

# Het ontdekpad

## Deel 1: een verhaal over een gemeente die het soms anders doet



Auteurs:

Dr. ir. Leonie van Dinten  
Directeur Bascole

Drs. Marjolein Quené MBA  
Zelfstandig adviseur

Drs. René Stigt MFC  
Manager financial planning en control, gemeente Noordoostpolder

Maart 2014

## Het Ontdekp pad: een verhaal over een gemeente die het soms anders doet

---

Het zoeken naar een homogene, generieke invulling van gemeentelijke dienstverlening bepaalt al jaren de bestuurlijke agenda in gemeenteland en daarmee de discussie in elke gemeenteraad. Het gaat daarbij o.a. om de rol en verantwoordelijkheden van de gemeente in de lokale samenleving en een referentiekader om tot besluitvorming te komen over uitvoering van de diverse vragen en taken die op gemeenten afkomen. Daarnaast zoekt men naar de passende uitvoeringsvorm en schaalgrootte voor activiteiten. Herindeling en regionalisering, fusies van gemeenten of ambtelijke samenwerking, bieden tegelijkertijd een uitgelezen kans om activiteiten effectief vorm te geven. Vooral waar gemeentebesturen wensen de gemeentelijke identiteit en nabijheid te behouden en toch efficiencyvoordelen willen boeken. Dan gaat het juist om heterogeniteit en specificiteit. Neem de volgende casus die zich voor deed in een gemeente:

### ***Het Ontdekp pad***

“Een basisschool kwam bij ons met het verzoek een ontdekp pad te mogen aanleggen in het bos. Mijn collega’s en ik waren gelijk enthousiast over dit voorstel. Collega’s van het Technisch Bureau waren dat niet. Zij zagen de bekende beren op de weg: ‘straks gaan alle scholen op eigen initiatief in de bossen aan het werk, het kost vast veel geld, en ons beheer(s)stelsel klopt dan niet meer met de werkelijkheid’.

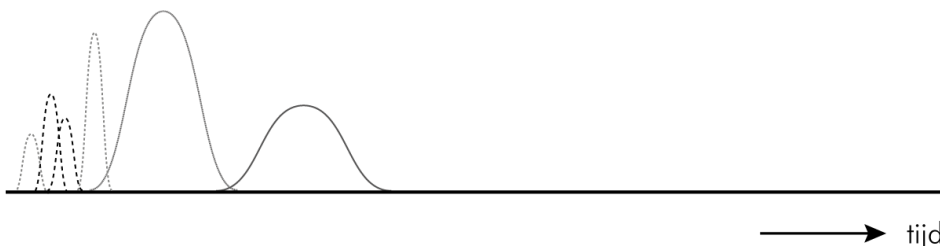
Toch hebben we groen licht gegeven aan de school. De argumenten van het Technisch Bureau overtuigden ons niet. En het resultaat mag er wezen. De school heeft het plan gemaakt en alles zelf met behulp van de kinderen en ouders uitgevoerd. Het enige dat wij hebben gedaan is het leveren van houtsnippers voor het pad en een mobiele kraan heeft een paar uur gewerkt om een sloot op twee plekken breder te maken. De school heeft er een regionale onderwijsprijs voor gekregen, en is nog in de race voor een landelijke onderwijsprijs. Als het even kan proberen we op bovenstaande manier met burgers om te gaan. Wij werken hier voor de burger.”

### ***De invulling van de vraag van de school vanuit externe verantwoordelijkheid: faciliteren***

Vanuit de school gezien staat het ontdekp pad voor een vorm van onderwijs waarin kinderen kunnen ervaren en oefenen. Een ontdekp pad nodigt uit tot zelf uitproberen door de leerlingen. Leren wordt ‘ontdekken van de wereld’. In de wisselwerking met de omgeving is het makkelijk om de eigen waarnemingen te verbinden met cognitief aangereikte lesstof. Beide vormen versterken elkaar of roepen op tot vragen en verdieping. Het ontdekp pad laat bovendien ruimte voor kinderen om zelf vragen te gaan stellen, die zich niet noodzakelijkerwijs beperken tot de lesstof. Het ontdekp pad biedt ook mogelijkheden voor de kinderen en docenten om te oefenen in sociale omgangsvormen. Dat is totaal anders dan wat je oppikt van een klassikale opstelling, daar geldende regels, en cognitieve informatieoverdracht. En ook anders dan wat er op het schoolplein gebeurt. Ook het aanleggen en onderhouden van het pad, door kinderen, leraren en ouders, bieden ‘sociale leeromstandigheden’.

De aanvrager van de casus hanteert de definitie: “Wij werken hier voor de burger!” en vertaalt de vraag naar ‘faciliteren vanuit de gemeente wat de school zelf niet kan’. Vanuit dat perspectief lijkt er ruimte om te kiezen voor een aanvliegroute, waarbij leefbaarheid en de doelstelling en de context van de vraagsteller leidend zijn. Ze gaan uit van de context en de doelstelling van de ander en bieden aan wat de ander zelf en in zijn of haar context niet voor elkaar krijgt: “Het enige dat wij hebben gedaan is het leveren van houtsnippers voor het pad en een mobiele kraan heeft een paar uur gewerkt om een sloot op twee plekken breder te maken”. Deze contextgerichte vorm van dienstverlening biedt de grootste kans op de aanleg van een pad dat aansluit bij de wensen en behoeftes van de school. De kosten voor de gemeente zijn laag en zeer overzichtelijk, de inspanning is laag, de doorlooptijd wordt bepaald door de vrager zelf, de tevredenheid met het eindresultaat is bij voorbaat optimaal.

De benodigde investeringen bij deze faciliterende aanliegroute worden voor een groot gedeelte bepaald door het aantal en de aard van de interventies die de gemeenteambtenaren doen. In eerste instantie investeerden de betrokken ambtenaren tijd om met de school te overleggen, de bedoeling te begrijpen en afspraken te maken over verantwoordelijkheden. Vervolgens stelden zij de houtsnippers en de mobiele kraan ter beschikking. Voor het overige hebben zij echter geen tot weinig inspanningen hoeven doen. Het pad is voor een groot gedeelte door de school, ouders en leerlingen, aangelegd en zij zullen in de toekomst ook het pad onderhouden. Of dat onderhoud gebeurt niet, maar ook in dat geval zijn er geen extra uitgaven voor de gemeente. Schematisch gezien ziet het inspanningenverloop van de casus er ongeveer zo uit:



De piekjes staan voor een aantal overleggen, het leveren van houtsnippers en het uitgraven van de sloot. Deze manier van kijken naar inspanningen en uitgaven zou je kunnen samenvatten als 'verwachting en evaluatie'. In overleg met de school werd er gekeken wat de verwachting was over wat er in evolutie zou gebeuren, of zou kunnen gebeuren in de wisselwerking tussen gemeenteambtenaren, leraren, leerlingen, ouders en eventueel andere betrokkenen. Na verloop van tijd kan er geëvalueerd worden of er inderdaad gebeurd is wat er verwacht werd.

Bij deze werkwijze zijn er kosten qua tijdsbesteding van de ambtenaren en zijn er voor de gemeente twee uitgaven op de korte termijn: het leveren van de houtsnippers en het inhuren van de mobiele kraan voor een aantal uren. Beide uitgaven zijn hier mogelijk gedaan uit het budget van de groenvoorziening van de gemeente. Er is sprake van een geringe kasstroom bij anderen, de eigenaar van de mobiele kraan heeft waarschijnlijk winst gemaakt.

Maar er is meer. Als je er alleen financieel naar kijkt, raakt het zicht op het effect in de samenleving verloren: de context gaat verloren. Het is immers de vraag wat je als investeringen en kosten ziet en wat als (maatschappelijke) opbrengsten en effecten. De verwachting van het ontdekkpad is dat het een positief maatschappelijk effect heeft op de schoolgemeenschap, de kinderen, saamhorigheid tussen ouders, grootouders en leerkrachten. Bovendien is het mogelijk dat andere groepen van het ontdekkpad profiteren: buurtbewoners, kinderen van andere scholen en wandelaars. Hoe dan ook, er is een stukje natuur toegankelijk gemaakt voor meerdere groepen inwoners van de gemeente. En de onderwijsprijs doet vermoeden dat er ook sprake is van een verbetering van het onderwijs op de school. Deze opbrengsten en effecten ontstaan in wisselwerking en ter plekke in de lokale gemeenschap. Het is mooi dat ze in deze casus gezien en gewaardeerd worden. De inspanning daarbij voor de gemeente is laag en de effectiviteit gezien vanuit de vraag van de school is groot.

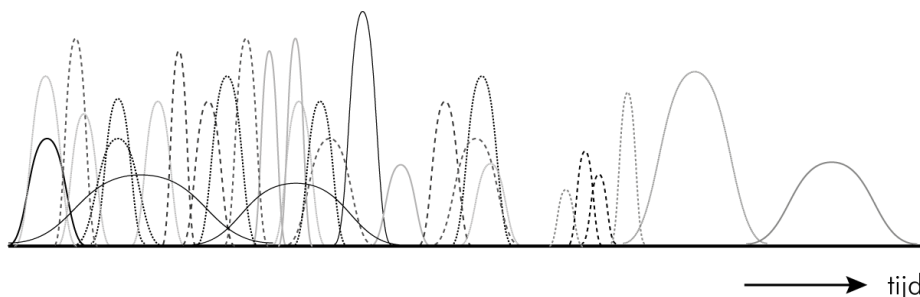
### ***De invulling van de vraag van de school vanuit interne verantwoordelijkheid: overnemen***

Bij het Technisch Bureau verandert de vraag van de school in zorg voor het beheersysteem en het overnemen van de vraag naar gemeentelijke verantwoordelijkheid. Vanuit dat perspectief is er weerstand tegen de aanleg van het pad. De argumenten: er ontstaat chaos, het kost teveel geld en ons systeem klopt niet meer, zijn argumenten vanuit een controlerend perspectief. Zo kijkend, zijn dat passende argumenten, aangezien vanuit dat perspectief de aanleg van het ontdekkpad systeemgedreven zou worden uitgevoerd. Dat houdt in dat er een plan moet komen voor de aanleg en het onderhoud van het pad. Dat begint met ontwerpen van het pad (als compromis tussen wensen van de school, regels van de gemeente, budget, etc.), gevolgd door onderzoeken naar juridische

consequenties, precedentwerking, veiligheid en aansprakelijkheid, daarna budgetteren, reserveren en eventueel draagvlak creëren. Als het besluit is genomen volgen aanbesteding, selectie van de uitvoerder, begeleiding en toezicht op de uitvoering, voortgangsbewaking, budgetbewaking en eventueel de consequenties van budgetoverschrijding. Na de oplevering volgt een traject van onbepaalde duur van periodiek onderhoud dat ook systeemgedreven wordt afgespeeld, met dezelfde gevolgen voor planning, aanbesteding, uitvoering, voortgangsbewaking, kwaliteitscontrole, budgetbewaking, enzovoort.

Het is goed mogelijk dat het Technisch Bureau zal onderschrijven dat ze voor de burger werken. Uit de argumenten die worden aangedragen blijkt dat dit voor hen betekent dat planning, budget en systemen leidend zijn om de vraag gecontroleerd te kunnen behandelen. Vanuit dat perspectief speelt de context van de ander geen rol. Sterker het zou gevaarlijk zijn die mee te nemen, omdat het leidt tot onvoorspelbare uitkomsten en oncontroleerbare situaties. Binnen die definitie kan het pad alleen volledig onder auspiciën van de gemeente worden aangelegd, waarbij de gemeente er de volledige verantwoordelijkheid over heeft. Honorering van het verzoek betekent een traject zoals eerder beschreven, maar ook een groot risico op ontevredenheid met het resultaat, ongeschiktheid van het pad waarvoor het was bedoeld, klachten, extra onderhoud, etc.

Het Ontdekp pad wordt bij deze werkwijze door het Technisch Bureau als een project opgepakt. Er worden dan financiële (en personele) middelen voor beschikbaar gesteld. In dat geval kan het project vanwege de financiële middelen die nodig zijn en vanwege de organisatorische aspecten te duur worden gevonden, waardoor vervolgens van het project af wordt gezien. Wanneer er wel draagvlak is voor een project, kunnen er discussies ontstaan over van wiens budget in de gemeente dit gedaan zal moeten worden (onderwijs? Groenvoorziening?) en op welke termijn: in de lopende begroting is hier immers geen budget voor opgenomen en het is de vraag in hoeverre dit project binnen bestaande budgetten kan worden gerealiseerd. Schematisch gezien ziet het inspanningsverloop van de casus volgens het Technisch Bureau er ongeveer zo uit:



Elke piek staat voor een inspanning of interventie, elk verschillend lijntje voor een andere afdeling, persoon of instelling. Deze inspanningen zullen niet eindig zijn, zullen oplopen en leiden tot de kans dat het project ergens halverwege stopt. Niettemin zijn er ook dan al interventies gedaan. De vrees van het Technisch Bureau lijkt gegrond: het pad zou duur zijn in ontwerp, aanleg en onderhoud.

Bij deze werkwijze zien de kosten er als volgt uit: er is sprake van tijdsbesteding van ambtenaren, en die worden van begin af aan 'op het project geschreven'. Daarbij worden verschillende stappen doorlopen zoals: ontwerp, onderzoek, risico-analyse, aanbesteding, uitvoering, beheer etc. Iedere stap leidt tot kosten en die zullen in de toekomst doorlopen. Doordat de gemeente de verantwoordelijkheid overneemt, ontstaan er extra kosten: creëren van draagvlak, toekomstig onderhoud, het afdekken risico's en verantwoordelijkheden, op zijn minst vergt het tijd van ambtenaren. Het is overigens de vraag of deze inspanningen wel gezien en als kosten beschouwd worden. Uren die de medewerkers van de gemeente schrijven, komen wellicht terecht op het product 'groenvoorziening', kunnen daardoor opgaan in een groter geheel en zijn mogelijk niet (meer)

expliciet terug te vinden in de urenverantwoording van de medewerkers. De inspanning daarbij voor de gemeente is hoog en de effectiviteit gezien vanuit de vraag van de school is praktisch nihil.

### **Tot slot**

Heel vaak raken de oorspronkelijke vraag en de beoogde effectiviteit uit beeld. Het begint met besluitvorming en de gevoerde discussie binnen het gemeentebestuur. Wat zien raadsleden en college als rol van de gemeente en welke consequenties heeft dat voor de positionering ten opzichte van inwoners, ondernemers, ambtenaren en instellingen? Welke vragen zou je dan moeten stellen als gemeenteraadslid aan diezelfde inwoners, ondernemers, ambtenaren en instellingen? En vooral: waar ga je op staan als het gaat om effectiviteit? Er is gemakkelijk een casus te behandelen waar juist de werkwijze van het Technisch Bureau de meest effectieve is. Denk b.v. aan onderhoud of aanleg van riolering.

Deze casus maakt duidelijk dat er veel meer mogelijkheden tot keuzes zijn dan gemeenten tot nu toe vaak maken of kennen. Planning & control voor de afzonderlijke gemeentelijke taken is nodig en zal er altijd zijn. Voor elk jaar moet geschat worden hoeveel middelen benodigd zijn en welke doelstellingen bereikt moeten worden. Daar hoort (financiële) verantwoording bij. De route waarbij er gekozen wordt voor een faciliterende rol is - afhankelijk van de casus - wel een serieus te nemen alternatief, waarbij in- en externe wet- en regelgeving prima kunnen ondersteunen. Er is veel meer financiële ruimte om naar effectiviteit te kijken dan nu gebruikelijk is (zie artikel 2).

In dit verhaal zijn twee werkwijzen behandeld, waarbij een gemeente is ingesprongen op een vraag en heeft gekozen voor een faciliterende vorm. De gemeente heeft effectiviteit als uitgangspunt gekozen. Het is voor een gemeentebestuur een serieuze en praktische afweging om op deze manier te kijken naar casuïstiek. Daarbij kijk je steeds welke investeringen, inspanningen, kosten, opbrengsten, kwaliteit, verantwoordelijkheden en effecten je in welke mate in overweging neemt. Met minimale inspanningen is de school gefaciliteerd het zelf te doen, zonder verantwoordelijkheid over te nemen. De vraag en de situatie waren uniek en zijn dat op deze manier gebleven. De kwaliteit van dienstverlening is hoog, de kosten zijn laag en de tevredenheid met het eindresultaat is optimaal. Deze gemeente heeft het effectief anders gedaan.