

2021

Visies in Beverwijk

Onderzoek

Rekenkamercommissie Beverwijk

Voorjaar 2021

1. Inhoudsopgave

1.	Algemeen	2
1.1.	Inleiding	2
1.2.	Vraagstelling	2
2.	Theorie, beschrijving visies	3
2.1.	Visie: wat is het?	3
2.2.	De visies: wat staat er in de vier visies?	4
2.2.1.	Cultuurvisie	4
2.2.2.	Woonvisie	4
2.2.3.	Regionale mobiliteitsvisie	5
2.2.4.	Visie luchtkwaliteit.	6
3.	Beantwoording van de onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen	7
3.1.	Beantwoording van de onderzoeksvragen	7
3.2.	Conclusies	8
3.3.	Aanbevelingen	9

Colofon

Rekenkamercommissie Beverwijk

Marloes van Rijswijk, voorzitter

Caner Duman, extern lid

Mark van Hesteren, extern lid

Bart van Wijck, raadslid

Jaqueline Dorenbos, raadslid

Linda Maasdijk, onderzoeker en secretaris

Beverwijk, juni 2021

1. Algemeen

1.1. Inleiding

De gemeenteraad heeft de afgelopen jaren verschillende visies vastgesteld. Maar wat heeft de gemeenteraad met het vaststellen van de visie nu besloten over hun eigen rol in het traject wat daarna komt? Is in de visie opgenomen hoe de raad kan controleren of datgene wat vastgesteld is, ook bereikt is? En kan de gemeenteraad een visie ook bijstellen?

Het doel van dit onderzoek is om de raad handvatten te geven hoe ze na het vaststellen van een visie bij de implementatie betrokken kunnen blijven en hun controlerende rol kunnen vervullen.

1.2. Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag luidt:

“Welke handvatten heeft de gemeenteraad om zijn controlerende (en kaderstellende) rol te vervullen na het vaststellen van de visie”?

De Rekenkamercommissie heeft 4 gemeentelijke visies uit verschillende beleidsvelden, te weten:

- Cultuurvisie 2016-2019 (Programma Sport, cultuur, recreatie);
- Woonvisie 2020 Beverwijk/Heemskerk (Programma volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing);
- Visie luchtkwaliteit (Programmavolksgezondheid en milieu);
- Regionale mobiliteitsvisie (programma verkeer, vervoer en waterstaat).

Getoetst op de volgende elementen:

- Is de visie een eindproduct of is het een opstap/proces voor een (concreet) einddoel?
- Op welke momenten en op welke manier is de raad meegenomen in het proces? (Op welke momenten is verantwoording geborgd? Dus wat staat er in de visie beschreven?)
- Heeft de raad met een besluit zijn rol geborgd voor na het vaststellen van de visie? (is de raad voldoende alert geweest om, wanneer niet aan punt twee is voldaan haar rol te borgen in het besluit?)
- Bij welke visies is het mogelijk om verantwoording af te leggen en bij welke niet? Wat kan hieruit geleerd worden voor het opstellen van toekomstige visies?

Daarnaast zijn de volgende aanvullende vragen gesteld:

- Waaraan moet een visie voldoen om meetbaar en toetsbaar te zijn?
- Wat is het doel van de betreffende visie?
- Wat is de behoefte van de raad om geïnformeerd te worden over de voortgang van een visie? Hoe wordt deze ingevuld?
- Hoe borgen we de rol van de raad bij het vaststellen van een visie? Hoe zorgen we ervoor dat de raad krijgt wat ze nodig heeft om zijn rol goed te kunnen vervullen?

Dit onderzoek is een compact onderzoek naar het fenomeen visies en de rol van de raad hierin.

2. Theorie, beschrijving visies

2.1. Visie: wat is het?

Er bestaat geen eenduidige, vastomlijnde beschrijving wat een visie is. De term visie wordt vaak gebruikt in samenhang met missie, strategie, doelstellingen, beleidsplan. De terminologie is afkomstig uit de bedrijfskunde.

De volgende beschrijving komt uit de begrippenbank bedrijfskunde. In de discipline bedrijfskunde is het begrip visie uitgedacht.

“Een visie is een inspirerend, uitdagend beeld van de toekomst. Het is een ambitieus en collectief gedeeld beeld van de toekomst, dat perspectief biedt over een periode van drie tot vijf jaar”.

Een visie biedt het antwoord op de vraag: Wie en wat willen we over drie tot vijf jaar zijn en wat hebben we dan te betekenen voor onze omgeving en voor al onze belanghebbenden.

- *Een gedeeld beeld van de toekomst;*
- *Een verzameling collectieve ambities;*
- *Iets wat we ons voor ogen stellen, deels analytisch, deels emotioneel;*
- *Wat willen we bereiken op langere termijn.*

En bij visie ontwikkelen staat: Op basis van informatie, analyse en intuïtie een idee vormen waar een persoon of organisatie zich in de toekomst naar kan ontwikkelen¹.

Een visie zoals hierboven gedefinieerd is dus niet per se meetbaar of SMART of toetsbaar geformuleerd.

Om een visie te realiseren worden doorgaans doelstellingen geformuleerd. Er wordt concreet aangegeven hoe gedacht wordt om de “visie” te bereiken. Een beleidsplan geeft inzicht in de manier waarop de organisatie het werk uitvoert om doelstellingen te bereiken. Een beleidsplan helpt om de geformuleerde doelstellingen te bereiken.

Beleid is het stellen van doelen, middelen en een tijdpad in onderlinge samenhang. Liefst zijn plaats en tijd omschreven. Beleid wordt zowel bij de overheid als in het bedrijfsleven gemaakt.

Overheidsbeleid is bijna altijd openbaar omdat overheidsbeleid met openbare financiën betaald wordt en democratisch gecontroleerd moet kunnen worden.

“Goed overheidsbeleid is niet makkelijk te realiseren. Je hebt er nogal wat voor nodig: een juist inzicht in de maatschappelijke problemen, heldere beleidsdoelstellingen, daarbij passende beleidsmaatregelen, een adequate implementatie en een volhardende uitvoering van het beleid. Goed overheidsbeleid is een stuk lastiger dan bijvoorbeeld goed ondernemingsbeleid, omdat de complexiteit van de problemen beduidend groter is en er rekening moet worden gehouden met een forse diversiteit aan stakeholders.

De fasen van het ontwerpen of aanpassen van beleid en de implementatie van nieuw of aangepast beleid zijn de cruciale fasen.

De belangrijkste fout die in de ontwerpfase wordt gemaakt is het hanteren van een verkeerde beleidstheorie. Je bedenkt dan een maatregel waarvan niet kan worden aangetoond dat de maatregel werkt of erger, waarvan bij voorbaat kan worden aangetoond dat de maatregel niet werkt. Of een maatregel wordt gebaseerd op een inadequate probleemanalyse.

De belangrijkste fout die bij de implementatie wordt gemaakt is een inadequate voorbereiding van

¹ Begrippenbank bedrijfskunde (ISBN 9789074365925, Uitgeverij Streutker)

de beleidsuitvoering, waarbij het niet alleen gaat om de betreffende uitvoeringsorganisaties maar ook om de doelgroep zelf. De uitvoering van het beleid komt dan niet tot stand zoals bedoeld was.²

2.2. De visies: wat staat er in de vier visies?

2.2.1. Cultuurvisie

- Is de visie van de gemeente Beverwijk.
- In februari 2015 heeft het college een startnotitie vastgesteld voor de Cultuurvisie 2016-2019. Deze is toegestuurd aan de raad. Eind maart 2015 besprak de raad de startnotitie in een carrouselvergadering en vroeg aan de portefeuillehouder om de samenleving intensief bij de nieuwe visie te betrekken. Zij heeft daarop aangegeven dat het college inwoners een bijdrage wilde laten leveren op digitale wijze en door middel van co-creatie. De visie is het resultaat van de co-creatie.
- Is opgesteld in co-creatie met culturele instellingen in Beverwijk.
- Sluit aan bij landelijke, provinciale en regionale nota's en onderzoeken.
- Raadsleden is gevraagd om de identiteit van Beverwijk te schetsen.
- De Cultuurvisie 2016-2019 vormt het kader, vast te stellen door de raad. Na de vaststelling van de visie, start de uitwerking. Daarvoor is een uitvoeringsagenda opgesteld en volgen (later in de tijd) concrete acties.
- Schetst een uitgebreid beeld wat er zoal te doen is in Beverwijk op het gebied van kunst en cultuur.

2.2.2. Woonvisie

- Is een visie voor Heemskerk en Beverwijk.
- Is uit 2015.
- De woonvisie stelt de prioriteiten voor de komende vijf jaar maar kijkt daarnaast verder vooruit.
- Er is een streefbeeld geformuleerd:
 - *De inwoners van Beverwijk en Heemskerk wonen met plezier in comfortabele, energiezuinige en duurzame woningen in een leefbare woonomgeving. Zij hebben de goede verbindingen met steden in de omgeving. Er is in de nabije omgeving een breed scala aan voorzieningen, werkgelegenheid en recreatiemogelijkheden.*
 - *De omgeving is schoon, heel en veilig en het merendeel van de woningen is levensloop geschikt. Dat betekent dat er ook met lichamelijke beperkingen of extra zorg gewoond kan worden. Voor inwoners die begeleiding of verzorging nodig hebben kan een beroep worden gedaan op zorg of zijn intramurale plaatsen beschikbaar.*
 - *Er is een gezonde woningmarkt: er is geen leegstand en iedereen in Beverwijk of Heemskerk vindt binnen een acceptabele termijn een gewenste woning. Men is in staat een wooncarrière in Beverwijk en Heemskerk te doorlopen. Voor elke inkomensgroep of huishoudentype is er een gevarieerd aanbod aan woningen en woonmilieus. De wijken zijn gedifferentieerd van opzet.*
 - *Beverwijk en Heemskerk zijn leefbare en zelfbewuste gemeenten waar de inwoners trots op zijn.*

² <https://www.managementissues.com/index.php/organisatiemanagement/76-management/775-beleidstheorie-a-kwaliteit-van-het-overheidsbeleid>

- De visie is vertaald in een doelstelling van het woonbeleid voor de komende vijf jaar:
 - Beverwijk en Heemskerk willen dat mensen prettig wonen: wonen in betaalbare, duurzame en energiezuinige huizen, in een omgeving die schoon, heel en veilig is, in een woningmarkt waar alle woningzoekenden met uiteenlopende levensstijlen en financiële mogelijkheden keuzemogelijkheden hebben en een wooncarrière kunnen maken.
 - En er is een overkoepelende doelstelling: Beverwijk en Heemskerk hebben een woningmarkt waar woningzoekenden met uiteenlopende levensstijlen en financiële mogelijkheden keuzes hebben en wooncarrière kunnen maken.
- De prioriteiten in de visie zijn tot stand gekomen In overleg met bestuurders, gemeenteraadsleden, vakspecialisten, stakeholders met een relatie tot het regionale woonbeleid en betrokken bewoners. Er zijn drie thema's bepaald:
 - Betaalbaarheid
 - Wonen welzijn en Zorg
 - Duurzaamheid.

Per thema is een doelstelling uitgewerkt. Gemeenten maken over de uitwerking van de woonvisie afspraken met woningcorporaties, zorg- en welzijnsinstellingen en regio gemeenten.
- De huidige situatie is geanalyseerd en er zijn prognoses gemaakt voor de toekomst.
 - De visie schetst een beeld van woningvoorraad, de bevolkingssamenstelling, de verwachte woningbehoefte (de woningbehoefteprognose) tot 2020.
 - De gemeente hebben de transformatie van de woningvoorraad naar 2020 laten doorberekenen³. Hierbij zijn de woningbouwplannen, sloopplannen, verkoopplannen en het huurbeleid uit 2013 doorberekend naar de toekomst. Voor de IJmond en voor Zuid-Kennemerland is de verwachting dat de omvang van de woningvoorraad toeneemt en alleen het aantal sociale huurwoningen afneemt.
 - Er wordt een beeld geschetst van de verwachte vraag en het verwachte aanbod: de woningbehoefteontwikkelingen wordt geconfronteerd met de ontwikkelingen in de woningvoorraad.
- Met het vaststellen van de visie zijn vier actieplannen vastgesteld.

De actieplannen zijn meetbaar.

2.2.3. Regionale mobiliteitsvisie

- Opgesteld door 4 IJmond gemeenten 2013.
- Doel visie: de IJmond goed bereikbaar én prettig leefbaar houden. Knelpunten worden beschreven en de voorstellen om deze op te lossen.
- Bevat een uitgebreide beschrijving van de verschillende infrastructuren (wegen, fietspaden, ov).
- Bevat een beschrijving van de verwachte ontwikkelingen op economie, recreatie, werkgelegenheid, woningbouw, woon-werkverkeer.
- Bevat een beschrijving hoe de visie bijdraagt aan de luchtkwaliteit.
- Beschrijft de bestaande knelpunten doorstroming
 - A9, A22, N197, Velsertaverse, Velsertunnel, N208, N203 en verder.
- Beschrijft de knelpunten leefbaarheid:
 - Lucht

³ Bron: Verschuivende woningbehoefte?, RIGO, 2013, p. 19.

- Geluidhinder
- Veiligheid
- Barrièrewerking.
- Beschrijft de verwachte knelpunten als de economische groei verloopt zoals verwacht.
- Beschrijft de ambities voor **2030**. De ambities zijn meetbaar geformuleerd.
- Beschrijft de maatregelen om de ambities te kunnen verwezenlijken:
 - Maatregelen waar alleen Beverwijk een beslissing over neemt
 - Maatregelen die uitgevoerd moeten worden door Rijk, Provincie, ProRail, NS.
- Beschrijft het opstellen van een bestuursconvenant om de maatregelen te kunnen uitvoeren.
- Beschrijft het instellen van een regionaal mobiliteitsfonds voor financiering van de uitvoering van de maatregelen.
- De visie bevat een maatregelen matrix met trekkers en geschatte investeringen: 41 maatregelen. Voor 5 projecten is de financiering geregeld, waaronder de inmiddels gerealiseerde fietsenstalling bij het station Beverwijk. Beverwijk is trekker van dit project. Beverwijk is voor geen ander project de "individuele" trekker.

2.2.4. Visie luchtkwaliteit.

- December 2016.
- Opgesteld door de Omgevingsdienst IJmond i.o.v. Platform Milieu en Gezondheid.
- Beschrijft de ambitie voor 5 jaar voor luchtkwaliteit en gezondheid
 - Beschrijft relevante ontwikkelingen landelijk en regionaal.
 - Meten en monitoren van luchtkwaliteit
 Maatregelen:
 - Schone mobiliteit
 - Gebiedsgerichte gezondheid
 - Schonere industrie.
- Vanuit de visie wordt jaarlijks een kaart gepresenteerd met lopende en getroffen maatregelen in het kader van luchtkwaliteit.
De maatregelen worden gepresenteerd vanuit
 - Programma luchtkwaliteit
 - Reguliere werkzaamheden ODIJ (Omgevings Dienst IJmond)
 - Mobiliteitsvisie.
- Maatregelen kunnen worden getroffen door:
 - Gemeenten zelf: mobiliteitsmaatregelen en vergunningen
 - Gemeenten in samenwerken met Amsterdam, provincie, Tata, ODIJ, Ondernemingsvereniging.
- Geeft een beschrijving van de luchtkwaliteit en de impact op de gezondheid.
 - Gezondheidsmonitor IJmond
- Beschrijft de verbondenheid met andere thema's als de Omgevingswet, Provinciaal Milieubeleid, visie Noordzeekanaalgebied, uitvoeringsagenda Schiphol, regionale mobiliteitsvisie, milieubeleidsplan IJmond.
- Beschrijft Meten en Monitoren.
- Beschrijving maatregelenpakket:
 - Wat willen we bereiken?
 - Maatregelen.

3. Beantwoording van de onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen

3.1. Beantwoording van de onderzoeksvragen

De visies zijn getoetst op de volgende elementen:

- Is de visie een eindproduct of is het een opstap/proces voor een (concreet) einddoel?
- Op welke momenten en op welke manier is de raad meegenomen in het proces? (Op welke momenten is verantwoording geborgd? Dus wat staat er in de visie beschreven?)
- Heeft de raad met een besluit zijn rol geborgd voor na het vaststellen van de visie? (Is de raad voldoende alert geweest om, wanneer niet aan punt twee is voldaan haar rol te borgen in het besluit?)
- Bij welke visies is het mogelijk om verantwoording af te leggen en bij welke niet?

De antwoorden zijn verwerkt in de onderstaande tabel.

Ja/nee	Cultuur	Woon	Lucht	Mobiliteit
Eindproduct	nee	nee	nee	nee
De raad is meegenomen in de ontwikkeling van de visie	Ja, tijdens het maken van de visie	Ja, tijdens het maken van de visie	Ja	Ja
Lokaal of regionaal	Lokaal	regionaal	regionaal	regionaal
Met maatschappelijke partners opgesteld	Ja	Ja	Ja	Ja
Opgesteld door Beverwijk	In opdracht van Beverwijk	Nee	Nee	Nee
De raad heeft geborgd dat ze na het vaststellen van de visie zijn kaderstellende en controlerende rol kan uitoefenen	Nee	Nee	Nee	Nee
De visie bevat een uitwerkingsprogramma dat getoetst kan worden	+/-	Ja	Ja	Ja
Kan verantwoording worden afgelegd	ja	ja	ja	ja
Het college kan SMART verantwoording afleggen over de visie	nee	nee	nee	nee

Op de onderzoeksvraag wat uit dit onderzoek geleerd kan worden voor het opstellen van toekomstige visies, kan de rekenkamercommissie geen antwoord geven.

De rekenkamercommissie constateert achteraf dat de vraagstelling aan het begin te simpel is geweest. Er zijn veel actoren die een rol hebben bij de oplossing van problematiek en oplossingen zijn vaak ingewikkeld en niet nabij.

Een van de onderzoeksvragen luidt: Waaraan moet een visie voldoen om meetbaar en toetsbaar te zijn?

- Deze vraag kan niet beantwoord worden, omdat meetbaar en toetsbaar eigenlijk geen begrippen zijn die bij een visie horen.
- Visies bevatten wel vaak uitwerkingsplannen. Uiterwerkingsplannen bevatten vaak acties. Bij een evaluatie kan worden nagegaan of een actie is uitgevoerd. Acties betreffen vaak het houden van gesprekken, het overleggen met andere instanties, onderzoeken doen enzovoort. Daarover kan verantwoording afgelegd worden. De vraag beantwoorden of en hoe een actie een bijdrage heeft geleverd aan de “oplossing van het probleem” is veel ingewikkelder.

Een van de onderzoeksvragen is: Wat is de behoefte van de raad om geïnformeerd te worden over de voortgang van een visie? Deze moet feitelijk aan de raad gesteld worden. De rekenkamercommissie heeft ervoor gekozen om de raad niet te betrekken bij het onderzoek i.v.m. de beperkingen omtrent COVID.

Een andere onderzoeksvraag is: Hoe borgen we de rol van de raad bij het vaststellen van een visie? Hoe zorgen we ervoor dat de raad krijgt wat ze nodig heeft om zijn rol goed te kunnen vervullen?

- De raad wordt vaak betrokken in de periode van het opstellen van een visie. Er worden bijeenkomsten georganiseerd waarin raadsleden kunnen aangeven wat ze vinden of willen. Deze input wordt wel of niet gehonoreerd door de opstellers van de visie. Het blijkt aan raadsleden zelf te zijn om te kijken wat van hun input is overgenomen.
- De vraag hoe ervoor gezorgd kan worden dat de raad krijgt wat ze nodig heeft om hun kaderstellende en controlerende rol te vervullen is een onderzoeksvraag naar het functioneren van de gemeenteraad en de afspraken die de raad heeft gemaakt of kan maken met het college. Dit valt feitelijk buiten de scope van dit onderzoek en is in het kader van dit onderzoek niet onderzocht.

3.2. Conclusies

Waarom zou de gemeenteraad een visie vaststellen?

- Alle vier de visies geven in een goed leesbaar document aan wat de stand van zaken met betrekking tot het specifiek onderwerp op dat moment is. Na het lezen zijn de ins- en outs van de ambities op woningbouw, luchtkwaliteit, mobiliteit en cultuur bekend. Een visie als “stand van zaken” geeft de raad veel informatie.
- Alle onderzochte visies geven overzicht welke acties “er genomen worden” om een stapje dichterbij het te bereiken doel te komen. De gemeente Beverwijk is vaak wel slechts een van de actoren en niet de “primaire aanstichter van het probleem” en kan daarom slechts deelstapjes naar een oplossing faciliteren. Een visie geeft vaak een overzicht van alle acties waarbij de gemeente in een komende periode bij betrokken is. Het zijn over het algemeen ambtelijke acties of acties van het college. De gemeenteraad heeft meestal geen verdere betrokkenheid bij de acties of maatregelen omdat het veelal uitvoering betreft. Het overzicht van acties is vooral “ter kennisname”.
- Visies geven een beeld wat voor soort gemeente Beverwijk wil zijn. Dit is kaderstellend en daarom is het vaststellen van een visie toch een belangrijk besluit van de gemeenteraad.

Betrokkenheid raad

De raad wordt gedurende het proces betrokken, maar hoe hun betrokkenheid zich vertaalt in de visie wordt vooraf niet duidelijk gecommuniceerd. Raadsleden mogen “aangeven wat ze vinden” en dit wordt al dan niet “verwerkt” in het document.

De raadsleden zullen daarnaast bij iedere visie moeten opletten of en vooral *hoe* hun rol in het verdere proces beschreven staat.

In de praktijk blijken de visies over een afgebakende periode te gaan, vaak 4 jaar. De onderzochte visies zijn met enige regelmaat geëvalueerd. Dit proces is in de onderzochte visies vastgelegd. Evaluaties worden vaak aan de raad aangeboden bij de presentatie van de herziene visie die de oude visie opvolgt. De visies bevatten allemaal een veelheid aan informatie. Het is niet altijd duidelijk wat de gemeenteraad nu precies vaststelt als ze een visie vaststellen.

3.3.Aanbevelingen

- Vraag het college om in het raadsvoorstel / concept raadsbesluit duidelijk aan te geven wat de gemeenteraad nu feitelijk vaststelt bij het vaststellen van de betreffende visie.
- Visies zijn kaderstellend: De gemeenteraad mag verwachten dat nieuwe plannen zoals bijvoorbeeld de “Spoorzone” of andere ontwikkelingen worden opgesteld overeenkomstig de uitgangspunten zoals vastgesteld in de visies. Vraag het college om in nieuwe planontwikkeling expliciet te refereren aan de vastgestelde visies en om aan te geven als daarvan wordt afgeweken.
- Bekijk als raadslid nieuwe ontwikkelingen met in het achterhoofd de eerder vastgestelde visies. Heeft het college rekening gehouden met eerder vastgestelde uitgangspunten?