50177214
IBAN-nummer
NL41BNGH0285009672

Onderwerp:
Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek:
"Doelmatigheid en doeltreffendheid van openbaar groenbeleid sinds 2021"

Uw Kenmerk:

Uw brief van:
geregistreerd onder nr.: n.v.t.

Datum: 05 november 2025

Documentnr.: D/25/203488
Zaaknr.: Z/25/091313

Behandeld door / doorkiesnummer:
T. Voorend / 14-0348

Geachte mevrouw van Aarsen, geachte leden van de Rekenkamer,

Op 13 oktober jl. ontvingen wij uw brief met als bijlage Rekenkameronderzoek 'Doelmatigheid en doeltreffendheid van openbaar groenbeleid sinds 2021'. Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van dit rapport.

U heeft ons in de gelegenheid gesteld een bestuurlijke reactie op het rekenkameronderzoek te geven, specifiek op de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen. Van deze gelegenheid maken wij graag gebruik.

In uw rapport concludeert u dat de gemeente Woerden hoge ambities heeft voor het openbaar groen, maar de financiële middelen niet in balans zijn, waardoor het college en de raad geen consistente koers kunnen varen en ambities kunnen realiseren. Het ontbreken van SMART geformuleerde doelstellingen wordt als voornaamste reden aangegeven. Ook stelt de rekenkamer zeven deelconclusies, deze zijn;

1. Ondanks financiële druk is het beheer van het openbaar groen de laatste jaren op peil gebleven.
2. Het college heeft de raadsambities over openbaar groen slechts zeer beperkt uitgewerkt in SMART-geformuleerde doelen of uitvoeringsagenda's.
3. Sinds 2021 stijgen de kosten die de ambtelijke organisatie en het college maken voor openbaar groen, maar het is onvoldoende inzichtelijk voor de raad waar budgetten naartoe gaan.
4. Door het gebrek aan concreet geformuleerde doelstellingen kan de ambtelijke organisatie slechts beperkt monitoren op voortgang.
5. Het college verantwoordt zich op veel verschillende manieren tegenover de raad over openbaar groen. De raad vindt deze verantwoordingsinformatie echter beperkt behulpzaam om (bij) te sturen.
6. De raad wil ondanks beperkte financiële middelen vasthouden aan inhoudelijke ambities.

7. Inwoners zijn over het algemeen tevreden over het openbaar groen en dragen daar graag aan bij.

Naar aanleiding van het onderzoek heeft u een zestal aanbevelingen, deze zijn;

1. ***Blijf in gesprek met het college over de uitwerking van het gekozen IBOR-scenario.***

Wij nemen deze aanbeveling over.

In het kader van de herijking Openbare Ruimte wordt, zoals beschreven in Raadsvoorstel scenario B/3 herijking openbare ruimte (D/25/177179), op dit moment het Strategisch Assetmanagement Plan (SAMP) afgerond en het raadsvoorstel voor besluitvorming opgesteld. In het SAMP worden de spelregels voor het beheer uitgewerkt aan de hand van de wetgeving, vastgesteld beleid (de acht Woerdense Waarden) en de politieke besluiten. Daarnaast is ook de communicatie met de raad over de ontwikkelingen hierin uitgewerkt.

Binnen de herijking Openbare Ruimte wordt ook het gesprek gevoerd over de uitwerking van het gekozen IBOR-scenario voor openbaar groen.

2. ***Vraag het college op korte termijn te investeren in het transparant en navolgbaar maken van de financiële gegevens over openbaar groen.***

Wij nemen deze aanbeveling over.

De oorzaak van de verschillen is te vinden in de taakvelden en de definitiekwestie rondom openbaar groen. In het financiële administratiesysteem zijn de budgetten verdeeld over meer gedetailleerde posten dan de posten die genoemd worden in de begrotingen en jaarverslagen.

Het college zal zoeken binnen de P&C cyclus naar verduidelijkingen om dit beter navolgbaar te maken. Onderzocht zal worden of de budgetten op productniveau kunnen worden toegevoegd aan de begroting.

3. ***Besprek met het college de potentie van benchmarks om uitgaven aan openbaar groen te duiden.***

Indien de raad een benchmarkonderzoek, of een deel van de aanbeveling, wenselijk acht, kunnen we hieraan uitvoering geven.

Hiervoor zullen wij in gesprek gaan met de raad om de (onderliggende) informatievraag te definiëren. Het stellen van benchmarks is geen onderdeel van de herijking Openbare Ruimte. Voor een dergelijk onderzoek zijn daarom financiële middelen en capaciteit benodigd. Deze zijn niet geborgd in de organisatie en zullen, indien noodzakelijk, worden aangevraagd bij de kadernota.

4. ***Vraag het college nieuwe doelstellingen voor openbaar groen te formuleren met KPI's die de ambtelijke organisatie goed kan monitoren.***

Wij nemen deze aanbeveling over.

Bestaande abstracte doelstellingen voor het beheer van openbaar groen zullen worden geborgd binnen het SAMP en worden opgenomen in de P&C cyclus middels de doelenboom. Voor het opstellen van geheel nieuwe concrete doelstellingen met nieuwe meetbare KPI's, zijn aanvullende middelen en capaciteit benodigd. Dit betreft het opstellen van nieuwe doelstellingen en KPI's gericht op het verrijken van bestaand openbaar groen in lijn met nog op te stellen beleid. Denk hierbij aan omvormingen van bestaand openbaar groen die bijdragen aan het versterken van de biodiversiteit.

5. **Vraag het college de verantwoordingsinformatie over openbaar groen te verbeteren en ga jaarlijks na of de verantwoordingsinformatie voldoet aan de informatiebehoefte van de raad. En communiceer duidelijk welke informatie nodig is.**

Wij nemen deze aanbeveling over.

Een eerste uitwerking hiervan is opgenomen in het SAMP. Daarnaast zal het college in gesprek gaan met de raad wat de verdere behoefte is van de diepgang van de informatiebehoefte en bespreken of deze verdiepende slag geborgd kan worden in de P&C cyclus, als onderdeel van de doelenboom.

Het zal dan gaan over twee soorten van informatiebehoefte;

1: IBOR onderhoudsgelden groen. (Team Beheer)

2: Inzicht in de uitgaven van gelabeld omvormingsgelden / programmageld, zoals die voor Ecologie - Biodiversiteit - motie M28-2025 (Team Strategie en Beleid 1.)

Beide vormen van informatiebehoefte kunnen afzonderlijk geborgd worden in de P&C cyclus middels aparte doelen en inspanningen onder de doelenboom. Aanvullend zal de informatiebehoefte rondom IBOR onderhoudsgelden ook worden geborgd binnen de halfjaarlijkse rapportages van de Herijking.

6. **Vraag het college door te gaan met het betrekken van inwoners bij het beheer van het openbaar groen en benut kansen om in contact te blijven en te komen met gemotiveerde inwoners.**

Daar waar het past binnen de capaciteit nemen wij deze aanbeveling over. Ook zal worden bekeken of anderen hier een rol in kunnen vervullen. Er zal gezocht worden naar een vorm die doelmatig is en bijdraagt aan de behoefte van de zelfbeheerders / participanten, waaronder het Biodiversiteitsteam.

Tot slot

Gelet op de bevindingen van de raads- en commissieleden wil het college nog meegeven dat er in de openbare ruimte veel gebeurt en gedaan wordt, binnen de grenzen van de beschikbare middelen.

Indien de raad de aanbevelingen overneemt, zal hiervoor ook financiële dekking voor de extra benodigde capaciteit in de kadernota('s) worden aangevraagd.

Met vriendelijke groet,
Het college van burgemeester en wethouders,



drs. C. Vermeer
gemeentesecretaris



dr. M.M. Bensen-Lemmers
burgemeester

6. Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer bedankt het college van B en W voor zijn reactie op het rapport en is verheugd dat het college zich in de bevindingen herkent en de conclusies en aanbevelingen onderschrijft.

Graag gaat de Rekenkamer naar aanleiding hiervan nog in op twee punten.

De Rekenkamer benadrukt het belang van transparante en navolgbare financiële gegevens over openbaar groen. Het is dan ook toe te juichen dat het college toezegt te zoeken naar verduidelijkingen binnen de P&C-cyclus om deze beter navolgbaar te maken. De Rekenkamer merkt hierbij op met de raad te bespreken welk niveau van informatie hier het beste aan voldoet.

Het college geeft verder aan dat het stellen van benchmarks geen onderdeel is van de herijking Openbare Ruimte. De Rekenkamer is van mening dat een benchmark waardevol kan zijn om beter inzicht te krijgen in de kosten voor openbaar groen. Er zijn meerdere benchmarkinstrumenten mogelijk. De Rekenkamer geeft in het rapport aan dat het college inzichtelijk kan maken welke middelen de gemeente ontvangt uit het gemeentefonds voor openbaar groen en vervolgens die middelen afzetten tegen de begroting en de gerealiseerde kosten. Deze relatief geringe inspanning kan al voldoende inzicht geven in hoe de uitgaven zich verhouden tot de ambities op dit thema.

De Rekenkamer hoopt dat het onderhavige rapport bij zal dragen aan het beleid voor openbaar groen. Zij ziet de behandeling van dit rapport door de raad met belangstelling tegemoet en zal de verdere ontwikkelingen op dit gebied actief blijven volgen. Tenslotte dankt de Rekenkamer de ambtelijke organisatie voor de constructieve bijdrage aan dit onderzoek.

Met vriendelijke groet,

Rekenkamer Woerden

Anouk van Aarsen
Restlan Aykaç
Flores Boom

7. Nota van bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uiteengezet volgens de thema's die aan bod komen in de onderzoeksvragen. De volgende onderwerpen komen aan bod:

1. Afbakening van openbaar groen
2. Beleidsambities
3. Beleidsontwikkeling
4. De financiële situatie van Woerden en de strategische heroriëntatie van 2020
5. Financiën openbaar groen
6. Uitvoering
7. Monitoring
8. Verantwoording
9. Rollen van raad, college en ambtelijke organisatie
10. Perspectieven van inwoners

1. Afbakening van openbaar groen

Bij dit onderzoek wordt de definitie voor openbaar groen gehanteerd zoals deze ook is gedefinieerd in de begrotingen en jaarverslagen van de gemeente Woerden: taakveld 5.7 uit de begroting, te weten 'openbaar groen, natuur en recreatie'.

Het onderwerp openbaar groen bleek gedurende dit onderzoek lastig af te bakenen. De categorie openbaar groen maakt deel uit van het grotere thema 'inrichting van de openbare ruimte' en heeft raakvlakken met andere beleidsthema's, zoals de inzet op klimaatadaptatie. De aansluiting tussen beleidsthema's maakt het vooral financieel ingewikkeld om overzicht en inzicht te krijgen in het thema openbaar groen.

In dit onderzoek is openbaar groen afgebakend door uit te gaan van de gemeentelijke begroting, waar openbaar groen geduid is als taakveld 5.7 'openbaar groen en (openlucht)recreatie'. Dit taakveld wordt beschreven als 'openbaar groen, natuur en recreatie'. Het taakveld komt terug in twee programma's, te weten programma 2 'Fysiek beheer openbare ruimte' en programma 4 'Cultuur, economie, recreatie & toerisme, energietransitie.' Door deze benadering is in dit onderzoek alle inzet opgenomen die de gemeente ook financieel toerekent aan de stelpost openbaar groen. Deze benadering is gekozen vanuit de gedachte dat dit een onderzoek is naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzet van de gemeente op openbaar groen. Het gemeentebestuur gaat uit van de begroting en jaarverslagen als zij (bij)sturen; we hanteren dezelfde uitgangspunten.

2. Beleidsambities

Deze paragraaf beschrijft de beleidsambities van de gemeente Woerden voor openbaar groen en waar deze terug te vinden zijn.

Veelheid aan visiedocumenten

Gemeente Woerden heeft veel documenten waarin ambities voor openbaar groen zijn opgenomen, te weten:

- Het Groenblauw Omgevingsplan 2014-2025 ('GBO')
- De Startnotitie Programmateam Ecologie 2023
- Het Bestuursakkoord 2022-2026

- De Omgevingsvisie 2023
- Het Collegewerkprogramma 2023-2026 ('CWP')
- Het Beleidsplan Gemeentelijk Water en Klimaatbestendig 2023-2027 ('GWK')
- Het Handboek Inrichting Openbare Ruimte 2025 ('HIOR')

Maar liefst 10 brede ambities voor openbaar groen komen in meerdere visiedocumenten naar voren

In bovenstaande visiedocumenten komen diverse ambities voor openbaar groen naar voren. De ambities die in meerdere visiedocumenten benoemd worden, zijn:

- Vergroenen (GBO, bestuursakkoord, CWP, Omgevingsvisie)
- Ruimte voor biodiversiteit/ ecologisch (GBO, CWP, Omgevingsvisie, Startnotitie)
- Openbaar groen levert een bijdrage aan het welzijn van inwoners (GBO, CWP, Omgevingsvisie, HIOR)
- Verwelkomen van initiatieven van inwoners en ondernemers/ ondernemers en bewoners nemen hun medeverantwoordelijkheid bij onderhoud en beheer (GBO, bestuursakkoord, CWP)
- Differentiatie op verschillende gebieden (GBO, bestuursakkoord, HIOR)
- Lage onderhoudskosten (bestuursakkoord, CWP)
- Duurzaam/ robuust (GBO, Omgevingsvisie)
- Klimaatbestendig (GWK, Omgevingsvisie)
- De openbare ruimte wordt sober en doelmatig onderhouden (bestuursakkoord, CWP)
- De openbare ruimte is veilig (GBO, CWP)

Bovendien zijn er nog meer ambities voor de openbare ruimte, waar openbaar groen deel van uitmaakt

Naast bovenstaande ambities die specifiek voor openbaar groen zijn geformuleerd, zijn in de Omgevingsvisie nog twee haakjes te vinden die te maken hebben met ambities voor de fysieke leefomgeving, waar openbaar groen onderdeel van is. Dat zijn het Waardenkader (ook bekend als de 'Woerdense Waarden') en de 'verhaallijnen' die in het HIOR op basis van de Omgevingsvisie zijn uitgewerkt. Deze twee zaken worden nader toegelicht in de volgende alinea's.

Als eerste het Waardenkader. Hierin worden zeven waarden genoemd die Woerden karakteriseren, waarbij er in twee gevallen een raakvlak is met openbaar groen. Bij waarde 5 'duurzaam en toekomstbestendig' beschrijft de gemeente dat zij o.a. rekening houdt met ecologie en zorgt voor een duurzame leefomgeving, die tegen een stootje kan en bestand is tegen klimaatverandering en die leefbaar is en blijft. Bij waarde 7 'Landschap van het Groene Hart' beschrijft de gemeente het belang dat zij hecht aan het landschappelijk karakter van Woerden.

Ten tweede worden in het HIOR uitspraken uit de Omgevingsvisie over de inrichting van de openbare ruimte vertaald naar richtlijnen. Hierbij is de kernambitie van de gemeente als vertrekpunt genomen, namelijk: 'een vitale, duurzame, sociaal-inclusieve en veilige leefomgeving te borgen en te ontwikkelen, met als ankerpunt haar eigen identiteit binnen de regio.' Die kernambitie is uitgewerkt in de volgende vijf 'verhaallijnen' voor de openbare ruimte:

1. Beheerste groei en transformatie, omwille van onze vitaliteit (p. 37).
2. Goede bereikbaarheid en verbondenheid met de regio, voor een betere leefkwaliteit (p. 41).
3. Een duurzaam, vitaal en toegankelijk landschap (p. 42).
4. Groene scheg als stedelijk uitloopegebied (p. 42).
5. Een gebiedsgerichte benadering voor duurzame, veilige, gezonde en sociaal-inclusieve wijken (p. 43).

Openbaar groen is onderdeel van de openbare ruimte en valt hier dus ook onder.

Het Groenblauw Omgevingsplan is het vertrekpunt in de praktijk

Als startpunt voor zaken die raken aan openbaar groen hanteren het college en de ambtelijke organisatie in de praktijk het Groenblauw Omgevingsplan uit 2014, dat in 2016 is aangevuld met een uitwerking van uitgangspunten op wijkniveau.

3. Beleidsontwikkeling

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de (door)ontwikkeling van beleid over openbaar groen en de doelstellingen en maatregelen die daaraan gekoppeld zijn. Specifiek komt aan bod:

- Het Groenblauw Omgevingsplan, dat vooral uitgangspunten bevat in plaats van doelen
- Het uitblijven van gestructureerde beleidsontwikkeling op het thema ecologie, ondanks de extra inzet van de in 2023 aangenomen ecooog
- De regels uit het Handboek Inrichting Openbare Ruimte en het feit dat die regels niet gekoppeld zijn aan hogere doelstellingen
- De aanknopingspunten die het Collegewerkprogramma biedt
- De mogelijke toekomstige impact van de nieuwe Europese natuurherstelwet

Het groenblauwe omgevingsplan is lange tijd niet geactualiseerd en bevat vooral uitgangspunten, geen doelen

Zoals verwoord in de vorige paragraaf is het Groenblauw omgevingsplan uit 2014 voor het college en de ambtelijke organisatie het uitgangspunt voor beleidsontwikkeling op openbaar groen. De uitwerking van dat plan op wijkniveau vond plaats in 2016 en sindsdien is het plan niet meer aangepast. In 2019 werd een beheerplan groen opgesteld, maar dit is nooit vastgesteld in de raad. In 2023 is het plan verlengd zonder aanpassingen of toevoegingen t/m mei 2025.

De reden dat het plan meer dan 10 jaar na publicatie het ambtelijk vertrekpunt blijft, komt doordat het plan vooral uitgangspunten bevat in plaats van concrete doelen. Zo wordt onderscheid gemaakt in drie soorten leefomgevingen (gezond, natuurlijk en hoogwaardig), die gekoppeld worden aan specifieke gebieden, zoals woonwijken (uitgangspunt: combi gezond en natuurlijk) en stads- en dorpscentra (uitgangspunt: hoogwaardig). Ook bevat het plan concrete kaders om inwoners en ondernemers de mogelijkheid te geven een stuk(je) openbare groene ruimte van de gemeente tijdelijk over te nemen en te onderhouden, waarbij de gemeente drie soorten groen onderscheidt en de ruimte voor het faciliteren van inwoners afhankelijk is van het type groen dat zij onderhouden.

In deel 2 van het groenblauwe omgevingsplan is deze differentiatie heel concreet uitgewerkt per wijk, maar ook daar worden doelen niet SMART geformuleerd (zie ook de afbeelding op de volgende pagina ter illustratie). Wenselijke ontwikkelingen worden benoemd, maar een koppeling naar aantallen of vierkante meters ontbreekt, alsook een tijdpad. Het beheerplan groen bevat overigens ook met name uitgangspunten in plaats van concrete doelstellingen. Hierdoor ontbreekt richting voor uitvoering en kan er achteraf niet worden vastgesteld of de ambities zijn waargemaakt.

Beleidsuitgangspunten

De gemeente wil dat de (inrichting en het onderhoud/beheer van de) openbare ruimte in Molenvliet:

- bijdraagt en prikkelt tot een gezonde levensstijl van mensen;
- een gezond klimaat vormt voor mensen, dieren en planten;
- een rol speelt om het winkelcentrum en de directe omgeving een aangenaam en aantrekkelijk gebied te laten zijn.

In Molenvliet wil de gemeente dan ook werken aan een:

- gezonde leefomgeving;
- natuurlijke leefomgeving;
- hoogwaardige leefomgeving.

Uitwerking

De 'gezonde' gebieden in Molenvliet met elkaar verbinden. Het netwerk dat zo ontstaat ontwikkelt zich tot een - voor oud én jong - aantrekkelijk en begaanbaar gebied om in de wijk te spelen, sporten en recreëren.

Creëren van een uitnodigende inrichting voor peuters, kleuters, kinderen, tieners, jongeren, volwassenen én senioren.

Meer zitgelegenheden én mogelijkheden om te wandelen, in de wijk een rondje hard te lopen, een blokje om te fietsen én een buitensport te beoefenen.

Toegang tot water creëren, zodat bewoners kunnen schaatsen en varen.

Ruimte en mogelijkheden voor 'natuurlijk spelen'.

Met name in de parken en rondom de scholen kiezen voor een beplanting die gericht is op voedsel: fruitbomen, notenbomen, bessenstruiken, kruiden en eetbare bloemen.

Wijkpark Molenvliet ziet de gemeente als een écht gebruikspark. Hier zijn (sport)evenementen welkom. En hier nodigt de inrichting uit om er een hele dag door te brengen: ruimte om te voetballen, vliegeren, vissen barbecueën, zonnen, wandelen, fietsen en noem maar op.

Langs de A12 wil de gemeente de mogelijkheden van bomen en groen benutten om minder geluidshinder van de A12 te ervaren.

Om heel Molenvliet heen - langs het water en de groene rand, incl. het Weidepad - wil de gemeente zich richten op het verhogen van de biodiversiteit: meer verschillende planten, bloemen, struiken, bomen en grassen, waardoor dit een aantrekkelijk leefgebied wordt voor insecten, vogels, vlinders en in deze streek natuurlijk voorkomende zoogdieren.

De uitgebreide blauwe structuur in Molenvliet is ook van belangrijke ecologische waarde. Hangend aan die blauwe structuur wil de gemeente een netwerk van paddenpoelen creëren én een lintbeplanting die geschikt is voor de verschillende vleermuissoorten, die nu al in en rond Molenvliet te vinden zijn.

Het hoofdgroen in Molenvliet (zie pagina 16) moet kunnen functioneren als een natuurlijke verblijfplaats voor vogels, vlinders en bijen.

Ook heeft de gemeente de wens het water in Molenvliet meer zichtbaar te maken, zodat bewoners er meer plezier aan beleven. Naast kijkenot biedt dit ook mogelijkheden voor natuurlijk spelen, varen, schaatsen, vissen zwemmen én natuureducatie.

Het winkelcentrum en de nabije omgeving moet voor de bewoners een plek zijn om prettig te winkelen en verblijven. Daarom kiest de gemeente hier voor een 'hoogwaardige inrichting'. Elementen die daar bijvoorbeeld aan bijdragen zijn bloembakken aan brugleuningen, lantaarnpalen en gevels, bijzondere bomen, fontein en drijvende verlichting in water.

Ter illustratie: een pagina van deel 2 van het Groenblauw Omgevingsplan over de beleidsuitgangspunten voor de grootste wijk van Woerden, Molenvliet. Het plan bevat veel uitgangspunten en wensen die grotendeels niet gekwantificeerd zijn.

Op het thema ecologie is sinds 2021 veel inzet gepleegd, maar gestructureerde beleidsontwikkeling blijft uit

In 2023 hebben college en ambtelijke organisatie een startnotitie opgesteld voor een in te richten programmteam ecologie. Deze startnotitie is in juni 2023 vastgesteld in de raad en sluit aan bij diverse raadsnoties over het versterken van ecologisch beleid en het geven van meer ruimte aan flora en fauna. Hoofddoelen voor het programmteam zijn om met ecologische processen en functies een bijdrage te leveren aan een gezondere leefomgeving en het versterken van de biodiversiteit, en om het thema ecologie goed in de organisatie te borgen.

Na vaststelling heeft het college opvolging gegeven aan de startnotitie door een ecooloog te werven en een scan basiskwaliteit natuur te laten uitvoeren. Er was geen structureel geld beschikbaar voor ecologie en ecologisch beleid. De ecooloog adviseert bij ruimtelijke projecten.

In 2025 heeft het college een financiële meevaller eenmalig toegeschreven aan no-regretmaatregelen voor biodiversiteit.

Het HIOR draagt bij aan beleidsrealisatie, maar een koppeling naar hogere doelstellingen ontbreekt

In de loop van 2023 is het Handboek Inrichting Openbare Ruimte ('HIOR') geactualiseerd. Volgens halfjaarlijkse voortgangsrapportages was de insteek van deze actualisatie om de uitgangspunten sober en doelmatig te laten zijn, wat aansluit op een deel van de brede ambities voor openbaar groen. In 2024 rapporteerde het college aan de raad via de halfjaarlijkse voortgangsrapportage dat het geactualiseerde handboek inmiddels wordt gebruikt als basistool om nieuwe woonwijken en bedrijventerreinen aan te leggen, met als uitgangspunten meer uniformiteit, langere levensduren en lagere onderhoudskosten.

Het HIOR specificeert veel richtlijnen die de gemeente hanteert bij toevoegingen of aanpassingen aan de openbare ruimte. Voor openbaar groen zijn er 62 richtlijnen, bijvoorbeeld:

- Draag met je plan bij aan brede gezondheid
- Laat zien hoe je plan de biodiversiteit versterkt
- Realiseer per woning 75 m² groen en/of water
- Behoud gezonde groenelementen die meerwaarde hebben voor de omgeving

Deze richtlijnen zijn niet gekoppeld aan SMART-geformuleerde doelstellingen, bijvoorbeeld over wat de gemeente over vijf jaar bereikt wil hebben op het thema biodiversiteit of wat Woerden via openbaar groen voor verschil wil hebben gemaakt voor de brede gezondheid.

Het collegewerkprogramma bevat wel concrete aanknopingspunten voor uitwerking van beleid

In 2023 hebben college en de ambtelijke organisatie het bestuursakkoord 2022-2026 uitgewerkt in een collegewerkprogramma. Insteek voor dit collegewerkprogramma was om een planning uit te zetten met meetbare resultaten, heldere tussendoelen en de activiteiten om de gestelde doelen te realiseren. Het collegewerkprogramma is het meest concrete voorbeeld van beleidsontwikkeling op het thema openbaar groen. Binnen programma 2 'Fysiek beheer openbare ruimte' zijn doelstellingen geformuleerd voor de ambities om de openbare ruimte veilig, doelmatig, sober en groen te laten zijn, met ruimte voor biodiversiteit. In onderstaande afbeelding staan in één overzicht de gewenste maatschappelijke effecten, resultaten en inspanningen, gekoppeld aan deadlines.

		* Wanneer moet het resultaat behaald zijn?		** Wanneer doen we de inspanning?	
MAATSCHAPPELIJK EFFECT	RESULTATEN	WANNEER*	INSPANNINGEN	WANNEER**	
2.1 Een openbare ruimte die veilig, doelmatig en sober is.	2.1.1 De kwaliteit van de openbare ruimte voldoet aan het vastgestelde beleid.	2024	2.1.1.1 Het proces om tot een visie op de openbare ruimte te komen doorloopt de volgende processtappen; startnotitie, beleid (keuzekeuzependocument) en beheerplannen.	2023-2024	
			2.1.1.2 Een beleidsplan openbare verlichting laten vaststellen en een uitvoeringsplan opstellen. Duurzaamheid en biodiversiteit zijn criteria bij het opstellen van het beleid.	2023	
			2.1.1.3 Het onderhoud openbare ruimte invullen door middel van (nieuwe) contracten.	2024	
			2.1.1.4 De personele bezetting voor IBOR versterken.		
	2.1.2 Nieuwe openbare ruimte wordt ingericht conform vooraf gestelde eisen met als doel lage onderhoudskosten.		2.1.2.1 Een beleidskader voor nieuwe openbare ruimte laten vaststellen.		
			2.1.2.2 Het HIOR actualiseren en vaststellen door het college als levend document.	2024	
	2.1.3 Ondernemers en bewoners nemen hun medeverantwoordelijkheid bij het onderhoud en beheer van de openbare ruimte.		2.1.3.1 Een beleidsnotitie over welke gerichte acties de gemeente kan ondernemen. Het eigenaarschap kan diverse vormen krijgen: van bijvoorbeeld zelf onderhouden tot een financiële bijdrage.		
			2.1.3.2 Het orakelplein opknappen en versterken van ontmoeting in de wijk Molenvliet.	2024	
2.2 Een groene openbare ruimte met meer biodiversiteit.	2.2.1 Flora en fauna hebben meer ruimte.		2.2.1.1 Opstellen en vaststellen van een beheerplan. Diversificatie van beheer, maaibeheer en klimaat zijn criteria bij de voorgestelde keuzen.		

Een weergave van een deel van programma 2 uit het Collegewerkprogramma.

Het collegewerkprogramma heeft in de praktijk geholpen met verdere uitwerking. Zo heeft 'resultaat 2.1.2' over het inrichten van de openbare ruimte conform gestelde eisen geleid tot de actualisatie van het Handboek Inrichting Openbare Ruimte. En in de afgesloten nieuwe onderhoudscontracten (inspanning 2.1.1.3) zijn de kwaliteitsuitgangspunten gehanteerd voor het faciliteren van een veilige, doelmatige en sobere openbare ruimte (maatschappelijk effect 2.1), gekoppeld aan de CROW-systematiek (B-niveau voor onderhoud van openbaar groen, D-niveau voor vervanging). Ook hebben college en de ambtelijke organisatie het laatste jaar gewerkt aan een herijking voor het Integraal Beheer Openbare Ruimte ('IBOR'), in lijn met inspanning 2.1.2.1. Verderop in deze paragraaf worden de uitkomsten van dit proces beschreven.

Toch is ook het collegewerkprogramma maar beperkt SMART. De gewenste resultaten zijn niet kwantificeerbaar, waardoor het maar de vraag is wat de gemeente verstaat onder 'meer ruimte' voor flora en fauna of waar de gemeente aan het eind van de looptijd van het programma wil staan als het gaat om de 'medeverantwoordelijkheid' van ondernemers en bewoners bij het onderhoud en beheer van de openbare ruimte. Dit wordt verder toegelicht in de paragraaf over verantwoording.

De komst van de Europese natuurherstelwet als impuls voor behoud of versterking van openbaar groen

Een mogelijk aanknopingspunt voor de toekomst is de recent aangenomen Europese natuurherstelwet. Op 17 juni 2024 keurden Europese lidstaten die wet goed. Het doel is om de schade aan de Europese natuur tegen 2050 compleet te herstellen. De nieuwe wet verplicht lidstaten om uiterlijk in 2030 minstens 30% van alle in lijsten genoemde beschadigde ecosystemen te herstellen. In 2040 loopt dit vereiste minimum op naar 60%, en in 2050 gaat het om 90%. Ook zijn er verplichte maatregelen op specifieke thema's, waaronder de maatregel dat er geen nettoverlies aan groene stedelijke ruimten en boomkroonbedekking mag plaatsvinden. Vanaf 2031 moeten gemeenten een "bevestigend niveau" laten zien en onderbouwen in toename van stedelijk groen en boomkroonvolume.

De natuurherstelwet richt zich op lidstaten, dus Woerden vormt slechts een heel klein onderdeel van de lidstaat Nederland. Maar het is waarschijnlijk dat het Rijk de komende jaren de druk opvoert richting gemeenten om hun groenareaal te bewaken, waaronder in het bijzonder de bomen. Omdat artikel 8 van de Natuurherstelwet specifiek gaat over het stedelijk gebied, zal dus op dit onderdeel de inspanningsverplichting (naar alle waarschijnlijkheid) bij gemeenten worden neergelegd. Deze natuurherstelwet kan dus een impuls voor Woerden zijn om scherp te blijven op monitoring en zorgvuldig behoud of versterking van het bestaande groen. In de kadernota 2026 is hier een klein budget aan toegekend om in 2026 data en prognosekaarten op te zetten, om zo tijdig te voldoen aan de verplichtingen uit de natuurherstelwet en voortvarend maar op een gepaste manier toe te werken naar een groener Woerden.

Herijking IBOR in 2025 biedt meer inzicht en sturing voor de raad

2024 en het voorjaar van 2025 stonden in het teken van de herijking van het IBOR, waar openbaar groen een onderdeel van is. In meerdere werksessies is de herijking met de raad besproken en begin juli heeft de raad ingestemd met het scenario 'sober en doelmatig' voor het beheer van de openbare ruimte.

Kadernota 2026 biedt geen ruimte voor financiële impuls aan openbaar groen

In het proces om te komen tot de kadernota 2026 zijn door de ambtelijke organisatie diverse voorstellen ingebracht om het beleid voor het openbaar groen en de biodiversiteit in de gemeente te versterken. Omdat er onvoldoende financiële ruimte is, zijn deze voorstellen in de kadernota echter niet gehonoreerd door het college. De raad heeft de voorstellen vervolgens niet geagendeerd bij de kadernotabehandeling. Dat maakt dat het beleid niet geactualiseerd dan wel geconcretiseerd kan worden de komende tijd.

4. De financiële situatie van Woerden

Deze paragraaf licht de financiële situatie van Woerden kort toe, alsook de strategische heroriëntatie van 2020 en de uitkomsten van de herijking IBOR, waar in juli 2025 over is besloten. De strategische heroriëntatie was de meest invloedrijke beslissing van de afgelopen jaren als het gaat om openbaar groen. De impact van de strategische heroriëntatie op beleidsuitgangspunten en beleidsontwikkeling en de uitvoering maakt dat duidelijk. De gevolgen van de herijking IBOR zijn nog niet bekend.

Gemeente Woerden worstelt al jaren met een grote financiële uitdaging

In 2020, vlak voor de start van de periode die in dit onderzoek centraal staat, koos Woerden voor een grote bezuiniging. Aanleiding daarvoor was de 'grote financiële uitdaging' waar Woerden voor stond. Vijf jaar geleden schetste het college die grote financiële uitdaging als volgt:

- Woerden heeft hoge schulden en kosten stijgen, vooral in de openbare ruimte, onderwijshuisvesting en het sociaal domein.
- Het Rijk neemt zijn verantwoordelijkheid (tot dan toe) niet als het gaat om compenseren voor tekorten uit de dekking van middelen van het gemeentefonds.
- De coronacrisis neemt tal van onvoorziene kosten met zich mee.

Verderop in deze paragraaf komt de bezuinigingsoperatie van 2020 en de impact ervan aan de orde. Eerst volgt echter een toelichting op het feit dat de grote financiële uitdaging ook de komende jaren aan blijft houden.

Gemeente Woerden blijft die uitdaging ook de komende jaren voelen

De financiële problemen blijven aanhouden en zullen ook de komende jaren nog veel invloed hebben op de vraag welke ambities haalbaar zijn. De programmabegroting geeft een beeld van die toekomstige opgave. In de huidige begroting beschrijft het college dat de gemeente vanaf 2026 moet rekenen op aanzienlijke tekorten: €3,7 miljoen in 2026, €3,5 miljoen in 2027 en €4,6 miljoen in 2028. De portefeuillehouder gaf aan dat de gemeente de komende jaren 10 tot 12 miljoen moet bezuinigen. Oorzaken legt het college bij de lagere rijksbijdragen en stijgende kosten in het sociaal domein.

De strategische heroriëntatie heeft diverse beleidsuitgangspunten gewijzigd en zorgt voor het achterblijven van verdere beleidsontwikkeling

In 2020 moest de gemeente Woerden bezuinigen. Uitgangspunten bij die bezuinigingsopgave waren:

- De gemeente maakt keuzes die geleid worden door waarden en doelen voor de lange termijn
- Er wordt een balans gehanteerd tussen solvabiliteit, schuldquote en investeringen voor de gemeente.

Het college heeft hiertoe diverse bezuinigingsscenario's uitgewerkt voor de raad, onder de noemer 'strategische heroriëntatie'. De raad koos voor het scenario met de titel 'beheerst bezuinigen, lasten verzwaren en beperkt ruimte maken voor investeringen'.

Voor openbaar groen leidde het gekozen scenario tot de volgende concrete aangescherpte uitgangspunten:

1. De gemeente Woerden sluit op het gebied van duurzaamheid voortaan aan bij het tempo van de landelijke overheid (met als hoofdzakelijke overwegingen van de raad 'wat is haalbaar, betaalbaar en rekent op draagvlak?')
2. Voor het integraal beheer van de openbare ruimte ('IBOR') geldt dat de gemeente langer wil blijven doen met de spullen die ze hebben, door exploitatiekosten te verhogen en vervangingsinvesteringen uit te stellen.
3. De gemeente gaat naar een veiligheidsniveau voor het beheer van de openbare ruimte. In CROW¹-termen gaat dat om niveau D voor openbaar groenvervanging. Dat wil zeggen dat de gemeente groen vervangt als het onveilig wordt. Groen-onderhoud voert de gemeente uit op niveau B, oftewel op beeldkwaliteit. Het gaat dan om het verzorgend onderhoud, wat bestaat uit maaien, onkruidbestrijding, vegen, kleine reparaties, enzovoorts. Binnen het traject van de strategische heroriëntatie was uitgezocht of onderhoud niet tot een lager niveau kon worden bijgesteld, maar dit bleek niet kostenefficiënt. Exemplarisch hiervoor is het voorbeeld van een beplantingsvak: het is goedkoper om elke twee weken te schoffelen (en het vak op niveau B te houden), dan dat een aannemer het onkruid langer laat staan (vak naar niveau D) en dan meer werk nodig heeft om het vak onkruidvrij te maken.

Naast deze verscherpte uitgangspunten is de strategische heroriëntatie ook bepalend geweest voor het achterblijven van beleidsontwikkeling in de looptijd van dit onderzoek. Zo heeft de raad in 2019 het Groen Beheerplan niet vastgesteld, omdat de raad in afwachting was van de strategische heroriëntatie. Het is ook de reden dat er in de laatste jaren geen actualisatie is gekomen van het Groenblauw omgevingsplan of een vervanging van het plan door een nieuw omgevingsplan met bijpassende uitvoeringsagenda.²

¹ CROW is een Nederlandse stichting die zich opstelt als kennisinstituut voor infrastructuur, openbare ruimte, verkeer en vervoer, en werk en veiligheid. CROW heeft een Beheersystematiek Groen ontwikkeld die landelijk gebruikt wordt door groenbeheerders.

² De omgevingsvisie uit 2023 wordt in de praktijk niet gebruikt als vervanger van het groenblauwe omgevingsplan.

De strategische heroriëntatie heeft veel invloed op dagelijkse uitvoeringswerkzaamheden

De strategische heroriëntatie van 2020 heeft geleid tot specifieke maatregelen voor openbaar groen die tot de dag van vandaag invloed hebben op dagelijkse uitvoeringswerkzaamheden, waaronder:

- De gemeente zet in op minder intensief grasonderhoud.
- De gemeente vormt 30% van het beplantingsareaal om naar lang gras.
- De gemeente vormt 10% van het korte grasareaal om. Uitgangspunten hierbij zijn dat veiligheid een hogere prioriteit heeft dan cultuurhistorie, recreatie en wensen van bewoners.
- Het bomenonderhoud kan goedkoper, blijkt uit een analyse van de gemeente. De gemeente zet in op de 'marktconformiteit' van bomenonderhoud en wil hiervoor een nadere kostenanalyse uitvoeren naar de eigen dienst.³
- Het stijgende IBOR-budget wordt meer ingezet voor onderhoud (exploitatiekosten) en minder voor investeringen voor vervanging (kapitaalkosten).
- Tot aan de Strategische Heroriëntatie was het beleid van uitstraling (verzorgingsgraad) van de openbare ruimte gestoeld op de zogeheten beeldsystematiek van het CROW. Ondanks dat deze systematiek in de Strategische Heroriëntatie is losgelaten, werd het onderhoud tot eind 2023 binnen het 'gevel-tot-gevel contract' (GTG) nog wel op beeldkwaliteit uitgevoerd. Per 2024 werd op deze onderdelen ook de beeldkwaliteit losgelaten als sturing, omdat de middelen ontoereikend waren om dit voort te zetten. Beheeronderdelen die buiten het gevel-tot-gevelcontract vallen, worden op veiligheidsniveau onderhouden.
- Bij de aanbidding van het Meerjarig Onderhoud Programma 2021-2023 liet de portefeuillehouder weten dat inwoners van Woerden de komende jaren aanzienlijk minder projecten in de openbare ruimte mogen verwachten als gevolg van de strategische heroriëntatie. Groen maakt onderdeel uit van deze bijstelling. In het onderhoudsjaarplan van 2022 werd deze bijstelling als volgt gedefinieerd: "Door de bezuinigingen is het aantal voorstellen echter vele malen groter dan het beschikbare budget. Om te bepalen welke werkzaamheden als eerste moeten worden uitgevoerd, is in de Strategische Heroriëntatie een lijst opgenomen om verschillende functies/objecten onderling te kunnen prioriteren. Zo is besloten dat onderhoud aan een weg en openbare verlichting belangrijker is dan het vernieuwen van een speeltoestel of beplanting. Daarnaast zijn er ook ingrepen die, ongeacht het aantal punten dat ze scoren, vanuit wetgeving verplicht zijn om uitgevoerd te worden. Denk hierbij aan bijvoorbeeld onveilige bomen of lantaarnpalen. Deze mogen wij vanuit onze zorgplicht en risicoaansprakelijkheid niet in de openbare ruimte laten staan. Is een object onveilig en volgens bovenstaande aanpak niet 'belangrijk genoeg', dan kan het zijn dat er niet wordt overgegaan tot vervanging, maar tot verwijdering."

Herijking IBOR geeft geen ruimte voor extra investeringen de komende jaren

In juli 2025 besloot de raad tijdens het herijkingproces van IBOR tegen het collegevoorstel om het budget voor het IBOR de komende jaren te laten toenemen van het huidige bedrag van 7,4 miljoen naar 9,4 miljoen in 2029 om het beheer uit te voeren in lijn met het inhoudelijke scenario 'sober en doelmatig' dat de raad had gekozen. Matige, lichte en niet-kritische objecten worden niet geprioriteerd en bij elke noodzakelijke uitgave met een kostprijs groter dan € 150.000,- aan een 'matig kritisch' object wordt de raad geïnformeerd en wordt een begrotingswijziging voorgelegd, voordat een verplichting wordt aangegaan.

³ Voor zover wij hebben kunnen controleren, heeft deze nadere kostenanalyse nooit plaatsgevonden.

5. Financiën openbaar groen

In deze paragraaf worden de financiële ontwikkelingen geduid van het thema openbaar groen sinds 2021. De cijfers uit begrotingen en jaarverslagen worden toegelicht en er wordt toegelicht waarom kosten stijgen en waar de gemeentebudgetten aan uitgeeft.

De geprognosticeerde kosten voor openbaar groen stijgen elk jaar

Zoals gebruikelijk publiceert Woerden elk jaar een meerjarenbegroting die inzicht geeft in de begrote lasten en baten voor de komende drie jaar. Tussen 2021 en 2025 heeft gemeente Woerden de volgende kosten begroot voor openbaar groen:

	Programma 2, taakveld 5.7, lasten in €	Programma 2, taakveld 5.7, baten in €	Programma 4, taakveld 5.7, lasten in €	Programma 4, taakveld 5.7, baten in €	Totale begrote kosten in €
Begroting 2021	3.871.347	21.907	521.005	-	4.370.445
Begroting 2022	3.885.497	20.217	636.522	-	4.501.802
Begroting 2023	4.422.957	40.217	649.651	-	5.032.391
Begroting 2024	5.106.450	78.174	763.131	-	5.791.407
Begroting 2025	5.394.000	80.000	823.000	-	6.137.000

Cijfers zijn afkomstig uit de meerjarenbegrotingen.

De werkelijke kosten aan openbaar groen stijgen ook jaarlijks

Op basis van jaarverslagen is in te zien welke kosten de gemeente daadwerkelijk heeft gemaakt voor openbaar groen. Het jaarverslag van 2025 is nog niet beschikbaar, dus is voor dit onderzoek gebruikgemaakt van de jaarverslagen van 2021 tot en met 2024. In die jaren heeft gemeente Woerden de volgende kosten gemaakt voor openbaar groen:

	Programma 2, taakveld 5.7, lasten, in €	Programma 2, taakveld 5.7, baten, in €	Programma 4, taakveld 5.7, lasten, in €	Programma 4, taakveld 5.7, baten, in €	Totale werkelijke kosten, in €
Jaarverslag 2021	3.971.171	88.041	545.217	1.070	3.883.130
Jaarverslag 2022	4.106.818	76.228	853.542	19.903	4.030.590
Jaarverslag 2023	4.490.000	71.000	849.000	-	5.268.000
Jaarverslag 2024	5.206.000	108.000	757.000	10.000	5.845.000

Cijfers zijn afkomstig uit de jaarverslagen.

Tussen 2021 en 2024 zijn er kleine verschillen geweest in de begrote en gerealiseerde kosten. Onderstaande tabel maakt deze verschillen zichtbaar.

	Begrote kosten in €	Gerealiseerde kosten in €	Verschil in €
2021	4.370.445	3.883.130	487.315 minder uitgegeven dan begroot
2022	4.501.802	4.030.590	471.212 minder uitgegeven dan begroot

2023	5.032.391	5.268.000	235.609 meer uitgegeven dan begroot
2024	5.791.407	5.845.000	53.593 meer uitgegeven dan begroot

Cijfers zijn afkomstig uit de begrotingen en de jaarverslagen.

Verklaring voor stijgende kosten is de aanbesteding van de gevel-tot-gevelcontracten

In het bestuursakkoord van de huidige coalitie in Woerden is extra budget opgenomen voor het IBOR, waaronder ook het onderhoud openbaar groen, zie punt 36: *“In de komende jaren nemen we structureel 1 miljoen euro extra op voor noodzakelijk onderhoud om het veiligheidsniveau te garanderen. Daarnaast worden de begrotingsmiddelen van IBOR zo snel mogelijk geprioriteerd naar de uitgangspunten die hierboven zijn geformuleerd (punt 34).”* Deze extra uitgaven waren nodig om het Gevel-tot-Gevel contract te kunnen voortzetten (na nieuwe aanbesteding, gestart in 2024 voor weer zes jaar) op hetzelfde onderhoudsniveau als voorheen. Doordat de indexatie van de gemeente jaarlijks lager is dan de indexatie van de markt, was het gat steeds groter geworden tussen het budget en wat daarvoor gedaan kon worden. Bij de nieuwe aanbesteding werd dat goed zichtbaar en was er dus extra geld nodig om hetzelfde onderhoudsniveau te kunnen handhaven.

Cijfers uit begrotingen en jaarverslagen geven niet het volledige verhaal

Bovenstaande cijfers, afkomstig uit de begrotingen en jaarverslagen, geven onvoldoende inzicht in waar de gemeente het budget voor het openbaar groen aan uitgeeft. Dit heeft met name de laatste jaren tot raadsvragen geleid die voor diverse raadsfracties onvoldoende beantwoord blijven. De afdeling financiën rekent een aantal posten toe aan het taakveld 5.7 in de begroting, waar de afdeling beheer openbare ruimte onvoldoende zicht op heeft. Uitleg over de precieze posten binnen het taakveld verschilt dus tussen deze twee afdelingen en leidt tot onduidelijkheid.

Waar wordt het budget dan aan uitgegeven?

Er is exploitatiegeld voor beplanting, gras, watergangen en bomen en er is een investeringskrediet voor het vervangen van bomen. Daar betaalt de gemeente afschrijvingen en rente over.

Deze middelen zijn onderverdeeld in de volgende categorieën:

- Bomen
- Beplanting
- Gras
- Onderhoud aan watergangen, vijvers en singels
- Een algemene post voor openbaar groen en openluchtrecreatie
- Groenbeheersplan
- Groeninvesteringen

Uit de financiële administratie komt naar voren dat de budgetten voor openbaar groen hoofdzakelijk worden ingezet voor het beheer van het openbaar groen. Voorbeelden van kostenposten zijn: onderhoud- en vervangingswerkzaamheden, afschrijvingen, herstelwerkzaamheden na schade (bijvoorbeeld door droogte, storm of vernieling), heffingen, advies- en onderzoekskosten, verzekeringskosten, bijdragen aan contracten en contributies en lidmaatschappen, de inzet van extern personeel en uitbesteed werk.

6. Uitvoering

In deze paragraaf is beschreven hoe gemeente Woerden in de praktijk werkt aan openbaar groen. Hierbij wordt hoofdzakelijk ingegaan op beheer, aangezien het budget voornamelijk hiervoor wordt ingezet. De volgende onderwerpen komen aan bod:

- Het groene areaal van Woerden
- Werkzaamheden die de gemeente zelf uitvoert en werkzaamheden die ingehuurde derden uitvoeren. Hierbij wordt nadrukkelijk ook het aannemerscollectief Treemark uitgelicht.
- De rol van inwoners en ondernemers bij beheer van openbaar groen
- Voorbeeldprojecten sinds 2021

Het groene areaal van Woerden: er komen meer oevers en grassen en minder beplantingen en bomen

Het openbaar groen in Woerden is als volgt opgebouwd:

Beheerobjectsoort	2021	2025	Ontwikkeling tussen 2021 en 2025
Beplantingen	602.731 m ²	602.188 m ²	542 m² minder beplanting in 2025 (afname van 0,09%)
Grassen	2.450.490 m ²	2.484.555 m ²	34.066 m² meer gras in 2025 (toename van 1,39%)
Oevers	1.629 m ²	2.357 m ²	729 m² meer oevers in 2025 (toename van 44,7%)
Bomen	32.652 stuks	32.447 stuks	205 minder bomen in 2025 (afname van 0,63%)

Cijfers zijn afkomstig uit de beheersystemen van de gemeente. De plantronde 2024/2025 is nog niet in de aantallen verwerkt.

Volgens ambtelijke gesprekspartners neemt de druk op de uitvoering mede toe door areaaluitbreidingen. Volgens hen heeft de gemeente de tendens om bij nieuwbouwprojecten geen structureel budget vrij te maken voor het beheer van extra toegevoegd openbaar groen. Bovendien presenteren ontwerpers bij nieuwbouwprojecten vaak relatief arbeidsintensieve voorstellen voor nieuw toe te voegen openbaar groen.

In percentages uitgedrukt zijn tussen 2021 en 2025 echter slechts beperkte toenames zichtbaar bij de verschillende beheerobjectsoorten die onderdeel zijn van openbaar groen. Op basis van de cijfers is niet te bevestigen dat areaaluitbreidingen een significante extra druk zetten op het budget.

Het is niet uit te sluiten dat de druk van areaaluitbreidingen op het beschikbare budget wel speelt op de langere termijn. Het is ook mogelijk dat de specifiek gemaakte keuzes bij toegevoegd openbaar groen niet erg kostenefficiënt zijn. Dit onderzoek gaf onvoldoende inzicht om deze mogelijke verklaring te bevestigen of te ontkrachten.

De gemeente doet zelf bomenbeheer en besteedt andere beheerwerkzaamheden uit aan twee aannemers

Gemeente Woerden besteedt alle beheerwerkzaamheden uit, dat wil zeggen het beheer van beplanting, gras en water. Uitzonderingen hierop zijn het onderhoud aan bomen, wat door de eigen dienst gedaan wordt, en een klein deel van beheerwerkzaamheden dat door inwoners en Stichting landgoed Bredius wordt opgepakt (*op de volgende pagina hierover meer*). Deze werkverdeling is voortgekomen uit een eerder gemaakte politieke keuze. Destijds was het uitgangspunt dat zoveel mogelijk door externe partijen werd gedaan, maar dat het onderhoud van bomen binnen de gemeente bleef om zo kennis te behouden over het bomenareaal.

Bijna al het werk door derden wordt uitgevoerd door aannemers die gecontracteerd zijn via de zesjarige gevel-tot-gevelcontracten. Hiervoor is de gemeente verdeeld in twee percelen. De huidige contracten zijn in 2024 afgesloten na een aanbestedingstraject en lopen door tot 2029. Voor perceel 1 is een combinatie verantwoordelijk, bestaande uit Bunnik Groep en Ferm Werk. Voor perceel 2 is het aannemingsbedrijf Punt B.V. verantwoordelijk. Voor dit onderzoek zijn de contracten ingezien. Onderwerpen die aan bod komen in deze contracten zijn:

- De visie van de aannemer op het openbaar groen
- Samenwerkingsafspraken tussen aannemer en de gemeente
- De onderhouds- en beheerstrategie
- Kwaliteitsmetingen
- Maatregelen voor maatwerk (hoe wordt invulling gegeven aan gebiedsgericht werken)
- Communicatiekanalen
- De omgang met burgers (inclusief meldingen die door burgers gedaan worden)
- Maatregelen om overlast te beperken
- Monitoringsafspraken
- Duurzaamheidsmaatregelen (gericht op onder andere circulariteit, biodiversiteit, CO₂-reductie).

TreeMark als project om een kostbare vervangingsopgave te voorkomen

In 2020 heeft de gemeente de uitvraag ‘aanplant en vervanging bomen’ op de markt gezet. Dit was noodzakelijk om te voorkomen dat de gemeente geconfronteerd zou worden met een enorme vervangingsopgave en onvoorziene investeringskosten. Het contract werd gegund aan een aannemersgroep die zichzelf ‘operatie #TreeMark Woerden’ noemt. Aan het eind van dit kalenderjaar loopt het contract af. In totaal worden via operatie TreeMark circa 700 bomen per jaar vervangen. Het gaat alleen om planbare vervanging, die planmatig wordt aangepakt (zie in de afbeelding hieronder het cyclische proces dat TreeMark hiervoor doorloopt). Andere herplant en aanplant verzorgt de gemeente zelf.

Voor de onderliggende uitgangspunten voor operatie TreeMark wordt in stukken verwezen naar het Groenblauw Omgevingsplan.



Een schematische weergave van het cyclisch proces van TreeMark.

Eind 2024 heeft de ambtelijke organisatie een evaluatie gedaan van TreeMark, waarvoor zowel betrokken collega's als de aannemer gesproken zijn. Deze evaluatie is onderdeel van de voorbereidingen die de ambtelijke organisatie treft voor de aanbestedingsronde van 2026.

Ook inwoners en ondernemers zijn betrokken bij het beheer van openbaar groen

Naast aannemers zijn ook inwoners en ondernemers betrokken bij het beheer van openbaar groen in de gemeente Woerden. Als inwoners een stukje openbaar groen over willen nemen van de gemeente om te beheren, dan sluit de gemeente hiervoor een gebruikersovereenkomst af met de betreffende inwoner. Het gaat om beknopte contracten met afspraken over termijn van het beheer, de opzegtermijn, ruimte en limieten aan het gebruik van het openbaar groen en aansprakelijkheid.

Deze contracten zijn in het verleden niet altijd zorgvuldig gearchiveerd, waardoor de precieze hoeveelheid openbaar groen die beheerd wordt door inwoners en ondernemers niet duidelijk is, alsook het aantal inwoners dat betrokken is. Ambtelijk wordt ingeschat dat inwoners verantwoordelijk zijn voor het beheer van:

- 13% van beplanting en gras (o.b.v. bovenstaande areaalcijfers gaat dat om circa 400.000 m² beplanting en gras)
- 12% van wateren (o.b.v. bovenstaande areaalcijfers gaat dat om circa 238.000 m² wateren)
- 3,5% van het bomenareaal (o.b.v. bovenstaande areaalcijfers gaat dat om circa 1.100 bomen)

Het beheer van Landgoed Bredius draagt verreweg het meeste bij aan bovenstaande percentages. Voor Landgoed Bredius heeft de gemeente een beheerovereenkomst afgesloten. Dit is een uitgebreider contract. Artikelen uit dit contract gaan met name in op de duur van de overeenkomst, overleg tussen de contractant en de gemeente, taken die onder het beheer vallen, limieten over wat aangepast mag worden, over de beschikbaarheid van financiële middelen voor de beheerwerkzaamheden, over aansprakelijkheid en over opzegtermijnen voor de overeenkomst.

Sinds 2021 zijn er in totaal 219 nieuwe overeenkomsten gesloten met inwoners. In de volgende paragraaf worden inwonersperspectieven op deze zaak toegelicht.

De gemeente heeft diverse successen behaald ten aanzien van openbaar groen

Hieronder leest u een aantal zichtbare resultaten voor openbaar groen.

- Het beheer van het openbaar groen blijft op peil ondanks een krap budget. Dit blijkt uit de beleidsschouw, waarover meer in de paragraaf monitoring, maar ook uit de beleving van de inwoners van Woerden, die het openbaar groen in de gemeente met een ruime voldoende beoordelen in de gemeentebelidsmonitoren uit 2021 en 2023.
- Operatie Treemark maakt zichtbaar hoe het vervangen en aanplanten van bomen gaat in de gemeente, ook voor inwoners, via de website die daarvoor speciaal is ingericht door de aannemers van Treemark.
- Er is een stadsecoloog aangenomen die adviseert bij projecten in de gemeente in de openbare ruimte. Daarnaast heeft zij op kleine schaal aanpassingen weten te bewerkstelligen die ecologische meerwaarde hebben of biodiversiteit verhogen, zoals:
 - Scan basiskwaliteit natuur (Q1 2025 opgeleverd). Hieruit volgt inzicht in verder te ontwikkelende plekken (hotspots) voor potentieel aanwezige flora en fauna. Op basis van deze gegevens kan de gemeente nader sturen op betere aansluitingen in de fysieke omgeving, om zo de biodiversiteit te verhogen.

- Het ecologisch maaibeheer is uitgebreid, van 27% van de geschikte groenvakken in 2023 naar 42% in 2024. Het doel is om elk jaar weer te kijken hoe dit kan worden uitgebreid.⁴
- De eerste otterpassage van gemeente Woerden is gerealiseerd.
- Bij het project renovatie bastions kunnen door aanpassing van het plan bijna alle bestaande bomen blijven staan. Ook zijn er nestkasten voor vleermuizen geplaatst, en wordt het projectgebied na de werkzaamheden aangeplant met inheemse soorten beplanting. De boomstronk die tijden in het water lag, is verplaatst naar een locatie in het gebied waar hij kan dienen als visstek en verblijfplaats voor de ijsvogel.

7. Monitoring

In deze paragraaf wordt ingegaan op de wijze waarop de ambtelijke organisatie voortgang op het thema openbaar groen monitort. Dat gebeurt via beleidsmetingen die elk kwartaal worden uitgevoerd. Voor TreeMark wordt een eigen monitoringssystematiek gehanteerd. Ook worden in deze paragraaf de rapportages behandeld van de beleidsmonitor veiligheid en leefbaarheid uit 2021 en 2023.

Elk kwartaal geven beleidsmetingen inzicht in de stand van zaken

Elk kwartaal voert de gemeente consequent een beleidsmeting uit om de gemeten kwaliteit buiten te toetsen aan de afgesproken ambities. De externe partij iFocus stelt deze beleidsmetingen op. De metingen worden gedaan conform de CROW-meetmethode. Er worden 200 meetlocaties van 100 bij 100 meter gemeten, verspreid over de gemeente. Vervolgens wordt per beeldmeetlat de laagste kwaliteit aangehouden voor de score. In de kwartaalrapportages komt aan bod:

- Wat de resultaten zijn in algemene zin, per beheercategorie en per structuurgebied;
- Of de ambitie wordt gehaald;
- Welke beeldmeetlatten het laagst scoren;
- Hoe de actuele meting zich verhoudt tot recente metingen;
- Welke conclusies getrokken kunnen worden;
- Welke aanbevelingen gedaan worden;
- Incidenten (voorzien van fotorapportages).

⁴ In de kadernota 2026 heeft de ambtelijke organisatie verzocht om extra budget voor ecologisch maaibeheer, om deze uitbreiding te bekostigen. Het College heeft deze aanvraag niet gehonoreerd doordat er onvoldoende financiële ruimte is.

Aan het eind van elk jaar stelt iFocus voor de gemeente een jaarrapportage op. Het jaarrapport geeft inzicht in:

- Gemeten resultaten (algemeen, per beheerthema, per beheercategorie, per structuurgebied, per beeldmeetlat en over de vier seizoenen);
- Gemeten ambities (ten opzichte van de metingen);
- Resultaten per kwartaal (de overall trend, de kwaliteit, per structuurgebied en in vergelijking met eerdere jaarrapporten);
- Conclusies;
- Aanbevelingen;
- Incidenten.

Uit de rapportages komt naar voren dat de kwaliteit van de openbare ruimte in algemene zin voldoet aan de ambities van de gemeente, inclusief openbaar groen. Een groot deel van de incidenten heeft wel te maken met openbaar groen, zoals: snoeibeeld, geschoren hagen, overgroei heesters, onkruid in boomspiegels, onkruid in beplanting en grashoogte. Als kanttekening bij die incidenten geeft iFocus aan dat de vraag kan worden gesteld hoe erg een incident nou eigenlijk is, aangezien sommige incidenten een bijdrage leveren aan de biodiversiteit en ecologisch waardevol zijn.

De ambtelijke organisatie werkt samen met TreeMark aan de monitoring van kengetallen voor bomen

Voor de planbare vervanging van bomen werkt de ambtelijke organisatie samen met TreeMark. Monitoring gebeurt met de TreeTracker en per wijk worden streefbeeld en gehanteerd die de richtlijnen vormen voor de programmering van TreeMark. Daarbij wordt uitgegaan van de volgende KPI's: aantallen bomen, het gemiddelde kroonvolume van bomen, het aandeel van gras en heesters als potentiële groeiplaats.

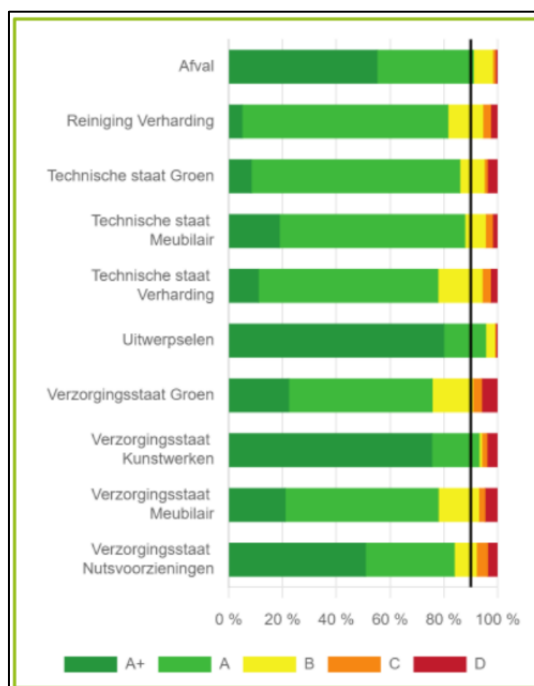
In enquêtes geven inwoners een ruime voldoende aan de hoeveelheid en het onderhoud van openbaar groen

In 2021 en 2023 voerde Dimensus voor gemeente Woerden een onderzoek uit naar de veiligheid en de leefbaarheid van gemeente Woerden. Deze onderzoeken voert Dimensus elke twee jaar uit voor de gemeente. In de onderzoeken wordt het perspectief van inwoners centraal gezet: voor de totstandkoming van de onderzoeken hebben in beide jaren circa 1.500 inwoners grotendeels identieke vragenlijsten ingevuld.

Twee vragen zien toe op openbaar groen. Inwoners geven rapportcijfers aan de hoeveelheid van het openbaar groen en het onderhoud daarvan. De rapportcijfers zijn als volgt:

	2021	2023
Hoeveelheid openbaar groen	7,2	7,1
Onderhoud van het openbaar groen	6,7	6,5

Cijfers zijn afkomstig van de gemeentebestuur monitor leefbaarheid en veiligheid, 2021 en 2023.



Een van de grafieken uit de jaarlijkse rapportage van 2023 naar aanleiding van de kwartaalmetingen. Deze grafiek geeft inzicht in de gemeten resultaten per beheerthema en koppelt die aan de CROW-niveaus. De staat van openbaar groen komt overeen met de ambities van de gemeente.

Verderop in de rapportages worden resultaten ook uitgeplitst naar wijken en kernen.

- In de rapportage van 2021 valt op dat inwoners van Zegveld het onderhoud van openbaar groen nadrukkelijk lager waarderen dan inwoners uit andere wijken (zij geven een 6,2 t.o.v. de gemiddelde 6,7).
- In 2023 wordt duidelijk dat inwoners uit de binnenstad en het Bloemen- en Bomenkwartier de hoeveelheid openbaar groen lager waarderen dan inwoners uit andere wijken (zij geven respectievelijk een 6,1 en 6,6 t.o.v. de gemiddelde 7,1).

8. Verantwoording

In deze paragraaf wordt toegelicht hoe het college richting de raad verantwoording aflegt over ontwikkelingen op het thema openbaar groen. Het college benut de reguliere p&c-cyclus (programmabegrotingen, halfjaarlijkse voortgangsrapportages en jaarverslagen), halfjaarlijkse updates over het beheer van de openbare ruimte en overige raadsinformatiebriefjes voor de verantwoording richting de raad. Er wordt ingegaan op de gebruikte informatiemiddelen en de informatie die gegeven wordt.

Het college verschaft inzicht in openbaar groen via programmabegrotingen, halfjaarlijkse voortgangsrapportages en jaarverslagen

Als onderdeel van de reguliere p&c-cyclus is het college verantwoordelijk voor het produceren van programmabegrotingen, halfjaarlijkse voortgangsrapportages en jaarverslagen op programmaniveau. Openbaar groen komt in deze stukken hoofdzakelijk aan de orde bij programma 2 'fysiek beheer openbare ruimte' en in mindere mate ook in programma 4 'cultuur, economie, recreatie & toerisme, energietransitie'.

De programmabegrotingen, voortgangsrapportages en jaarverslagen verschijnen op gestructureerde wijze. Slechts eenmalig ontbreekt een voortgangsrapportage over programma 2 (inclusief openbaar groen); dit gebeurde in het najaar van 2022.

De stukken uit de reguliere p&c-cyclus geven zowel zicht op inhoudelijke als op financiële ontwikkelingen. Inhoudelijke informatie is meer gedetailleerd dan financiële informatie, maar daar staat tegenover dat financiële informatie een betere doorkijk geeft naar de komende jaren. Hieronder volgen enkele voorbeelden die dit duidelijk maken:

- In de programmabegrotingen maakt openbaar groen onderdeel uit van de opgave om de openbare ruimte sober en doelmatig te onderhouden. Daar worden vervolgens maatschappelijke effecten aan gekoppeld, resultaten en inspanningen. De benoemde resultaten komen terug in de voortgangsrapportages en daar wordt een oordeel gegeven over het behaalde resultaat. De drie mogelijke oordelen zijn, gerangschikt van positief naar negatief, een groene G, een oranje O of een rode R. In de jaarverslagen wordt meer overkoepelend gereflecteerd op de inzet van het afgelopen jaar.
- Financiële informatie uit deze stukken geeft inzicht in de huidige situatie en in de ramingen en wijzigingen voor de komende jaren. Die informatie is wel op hoog abstractieniveau; het gaat vooral om lasten en baten voor alle middelen die onder het thema openbaar groen vallen.

In de programmabegrotingen worden inspanningen regelmatig doorgeschoven zonder dat daarvoor een toelichting wordt gegeven. Zo is een inspanning in 2021: "Beleidskaders om de Taskforce 2018 areaalreductie vorm te geven worden in 2021 voorgelegd aan de raad." Het jaar daarop wordt dezelfde inspanning genoemd

en wordt gezegd dat ze in 2022 voorgelegd worden aan de raad. Een tweede voorbeeld is het actualiseren van het HIOR; hier wordt in 2023 en 2024 op identieke wijze naar verwezen.

Ook worden de drie kleuren/letters die een indicatie geven van het behaalde resultaat niet consistent gehanteerd. Tevens wordt een indicatie gegeven op basis van toelichting, maar die toelichting lijkt niet gekoppeld te zijn aan een vast afwegings- of toetsingskader. Als gevolg daarvan lijken indicaties beperkt beargumenteerd te zijn en willekeurig afgegeven te worden. Zie als voorbeeld ook onderstaande afbeelding. In enkele gevallen ontbreken indicatoren zelfs volledig.

2.1.3 Ondernemers en bewoners nemen hun medeverantwoordelijkheid bij het onderhoud en beheer van de openbare ruimte.
Kwaliteit (indicator)
G
Kwaliteit (toelichting)
We nodigen onze inwoners actief uit om mee te helpen. Denk aan buurttuinen, geveltuintjes en meer.

Een voorbeeld van de summiere, niet SMART-geformuleerde toelichting die wordt gegeven op een resultaat dat als indicatie een groene G heeft gekregen. Afkomstig uit de halfjaarlijkse rapportage uit het voorjaar van 2024.

De financiële informatie uit de reguliere p&c-stukken heeft een erg hoog abstractieniveau. Uit het groepsgesprek met de raadsfracties kwam uitgebreid ter sprake dat de raad onvoldoende grip ervaart bij de financiële verantwoordingsinformatie. Zij hebben nadrukkelijk de wens geuit om meer actueel inzicht te krijgen in de uitputting van beschikbaar gesteld budget en in financiële prognoses voor de middellange en lange termijn.

Aanvullend op de reguliere p&c-stukken deelt het college sinds 2021 ook BOR-updates en ecologie-updates

Het college deelt sinds 2021 updates over de openbare ruimte met de raad. Sinds 2023 zijn er ook jaarlijkse updates over ecologie. Deze updates krijgt de raad via raadsinformatiebrieven toegestuurd.

De BOR-updates gaan in op de volgende zaken:

- Organisatieontwikkelingen. In dit hoofdstuk komt o.a. ter sprake hoe binnen de organisatie wordt samengewerkt, wat ontwikkelingen zijn in de formatie en of er ontwikkelingen zijn binnen programma's.
- Beleidsontwikkelingen. Hier delen college en de ambtelijke organisatie ook monitoringsinformatie die afkomstig is uit de kwartaalschouw en duiden zij afwijkingen ten opzichte van beleidsprincipes. Ze geven ook een update over meldingen die inwoners hebben gedaan.
- De onderhoudsprogrammering van de openbare ruimte. Voor openbaar groen wordt gestructureerd aangegeven bij welke locatie er wat wordt gedaan, wat de stand van zaken is en of er eventuele bijzonderheden zijn. Als bijlage bij de BOR-update delen college en ambtelijke organisatie ook het meerjaren onderhouds programma ('MOP').

De ecologie-updates gaan in op de volgende zaken:

- Een update over de stand van zaken rondom ecologie en biodiversiteit (december 2023). Deze raadsinformatiebrief geeft opvolging aan een toezegging van de voormalige portefeuillehouder openbaar groen om jaarlijks aan de raad te rapporteren over de resultaten van concrete maatregelen op het thema ecologie en biodiversiteit. In de voortgangsbrief van 2023 wordt ingegaan op recente inhoudelijke ontwikkelingen, wordt een planning op hoofdlijnen voor 2023 en 2024 gedeeld en wordt aangegeven dat budget voor geplande projecten en producten afkomstig is van het gereserveerde onderzoeksbudget voor het programmteam Ecologie ofwel van het algemene budget van realisatie en beheer.
- Een update over de ontwikkelingen op het gebied van ecologie in 2024 (december 2024). In de brief van 2024 wordt een overzicht gegeven van verrichte werkzaamheden en een doorkijk gegeven naar het komende jaar. In die brief staat bij het kopje Financiën enkel als toelichting "nvt."

Overige verantwoordingsinformatie: raadsinformatiebrieven, beantwoording vragen, informatiesessies en informatie over het herijkingsproces rond IBOR

Naast de reguliere p&c-stukken en de BOR-updates deelt het college regelmatig meer informatie over onderwerpen die te maken hebben met openbaar groen, bijvoorbeeld via raadsinformatiebrieven, memo's, jaarlijkse updates en reacties op raadsvoorstellen en -vragen. Daarnaast vinden er ook informatiesessies plaats. Raadsleden missen met name financiële informatie in de raadsinformatiebrieven die zij ontvangen.

Bij de analyse van overige verantwoordingsinformatie valt op:

- De raad wordt regelmatig geïnformeerd over een verscheidenheid aan zaken die raken aan openbaar groen. Onderwerpen variëren van updates over de onderhoudsprogrammering van het openbaar groen en de bomenverordening tot aan economisch bermbeheer en onderhoud aan openbaar groen rond drie opgeleverde nieuwbouwprojecten.
- De informatie leidt vaak niet tot aanvullende raadsvragen.
- Inhoudelijk ontvangt de raad veel detailinformatie.
- De aanwezigheid en mate van concreetheid van een financiële paragraaf verschilt sterk.

In het kader van verantwoording verdient het huidige traject voor het herijken van het Integraal Beheer Openbare Ruimte ('IBOR') bijzondere aandacht, ook al is openbaar groen slechts een relatief klein onderdeel van

IBOR. Dit traject vond grotendeels plaats in 2024 en de eerste helft van 2025 en ziet toe op het zorgvuldig afwegen en vervolgens vaststellen van een scenario voor het beheer van de openbare ruimte. Afwegingen zijn zowel inhoudelijk als financieel van aard. Doel van het traject was om de raad expliciete keuzes te laten maken waar college en ambtelijke organisatie vervolgens meer verder kunnen. Bij inhoudelijke keuzes horen passende budgetten. De herijking biedt daarmee ook aanknopingspunten om vervolgens op terug te kunnen vallen als bijsturing nodig is.

Tijdens het project is de raad meermaals geïnformeerd over actuele ontwikkelingen: via raadsvoorstellen, informatiebrieven en themabijeenkomsten. De besluitvorming over het IBOR en de behandeling van de financiële consequenties van de herijking heeft in juli 2025 plaatsgevonden, in samenhang met de bredere besluitvorming over de kadernota 2026 (zie ook paragraaf 3, beleidsontwikkeling en paragraaf 4 over de financiële situatie van de gemeente).

9. Rolinvulling van raad en college

In deze paragraaf wordt ingegaan op de rolinvulling van raad en college op het dossier openbaar groen. Eerst wordt de rolinvulling van de raad beschreven, vervolgens de rolinvulling van het college.

De raad is met name gericht op doelmatige inzet van middelen

Voor dit onderzoek is relevant dat de raad zowel verantwoordelijk is voor het stellen van kaders (oftewel het op hoofdlijnen bepalen van de koers van de gemeente) als voor het controleren van het college.

Sinds 2021 heeft de raad sturing gegeven vanuit financiële overwegingen, bijvoorbeeld door meermaals geen budget vrij te maken voor nieuwe beleidsontwikkeling. De raad heeft wel meermaals aandacht gevraagd voor inhoudelijke beleidsdoelstellingen, via moties en initiatiefvoorstellen. In die moties valt op dat de prioriteit over openbaar groen voor de raad ligt bij:

1. Het vergroten van de inzet op ecologisch beleid
2. Het behouden en versterken van de biodiversiteit
3. Het borgen van de veiligheid van de openbare ruimte (waaronder openbaar groen)

In de moties verzoekt de raad veelal om binnen bestaand budget mogelijkheden te vinden om stappen te maken op de inhoudelijke doelstellingen, wat opnieuw wijst op een focus op doelmatige inzet van middelen.

De raad vindt dat zij door het college beperkt in positie wordt gebracht om bij te sturen

Naast de kaderstellende rol heeft de raad dus ook een controlerende rol. In die rol ziet de raad toe op de wijze waarop het college als dagelijks bestuur van de gemeente uitvoerende taken verricht en opdrachten verstrekt aan de ambtelijke organisatie.

Uit het groepsgesprek met een brede vertegenwoordiging van de gemeenteraad komt nadrukkelijk naar voren dat de raad zich onvoldoende in positie gesteld voelt om adequaat bij te sturen op het dossier openbaar groen. De oorzaak ligt volgens raadsleden bij de invulling van de verantwoordingsinformatie. Raadsleden geven aan dat schriftelijke informatie onvoldoende inzicht geeft in prognoses, in de uitputting van financiële middelen en in scenario's van beleidskeuzes die voorhanden zijn. Tijdens informatiesessies komt financiële informatie volgens hen pas laat aan bod, terwijl de financiële haalbaarheid voorwaardelijk is om in te stemmen met inhoudelijke voorstellen.

Raadsleden zijn van mening dat sommige toegezegde verantwoordingsinformatie niet tijdig geleverd wordt. Zij geven als suggestie mee dat zij liever minder informatie zien die wel voldoende handvatten geeft dan meer informatie die onvoldoende handvatten geeft.

College zet zich in om vooruitgang te boeken, maar loopt aan tegen gebrek aan budget

Zoals gezegd is het college verantwoordelijk om uitvoerende taken uit te voeren die voortkomen uit de koers die de raad bepaalt. De portefeuillehouder openbaar groen tracht de inhoudelijke ambities van de raad te matchen met de financiële middelen die beschikbaar zijn voor die ambities. Volgens de portefeuillehouder doen college en ambtelijke organisatie het maximale wat haalbaar is.

De portefeuillehouder gaf aan dat de raad actief is op het dossier openbaar groen en dat enkele raadsfracties in het bijzonder veel kansen zien om inhoudelijke ambities te verwezenlijken. Hij ziet echter ook dat de gemeente veel moet bezuinigen geeft aan dat de strategische heroriëntatie tot op de dag van vandaag veel impact heeft op de gemeente. In dat kader merkt de portefeuillehouder op dat hij veel bezig is met het afgeven van winstwaarschuwingen: nieuw beleid kan enkel als er budget voor is.

10. Perspectieven van inwoners

In deze paragraaf wordt toegelicht hoe inwoners met een beheerovereenkomst en vertegenwoordigers van het biodiversiteitsteam aankijken tegen het openbaar groenbeleid van de gemeente.⁵ De volgende onderwerpen komen aan bod: de (totstandkoming van de) beheerovereenkomst, het contact met de gemeente en suggesties van inwoners.

De (totstandkoming van de) beheerovereenkomst en het verloop van het beheer

Inwoners met een beheerovereenkomst zijn grotendeels tevreden met de manier waarop die overeenkomst is gesloten. Zij hebben het proces als eenvoudig ervaren en vinden het prettig dat de ambtelijke organisatie hen het beheer van het overeengekomen stukje openbaar groen toevertrouwt. In sommige situaties kwamen inwoners zelf tot het idee om contact met de gemeente te zoeken over het beheer van openbaar groen, in andere situaties werden zij hiervoor gemotiveerd door artikelen in de lokale nieuwsbrieven, en in enkele gevallen zocht de gemeente contact met inwoners over het beheren van groen rondom de woningen van die inwoners. Bijvoorbeeld bij nieuwbouw.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de gemeente geen consequente afspraken maakt over de staat waarin het openbaar groen wordt overhandigd aan de inwoners. Meerdere inwoners geven aan dat de gemeente beplanting gratis beschikbaar heeft gesteld bij de start van het beheer, terwijl andere inwoners aangeven dat zij zelf alle kosten dragen, inclusief de initiële kosten. Overigens was niemand negatief over de financiële afspraken met de gemeente, maar de onderlinge verschillen vielen tijdens de consultatie wel op.

⁵ Voor dit onderzoek zijn dertien inwoners individueel geconsulteerd. Het merendeel van deze inwoners heeft een beheerovereenkomst gesloten met de gemeente en beheert zelf een stukje openbaar groen. In gesprekken met de ambtelijke organisatie wordt het signaal afgegeven dat de interactie met inwoners die zelf openbaar groen beheren goed verloopt, dus de rekenkamer vond het van belang deze claim nader te onderzoeken. Ook het biodiversiteitsteam is vertegenwoordigd in deze gesprekken; dit was een behoefte van de raad. De rekenkamer heeft gekozen om geen grootschalige enquête uit te sturen. Dit komt deels omdat de onderzoeksvragen niet nadrukkelijk gericht zijn op inwonersperspectieven, en deels omdat het tweejaarlijkse onderzoek van Dimensus al inzicht geeft in hoe inwoners denken over het openbaar groen in Woerden.

Meerdere inwoners geven aan dat het beheer van het openbaar groen leidt tot meer contact tussen burens en zodoende bijdraagt aan een grotere sociale cohesie.

Biodiversiteitsteam Woerden

In 2021 is het biodiversiteitsteam Woerden opgericht door de Woerdense afdelingen van IVN en KNNV, en Duurzaam Woerden. Deze groep bestaat uit zo'n 15 personen die zich met duurzaamheidsthema's en biodiversiteit bezighouden. In het centrum van Woerden beheren zij een duurzaamheidswinkel waar zij inwoners tips en advies geven op het gebied van deze thema's. Deze groep heeft veel inhoudelijke kennis op het gebied van duurzaamheid en biodiversiteit en heeft hoge ambities die zij missen bij de gemeente. De ambities op het gebied van biodiversiteit botsen nog regelmatig met het beheerbeleid van de gemeente. Als voorbeelden werden hier genoemd het maaibeeld, het kort houden van boomspiegels, het planten van giftige en niet-inheemse planten. De leden van de biodiversiteitsgroep willen graag hun kennis en expertise inbrengen in de gemeente.

Het contact met de gemeente

Het is erg persoonsafhankelijk hoe tevreden of ontevreden inwoners zijn met het contact met de gemeente. Sommige inwoners geven aan dat zij korte lijnen hebben met de gemeente en contact opnemen als daar reden toe is. Dit zijn veelal de inwoners die op andere manieren al contact hadden met de gemeente, bijvoorbeeld vanuit eerdere betrokkenheid bij de lokale politiek. Andere inwoners geven aan dat er sinds het afsluiten van de beheerovereenkomst geen contact meer is geweest met de gemeente. Zij staan hier overwegend neutraal in maar geven aan dat een vast contactpersoon wel prettig zou zijn.

Suggesties van inwoners

In de gesprekken met inwoners zijn diverse tips gegeven aan de gemeente. Deze tips komen voor uit het vertrekpunt dat het een mooie zaak is dat de gemeente inwoners een rol geeft bij het beheer van openbaar groen en dat hier nog potentie voor verbetering in zit.

- Het merendeel van de inwoners met een beheerovereenkomst geeft aan dat zij een vast contactpersoon missen bij de gemeente. Zij zouden graag vragen stellen, kaders bespreken of sparren over hoe het stukje groen nog meer ecologische waarde toe kan voegen.
- Aanvullend in het kader van informatie-uitwisseling: de vertegenwoordigers van het biodiversiteitsteam geven aan dat zij hun inhoudelijke kennis van openbaar groen graag meer zouden willen delen met de gemeente en de gemeente hen ook kan inzetten om vragen van bewoners over dit thema te beantwoorden.
- Enkele inwoners geven aan dat zij een blijk van waardering van de gemeente prettig zouden vinden voor hun inzet, zoals een jaarlijks contactmoment, een bedankje in de nieuwsbladen of een klein geldbedrag om bedankjes of relevante trainingen voor vrijwilligers mee te financieren.

Bijlagen

- Werkwijze onderzoek, geraadpleegde documenten en gesprekspartners
- Tijdlijn ontwikkelingen openbaar groen
- Normenkader

A. Werkwijze, geraadpleegde documenten en gesprekspartners

Werkwijze onderzoek

Voor de totstandkoming van dit rapport is een documentstudie uitgevoerd en is met betrokkenen binnen de gemeente Woerden gesproken. Gesprekspartners waren onder andere ambtenaren, de portefeuillehouder uit het college, vertegenwoordigers van de meeste fracties uit de gemeenteraad en inwoners van de gemeente Woerden.

Veel van de bestudeerde documenten zijn afkomstig uit de ambtelijke organisatie. Tijdens elk gesprek is aandacht gevraagd voor eventuele andere bronnen, die vervolgens zijn doorgenomen. Ook openbare bronnen zijn benut, zoals de jaarverslagen van de gemeente en de informatie over groenprojecten die gedeeld is via de gemeentewebsite.

Alle gesprekspartners zijn vooraf door de ambtelijk secretaris van de rekenkamer geïnformeerd over het rekenkameronderzoek. Voorafgaand aan het gesprek zijn gesprekspartners voorzien van een gespreksleidraad met vragen die aan bod kwamen tijdens het gesprek. Het merendeel van de gesprekken vond fysiek plaats in het gemeentehuis in Woerden. Om de vertrouwelijkheid in de gesprekken te borgen, zijn notulen gemaakt voor eigen gebruik, wordt in dit rapport geen gebruik gemaakt van citaten en maken de notulen geen onderdeel uit van het dossier dat is overgedragen aan het einde van dit onderzoek. In de bijlage is een overzicht toegevoegd van de geïnterviewden en hun functies.

Na afronding van de gesprekken is een conceptrapport opgesteld dat voor een check op feitelijke juistheid is voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. Daarna vond bestuurlijk wederhoor plaats. De reactie van het college is bij dit rapport gevoegd, evenals een nawoord van de rekenkamer.

Geraadpleegde documenten

- Bestuursakkoord, 2022-2026
- Collegewerkprogramma, 2023-2026
- Groen Blauw Omgevingsplan deel 1 en 2, 2014-2025
- Beheerplan groen, 2019-2023 (niet vastgesteld)
- Omgevingsvisie 2022
- Beleidsplan gemeentelijk water en klimaatbestendig, 2023-2027
- Startnotitie opstellen programmteam ecologie, juni 2023
- Bomenverordening, 2010
- Stukken gerelateerd aan de strategische heroriëntatie uit 2020, waaronder het raadsvoorstel en bijlagen met maatregelenpakketten en alternatieve scenario's
- Stukken gerelateerd aan de (Meer)jaren Onderhoudsplannen
- Handboek Inrichting Openbare Ruimte van Woerden en Oudewater
- Schouwverslagen en beleidsmetingen beeldkwaliteit sinds 2021
- Raadsinformatiebrieven over openbaar groen en IBOR vanaf 2021

- Raadsmoties over openbaar groen en IBOR vanaf 2021
- Raadsvoorstellen over openbaar groen en IBOR sinds 2021
- Programmabegrotingen vanaf 2021, gericht op programma 2 'fysiek beheer openbare ruimte'
- Halfjaarlijkse voortgangsrapportages vanaf 2021, gericht op programma 2 'fysiek beheer openbare ruimte'
- Jaarverslagen gemeente Woerden, 2021 t/m 2023
- Voorbeelden van beheerovereenkomsten afgesloten tussen gemeente Woerden en inwoners
- Gevel-tot-gevelcontracten die gemeente Woerden heeft afgesloten met aannemers
- Programmering van Treemark
- Budgetoverzichten over openbaar groen sinds 2021

Gesprekspartners

- Senior beleidsadviseur openbare ruimte
- Beleidsadviseur ecologie
- Assetmanager openbare ruimte (tevens budgethouder openbaar groen)
- Business controller openbare ruimte
- Waarnemend concerncontroller
- Directeur openbare ruimte
- Raadsgriffier
- Portefeuillehouder openbaar groen
- Raadsleden van de fracties CDA, Lijst van der Does, Progressief Woerden, VVD, ChristenUnie-SGP, D66, Splinter en STERK Woerden.
- 13 inwoners, waarvan 9 personen een beheerovereenkomst hebben gesloten met de gemeente voor het beheer van een stukje openbaar groen in de gemeente en 4 personen actief zijn in het biodiversiteitsteam.

B. Tijdlijn ontwikkelingen openbaar groen

Hieronder zijn chronologisch de belangrijkste beslismomenten opgenomen t.a.v. het openbaar groen in de gemeente Woerden. Onze onderzoeksperiode start in 2021, maar enkele mijlpalen vanaf 2014 zijn meegenomen. Deze mijlpalen hebben namelijk nog veel invloed op het openbaar groenbeleid, de uitvoering en het beheer.

2014

- **Vaststelling Groenblauw Omgevingsplan – Deel 1**

Eerste stap in een integrale visie op ecologie en waterstructuur, met ambitie voor een robuuste groenstructuur.

2016

- **Vaststelling Groenblauw Omgevingsplan – Deel 2**

Uitwerking op wijkniveau, met aandacht voor ecologische verbindingen en recreatief groen.

2018

- **Start van integrale onderhoudscontracten ("Gevel tot Gevel") met aannemers per gebied.**

Doel: kwaliteitsverbetering en betere bewonersbetrokkenheid bij onderhoud.

2019

- **Ecologisch Actie- en Uitvoeringsplan vastgesteld door college.**
- **Start beleidslijn "Grijs voor Groen": minder verharding, meer groen en water.**
- **Beheerplan Groen 2019-2023 opgesteld (deel 3 van groenblauwplan, niet vastgesteld door de raad!).**

2020

- **1 september – Strategische Heroriëntatie (Raadsvoorstel 20R.00795 & Besluit 20R.00816)**

Belangrijkste besluit voor openbaar groen:

- Structurele bezuinigingen op investeringen in de openbare ruimte.
- Onderhoudsniveau wordt gehandhaafd, maar vervangingsinvesteringen worden uitgesteld ("langer doen met wat we hebben").
- Er is bewust gekozen voor onderhoud op sober niveau (beeldkwaliteit B).
- Ambities voor vergroening en ecologie worden uitgesteld of afhankelijk gemaakt van andere projecten en incidenteel budget.
- OZB wordt verhoogd om bezuinigingen op o.a. sociaal domein en openbaar groen deels te beperken.
- Minder intensief grasonderhoud.
- Omvorming van beplanting en gras naar ecologische varianten.
- Goedkoper bomenonderhoud.
- Inzet van exploitatiebudget i.p.v. investeringen.

2021

- **Opbouw van inzicht in beeldkwaliteit openbare ruimte.**
- **Pilot "Maai Mei Niet".**
- **Verbetering samenwerking met bewoners via beheercontracten.**

2022

- **Bestuursakkoord 2022–2026:** nadruk op vergroening, biodiversiteit en het aanstellen van een stadsecoloog.
- **Motie 'Omgevingsprogramma biodiversiteit'** aangenomen – startnotitie gevraagd.
- **Motie 'Daadwerkelijk de biodiversiteit verbeteren'** aangenomen.
- **Publicatie Nota Grondbeleid & Raadsinformatie over Omgevingsvisie**
Bevestigt belang van balans tussen stedelijke ontwikkeling en leefkwaliteit (incl. groen).
- **9 juni – Raadsinformatiebrief Omgevingsvisie Woerden**
Integratie van biodiversiteit, natuurwaarden en klimaatadaptatie in de omgevingsvisie wordt benadrukt.

2023

- **Collegewerkprogramma 2023–2026: ambitie “groene openbare ruimte met meer biodiversiteit”.**
- **Startnotitie programmteam ecologie (juni): plan voor beleid 2024–2030 opgesteld.**
- **Startnotitie Herijking Openbare Ruimte gepubliceerd**
Herijking moet keuzes rond investeringen in beheer, onderhoud en vervanging onderbouwen met waarden als leefbaarheid, veiligheid en duurzaamheid.
- **6 juli – Amendement 'Meer bomen en groen' aangenomen**
Tijdens de behandeling van de Kadernota 2024 wordt een amendement aangenomen om extra middelen vrij te maken voor de aanplant van meer bomen en groen in de gemeente.
- **14 september – Motie 'Vaart en daadkracht in ecologisch beleid' aangenomen**
De gemeenteraad benadrukt de urgentie van ecologisch beleid en verzoekt het college om voortvarend aan de slag te gaan met het opstellen en uitvoeren van ecologisch beleid, gebruikmakend van bestaande onderzoeken en beleidsstukken.

2024

- **15 februari – Verlenging Groenblauw Omgevingsplan met 1,5 jaar**
Het oude GOP blijft van kracht tot medio 2025 om een beleidsvacuüm te voorkomen.
- **5 juni 2024 Initiatiefvoorstel Bomenverordening Progressief Woerden**
Het initiatiefvoorstel van Progressief Woerden beoogt een herziening van de bestaande Bomenverordening uit 2010, met als doel de bescherming van grotere bomen binnen de gemeente te verbeteren. Het voorstel is besproken tijdens een sessie van de commissiekamer en officieel aangeboden aan de gemeenteraad.
- **7 november – Raad stemt in met uitvoering biodiversiteitsmaatregelen**
Faunapassage, bijenbiotoop en andere ecologische maatregelen mogen alvast worden uitgevoerd vooruitlopend op ecologiebeleid.
- **7 november – Motie 'Groen licht voor biodiversiteitsmaatregelen' aangenomen**
De gemeenteraad besluit tot het uitvoeren van 'no regret'-biodiversiteitsmaatregelen, zoals het aanleggen van een bijenbiotoop en een faunapassage, vooruitlopend op het te ontwikkelen beleid.

2025

- **23 januari – Vaststelling methodiek Herijking Openbare Ruimte**
De raad stelt een waardenmodel vast dat helpt bij het prioriteren van investeringen in de buitenruimte.

- **6 februari – Raadsinformatiebrief Ecologie en Biodiversiteit 2024**
Geeft stand van zaken en vooruitblik op ecologische maatregelen en de ontwikkeling van beleidsinstrumenten.
- **13 februari – Motie 'Eigen grond om de eigen woning klimaatbestendig gebruiken' aangenomen**
De gemeenteraad verzoekt het college om bij nieuwbouwprojecten eisen te stellen aan toekomstige eigenaren van woningen om grote hoeveelheden regenwater op eigen terrein op te vangen en te verwerken, ter bevordering van klimaatbestendigheid.
- **6 maart – Motie 'Natuurinclusief en klimaatbestendig bouwen' aangenomen**
De gemeenteraad verzoekt het college om bij nieuwe bouwprojecten inzichtelijk te maken hoe klimaatbestendige, ecologische en natuurinclusieve inrichting van de openbare ruimte en gebouwen mogelijk is, en om subsidies te verwerven om natuurinclusief bouwen breed in te zetten.

C. Normenkader

Hieronder vindt u het normenkader dat tijdens dit onderzoek gebruikt is als meetlat om bevindingen langs te toetsen en tot oordelen te komen.

Norm	Beoordeling	
Oordeel normenkader: PLAN		
Het college heeft ambities, doelen en kaders t.a.v. openbaar groen vastgelegd in beleid.	Beperkt	
De doelen en kaders zijn helder en concreet.	Nee	
De raad heeft toereikende financiële middelen beschikbaar gesteld voor het realiseren van doelen voor vergroening, onderhoud van het openbaar groen, differentiatie in gebied en areaal bij nieuwe initiatieven en voor het bieden van ruimte voor initiatieven van inwoners en ondernemers.	Nee	
Oordeel normenkader: DO		
Gemaakte keuzes in de uitvoering sluiten aan bij de beleidskaders en bij beoogde resultaten van programma's en projecten.	Beperkt	
Gemaakte financiële keuzes sluiten aan bij de vastgestelde financiële kaders en bij programma's en projecten.	Ja	
Oordeel normenkader: CHECK		
Het college monitort de beleidsuitvoering en besteding van middelen t.b.v. openbaar groen aan de hand van vooraf opgestelde (prestatie)indicatoren die SMART zijn en passen bij de doelen en kaders.	Beperkt	
De gemeenteraad ontvangt adequate informatie over de realisatie van beleidsdoelstellingen en de uitputting van financiële middelen. De informatie is volledig, juist en tijdig.	Beperkt	
De ambities en doelen zoals vastgelegd in beleid worden gerealiseerd in de praktijk: programma's en projecten hebben een bijdrage geleverd aan vergroening, differentiatie in gebied en areaal, lage/verlaging van onderhoudskosten en aan het faciliteren van inwoners en ondernemers. Deze programma's en projecten zijn te relateren aan de gemaakte kosten.	Beperkt	
Werkelijk bestede middelen en gerealiseerde kosten komen overeen met geraamde middelen en geprognosticeerde kosten. Eventuele afwijkingen worden logisch verklaard.	Grotendeels	
Oordeel normenkader: ACT		
Het college heeft de afgelopen jaren adequaat (bij)gestuurd op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het openbaar groen-beleid en beleidsuitvoering, op een manier die past bij de rollen van het college als beleidsvoorbereider en uitvoerder.	Grotendeels	
De raad heeft de afgelopen jaren adequaat (bij)gestuurd op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het openbaar groen-beleid en de beleidsuitvoering, op een manier die past bij de kaderstellende en controlerende rollen van de raad.	Beperkt	