

# Strategische visie beheer openbare ruimte Lochem

## De dynamiek van sturen en loslaten

*Auteurs: Bas van Gageldonk, Jacqueline Gerritsen en Veronique Vroege*

Opdrachtgever: Stuurgroep Strategische Visie beheer openbare ruimte gemeente Lochem  
Thijs de la Court, portefeuillehouder Openbare Werken  
Renger Starke, adjunct directeur  
Henk-Jan Bouwhuis, hoofd afdeling Openbare Werken

Datum: 31 oktober 2011





## Inhoudsopgave

	<b>paginanummer</b>
Samenvatting	5
Hoofdstuk 1 Verkenning	7
Hoofdstuk 2 Strategische visie beheer openbare ruimte Lochem tot 2030	11
Hoofdstuk 3 Het mixmodel, een bedrijfsmatige benadering, de organisatie	19
<b>Bijlagen</b>	
1. Aanzet tot een Strategische Visie beheer en onderhoud openbare ruimte in de gemeente Lochem	25
2. Uitwerking van criteria	37





## Samenvatting

Deze visie geeft een richting aan waarop de gemeente Lochem de komende jaren invulling kan geven aan het algemeen beheer en met name het gebiedsgerichte beheer van de openbare ruimte. De openbare ruimte vertegenwoordigt een aantal belangrijke waarden, uit te drukken in geld (kapitaal) maar nog meer in beleving, welbevinden van inwoners en haar economische aantrekkelijkheid. De gemeente heeft vanuit haar verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte (eigenaarschap) een belangrijke rol. Maar ook ziet zij voor burgers en bedrijven, als mede eigenaren, een rol weggelegd om samen te bereiken dat de openbare ruimte zo goed mogelijk wordt beheerd en waar mogelijk in waarde kan toenemen.

De positie van het openbaar bestuur ten opzichte van het maatschappelijk veld verandert. Voorheen was het gebruikelijk dat een gemeente vanuit een vrij statische positie het beleid bepaalde en uitvoerde. Om in een snel veranderende maatschappij (o.a. nieuwe media, individualisering, globalisering) de betrokkenheid van inwoners te behouden, is en wordt ingezet op vormen van burgerparticipatie. De gemeente is niet langer in staat om daarin "leidend" te zijn maar moet op zoek naar en open staan voor inbreng en creativiteit van deelnemers in het maatschappelijk veld en inspelen op ontwikkelingen in de markt.

Om te komen tot de visie is vanuit een bedrijfsmatige benadering gekeken naar het areaal van de gemeente, de omvang en aard van de uit te voeren werkzaamheden en daaraan verbonden kosten. Gekeken is ook naar de bestaande organisatiestructuur en eerder geformuleerde criteria en uitgangspunten. Maar ook naar knelpunten en ontwikkelingen in en buiten de organisatie. Bijvoorbeeld de ontwikkelingen rondom de gemeentewerf, het kosten dekkend maken van de begraafplaatsen, de bestuursopdracht ten aanzien van het bomenbeleid in het buitengebied, rijden vermijden, cultuurverschillen, de groenrenovatie etc. Gaande weg is een beeld ontstaan van de koers waarop de gemeente zou kunnen inzetten.

Deze visie gaat uit van een organisatie voor het algemeen en gebiedsgerichte beheer van de openbare ruimte waarin werkzaamheden worden uitbesteed én in eigen beheer plaatsvinden. De kwaliteit van het beheer en het onderhoud worden gewaarborgd door voldoende kennis en kunde in de organisatie. Met die kennis kan op efficiënte en effectieve wijze werk worden aan- en uitbesteed en gecontroleerd (manoeuvres in de markt). Een robuuste organisatie, die eveneens een bijdrage kan leveren aan de maatschappelijke opgave op het gebied van arbeidsparticipatie en reïntegratie. De gemeente is een speler die vanuit de eigen kracht en regie in staat is om marktpartijen effectief te laten samenwerken. Maar ook een partij die met minder regie het vertrouwen heeft in en geeft aan andere deelnemers om vanuit maatschappelijke inzet – langdurig en georganiseerd of kort en in losse verbanden – mee te doen in het beheer van de openbare ruimte.





## Hoofdstuk 1 Verkenning

### Inleiding

In 2009 is de “Aanzet tot een Strategische Visie beheer en onderhoud openbare ruimte in de gemeente Lochem” (hierna “De Aanzet”, bijlage 1) aan de gemeenteraad gepresenteerd met daarbij het volgende voorstel: *‘Het college een bestuursopdracht te verstrekken voor het ontwikkelen van een visie op de openbare ruimte en het uitwerken van een gecombineerd model inclusief consequenties voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte’*. De gemeenteraad heeft met de notitie en het voorstel ingestemd.

Bij het uitwerken van de opdracht gold één belangrijk uitgangspunt, namelijk “zelf doen wat moet en uitbesteden wat kan”.

Het belang van deze bestuursopdracht is dat een koers wordt bepaald voor de wijze waarop het algemeen beheer maar vooral ook het gebiedsgerichte beheer in de gemeente goed in stand kan blijven en kwalitatief kan worden verbeterd. Er stappen kunnen worden gezet om te komen tot de gewenste efficiency. De bestaande onduidelijkheid over de wijze van voortbestaan van de buitendienst kan worden opgeheven. Tevens wordt ingegaan op de samenwerking met maatschappelijke partners.

### 1.1 Aanleiding

Aan de opdracht om een strategische visie voor het beheer van de openbare ruimte in de gemeente Lochem op te stellen is het een en ander vooraf gegaan. Komende vanuit een positie dat alles in eigen beheer werd gedaan, beseften gemeenten dat zij bedrijfsmatiger moesten gaan werken. Het uitbesteden van werk maakte daarvan onderdeel uit. De afgelopen jaren is dan ook op een groot aantal terreinen in het beheer en onderhoud van de gehele openbare ruimte werk uitbesteed. Van het totale budget van de gemeente voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte bestaat inmiddels circa 80% uit aanbesteed werk. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de infrastructurele werkzaamheden (riool, wegen, verlichting etc.), het maaien van bermen, incidenteel groot onderhoud. Al deze werkzaamheden kunnen in bestek worden uitgezet en vallen onder het algemene beheer. 20% van het budget voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte wordt besteed aan het gebiedsgerichte beheer (de werkzaamheden van de buitendienst).

Sinds de herindeling van de voormalige gemeenten Gorssel en Lochem zijn er in het gebiedsgerichte beheer diverse maatregelen genomen. Zo is er pas op de plaats gemaakt met het invullen van vacatures en zijn vervangingskosten voor de tractie (groot materieel) bevroren. Daarnaast zijn er ook andere ontwikkelingen en besluiten waarmee rekening dient te worden gehouden. Te denken valt aan de ontwikkeling van het nieuwe gemeentehuis met mogelijk 1 werf, het vastgestelde beleid over het niveau van onderhoud van het groen, bezuinigingen als gevolg van teruglopende inkomsten uit het Gemeentefonds, ontwikkelingen op het gebied van burgerparticipatie en voorbeelden in den lande waar de gehele buitendienst is opgeheven en/of verzelfstandigd. Allen van invloed op het gebiedsgerichte beheer van de openbare ruimte in de gemeente.

Het ontbreken van een duidelijke koers betekent echter dat noodzakelijke investeringen worden uitgesteld, het moreel bij medewerkers onder druk komt te staan, niet langer duidelijk is waar het bestuur voor staat en het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in de meest brede zin onder druk staat. Reden genoeg om een visie te ontwikkelen.

## 1.2 Gemaakte keuzes

Alvorens een strategische visie uit te werken, is bezien welke bestuurlijke keuzes de afgelopen jaren zijn gemaakt.

In de periode 2006 tot en met 2011 zijn door de gemeenteraad diverse standpunten ingenomen, visies geformuleerd die van belang zijn voor de wijze waarop het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in de toekomst kan worden ingevuld. Dit zijn:

- juni 2006, **De beleidsnota De Groene visie**, groen Lochem duidelijk en herkenbaar, afdeling Openbare Werken;
- november 2009 heeft de gemeenteraad van Lochem ingestemd met de “**Aanzet tot een Strategische Visie beheer en onderhoud openbare ruimte in de gemeente Lochem**”;
- medio 2010 is de **Evaluatie Groenbeleid 2005 -2010**, Puzzelen aan een groen Lochem, aan college en raad voorgelegd;
- april 2011 is de “**Toekomstvisie 2030, Lochem verbindt prachtig**”, vastgesteld.

Bij het verkennen is natuurlijk ook gekeken naar de wijze waarop andere gemeenten invulling geven aan het beheer en onderhoud van hun openbare ruimte.

## 1.3 Criteria en uitgangspunten

Tijdens het onderzoek om te komen tot deze strategische visie bleek dat zowel de intern als extern geraadpleegde partijen een drietal onderwerpen van belang achten bij het beheer en onderhoud van de openbare ruimte:

- eigenaarschap
- uitbesteding
- participatie

Deze begrippen vormen eveneens de rode draad in De Aanzet en resulteerden in een aantal criteria aan de hand waarvan vervolgens een keuze is gemaakt voor het mixmodel. Het model waarbij bulkwerkzaamheden worden uitbesteed (algemeen beheer) en de servicegerichte werkzaamheden worden uitgevoerd in eigen beheer (gebiedsgericht beheer).

## 1.4 Nadere afbakening

Ongeveer 80% van de werkzaamheden in de openbare ruimte valt onder het algemeen beheer. Werkzaamheden zoals:

- het vegen van wegen en pleinen;
- de gladheidsbestrijding;
- de onkruidbestrijding;
- het wegenonderhoud;
- reiniging van de kolken;
- aanleg en groot onderhoud riolering;
- de bomen in het buitengebied;
- verlichting;
- het groenbeheer in het buitengebied ;
- kunstwerken.





In het algemeen beheer worden vrijwel (op ad hoc klussen na) alle werkzaamheden uitbesteed. Dit is de bulk van het gekozen mixmodel. Het bestuur heeft regie op de aanbesteding en de wijze waarop externe partijen uitvoering geven aan de werkzaamheden en moet eveneens kennis en oog hebben voor de manoeuvres in de markt.

Onder het gebiedsgerichte beheer (20%) vallen werkzaamheden zoals:

- (acute) onderhoud van bomen buiten de bebouwde kom;
- onderhoud van bomen binnen de bebouwde kom;
- onderhoud van perken en bloembakken;
- kleinschalig herstel van bestrating en asfalt;
- rioolwerkzaamheden;
- verwijderen van zwerfvuil;
- legen van prullenbakken en
- herstel en onderhoud van straatmeubilair en verkeersborden.

In het gebiedsgerichte beheer is ook het onderhoud en beheer van de gemeentelijke begraafplaatsen begrepen als mede de piketdienst voor calamiteiten (denk aan omgevallen bomen bij een storm, water- en riooloverlast etc). Deze zijn in het onderzoek buiten beschouwing gelaten omdat voor de begraafplaatsen een afzonderlijk onderzoek loopt en de piketdienst in bijzondere mate afhankelijk is van externe, onvoorspelbare, factoren.

De strategische visie richt zich dan ook met name op dat deel van het mixmodel waarvan de werkzaamheden worden uitgevoerd in eigen beheer, de servicegerichte werkzaamheden ofwel het gebiedsgerichte beheer, met uitzondering van de begraafplaatsen en de piketdienst.

## 1.5 Nader onderzoek

Om grip op de materie te krijgen zijn intern en extern aanvullende interviews gehouden, is gekeken naar wat andere gemeenten doen en is dat vergeleken met de Lochemse situatie, heeft literatuuronderzoek plaatsgevonden en zijn beschikbare gegevens geanalyseerd.

Er is een aantal keren met medewerkers van de buitendienst gesproken. Zij zijn ervaringsdeskundig met het werk, de samenwerking met andere afdelingen van de gemeente, de samenwerking met derden zoals de sociale werkvoorziening Delta en loonbedrijven, de planning van het werk en de daarmee samenhangende logistieke vragen en last but not least de arbeidsomstandigheden. Daarnaast is diverse keren overleg geweest met de Stuurgroep (bestaande uit de portefeuillehouder, de adjunct-directeur en het afdelingshoofd Openbare Werken) en het afdelingshoofd Openbare Werken. Al deze informatie heeft geleid tot een grondige verkenning van de thematiek en de problematiek.

Tijdens het proces van informatie verzamelen is nagedacht over hoe het gebiedsgerichte beheer van de openbare ruimte er de komende jaren zou kunnen uitzien. Waar staat de gemeente, wat is haar taak en zijn er anderen die een rol kunnen spelen bij de uitvoering van de gemeentelijke taken? Er is daarbij rekening gehouden met de uitgangspunten, de criteria van De Aanzet en de Toekomstvisie 2030. In deze visie wordt onder andere het belang van maatschappelijke deelname naar voren gebracht en wordt gesproken over de veranderende rol van de gemeente. Ook is er bedrijfsmatig gekeken naar de omvang van het areaal, de samenstelling, de logistiek. Gaande het proces is een visie ontstaan over de wijze waarop de gemeente Lochem het gebiedsgerichte beheer van haar openbare ruimte de komende jaren zou kunnen invullen.





## Hoofdstuk 2 Strategische visie op het beheer van de openbare ruimte

### Inleiding

De gemeente Lochem is een bijzonder mooie en vooral groene gemeente. Dit is een “asset” die de gemeente, maar ook haar inwoners wil behouden en zelfs versterken. Versterken omdat groen van toegevoegde waarde is op het wonen en leven van inwoners. De openbare ruimte is van iedereen. Samen zijn we verantwoordelijk voor een woonomgeving die schoon, heel en veilig is. Hoewel de gemeente Lochem zich vanuit eigendoms-perspectief voor een groot deel primair verantwoordelijk voelt voor de openbare ruimte is het van belang te benadrukken dat ook voor burgers en (re-integratie-) bedrijven een belangrijke rol is weggelegd.

In De Aanzet worden drie belangrijke aspecten van het beheer van de openbare ruimte beschreven:

- In de eerste plaats is de openbare ruimte de toegangsweg tot gebouwen en functies, zowel voor mensen als voor goederen als energie en water. Deze fysieke functie vraagt om fysiek beheer;
- Ten tweede heeft de openbare ruimte een sociale functie. Hierbij kan worden gedacht aan banken, speeltoestellen, een hondenveld en plantsoenen. Bij deze functie horen sociaal beheer en toezicht om gewenst gebruik te bevorderen en ongewenst gebruik te voorkomen;
- In de derde plaats geeft de openbare ruimte identiteit aan de gebouwde omgeving. Zij moet een aantrekkelijk vestigingsmilieu opleveren voor bewoners en bedrijven. Dit vraagt vaak een hoog niveau van beheer en onderhoud dat desgewenst hoogwaardiger of laagwaardiger kan zijn, afhankelijk van de locatie.

Voor de gemeente Lochem kan er nog een vierde punt aan worden toegevoegd, de economische functie die de intrinsieke waarde van het groene Lochem voor bewoners, toeristen en recreanten met zich meebrengt.<sup>1</sup>

Het gewicht van de verschillende functies bepaalt voor een groot deel wie er verantwoordelijk is en hoort te zijn voor beheer en onderhoud. Als meerdere partijen belang bij bepaalde functies hebben, dan kunnen deze wellicht (mede)verantwoordelijk worden gemaakt en budgetten worden gekoppeld om een doelmatiger beheer en onderhoud te realiseren.

De Toekomstvisie 2030 die in het voorjaar is vastgesteld, geeft hier ook richting aan. Letterlijk schrijft de visie onder andere:

**“Werken vanuit de kracht van de vitale kernen, kiezen voor de meest wezenlijke thema’s en met de kernen tot een nieuw evenwicht komen: dat is de energie van een Kernachtig Lochem 2030.”**

Op het gebied van de onderhavige visie op het beheer van de openbare ruimte doet de toekomstvisie een concrete uitspraak:

**“We zoeken naar de mate waarin bewoners/partners in kernen zelf een deel van het groen kunnen onderhouden.....”**

Het zoeken naar vormen van samenwerking met inwoners en partners sluit hierop naadloos aan.

---

<sup>1</sup> Uit onderzoek van de gemeente Deventer blijkt dat hoogwaardig groen in de woonomgeving gemiddeld tot 14% waardeinstijging leidt van onroerend goed, minder fijn stof (tot 25%), minder verzuim en minder criminaliteit leidt.

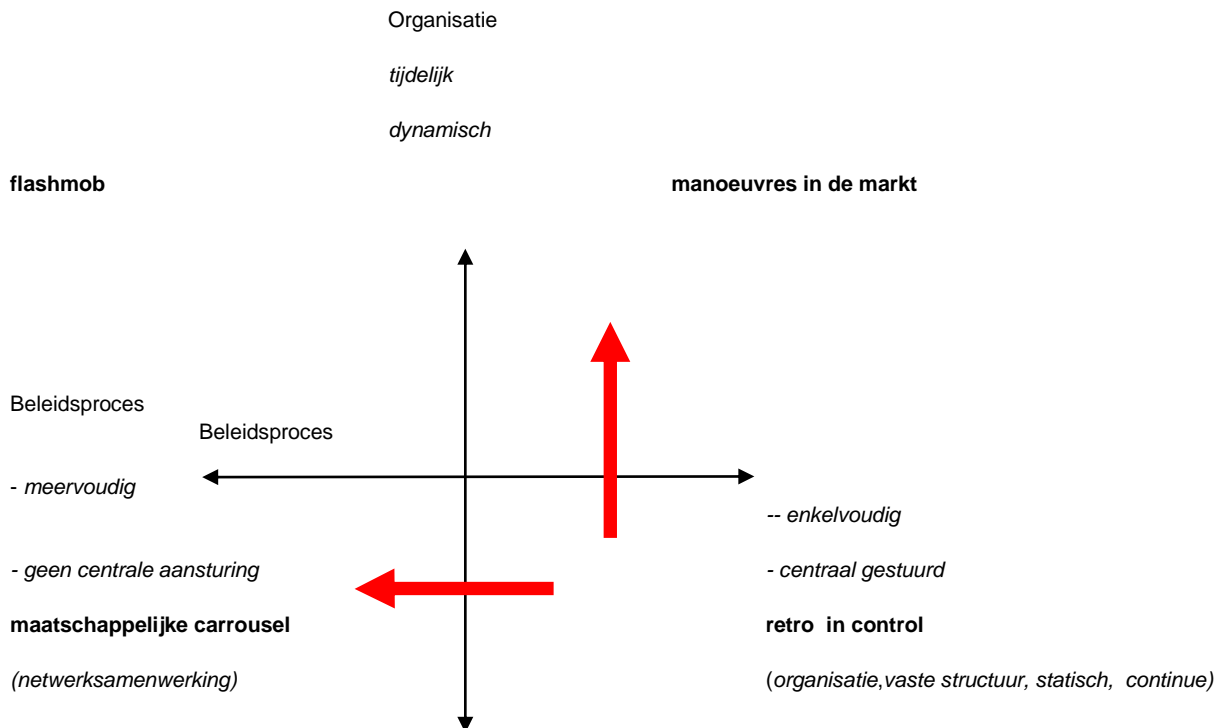
## 2.1 De rol van de gemeente: het model lokaal bestuur

Als richtinggevend model over de rol en positie van het lokale bestuur is het model Goed Werkgeverschap – een publicatie gebaseerd op een wetenschappelijk onderzoek dat is uitgevoerd door BMC – van belang. Het model dat daarin wordt gehanteerd geeft een denkrichting aan die kan worden geprojecteerd op het vraagstuk over eigenaarschap, marktdenken, participatie en re-integratie in het licht van de Toekomstvisie 2030.

Hieronder volgt een beschrijving van het model, een duiding in terminologieën. In paragraaf 2.2 wordt dan de verbinding gelegd met de visie op het beheer van de openbare ruimte.

Aanleiding voor het wetenschappelijk onderzoek naar Goed Werkgeverschap is de verwachting dat gemeenten te maken krijgen met (kwalitatieve) personeelstekorten de komende jaren. Dit mondde uit in 4 toekomstbeelden rondom het lokaal bestuur en wat elk toekomstscenario betekent voor Goed Werkgeverschap.

Het model over Goed Werkgeverschap gaat uit van het beleidsproces versus de organisatie. Vrij vertaald is de vraag, voer je het beleid volledig eigenstandig uit of heb je daar ook meerdere partners bij nodig, is het centraal gestuurd via een gestructureerde organisatie of juist vanuit een flexibele, open organisatie. Het onderstaande figuur geeft dit weer:



Kort gezegd (en daarmee wordt de studie tekort gedaan) komt de gemeente vanuit de hoek rechts onder, “Retro in control”. Zelf het beleidsproces aansturen en zelf uitvoeren.

Bestuurlijk is er een verschuiving waar te nemen in de richting van het scenario de “Maatschappelijke carrousel”. In dit scenario is de gemeente niet meer de centrale speler, maar is de gemeente samen met maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers één van de spelers. BMC noemt het maatschappelijke coalities. De maatschappij is in dit toekomstscenario een netwerksamenleving.



In het scenario “Manoeuvres in de markt” is de gemeente degene die het beleid ontwikkelt. Uitvoerende organisatieonderdelen zijn verdwenen en de gemeente voert op hoofdlijnen de regie, met een kleine organisatie. Gemeenten sluiten contracten met andere partijen en hanteren een opdrachtnemer-/opdrachtgever-relatie. Publiek ondernemerschap als sturingsmechanisme, verzakelijking van het publieke domein. Hier is sprake van een regie-gemeente.

In het scenario van de “Flashmob” is zowel het beleidsproces als de organisatie “buiten de deur”. De aanpak van maatschappelijke vraagstukken is nauwelijks centraal gestuurd en de uitvoering gebeurt door verschillende partijen. Er is geen sprake meer van regie of controle. Voor de visie op het beheer van de openbare ruimte in de gemeente Lochem is deze minder van belang.

De verdikte / rode pijlen in het model geven de denkrichting aan die bestuurlijk waarneembaar is en de richting die in De Aanzet is weergegeven. Enerzijds de wens om het maatschappelijk middenveld meer te betrekken (maatschappelijke carrousel) en anderzijds daar waar mogelijk uit te besteden maar als gemeente wel zelf de regie te houden (manoeuvres in de markt).

## 2.2 Het model en de openbare ruimte

Komende vanuit de ‘retro in control’ is er dynamiek richting de andere drie kwadranten zichtbaar, maar ook bewegingen terug richting de ‘retro in control’ zijn mogelijk en denkbaar. In de strategische visie voor het onderhoud en beheer van de openbare ruimte gaat het met name om de beweging richting de kwadranten “manoeuvres in de markt” en “maatschappelijke carrousel”.

Toegesplitst op de openbare ruimte ontstaat de volgende visie:

### *Retro in control*

Een deel van de taken (beleid en uitvoering) in de openbare ruimte blijft bij de gemeente. Kernbegrippen hierbij zijn service, kwaliteit, flexibiliteit en eigenaarschap. Gekoppeld aan De Aanzet levert dit onder meer de volgende voordelen op:

- deskundig, behoud van historische kennis, lokale kennis, vakmanschap, politieke affiniteit, behoud van unieke verantwoordelijkheid van de overheid
- slagvaardig, adequate- en snelle inzet bij calamiteiten
- dienstverlening aan burger
- meer verbinding met kernen
- hoge score op klanttevredenheid; oog- en oor functie, aanspreekpunt
- impuls op kwaliteit

Ook gemeenten die het gebiedsgerichte beheer geheel buiten de deur hebben geplaatst, hebben een gemeentelijk serviceteam behouden voor ad hoc klussen en het houden van aansluiting met en het geven van aansturing/controlle aan de andere deelnemers in de openbare ruimte.

Binnen dit model kan het imago van de buitendienst optimaal vorm krijgen, als toevoeging aan het dienstverleningsconcept en als servicegerichte, integraal werkende dienstverlener.

### *Manoeuvres in de markt*

Een regierol voor die (bulk-)werkzaamheden waarbij de gemeente het beleid maakt en de uitvoering op basis van kwaliteit, geld, of andere overwegingen door derden wordt uitgevoerd. De gemeente

stuurt op basis van kaders. Binnen de regierol valt bijvoorbeeld de inzet van Delta, aannemers of andere (commerciële) partijen.

In dit scenario is zeker niet alles uitbesteed. Er is nog steeds een organisatieonderdeel dat kaders stelt, stuurt op hoofdlijnen en kwaliteit. Een zakelijke partner. Een regiegemeente.

Voordeel van dit toekomstbeeld is dat, net zoals nu al gebeurt, werkzaamheden die beter, makkelijker, sneller door een externe partij gedaan kunnen worden, worden uitbesteed. Niet zozeer het hoogwaardig onderhoud, maar bulkwerkzaamheden, op basis van kostenbeheersing.

Voordelen als kwaliteitsverhoging, kostenbeheersing of verbetering van het imago zijn mogelijk met als voorwaarde dat de regierol actief wordt ingevuld.

#### *Maatschappelijke carrousel*

Het betrekken van het maatschappelijk middenveld daar waar het betrokken bedrijf, instelling, de burger het beleid mede ontwikkelt en samen met de gemeente tot uitvoering te brengt. Hieronder valt ook de burger of bedrijf met een goed initiatief die vanuit de gemeente ondersteund moet worden om het initiatief tot uitvoering te kunnen brengen. Binnen deze carrousel valt bijvoorbeeld de participatie van de burger in de openbare ruimte of de vuurwerkactie of de bladinzameling in het najaar in korven.

De beweging in de richting van dit toekomstbeeld vraagt van de gemeente te benoemen welke beleidsonderdelen zij door een andere partij vorm wil / kan geven. Dit op basis van kennis, kunde of kracht van het maatschappelijk middenveld.

De gemeentelijke organisatie is partner in deze variant en ondersteunt. Dat kan praktisch door middel van inzet van mens & materieel, maar bij voorbeeld ook door juridische ondersteuning.

In deze beweging komt het maatschappelijk middenveld in zijn kracht door de vorming van coalities. Het imago van de gemeente verandert van een "alleenheerser" in een medespeler. Nagenoeg alle voordelen die benoemd zijn onder "retro in control" zijn ook op dit scenario van toepassing.

#### *Flashmob*

Zonder centrale aansturing of regie zijn zonder inmenging van de gemeente zeer wel initiatieven mogelijk in de openbare ruimte. Maar omdat dit scenario uitgaat van volledig loslaten door de gemeente van zowel beleid als uitvoering, ligt dit toekomstbeeld voor nu niet in het verschiep en blijft het vooralsnog buiten beschouwing.



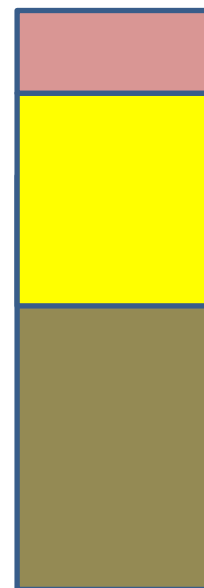
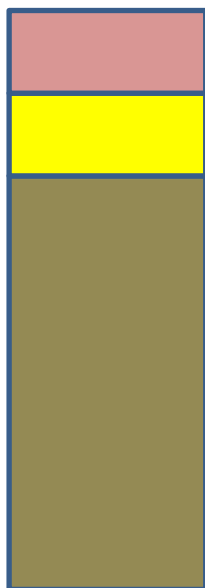
### 2.3 De strategische visie: de dynamiek van sturen en loslaten

Vanuit paragraaf 2.2 volgt dat de kracht van het beheer van de openbare ruimte ligt in een samenspel van kansen in met name drie kwadranten van het model; retro in control, maatschappelijke carroussel en manoeuvres in de markt.

**In deze strategische visie is de gemeente een speler die vanuit de eigen kracht en regie in staat is om marktpartijen effectief te laten samenwerken en ook zelf haar rol pakt. Een partij die met meer of minder regie het vertrouwen heeft in én geeft aan andere deelnemers om vanuit maatschappelijke inzet – langdurig en georganiseerd of kort en in losse verbanden – mee te doen in het beheer van de openbare ruimte.**

**Bovenstaande sluit aan bij hetgeen beschreven is in De Aanzet. Het gewicht van de verschillende functies van de openbare ruimte is van invloed op wie verantwoordelijk is of hoort te zijn voor beheer en onderhoud. Zijn er meerdere partijen die belang hebben bij bepaalde functies van de openbare ruimte, dan moeten zij mee kunnen doen in het beheer ervan. Af- en aanritsen, op basis van de functie binnen het beheer van de openbare ruimte.**

In deze visie wordt niet één (BMC) model verkozen maar wordt in een mix het beste van de modellen nagestreefd. Hierbij is de uitkomst een opstelsom van de verhoudingen die op dat moment in de tijd voor de gemeente Lochem optimaal zijn. Er hoeft vooraf niet min of meer dogmatisch te worden gestreefd naar meer marktwerking, meer maatschappelijke samenwerking of minder zelf doen. Hierdoor kan geschoven worden tussen de diverse modellen. Onderstaand plaatje geeft hiervan een indicatie. Op moment X kan de gemeente Lochem taken onderbrengen bij een aannemer (bruin: manoeuvres in de markt), terwijl op moment Y er binnen een kern een initiatief is om deze taak lokaal op te pakken (geel: maatschappelijke carroussel).



Een vraag zou kunnen zijn waarom de gemeente zich niet uitsluitend zou richten op manoeuvres in de markt en/of de maatschappelijke carroussel in zowel het algemene als het gebiedsgerichte beheer. Ofwel, stap uit de retro in control en laat het gebiedsgerichte beheer van de openbare ruimte, net als het algemeen beheer over aan derden. Er zijn immers gemeenten die zeggen de gehele buitendienst te hebben opgeheven.

De realiteit is dat in een dergelijke situatie, als gevolg van het feit dat de gemeente eigenaar is van een omvangrijke openbare ruimte en deze openbare ruimte uiteenlopende functies vervult, er linksom of rechtsom toch een service team nodig is voor de vele ad hoc klussen die zich voordoen. En hoewel ook die werkzaamheden kunnen worden uitbesteed is daaraan een hoge prijs, financieel maar ook maatschappelijk, verbonden. Een directe binding met de gemeente en haar omgeving ontbreekt bij externen, verbinding tussen gemeente en inwoners komt daarmee onder druk te staan, kennis en kunde over het gebied zijn niet gegarandeerd en de markt is niet altijd goedkoper, zeker niet als het aantal aanbieders beperkt is. Daarnaast kan bij de afwezigheid van een eigen buitendienst er geen of heel moeizaam ruimte worden geboden voor maatschappelijke initiatieven in het groen. Initiatieven die veelal gekenmerkt worden door een zekere tijdelijkheid en die flexibiliteit vragen van de gemeentelijke organisatie.

## **2.4 Gevolgen voor de organisatie**

Om aan te kunnen sluiten bij de beschreven denkrichting richting "manoeuvres in de markt" en "maatschappelijke carroussel" is het van belang de organisatie zo in te richten dat zij wendbaar is en het makkelijk wordt om partners aan- en af te laten ritsen. Dit vraagt om een robuuste organisatie.

Immers, het vormen van een maatschappelijke coalitie vraagt om een flexibele, slagvaardige organisatie. En daar waar het gaat om uitbesteden van werkzaamheden vraagt het een professionele organisatie die kaders stelt, kennis heeft en regie voert.

Inwoners en bedrijven hebben binnen deze visie een volwaardige rol binnen het scenario "maatschappelijke carroussel". Maar ook daar waar met burgers contracten worden afgesloten rondom het onderhoud van hun leefomgeving geldt dat deze visie hierop inspeelt. Het stellen van kaders (contracten) en het voeren van regie komt hier om de hoek kijken.

Het is van belang vast te stellen dat "loslaten" en "vertrouwen" belangrijke begrippen worden. Bij het beheren van de openbare ruimte binnen het kwadrant "maatschappelijk carroussel" ondersteunt de gemeente, maar wordt het beleidsproces niet centraal aangestuurd. En daarmee wordt ingespeeld op de kracht van het maatschappelijk middenveld en doet de gemeentelijke organisatie een stap terug. Loslaten en vertrouwen.

## **2.5 Voorwaarden**

Wil deze visie waar worden gemaakt, dan zijn er belangrijke randvoorwaarden te vervullen. Waarbij het niet zo is dat er voor één richting gekozen moet worden. Alle drie de toekomstbeelden kunnen naast elkaar worden ingevuld. Ieder wel met z'n specifieke kenmerken en voorwaarden, steeds vanuit de vraag wie het beleid maakt en wie de uitvoering ter hand neemt.

### *1. De gemeente heeft een actieve rol bij het beheer van de openbare ruimte*

Voorop staat dat de gemeente in het kader van eigenaarschap een actieve rol blijft vervullen bij het beheer van de openbare ruimte. Immers bij alle genoemde functies van de openbare ruimte in paragraaf 1.1 speelt de gemeente vanuit eigenaarschap een rol.





## 2. Nader onderzoeken hóe het maatschappelijk middenveld betrokken kan worden

De Aanzet schrijft:

“Marktconform werken met behoud van kwaliteit en daarnaast als overheid verbinding houden met hoe burgers de openbare ruimte willen gebruiken en beleven door zichtbaar, aanspreekbaar en partner te willen zijn...”

Voor maatschappelijke coalities geldt dat deze in verschillende vormen kunnen voorkomen, passend bij de reden van de coalitievorming of bij de tijdsgeest. Aanritsen op basis van gezamenlijk belang. Meer of minder duurzaam in de tijd. Samenwerken en het belang hiervan inzien is voor de vorming van een maatschappelijke coalitie is van zeer groot belang: een partner uit het maatschappelijk middenveld ontwikkelt binnen zijn specifieke werkveld het beleid voor een specifiek onderdeel en geeft daaraan samen met de gemeente uitvoering. Een participatiebedrijf zal een permanent en meer dwingend karakter hebben, waarbij het aanritsen meer (juridisch en personele) voeten in de aarde heeft. De gemeente kan hier als ruggenwervel beschouwd worden. Zij geeft de structuur en de continuïteit, externe partijen kunnen (op maat) aanritsen.

## 3. Goede regierol waarborgen

De Aanzet schrijft:

“De ervaring, zowel nationaal als internationaal, van de laatste jaren heeft geleerd, dat ook het geloof in de markt zijn grenzen kent en niet altijd de heilzame werking heeft die ervan verwacht wordt. Er moet dan ook kritisch en selectief worden gekeken naar waar de markt goed in is en wat de overheid beter zelf kan doen. Uitbesteden daar waar het kostenreductie oplevert. Als het goedkoper kan, moet de opdracht naar een marktpartij. Bulkwerk kan efficiënt en met kostenreductie worden gedaan volgens bestekken en regie en controle op duurzaamheid, kwaliteit en doelmatigheid.”

Een randvoorwaarde om regie te kunnen houden en flexibel te kunnen anticiperen op veranderingen in de markt is dat er in de organisatie voldoende kennis, kunde en informatie aanwezig is om te kunnen sturen. Dit vraagt bepaalde competenties maar eveneens, een kwalitatief goed ingerichte basisorganisatie waar gegevens over het gebied en het onderhoud worden bijgehouden, zowel op gebied van grijs als groen.

## 4. De burger in het publieke domein faciliteren

Doel van participatie<sup>2</sup> door burgers is veelal: saamhorigheid en betrokkenheid. Hoewel minder vaak genoemd kan kostenreductie ook een doel zijn. Van belang is dat deze vorm van participatie afhankelijk is van “de wens en de mens” en is gestoeld op vrijwilligheid.

---

<sup>2</sup> Participatie betekent actieve deelname. Het is afgeleid van de Latijnse woorden pars (deel) en cipere (nemen). Wanneer over participatie wordt gesproken, is er altijd sprake van een subject en een object, ook als dat niet expliciet wordt gemaakt: een persoon of een groep die deelneemt (het subject) en datgene waaraan zij deelnemen (het object). Participatie kan in beginsel betrekking hebben op allerlei subjecten (bijvoorbeeld jongeren, burgers, vrouwen) en op allerlei objecten (bijvoorbeeld politiek, arbeid, kunst). Het woord participatie heeft een sterk maatschappelijke, vaak politieke connotatie. Als die connotatie er niet is, wordt meestal eerder van deelname gesproken.

Vrijwillige inzet komt alleen tot stand wanneer

- het belang of de meerwaarde van de eigen inzet wordt ingezien  
(aanzien van de omgeving, sociale cohesie, het krijgen van waardering) en
- men zich verantwoordelijk of betrokken voelt

Participatie door burgers in het publieke domein gaat dan ook minder over belangenbehartiging en representatie. Het perspectief is meer gericht op individuele keuzevrijheid en een actieve houding van de individuele burger, in de deelname voor de verantwoordelijkheid van dat publieke domein en waar ruimte is voor diversiteit. Laagdrempeligheid is van groot belang. Dit vereist dat de burger met initiatief goed kan worden bediend!

In aansluiting hierop wordt aandacht gevraagd voor het in de organisatie borgen of formaliseren van burgerparticipatie. Het moet een taakveld in plaats van een incidentele gebeurtenis per beleidsterrein zijn.



### **Hoofdstuk 3 Het mixmodel, een bedrijfsmatige benadering, de organisatie**

Eerder is aangegeven dat circa 80% van de werkzaamheden van de afdeling Openbare Werken momenteel bestekmatig worden weggezet, samengevat als bulkwerkzaamheden. De overige, ongeveer 20%, vindt plaats door/vanuit de eigen buitendienst, het gebiedsgerichte beheer. Slechts een zeer klein en nog nauwelijks te kwantificeren deel daarvan wordt gedaan door maatschappelijke partijen.

#### **3.1 Criteria welke in ogenschouw zijn genomen**

In De Aanzet was er de keuze voor alles zelf doen, alles uitbesteden of een mixmodel. Gekozen is voor een mixmodel. De 15 criteria uit De Aanzet zijn onderverdeeld in de categorieën beleidsuitgangspunten, imago en overig.

Om te komen tot een beeld waaraan het gebiedsgerichte beheer en onderhoud van de openbare ruimte moet voldoen, zijn de voor het beheer en onderhoud relevante criteria uit De Aanzet aangevuld met een aantal andere criteria, met name gericht op flexibiliteit en logistiek. Criteria die met name betrekking hadden op de uitvoeringsscenario's zelf (zoals relatie functie handhaving, impuls lokale bedrijvigheid en veiligheid) zijn in hier buiten beschouwing gelaten.

Op basis van De Aanzet en het onderzoek zijn er 5 hoofdgroepen te onderscheiden:

##### **1. Kwaliteit**

Wijkgericht werken/kennis openbaar gebied  
Eigenaarschap  
Bereikbaarheid  
Uniforme uitstraling  
Flexibiliteit medewerkers

##### **2. Logistiek**

Flexibiliteit planning  
Centrale werf  
Rijden vermijden  
Aan-of afritsen van werkzaamheden

##### **3. Participatie**

Interactie met de dorpsraden/kleine kernen problematiek  
Burgerparticipatie

##### **4. Re-integratie**

##### **5. Financiën**

Voor de gedetailleerde uitwerking van deze criteria wordt korthedshalve verwezen naar bijlage 2.

#### **3.2 Drie mixmodellen nader uitgewerkt**

Om te komen tot een werkbaar organisatorisch model voor de lange(re) termijn voor het gemeentelijke deel binnen de strategische visie is een aantal scenario's uitgewerkt. Ook de (on)mogelijkheden of wenselijkheden van participatie, zowel commercieel als niet-commercieel zijn daarbij benoemd. De uitkomsten geven een handvat om verder te vragen, om grip te krijgen op de materie en de cijfers in een perspectief te kunnen zien. Tevens is cijfermatig gekeken naar de noodzakelijke personele inzet in de diverse kernen.

**Model 1**

Gaat uit van de huidige situatie, een team grijs/groen voor Gorssel en omstreken en een team grijs/groen in Lochem en omgeving maar wel met een aantal wijzigingen op het gebied van planning en aansturing.

**Model 2**

Betref de wijkserviceteams, het vraaggerichte en dienstverlenende concept .

**Model 3**

Dit model bestaat uit één wijkserviceteam voor de gehele gemeente met diverse specialisaties.

**Model 1**

Lochem	Gorssel
Grijs en Groen	Grijs en Groen

**Model 2**

Wijk	Wijk
Teams	Team
Grijs en Groen	Grijs en Groen

**Model 3**

Wijkteam Lochem
Grijs en Groen

Elk model wordt hierna langs de meetlat van een aantal criteria gelegd. Deze criteria zijn zoals gezegd deels afkomstig uit De Aanzet en deels voortgekomen uit het onderzoek voor deze visie. Een nadere uitwerking van de criteria is opgenomen in bijlage 2. Met de informatie verkregen uit gesprekken met medewerkers van de buitendienst, leden van de stuurgroep, het afdelingshoofd, een sociaal-maatschappelijk werkster betrokken bij het proces van wijkbeheer van het gemeentelijk groen, de analyses aan de hand van het aanwezige cijfermateriaal en de diverse nota's, ontstond een beeld over de wijze waarop de buitendienst de komende jaren het gebiedsgerichte beheer zou kunnen uitvoeren.

**Mixmodel 1: huidige situatie**

In dit model wordt de huidige situatie van twee geïntegreerde teams gecontinueerd.

Twee teams werken in een verschillend gebied en de medewerkers hebben in hoofdzaak een grijs of groen takenpakket. Hiernaast blijft een aantal medewerkers gemeentebreed werken, zoals de chauffeurs en medewerkers voor bomenonderhoud.

**Mixmodel 2: wijkserviceteams**

In dit model worden de medewerkers in groen en grijs ondergebracht in wijkserviceteams waarbij elk team verantwoordelijk is voor een bepaald deelgebied. Van de medewerkers wordt verwacht dat zij alle voorkomende werkzaamheden kunnen uitvoeren, waarbij er wel enige specialisatie mogelijk blijft.

**Mixmodel 3: één gemeentelijk serviceteam**

In dit model wordt de focus op het territoriaal werken geheel los gelaten en worden de teams ondergebracht in één gemeentebreed werkend team dat diverse specialisaties en specialisten kent. Er

vindt niet per definitie menging plaats van werkzaamheden, behalve de reeds voorkomende kleinere werkzaamheden die men 'erbij' kan doen.



### 3.3 Modellen beoordelen aan de hand van criteria

De geselecteerde criteria die eerder in dit rapport zijn beschreven, zijn hieronder toegepast op de drie modellen. Per criterium is op de volgende pagina beschreven hoe deze scoort binnen het model. Vervolgens zijn de criteria van een beoordeling voorzien door het toekennen van -3 minimaal tot +3 maximaal. Dit is weergegeven door het aantal plus-en mintekens. Onderstaande tabel laat de uitkomst zien: modellen 1 en 2 scoren vrijwel gelijk terwijl model 3 het hoogst scoort.

MODEL 1    MODEL 2    MODEL 3

<b>Kwaliteit</b>			
Wijkgericht werken/kennis openbaar gebied	++	++	++
Eigenaarschap	++	++	+
Bereikbaarheid	+	+	+
Uniforme uitstraling	-	--	++
Flexibiliteit medewerkers	+	+++	+/-
<b>Logistiek</b>			
Flexibiliteit planning	+/-	-	+
Centrale werf	-	+/-	++
Rijden vermijden	+/-	++	+
Aan-of afritsen van werkzaamheden	+/-	--	+++
<b>Participatie</b>			
Interactie met de dorpsraden/kleine kernen problematiek	+	+	++
Burgerparticipatie	-	--	++
<b>Re-integratie</b>			
	-	--	++
<b>Financiën</b>			
	+/-	---	++
<b>TOTAAL</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>21</b>

- - -	heel erg zwak	- / +	neutraal	+++	heel sterk
- -	erg zwak			+	voldoende
-	zwak			++	sterk

## MODEL 1

## MODEL 2

## MODEL 3

<b>Kwaliteit</b>			
Wijkgericht werken / kennis openbaar gebied	Gemiddeld, de werkgebieden hebben een gelijke omvang, met een vast team medewerkers. Kennis van het werkgebied is groot.	Gemiddeld, de werkgebieden en de teams zijn kleiner en kwetsbaarder. Men heeft een vast werkgebied en kennis van dit gebied. Bekendheid van het totale werkgebied is beperkt.	Gemiddeld, de werkgebieden hebben een vaste omvang. Groot team, minder kwetsbaar. De kennis van het werkgebied wordt centraal verwerkt in kennissystemen.
Eigenaarschap	Is in redelijke mate aanwezig. De omvang van het werkgebied is te overzien, men kent en herkent.	Op Lochemse schaal maximaal door kleine werkgebieden. Niet duidelijk is of kleinere teams het eigenaarschap vergroten.	Op Lochemse schaal relatief laag door de omvang van het werkgebied. Aansturing op basis van kwaliteitseisen oplevering werk.
Bereikbaarheid	Vanwege de moderne communicatiemiddelen loopt dit steeds meer digitaal. Door de herkenbaarheid van de medewerkers is de bereikbaarheid op peil.	Vanwege de moderne communicatiemiddelen loopt dit steeds meer digitaal. Door de herkenbaarheid van de medewerkers is de bereikbaarheid op peil.	Vanwege de moderne communicatiemiddelen loopt dit steeds meer digitaal. Door de herkenbaarheid van de medewerkers is de bereikbaarheid op peil.
Uniforme uitstraling	Verschillen in uitstraling blijven door verschillen in de teams.	Verschillen in uitstraling blijven door verschillen in de teams	Door eenduidige aansturing steeds minder verschillen in onderhoudsstijl. Vakkennis kan optimaal worden benut.
Flexibiliteit medewerkers	Goed door grote kennis van gebied.	Hoger door gemengde functies en grote kennis van het gebied.	Neutraal, minder als gevolg van centrale planning
<b>Logistiek</b>			
Flexibiliteit planning	Redelijk flexibel door omvang team.	Weinig flexibel door omvang team.	Hoge mate van flexibiliteit door omvang van de teams.
Centrale werf	Past niet goed bij dit model vanwege de dislocatie van een van de beide teams.	Past redelijk bij dit model omdat de teams vrij autonoom zijn in het werkgebied.	Centrale aansturing en centrale werf passen goed bij elkaar.
Rijden vermijden	Gezien de uitgestrektheid van het gemeentelijke grondgebied, in combinatie met het gegeven dat niet alle openbaar gebied in Lochem	Gezien de uitgestrektheid van het gemeentelijke grondgebied, in combinatie met het gegeven dat niet alle openbaar gebied in Lochem	Gezien de uitgestrektheid van het gemeentelijke grondgebied, in combinatie met het gegeven dat niet alle openbaar gebied in Lochem



	ook eigendom is van de gemeente is rijden niet te vermijden. In dit model scoort dit criterium neutraal, kan verminderd worden door buiten de werf te pauzeren.	ook eigendom is van de gemeente is rijden niet te vermijden. Door teamgerichte werken is dit een belangrijk pluspunt. Knelpunt kan zijn de beschikbaarheid van materialen.	ook eigendom is van de gemeente is rijden niet te vermijden. Door een goede planning en een andere werkwijze op de uitgezette werkzaamheden kan nodeloos rijden worden voorkomen.
Aan-of afritsen van werkzaamheden	Redelijk, door omvang van de teams.	Slecht vanwege de omvang van de teams.	Hoog door flexibiliteit planning en centrale aansturing en implementatie.
<b>Participatie</b>			
Interactie dorpsraden/kleine kernen	Redelijk, is wel afhankelijk van centrale coördinatie.	Redelijk, is wel afhankelijk van centrale coördinatie.	Goed, is wel afhankelijk van lokale inzet en herkenbaarheid.
Burgerparticipatie	Per werkgebied is hier in meer of mindere mate sprake van. Contacten zijn deels gespreid.	Per wijksericeteam is hier in meer of mindere mate sprake van. Contacten zijn gespreid en daarmee kwetsbaar.	Grote mate van flexibiliteit, maximale ruimte voor participanten in de openbare ruimte. Contacten zijn gestructureerd.
<b>Re-integratie</b>	Mogelijkheid tot het voorzetten van bestaande structuur en de bestaande voor-en nadelen.	Binnen dit model zal re-integratiewerkzaamheden gekoppeld moeten worden aan de teamwerkzaamheden. De organisatie is hier nog niet klaar voor.	Koppeling van re-integratie aan het team groen. Korte lijnen en een zo maximaal mogelijke efficiency door afstemming eigen werkzaamheden op re-integratiewerkzaamheden.
<b>Financiën</b>	De huidige opzet worden gevolgd, redelijke mate van flexibiliteit.	Negatief, de omvang van de teams is minimaal en een verdere vermindering van de omvang doorbreekt een kritische ondergrens.	Grote mate van flexibiliteit, omvang teams kan het gemakkelijkst worden aangepast aan gewijzigde omstandigheden

### 3.4 Conclusie

Uit de bovenstaande analyse en waardering van de drie modellen is een duidelijk voorkeursmodel ontstaan: het model met één gemeentelijk serviceteam. Dit model biedt bij uitstek de mogelijkheid om flexibel en efficiënt aan te sluiten op de kerngedachte van het mixmodel: de openbare ruimte is van iedereen en iedereen kan hierin participeren.

De structuur van het voorkeursmodel biedt de mogelijkheid tot het vergroten van de betrokkenheid en deelname van burgers, organisaties en re-integratie. Het team heeft een redelijke omvang waarbij flexibel werkzaamheden aan-of afgeritst kunnen worden.

De sterke kanten van dit model zitten naast de flexibiliteit met name in de logistieke aspecten en in de financiën. Het model is robuust en kan tegen een stootje. Gezien de omvang van het gemeentelijke

serviceteam wordt een kritische grens niet benaderd. Ook kunnen nieuwe medewerkers met gemengde functies in dit team worden opgenomen. Zodoende kan er sprake zijn van een geleidelijke aanpassing aan de veranderende omstandigheden zonder dat dit direct tot een totale herstructurering hoeft te leiden

Het voorkeursmodel kent ook een aantal risico's. Een van de risico's is dat het werkgebied groter is dan in de andere modellen en het kan voorkomen dat medewerkers regelmatig in verschillende gebieden van de gemeente werkzaam zijn. De mate van verbondenheid met het huidige werkgebied kan daardoor afnemen.

Een ander risico is de logistieke problematiek. Het is niet mogelijk om te voorkomen dat er gereden moet worden. De gemeente Lochem is omvangrijk en heeft 9 meer of minder grote kernen waar, naast het reguliere groen onderhoud, ook altijd wel ad hoc situaties voorkomen. Daarentegen maken nieuwe communicatiemiddelen, termijn onderhoudsplannen en planningen het mogelijk om het werk efficiënt en effectief in te delen.





## Bijlage 1

# Aanzet tot een Strategische Visie beheer en onderhoud openbare ruimte in de gemeente Lochem

November 2009

## **INHOUD**

### Leeswijzer:

Voor u ligt een notitie die vanaf hoofdstuk 2. het karakter draagt van het zgn. PAK-model (Probleemverkenning, Alternatieven en Keuzes).

In hoofdstuk 1. wordt het Vooronderzoek beschreven, in hoofdstuk 2. de Probleemverkenning, in hoofdstuk 3. de Alternatieven en in hoofdstuk 4. de Keuze en beslispunten.

1. Het Vooronderzoek
  - 1.1 aanleiding
  - 1.2 wijze van aanpak
  - 1.3 huidige situatie
  - 1.4 rode draad uit het onderzoek
  
2. Probleemverkenning
  - 2.1 beleidsuitgangspunten van de gemeente
  - 2.2. imago van de gemeente
  - 2.3 verbreding onderwerp/de probleemstelling
  - 2.4 openbare ruimte als publiek domein
  
3. Alternatieven
  - 3.1. scenario alles zelf doen
  - 3.2. scenario alles uitbesteden
  - 3.3. scenario een mixmodel
  
4. Keuze

## 1. HET VOORONDERZOEK

Hoewel de opdracht tot ontwikkeling van een visie op de buitendienst niet in eerste instantie als een bestuursopdracht weggezet is, is lopende het onderzoek het inzicht ontstaan, dat dit de meest passende vorm is voor de zwaarte en reikwijdte van het onderwerp. In dit hoofdstuk wordt daarom niet alleen het vooronderzoek beschreven, maar ook de aanleiding om te komen tot een notitie die past binnen de beleidscyclus en het PAK-model.

### 1.1. Aanleiding

In het voorjaar 2009 heeft het college van burgemeester en wethouders opdracht verstrekt tot het ontwikkelen van een visie op de buitendienst, in de vorm van een onderzoek. Allereerst wordt ingegaan op de vraag wat de aanleiding is van het onderzoek.

Al eerder zijn discussies ontstaan over de buitendienst, als het gaat om zelf doen dan wel uitbesteden. In 2006 is door de gemeenteraad van Lochem bepaald, dat de afspraken over de buitendienst zouden gelden voor een periode van vijf jaar. In die periode zouden dan vergelijkingen kunnen worden gemaakt tussen de overheid en de markt zowel wat de kwalitatieve als de financiële kant betreft. Na die vijf jaar zouden evaluaties en mogelijke bijstellingen van het beleid volgen.

In 2009 is het alsnog van belang geworden de buitendienst eerder onder de loep te nemen. Hiervoor zijn verschillende redenen.

- Allereerst de ontwikkeling van Etalage naar de toekomst, de bouw van een nieuw gemeentehuis en de daarmee gemoeide keuzes tot verplaatsing van de werf. Dat brengt opnieuw vragen naar voren, of er een centrale werf moet komen of behoud van de verschillende locaties waar nu de buitendienst gevestigd is.
- Ten tweede worden verschillende voorstellen gedaan aan de raad in het kader van nieuw beleid die het beheer en onderhoud van de openbare ruimte betreffen en waarmee relatief hoge budgetten zijn gemoeid. Er is voor groen een duidelijk vastgesteld beleid over het niveau van onderhoud, vastgelegd in de Groenvisie van 2006. Voor wegen is dit vastgelegd in een onderhoudsprogramma en voor de riolering is dit vastgelegd in het Gemeentelijk Riolering Programma (GRP). Er zijn op korte termijn voor de raad nieuwe strategische keuzes te formuleren in verband met de sterk teruglopende inkomsten vanuit het Gemeentefonds en de noodzaak voor een dekkende meerjarenbegroting. Het college heeft daarvoor al de nodige acties ingezet. Voorstellen hiertoe zijn opgenomen in de meerjarenbegroting 2010-2013.
- Als derde zijn in 2009 afspraken met dorpsraden in convenanten gemaakt om hun betrokkenheid te stimuleren en effectief te maken in het licht van burgerparticipatie en interactief bestuur.
- Ten vierde is in politiek-bestuurlijke kring opnieuw een discussie actueel geworden over een uitbesteding van de buitendienst. Dat blijkt ook uit de interviews, waar sommigen alles willen uitbesteden en anderen alles zelf willen blijven doen.

Het eerste punt heeft met urgentie te maken en de overige punten vragen een visie van college en raad

op de rol van de overheid in de openbare ruimte in relatie tot het streven naar bedrijfsmatig en marktconform werken. Daaruit volgt een visie op hoe het werk het beste georganiseerd kan worden en wie dat het beste kan doen.

Visies op beheer en onderhoud van de openbare ruimte (zelf doen of uitbesteden) zijn vanaf de jaren 90 bij alle gemeenten in discussie geweest en hebben op veel plaatsen tot privatiseringsoperaties geleid. Zowel in de voormalige gemeenten Gorssel en Lochem als in de huidige gemeente Lochem is op een aantal terreinen van beheer en onderhoud tot uitbesteding overgegaan. Een van de doelstellingen van de nieuwe werkwijze en cultuur van de fusie was, dat de organisatie (meer) bedrijfsmatig en efficiënt moest gaan werken.



Daarbij zijn de laatste tijd ook meer accenten op een regierol van de gemeenten en op dienstverlening en vraaggestuurd (klantgericht) werken gekomen.

De inrichting van de ambtelijke organisatie van Lochem is hier een voorbeeld van. Niet voor niets bestaat er een afdeling Publiekscontacten en is recent het taakveld handhaving geïntegreerd met de afdeling Openbare Werken vanwege de samenhang tussen beheer, onderhoud en handhaving openbare ruimte. De afdeling Openbare Werken kan vanuit die optiek eveneens als een afdeling publiekscontacten worden beschouwd. Hierop wordt later nog teruggekomen.

## 1.2. Wijze van aanpak

Een extern bureau met expertise op het gebied van uitbesteding, de taakvelden openbare werken, veiligheid en handhaving en kennis van regierol en dienstverlening is gevraagd een onderzoek te doen om te komen tot een visie op de buitendienst. Dit bureau heeft het onderzoek onder aansturing van het hoofd Openbare Werken en de adjunct-directeur verricht.

Samen met de opdrachtgever is ingestoken op een brede aanpak. Er zijn vele interviews gehouden met alle (interne en externe) partijen die een rol spelen bij het onderhoud en beheer van de openbare ruimte en de buitendienst.

Naast positieve ervaringen, zoals het op gang brengen van bewustwording, het geven van impulsen voor verandering van houding en denken en het maken van een risicoanalyse zijn er ook negatieve ervaringen te noemen. Deze hebben met name betrekking op een opstelling die door verschillende geïnterviewden als “vooringenomen” getypeerd werd. De interviews zijn voor deze notitie dan ook door de opdrachtgever gescreend en uitsluitend feitelijke uitspraken en constatering zijn gebruikt als bouwstenen.

Er is een bezoek gebracht aan alle kernen en alle relevante locaties.

Belangrijk was om een proces tot stand te brengen van waaruit diverse scenario's konden worden bekeken.

De belangen van de overheid, van de private partijen, het maatschappelijk veld en van de burgers zijn in kaart gebracht.

Gesproken is met:

- Fractievoorzitters van de raad,
- Alle collegeleden
- Directie en alle managers van de gemeente Lochem
- De buitendienst, de 1e medewerker en de (beleids) medewerkers van de binnendienst
- Voorzitters van dorpsraden
- Omliggende gemeenten, zoals Oost-Gelre, Berkelland en Bronckhorst die met uitbesteding bezig zijn
- Samenwerkingspartners zoals Berkelmilieu, Delta, To Switch, UWV,( initiatief het Plein) pilot Buurt Onderhoud Bedrijf (BOB).

Het doel was een zo breed en groot mogelijk beeld te krijgen en een sterke betrokkenheid van alle spelers in het veld. De kritische factoren en uitgangspunten zijn benoemd. Als resultaat is een nieuw bewustwordingsproces bij de buitendienst in gang gezet waardoor. Er is een klimaat ontstaan waarin zelfreflectie mogelijk is, het gesprek geopend is om meer eigen verantwoordelijkheid te nemen, kritisch te zijn op resultaten en prestaties en de basis lijkt te zijn gelegd voor al dan niet ingrijpende veranderingen, specifiek in positie, houding en gedrag..

### 1.3. Huidige situatie

De buitendienst verzorgt voor een groot deel het beheer en het onderhoud van de openbare ruimte van Lochem. De huidige situatie is, dat de buitendienst al veel langer werkt met uitbesteding. De buitendienst is qua bezetting al meer dan gehalveerd ten opzichte van de oude situaties in Gorssel en oud Lochem.

Een illustratie: voor de fusie bestond de formatie van de buitendienst uit meer dan 60 formatieplaatsen.

Vanaf 2006 is dit teruggebracht naar 38 formatieplaatsen. In 2009 is de formatie door inschakeling van het werkvoorzieningschap Delta, alsmede door het inhuren van medewerkers via AB-Oost, verder teruggebracht naar 30 formatieplaatsen, dat wil zeggen gehalveerd. Een winterdal-bezetting is ingevoerd. Er is al ingrijpend bezuinigd op de budgetten voor groen- en wegenonderhoud.

Uitbesteed worden o.a.

- Klepelen
- Bermen maaien
- Onkruidbestrijding (grondgebied oud Gorssel)
- Onderhoud Riolering en kolken
- Gladheidbestrijding
- Vegen

### 1.4. Rode draad uit het onderzoek

Uit het onderzoek komt naar voren, dat kernpunten bij zowel de interne als de externe partijen zijn:

- Eigenaarschap
- Uitbesteding
- Participatie

Gebleken is dat er verschillen in visies bestaan op wat deze begrippen precies inhouden.

*Eigenaarschap:*

- Van wie is de openbare ruimte?
- Wat zijn de kerntaken van de gemeente daarin?
- Welke wettelijke plichten heeft de gemeente en waarvoor (zorgplicht)?
- Hoe vervult de gemeente haar zorgplicht voor het buitengebied.
- Wat verwacht de burger van de gemeente als het om de openbare ruimte gaat?
- Wat zijn de relaties met de visies van Lochem op dienstverlening, handhaving en veiligheid?
- Hoeveel budget heeft de gemeente over voor groen- en wegenbeheer- en -onderhoud?
- Hoe kunnen de taken van de gemeente op het gebied van beheer en onderhoud het beste worden uitgevoerd?
- Door wie kunnen ze het beste worden uitgevoerd?

*Uitbesteding:*

- Wat moet de mate van zelf doen en uitbesteding zijn? Wat is een doelmatige en economisch verantwoorde verhouding?
- In hoeverre moet en kan de gemeente hier een regierol vervullen?
- Hoeveel tijd gaat het kosten om een kwalitatief goede regiegemeente te zijn?
- In hoeverre is kostenreductie mogelijk?
- Wat zijn voor- en nadelen van inschakeling van externe partijen op de markt?
- Voor welke taken is dat van toegevoegde waarde?
- Waar liggen risico's bij inschakeling marktpartijen?



### *Participatie:*

- In hoeverre kan een deel van het beheer in handen komen van groepen burgers?
- Wat is de rol daarbij van de buitendienst ter begeleiding van dat proces?.
- Hoe kan binnen het veld beheer en onderhoud van de openbare ruimte een goede rol weggelegd worden voor burgers en gebruikers?

De visies hebben te maken met:

- De opvattingen over de omvang van de overheid.
- Het kostenaspect dat gemeed is met beheer en onderhoud en de vooronderstelling dat het goedkoper kan.
- De efficiency van werken, er moet anders worden gewerkt.
- De inzet van marktpartijen die beter toegerust zijn.
- Beeldvorming, het imago van de overheid.
- Opvattingen over rol en eigen verantwoordelijkheid van burgers, eigen zeggenschap (burgerparticipatie)
- De visie op welke doelgroepen een rol kunnen spelen bij het onderhoud van de openbare ruimte (participatie).

## **2. PROBLEEMVERKENNING**

Uit het vooronderzoek is gebleken dat het gaat om de visie op het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, waarbij (burger) participatie een belangrijke rol heeft gekregen en het niet gaat om de buitendienst als middel.

Alvorens hierop verder in te gaan, is het van belang om te weten welke beleidsuitgangspunten er in relatie tot het beheer en onderhoud van de openbare ruimte al liggen. Lochem en haar inwoners zijn immers gebaat bij een zo consistent mogelijk beleid. Voorts is het imago dat de gemeente wenst uit te dragen, van belang.

### **2.1. Beleidsuitgangspunten van de gemeente**

De gemeente Lochem heeft raadsbreed beleidsuitspraken gedaan over:

1. Sociale leefbaarheid
2. Verbetering van goede bereikbaarheid van kernen
3. Kwaliteit van het voorzieningenniveau, en van onderhoudsniveau per kern te definiëren
4. Kwaliteit van de dienstverlening met een eigentijds dienstverleningconcept (o.a. EGEM-i, naast structuur en instrumenten met name ook aandacht voor houding en gedrag) en een hoog niveau van diensten
5. Vraaggestuurd werken
6. Wijkgericht en buurtgericht werken
7. Duurzaamheid
8. Relatie met taakveld handhaving (organisatiestructuur)
9. Beleidsprioriteit voor reïntegratie van bepaalde doelgroepen/ lokaal sociaal beleid
10. Integrale klachtenbehandeling
11. Eigen verantwoordelijkheid burgers.
12. Eigen verantwoordelijkheid ondernemers.

### **2.2. Het imago van de gemeente**

Het imago van de gemeente Lochem wordt sterk bepaald door

- Raadsprogramma: Economisch karakter
- Toeristisch karakter( groot aantal (400.000 overnachtingen), hoge landschappelijke waarde
- Positie binnen de Achterhoek en in de Regio Stedendriehoek.

- Raadsprogramma; Groene karakter
- Raadsprogramma: Specifieke kleine kernenproblematiek
- Raadsprogramma Interactief bestuur.
- Bevorderen van participatie van burgers, ondersteunen van initiatieven
- Positionering van en interactie met dorpsraden (convenanten en dorpsplannen)
- Bevordering van intergemeentelijke samenwerking en gemeenschappelijke regelingen

### 2.3 Verbreding onderwerp/Probleemstelling

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat de buitendienst meer een middel en een afgeleide van de veel omvattende taak beheer en onderhoud van de openbare ruimte is..

Uit de interviews met fractievoorzitters, collegeleden, managers, medewerkers van buitendienst, dorpsraden en externe partijen is gebleken, dat de thema's en problematiek niet zozeer op de buitendienst als instrument liggen, maar juist primair betrekking hebben op de openbare ruimte, het publieke domein zelf..

Kortom, de focus is verschoven naar visies op en beelden van beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Visies en beelden die ook nauw raken en te maken hebben met de wens tot grotere participatie van burgers en gebruikers bij het in eigen beheer nemen van delen van die ruimte. Die betrekking hebben op het dienstverleningsconcept van de gemeente, het service- en vraaggericht werken door een service -en publieksgerichte medewerker die aanspreekpunt is voor burgers en gebruikers.

Maar er komen ook steeds meer visies en beelden bij partijen naar voren over de functie die de openbare ruimte heeft voor het economisch klimaat van Lochem, voor het toerisme, voor de verkeersmobiliteit, met bijzondere aandacht voor het kleine kernenbeleid.

De recente maatschappelijke ontwikkelingen vragen om verhoogde inzet en activiteit als het gaat om belangen van bepaalde groepen om te kunnen participeren in de samenleving. Het gaat dan op taakvelden en beleidsterreinen die raken aan het beheer van de openbare ruimte, zoals een schone en veilige leefomgeving

Er bestaan beelden over de buitendienst die serieus genomen moeten worden. Deze beelden hangen samen met verwachtingen over servicegerichtheid, het integraal benaderen van de openbare ruimte, de overige kwaliteiten van die ruimte en het uitvoeren van vakmanschap.

Van vitaal belang is het om de focus voor het ontwikkelen van een visie te verschuiven naar de vragen en problemen rond beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

Het probleem is niet, dat we een fatsoenlijk beheer en onderhoud van de openbare ruimte niet belangrijk vinden, maar hoe houden we dat betaalbaar en hoe betrekken we partners daarbij om draagvlak en middelen te verkrijgen.

### 2.4 Openbare ruimte als publiek domein.

Hoewel de (lokale) overheid, de gemeente, zich primair verantwoordelijk voelt voor de openbare ruimte, kan gesteld worden dat de openbare ruimte van ons allemaal is. In de beleidsnota van het ministerie van VROM over het beheer van de openbare ruimte is te lezen, dat een kwart van de oppervlakte van steden openbare ruimte is (straten, plantsoenen, sportvelden, berm en enz.). Dat is natuurlijk nog veel meer voor groene kernen en gemeenten zoals Lochem met een groot landelijk gebied. Openbare ruimte maakt kernen leefbaar en aantrekkelijk. Het geeft wijken en buurten identiteit, maakt functies bereikbaar en vormt een plek voor ontmoeting, interactie en sociale cohesie. In elk onderzoek naar wat burgers belangrijk vinden en wat zij van de (gemeentelijke) overheid verwachten, staat een veilige, schone en aantrekkelijke woon- en leefomgeving op de eerste plaats. Veel mensen maken zich echter zorgen over de kwaliteit van de openbare ruimte. De betekenis van de openbare ruimte komt steeds meer in het licht te staan van de interactie tussen plek en gebruiker(s). Het kost heel veel geld om de openbare ruimte te laten behouden en onderhouden vanuit de vraagzijde. Dat geld is er (meestal) niet. De overheid lijkt niet (meer) in staat te zijn de ruimte schoon, heel en veilig te houden. Dat vraagt om creatieve en interactieve oplossingen, maar daarvoor is het van belang om eerst te weten welke functies de openbare ruimte heeft.



In de eerste plaats is de openbare ruimte de toegangsweg tot gebouwen en functies, zowel voor mensen als voor goederen als energie en water. Deze fysieke functie vraagt om fysiek beheer. Ten tweede heeft de openbare ruimte een sociale functie. Hierbij kan worden gedacht aan banken, speeltoestellen, een hondenveld en plantsoenen. Bij deze functie horen sociaal beheer en toezicht om gewenst gebruik te bevorderen en ongewenst gebruik te voorkomen..

In de derde plaats geeft de openbare ruimte identiteit aan de gebouwde omgeving. Zij moet een aantrekkelijk vestigingsmilieu opleveren voor bewoners en bedrijven. Dit vraagt vaak een hoog niveau van beheer en onderhoud.

Waar het derde punt al refereert aan een economische waarde van de openbare ruimte, kan daar voor de gemeente Lochem nog een vierde punt aan worden toegevoegd de economische functie die de intrinsieke waarde van het groene Lochem voor toeristen en recreanten met zich meebrengt. Het gewicht van de verschillende functies bepaalt voor een groot deel wie er verantwoordelijk is en hoort te zin voor beheer en onderhoud. Als meerdere partijen belang bij bepaalde functies hebben, dan kunnen deze wellicht (mede)verantwoordelijk worden gemaakt en budgetten worden gekoppeld om een doelmatiger beheer en onderhoud te kunnen realiseren.

Het doel van participatie is, dat inbreng van bewoners en andere gebruikers plannen voor beheer en onderhoud vaak beter maakt. Het is immers hun openbare ruimte en als ervaringsdeskundigen brengen zij veranderende gebruikspatronen in beeld.

Participatie leidt vaak tot een grotere betrokkenheid bij de buurt en daardoor tot meer draagvlak voor gemeentelijke plannen en vaak ook tot en grotere sociale veiligheid. Participatie kan niet overal en altijd, dus moet duidelijk worden waar de grenzen van participatie liggen. Zo blijft de gemeente verantwoordelijk voor essentiële onderdelen van de infrastructuur, zoals bijvoorbeeld beheer en onderhoud bestrating.

Waar het wel kan, zal de overheid de belangen van de diverse groeperingen (voetgangers, fietsers, bewoners, ondernemers, jongeren, ouderen enz.), goed in beeld moeten brengen en moeten aangeven wie welke zeggenschap heeft. Zij zal dit vanuit een regierol moeten doen.

Er is veel algemene informatie over de openbare ruimte. Deze betreft:

1. De kwaliteit, het fysieke en het visuele; het onderhoudsniveau
2. De zorgplicht van de overheid, de zeggenschap over de openbare ruimte
3. De mogelijkheid voor interactie met de gebruikers, de participatie
4. De verwachtingen van gebruikers van de rol van de gemeente
5. De wijze van bekostiging, de budgettaire kaders
6. De voor- en nadelen van de marktwerking

De kwaliteit van de openbare ruimte houdt ons allemaal bezig. Politici en bestuurders discussiëren over een schoon, veilig en heel. De ambtelijke beheerorganisatie discussieert over integraal en doelmatig beheer. Het begrip kwaliteit leidt tot fundamentele discussies, doordat beheer zich niet meer uitsluitend richt op de technische instandhouding, maar steeds meer gericht is op leefbaarheid, economische vitaliteit en participatie.

Gelet op het voorgaande is een verdere verkenning nodig op:

- Wat is die kwaliteit: Wat houdt die in?
- Hoe wordt deze bepaald en door wie?
- Hoe wordt deze gemeten: indicatoren, beeldkwaliteiten?
- Hoe en door wie wordt die kwaliteit betaald?
- Hoe en door wie wordt het beheer en onderhoud daarvan uitgevoerd?

Het begrip kwaliteit van de openbare ruimte wordt door betrokkenen( bestuurders, ambtenaren en burgers/gebruikers) verschillend gebruikt.

De eerder genoemde functies vragen verschillende niveaus van beleid, planning en beheer en onderhoud. Dit is in Lochem nog niet in beeld gebracht. Dat maakt de vertaling van uitgangspunten, afspraken en effectmeting erg moeilijk. De communicatie tussen de beheerorganisatie, de bestuurders en de gebruikers verloopt daardoor moeizaam.

Uit de interviews is naar voren gekomen, dat met name de dorpsraden zich uitgesproken hebben over

het belang dat zij hechten aan een goede kwaliteit van de openbare ruimte en de aanspreekbaarheid van de gemeente daarin. Ook hebben zij ideeën over hoe de samenwerking tussen dorpsraad en gemeente vorm kan krijgen. Kernwaarden daarbij zijn leefbaarheid, bereikbaarheid en kwaliteit van dienstverlening. De dorpsraden willen een herkenbare balans tussen eigen inzet en werk met de overheidstaak.

### 3. ALTERNATIEVEN

We willen focussen op vraagstukken en visieontwikkeling voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

In de visie op de publieke verantwoordelijkheid, het samen doen met anderen, de mogelijkheden van interactieve burgerparticipatie en de budgettaire kaders moet de gemeente aangeven hoe daar de verschillende acties in passen.

Als u instemt met het Vooronderzoek en de Probleemverkenning, zullen in 2010 de verschillende functies van de openbare ruimte in Lochem in beeld worden gebracht en vervolgens voorstellen voor participatie, gewenste kwaliteit en financiering. Tevens zullen hierbij aspecten van veiligheid (zoveel mogelijk voorkomen van schades en verminderen van claimrisico's en handhaving (een inrichting die handhaafbaar is) en klachtafhandeling worden betrokken.

Hoewel de logische volgorde zou zijn, dat eerst dit beleidsvoorstel zou worden afgewacht en daarna bekeken wordt wie het beste voor beheer en onderhoud van de verschillende functies zou kunnen zorgen, is duidelijk dat, gelet op de urgentie en vraagstelling, nu reeds een voorzet wordt verwacht hoe om te gaan met beheer en onderhoud van de openbare ruimte in termen van zelf doen of uitbesteden. Eén of twee scenario's kunnen dan verder worden uitgewerkt aan de hand van besluitvorming inzake het eerder genoemde beleidsvoorstel. Tevens kunnen dan de personele en financiële consequenties van één of twee scenario's in beeld zijn gebracht.

Gelet op het voorgaande wordt nu ingegaan op het onderscheiden van drie mogelijke scenario's c.q. alternatieve richtingen. De voor- en nadelen van de scenario's ten aanzien van verschillende relevante criteria zijn in een matrix gezet.

	Scenario: Alles zelf doen	Scenario Alles uitbesteden naar marktpartijen	Scenario: Mixmodel
<b>Beleidsuitgangspunten gemeente (zie par. 2.1)</b>			
Kwaliteit voorzieningenniveau (onderh. niveau/budget)	-	-	+
Kwaliteit dienstverlening	++	-	+
Vraaggestuurd werken	++	-	+
Wijkgericht buurtgericht werken	++	-	+
Relatie functie Handhaving	++	-	+
Re-integratie doelgroepen	+	-/+	-/+
Eigen verantwoordelijkheid burgers/ondernemers	+	+	+
<b>Imago van de gemeente (zie paragraaf 2.2.)</b>			
Kleine kernen problematiek	++	-	++
Burger participatie	++	-	++
Interactie gemeente met dorpsraden	++	-	++
<b>Overige relevante vergelijkingspunten:</b>			
Financiën	-	-/+	++
Veiligheid/calamiteit/piketdienst	++	-	++
Kennis van het openbare gebied	++	-	+
Flexibiliteit	++	-	+
Impuls lokale bedrijven	-	+	-/+

Vergelijking matrix uitgangspunten met scenario's





### 3.3 Scenario: alles zelf doen

Alle beheer en onderhoudtaken op groen en grijsgebied als gemeente zelf uitvoeren. Dit scenario wordt zo politiek niet wenselijk geacht, dat het weinig zin heeft om hier uitvoerig onderzoek naar te verrichten. Bovendien wil en kan de gemeente niet meer alles alleen doen. Ook financieel is het niet haalbaar om alle specialismen en benodigd materieel zelf in huis te hebben. Er zijn daarom al diverse taken van grote omvang uitbesteed: onder andere riolering, gladheidbestrijding, bermen maaien, vegen, reiniging, en onkruidbestrijding. Vermeldenswaardig is, dat in het kader van deze notitie de gladheidbestrijding is doorgerekend, rekening houdend met de verschillen tussen het huidige meldings en bestrijdingsstelsel en het vorige en met verschillen in winters. Hieruit blijkt dat het zelf uitvoeren van de gladheidbestrijding goedkoper is.

### 3.4 Scenario: alles uitbesteden naar marktpartijen en het private domein

De overheid brengt alles naar de markt. De consequentie hiervan is een volledige regiegemeente te willen zijn. Daarvoor is vereist een grote deskundigheid als het gaat op aansturen van marktpartijen, monitoren en evalueren (opdrachtgever/opdrachtnemerschap). Grote deskundigheid ook als het gaat om het formuleren van criteria, bestekken bepalen, servicecontracten aangaan en het meten van effecten. Daar is menskracht voor nodig en specifieke vaardigheden, bij voorbeeld op het gebied van monitoren van meerjarige servicecontracten en beeldkwaliteitbestekken. Bovendien zal de gemeente expertise over de inhoud en omvang van het werk zelf in huis moeten hebben om 'voeling' te houden en offertes goed te kunnen beoordelen.

Regisseren is een specialiteit waar – volgens onderzoek en ervaring- een gemeente 3 - 5 jaar aan moet werken om het deskundig te kunnen doen. Competenties bij beleidsmedewerkers en opzichters zijn nog niet alom aanwezig. Regisseren heeft ook een relatie met schaalgrootte. De gemeente Lochem heeft niet die omvang om op grote schaal en op korte termijn succesvol en verantwoord tot invoeren van regie over te gaan.

Onderzoek in zowel grote als middelgrote gemeenten wijst uit, dat veel gemeenten weer beweging terug maken en uitbesteding terughalen of terugdraaien.

Hiervoor zijn meer oorzaken.

Hoofdzaak is, dat men niet tevreden is over de kwaliteit; tegenvallende kosten, te weinig sturingsmogelijkheden heeft, bij bedrijven te weinig lokale kennis is en deskundigheid tegenvalt. Als recent voorbeeld kan worden genoemd het afkoppeltraject in Gorssel. De aannemer werkt niet volgens afspraak wat veel klachten met zich meebrengt. De gemeente wordt hierop aangesproken. De aannemer werkt niet of onvoldoende mee, waardoor de gemeente weinig kan sturen. Natuurlijk kan een volgende keer voor een andere aannemer worden gekozen, maar het beeld bij de burger is gezet, de gemeente heeft het niet goed gedaan. De wethouder wordt erop aangesproken en niet de directeur van het bedrijf. Ook de dorpsraden hebben aangegeven, dat zij het om die reden van belang vinden, dat de gemeente zelf een zichtbare rol blijft spelen.

Beeldvorming van de verhouding privaat-publiek speelt ook een rol

Private partijen hebben beelden van overheid en functioneren van overheid die regiefunctie lastig maken. Lijnen zijn langer en de afstand is groter. De betrokkenheid en klantgerichtheid en service komt meer op afstand te staan. Relatiebeheer en klantvriendelijkheid door marktpartij leveren spanning op. De burgers zullen bij uitbesteding toch rechtstreeks fysieke loketfunctie en aanspreekpunten blijven benaderen. De beheerders van marktprestaties hebben grote problemen in het managen van leveranciers. Slecht nieuws brengen, eisen stellen, geen concessies doen, nee zeggen is een langdurig veranderingsproces.

Bij een regiegemeente geeft uitbesteding zeker een impuls aan de lokale economie.

Daar zijn echter ook andere instrumenten voor mogelijk. Bij te grote privatisering en uitbesteding is er een groot risico op negatieve imagovorming en financiële en kwalitatieve risico's voor de gemeente, doordat de markt andere doelen heeft. De markt heeft niet als kerntaak dienstverlening en communicatie aan burgers en gebruikers van de openbare ruimte. De markt kent het dienstenpakket van de overheid (meer dan 200 producten) onvoldoende. Het laatste halfjaar zijn er voorbeelden, dat toch steeds weer interventies van de gemeente nodig zijn.

Marktpartijen kunnen wel deskundig taken uitvoeren, maar zijn niet vergelijkbaar als het gaat om de

maatschappelijke context, de historische kennis, de samenspraak met burgers, het serviceniveau etc. en de visie op de openbare ruimte, kortom het maken van een integrale afweging. De gemeente wordt kwetsbaar, afhankelijk en de afstand van gemeente tot de private partijen wordt groter. Dit scenario gaat ten koste van de dienstverlening en persoonlijk contact met de burger.

Bijvoorbeeld: aannemers voelen zich alleen verantwoordelijk waarvoor wordt betaald. Extra zaken nemen ze niet mee, zij gaan niet flexibel met een bestek om. Tenminste, zo leert de ervaring. De markt kent geen maatschappelijke doelstellingen en heeft een heel andere betrokkenheid bij het maatschappelijk functioneren. Zij werkt vanuit de focus kosten, winst en orderportefeuille.

Niet alles kan in Service Level Agreements (SLA) en bestekken worden geregeld. Private partijen wekken verwachtingen dat ze capaciteit en deskundigheid hebben maar onderschatten de complexe context van de overheid. Bij uitbesteding zijn er geen vaste mensen en is er minder continuïteit, waardoor niet of onvoldoende op klanttevredenheid kan worden gescoord. De beheersbaarheid op langere termijn komt zo onder druk te staan. Door toepassing van de inkoopnota kan per werk een andere aannemer het werk krijgen.

### **3.5 Scenario een mixmodel**

*Een mixmodel waarbij de bulk werkzaamheden worden uitbesteed naar marktpartijen en de servicetaken door de overheid zelf worden gedaan.*

De ervaring, zowel nationaal als internationaal, van de laatste jaren heeft geleerd, dat ook het geloof in de markt zijn grenzen kent en niet altijd de heilzame werking heeft die ervan verwacht wordt.

Er moet dan ook kritisch en selectief worden gekeken naar waar de markt goed in is en wat de overheid beter zelf kan doen. Uitbesteden daar waar het kostenreductie oplevert. Als het goedkoper kan, moet de opdracht naar een marktpartij. Bulkwerk kan efficiënt en met kostenreductie worden gedaan volgens bestekken en regie en controle op duurzaamheid, kwaliteit en doelmatigheid.

Marktconform werken met behoud van kwaliteit en daarnaast als overheid verbinding houden met hoe burgers de openbare ruimte willen gebruiken en beleven door zichtbaar, aanspreekbaar en partner te willen zijn. Er wordt hierbij gedacht aan multidisciplinair en flexibel werkende serviceteams. Dit model komt het dichtst bij de beleidsuitgangspunten van de gemeente zie Hoofdstuk 2.1.

De servicetaken kunnen in nauwe interactie met gebruikers en burgers in de kernen en wijken vanuit het dienstverleningsconcept van de gemeente Lochem worden uitgevoerd.

Voordelen:

- Deskundig, behoud van historische kennis, lokale kennis, vakmanschap, politieke affiniteit, behoud van unieke verantwoordelijkheid van de overheid
- Slagvaardig, adequate- en snelle inzet bij calamiteiten
- Dienstverlening aan burger
- Cultuuromslag naar wijk(kern)gerichte serviceteams
- Medewerkers zijn multi-inzetbaar
- Meer verbinding met kernen :relatieversterking met participatie
- Hoge score op klanttevredenheid oog oorfunctie aanspreekpunt
- Impuls op kwaliteit .

Binnen dit model kan het imago van de buitendienst optimaal vorm krijgen, als toevoeging aan het dienstverleningsconcept en als servicegerichte, integraal werkende medewerker. De buitendienst is zich bewust geworden van minder positieve beeldvorming bij bestuur en externe partijen. De buitendienst is gemotiveerd en ziet hierin een extra prikkel om de taken van de overheid op niveau uit te voeren. De buitendienst realiseert zich, dat de veranderingen ook een impuls kunnen geven. De buitendienst wil vanuit maatschappelijke betrokkenheid een bijdrage leveren aan betere beeldvorming van gemeente.

Het zal duidelijk zijn, dat dit voor een deel realiteit is, maar voor een groot deel ook een wensbeeld. Daaraan zal de komende tijd hard gewerkt moeten gaan worden, waarbij een kwaliteitslag zal moeten worden gemaakt, zonder dat de buitendienst zal groeien.



#### 4. Keuze

Wij stellen u voor de keuze te maken voor het mixmodel.

#### **Het college een bestuursopdracht te verstrekken voor het ontwikkelen van een visie op de openbare ruimte en het uitwerken van een gecombineerd model inclusief consequenties voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte**

Dit betekent ook gevolgen uitwerken voor onder andere de herinrichting van het Cluster Onderhoud als een van de middelen om een dergelijke visie uit te voeren. Hieronder vallen ook de inrichting van serviceteams, het wijkgericht werken en de nieuwe competenties van medewerkers.

Profiel nieuwe servicedienst moet zijn

- Eigen initiatief bewustwording noodzaak verandering
- Contactueel sterk en constructief communicatief
- Pro actief en representatief
- Loyaliteit en dienstbaarheid uitstralen
- Flexibel en multidisciplinair inzetbaar
- Kennis van aanverwante producten en diensten hebben
- Goed kunnen doorverwijzen
- Sterk oplossingsgericht en preventief werken
- Luiken openzetten op wijkgericht werken
- Leefbaarheid, bereikbaarheid, veilig en schoon oppakken ter plaatse
- Betrouwbaar in respons en opvolging van opdrachten en klachten (evaluatie???)
- Zichtbaar
- Aanspreekbaar als loketfunctie

De bewoners en gebruikers van de negen kernen verwachten, dat de gemeente zorg draagt voor: veiligheid, bereikbaarheid, leefbaarheid, heel en schoon. Zij willen daarin zelf in meerdere en mindere mate actief participeren. De Lochemse gemeenschap hecht waarde aan inzet van de overheid, daar is draagvlak voor. Die ontwikkeling is de afgelopen zes jaar ingezet; het bulkwerk wordt uitbesteed. De regierol is in ontwikkeling. Ervaringen met contracten met uitbesteed werk worden geëvalueerd op kwaliteit en kosten.

De medewerkers van buitendienst willen een kwaliteitsslag maken. De dorpsraden willen leefbaarheid, veiligheid en toegankelijkheid.

Synergie wordt bereikt in ten gunste van behoud identiteit en meer verbinding met de kernen. Meer kansen zijn er door de relatie te versterken door dienstverlening en imagoverbetering gemeente op de samenhangende terreinen en taakvelden.





## **Bijlage 2 Nadere uitwerking van de criteria die in ogenschouw zijn genomen**

### **Kwaliteit**

- Wijkgericht werken/kennis openbaar gebied
- Eigenaarschap
- Bereikbaarheid
- Uniforme uitstraling
- Flexibiliteit medewerkers

#### *Wijkgericht werken/kennis openbaar gebied*

In 2006 is besloten dat het openbaar groen op een basisniveau dient te worden onderhouden, om achteruitgang van de kwaliteit van de beplanting te voorkomen. Dit is in vaktermen de B kwaliteit. Bij het in stand houden van een basisniveau kan de beplanting de concurrentiestrijd met het onkruid aan. Het basisniveau voor het snoeien is dat de plant een logische groeivorm behoudt. Zakt het onderhoud onder het basisniveau moet relatief meer werk verzet worden om weer op niveau te komen dan wel vindt een vorm van kapitaalsvernietiging plaats.

Het groen is verdeeld over 10 woonkernen, welke sterk van elkaar verschillen qua grootte. Zwiep bijvoorbeeld telt één straat binnen de bebouwde kom, met enkele tientallen vierkante meters berm en één boom. Lochem echter bestaat uit enkele hectares openbaar groen met zeer diverse beplantingstypen. De kosten per m<sup>2</sup> om het basisniveau te kunnen garanderen lopen daarmee ook sterk uiteen. Vereenvoudiging van de beplanting kan een bezuiniging opleveren maar heeft consequenties voor het aanzien, de leefbaarheid, de representatieve waarde die groen heeft voor de gemeente richting bezoekers en bedrijven.

Wijkgericht werken kan de kwaliteit van het openbaar groen positief maar ook negatief beïnvloeden. Positief wanneer als gevolg van een grote betrokkenheid het onderhoud meer dan op B-niveau wordt uitgevoerd en er ook diversiteit in de beplanting is. Negatief kan het de kwaliteit beïnvloeden wanneer een wijk het oorspronkelijke enthousiasme niet weet vast te houden. De gemeente sluit overeenkomsten, maakt afspraken, maar blijft uiteindelijk, hoe dan ook, verantwoordelijk voor de openbare ruimte.

### **Kanttekeningen**

Er is geen besluit genomen over de onderhoudskwaliteit van wegen in de gemeente Lochem. Inmiddels is bekend dat als gevolg van achterstallig onderhoud er dusdanige gebreken zijn dat wegen moeten worden gerenoveerd en veel ad hoc werkzaamheden, in de vorm van gaten dichten, bermen herstellen etc moeten worden verricht om gevaarlijke situaties te voorkomen.

Het sturen op basis van vooraf vastgestelde beeldbestekken in het grijs is momenteel nog niet mogelijk. Dit systeem is wel in opbouw.

#### *Eigenaarschap*

Het eigenaarschap van de openbare ruimte is een zaak van gemeente en burgers samen. De gemeente is echter juridisch eigenaar en daarmee ook verantwoordelijk voor het onderhoud en beheer ervan. De gemeente kan het werk uitbesteden (regie houden op) dan wel eigendom overdragen (verkopen of verhuren) of het onderhoud en beheer, voor zover mogelijk, in eigen beheer doen. In 2009 is er voor gekozen om bulkwerkzaamheden uit te besteden en de meer service gerichte, specifieke werkzaamheden zelf te doen.

Voor uitvoerenden betekent "eigenaarschap" in de openbare ruimte de betrokkenheid van de medewerkers bij het gebied, de gemeente, in relatie met ervaring en kennis van het vak. Verantwoordelijkheid hebben en krijgen draagt bij aan die betrokkenheid en kan niet worden gerealiseerd door de werkzaamheden te laten uitvoeren door alsmaar wisselende inhuurkrachten. Een bijkomend aspect is dat vaste medewerkers kennis van lokale omstandigheden hebben (of opbouwen) en gemakkelijker contacten hebben met inwoners.

In de gesprekken met de medewerkers van de buitendienst is de herkenbaarheid van de medewerkers als aandachtspunt naar voren gekomen. De medewerkers voelen zich representatief voor de gemeente en willen voor inwoners, toeristen en bedrijven duidelijk herkenbaar en aanspreekbaar zijn. Dit maakt voor hen deel uit van het totale dienstverleningsconcept van de gemeente. Als professionals, verantwoordelijk voor, willen zij zich ook in kleding duidelijk onderscheiden van derden zoals aannemers of Delta.

### *Bereikbaarheid*

In de praktijk blijkt dat klachten, meldingen etc niet altijd doorkomen of te laat worden opgepakt. Het meldingssysteem, de registratie en de coördinatie van het uit te zetten werk kan en moet beter.

In januari 2007 is de notitie Evaluatie van het zomerbestek 2006 vastgesteld. In deze evaluatie werd een aanbeveling gedaan over de aanwezigheid en zichtbaarheid van de medewerkers.

"De eigen dienst is aanwezig en zichtbaar in alle kernen/wijken, op gezette tijden, zodat er een vast aanspreekpunt is voor burgers. Op deze wijze kan de eigen dienst direct inspelen op vragen of klachten van burgers en wordt tegemoet gekomen aan de wens van de dorpsraden en de burgerij om de eigen medewerkers in alle wijken (op gezette tijden) aanwezig te laten zijn; het wijkgerichte werken. De medewerkers kunnen de burger zelf te woord staan, uitleg geven over lopende of toekomstige projecten in de kern of wijk en à la minute inspelen op klachten (zowel voor verharding als beplanting)."

### **Kanttekening**

Onduidelijk is of deze behoefte aan "aanwezigheid" dan wel bereikbaarheid daadwerkelijk bij inwoners en dorpsraden aanwezig is dan wel dat een dorp en inwoners graag goed willen worden geïnformeerd over wanneer en welke werkzaamheden plaatsvinden en dat duidelijk is waar zij met klachten naar toe kunnen.

### *Uniforme uitstraling*

Als gevolg van de Groenvisie 2006 komt langzamerhand steeds meer uniformiteit in het onderhoud en de beeldkwaliteit van de gemeente.

In 2005 is een groenbeheersysteem opgezet. Dit is een digitaal systeem, DG Dialog genaamd, waarin alle openbaar groen is vastgelegd, zowel administratief als visueel. De aard en omvang van het openbaar groen binnen de gemeente is daarmee inzichtelijk gemaakt. De voorkomende beplantingstypen worden gekoppeld aan onderhoudspakketten waarin verschillende onderhoudswerkzaamheden staan met bijbehorende uitvoeringsfrequenties. Met behulp van dit groenbeheersysteem kunnen op vrij eenvoudige wijze begrotingen en arbeidsplanningen gemaakt worden.

### **Kanttekeningen**

Als gevolg van onvoldoende capaciteit kan helaas onvoldoende tijd worden gestoken in het bijhouden van mutaties en kennis van het digitaal systeem. De toegankelijkheid neemt daarmee af waardoor het systeem ook onvoldoende wordt benut.



De gemeente heeft geen budget voor boomonderhoud in het buitengebied. De ruim 40.000 gemeentelijke bomen in het buitengebied zijn niet onderzocht op het gebied van vitaliteit. De gemeente voert slechts noodzakelijk onderhoud uit op basis van binnengekomen klachten.

Bomen vertegenwoordigen een waarde. Door bomen niet tijdig of ondeskundig te snoeien loopt deze waarde terug en is sprake van kapitaalsvernietiging.

In het kader van een efficiënt en effectief beheer moet meer uniformiteit worden nagestreefd in bestekken en het uitvoeren van werkzaamheden. Echter wanneer inwoners en bedrijven worden uitgedaagd om te participeren in het groen moet er ruimte zijn voor diversiteit.

#### *Flexibiliteit van medewerkers*

De openbare ruimte in de gemeente maakt deel uit van het totale spectrum van diensten, producten en waarden dat een gemeente haar inwoners aanbiedt. De ambtenaren op het bureau staan ten dienste van de inwoners, de medewerkers in het groen en grijs ook. Een dergelijke service verlenende, vraaggerichte houding vraagt een flexibele houding van medewerkers in het uitvoeren van werkzaamheden.

#### **Logistiek**

- Flexibiliteit planning
- Centrale werf
- Rijden vermijden
- Aan-of afritsen van werkzaamheden

#### *Flexibiliteit planning*

Werkzaamheden kunnen veelal worden uitbesteed. In het werk buiten zijn er echter altijd factoren waarmee minder goed op voorhand rekening kan worden gehouden. Weersomstandigheden, infrastructurele werkzaamheden, bouwwerkzaamheden en het niet te onderschatten percentage ad hoc werkzaamheden zijn van invloed op de planning van het werk.

Flexibiliteit in het plannen van werkzaamheden heeft ook te maken met de omvang van een team, de omvang van het gebied, de kern of wijk. Zo is bijvoorbeeld een klein team van 2 – 3 werknemers kwetsbaar bij ziekte of afwezigheid. En in een kleine kern als Zwiep is mogelijk maar voor 1 dag per kwartaal werk waar in Gorssel 10 dagen werk per maand nodig is.

#### **Kanttekening**

Het is niet verwonderlijk dat in een gemeente als Lochem met 123 hectare openbaar groen binnen de bebouwde kom (exclusief sportvelden, begraafplaatsen en scholen) en veel gemeentelijk wegen er dagelijks niet op voorhand te voorspellen werkzaamheden moeten worden uitgevoerd. De buitendienstmedewerkers in het grijs verrichten tenminste 20% ad hoc werkzaamheden. Klachten, meldingen, gaten in de weg, losse takken, het plaatsen van afzettingen en overige ondersteunende werkzaamheden komen veel voor. Ad hoc werkzaamheden laten zich niet gemakkelijk uitbesteden en nemen toe wanneer het basisonderhoudsniveau voor het groen, de bomen en het grijs onvoldoende in stand wordt gehouden.

Er worden enorm veel evenementen in de gemeente georganiseerd. Meer dan 90% van deze evenementen wordt georganiseerd door lokale verenigingen en stichtingen. Deze organisaties vragen

met regelmaat ondersteuning van de gemeente, de buitendienst, en zijn ook van mening dat de gemeente daarin meer zou kunnen betekenen omdat de evenementen bijdragen aan de leefbaarheid, de betrokkenheid van inwoners bij hun buurt.

Een flexibele organisatie moet beschikken over kwaliteit, kennis en van een zekere omvang zijn. Het vraagt diverse competenties en brede inzetbaarheid van de medewerkers maar ook een kwalitatief hoogwaardig én gevuld informatiesysteem.

#### *Centrale werf met/zonder steunpunt*

Vanaf medio 2012 moet er een alternatieve locatie voor de gemeentelijke werf beschikbaar zijn. Het valt buiten het bestek van dit rapport om in te gaan op de inhoudelijke aspecten voor de keuze van 1 werf met of zonder steunpunt in afwijking van de huidige situatie met 2 werven. Uitgegaan wordt van 1 werf met mogelijk een steunpunt.

#### *Meer netto uren maken (rijden vermijden)*

Het idee bestaat en kan ten dele met feiten worden gestaafd dat medewerkers in de buitendienst meer dan nodig op en neer rijden van werklocaties naar de respectievelijke werven. Het gaat dan om koffiepauzes op de werven, het ophalen van materieel, slecht geplande werkzaamheden.

Echter welke invulling de buitendienst ook krijgt de omvang van de gemeente in verhouding tot de formatie (het budget dat beschikbaar is voor gebiedsgericht beheer) impliceert "rijden". In de uitwerking moet dan ook vooral gekeken worden naar een zo'n efficiënt mogelijke planning van werkzaamheden en pauzes.

#### *Aan-of afritsen werkzaamheden*

De huidige situatie is niet in beton gegoten. Feiten en omstandigheden kunnen wijzigen. Een mooi voorbeeld hiervan is het voortschrijdend inzicht over de gladheidsbestrijding. Werkzaamheden die thans door externen worden uitgevoerd, kunnen op termijn wellicht weer bij de gemeente worden ondergebracht en vice versa.

Bij het aan- of afritsen van werkzaamheden moet ook gedacht worden aan werkzaamheden die kunnen worden gedaan door derden. Bijvoorbeeld Delta of andere maatschappelijke organisaties, reïntegratiebedrijven.

### **Kanttekening**

Om aan- of af te kunnen ritsen moet de organisatie in staat zijn om wanneer dat nodig is werk door de eigen medewerkers te laten doen en op andere momenten werk uit te besteden, naar gelang de behoefte als dat beter of goedkoper is. Flexibel in de relatie met inwoners, wijken en bedrijven wanneer deze participeren in het onderhoud, flexibel in relatie tot het aanbod, de vraag om werk voor re-integratie.

### **Participatie**

- Interactie met de dorpsraden/kleine kernen problematiek
- Burgerparticipatie

#### *Interactie met de dorpsraden / kleine kernen problematiek*

In de interactie met dorpsraden is het onderhoud van de openbare ruimte nog slechts marginaal aan de orde gekomen. De meningen zijn verdeeld.

#### *Burgerparticipatie*





Op het gebied van burgerparticipatie is een klein areaal van het gemeentelijk snippergroen afgestoten. Verder vindt jaarlijks een opruimactie van vuurwerkrestanten plaats, zijn er veertien wijkcontracten voor het onderhoud van plaatselijk groen afgesloten en worden incidenteel snoeiwerkzaamheden door particulieren verricht.

### **Kanttekening**

Het blijkt dat in de samenwerking tussen gemeente en kern- en wijkvertegenwoordiging bij het overnemen van het onderhoud van het groen erg veel energie gaat zitten in het formuleren en vastleggen van de afspraken. Het is maatwerk waar de gemeentelijke organisatie op dit moment onvoldoende op is toegerust.

#### *Huidige formatieomvang en hoeveelheid werk*

De huidige formatie in combinatie met het werkgebied staat maximaal 2 – 4 teams toe. Het werk en de formatie lopen niet synchroon per werkgebied.

### **Re-integratie**

#### *Werkvoorziening Delta doet werkzaamheden in het groen en een beetje in grijs*

De gemeente Lochem neemt deel aan de Gemeenschappelijke Regeling Delta samen met vier andere gemeenten. Delta geeft invulling aan de Wet sociale werkvoorziening door mensen met een beperking aan het werk te stellen.

Vanuit sociaal en maatschappelijk perspectief wil de gemeente daaraan een bijdrage leveren en besteedt op contractbasis werkzaamheden in het groen en grijs aan Delta uit.

### **Financiën**

#### *Huidig budget is plafond voor het bestuur*

De gemeente heeft rekening te houden met bezuinigingen. Het huidige budget is het plafond en het is niet onrealistisch om te verwachten dat op termijn het budget voor het gebiedsgerichte beheer minder wordt. In hoofdstuk 4 wordt in de modelvergelijking het begrip financiën gekoppeld enerzijds gekoppeld aan de mogelijkheden tot teamaanpassing zonder dat het model komt te vervallen en anderzijds aan de mate waarbinnen een team tegenvallers kan opvangen (bv ziekte, calamiteiten).