

# Onderzoek afstemming beheer buitenruimte

## 'Voor een effectieve aanpak van zwerfafval'

Opdrachtgever: NVRD, namens Gemeente Schoon, 13 september 2011

# Samenvatting

## Samenvatting

In het beheer van de buitenruimte zijn veel partijen actief. Verschillende gemeentelijke diensten, aannemers, woningbouwcorporaties, recreatieschappen, bureau HALT, natuurterreinbeheerders et cetera. Om tot een effectieve en efficiënte aanpak van zwerfvuil te komen is afstemming tussen beheerpartijen nodig. Het bevorderen van een betere afstemming is een van de doelen van het Actieprogramma Gemeente Schoon. In het kader van dit programma is een verkennend onderzoek uitgevoerd, waarvan de resultaten in deze rapportage worden beschreven. Onderzocht is hoe het met afstemming in de praktijk staat, waar knelpunten voorkomen en kansen blijven liggen. Op basis hiervan zijn oplossingsrichtingen geïdentificeerd voor gemeenten. Tevens zijn aanbevelingen geformuleerd voor Gemeente Schoon om gemeenten en andere beheerders te ondersteunen in een effectievere en efficiëntere afstemmingsaanpak.

## Omgevingsanalyse

Het eerste deel van het onderzoek bestond uit een omgevingsanalyse. Belangrijke constatering is dat er sprake is van een grote diversiteit en versnippering in beheergebieden en dat er veel actoren actief zijn. Naast de gemeente hebben woningbouwcorporaties, winkeliers, waterschappen, provincie en natuur-monumenten een belangrijke beheertaak voor een deel van de buitenruimte (medebeheerders). Verder komt er een heel scala aan uitvoerders voor: van professionele beheerders (overheidsgedomineerd afvalbedrijf, gemeentelijke diensten, aannemers) tot partijen die zich bezig houden met sociale activatie (werkvoorzieningschap, Bureau Halt). Tot slot wordt de publieke ruimte gekenmerkt door een diverse groep participanten. Dit zijn gebruikers als consumenten, recreanten en wijkverenigingen, maar ook belanghebbenden bij een schone buitenruimte zoals ondernemers in de horeca en detailhandel.

In de wijze van organisatie van het beheer komen grote verschillen voor. Er zijn gemeenten en beheerders die de taken grotendeels zelfstandig uitvoeren en gemeenten die straatreiniging, groenbeheer en ander onderhoud aan verschillende partijen uitbesteden. Het afstemmingvraagstuk is in deze twee modellen verschillend. In het "zelf-doen-model" gaat het vooral om een intern inhoudelijk afstemmingsvraagstuk. In het uitbestedingmodel verschuift de aandacht meer naar 'procesregie', op de afstemming tussen partijen. Momenteel is onder invloed van kerntakendiscussies en bezuinigingsrondes het model van regiegemeente populair, waarbij uitvoerende taken op afstand worden geplaatst (overheidsbedrijven/intergemeentelijke samenwerkingsverbanden) of aan de markt opgedragen. In toenemende mate wordt, binnen beide modellen, nagedacht over en gezocht naar één uitvoeringsregisseur, waardoor inhoudelijke taakafstemming in een klap wordt geregeld. Een andere belangrijke trend is dat, ook onder invloed van afnemende beheerbudgetten, een grotere rol wordt toegedicht aan burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen. De samen-werking met dit soort partijen is nodig om de beeldkwaliteit op peil te kunnen houden.

Zonder samenwerking of alternatieve financiering moeten ambitieniveaus in beeldkwaliteit naar beneden worden bijgesteld. Uit de omgevingsanalyse blijkt dat dit momenteel bij diverse gemeenten speelt.

### **Veranderingen in rollen van partijen**

Voor gemeenten geldt dat zij zich steeds meer op hun kerntaken concentreren en zich richten op de rol van opdrachtgever. Als gevolg van de bezuinigingen neemt bij gemeenten de noodzaak tot samenwerking en afstemming in het beheer toe, evenals de noodzaak om coalities te sluiten met participanten (gebruikers, belanghebbenden) in de buitenruimte. Gemeenten gaan als gevolg van bezuinigingen op zoek naar nieuwe financieringsbronnen en -wijzen. Het wordt steeds belangrijker om inzicht te hebben in kosten en budgetten van andere beheerders.

Ontwikkelaars en particuliere eigenaren worden in toenemende mate in de gebouwde omgeving (delen van woon-/winkel en/of werkgebieden) verantwoordelijk voor beheer.

De maatschappelijke rol van woningbouwcorporaties verbreed zich verder naar de woonomgeving, zeker in de krachtwijken. Of dit in alle gevallen betekent dat de beheerrol van corporaties in de buitenruimte groter wordt is nog niet duidelijk.

WSW-bedrijven (werkvoorzieningschappen) zullen zich meer op hun kerntaken gaan concentreren, terwijl taakverbreding bij overheidsgedomineerde (afval) bedrijven tot een grotere rol van overheidsgedomineerde reinigingsbedrijven in het beheer van de buitenruimte leidt. De concurrentie om de uitvoeringsregie (met gemeentelijke diensten, aannemers) over de uitvoeringsregie neemt daardoor toe.

Wat niet verandert is de overkoepelende beleidsregierol voor de gemeente. De gemeente dient als partij met de grootste publieke ruimte en vanuit haar publieke rol en zorg voor de openbare ruimte taken het voortouw te nemen in beleidsafstemming en samenwerking. Dit wordt door alle - in dit onderzoek geconsulteerde - beheerders onderschreven.

### **Casestudies**

Op basis van een drietal casestudies (Den Haag, Katwijk en Nijmegen) en een werksessie met professionele beheerpartijen is de huidige stand van zaken in de beheerpraktijk in beeld gebracht:

- Op de eerste plaats valt op dat gemeenten geen scherp inzicht hebben in de precieze beheersituatie. Een adequaat overzicht (op kaart) van wie waarvoor verantwoordelijk is en hoever de beheerverantwoordelijk van verschillende partijen precies reikt ontbreekt.
- Verder blijkt dat afstemming tussen beheerders veelal projectmatig of ad-hoc plaatsvindt. Op beleids- en organisatieniveau vindt er tussen beheerders geen systematische / structurele afstemming plaats. Praktijk is veelal dat gemeenten incidenteel afstemmen in het geval van een hotspot zwerfafval die beeld-bepalend is voor de openbare ruimte en waar een andere beheerder verantwoordelijk is. De gemeente neemt doorgaans het initiatief om contact te leggen, waarbij op het niveau van voorzieningen, werkwijzen en taak- en kosten-verdelingen naar oplossingen worden gezocht.
- Bij hardnekkige knelpunten (complexe hot spots) blijkt dit standaard oplossingskader te beperkt, ook omdat voor niet gemeentelijke gebiedsbeheerders het beheer van de buitenruimte geen corebusiness is.

## Oplossingsrichtingen

Op basis van de geconstateerde knelpunten zijn op het niveau van beleid, organisatie en uitvoering kansen in beeld gebracht waarmee de gemeente haar regierol in de buitenruimte c.q. de aanpak van zwerfafval kan versterken. Voor de gemeenten wordt het de komende jaren alleen maar belangrijker om deze regierol actief op te pakken. Door bezuinigingen en focus op kerntaken (zie hiervoor) wordt samenwerking met andere beheerders en participanten in de buitenruimte een voorwaarde om het kwaliteitsniveau op peil te houden of het beheer kosteneffectief te kunnen blijven uitvoeren. Gemeenten zullen meer moeten investeren in deze samenwerking en de samenwerkingsrelatie met belangrijke medebeheerders moeten professionaliseren.

Daarnaast zullen gemeenten hun scope (oplossingskader) moeten verruimen om hardnekkige knelpunten in de afstemming met medebeheerders te kunnen oplossen. In paragraaf 4.4. worden daar verschillende mogelijkheden voor genoemd.

In het onderzoek zijn 9 verbeterpunten geïdentificeerd die erop gericht zijn om gemeenten in hun regierol in het beheer van de buitenruimte te versterken. Deze verbeterpunten zijn als volgt geclusterd:

1. Verbeteren van de afstemming tussen gebiedsbeheerders (gebieds-afstemming):
  - 1.1 Maak de beheeropgave inzichtelijk.
  - 1.2 Stem beleid en ambitieniveaus af, betrek medebeheerders bij opstelling van wijkplannen en beheerprogramma's.
  - 1.3 Neem beheertaken over van medebeheerders.
  - 1.4 Investeer in samenwerking en zoek actief naar win-wins. Het "denkraam scopeverruiming" (zie paragraaf 4.4) kan helpen om meer vergaande opties in beschouwing te nemen zoals het schuiven in verantwoordelijkheden, het overdragen of overnemen van taken/activiteiten of het zoeken naar uitruiloplossingen in aanpalende dossiers.

- 1.5 Gezamenlijke uitvoering door beheerders, bijvoorbeeld door een gezamenlijke aanbesteding te organiseren, gezamenlijk te schouwen of een gezamenlijke uitvoeringsdienst aan te wijzen.
2. Verbeteren van de afstemming tussen beheerder en professionele uitvoerders (uitvoeringsafstemming):
  - 2.1 Versterk de uitvoeringsregie/-coördinatie, bijvoorbeeld door een centrale uitvoeringsregisseur aan te wijzen of door geïntegreerde contracten op te stellen.
  - 2.2 Meer aandacht voor afstemming in werkplannen en contracten.
3. Versterken van de afstemming met participanten (sociaal-maatschappelijke afstemming).
  - 3.1 Versterk en formaliseer de sociaal-maatschappelijke participatie, bijvoorbeeld door adoptieconvenanten af te sluiten en gestructureerde inzet van participanten te belonen.
4. Verbeteren van de gemeente-interne afstemming:
  - 4.1 Versterk de interne organisatie door verantwoordelijkheden duidelijk toe te wijzen (maak een afdeling eindverantwoordelijk) en voer professioneel contractmanagement in (beleg onder meer een structureel opdracht-geveroverleg).

Per verbeterpunt zijn een of meer concrete tips voor gemeenten opgenomen (zie hoofdstuk vier).

## Ondersteuning Gemeente Schoon

In het laatste deel van het onderzoek is een aanzet gegeven voor een ondersteuningsprogramma, waarmee Gemeente Schoon gemeenten verder kan activeren om tot een betere afstemming in het beheer van de buitenruimte, toegespitst op de aanpak van zwerfafval, te komen. In hoofdstuk 5 worden vijf actielijnen beschreven en aanbevolen. De actielijnen kunnen worden beschouwd als bouwstenen voor een nieuw ondersteuningsprogramma Afstemming Beheer:

- a. Agenderen en mobiliseren. Deze lijn richt zich op het vergroten van de bewustwording. De noodzaak en voordelen van betere afstemming moeten tussen de oren komen van gebiedsbeheerders en professionele uitvoerings-partijen. Daartoe kunnen bestaande en nieuwe communicatie-kanalen worden benut.
- b. Procesbegeleiding (geïntegreerd in Gebiedstrajecten en Thematrajecten). De lopende ondersteunings-trajecten van Gemeente Schoon lenen zich prima voor een uitbreiding met afstemmingsonderwerpen. Deze kunnen bestaan uit het toevoegen van een gebieds- en actorenanalyse aan de basisgebieds-trajecten, speciale procesbegeleiding bij implementatietrajecten bij grote gemeenten en aparte werk- en trainingssessies in Thematrajecten.
- c. Overleg en afstemming met landelijke/bovenregionale spelers. Vanuit Gemeente Schoon kunnen bijvoorbeeld met provincies, waterschappen en openbaarvervoerbedrijven standaardafspraken over het schoonhouden van de omgeving van lijnelementen (provinciale wegen, watergangen) worden voorbereid. Gemeenten kunnen deze dan in hun beheercontracten en afspraken met medebeheerders over- en opnemen. Dit levert efficiencywinst op en maakt het mogelijk dat dit soort afstemmingsvraagstukken in een keer en overal goed worden geregeld.
- d. Ontwikkeling van praktische instrumenten. Om gemeenten op weg te helpen kunnen ondersteunende instrumenten worden ontwikkeld. Omdat het op lokaal niveau steeds om maatwerk gaat heeft het weinig zin een standaard-handreiking te maken. Wij pleiten voor enkele praktische instrumenten, die werkenderwijs – in pilots – worden ontwikkeld. In hoofdstuk 5 worden drie van

deze instrumenten beschreven, te weten: een omgevingscan, een beheer-kostenmodel en de samenwerkingsladder.

- e. Kennisdeling- en uitwisseling. In de kennisbank van Gemeente Schoon kunnen best practices, instrumenten en het hoe en waarom van afstemming worden opgenomen. Wij bevelen daarbij een themagewijze opzet aan. De kennisbank bevat kant en klare voorbeelden, zelf aan te vullen formats en afwegings-schema's. Wij denken daarbij bijvoorbeeld aan beschrijvingen en afwegingen rond verschillende contractvormen, de inhoud, opzet en toepassing van adoptie-convenanten en een format voor een gezamenlijk beheerprogramma. De informatie moet eenvoudig ontsloten en gemakkelijk gevonden kunnen worden.

# Inhoudsopgave

1. Onderzoek en werkwijze
2. Omgevingsanalyse
3. Afstemming in praktijk
4. Analyse en oplossingsrichtingen
5. Ondersteuningsactiviteiten Gemeente Schoon

# 1. Onderzoek en werkwijze

## 1.1 Aanleiding

Het actieprogramma Gemeente Schoon van de VNG beoogt gemeenten te ondersteunen bij het uitvoeren van zwerfafvalbeleid. Het actieprogramma Gemeente Schoon maakt deel uit van het Focusprogramma Zwerfafval 2010-2012 dat een vervolg is op het Impulsprogramma Zwerfafval 2007-2009. Met het Impulsprogramma is al veel bereikt. Doel van het actieprogramma Gemeente Schoon is dat gemeenten goed zijn toegerust en over de juiste kennis en vaardigheden beschikken om het gewenste schoonheidsniveau in stand te houden of zelfs te verbeteren. Voor het Focusprogramma dragen VNG en VNO-NCW de eindverantwoordelijkheid, Agentschap NL zorgt voor de uitvoering van Gemeente Schoon en werkt hierbij samen met de NVRD.

In het kader van Gemeente Schoon is het project Afstemming Beheer opgestart om tot een betere afstemming te komen in het beheer van de buitenruimte c.q. aanpak van zwerfafval te bevorderen. In veel gemeenten is een groot aantal professionele partijen actief bij het beheer van de (semi-) openbare ruimte. Denk hierbij aan verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie, aannemers, woningbouwcorporaties, recreatieschappen, bureau HALT, natuurterreinbeheerders et cetera. De inzet van deze partijen is veelal versnipperd en niet op elkaar afgestemd. Van een duidelijke regie is vaak geen sprake.

## 1.2 Doel

Binnen het project Afstemming Beheer wil Gemeente Schoon komen tot een pakket van maatregelen die gemeenten versterkt in hun regierol over een optimale afstemming en gemeenschappelijke aanpak van de zwerfafvalproblematiek. De NVRD heeft aan KplusV organisatieadvies gevraagd een verkennend onderzoek uit te voeren en een advies uit te brengen voor een betere afstemming in het beheer van de buitenruimte.

Het onderzoek kent een drieledige doelstelling:

1. Inzichtelijk maken van gemiste kansen en knelpunten in de aanpak van zwerfafval als gevolg van de huidige organisatie en wijze van afstemming tussen professionele partijen in het beheer van de buitenruimte en het aanreiken van oplossingsrichtingen om tot een betere afstemming te komen.
2. Inzichtelijk maken op welke wijze gemeenten regie kunnen voeren over een goede, slimme en optimale afstemming (win-win) van een gemeenschappelijke aanpak van de zwerfafvalproblematiek.
3. Adviseren welke activiteiten Gemeente Schoon kan ondernemen om de oplossingsrichtingen zowel op landelijk als lokaal niveau uit te rollen en implementeren.

## 1.3 Aanpak

Bij de aanpak van het onderzoek is uitgegaan van een tweetrapsraket. Eerst is een omgevingsanalyse gemaakt en ingezoomd op de zwerfafvalproblematiek en mogelijke oplossingsrichtingen bij 3 gemeenten te weten Nijmegen, Den Haag en Katwijk. Vervolgens zijn de bevindingen uit deze 'praktijkcases' getoetst bij een brede, landelijke vertegenwoordiging van professionele partijen - de klankbordgroep. Op basis daarvan zijn oplossingsrichtingen in beeld gebracht en ideeën geïnventariseerd voor verdere Gemeente Schoon- activiteiten gericht op een betere afstemming in het beheer van de buitenruimte.

# 2. Omgevingsanalyse

## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we het speelveld. De verschillende partijen die betrokken zijn bij het beheer van de buitenruimte komen aan bod en we gaan in op de trends en ontwikkelingen in het beheer. Daaruit wordt duidelijk dat sprake is van een complex speelveld (veel beheerders, uitvoerders én gebruikers) en dat afstemming tussen verschillende beheerders en uitvoerders in de toekomst steeds belangrijker wordt om tot goede resultaten te komen. De gemeente heeft daarbij een belangrijke regierol.

## 2.2 Partijen in de buitenruimte

We onderscheiden verschillende type partijen in de buitenruimte, te weten:

- Gebiedsbeheerders, doorgaans zijn dit de grondeigenaren van een gedeelte van de buitenruimte. De gebiedsbeheerders zijn verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van deze grond.
- Uitvoerders, dit zijn partijen die in opdracht van de beheerder delen van of het totale beheer van de openbare ruimte uitvoeren (bijv. gemeentelijke diensten, aannemers, afvalbedrijven).
- Gebruikers en participanten, zowel in individueel (burgers, bedrijven, recreanten, scholieren) als groepsverband (wijkplatforms, ondernemersverenigingen).

### 2.2.1 Beheerders (grondeigenaren)

Op gemeentelijke schaal komen diverse grondeigenaren voor, een aantal daarvan speelt een belangrijke rol in het beheer van de (semi)-openbare ruimte. *Gemeenten* beheren het grootste deel van de buitenruimte. Zij zijn eigenaar van het publieke domein binnen de gemeentegrenzen (binnen- en buitengebied) en hebben een algemene zorgplicht voor het publieke domein.

Tendens is dat gemeenten bulkonderhoud aan marktpartijen uitbesteden en zich met een steeds kleinere eigen dienst richten op beleid en regie, servicewerkzaamheden en klachtenafhandeling. Vanuit haar verantwoordelijkheid voor een groot deel van de buitenruimte, neemt de gemeente doorgaans het initiatief om afstemming te organiseren met partijen die voor aangrenzende gedeelten in de buitenruimte verantwoordelijk zijn: de gemeente treedt dan op als overkoepelende regisseur voor de buitenruimte.

*Woningbouwcorporaties* zijn eigenaar van de directe gronden rondom woningbouwcomplexen. Deze gronden, doorgaans de voortuinen en achterpaden, grenzen aan de publieke openbare ruimte. In sommige gevallen, bijvoorbeeld in de 'krachtwijken' zijn de woningbouwcorporaties tevens beheerder van grotere delen van de openbare ruimte.

Het komt ook (in toenemende mate) voor dat *particuliere eigenaren/ontwikkelaars* delen van woongebieden beheren. Door de grote verwevenheid tussen private en publieke woonomgeving is er in de te bereiken beeldkwaliteit sprake van een sterke afhankelijkheid tussen de gebiedsbeheerders in woongebieden. In andere gebieden is ook sprake van een gezamenlijk belang bij goede afstemming, maar zijn de verantwoordelijkheden en beheergebieden doorgaans duidelijker van elkaar te scheiden en aan te pakken. We onderscheiden onder meer de volgende *specifieke gebiedsbeheerders*:

- Recreatieschappen beheren recreatiegebieden.
- Terreinbeheerorganisaties beheren natuurgebieden.
- Hoogheemraadschap beheert het strand.
- Vereniging van Eigenaren/ontwikkelaars beheren delen van woongebieden.
- Parkmanagementorganisaties beheren bedrijventerreinen.



Provincie (wegbeheerder), OV-bedrijven en waterschappen zijn verantwoordelijk voor het beheer van stroken (bijv. wegen, tramlijnen, watergangen) in de buitenruimte. Veelal gaat het om sterk beeldbepalende en gemeentegrensoverschrijdende 'lijnelementen' in de buitenruimte. Het beheer en onderhoud van de stroken langs deze lijnelementen is doorgaans geen corebusiness voor deze organisaties (*lijnbeheerders*). Prioriteit ligt bij hoofdfuncties als doorstroming en veiligheid.

### 2.2.2 Uitvoerders

In het beheer van de buitenruimte is een heel scala aan professionele uitvoerders actief, uiteenlopend van gemeentelijke diensten tot aan specialistische reinigingsbedrijven zoals rioolreinigings-, kolkenzuigbedrijven en graffiti-bedrijven.

Afhankelijk van de wijze van organisatie spelen in een gemeente verschillende uitvoeringspartijen een rol. Per gemeente komen grote verschillen voor in aantal partijen dat actief is en de activiteiten die ze uitvoeren.

In gemeenten die nog veel zelf doen komen doorgaans grote buitendiensten voor die zich in brede zin bezighouden met het onderhoud van wegen, straten, groen, afval en reiniging van de buitenruimte. Ook andere partijen zoals werkvoorzieningschappen, verzelfstandigde afval- en reinigingsbedrijven (overheid-N.V.'s, of intergemeentelijke uitvoeringsorganisaties) kunnen een breed takenpakket in het beheer van de openbare ruimte uitvoeren.

Binnen 'regiegemeenten' die de uitvoering op grotere afstand hebben gezet komen vaak meer(dere) uitvoeringspartijen voor, die contractgestuurd specifiek opgedragen en afgebakende activiteiten uitvoeren, zoals:

- Overheidsgedomineerde en private afval- en reinigingsbedrijven, die de afvalinzameling en diverse straatreinigingactiviteiten uitvoeren.
- Groenaannemers / hoveniers / loonwerkersbedrijven, die het (bulk)groenonderhoud verzorgen.
- Aannemers (wegen)bouw, die het grijze onderhoud verzorgen.
- Specialistische reinigingsbedrijven voor riolen-, gemalen en kolken.
- Werkvoorzieningschappen, die het handmatig vegen en plantsoenonderhoud verzorgen.

In de praktijk komen bij uitbesteding veel verschillende vormen, partijen en combinaties voor, waarbij de gemeente een belangrijke taak in de aansturing heeft.

### 2.2.3 Participanten

Onder participanten verstaan we op de eerste plaats de vrije gebruikers ('de genietters') van de buitenruimte. Naast individuele personen en organisaties zoals inwoners, consumenten en recreanten zijn dit ook maatschappelijke organisaties en wijkverenigingen.

Onder de participanten scharen we ook direct belanghebbenden bij een schone buitenruimte zoals ondernemers in de detailhandel en horeca. Deze participanten, waaronder 'grootvervuilers' als scholen, fastfood- en horecabedrijven, ambulante handel en evenementorganisatoren, vormen een belangrijke doelgroep voor maatwerkafspraken in de aanpak van zwerfafval.

<b>Beheerders</b>	gemeente	woningbouwcorporaties	waterschappen	particuliere eigenaren	OV-bedrijven	provincie	recreatieschappen
<b>Uitvoerders</b>	gemeentelijke diensten	aannemers	afvalbedrijven overheid NV's	werkvoorzieningschappen	specialistische reinigingsbedrijven		
<b>Participanten</b>	inwoners	scholen	ondernemers	wijkverenigingen/ platforms	maatschappelijke organisaties		

*Figuur 1. Speelveld afstemming*

*Toelichting: in het beheer van de openbare ruimte zijn meerdere partijen, met verschillende posities en verantwoordelijkheden, betrokken.*

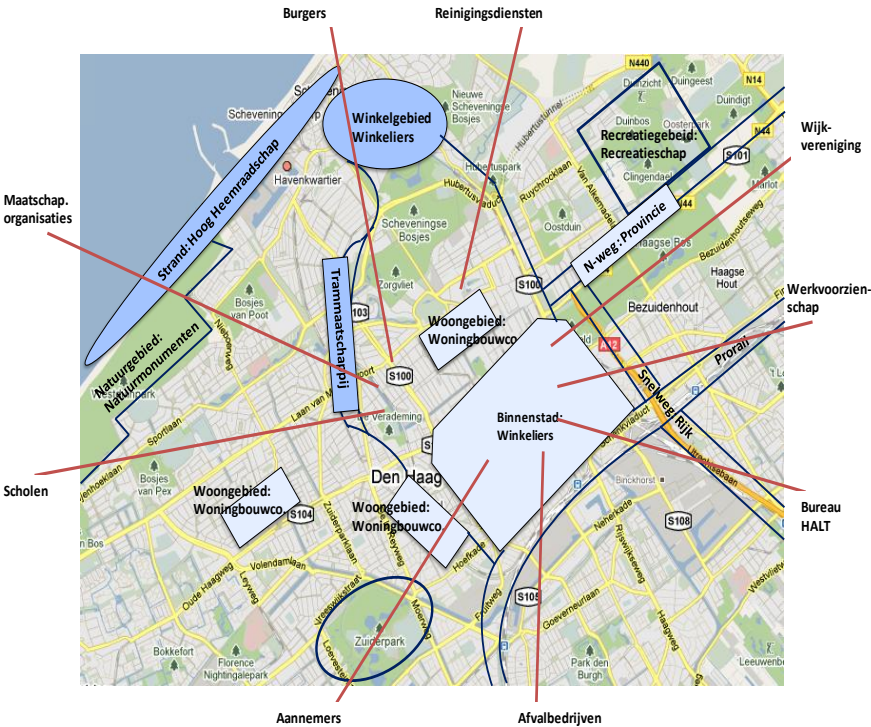
*Per gebied is sprake van een verschillende problematiek en verschillen de spelers zodat de complexiteit van het afstemmingsvraagstuk verder toeneemt.*

<b>Gebieden</b>	binnenstad/ winkelcentrum	strand/recreatie- gebieden	snoeproutes	woongebieden	watergangen	wegen, OV- gebieden
-----------------	------------------------------	-------------------------------	-------------	--------------	-------------	------------------------

### 2.3 Lokale situatie

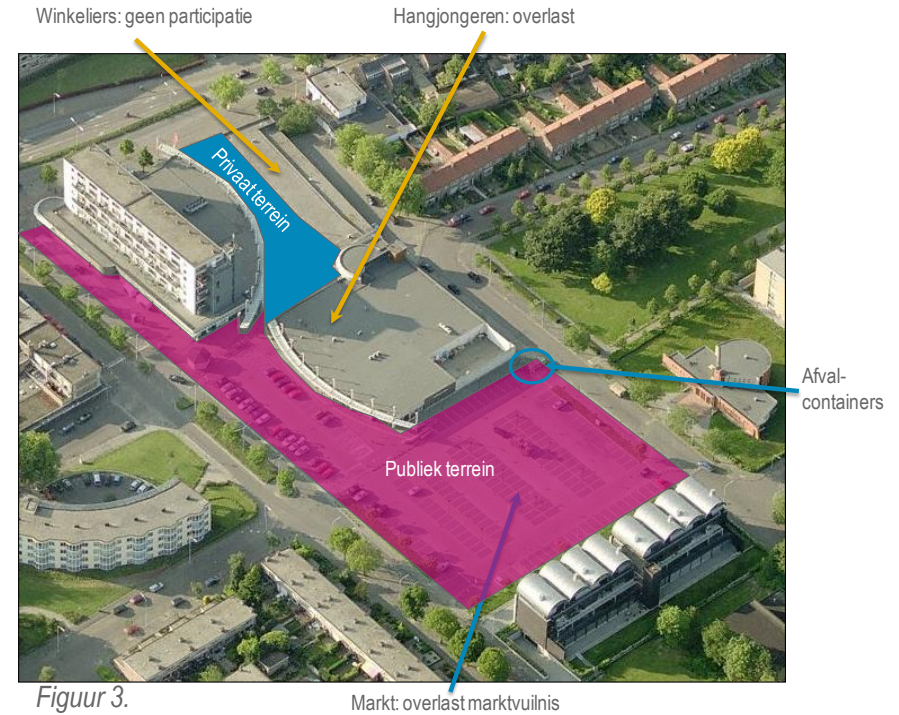
Het drukke speelveld en de complexiteit van het afstemmingsvraagstuk komt duidelijk tot uiting in het kaartje hiernaast van een grote gemeente in het Westen van het land. Opvallend is de diversiteit en versnippering in beheergebieden.

Naast de gemeente hebben de corporaties, winkeliers, Hoogheemraadschap, provincie en natuurmonumenten een belangrijke beheertaak voor een deel van de buitenruimte. Verder komt er een heel scala aan uitvoerders voor: van professionele beheerders (overheidsgedomineerd afvalbedrijf, gemeentelijke diensten, aannemers) tot partijen die zich bezig houden met sociale activatie (werkvoorzieningschap, Bureau Halt).



Figuur 2.

Op het niveau van hotspots wordt het afstemmingsvraagstuk nog complexer. Hieronder is dit weergegeven voor de 'pilot Hatert'.



De grootste uitdaging is hoe je al die verschillende partijen zo effectief en efficiënt mogelijk kunt laten samenwerken. Op het moment dat de gemeente de uitvoering grotendeels in eigen hand heeft gaat het vooral om een intern inhoudelijk afstemmingsvraagstuk. De verschillende beheeractiviteiten kunnen dan binnen en door de gemeentelijke uitvoeringsdienst worden afgestemd. Op het moment dat de gemeente de uitvoering op afstand heeft gezet en meer regiegemeente is, verschuift de aandacht meer naar 'procesregie' op de afstemming tussen partijen.

## 2.4 Trends en ontwikkelingen

In het beheer van de openbare ruimte doen zich diverse ontwikkelingen voor. Hierna worden de trends besproken die relevant zijn voor het afstemmingsvraagstuk en de aanpak van zwerfvuil. Elke trend sluit af met de consequentie(s) voor het afstemmingsvraagstuk, vanuit het perspectief van de gemeente bezien.

### *Gevolgen bezuinigingen en te behalen efficiencywinst*

Als gevolg van de economische crisis bezuinigen gemeenten (en andere beheerders) op het beheer. Daarnaast komen we in de uitvoering de volgende ontwikkelingen tegen:

- Versobering van het ambitieniveau: het beeldkwaliteitsniveau van de openbare ruimte staat onder druk. In diverse gemeenten is inmiddels een versobering doorgevoerd.
- Nieuwe werkwijzen: het vergroten van de eigen verantwoordelijkheden van burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen.
- Behalen van efficiencywinst via schaalvergroting en het versterken van regionale samenwerking.
- Optimaliseren van werkprocessen in de ambtelijke organisatie en besparen op formatie en inkoop van diensten.

Consequentie: (1) toenemende noodzaak tot samenwerking met gebiedsbeheerders en participanten om het kwaliteitsniveau, ondanks lagere budgetten, op peil te houden; (2) toenemende druk om via scherpe uitbesteding van (bulk)onderhoudswerkzaamheden tot lagere prijzen te komen.

### *Meer regiegemeenten*

Een trend in lopende kerntakendiscussies is dat gemeenten 'regiegemeente' worden en uitvoeringstaken op afstand plaatsen. Regiegemeente zijn betekent dat de gemeente zelf een bepaalde mate van kennis en kunde in huis moet houden om de rol van opdrachtgever goed in te kunnen vullen. Er moet sprake zijn van professioneel contractmanagement, dit vereist andere, meer procesmatige, vaardigheden van de 'regisseur'.

Consequentie: door een toename van het aantal regiegemeenten neemt het belang van 'procesregie' (sturen op afstemming tussen partijen) en professioneel contractmanagement toe.

### *Ontwikkeling van integraal beleid*

Gemeenten stellen steeds vaker integraal beleid op waarbij verschillende beleidsvelden in een samenhangend geheel worden bekeken. Beleid over de openbare ruimte wordt geïntegreerd met bijvoorbeeld veiligheids-, verkeers- en sociaal beleid. Bijvoorbeeld: toepassing van integraal beleid in een krachtwijk die met inzet van bewoners in een uitkeringssituatie en mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt wordt schoon gehouden. Buurtvaders garanderen 's avonds de veiligheid op straat.

Consequentie: meer interne beleidsafstemming en beleidsmatige afstemming met andere gebiedsbeheerders (corporaties, parkmanagement bedrijventerreinen) en participanten (wijkverenigingen e.d.).

### *Grotere rol arbeidsmarkt- en participatiebeleid*

In gemeenten krijgt het arbeidsmarkt- en participatiebeleid een prominentere plaats. Door een nieuwe focus op 'werken naar vermogen' en de modernisering van de WSW zal het arbeidsmarktbeleid zich primair gaan richten op het ontwikkelen en begeleiden van mensen. Veel uitvoeringstaken in het beheer van de openbare ruimte zijn arbeidsintensief en lenen zich goed voor uitvoering door medewerkers met een achterstand tot de reguliere arbeidsmarkt. Dit betekent een toenemende inzet van dit type werknemers bij het opruimen van zwerfafval. Bij overheidsgedomineerde bedrijven zullen nieuwe leer-werkplekken ontstaan. De huidige werkvoorzieningschappen zullen zich sterker op hun kerntaken concentreren.

Consequentie: sterkere focus in de contracten met professionele uitvoeringspartijen over de inzet van medewerkers met een achterstand tot de arbeidsmarkt.

### *Maatschappelijke bewustwording en participatie neemt toe*

Zichtbaar is dat gebruikers en andere belanghebbenden zoals scholen, bedrijven en buurtteams een grote rol gaan spelen bij het schoonhouden en maken van de openbare ruimte. De participatie neemt toe en de rol van deze partijen wordt actiever. In toenemende mate wordt de participatie ook gestructureerd en worden afspraken over wederzijdse inzet vastgelegd in maatschappelijke contracten en adoptieconvenanten.

Consequentie: de samenwerking met gebruikers van en belanghebbende partijen in de openbare ruimte gaat in de afstemmingsregie de komende jaren een grotere rol spelen.

### *Doorontwikkeling van integrale, effectieve en beeldkwaliteitgestuurde werkwijzen*

**Integraal beheer** van de openbare ruimte praktijk geworden. Dat houdt in dat het beheer van de verschillende taakvelden grijs, groen en blauw op elkaar wordt afgestemd en in samenhang uitgevoerd. Hierbij merken we op dat onder invloed van bezuinigingen een toenemend spanningsveld ontstaat tussen het integraal beheer dat vaak op wijkniveau wordt ingestoken en aanbesteding van specifieke taken (bijv. maaibestek) op stadsniveau.

In het beheer en onderhoud werken gemeenten steeds meer op basis van **beeldbestekken** in plaats van met frequentiebestekken. Het voordeel is dat gemeenten hierdoor kunnen sturen op resultaat in plaats van geleverde inspanning. Ook is er steeds meer aandacht voor **duurzaam ontwerpen**, waarbij nadrukkelijk wordt gekeken naar onderhoudsarme en beheervriendelijke oplossingen. In **oude stadswijken** wordt het belang van een effectieve aanpak van zwerfvuil alleen maar groter. Door de ingrijpende **renovatie-opgave** waar deze wijken zich voor gesteld zien, zal de zwerfafvalproblematiek als gevolg van verwaaiend verbouwingsafval en vuilaantrekkende afvalcontainers toenemen.

Landelijk wordt in toenemende mate gewerkt met **integrale bestekken en contracten en met één uitvoeringsregisseur**. Hierbij is de gemeente opdrachtgever en een uitvoeringspartij opdrachtnemer. De uitvoeringspartij schakelt andere partijen in voor het onderhoud en treedt zelf op als uitvoeringsregisseur. Een voorbeeld hiervan is de pilot Lindenholt in Nijmegen waarbij het afval- en reinigingsbedrijf DAR als regisseur fungeert voor grijs- en groenaannemers. Een ander voorbeeld is de wijk Vathorst in Amersfoort waar de gemeente samen met een aannemer een ontwikkelingsbedrijf (PPS) heeft opgericht dat opdrachtgever is voor een integraal beheercontract voor het onderhoud van de wijk. De hoofdaannemer schakelt voor de uitvoering andere partijen in en coördineert de uitvoering van werkzaamheden.

Groot voordeel voor de gemeente is dat de operationele afstemming op deze manier bij een andere professionele partij kan worden belegd en er meer tijd beschikbaar komt voor andere, meer strategische, regietaken.

Consequentie: (1) toenemende afstemmingsnoodzaak op het niveau van beeldkwaliteit, planontwikkeling en ontwerp; (2) operationele en inhoudelijke afstemming zal in toekomst meer en meer bij één uitvoeringsregisseur worden neergelegd

#### *De uitvoeringsregie komt meer en meer bij andere partijen te liggen*

Bij overheidsgedomineerde afvalinzamelbedrijven is taakverbreding momenteel een belangrijke strategie. In diverse delen van het land is zichtbaar dat gemeenten hun eigen afvalbedrijven voor meer beheertaken in willen zetten dan alleen afvalinzameling of straatreiniging. Daarmee schuiven deze bedrijven op naar een positie als centrale uitvoeringsregisseur. Ook private (groen)aannemers kunnen en willen deze rol op zich nemen. WSW-bedrijven concentreren zich meer op hun sociale werkgelegenheidstaken, naar de directe uitvoerende rol in het beheer van de buitenruimte zal kritisch worden gekeken.

Consequentie: naast gemeentelijke diensten zullen in toenemende mate ook overheidsgedomineerde (afval)bedrijven en particuliere aannemers de uitvoeringsregie over het integraal beheer van de buitenruimte gaan voeren.

## **2.5 Samenvattend: consequenties voor de rolinvulling van partijen**

Hiervoor zijn de afstemmingsconsequenties van de belangrijkste trends en ontwikkelingen besproken.

Voor de rolinvulling van partijen in het beheer van de buitenruimte betekent dit het volgende:

- Voor gemeenten geldt dat zij zich steeds meer op hun kerntaken concentreren en zich richten op de rol van opdrachtgever. Als gevolg van de bezuinigingen neemt bij gemeenten de noodzaak tot samenwerking en afstemming in het beheer toe, evenals de noodzaak om coalities te sluiten met participanten (gebruikers, belanghebbenden) in de buitenruimte.
- Gemeenten gaan als gevolg van bezuinigingen op zoek naar nieuwe financieringsbronnen en -wijzen. Het wordt steeds belangrijker om inzicht te hebben in kosten en budgetten van andere beheerders.
- Ontwikkelaars en particuliere eigenaren worden in toenemende mate in de gebouwde omgeving (nieuwbouw) verantwoordelijk voor beheer.
- De maatschappelijke rol van woningbouwcorporaties verbreed zich verder naar de woonomgeving, zeker in de krachtwijken. Of dit in alle gevallen betekent dat de beheerrol van corporaties in de buitenruimte groter wordt is nog niet duidelijk.
- WSW-bedrijven (werkvoorzieningschappen) zullen zich meer op hun kerntaken gaan concentreren, terwijl taakverbreding bij overheidsgedomineerde (afval)bedrijven tot een grotere rol van overheidsgedomineerde reinigingsbedrijven in het beheer van de buitenruimte leidt. De concurrentie om de uitvoeringsregie (met (gemeentelijke diensten, aannemers) over de uitvoeringsregie neemt daardoor toe.

# 3. Afstemming in praktijk

## 3.1 Inleiding

Bij drie gemeenten is een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar de aanpak van zwerfafval. In de volgende paragrafen wordt het beleid, de organisatie en de uitvoering van het onderhoud van de buitenruimte van de gemeenten Den Haag, Katwijk en Nijmegen beschreven. Daarbij wordt ingezoomd op de afstemmingsaanpak van zwerfafval in de praktijk en de knelpunten die zich hierbij kunnen voordoen. In de aanpak van zwerfafval kijken we naar de rol van gemeente en andere gebiedsbeheerders, uitvoerders en participanten. Daaruit wordt duidelijk dat in de aangedragen praktijkvoorbeelden de focus vooral op afstemming met andere gebiedsbeheerders ligt.

## 3.2 Nijmegen

### 3.2.1 Beleid

Het beleid van de openbare ruimte is integraal afgestemd met verschillende beleidsvelden zoals mobiliteit en werkgelegenheid. Het beleidsplan IBOR gaat uit van een gebiedsgerichte benadering (wijken) en een integrale kijk op kwaliteit (technisch en belevingswaarde). Voor de vertaling naar tactisch beleid zoekt de gemeente steeds meer afstemming met andere gebiedsbeheerders als Rijkswaterstaat, Staatsbosbeheer en woningbouwcorporaties. Hiertoe wordt één keer per jaar met andere gebiedsbeheerders strategisch overleg gevoerd. In een integraal uitvoeringsprogramma worden projecten (andere partijen, rollen, financiën, tijdspad) beschreven. Participatie van gebruikers van de openbare ruimte bij het opstellen van de wijkbeheerplannen en het actief beheren van een afgebakend terrein (bijv. een speeltuin, het Kronenburger park) is een speerpunt van de gemeente.

### 3.2.2 Organisatie

De afdeling Stadsbeheer van de gemeente voert de beleids- en afstemmingsregie over het integrale beheer van de openbare ruimte. In de uitvoering van het beheer worden verschillende professionele uitvoeringspartijen ingeschakeld. De NV DAR, het verzelfstandigde afval- en reinigingsbedrijf van de gemeente Nijmegen, verzorgt in de hele gemeente de afvalinzameling en straatreiniging.

Het onderhoud van wegen en groen is per stadsdeel georganiseerd. Het groenonderhoud wordt per gebied op basis van een beeldbestek aanbesteed aan een groenaannemer. Het onderhoud van wegen wordt rechtstreeks, niet op basis van een beeldbestek, voor een aantal jaren aan de markt aanbesteed. De gemeente heeft zelf een kleine serviceploeg voor de afhandeling van herstelwerkzaamheden gemeentebreed. Per stadsdeel is een wijkopzichter verantwoordelijk voor de coördinatie van de verschillende onderhoudswerkzaamheden in de wijk en de afstemming met andere gebiedsbeheerders als de DAR.

In een wijk wordt bij wijze van proef geëxperimenteerd met het model van één uitvoeringsregisseur (de pilot Lindenholt). In Lindenholt is DAR de centrale uitvoeringsregisseur voor het beheer in de openbare ruimte (zie voor een verdere toelichting hieronder).

### 3.2.3 Uitvoering en afstemming

In tegenstelling tot hetgeen op beleidsmatig niveau in gang is gezet (zie 3.2.1) voert de gemeente op uitvoeringsniveau geen structureel overleg met andere partijen als waterschap, natuurbeheerders, Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat en provincie. De gemeente geeft aan dat er tussen partijen op uitvoerend niveau weinig tot geen communicatie is. In de gesprekken met gemeente en DAR over afstemming in de praktijk is een best practice naar voren gekomen (pilot Lindenholt) en zijn twee knelpuntsituaties benoemd, te weten afstemming met woningbouwcorporaties over het onderhoudsniveau in woongebieden en onduidelijkheden over het beheer van bepaalde gebieden (zogenaamde 'grijze gebieden in het beheer'. Hierna wordt op deze voorbeelden en situaties ingegaan.

#### **Best practice: één centrale uitvoeringsregisseur**

De pilot 'Lindenholt' is een mooi voorbeeld van een beheermodel waarin de gemeente met één centrale uitvoeringsregisseur werkt. De DAR vervult hier deze rol op basis van een integraal bestek. Dit houdt in dat de DAR op uitvoeringsniveau verantwoordelijk is voor het beheer. De afvalinzameling en straatreiniging voert de DAR zelf uit, de groen-en grijstaken heeft de DAR onderhands aanbesteed aan twee aannemers. Het werkvoorzieningschap is de onderaannemer voor het groen. Doelstelling is om met dezelfde inspanning een hogere kwaliteit of met minder inspanning het huidige kwaliteitsniveau te halen. De pilot is nu in het tweede jaar en het is nog te vroeg om uitspraken te kunnen doen over de resultaten. De DAR coördineert en stemt de werkzaamheden van partijen op elkaar af. Zo snoeit het werkvoorzieningschap 's ochtends en ruimt de DAR aansluitend het zwerfafval op. De DAR heeft ook met winkeliers werkafspraken gemaakt. De winkeliers zijn verantwoordelijk voor het onderhoud voor het 25-metergebied voor hun winkel.

De winkeliers zorgen dat op maandagochtend dit gebied is schoongemaakt, de DAR reinigt vervolgens het aangrenzende publieke domein.

De gemeente geeft aan dat door bundeling van beheertaken bij een uitvoerder afstemmingsproblemen worden beperkt. Andere voordelen zijn dat de DAR niet op basis van 'uurtje-factuurkje' werkt, meer-minder werk discussies spelen nauwelijks.

#### **Knelpuntsituatie: afstemming over kwaliteitsniveaus in woongebieden**

De beeldkwaliteit rondom nieuwe complexen van woningbouwcorporaties is doorgaans hoger dan de beeldkwaliteit in de openbare ruimte eromheen. Bij de oude sociale huurwoningen is de situatie omgekeerd. Daar wordt de openbare ruimte op een hoger kwaliteitsniveau onderhouden. De gemeente stelt dat de verloedering van de achterpaden ook de veiligheid van de leefomgeving aantast. Gemeente en woningbouwcorporatie hebben verschillende belangen. Gemeente geeft aan dat door oplossingen in breder verband wellicht aan de wensen van beide partijen tegemoet kan worden gekomen. Bijvoorbeeld, in ruil voor een hoger kwaliteitsniveau bij de achterpaden van de oude sociale huurwoningen kan de gemeente het publieke groengebied grenzend aan de nieuwe complexen een tandje beter onderhouden. De gemeente is zoekende naar dit soort win-win-situaties, tot dusverre is het probleem nog niet opgelost.



### **Knelpuntsituatie: 'grijze gebieden'**

In sommige gebieden en situaties is niet helder of niet goed geregeld wie nu gebiedsbeheerder en/of uitvoerder is. In het beheer leidt dit tot onduidelijkheden.

Voorbeelden hiervan zijn:

- Viaduct over het spoor: eigendom van gemeente of Prorail?
- Glaswanden op het stationsplein: Prorail of Vastgoed (gemeentelijke dienst) of DAR?
- Rond sportvelden: toegangsweg, fietsenrekken, omgeving van kantines. Sportaccommodaties (gemeentelijke dienst) of DAR?

In de bespreking in de klankbordgroep is duidelijk naar voren gekomen dat dit soort grijze gebieden in alle gemeenten te benoemen zijn.

## **3.3 Katwijk**

### *3.3.1 Beleid*

Gemeente heeft met inbreng van participanten de integrale beleidsnota 'Visie op de Openbare Ruimte Katwijk (VORK)' opgesteld. In deze integrale visie op het beheer en onderhoud van de buitenruimte zijn de onderhoudsniveaus beschreven. De gemeente beschikt verder over een beheerplan groen en spelen. De veegwerkzaamheden (straatreiniging) zijn in een bestek beschreven.

### *3.3.2 Organisatie*

De beleids- en uitvoeringsregie ligt bij de gemeente zelf. De gemeente voert in eigen beheer de afvalinzameling uit (team bovenwijks beheer binnen de afdeling Openbare Werken) en stuurt het integraal onderhoud binnen de wijken aan vanuit vier wijkserviceteams (afdeling Wijkwerk). In totaal zijn er 5 wijken waarvan twee kleinere wijken samen zijn ondergebracht bij 1 wijkserviceteam.

De wijkservice zijn verantwoordelijk voor de (straat)reiniging, groene wegen voor het kerngebied van de wijk. Het kerngebied komt overeen met de centrumgebieden van de voormalige kernen.

Een wijkbeheerder stuurt een wijkserviceteam aan en is verantwoordelijk voor het toezicht op het uitbestede werk in de wijk en afstemming tussen de werkzaamheden van de wijkserviceteams en de aannemers. Uitbestede werkzaamheden zijn: Straatreiniging. In de buitengebieden (gebieden rondom de kerngebieden van wijken) is er voor de hele gemeente één aannemer gecontracteerd die op basis van een beeldkwaliteitsbestek de veegwerkzaamheden uitvoert.

Groenonderhoud:

- In 3 wijken is het werkvoorzieningschap aannemer voor het groenonderhoud in de buitengebieden op basis van een beeldkwaliteitsbestek.
- In 2 wijken is er 1 particulier groenbedrijf gecontracteerd voor het groenonderhoud in de buitengebieden.

Werkzaamheden van de afvalinzameling en de wijkserviceteams en de aannemers worden niet op elkaar afgestemd.

### *3.3.3. Uitvoering en afstemming*

De gemeente meet sinds 6 jaar de mate van zwerfafval op verschillende plekken, zowel 'hotspots' als stille gebieden, conform de CROW-methode. De meetresultaten laten een stijgend kwaliteitsniveau zien. De gemeente verklaart dit door de grote betrokkenheid van de wijkserviceteams bij hun werk en de 'onderlinge prestatiedrang' om beter te scoren dan de andere teams. Opvallend is de ruime taakopvatting in de uitvoering van het beheer ('niet praten maar poetsen'). De wijkserviceteams ruimen het zwerfafval dat zich over de grens van het publieke domein op het terrein van een andere gebiedsbeheerder bevindt doorgaans op. Een voorbeeld is het opruimen van zwerfafval in de bushokjes.

Gemeente Katwijk stemt soms, in geval van een hotspot zwerfafval, af met een andere gebiedsbeheerder. In een schoolgebied heeft dit geleid tot een gezamenlijke aanpak van een 'snoeproute' tussen gemeente en de betreffende school. Ook de afspraken die de gemeente met strandexploitanten heeft gemaakt kunnen als een best practice van effectieve afstemming worden gezien. Op beide best practices wordt hieronder verder ingegaan.

Structurele afspraken over het opruimen van zwerfafval met andere gebiedsbeheerders als vervoersbedrijven, provincie, woningbouwcorporaties zijn niet gemaakt. Desondanks ervaart de gemeente in het algemeen geen grote knelpunten in het beheer en de afstemming met andere beheerders. De pragmatische werkwijze van niet praten maar poetsen speelt daarbij mogelijk een rol. In het beheer langs de provinciale weg is wel sprake van een knelpuntsituatie (zie hieronder).

### **Best practice: slimme oplossing met strandexploitanten**

De strandexploitanten (circa 20) zijn verantwoordelijk voor het schoonhouden van hun perceel strand (circa 80% van het strand) conform de pachtovereenkomst, en voor het plaatsen van afvalbakken op dit perceel. Voor het beheer van de overige vrije strandvlakken (20%) is de gemeente verantwoordelijk. De gemeentelijke strandbeheerder houdt toezicht op het hele strand. De gemeentelijke strandcoördinator (binnendienst) is verantwoordelijk voor de communicatie met de exploitanten. De afspraak is dat het strand voor 09.00uur 'schoon' moet zijn. Deze afspraak is niet in een beeldkwaliteitsbestek vastgelegd en er zijn geen sancties aan verbonden. De strandexploitanten hebben met de gemeente een langdurige discussie gevoerd over afval in de afvalbakken dat niet afkomstig is van consumpties van de strandtent (circa 80% van het afval). Uiteindelijk hebben gemeente en strandexploitanten de volgende praktische afspraak gemaakt:.

- Het arbeidsloon van de externe partij die het afval ophaalt zijn voor rekening van de exploitant.

- In het zomerseizoen zijn de stortingskosten van afval uit de afvalbakken voor rekening van de gemeente.

### **Knelpuntsituatie langs provinciale weg**

Langs de groenstrook aan het talud van een provinciale weg (N206) ligt een 'snoeproute', een fietspad tussen een school (V.O.) en supermarkt. De provincie is gebiedsbeheerder van de groenstrook en het talud en heeft het onderhoud hiervan meerjarig uitbesteed aan een aannemer op basis van een frequentiebestek. De groenstrook en het talud worden minder goed schoon gehouden dan de beoogde kwaliteit van de gemeente voor het aangrenzende publieke domein. In praktijk is er nauwelijks communicatie tussen gemeente en provincie over het beheer. Wijkbeheerders van de gemeente geven wel door dat er veel zwerfafval ligt: alleen als er uren over zijn wordt de aannemer dan extra ingezet door de provincie. Vanuit haar ruime taakopvatting komt het regelmatig voor dat de gemeente daar uiteindelijk zelf het zwerfafval opruimt.

### **Best practice: gezamenlijke aanpak met school**

Een schoolgebied (schoolplein en directe omgeving) in Katwijk bleek een hotspot van zwerfafval. Via een gebiedstraject van Gemeente Schoon heeft de gemeente met de directie van de school een plan op maat (maatwerkplan) gemaakt. Resultaat is dat de schoolkinderen bewustwording van gedrag is bijgebracht, de conciërge naast het schoolplein meer toeziet op het opruimen van zwerfafval in de directe omgeving en de gemeente strenger handhaaft in de directe omgeving. Volgens de gemeente werpt het maatwerkplan zijn eerste vruchten af.

## 3.4 Den Haag

### 3.4.1. *Beleid*

Het strategisch beleid voor de openbare ruimte is vastgelegd in de Kadernota Openbare Ruimte. In deze Kadernota zijn drie kwaliteitsniveaus voor het beheer van de openbare ruimte vastgelegd. De kadernota is op tactisch niveau doorvertaald naar sectorale beheerplannen en stadsdeelplannen over de gebruiks- en onderhoudskwaliteit. Participanten van de openbare ruimte, zoals bewoners en wijkverenigingen, worden betrokken bij het opstellen van de stadsdeelplannen. De beleidsplannen worden vertaald naar een uitvoeringsplan waarin de activiteiten in de openbare ruimte integraal worden beschreven.

In 2007 is het project 'Den Haag schoon' van start gegaan gericht op het optimaliseren van het voorzieningenniveau en meer efficiency in de organisatie. Door onder meer het plaatsen van ondergrondse containers in plaats van vuilniszakken is het zwerfafval teruggedrongen. Binnen 'Den Haag schoon' is de pilot 'Haagse Hout' ( zie hieronder) gestart om efficiënter, samen met andere gebiedsbeheerders te onderhouden.

### 3.4.2 *Organisatie*

De afdeling Milieu en Vergunningen (M&V) van de dienst Stadsbeheer van de gemeente Den Haag is opdrachtgever van het Veeg- en Straatbedrijf (V&S) via een RAW-bestek op basis van beeldkwaliteit. Binnen de stadsdelen van Den Haag is de monitoring van de uitvoering van de reinigingswerkzaamheden georganiseerd. De stadsdelen rapporteren aan M&V wat input moet opleveren voor het bestek met V&S. De monitoring door de stadsdelen staat nog in de kinderschoenen. Het V&S heeft als uitvoeringspartij de regierol in het schoonhouden van de openbare ruimte. V&S verricht met name machinale werkzaamheden op het gebied van reiniging op verhardingen. V&S is opdrachtgever voor het Haagse werkbedrijf (HWB) dat met inzet van werklozen vooral handmatige werkzaamheden verricht.

### 3.4.3. *Uitvoering en afstemming*

Den Haag heeft drie depots waar vanuit de uitvoering van de machinale veegwerkzaamheden voor de verschillende acht stadsdelen wordt georganiseerd. De werkzaamheden van het HWB worden georganiseerd vanuit een tiental verschillende locaties door de stad verspreid. Momenteel wordt het HWB omgevormd naar BuurtserVICETEAMS. Deze teams zijn gericht op het opruimen van zwerfafval vooral in het kernwinkelgebied in het centrum en in Scheveningen. Met 23 teams wordt van start gegaan, de ambitie is om in 2014 door te groeien naar 60 teams in alle stadsdelen van de stad.

V&S is uitvoeringsregisseur van de reinigingswerkzaamheden en heeft met andere gemeentelijke diensten die zich bezig houden met het onderhoud in de openbare ruimte wisselend afstemming gezocht. V&S heeft met de gebiedsbeheerder de Haagse Milieu Services (HMS) afspraken gemaakt over afstemming van de afvalinzameling en de machinale straatreiniging. Planningen en roosters zijn op elkaar afgestemd: de veegmachines van V&S rijden zo dicht mogelijk achter de vuilniswagens van HMS aan. V&S heeft geen afstemmingsafspraken over reiniging van de openbare ruimte gemaakt met het gemeentelijke Groenbedrijf. Het Groenbedrijf kent een gedwongen winkelnering van 50%, dat nu door de huidige bezuinigingen in praktijk is toegenomen tot 100%. V&S geeft aan dat afstemming met het Groenbedrijf lastig is omdat onderhoud van het groen moeilijk is in te plannen. Als voorbeeld wordt het maaien van bermen genoemd dat wordt uitgevoerd bij een bepaalde grashoogte wat afhankelijk is van weersomstandigheden.

In het kader van het project 'Gemeente Schoon' heeft V&S afstemming gezocht met andere gebiedsbeheerders. Zie de best practice hieronder over de Pilot Haagse Hout. Verder heeft V&S in het geval van twee hotspots zwerfafval met een grote afstraling op de openbare ruimte gezocht naar een oplossing met andere gebiedsbeheerders. In de casus met HTM tot nu toe zonder succes, in het geval van de vuilnisoverlast op het strand is een oplossing gevonden.

### Best practice: van gevel tot gevel

In het kader van de Pilot Haagse Hout is *van gevel tot gevel* schoongemaakt. Dat betekent dat zwerfafval, hondenpoep, kauwgom, onkruidbestrijding, etc., in samenhang is aangepakt voor wat betreft het onderhoud en de handhaving. Als regisseur van het schoonhouden van de openbare ruimte heeft V&S de afstemming met andere gebiedsbeheerders in de openbare ruimte gezocht en overleg georganiseerd met o.a. HMS, HWB, het werkvoorzieningschap, Omnigroen, de Haagse Tram-maatschappij (HTM) en woningcorporaties. Vanwege de bezuinigingen is aan deze pilot geen verder gevolg gegeven.

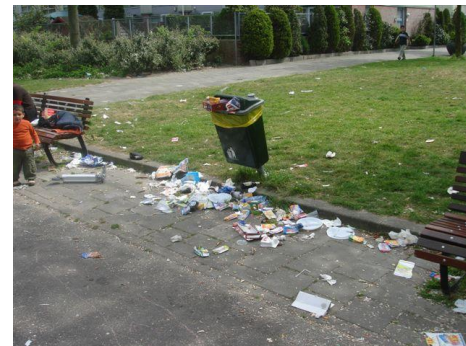
### Knelpuntsituatie: vervuiling langs tramlijnen

De Haagse tram-maatschappij (HTM) is gebiedsbeheerder van de tramlijnen. HTM is 10 jaar geleden geprivatiseerd en in het contract staat beschreven dat HTM de tramlijnen 'schoon houdt'. HTM onderhoudt de tramlijnen, op basis van een frequentiebestek, op een lager kwaliteitsniveau dan de gemeente nastreeft. Volgens de gemeente heeft de verloedering van de tramlijnen een negatieve afstraling op de openbare ruimte. De gemeente kan in verband met de strenge veiligheidseisen de tramlijnen zelf niet onderhouden. HTM stelt zich op het standpunt dat de gemeente het extra onderhoud moet betalen. Zelfs overleg op wethoudersniveau heeft tot nu toe geen resultaat opgeleverd.



### Best practice: gezamenlijke oplossing met Hoogheemraadschap

Het Hoogheemraadschap is gebiedsbeheerder van het strand en betaalt de gemeente voor het onderhoud. Knelpunt bleek de grote overlast van meeuwen die afvalzakken kapot scheurden. Inmiddels hebben het V&S en de HMS met elkaar gesproken en naar een oplossing gezocht en zijn ondergrondse containers geplaatst. Er is nu veel minder vervuiling.



### 3.5 Opvallende punten en rode draden

De casestudies maken een aantal dingen duidelijk:

- Afstemming in het beheer van de buitenruimte is geen automatisme. De prikkel om tot (een betere) afstemming met andere partijen te komen ontstaat als er sprake is van een duidelijke 'hotspot' zwerfafval waar andere gebiedsbeheerders / uitvoerders betrokken partij zijn. Zeker als een 'hotspot' een grote afstraling heeft op de openbare ruimte, bijvoorbeeld doordat het om belangrijke lijnelementen gaat (tramlijnen, strand) nemen gemeenten initiatief om tot goede afstemming met andere partijen te komen.
- Een echte sense of urgency om tot meer structurele afstemming te komen met andere gebiedsbeheerders ontbreekt op dit moment. Knelpunten in afstemming zijn aanwezig, maar worden niet direct als prangend ervaren om tot structurele afstemming te komen.
- Afstemming in geval van een knelpunt zwerfafval wordt in deze casestudies vooral horizontaal, met andere gebiedsbeheerders gezocht. Bij het maken van beleid en beheerplannen worden participanten van de openbare ruimte steeds meer betrokken.
- Gemeenten hebben geen scherp inzicht in de precieze beheersituatie. Een adequaat overzicht (op kaart) van wie waarvoor verantwoordelijk is en hoever de beheerverantwoordelijk van verschillende partijen precies reikt ontbreekt.
- In de praktijk worden bij afstemmingsknelpunten verschillende oplossingen gekozen. Katwijk kiest bijvoorbeeld voor de lijn van goede afspraken maken of gewoon zelf opruimen. In Nijmegen wordt voor een organisatorische oplossing gekozen (centrale uitvoeringsregisseur in Lindenholt) of naar een win-win situatie gezocht (overleg met woningbouwcorporatie). Er zijn ook knelpuntsituaties aanwezig waar nog geen adequate oplossingen voor gevonden zijn (tramlijnen Den Haag, grijze gebieden in Nijmegen).
- Voor andere gebiedsbeheerders dan de gemeente is het beheer van de openbare ruimte doorgaans geen corebusiness. In de budgetten en werkwijze (frequentie- versus beeldkwaliteitgestuurd) zie je dat terug.

# 4. Analyse en oplossingsrichtingen

## 4.1 Inleiding

Op basis van de casestudies en de bijeenkomst met de klankbordgroep wordt in dit hoofdstuk het afstemmingsvraagstuk in het beheer van de buitenruimte nader geanalyseerd. Dit doen we aan de hand van het analysemodel dat hierna, in paragraaf 4.2 is weergegeven. In paragraaf 4.3 bespreken we de belangrijkste punten uit deze analyse. In paragraaf 4.4 worden de oplossingsrichtingen besproken waarlangs gemeenten hun regierol kunnen versterken en tot een betere afstemming in het beheer van de buitenruimte kunnen komen.

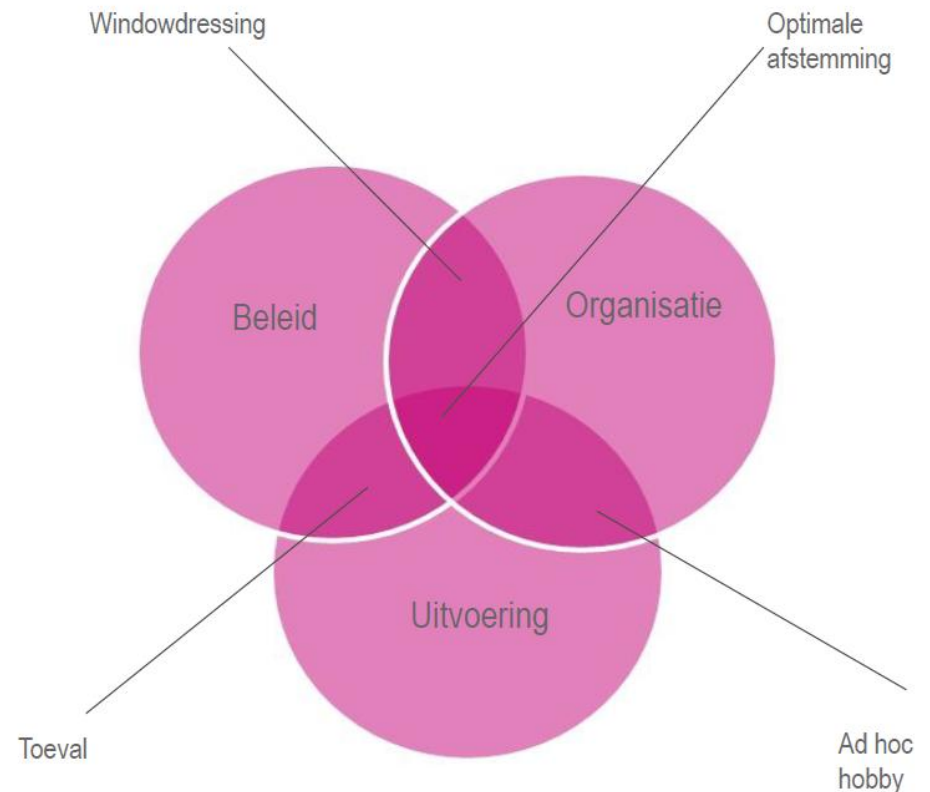
## 4.2 Analysemodel

Naar onze opvatting is er sprake van een optimale afstemming tussen professionele partijen in het beheer van de buitenruimte als op het niveau van beleid, uitvoering en organisatie door partijen gezamenlijk goede afspraken zijn gemaakt. Het analysemodel hiernaast geeft de situatie weer van een optimale afstemming: daar waar beleid, uitvoering en organisatie van de gemeente en andere belangrijke gebiedsbeheerders elkaar overlappen.

Op beleidsniveau gaat het om het bepalen van het ambitieniveau en het formuleren van doelen m.b.t. het te realiseren kwaliteitsniveau (veelal vastgelegd in schoonheidsniveaus) in het beheer van de openbare ruimte. Idealiter legt de gemeente hierbij de relatie met ander beleid in de fysieke omgeving (duurzaamheid, ruimtelijke ontwikkeling, woonkwaliteit) en worden ambitieniveaus en doelen besproken met en afgestemd op andere beheerders en partijen.

Op organisatieniveau worden de randvoorwaarden gecreëerd om tot goede uitvoering en afstemming te komen. Belangrijke keuzes die hier worden gemaakt gaan over de wijze van sturing en uitvoering: wie heeft de uitvoeringsregie, wat wordt zelf gedaan en wat wordt uitbesteed, hoe vindt financiering plaats, welke contractvorm wordt gekozen, etc. Ook wordt de wijze van uitvoering op dit niveau bepaald: wordt gekozen voor frequentie- of beeldkwaliteitsturing en wat wordt op wijk- en wat op stadsniveau gedaan?

Zoals we hiervoor hebben gezien komen er op dit niveau ook verschillen tussen gebiedsbeheerders voor. In de optimale situatie hebben de betrokken partijen hun programma en organisatie volledig op elkaar afgestemd.



Figuur 4.

Het operationele niveau omvat de concrete uitvoering van beheertaken in de praktijk. Idealiter vindt er in dit stadium tussen gebiedsbeheerders en professionele uitvoerders afstemming plaats over:

- Roosters en planningsen.
- Werkwijzen en technieken.
- Budgetbewaking.
- Overleg en communicatie.

In de ideale situatie heeft elke beheerder zijn eigen beleid, organisatie en uitvoering op orde én optimaal afgestemd op dat van belangrijke medebeheerders. Van windowdressing is sprake wanneer beleid afgestemd is, maar geen doorwerking krijgt in de uitvoering. Het blijft bij mooie maar loze woorden. Op het moment dat beleid (op onderdelen) wel tot uitvoering komt, maar er tussen beheerders geen planning en organisatieafspraken zijn gemaakt spreken we van 'toeval'. Van ad hoc-afstemming is sprake als er op uitvoerend niveau afstemming plaatsvindt tussen beheerders maar dat acties niet gestoeld zijn op gezamenlijk afgestemde beleidsmatige keuzes. Risico van de ad hoc-aanpak is dat er uiteindelijk te weinig resultaten worden geboekt omdat activiteiten teveel versnipperd raken of dat de focus op de verkeerde dingen is gelegd.

### 4.3 Hoofdpunten uit de analyse

In figuur 5 zijn de hoofdpunten uit onze analyse van het afstemmingsvraagstuk in het beheer van de openbare ruimte weergegeven, onderverdeeld naar de drie niveaus van optimale afstemming: beleid, organisatie en uitvoering. Naast knelpunten hebben we daarbij kansen benoemd. De kolom 'kansen' accentueert het stadium waarin het afstemmingsvraagstuk zich bevindt: het heeft nog niet volop de aandacht, terwijl er wel aanwijzingen zijn dat met een betere afstemming een (kosten)effectievere aanpak van zwerfvuil mogelijk is. In de klankbordgroep-bijeenkomst is dit nadrukkelijk bevestigd.

Uit de casestudies en het hierop gebaseerde overzicht volgt dat:

- Beheerders wisselend aandacht besteden aan de drie afzonderlijke niveaus en er in de praktijk geen sprake is van een optimale afstemming tussen beheerders.
- Er weinig aandacht is voor het voorkomen van knelpunten. Op beleids- en organisatieniveau vindt er tussen beheerders geen systematische / structurele afstemming plaats.
- Er op operationeel niveau op basis van knelpunten naar oplossingen wordt gezocht, maar dat die niet in alle gevallen succesvol zijn.

Overheersend beeld is dat, buiten koplopers en pilotprojecten om, afstemming met andere beheerders vooral op ad hoc basis plaatsvindt. Praktijk is veelal dat gemeenten incidenteel afstemmen in het geval van een hotspot zwerfafval die beeldbepalend is voor de openbare ruimte en waar een andere beheerder verantwoordelijk is. De gemeente neemt dan doorgaans initiatief om contact te leggen en er worden afspraken gemaakt om op het niveau van voorzieningen, werkwijzen, planningsen en taak- en kostenverdelingen tot oplossingen te komen. Naar onze opvatting valt er winst te behalen als gebiedsbeheerders en professionele uitvoeringspartijen meer structureel en zowel op strategisch als operationeel niveau beheertaken op elkaar afstemmen.

	Knelpunten	Kansen
Beleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Onvoldoende beleidsafstemming: geen gezamenlijke doelstellingen en ambitieniveaus.</li> <li>• Opruimen van zwerfvuil is doorgaans geen kerntaak voor niet-gemeentelijke beheerders. Vaak slechts beperkte budgetten voor.</li> <li>• Afstemming is vrijblijvend (geen wettelijke verplichting).</li> <li>• Budget (in verband met bezuinigingen). Beeldkwaliteit staat daardoor onder druk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeente kan regierol in afstemming met andere partijen steviger en meer gestructureerd oppakken.</li> <li>• Inzicht vergroten in wat andere beheerders doen, wie waarvoor verantwoordelijk is en hoe beleid en aanpak van andere gebiedsbeheerders in elkaar zit.</li> <li>• Vergroten urgentiebesef: concretiseren - met praktijkvoorbeelden - van de te behalen voordelen bij betere afstemming op gemeente/ gebiedsniveau.</li> <li>• Gezamenlijk, met andere gebiedsbeheerders, opstellen van een gebiedsplan beheer buitenruimte (inclusief financieringsmodel)</li> <li>• Meer aandacht voor duurzaam ontwerpen.</li> </ul>
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beeldgericht werken versus frequentiesturing. Gemeenten hebben doorgaans kwaliteit vastgelegd in een beeldbestek. Andere beheerders en uitvoeringspartijen wreken nog veel met frequentiebestekken.</li> <li>• 'Grijze gebieden': onduidelijk wie eigenaar/beheerder/ uitvoerder is.</li> <li>• Inzet van mensen materiaal en financiën is onvoldoende op elkaar afgestemd (strand Katwijk en Den Haag wel een goed voorbeeld!).</li> <li>• Beheerders zijn slecht op de hoogte van elkaars netwerken, organisatie en bemensing ('wat doen ze en hoe heten ze').</li> <li>• Door bezuinigingen staan budgetten onder druk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opstellen van een gezamenlijk beheer- uitvoeringsprogramma.</li> <li>• Beter organiseren van de uitvoeringsregie (een centrale uitvoeringsregisseur) en coördinatie (afgestemde contracten).</li> <li>• Participanten kunnen beter worden ingezet (minder vrijblijvende afspraken)</li> <li>• Meer afstemming op bovenregionaal/landelijk niveau: afspraken met bovenregionale beheerders of grote vervuilers .</li> <li>• Beter interne afstemming binnen gemeente over wie voor werk deel/object in de buitenruimte verantwoordelijk is.</li> </ul>
Uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adhoc-aanpak van knelpunten, veelal operationele oplossingen.</li> <li>• Plannings, roosters en werkprocessen partijen onvoldoende op elkaar afgestemd.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Structureel uitvoeringsoverleg tussen belangrijke partijen (+ gezamenlijke monitoring)</li> <li>• Benutten van het gehele beschikbare potentieel aan oplossingen (kan slimmer).</li> </ul>

Figuur 5. Samenvattend overzicht knelpunten en kansen



#### 4.4 Oplossingsrichtingen

*Twee hoofdrichtingen: systematischer en slimmer*

Uit de analyse in 4.3 vloeit voort dat er op structurele basis en systematischer afgestemd moet worden. In deze afstemming dient de gemeente als overkoepelende en actieve regisseur van de buitenruimte (zie hierna) het voortouw te nemen. En deze afstemming dient vooral ook op beleids- en organisatieniveau te worden ingestoken, waarbij er meer en beter met belangrijke andere gebiedsbeheerders worden samengewerkt.

Door strategischer en systematischer te werken aan samenwerking met andere gebiedsbeheerders wordt 'de scope' verruimd en een setting gecreëerd waarbinnen makkelijker en sneller oplossingen voor knelpunten kunnen worden gevonden.

In deze scopeverruiming schuilt een tweede hoofdrichting om via een betere afstemming tot een (kosten)effectievere aanpak van zwerfvuil te komen. Door deze scopeverruiming komen slimmere en meer vergaande oplossingen in beeld. In de huidige benadering van knelpunten (zie hoofdstuk 3) ligt de nadruk op het zoeken naar oplossingen binnen de bestaande kaders van verantwoordelijkheden, rollen en middelen. Meer vergaande opties als het schuiven in verantwoordelijkheden, het overdragen of overnemen van taken/activiteiten of oplossingen zoeken in aanpalende dossiers worden slechts beperkt in beschouwing genomen. (NB. In de aanpak van Nijmegen (pilot Hatert en de gekozen oplossing in de problematiek met de woningbouwcorporatie) zijn wel elementen van dit soort slimme oplossingen zichtbaar).

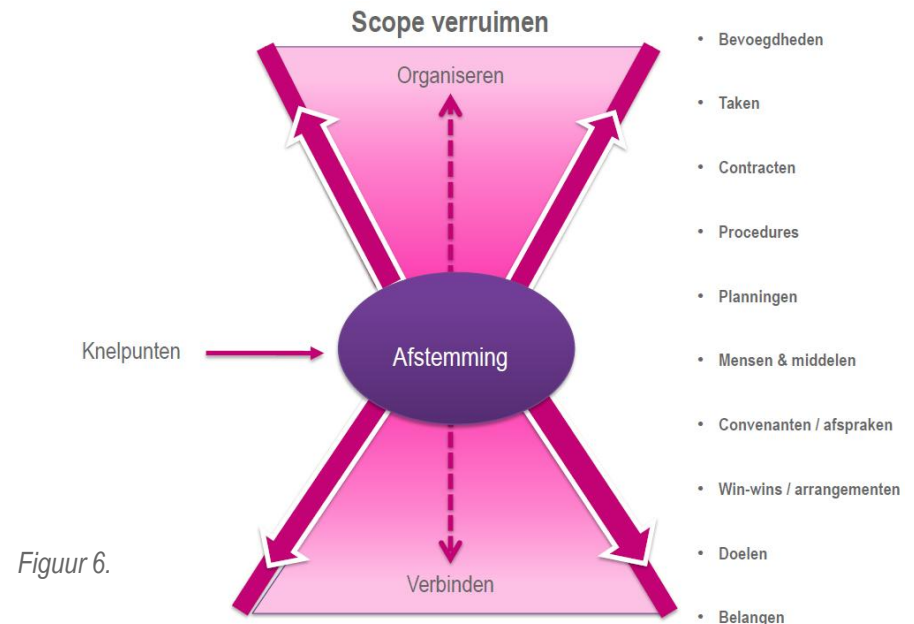
In de figuur hiernaast is de scopeverruiming en het zoeken naar slimme, meer vergaande oplossingen, uitgebeeld.

Scopeverruiming kan aan twee kanten worden gezocht: aan de organisatiekant, door strakker of anders te organiseren ('de harde kant') en door beter of slimmer te verbinden ('de zachte kant').

Voorbeelden waar aan gedacht kan worden zijn:

- Waterschap draagt de uitvoering van het beheer van binnenstedelijke watergangen over aan de gemeente.
- Verenigingen van Eigenaren beheren openbare ruimten in winkelgebieden op basis van een gecombineerd gemeentelijk en particulier budget.
- Met buurt- en wijkverenigingen worden adoptieconvenanten gesloten over investeringen door de gemeente en onderhoud door de buurt (gebeurt al op diverse plaatsen).
- De verkeers- en parkeersituatie rond een recreatieterrein wordt versneld aangepakt in ruil voor een actiever opruimbeleid van het recreatieschap op en in de directe omgeving van het terrein.

Ook kan gedacht worden aan meer praktische oplossingen voor vragen als 'wie gaat de rekening betalen'. In paragraaf 4.5 gaan we hier verder op in.



Figuur 6.

## 4.5 Regierol gemeente

Gemeenten zijn vanuit hun zorgplicht en als beheerder van het grootste deel van de openbare ruimte de aangewezen partij om het voortouw te nemen in de afstemming van het beheer en de aanpak van zwerfafval. Door alle gebiedsbeheerders en uitvoeringspartijen wordt deze overkoepelende regierol onderkend.

Voor de gemeenten zelf wordt het de komende jaren alleen maar belangrijker om deze regierol actief op te pakken. Door bezuinigingen en focus op kerntaken (zie hoofdstuk 2) wordt samenwerking met andere beheerders en participanten in de buitenruimte een voorwaarde om het kwaliteitsniveau op peil te houden of het beheer kosteneffectief te kunnen blijven uitvoeren. Gemeenten zullen meer moeten investeren in deze samenwerking en de samenwerkingsrelatie met belangrijke medebeheerders moeten professionaliseren (zie paragraaf 4.5.4).

### *Uitwerking oplossingsrichtingen*

Binnen de twee hoofdrichtingen zijn 9 verbeterpunten geïdentificeerd die erop gericht zijn om gemeenten in hun regierol in het beheer van de buitenruimte te versterken. Deze verbeterpunten zijn als volgt geclusterd:

1. Verbeteren van de afstemming tussen gebiedsbeheerders (gebieds-afstemming):
  - 1.1 Maak de beheeropgave inzichtelijk.
  - 1.2 Afstemmen beleid en ambitieniveaus.
  - 1.3 Overnemen of -dragen van beheertaken.
  - 1.4 Investeer in samenwerking en zoek actief naar win-wins.
  - 1.5 Gezamenlijke uitvoering door beheerders.
2. Verbeteren van de afstemming tussen beheerder en professionele uitvoerders (uitvoeringsafstemming):

2.1 Versterken uitvoeringsregie/-coördinatie bij gemeente.

2.2 Meer aandacht voor afstemming in werkplannen en contracten.

3. Versterken van de afstemming met participanten (sociaal-maatschappelijke afstemming):

3.1 Versterken en formaliseren participatie.

4. Verbeteren van de gemeente-interne afstemming:

4.1 Verbeteren interne organisatie en contractmanagement.

### *4.5.1 Verbeteren afstemming tussen gebiedsbeheerders (horizontaal)*

1. Maak de beheeropgave inzichtelijk

Om tot een effectieve aanpak en afstemming te komen is het eerst van belang dat gemeenten overzicht en inzicht hebben in de verschillende beheerpartijen- en gebieden, uitvoerders en aanwezigheid van (complexe) hotspots zwerfafval. Dit inzicht is er nu vaak beperkt (voor delen van de gemeente en niet voor alle gebieds-beheerders). Het is raadzaam om op lokaal niveau een complete omgevings- en actorenanalyse te maken en de beheersituatie met gebiedskaarten goed in beeld te brengen, zowel op macroniveau (gemeentebreed) als microniveau (voor de complexe hotspots). Ook 'grijze' gebieden kunnen hierbij worden geïnventariseerd.

Gebiedskaarten zullen voor veel gemeenten en andere gebiedsbeheerders een 'eye-opener' zijn omdat in een oogopslag duidelijk wordt hoe groot en divers de oppervlakte is die onder andere gebiedsbeheerders dan de gemeente valt.

*Acties/ tips:*

- *Stel een gebiedskaart op en voeg op basis van een actorenanalyse de belangrijkste spelers, met hun rol en verantwoordelijkheden toe.*
- *Bespreek de (concept)gebiedskaart met de andere gebiedsbeheerders en professionele uitvoeringspartijen die binnen de gemeente in het beheer actief zijn.*

## 2. Afstemmen beleid en ambitieniveaus

De gemeente moet met de belangrijkste gebiedsbeheerders om de tafel om ambitieniveaus in het beheer van de buitenruimte af te stemmen. Alle natuurlijke momenten die daarvoor zijn (ontwikkeling nieuw beleidsprogramma, opzet begroting, wijkplannen, convenanten) kunnen daarvoor worden benut. Door een gezamenlijk kwaliteitsbeeld te bepalen kunnen beheerprogramma's en de feitelijke uitvoering beter op elkaar worden afgestemd. In de afstemming op beleidsniveau kunnen verder ook afspraken worden gemaakt over de inzet van instrumenten als (buurt)toezicht, financiën, communicatie met bewoners en belangengroepen etc. Daarnaast biedt dit een podium om ook (neven)doelen op het gebied van veiligheid en sociale werkgelegenheid met elkaar te bespreken.

### Acties/tips:

- Betrek belangrijke medegebiedsbeheerders standaard bij de opstelling van nieuw gemeentelijk beleid en formulering van beeldkwaliteitsniveaus.
- Maak een analyse van elkaars beleid op het niveau van ambities, doelen, reikwijdte (sociaal, fysiek, veiligheid) en instrumenteninzet (gezamenlijke beleidsanalyse). Belangrijk is om scherp te krijgen waar het accent in het beleid ligt: op het schoonhouden van de straat of bijvoorbeeld het betrekken van winkeliers en andere participanten. Dat is heel bepalend voor het maatregelenpakket (wel of geen participatietrajecten in dit voorbeeld).

## 3. Overnemen of -dragen van beheertaken

Met de belangrijkste gebiedsbeheerders kan beter afgestemd worden wie wat doet. Dat geldt niet alleen voor de grijze gebieden, maar ook in zijn algemeenheid. Het kan voor de gemeente handiger zijn om in een versnipperd gebied qua beheer-verantwoordelijkheden toch het hele beheer uit te (laten) voeren of juist af te spreken dat een andere beheerder dit doet.

Waar het om gaat is dat dit op wijkniveau / per gebied gezamenlijk wordt bekeken en afgesproken. Nu wordt dit nog teveel door de betrokken beheerders zelf bepaald, waardoor later, in de uitvoering, afstemmingsknelpunten ontstaan of achteraf geconstateerd wordt dat het een stuk slimmer kan.

Deze afstemming kan prima in een gebiedsprogramma / of wijkbeheerprogramma worden vastgelegd. Omdat bij andere beheerders het beheer van de buitenruimte niet altijd tot de corebusiness behoort kunnen gemeenten (of uitvoeringsregisseurs) aanbieden om het beheer van deze beheerders, tegen betaling of wederdienst, over te nemen. Gemeenten zouden hier een actievere rol in kunnen spelen.

### Acties/tips:

- *Ga elk jaar met gebiedsbeheerders om de tafel en bespreek de concept-werkprogramma's in het onderhoud en beheer voor het komende jaar. Spreek af wie wat doet en stel een gezamenlijk budget op.*
- *Bespreek met elke beheerder afzonderlijk de specifieke situaties aan de randen van beheergebieden om onduidelijkheden in verantwoordelijkheden en het opruimen van zwerfvuil te voorkomen.*
- *Breng samen met de andere gebiedsbeheerder de ideale beheersituatie in beeld en laat zien welke voordelen uitvoering door één beheerder/partij heeft. Denk bij de ideale situatie ook aan mogelijkheden waarin beheertaken en gebieden vergaand worden herverdeeld ('ruilverkaveling in het beheer').*

#### 4. Investeer in samenwerking en zoek actief naar win-wins

In de afstemmingspraktijk van dit moment ligt de nadruk sterk op oplossingen in het beheer zelf. Door naar de totale ontwikkel- en beheeropgave in het betreffende gebied of de bredere doelen en belangen van de betrokken beheerder te kijken komen ook andere oplossingen in beeld. Door hier actief en systematisch naar op zoek te gaan kunnen ook hardnekkige hobbels, zoals budgettaire beperkingen, worden overwonnen.

Procesmatig is van belang dat gestreefd wordt naar een optimale afstemming die voor beide partijen voordeel (win-win) oplevert. Essentieel bij het zoeken naar een win-win-situatie is dat er breder wordt gekeken dan alleen zwerfvalproblematiek. Voor een woningbouwcorporatie kan dat de aanleg van een speelveld zijn, voor een vervoermaatschappij de aanpak van hangjongeren op een station. Door de belangen van partijen breder te trekken kan op verschillende borden worden geschaakt en kan een patstelling bij afstemming worden voorkomen/doorbroken. Voorwaarde voor gezamenlijke win-wins is een goede samenwerkingsrelatie. Hierin moet ook los van specifieke overleggen in geïnvesteerd worden.

##### Acties/tips:

- Breng de belangen en wensen van belangrijke beheerders in de gemeente in beeld en bedenk op basis hiervan integrale oplossingen en mogelijke win-wins
- Organiseer bij hardnekkige knelpunten een brainstormsessie o.l.v. een onafhankelijke facilitator
- Organiseer inspirerende netwerkdagen en werkbezoeken tussen gebiedsbeheerders en professionele uitvoeringspartijen in de gemeente.
- Maak een netwerkkaart (schriftelijk, digitaal) met daarin de namen, telefoonnummers en e-mailadressen van sleutelfiguren van mede-gebiedsbeheerders en uitvoeringspartijen.

- Breng met gebiedsbeheerders huidige en gewenste niveau van samenwerking in beeld (zie hoofdstuk 5, samenwerkingsladder)
- Besteed in plannen van aanpak voor hotspotgebieden gericht aandacht aan slimmere en meer vergaande oplossingen. Kijk naar bepaalde voorzieningen (verlichting, bankjes,, nieuwe stoep, speeltoestel) die als uitruil kunnen worden ingezet. Stap niet in de valkuil dat meteen wordt gesproken over geld en wie dat gaat betalen. Bepaal eerst wat je samen wilt bereiken.
- Voor slimme oplossingen bij hotspots zie [www.gemeenteschoon.nl](http://www.gemeenteschoon.nl), daar staan voor verschillende hotspotgebieden praktijkvoorbeelden en tips.

#### 5. Gezamenlijke uitvoering door beheerders

Gebiedsbeheerders kunnen een gezamenlijk beheerprogramma opstellen of gezamenlijk een aanbesteding organiseren (op basis van een integraal bestek) op basis waarvan een uitvoerder wordt geselecteerd. Dit gebeurt op dit moment nog niet of nauwelijks, maar lijkt bij verdergaande samenwerking tussen belangrijke gebiedsbeheerders een logische stap. Ook kan ervoor worden gekozen om de uitvoering bij de uitvoerende dienst van een van de beheerorganisaties onder te brengen.

##### Acties/tips:

- *Start niet meteen met te zware uitvoeringsvormen, begin bijvoorbeeld met programma-afstemming gevolgd door een pilot 'gezamenlijke aanbesteding'*
- *Loop met met elkaar in de uitvoering, voer gezamenlijk schouws uit.*

#### 4.5.2 Verbeteren afstemming met professionele uitvoerders (verticale afstemming)

##### 6. Versterken uitvoeringsregie / -coördinatie bij gemeente

Binnen gemeenten zijn doorgaans meerdere publieke en private partijen actief in het beheer van de openbare ruimte. Hoe dit ook precies is georganiseerd, voor gemeenten ligt hier een belangrijk afstemmingsvraagstuk waar regiecapaciteit voor vereist is. De gemeente kan de benodigde afstemmingscapaciteit via twee lijnen verminderen:

- Via het versterken van de uitvoeringsregie, door deze bij één uitvoeringspartij te leggen (à la Hatert Nijmegen of Vathorst Amersfoort). Dat kan bijvoorbeeld een eigen gemeentelijke dienst zijn, het overheidsgedomineerde afval- en reinigings-bedrijf of een particuliere aannemer. De uitvoeringsregisseur treedt op als centrale opdrachtnemer (hoofdaannemer) van de gemeente en is verantwoordelijk voor de coördinatie en afstemming met alle onderaannemers. Door strakkere en flexibele sturing wordt de uitvoering niet alleen efficiënter maar ook effectiever.
- Via het stroomlijnen van de coördinatie. Hierbij gaat het om het verder professionaliseren van de opdrachtgeverrol, het verbeteren van bestekken en contracten (zie hierna) en betere uitvoeringsafstemming, onder meer door gezamenlijke uitvoeringsoverleggen.

##### Acties/tips:

- Zet alle contracten op een rij en breng alle opdrachtgever-opdrachtnemer inclusief onderaannemerrelaties in beeld (contractanalyse).
- Zorg voor één centrale contractbeheerder en bepaal wie het beste de uitvoeringsregie of -coördinatie op zich kan nemen.

##### 7. Meer aandacht voor afstemming in werkplannen en contracten

In bestaande contracten en werkplannen wordt doorgaans weinig aandacht besteed aan afstemming met andere uitvoerders. Hier valt zowel in de voorbereidende besteksfase als in de contractinregelfase nog de nodige winst te halen. Inmiddels zijn diverse goede voorbeelden van nieuwe contractvormen voorhanden (beeldkwaliteitbestekken, van stoep-tot-gevel-contracten, integrale bestekken en geïntegreerde contracten). Een verdere doorontwikkeling is nodig, aansluitend op de ontwikkelingen naar uitvoeringsvormen met een centrale uitvoeringsregisseur (zie punt 5.).

##### Acties/tips:

- *Stel een gezamenlijk uitvoeringsoverleg met/tussen professionele uitvoeringspartijen in, laat hen adviseren over verbeterpunten.*

#### 4.5.3 Versterken afstemming met participanten (maatschappelijke afstemming)

##### 8. Versterken en formaliseren participatie

Samenwerking met gebruikersgroepen en andere belanghebbenden bij een schone buitenruimte wordt in de toekomst belangrijker om beheer effectiever te maken en betaalbaar te houden. Diverse partijen (burgers, scholen, maatschappelijke groeperingen, ondernemersverenigingen) zijn bereid om een bijdrage te leveren aan het schoonmaken of schoonhouden van de buitenruimte. Gemeenten experimenteren met nieuwe vormen als adoptie-convenanten en maatschappelijke contracten waarmee de inzet van participanten gestructureerd en minder vrijblijvend wordt. Deze ontwikkeling zal zich doorzetten en opent voor gemeenten kansen om maatschappelijke betrokkenheid om te zetten in concrete acties.

##### Acties/tips:

- *Betrek belangrijke participanten bij opstelling van beheerplannen.*
- *Zet 'voorbeeldparticipanten' in als ambassadeurs.*
- *Maak maatwerkafspraken over opruimen met grootvervuilers, ruim nooit zomaar (gratis) op, werk volgens principe prestatie vraagt wederprestatie. Dit principe kan heel goed vertaald worden in praktische financiële oplossingen (bijv. vervuilers betalen mee aan deel van de verwerkingskosten van afval uit straatprullenbakken of plaatsing van nieuwe afvalcontainers).*
- *Beloon gestructureerde inzet van participanten als scholen, buurtverenigingen en ondernemersverenigingen (bijvoorbeeld door gratis publiciteit, extra voorzieningen).*

#### 4.5.4 Verbeteren interne afstemming

##### 9. Verbeteren interne organisatie en contractmanagement

De praktijkcases maken duidelijk dat gemeente-interne afstemming een doorlopend aandachtspunt blijft. Dit speelt tussen buitendiensten en andere uitvoerende afdelingen (vastgoed, accommodaties) en ook tussen beleids- en uitvoeringsunits. Bij invoering van integraal beheer, organisatieontwikkeling of herinrichting van processen dienen mogelijkheden om interne afstemming te verbeteren te worden benut. Andere aanleidingen kunnen worden gevonden bij de projectmatige aanpak van hotspots of bij opstelling van beheerprogramma's.

##### Acties/tips:

- *Zorg er bij herpositionering voor dat een afdeling eindverantwoordelijk is voor de regie over het totale beheer van de buitenruimte (Nb. Beleid en uitvoering kunnen hierbij gesplitst zijn!).*
- *Zorg voor een intern opdrachtgeveroverleg onder voorzitterschap van de centrale contractbeheerder.*

# 5. Ondersteuningsactiviteiten Gemeente Schoon

## 5.1 Inleiding

Een van de onderzoeksvragen is welke activiteiten Gemeente Schoon kan ondernemen om de oplossingsrichtingen zowel op landelijk als lokaal niveau uit te rollen en te implementeren. In dit hoofdstuk wordt een aanzet gegeven voor een ondersteuningsprogramma. In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op doel en doelgroep van zo'n programma. In paragraaf 5.3 staan we stil bij mogelijke actielijnen en ondersteunende activiteiten vanuit Gemeente Schoon.

## 5.2 Doel en doelgroep

Het centrale doel van ondersteuningsactiviteiten van Gemeente Schoon is om gemeenten in hun regierol in het beheer van de buitenruimte te versterken, enerzijds door de bewustwording omtrent de noodzaak en voordelen van afstemming te vergroten, anderzijds door gemeenten op weg te helpen en te faciliteren bij de aanpak en invulling van verbeterde afstemming.

### 5.2.1 Bewustwording

Uit de casestudies, bevestigd in de klankbordgroep, volgt dat gemeenten en andere beheerpartijen op dit moment in het algemeen geen 'sense of urgency' ervaren om structurele afstemming te zoeken. Anderzijds wordt geconstateerd dat actuele ontwikkelingen als de bezuinigingsopgave en de omvorming tot regiegemeente nopen tot een grotere noodzaak om het beheer van de buitenruimte optimaal af te stemmen. Het primaire doel van de ondersteuningsactiviteiten is partijen bewust te maken van voordelen, nut en urgentie van afstemming. Het doel is om gemeenten en andere beheerpartijen te bewegen om in actie te komen en om structureel, strategisch en slimmer zwerfafvalproblematiek af te stemmen.

### 5.2.2 Op weg helpen

Ondersteuning vanuit het landelijk programma Gemeente Schoon is gewenst om gemeenten en andere beheerpartijen toe te rusten met de juiste kennis en vaardigheden om daadwerkelijk tot een betere afstemming te komen. In aansluiting op het vorige hoofdstuk waarin de natuurlijke regierol van de gemeente is beschreven, dient de NVRD en Gemeente Schoon zich met haar ondersteuningsactiviteiten primair te richten op de gemeente in de rol van overkoepelende regisseur. Daarnaast is het ondersteuningsprogramma interessant voor andere professionele partijen in het beheer van de buitenruimte. Andere gebiedsbeheerders en professionele uitvoeringspartijen zijn dus ook een doelgroep voor het ondersteuningsprogramma.

## 5.3 Actielijnen en activiteiten

Wij onderscheiden vijf hoofdgroepen van activiteiten (actielijnen) die Gemeente Schoon, in aansluiting op de al ontplooiden activiteiten door Gemeente Schoon, kan ondernemen om bij te dragen aan een betere afstemming in het beheer van de buitenruimte toegespitst op de aanpak van zwerfafval. Wij beschouwen onderstaande vijf actielijnen als de bouwstenen voor een mogelijk nieuw ondersteuningsprogramma Afstemming Beheer.

- Agenderen en mobiliseren.
- Procesbegeleiding (integreren in Gebiedstrajecten en Thematrajecten).
- Overleg en afstemming met landelijke/bovenregionale spelers.
- Praktische Instrumenten.
- Kennisdeling- en uitwisseling.

Belangrijk is dat het ondersteuningsprogramma zoveel mogelijk aansluit bij en geïncorporeerd wordt in bestaande ondersteuningstrajecten van Gemeente Schoon. Daarnaast moeten de activiteiten het hele palet aan afstemmingsvraagstukken afdekken. Het programma moet gemeenten helpen om de gebieds-, uitvoerings-, sociaal-maatschappelijke én interne afstemming te verbeteren.

### 5.3.1 Agenderen en mobiliseren

Het agenderen van nut, noodzaak en urgentie van een betere afstemming van beheer van zwerfafval is de eerste belangrijke stap waar Gemeente Schoon fors op moet inzetten. De noodzaak en voordelen van betere afstemming moet tussen de oren komen van gebiedsbeheerders en professionele uitvoeringspartijen. Daartoe kunnen bestaande en nieuwe communicatiekanalen worden benut (zie hieronder).

Zeker zo belangrijk is natuurlijk de boodschap (de inhoud) waarmee de sense of urgency wordt gevoed. Deze kan bestaan uit:

- Tot de verbeelding sprekende best practices waarmee de voordelen van afstemming (horizontaal, verticaal en maatschappelijk) op prikkelende wijze in beeld worden gebracht. Hierbij denken wij aan voorbeelden waarin de positieve effecten (lagere kosten, hogere kwaliteit) van afstemming tussen gebiedsbeheerders en tussen professionele uitvoerders op gemeenteniveau duidelijk en concreet naar voren komen. Via de netwerken van NVRD, Gemeente Schoon, AgentschapNL, Stadswerk en andere platforms en brancheorganisaties in de buitenruimte moeten deze best practices worden geïnventariseerd en presentabel worden gemaakt. Het visualisatie-effect (denk bijvoorbeeld aan gebiedskaarten) is daarbij belangrijk.
- Pakkende praktijkvoorbeelden waarmee gemiste kansen duidelijk in beeld komen. Met experts van gemeenten en uitvoerders kunnen enkele praktijk-situaties met onvoldoende afstemming worden doorgelopen en kunnen (het liefst gevisualiseerd met behulp van bijvoorbeeld het driebollenmodel) verbeterpunten worden aangegeven met daarbij het overall-effect op kwaliteit en beheerbudgetten.

Hiermee kan (in geanonimiseerde vorm) heel inzichtelijk worden gemaakt welk verbeterpotentieel er is (door samenwerking met minder budget toch een hoog kwaliteitsniveau in stand te houden).

- Prikkelende games en spelvormen waarmee de winst van samenwerking op speelse wijze wordt beleefd. Binnen Gemeente Schoon is al zo'n afstemmingsgame ontwikkeld.

Het is belangrijk dat Gemeente Schoon praktijkvoorbeelden, cases en games in actieve dialoog met partnerorganisaties in het beheer van de openbare ruimte bedenkt en ontwikkelt. Op die manier ontstaat er een gemeenschappelijke basis voor gezamenlijke acties.



## Communicatiekanalen

Afstemming zwerfafval op de agenda krijgen is mogelijk via:

- De communicatiekanalen en bijeenkomsten van het actieprogramma van de NVRD. Een voorbeeld is het plaatsen van een artikel in het magazine GRAM van de NVRD.
- De communicatiekanalen en bijeenkomsten van het actieprogramma Gemeente Schoon: het gaat om een landelijk bekend programma met een uitgebreid (social media) netwerk. Gemeente Schoon heeft ervaring met landelijke campagnes, heeft een website, verstuurt nieuwsbrieven en komt samen in verschillende gremia.
- De communicatiekanalen en bijeenkomsten van grote (landelijke) partijen die bij dit vraagstuk een belangrijke rol spelen. Wij denken hierbij aan partijen als de VNG, IPO, branchevereniging Cedris (voor sociale werkgelegenheids- en reinigingsbedrijven), branchevereniging Aedes (voor woningbouwcorporaties), Vereniging Stadswerk, maar ook aan bijvoorbeeld de 4 grote gemeenten of een grote aannemer als Heijmans. Het is aan de NVRD om afstemming van zwerfafval goed te agenderen en vervolgens partijen te mobiliseren om zich in te zetten als ambassadeurs voor een betere afstemming in het beheer van de buitenruimte.
- Aanvullend op het benutten van bestaande communicatiekanalen en overleg-gremia kunnen moderne technieken (social media, interactieve games) worden ingezet om de noodzaak en voordelen van betere afstemming zichtbaar te maken en 'tussen de oren te krijgen'!

### 5.3.2 Procesbegeleiding: aansluiting bij Gebiedstrajecten en Thematrajecten

In de klankbordgroep is aangegeven dat gemeenten behoefte hebben aan directe ondersteuning bij de aanpak van een afstemmingsprobleem en/of bij het goed afstemmen van de aanpak van zwerfafval met andere beheerpartijen. Maatwerkbegeleiding die er op is gericht om de juiste maatregelen te treffen op de niveaus van beleid, organisatie en uitvoering. Centraal hierbij staat het verstevigen van de afstemmingsregie van gemeenten (zie 4.5).

De lopende ondersteuningstrajecten van Gemeente Schoon lenen zich prima voor een uitbreiding met afstemmingsonderwerpen:

- In de (basis) *gebiedstrajecten*, waarin maatwerkplannen voor hotspotgebieden worden gemaakt, krijgen gemeenten de mogelijkheid om met een externe adviseur een analyse te maken van de zwerfafvalproblematiek. Deze analyse dient standaard te worden uitgebouwd met een gebiedskaart en actorenanalyse waarin de belangrijkste spelers, hun rol en verantwoordelijkheden worden aangegeven. In het uiteindelijke maatwerk- en/of opschalingsplan krijgt de afstemming (wie doet wat, organisatie en taakverdeling binnen het beheer) een centralere plek. Met de door AgentschapNL gecontracteerde externe adviseurs kan worden doorgepraat hoe deze afstemmingselementen het beste in de gebiedstrajecten kunnen worden geïntegreerd. Dat kan in de vorm van een of meerdere werksessies worden gedaan, waarbij ook de procesmatige aspecten en nut en noodzaak van betere afstemming aan de orde komen. Op die manier kunnen deze externe adviseurs die bij veel gemeenten over de vloer komen ook een belangrijke aanjaagrol gaan vervullen voor structureel betere afstemming tussen beheerders en professionele uitvoerders.

- In de gebiedstrajecten voor grote gemeenten (opschaling, uitvoering maatwerkplan) kan een “module afstemming” worden toegevoegd. Hiermee wordt bedoeld op speciale procesbegeleiding om met andere gebiedsbeheerders en professionele uitvoeringspartijen tot structurele beleidsafstemming, programma-afstemming, gezamenlijke uitvoering en/of een slimme aanpak van hardnekkige knelpunten te komen. Voor de betrokken externe adviseurs dient hiervoor een aparte 'beheer-afstemming-module' te worden ontwikkeld die in de fase van een opschalingstraject kan worden ingezet.
- Aan de thematrajecten kunnen aparte workshops of trainingssessies worden toegevoegd. Hierbij denken wij aan de volgende modules en opzet:
  - Planmatige Aanpak Afstemming Beheer. Thematraject met partijen op gemeenteniveau, voor beleidsmedewerkers en regievoerders van gemeente en andere beheerders, waarin deelnemers 'stap voor stap' de afstemmingscyclus doorlopen ('van beleid naar uitvoering'). Voor gemeenten en andere belangrijke gebiedsbeheerders en professionele uitvoeringspartijen.
  - Slimme Aanpak Hardnekkige Knelpunten. Thematraject met partijen op gemeenteniveau rond een of enkele knelpuntlocaties. Opzet in de vorm van brainstormsessie(s), waarin de invalshoeken en mogelijkheden vanuit 'het model scope-verruiming' (zie hoofdstuk 4) systematisch aan de orde komen.  
Het accent ligt op het zoeken naar creatieve oplossingen buiten de bestaande kaders.

Deelnemers: sleutelspelers (managers uitvoering, contractbeheerders) van betrokken gebiedsbeheerders en professionele uitvoerders. Door de intensieve samenwerking in een andere (mind)setting wordt ook aan de onderlinge relaties tussen beheerders gewerkt.

- Professionele Afstemmingsregie. Thematraject voor sleutelfiguren van gemeenten die verantwoordelijk zijn voor beleid en interne en externe afstemming m.b.t. het beheer van de buitenruimte (managers en beleidsadviseurs beheer). Opzet: in de vorm van meerdaagse workshops en trainingen (10 tot 20 deelnemers) waarin aanpak (afstemmingscyclus), casuïstiek, instrumenten, contractvormen en andere bruikbare voorbeelden aan de orde komen. Ook de meer zachte elementen van samenwerken ('sturen zonder macht') krijgen hierin een plek, zodat de deelnemers na deze themasessies in staat zijn om de afstemmingsvraagstukken binnen de eigen gemeente adequaat op te pakken.

De gebiedstrajecten en aanvullende themasessies leveren waardevolle nieuwe best practices op die weer kunnen worden gebruikt bij het agenderen en mobiliseren (actielijn 1) en de kennisverspreiding (actielijn 5).

### 5.3.3 Overleg en afstemming met landelijke/bovenregionale spelers

Om de oplossingsrichtingen voor afstemming zwerfafval landelijk uit te kunnen rollen, is het belangrijk dat vanuit Gemeente Schoon (w.o. NVRD) overleg en afstemming wordt gezocht met landelijke/bovenregionale spelers zoals provincies, waterschappen, openbaar vervoermaatschappijen, woningbouwcorporaties en het bedrijfsleven (in samenwerking met Nederland Schoon). Naast de inzet van dergelijke partijen als ambassadeur (zie actielijn 1) is het belangrijk dat deze partijen actief meedenken over mogelijke oplossingsrichtingen en de rol die zij hierin zelf kunnen spelen. Het is aan te bevelen om met bovenregionale partijen structureel overleg te voeren en overkoepelende afspraken te maken over het opruimen van zwerfafval.

Met provincies, waterschappen en openbaarvervoerbedrijven zouden bijvoorbeeld standaardafspraken over het schoonhouden van de omgeving van lijnelementen (provinciale wegen, watergangen) kunnen worden voorbereid. gemeenten kunnen deze dan in hun beheercontracten en afspraken met medebeheerders over- en opnemen. Dit levert efficiencywinst op en maakt het mogelijk dat dit soort afstemmingsvraagstukken in een keer en overal goed worden geregeld.

### 5.3.4 Praktische instrumenten

Om gemeenten op weg te helpen kunnen ondersteunende instrumenten worden ontwikkeld. Omdat het op lokaal niveau steeds om maatwerk gaat heeft het weinig zin een standaardhandreiking te maken. Wij pleiten voor enkele praktische instrumenten, die werkenderwijs - in pilots - worden ontwikkeld (zie paragraaf 5.3.2). Op die manier gaat er in de instrumentontwikkeling minder tijd zitten en ontstaat er ook meer inzicht in de daadwerkelijke behoefte en praktische meerwaarde van het instrument.

De ontwikkelde instrumenten en praktijkervaringen worden in de kennisbank opgenomen en via de thema- en kennisuitwisselingbijeenkomsten verspreid.

Wij zien meerwaarde (praktisch nut) in de volgende drie instrumenten:

1. De omgevingsscan.
2. Het beheerkostenmodel
3. De samenwerkingsladder.

In de volgende paragraaf worden deze instrumenten kort toegelicht. In een vervolgfase zouden deze instrumenten met een aantal experts in een korte slag verder moeten worden beschreven. Niet volledig en in detail, maar nog steeds op hoofdlijnen. In pilots (zie hiervoor) zouden de instrumenten vervolgens verder kunnen worden uitgewerkt.

#### *5.3.4.1 Omgevingsscan*

Gemeente Schoon kan een omgevingsscan ontwikkelen die gemeenten inzicht biedt in de aanwezige beheerpartijen- en gebieden, (complexe) hotspots en grijze gebieden. Deze omgevingsscan beschrijft de beheerpartijen- en gebieden die voor kunnen komen in een gemeente en geeft inzicht in de (complexe) hotspots. De gemeente kan vervolgens zelf aan de hand van deze voorbeelden de eigen lokale omgeving afpellen. De mogelijke partijen, gebieden en hotspots worden op een gemeentelijke kaart weergegeven zodat de gemeente een visueel beeld krijgt van de mogelijke omvang van partijen en gebieden. Daarnaast worden kaarten op microniveau aangeboden voor gebieden waar vaak complexe hotspots zwerfafval voorkomen zoals een winkelgebied of een OV-gebied.

De omgevingsscan helpt gemeenten met tips en aanwijzingen op weg om de eigen lokale situatie op macro- en microniveau inzichtelijk te maken. Afhankelijk van de vaardigheden van de gebruiker kan externe ondersteuning van adviseurs tot de mogelijkheden behoren.

#### *5.3.4.2 Onderbouwing voordelen met kosten-batenmodel*

Door de kosten en baten van structurele afstemming tussen gebiedsbeheerders (kwantitatief) in beeld te brengen kan de meerwaarde ervan beter worden aangetoond en onderbouwd. Op dit moment bestaat er alleen kwalitatief inzicht in de voordelen van betere afstemming, kwantitatieve onderbouwing ontbreekt nog. In enkele pilots kunnen de voordelen van gemeentelijke afstemmingsregie (lagere onderhoudskosten per m<sup>2</sup> of een hoger kwaliteitsniveau tegen minder inspanningen) worden gekwantificeerd, Op basis van deze ervaringen kan Gemeente Schoon een praktijkgericht kosten- en batenmodel ontwikkelen.

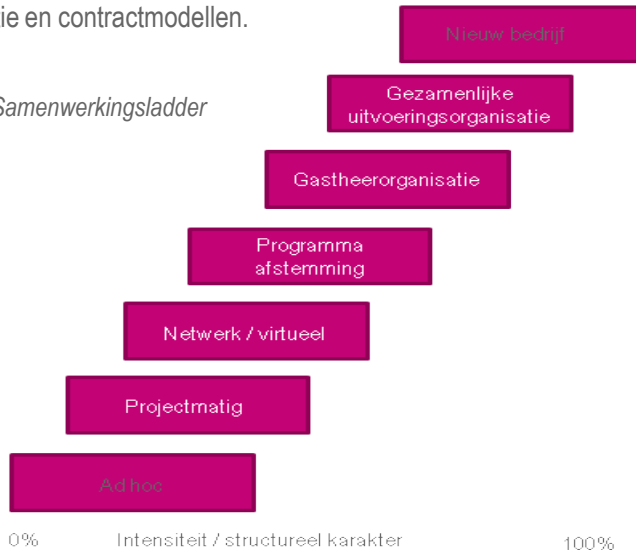
Daarbij zou aansluiting kunnen worden gezocht bij het kwaliteitskostenmodel dat in de kwaliteitszorg wordt gebruikt, waarbij onderscheid wordt gemaakt in preventiekosten (= regie- en afstemmingskosten), correctiekosten (=reinigingskosten van de verschillende beheerders) en faalkosten (=aanwezigheid en achteraf opruimen van en repressief handhaven op zwerfvuil). Ervaringen in de kwaliteitszorg hebben opgeleverd dat het loont om te investeren in preventie. Interessant is om te bezien of dit ook geldt in het beheer van de buitenruimte.

### 5.3.4.3 Klim omhoog met de samenwerkingsladder

De gebiedsscan en actorenanalyse maken duidelijk met welke gebiedsbeheerders afstemming noodzakelijk is. Naast inhoudelijke afstemming over beleid en uitvoeringszaken is het belangrijk om ook een beeld te hebben over de huidige en het gewenste niveau en vorm van samenwerking. Uit dit onderzoek blijkt dat tussen beheerders vaak sprake is van adhoc of projectmatige samenwerking. Met belangrijke gebiedsbeheerders is naar onze mening een netwerksamenwerking of andere meer structurele samenwerking wenselijk.

Met de samenwerkingsladder (zie figuur hieronder) is het mogelijk om de huidige en het gewenste niveau van samenwerking te bepalen. In pilots of als onderdeel van een thematraject 'afstemming' kan de samenwerkingsladder als ondersteunend instrument worden ingezet om de IST en SOLL-situatie in beeld te brengen. De samenwerkingsladder zou bij positieve ervaringen uitgebouwd kunnen worden tot een breder afwegingskader rond organisatie en contractmodellen.

Figuur 7. Samenwerkingsladder



Per niveau neemt de intensiteit en het structurele karakter van de samenwerking toe. Onderstaand een korte toelichting op en omschrijving van de verschillende niveaus:

- Ad-hoc-samenwerking: samenwerking op incidentele, toevallige, basis.
- Projectmatige samenwerking: partijen werken in projecten samen.
- Netwerk-/virtuele samenwerking: op uitvoerend niveau weten sleutelfiguren van organisaties elkaar te vinden en stemmen ze af.
- Programma-afstemming: organisaties stellen beheerprogramma's in een vaste frequentie jaarlijks op elkaar af. In de meest vergaande vorm leidt dit tot een gezamenlijk beheerprogramma.
- Gezamenlijke uitvoeringsorganisatie: organisaties bepalen gezamenlijk wie de uitvoering in de beheergebieden van die organisaties ter hand neemt. Dat kan de uitvoeringsorganisatie van een van de betrokken organisaties zijn (*gastheerorganisatie*), maar er kan ook een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie worden opgericht of gecontracteerd.
- Nieuw bedrijf: organisaties of onderdelen van organisaties fuseren tot een nieuw bedrijf, dat autonoom (nieuwe) activiteiten ontplooit.

De verschillende niveaus geven geen rangorde weer. Het is geen standaard doel om toe te werken naar een zware nieuwe organisatievorm, de best passende samenwerkingsvorm kan per situatie verschillen.

### 5.3.5 Kennisdeling en -uitwisseling

Het doel van Gemeente Schoon is onder meer gemeenten kennis aan te reiken over zwerfafval. De NVRD en Agentschap NL kunnen de kennisbijeenkomsten (congres/ workshop/ netwerkbijeenkomst, etc.) en de kennisbank van Gemeente Schoon aanwenden om voordelen en best practices over goede afstemming zwerfafval te verspreiden.

Wij adviseren om de kennisuitwisseling themagewijs op te zetten, zodat er voldoende tijd en aandacht is om onderwerpen uit te diepen.

Wij denken bijvoorbeeld aan de volgende thema-indeling:

- Gebiedsafstemming: wie beheert mee?
- Afstemmingsregie en interne organisatie: hoe doe je dat handig?
- Uitvoeringsafstemming: een centrale uitvoeringsregisseur of meerdere uitvoerders?
- Maatschappelijke participatie in het beheer: wens of noodzaak?

In de kennisbank kunnen de best practices die naar voren komen over afstemming beheer in de gebiedstrajecten en de thematrajecten (par. 5.3.2) een plaats krijgen. Ook de instrumenten (par. 5.3.4) worden opgenomen in de kennisbank. De kennisbank bevat kant en klare voorbeelden, zelf aan te vullen formats en afwegings-schema's. Voorbeelden zijn beschrijvingen en afwegingen rond verschillende contractvormen, de inhoud, opzet en toepassing van adoptieconvenanten en een format voor een gezamenlijk beheerprogramma. De informatie moet eenvoudig ontsloten en gemakkelijk gevonden kunnen worden. Als zoektermen denken wij bijvoorbeeld aan 'nieuwe contractvormen', 'afstemmings- en uitvoeringsregie', 'slimme oplossingen met partners/gebruikers in de buitenruimte' en 'praktische instrumenten' en 'voordelen van afstemming'.

Arnhem, 13 september  
Henk Mogezoomp (KplusV)  
Irene Veldman (KplusV)

Meer informatie  
KplusV organisatieadvies  
(026) 355 1355  
[info@kplusv.nl](mailto:info@kplusv.nl)  
[www.kplusv.nl](http://www.kplusv.nl)