

Over beheren, participeren en faciliteren...

Het beheer van de publieke ruimte door gemeente Zuidplas in de context van de netwerk- en participatie-samenleving.



Masterthesis door Geert Jan Rozendaal in het kader van de opleiding 'Professioneel Project- en Procesmanagement' aan Hogeschool VHL te Velp.

over beheren, participeren en faciliteren...

Toelichting op beeld voorblad:

Het beeld geeft weer dat meerdere mensen, vanuit verschillende intenties, met elkaar de puzzelstukjes verzamelen en tot een compleet geheel samenvoegen. Dat is participatie in een netwerk! Samenwerken aan een gemeenschappelijk doel. In dit geval: het realiseren van publieke waarden in de publieke ruimte. De ruimte van ons allemaal.

over beheren, participeren en faciliteren...

Over beheren, participeren en faciliteren...

Het beheer van de publieke ruimte door gemeente Zuidplas in de context van de netwerk- en participatiesamenleving.

Masterthesis door Geert Jan Rozendaal in het kader van de opleiding 'Professioneel Project- en Procesmanagement' aan Hogeschool VHL te Velp.

In opdracht van de gemeente Zuidplas

Opdrachtgever: Lucas van der Linden, afdelingshoofd Ruimte gemeente Zuidplas

Onder begeleiding van VHL Larenstein

Begeleider: Frans van den Goorbergh, hoofddocent Beheer, opleiding Tuin- en Landschapsinrichting, Velp

Gouda, 2015

over beheren, participeren en faciliteren...

over beheren, participeren en faciliteren...

Voorwoord

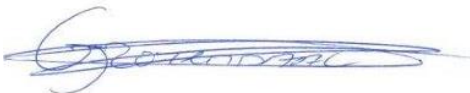


Mijn interesse voor de 'vermaatschappelijking' van de openbare buitenruimte is gewekt vanaf het moment dat ik bij gemeente Zuidplas ben komen werken. Vanuit het ingenieurs denken ben ik aan de slag gegaan; te goeder trouw. Natuurlijk doe ik mijn werk voor de gebruikers van de openbare ruimte! De keuzes die ik maakte deed ik vanuit de optiek 'efficiënt beheer', een wat eenzijdige benadering. Al snel bemerkte ik dat de gebruikers van de buitenruimte ook gehoord en gezien willen worden in alles wat met de buitenruimte te maken heeft.

Deze interesse voor de vermaatschappelijking van de openbare ruimte nam toe naarmate ik bemerkte hoe emotioneel mensen zich betrokken voelen met de buitenruimte. Mensen hebben vaak een mening en ideeën over hun leefomgeving. Er is vaak een grote betrokkenheid bij de buitenruimte. Bedrijven en inwoners hebben hun redenen waarom ze voor een bepaalde plek gekozen hebben. Daarom willen ze ook hun invloed hierop hebben. Ik kreeg hier steeds meer oog voor tijdens het eerste deel van de opleiding 'Professioneel Project- en Procesmanagement' door meer inzicht te krijgen in maatschappelijke verbanden en onderlinge relaties. Het seminar dat ik organiseerde, in het kader van deze opleiding, had alles te maken met dit onderwerp: 'Van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie'. Dit onderzoek is een logisch vervolg op dat seminar. De overheid als een gelijkwaardige participant in de openbare ruimte. Burgers, bedrijven, instellingen en overheid die met elkaar publieke waarden realiseren in een publieke ruimte. De ruimte die van iedereen is.

Dit onderzoek is mede mogelijk gemaakt door Frans van den Goorbergh, hoofddocent 'beheer' bij Hogeschool VHL. Frans: jouw wijze van begeleiden, de intensieve gesprekken die we gevoerd hebben, zijn vormend geweest om tot dit product te komen. Hartelijk dank daarvoor! Daarnaast wil ik mijn collega's van gemeente Zuidplas hartelijk danken voor hun bereidheid om mijn verhalen aan te horen, zich te laten interviewen en het meelesen van de deelresultaten; bedankt! Een bijzonder dankwoord voor mijn moeder. Doordat ik mijn jongste dochter, zie bovenstaande foto, maandenlang op donderdag bij haar mocht brengen, had ik gelegenheid om aan dit onderzoek te werken. Bedankt, mam! 'Last but not least' dank ik mijn vrouw voor haar bereidheid om avonden te missen zodat ik aan dit project kon werken; dank daarvoor.

Gouda, 31 juli 2015



over beheren, participeren en faciliteren...

over beheren, participeren en faciliteren...

Samenvatting

De Nederlandse samenleving is de laatste decennia snel veranderd. Hierdoor willen velen in de maatschappij actief participeren in allerlei processen en projecten. Dit heeft tot gevolg dat het beheer van de openbare ruimte een verschuiving laat zien van een technische aangelegenheid naar steeds meer een sociale aangelegenheid. Daarbij staat de wens van de gebruiker van de openbare ruimte centraal.

Het doel van dit onderzoek is helder te krijgen wat nu de veranderende rol inhoudt voor de gemeente Zuidplas. De probleemstelling die daarbij centraal staat is: *Hoe kan de gemeente Zuidplas haar organisatie beter laten aansluiten op de vraag die de maatschappij stelt ten aanzien van het beheer van de publieke ruimte?* Dit onderzoek bestaat uit drie deelstudies die gezamenlijk de beantwoording geven op de probleemstelling.

Deelstudie 1 is een analytisch bureauonderzoek waarbij onderzocht wordt binnen welke kaders ruimte is om keuzes te maken in het beheer van de buitenruimte. Het betreft kaders ten aanzien van participatie, de rol van de overheid, kaders door gemeente Zuidplas gesteld en de inhoud van professioneel beheer.

De huidige maatschappij vraagt om een participatief beheerproces. Het beheer dient zodanig vorm gegeven worden dat het aanhaakt op de netwerkenmerken van de maatschappij. Door de verbinding aan te gaan met: overheid, inwoners en bedrijven is een groter maatschappelijk effect te bereiken in het beheer van de publieke ruimte. De rol van de gemeente is in toenemende mate faciliterend, waarbij zij co-creëert met derden.

Wet- en regelgeving stelt kaders voor de rol van de overheid ten aanzien van beheer. De gemeente heeft als taak invulling te geven aan de algemene zorgplicht voor de buitenruimte zodat deze schoon, heel en veilig is. Ook in de participatiesamenleving houdt de gemeente een controlerende en toezichthoudende taak. De kern-takendiscussie tekent een beeld, waarbij gemeente Zuidplas een faciliterende rol krijgt en minder uitvoerend.

Zuidplas heeft in haar organisatieontwikkelingsvisie 'Van droom naar daad' gekozen om regiegemeente te worden. Dit houdt in dat Zuidplas kiest het uitvoerende werk door derden te laat verrichten en eigen organisatie de beleidsmatige en procesmatige kant van het beheer verzorgd. De vraag van de klant staat centraal; Zuidplas kiest bewust voor een participatieve benadering. Dit vraagt om mensen in Zuidplas die flexibel, integraal, innovatief en verbindend werken.

Het beheer van de publieke ruimte professioneel vormgeven, kan volgens het leidmotief van assetmanagement. Dit houdt in het beheer van de buitenruimte planmatig en ketengericht vorm te geven, waarbij de invloed van derden geborgd is. Assetmanagement helpt bij het verbinden van organisatiedoelen aan beheerdoelen.

Deelstudie 2 behelst het opstellen van een programma van eisen voor het beheerproces. Dit is gedaan door een vijftal interviews af te nemen in de organisatie. Uit deze interviews wordt duidelijk dat de organisatie behoefte heeft aan visie, keuzes en een duidelijke uitvoering van de gemaakte afspraken. Dit resulteert in een missie, visie en strategie. In de missie: *'Zuidplas: samenleven in groene dorpen, een plek waar je je thuis voelt'*, staat het samen creëren van een groene leefomgeving centraal. In de beheervisie is dit nader uitgewerkt in: *'De buitenruimte is van ons allemaal. Inwoners, bedrijven en gemeenschap zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor deze publieke ruimte. Door samen het beheer van de buitenruimte vorm en inhoud te geven, levert ieder vanuit zijn rol een bijdrage aan het in stand houden en verbeteren van de buitenruimte'*. De strategie sluit hier op aan en is nader uitgewerkt met de volgende speerpunten:

- **Beleid en Strategie:** extern georiënteerd beheer volgens het leidmotief van assetmanagement, waarbij de klant centraal staat;
- **Management:** stimuleert, faciliteert en geeft voorbeeldgedrag in het extern georiënteerde werkwijze.

over beheren, participeren en faciliteren...

- Medewerkers: werken overeenkomstig de missie, visie en strategie. Weten deze te vertalen naar de praktijk van alle dag;
- Financiën: zijn flexibel ingericht en ondersteunen het integraal gebiedsgerichte werken;
- Informatie: een professioneel vormgegeven werkwijze waarbij volop gebruik wordt gemaakt van ICT-mogelijkheden, sociale media, en het in gesprek zijn met de klant;
- Processen: worden op basis van co-creatie met inwoners, bedrijven, maatschappelijk midden en gemeente Zuidplas vormgegeven;
- Resultaten: betrokken inwoners en bedrijven en tevreden bestuurders. Deze resultaten worden gemeten, geëvalueerd en verbeteringen doorgevoerd.

Deelstudie 3 is het strategisch advies. Om de ontwikkeling naar participatief en professioneel beheer gefaseerd te kunnen uitvoeren wordt voorgesteld Zuidplas te ontwikkelen van activiteit georiënteerd beherende organisatie naar een keten georiënteerd beherende organisatie. Dit groeiproces wordt gekoppeld aan de wens om in 2020 een contractgemeente te zijn. De volgende speerpunten gelden voor dit groeiproces.

- *Activiteit georiënteerd beheer (2015-2016)*: nadruk ligt op het verbeteren van de interne processen. Pas als 'het huis op orde is' is het mogelijk om een volgende groeistap te maken. Dit houdt in het verder afronden van het vak disciplinair beleid en beheerstrategie. Het participatieve element beperkt zich tot het zoeken waar kansen liggen in de buitenruimte en samenleving. Advies: start een experiment aan op het gebied van professioneel en participatief beheer. Leerervaringen kunnen in de volgende stap verwerkt worden.
- *Proces georiënteerd beheer (2017-2018)*: nadruk ligt op het verbreden van een pilot project met zorg, werkgelegenheid, veiligheid en gebiedsontwikkeling. Door het starten van een community in alle gebieden is het mogelijk duurzaam relatie te leggen met inwoners, bedrijven en het maatschappelijk midden.
- *Systeem georiënteerd beheer (2018-2019)*: in deze fase wordt het beheer van de buitenruimte gebiedsgericht vormgegeven. Het beheer is volledig participatief vormgegeven gericht op het realiseren van de doelen van Zuidplas. Deze doelen liggen ook op het vlak van veiligheid, werkgelegenheid en zorg.
- *Keten georiënteerd beheer (2020)*: in deze fase groeit het beheer van de buitenruimte door naar een bijdrage in het geheel van de keten. Het beleid en beheer wordt volledig extern georiënteerd vormgegeven. De samenwerking met derden, het gebruik van elkaars kennis en kunde en het gezamenlijk realiseren van beleidsdoelen staat hierbij centraal.

De voorgestelde organisatieverbetering kan alleen succesvol worden wanneer de mensen in de organisatie het advies begrijpen en steunen. De belangrijkste aanbeveling van het rapport is dan ook vooral de mensen mee te nemen in dit proces. Het management dient duidelijk te zijn in haar beleid en strategie; het professioneel en participatief beheer. Schets deze verandering, wees duidelijk wat je van de medewerkers verwacht. Daarnaast dient dit vooral actief naar buiten uitgedragen te worden. Onze inwoners, bedrijven, het maatschappelijk midden en andere 'ketenpartners' moeten expliciet uitgenodigd worden om met elkaar het beheer van de buitenruimte gestalte te geven. Het gaat ten slotte om het verder ontwikkelen van een prettige leefomgeving van en voor Zuidplas. De ruimte die van ons allemaal is!

over beheren, participeren en faciliteren...

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting.....	7
Inhoud	9
1 Inleiding.....	11
1.1 Aanleiding; een verbrede belangstelling.....	11
1.2 Doelstelling en probleemstelling van het onderzoek.....	12
1.3 Theoretisch kader en afbakening	13
2 Methode van onderzoek	16
3 Kaders en keuzeruimte in het beheer van de publieke ruimte	18
3.1 De netwerkmaatschappij en de participatiesamenleving in relatie tot de publieke ruimte.....	18
3.1.1 Wat is een netwerkmaatschappij?	18
3.1.2. Wat is een participatiesamenleving?	19
3.1.3. Participatiekeuzes in gemeente Zuidplas	21
3.2 Wettelijke kaders voor het beheer van de publieke ruimte.....	24
3.2.1 Wettelijke taken en maatschappelijke verantwoordelijkheid	24
3.2.2 Kerntaken discussie: de andere overheid	26
3.2.3 Kaders voor gemeentelijke taken	28
3.3 Organisatie gemeente Zuidplas in een veranderende context	29
3.3.1. een jonge organisatie in een sterk veranderende omgeving	29
3.3.2. Van droom naar daad; op zoek naar een structurele oplossing.	31
3.3.3 conclusies	33
3.4 Over het professioneel beheren van de publieke ruimte	34
3.4.1 De ontwikkelingen in beheer sinds de jaren tachtig	34
3.4.2 Assetmanagement in de buitenruimte	35
3.4.3. Conclusie: Wat levert assetmanagement op?.....	39
3.5. Conclusies bureauonderzoek	40
4 De vermaatschappelijking van de publieke ruimte	42
4.1 De relatie tussen overheid, samenleving en beheer van de publieke ruimte.....	42
4.2 Denkbeelden in Zuidplas over een veranderende context	43
4.3 Een analyse op beheer op basis van het Overheidsontwikkelmodel	45

over beheren, participeren en faciliteren...

4.4 Zuidplas kiest voor professioneel en participatief beheer van de buitenruimte	47
4.5 Missie, visie en strategie op het beheer van de buitenruimte.....	48
4.6 Conclusie: visie op beheer van de publieke ruimte	49
5 Strategisch advies voor professioneel en participatief beheer	50
5.1 Het strategisch advies: wat veranderen moet bij gemeente Zuidplas	50
5.2 Een stappenplan om te komen tot een synergie tussen overheid, gemeenschap en markt	50
5.2.1 Optimaliseren activiteit georiënteerd beheer (2015-2016).....	51
5.2.2 Doorontwikkelen naar proces georiënteerd beheer (2016-2017)	53
5.2.3 Versnellen naar systeem georiënteerd beheer (2018-2019)	55
5.2.4 Keten georiënteerd beheer; assetmanagement (2020).....	57
5.2.5 Leren en verbeteren gedurende het verandertraject	58
5.3 Conclusie: het strategisch advies	58
6 Conclusies en aanbevelingen	60
Literatuur en bronnenlijst.....	61
Bijlage 1: Woordenlijst	64
Bijlage 2: Interviews medewerkers van gemeente Zuidplas	65
Bijlage 3: evaluatie	80
Bijlage 4: beheermodel Zuidplas	81
Bijlage 5: berekening van toerekening naar de buitendienst.....	82
Bijlage 6 Vragenschema	83

over beheren, participeren en faciliteren...

1 Inleiding

Onze maatschappij is ingrijpend veranderd. De laatste decennia zijn door o.a. automatisering, globalisering en individualisering de maatschappelijke verhoudingen diepgaand beïnvloed. Dit heeft grote gevolgen op ons dagelijks handelen. Deze verandering heeft ook zijn weerslag op het ontwikkelen en het in stand houden van de openbare ruimte. In het verleden was dit een primaire taak van de lokale overheid. De gemeentelijke specialist bedacht wat nodig was voor een goede openbare ruimte. De gebruiker van deze ruimte werd geïnformeerd maar had zeer beperkte invloed. De afgelopen decennia is echter steeds meer de gebruiker van de openbare ruimte als vertrekpunt¹ gesteld.

Het bovenstaande proces wordt ook wel aangeduid met de 'vermaatschappelijking' van de openbare ruimte². Het is niet meer de openbare ruimte die geprogrammeerd is door ontwerpers maar het veranderproces resulterend in een publieke ruimte waar de gebruiker het programma bepaalt. Dit is geen kortstondige hype maar een gevolg van een maatschappelijke verandering. In 2005 wees toenmalig minister-president Balkenende tijdens een Bilderberg conferentie op een transitie van verzorgingsstaat naar een netwerk- en participatiesamenleving³. Gezien de grote gevolgen van deze maatschappelijke verandering is het interessant om deze ontwikkeling nader te bestuderen.

Dit onderzoek vindt dan ook plaats binnen het kader van de transitie van verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving. Gemeente Zuidplas is zoekende hierin hoe zij als organisatie op deze verandering een goed antwoord kan geven. De participatiemaatschappij vraagt om een andere overheid die vanuit de vraag van burgers en bedrijven op een andere manier het beheer van de buitenruimte organiseert. Mensen maken het werk; daarom vraagt de huidige maatschappij om medewerkers van de gemeente die de wens van de maatschappij kunnen verbinden met de mogelijkheden die die publieke ruimte in zich heeft. Dit onderzoek is mede bedoeld om deze verandering in denken, denken vanuit de vraag die de maatschappij stelt⁴, helder te krijgen.

1.1 Aanleiding; een verbrede belangstelling

Mijn interesse voor de 'vermaatschappelijking' van de openbare buitenruimte is gewekt vanaf het moment dat ik bij gemeente Zuidplas ben komen werken. Ik ben één van die ambtenaren die vanuit het ingenieurs denken aan de slag is gegaan; te goeder trouw. Al snel bemerkte ik dat de 'burger' dan ook gehoord en gezien wil worden in alles wat met de openbare ruimte te maken heeft. De interesse voor de 'vermaatschappelijking' van de openbare ruimte verdiepte zich bij mij tijdens het eerste deel van de opleiding 'Professioneel Project- en Procesmanagement'. Het seminar dat ik organiseerde, in het kader van de bovengenoemde opleiding, had alles te maken

¹ 'de gebruiker centraal' als voorbeeld: Ieder jaar organiseert het vakblad 'Stedelijk interieur' de verkiezing van de beste openbare ruimte. Als criteria is niet het onderhoud leidend maar thema's als: gebruik, ruimte, betrokkenheid, plek en beweeglijkheid. Bron: <http://www.lcor.nl/award.php> (01-11-2014), Bruinenberg J.

² Bon: *'Pop-up publieke waarde', overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*, Steen Dr. M. van der e.a., Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2013.

³ Inleiding van minister-president mr. dr. J.P. Balkenende, Bilderbergconferentie van Stichting NCW, *'Op eigen kracht; van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij'*, Oosterbeek, januari 2005. Bron: (www.vno-ncw.nl)

⁴ De 'interne verandering' wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 2 'Methode'.

over beheren, participeren en faciliteren...

met dit onderwerp: *'Van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie'*⁵. Dit onderzoek is een logisch vervolg op het seminar.

Op de derde dinsdag van september 2013 heeft onze koning de troonrede voorgelezen. In deze troonrede komt de volgende, en inmiddels beroemde passage, naar voren: *'Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving'*⁶.

Vanaf dat moment is het woord 'participatiesamenleving' veelvuldig in het nieuws geweest. Dit is voor mij de aanleiding geweest om met het onderwerp door te gaan. Zeker toen het woord 'participatiesamenleving' tot het woord van 2013 werd uitgeroepen⁷. In dit onderzoek stel ik de participatiesamenleving als een feit en levert het onderzoek daarmee een bijdrage aan de beleidsontwikkeling op dit thema.

1.2 Doelstelling en probleemstelling van het onderzoek

Uit de geschetste situatie in voorgaande paragraaf blijkt dat de overheid een andere rol krijgt. De beheerder is hierin niet meer de 'regent' van de openbare ruimte maar de 'facilitator' van de publieke ruimte. Echter merk ik in mijn dagelijkse praktijk als groenbeheerder dat deze gewijzigde rol moeizaam wordt opgepakt door de overheid. Dat valt ook niet mee voor een organisatie waarbij het beheersen en risicomanagement in de genen zit. Nu wordt opeens van zo'n organisatie verlangd om ruimte te creëren voor derden. Beheer uit handen te geven met alle onzekerheden van dien. Vandaar mijn zoektocht naar wat de organisatie nodig heeft om haar veranderende rol helder te krijgen.

Het interne doel⁸ van dit onderzoek is het schrijven van een strategisch advies voor gemeente Zuidplas. De probleemstelling welke hierbij gesteld wordt is: *'Hoe kan de gemeente Zuidplas haar organisatie beter laten aansluiten op de vraag die de maatschappij stelt ten aanzien van het beheer van de publieke ruimte?'*. Hierbij ligt de focus op de eigen organisatie. Een organisatie die functioneert en antwoord geeft op participatievragen die de maatschappij stelt aan gemeenten. Daarmee levert dit onderzoek, het externe doel, een bijdrage aan deze gewenste verandering: *invulling geven aan de rol van gemeenten als beheerders, die handelen vanuit de vraag die de maatschappij stelt*. De aanbevelingen van het advies geven de organisatie afbakening en focus op het gezamenlijk doel voor de komende jaren. Gemeente Zuidplas, in de persoon van het afdelingshoofd 'Ruimte' is opdrachtgever van dit onderzoek.

Een belangrijk onderdeel in dit onderzoek is het meenemen van mijn collega's in de uitvoering van dit onderzoek. Als er iets moet veranderen in het rol van de organisatie is belangrijk om te weten hoe mijn collega's in Zuidplas hierin staan. Hoe denken bestuurders, managementleden en directe collega's over de rol van burgers

⁵ Dit seminar heeft geresulteerd in een strategisch advies: *'van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie, een strategisch advies over het: waarom gemeentes intern moeten veranderen om een goede participatiepartner te kunnen zijn'*, Joustra Ing. D., Rozendaal Ing. G.J, mei 2013, Gouda.

⁶ Troonrede 2013, 17 september 2013, Den Haag (<http://www.koninklijkhuis.nl/nieuws/toespraken/2013/september/troonrede-2013/>)

⁷ Bron: Genootschap Onze Taal: <https://onzetaal.nl/weblog/participatiesamenleving-onze-taal-woord-van-2013> (20-03-2015)

⁸ Doelstelling is geformuleerd zoals weergegeven in het boek: *'De probleemstelling voor een onderzoek'*. Verschuren, Prof. P.J.M. Het spectrum, Utrecht, 2007.

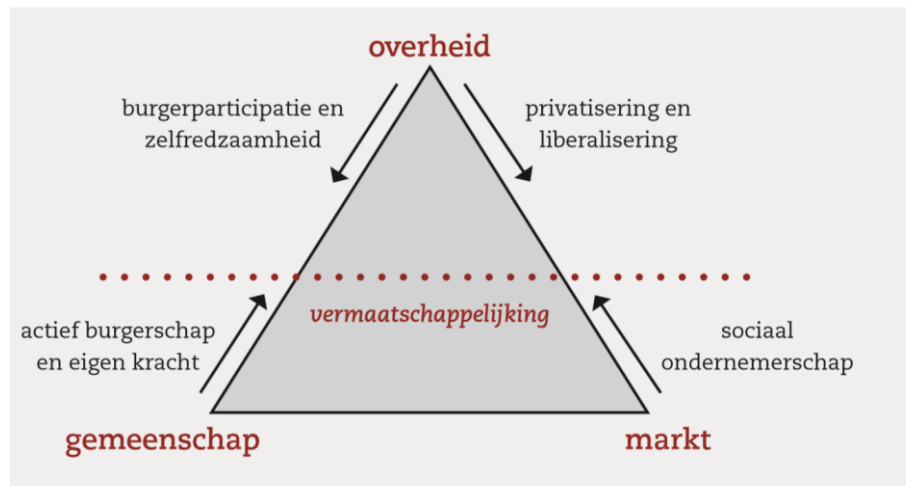
over beheren, participeren en faciliteren...

en bedrijven in het beheer van de buitenruimte? Hoe denken zij over de nut en noodzaak hiervan? Wat hebben zij nodig om hier goed in te kunnen acteren? In het hoofdstuk 'Methode' wordt ingegaan hoe dit toegepast wordt in het onderzoek.

1.3 Theoretisch kader en afbakening

Veranderende rol overheid

De rol van de overheid wordt kleiner en die van de gemeenschap en markt groter. Er wordt een beroep gedaan op de energie in de maatschappij, eigen kracht en verantwoordelijkheid van burgers. Daarbij komt dat marktwerking steeds verder doorgevoerd wordt door privatisering⁹ en het sociaal ondernemerschap¹⁰ gestimuleerd wordt. Deze ontwikkeling is nader bestudeerd door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Over dit onderwerp is een essay verschenen met als titel: *'Pop-up publieke waarde, overheidssturing in de context van maatschappelijk zelforganisatie'*. In dit essay is het onderstaand model weergegeven. Dit model is goed toepasbaar op ons onderwerp: het beheer van de publieke ruimte. Het model geeft de maatschappelijke ontwikkeling weer waarbij de overheid verantwoordelijkheden terug legt bij de gemeenschap en markt (zelfredzaamheid en privatisering) en de gemeenschap en markt deze verantwoordelijkheden ook wil nemen (actief burgerschap en sociaal ondernemerschap).



Afbeelding 1: de veranderende verhoudingen tussen overheid, gemeenschap en markt; een model van dr. M. van der Steen.

Verbonden aan het fenomeen 'vermaatschappelijking' van de buitenruimte is de veranderende rol van de overheid. Uiteraard geldt dit ook voor de items 'gemeenschap' en 'markt'. Echter wil ik in dit onderzoek mij beperken tot de veranderende rol bij de overheid. De veranderende rol van de gemeente in de buitenruimte zal verkleinen doordat de gemeenschap en markt meer ruimte vragen en krijgen. Dat houdt in dat de gemeente andere producten en diensten gaat leveren.

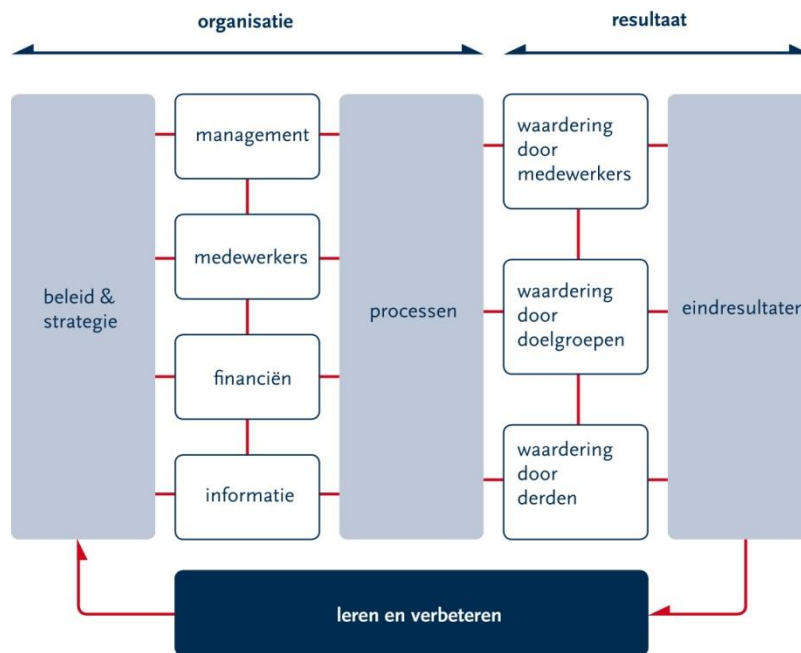
⁹ Privatisering: Dit is het overhevelen van productie van de collectieve sector naar de marktsector. Voorbeelden van privatisering: de Staatsuitgeverij, de PTT, het chemieconcern DSM, de NS, sommige ambtelijke diensten, delen van de sociale verzekering en energiemaatschappijen.

¹⁰ Sociaal ondernemerschap wordt steeds belangrijker. Enerzijds als gevolg van de financieel-economische crisis en het kabinetsbeleid waarbij de overheid zich steeds meer terug trekt uit (delen van) het publieke domein, anderzijds omdat mensen actief worden, kansen zien, het leuk vinden, ontstaan er beloftevolle initiatieven van sociaal ondernemerschap op de vervagende grenzen tussen markt, overheid en samenleving. Bron: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, <http://www.nsob.nl/centrum-voor-sociaal-ondernemerschap> (19-02-2015).

over beheren, participeren en faciliteren...

Veranderingen in de organisatie van Zuidplas als gevolg van maatschappelijke veranderingen

Door meer inzicht te krijgen in de veranderende rol van de overheid heb ik er voor gekozen het onderstaande Overheidsontwikkelmodel, een managementmodel, toe te voegen aan het theoretisch kader. Het onderstaand model geeft inzicht in welke organisatiegebieden ontwikkelingen moeten plaatsvinden om ruimte te geven aan gemeenschap en markt en wat de overheid moet doen om dit proces te laten slagen.



Figuur 2: Het Overheidsontwikkelmodel, een managementmodel

Om voldoende diepgang van het onderzoek te borgen heb ik er voor gekozen mij te beperken tot de het organisatiedeel van het Overheidsontwikkelmodel¹¹ (linkerzijde van het model). De organisatie Zuidplas zal op zes ontwikkelgebieden van het organisatiedeel nader onderzocht worden, om duidelijk te krijgen op welke manier gemeente Zuidplas meer ruimte kan geven aan gemeenschap en markt met als doel mee te bewegen in deze ontwikkeling.

Operationalisering begrippen in het onderzoek

In dit onderzoek ga ik uit van het gegeven dat de maatschappij getransformeerd is tot een 'netwerkmatschappij'¹². Dit begrip houdt in dat sociale netwerken, media netwerken en institutionele netwerken bepalend zijn hoe de maatschappij functioneert. Nauw verbonden hieraan is het begrip 'participatiesamenleving'¹³. Dit begrip geeft aan dat mensen vanuit eigen motieven zonder overheidsbemoeienis verantwoordelijkheid nemen voor hun leven en leefomgeving. Deze autonome ontwikkeling voltrekt zich zonder dat hier een pasklaar antwoord op te geven is. Daarom is het van belang te onderzoeken wat de gevolgen zijn van deze ontwikkeling op de rol van de gemeente in het beheer.

Onder 'beheer van de openbare of publieke ruimte' verstaan we binnen dit onderzoek het in stand houden van de buitenruimte die in eigendom en beheer is bij de gemeente. Deze ruimte vraagt om dagelijks onderhoud en cyclische beheermaatregelen om hun functie goed te kunnen vervullen. Alle maatregelen die hiervoor nodig zijn vallen onder de noemer 'beheer'. Hierin zijn door de gemeente keuzes te maken. Daarom wordt door middel

¹¹ Overheidsontwikkelmodel is een afgeleide van het INK-model wat goed toepasbaar is op gemeentelijke organisaties. Het model is ontwikkeld door de Bestuurskundeacademie Nederland. Bron: www.bestuursacademie.nl

¹² Definitie overeenkomstig 'Horizontaal organiseren' Hardjono, Prof. T., Bakker Ing. R., 2013, Deventer: Kluwer.

¹³ Definitie overeenkomstig 'Horizontaal organiseren' Hardjono, Prof. T., Bakker Ing. R., 2013, Deventer: Kluwer.

over beheren, participeren en faciliteren...

van deelvraag 1 onderzocht binnen *welke kaders* er voor gemeente Zuidplas ruimte is om keuzes te maken in het beheer van de publieke ruimte.

Onder 'integraal en planmatig' beheren verstaan we binnen dit onderzoek de gehele buitenruimte welke als één ruimte wordt ervaren door de gebruiker. Dit beheer wordt op een planmatige wijze uitgevoerd. Dit houdt in een zo'n optimaal mogelijk resultaat ten opzichte van de geleverde inspanning of financiële verplichting. Onder optimaal valt niet alleen het fysieke resultaat maar ook de maatschappelijke baten, positief imago van de gemeente en burgerbetrokkenheid. Deze begrippen vormen met elkaar wat we in dit onderzoek verstaan onder 'professioneel' beheer. Het bovenstaande heeft betrekking op hoe de organisatie functioneert. Daarom wordt door middel van deelvraag 2 onderzocht *wat de organisatie nodig heeft* om haar rol als beheerder goed te kunnen uitoefenen.

Deelvraag 3 resulteert in een *strategisch advies*. Onder een strategisch advies wordt verstaan een advies op hoofdlijnen gebaseerd op rationeel onderzoek. Aangezien Zuidplas juist gereorganiseerd is, stel ik de gekozen organisatieverandering als uitgangspunt van het onderzoek. Deze verandering is verwoord in het rapport 'Van droom naar daad'¹⁴ en geldt als kader stellend document binnen dit onderzoek. Aangezien het strategisch advies vooral in gaat op de organisatie, wordt in het strategisch advies een groeimodel toegepast waar mee beoogd wordt een verbetering van de organisatie te realiseren.

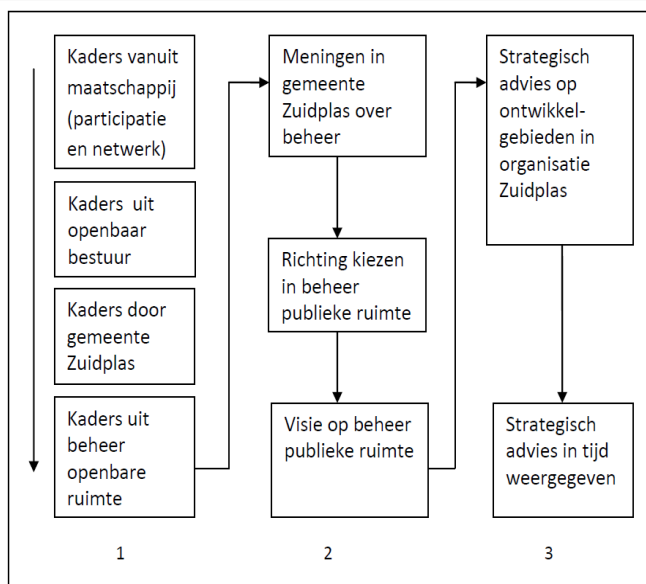
¹⁴ Organisatieadvies t.b.v. reorganisatie gem. Zuidplas, 'Van droom naar daad', P. Alderliesten en L.L. Dekker, 2013.

over beheren, participeren en faciliteren...

2 Methode van onderzoek

Gezien de aard van het onderwerp is het voor de hand liggend om voor een breedte onderzoek te gaan i.p.v. een diepte onderzoek¹⁵. Om die reden is gekozen voor een *kwalitatieve onderzoek benadering*. De nadruk zal liggen op literatuurstudie in combinatie met interviews hoe de organisatie aankijkt tegen veranderingen in de maatschappij en wat voor effect dit heeft op het beheer van de openbare ruimte. Volgens Verhoeven (Verhoeven 2011) is kwalitatief onderzoek niet in cijfers uit te drukken, het is een methode waarbij het onderzoek in 'de werkelijkheid' wordt uitgevoerd. De waarde van kwalitatief onderzoek is gelegen in de betekenis die mensen aan het onderzoek geven. Dit sluit nauw aan bij de doelstelling van het onderzoek, wat mensen denken en doen in de maatschappij en hoe de organisatie Zuidplas hierop reageert.

Om tot een gefundeerd antwoord te komen op de probleemstelling: *Hoe kan de gemeente Zuidplas haar organisatie beter laten aansluiten op de vraag die de maatschappij stelt ten aanzien van het beheer van de publieke ruimte?*, zal het onderzoek uitgevoerd worden in drie fasen. Het betreft: (1) een analytisch bureauonderzoek, (2) het programma van eisen en visie, (3) het strategisch advies. Het onderzoek is schematisch weergegeven in afbeelding 3.



Figuur 3: Verbeelding van de onderzoeksopzet en leeswijzer rapport.

Analytisch bureauonderzoek (1)

In hoofdstuk 3, staat de volgende vraag centraal: *Binnen welke kaders is er voor gemeente Zuidplas ruimte om keuzes te maken in het beheer van de publieke ruimte?* Vertrekpunt hierbij is de vraag die de maatschappij stelt. Vanuit een literatuurstudie over veranderingen in de maatschappij wordt onderzocht wat nu precies verandert. Gebruik wordt gemaakt van studies van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, onderzoek van Prof. J. Rotmans en Prof. T. Hardjono. Dit alles in relatie tot de netwerk- en de participatiesamenleving zoals deze zich nu vormen. In paragraaf 3.2 staat het wettelijk kader en de veranderingen

centraal. Gebruik wordt gemaakt van literatuur van Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, de gemeentewet en een voorbeeld van een kerntakendiscussie elders uit het land. De maatschappelijke veranderingen hebben op hun beurt geleid tot een duidelijke missie, visie en strategie waar gemeente Zuidplas voor gekozen heeft (par. 3.3). In dit deel van het onderzoek wordt gebruik gemaakt van de organisatievisie en aanverwante documenten. De organisatiekeuzes van Zuidplas worden nader ingevuld door het huidige collegeprogramma en de perspectiefnota 2016. Deze documenten zijn bronnen om de gemeentelijke kaders nader te specificeren. Wat professioneel beheer is, par. 3.4, wordt nader verkend door gebruik te maken van

¹⁵ 'Het ontwerpen van een onderzoek' Verschuren, Prof. Dr. P., Doorewaard, Dr. H., Boom Lemma, Den Haag, 2010.

over beheren, participeren en faciliteren...

verschillende theoretische beheermodellen. Het bureauonderzoek wordt afgesloten met de conclusies uit de voorgaande paragrafen en de beantwoording van de deelvraag. De betrouwbaarheid van het antwoord is groot. Dit heeft in de eerste plaats te maken dat vanuit vier verschillende posities (maatschappij, wet, Zuidplas en beheer) wordt gekeken naar het beheer van de openbare ruimte.

Programma van eisen en visie (2)

In hoofdstuk 4 staat de vraag centraal: *Op welke wijze kan de ruimte, die deelstudie één zichtbaar maakt, toegepast worden op de organisatie van gemeente Zuidplas?* Deelstudie één laat nog voldoende ruimte open om keuzes te maken bij het inrichten van het beheerproces. Daarom is van belang de behoeftes te peilen in de organisatie zodat duidelijk wordt wat een wenselijke richting is en waar verschillend over gedacht wordt. Als methode van onderzoek is gekozen voor het afnemen van interviews bij bestuurders, managementleden en beheerders. Met de verkregen informatie is het mogelijk inzicht te krijgen hoe deze mensen denken over het onderwerp 'beheer' en wat zij nodig hebben om hun rol goed uit te kunnen oefenen (par. 4.1).

De verkregen informatie uit de interviews dient als input om richting te kiezen in het beheer (par.4.2). Na het verwerken van de schriftelijke feedback op de gekozen richting is het mogelijk een missie, visie en strategie op het beheer van de publieke ruimte vast te stellen (par.4.3). Het visiedeel wordt afgesloten met de conclusies uit de voorgaande paragrafen en de beantwoording van de deelvraag. De betrouwbaarheid van het antwoord is niet gelegen in de representatie van de geïnterviewde t.o.v. de organisatie. Het doel is wel verschillende meningen te peilen om tot een afgewogen advies te komen.

Het strategisch advies (3)

In hoofdstuk 5 staat de vraag centraal: *Wat moet veranderen bij gemeente Zuidplas, binnen de ruimte in deelstudie twee gekozen richting, om tot betere resultaten te komen in het beheer van de publieke ruimte?* Het antwoord op deze vraag is het strategisch advies. Door middel van een workshop met mijn collega beleidsadviseurs van team 'Beleid en Beheer' wordt samen onderzocht welke stappen hiervoor nodig zijn. Dit draagt tevens bij aan het inbedden van het advies. Met elkaar wordt gezocht naar welke stappen noodzakelijk zijn op de zes organisatiegebieden van het Overheidsontwikkelmodel (strategie en beleid, management, medewerkers, financiën, informatie en processen) om tot professioneel en participatief beheer te komen (par.5.1). Hierin is de dimensie tijd van belang om de organisatie gelegenheid te geven hierin mee te groeien. Zo zal doormiddel van een groeimodel aangegeven worden hoe de organisatie van een activiteit georiënteerde organisatie groeit tot een keten georganiseerde organisatie (par.5.2). Het strategisch advies wordt afgesloten met de conclusies uit de voorgaande paragrafen en de beantwoording van de deelvraag. De betrouwbaarheid van het strategisch advies is gelegen in een gedegen opbouw van het onderzoek en de duidelijke vertaling van reeds gekozen organisatieverandering (contractgemeente) naar het concrete beheer van de buitenruimte.

Hoofdstuk 6 bevat de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Tevens is hier een discussie en evaluatie aan toegevoegd over het product en het onderzoeksproces. Daarmee is het onderzoek tot één geheel geworden.

over beheren, participeren en faciliteren...

3 Kaders en keuzeruimte in het beheer van de publieke ruimte

'Een bureauonderzoek ten aanzien van de thema's: participatie, overheid, Zuidplas en professioneel beheer.'

Het doel van dit hoofdstuk is inzicht te krijgen in allerlei ontwikkelingen die zich afspelen in Zuidplas en de context waarin zij haar taken vervuld als beheerder openbare ruimte. Het betreft een oriëntatie op de kenmerken van de verschillende ontwikkelingen. Als resultaat van deze oriëntatie worden kaders geformuleerd waarbinnen ruimte is om keuzes te maken ten aanzien van professioneel en participatief beheer van de publieke ruimte. Deze kaders en keuzemogelijkheden worden meegenomen voor het verdere onderzoek.

3.1 De netwerkmaatschappij en de participatiesamenleving in relatie tot de publieke ruimte

Dit eerste deel van het bureauonderzoek bestaat uit een nadere verkenning van de begrippen 'netwerk- en participatiesamenleving'. De deelvraag die hierbij centraal staat is: *De maatschappelijke context is gewijzigd in een netwerk- en participatiesamenleving. Wat is de vraag die de maatschappij stelt aan gemeente Zuidplas?* Het antwoord op deze vraag is van belang om maatschappelijke kaders te stellen waarbinnen aanbevelingen kunnen plaatsvinden. Naast begripsbepaling gaat het in deze paragraaf om helder te krijgen wat de kenmerken zijn van die participatiesamenleving. Het antwoord op de hoofdvraag is alleen relevant als het overeenkomt met de kenmerken van de 'nieuwe' samenleving. Daarbij wordt ook ingegaan hoe gemeente Zuidplas nu handelt ten aanzien van de participatiesamenleving.

3.1.1 Wat is een netwerkmaatschappij?

Onze huidige maatschappij verkeert in een kanteling¹⁶; we komen uit het industriële tijdperk dat nu over gaat in het informatietijdperk¹⁷. Decennia lang hebben producten en functies centraal gestaan in organisaties. De weg daarna toe werd beheerd vanuit een piramidaal systeem, opgelegd aan de organisatie. Verschillende sociologen¹⁸ wijzen er op dat de samenleving in de eenentwintigste eeuw waarschijnlijk vanuit dit horizontaal paradigma gestructureerd wordt. Toch heerst er geen chaos omdat het systeem veerkrachtig genoeg is om zichzelf te corrigeren. De netwerkmaatschappij is hierin te definiëren als: *'een samenleving bestaand uit sociale organisatorische netwerken, ICT netwerken en verschillende fysieke en infrastructurele netwerken die onlosmakelijk aan elkaar verbonden zijn'*. De prikkel tot samenwerking hierin is een gedeelde ambitie of thema waardoor contacten en relaties ontstaan. Kenmerkend hierin zijn de schijnbare vrijblijvendheid die eigenlijk dwingend is door de wederzijdse afhankelijkheid die gevormd wordt door de plicht van halen en brengen van informatie.

Kenmerken van de netwerkmaatschappij toegepast op het beheer van de buitenruimte

Kenmerk van de netwerkmaatschappij is dat het proces steeds meer centraal staat. Het proces is te definiëren als¹⁹: *'het geheel aan activiteiten benodigd om een product of dienst voort te brengen'*. Hierbij gaat het om het

¹⁶ Ontleend aan het boek *'Verandering van tijdperk, Nederland kantelt'*, Prof. J. Rotmans, 2014, Eneas. In dit boek wordt betoogd dat we niet in een tijdperk vol veranderingen zijn maar dat we veranderen van tijdperk.

¹⁷ Ontleend aan het boek *'de 8ste eigenschap, van effectief naar inspiratie'* van Stephen R. Covey pag. 21-25. Deze denkwijze wordt ondersteund en nader uitgewerkt door M. van Marrewijk in *'Cubrix, zicht op organisatieontwikkeling en performanceverbetering'* dit boek is gebaseerd op de filosofie van 'Spiral Dynamics'.

¹⁸ Van Dijk, 1991 – 2001; Castells 1996. Bronnen ontleend aan *'Horizontaal Organiseren'* van Renco J.M. Bakker en Teun W. Hardjono; 2013 Kluwer, Deventer.

¹⁹ Bron: *'Horizontaal Organiseren'* van Renco J.M. Bakker en Teun W. Hardjono; 2013 Kluwer, Deventer.

over beheren, participeren en faciliteren...

geheel in plaats van een deeloplossing. Het doel hierbij is niet het maximum te zoeken in efficiëntie maar het optimum te zoeken in de samenwerking.

Deze samenwerking wordt gevormd door het '*inclusief denken*²⁰' een netwerk van participanten die allen een bijdrage leveren aan de oplossing. Doorvertaald naar het beheer van de buitenruimte is dit het integraal beheer. Niet meer de sectorale benadering van wegen, water en openbaar groen, maar de buitenruimte in zijn geheel. Het tweede kenmerk is een '*holistisch kijken*'. Dit is het beste te vertalen naar het ketendenken in het beheer; het zoeken naar de onderlinge verbanden. Bijvoorbeeld het ruimtelijk domein verbinden met het sociaal domein door werkzoekenden een rol te geven in het onderhoud van de buitenruimte. De buitenruimte kan als middel gezien worden om economische, ecologische en sociale waarden te creëren.

Het derde kenmerk betreft het '*resultaatgericht werken*'. Hierbij gaat het om een aantal resultaatsgebieden voor ogen te hebben waarop vooruitgang geboekt moet worden zonder perse een vast einddoel voor ogen te hebben. Toegepast op het beheer kan dit het vermogen zijn om controle op de financiën te hebben, het vermogen om te mobiliseren, inspireren en samen te werken.

Het laatste punt is '*vakbekwaamheid*'. Het vermogen om een wezenlijke bijdrage te leveren aan het netwerk vanuit eigen kennis en kunde. De inzet van de gemeentelijke beheerders als kennisspecialisten. Door kennis, vaardigheden en motivatie van medewerkers te combineren ontstaat er geïnternaliseerde eigenschappen die kunnen leiden tot een optimum in de samenwerking²¹. Vanuit deze vier pijlers is het mogelijk een krachtige bijdrage te leveren aan de huidige maatschappij. Een maatschappij die steeds lijkt op het internet; een verknoping van cellen waarbij een centraal punt ontbreekt.

Het bovenstaande toegepast op het beheer van de buitenruimte betekent een groeiende behoefte naar variëteit, creativiteit en participatie. Vanuit deze behoefte zullen dynamische netwerken ontstaan waarin onderhandelen en relatiebeheer bepalend zijn in het succes van het verhaal. Inmiddels zijn de eerste succes hierover bekend²². Bewoners die zelf het beheer in hun wijk uitvoeren, bedrijventerreinen die zelf het onderhoud hebben geregeld en gemeenten die succes hebben geboekt op het terrein van zelfbeheer, sociaal ondernemerschap en duurzaam beheer.

3.1.2. Wat is een participatiesamenleving?

Een nauw verweven begrip met de netwerkmaatschappij is de participatiesamenleving. Een netwerk bestaat bij de gratie van participanten. Zoals reeds in het eerste hoofdstuk aangeven, is de participatiesamenleving de opvolging van de verzorgingsstaat. *In de participatiemaatschappij of civil society bepalen de leden zelf en met elkaar de regels; een samenleving van, door en voor burgers.* Premier Balkenende noemde in zijn lezing in 2005 hiervoor vijf voorwaarden om deze maatschappij te kunnen vormgeven. Als eerste *voldoende aanbod van kennis*; het kan niet zo zijn dat mensen die hard nodig zijn door gebrek aan kennis aan de zijlijn blijven staan. Toegepast op het beheer van de buitenruimte betekent dit dat we participanten hard nodig hebben om tot een hoger maatschappelijk effect te realiseren. Het tweede punt is *toename aan mobiliteit op de arbeidsmarkt*; dit in tegenstelling tot de baan voor het leven in de verzorgingsmaatschappij. Toegepast op het beheer van de

²⁰ Het begrip 'inclusief denken' is geïntroduceerd en uitgewerkt door de filosoof Feike Boerwinkel (1966).

²¹ Bron: '*De zeven eigenschappen van effectief leiderschap*' Stephen R. Covey, 1989. gebruikgemaakt van de 25ste druk uit 2011.

²² Een aantal zelfbeheer projecten zoals: Rhoon-noord, Dordtse Kil, Almere, Oldenzaal hebben landelijke bekendheid gekregen.

over beheren, participeren en faciliteren...

buitenruimte betekent dat we intensiever gebruik moeten maken van de mogelijkheden die de netwerkmaatschappij biedt. Het derde punt is; *een betere verdeling van werk*; dit betreft zowel groepen als individuen. Ook in dit punt gaat het om een toename van burger-, bedrijfs-, en arbeidsparticipatie mogelijkheden biedt in de buitenruimte. Als vierde punt *meer verantwoordelijkheid voor de individuele werknemer*; het gaat om verantwoord ondernemerschap en verantwoording laag leggen in de organisatie. Dit in tegenstelling tot de hiërarchische verhoudingen en centralistische benadering uit het industriële tijdperk. Toegepast betekent dit voor de beleidsadviseurs en technische medewerkers van de gemeente een meer zelfstandige rol. Naast BOA's heeft de gemeente behoefte aan ZOA's: Zelfstandig Opererende Ambtenaren. Medewerkers die als procesbegeleiders werken aan gemeenschappelijk geformuleerde doelen. Als laatste werd genoemd een *toename van de internationale samenwerking*; dit geldt voornamelijk voor thema's als veiligheid en duurzame economische groei. De internationale samenwerking is minder van toepassing op het beheer van de buitenruimte.

Het effect van de participatiemaatschappij

De bovenstaande vijf punten vertonen verwantschap met de kenmerken van een netwerkmaatschappij. Beide thema's haken op elkaar in. De omslag van verzorgingsmaatschappij naar een participatiesamenleving heeft belangrijke gevolgen voor de deelnemers van deze maatschappij. Kenmerkend hiervoor is de omslag van een passieve houding: 'er wordt voor mij gezorgd', naar een actieve houding. Het gaat om eigen verantwoordelijkheid nemen, het initiatief ligt bij jou, je zorgt niet alleen voor jezelf maar ook voor je medemens en je omgeving. Deze principes liggen ten grondslag van de nieuwe zorgwetten, nl. de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en de Participatiewet. Opvallend is ook hier weer de verwevenheid met de procesgerichte netwerkmaatschappij. De principes van: meer zelfsturing, aanspraak maken op het zelfoplossend vermogen, eigen initiatief en eigen verantwoordelijkheid zijn juist de bouwstenen voor procesgericht werken. Processen als multidisciplinaire, zelfsturende organisatievormen met participerende procesdeelnemers.

De participatiemaatschappij biedt nieuwe kansen in het beheer van de buitenruimte. Het verticaal denken vanuit de verzorgingsstaat sluit niet meer aan bij de horizontale wens van de huidige maatschappij, zie tabel 1. Inwoners willen invloed hebben op het beheer, ze zijn een toegevoegde waarde die met de gemeente willen samenwerken mits ze hier invloed voor terugkrijgen. Dit houdt in dat je met elkaar in gesprek gaat over verantwoordelijkheden en kaders vanuit een gelijkwaardigheidsbeginsel. Dit vraagt om een verbindende houding van de gemeente en een ontkokering van de organisatie. Hierdoor is het mogelijk vanuit het keten denken tot een duurzame relatie te komen gedreven vanuit een gezamenlijke ambitie; het in stand houden van de publieke ruimte voor en door het publiek.

Tabel 1 Het verschil tussen de verzorgingsstaat en de participatiesamenleving in steekwoorden. Bron: Prof. Dr. J. Rotmans in een lezing voor de gemeenteraad van Zuidplas op donderdag 10 september 2015.

Verzorgingsstaat	Participatiesamenleving	Verzorgingsstaat	Participatiesamenleving
Doelmatigheid	Aandacht / tijd	Systemen en structuren	Mensen en initiatieven
Efficiency	Vertrouwen	Vast en star	Vloeibaar en flexibel
Controle beheersing	Ruimte	Overheid regisseert	Overheid faciliteert
Regelzucht	Keuzevrijheid	Exploitatie	Co-operatie
Kosten/ baten	Kwaliteit	Zekerheid	Onzekerheid
Centraal	Decentraal	Individu	Gemeenschap
Top-down	Bottom-up	Lineair	Cyclisch
Grote organisatie	Kleine netwerken	Globaal	Lokaal

over beheren, participeren en faciliteren...

Conclusies

De maatschappelijke context is gewijzigd in een netwerk- en participatiemaatschappij. De deelvraag die hierbij beantwoord wordt is: *Wat is de vraag die de maatschappij stelt aan gemeente Zuidplas?* Uit het bovenstaande blijkt dat de maatschappij vraagt om samenwerken, toegevoegde waarde creëren en de ruimte weer terug te geven aan het publiek. Daar blijft de overheid vanuit haar eigenaarschap een verantwoordelijkheid in houden. Echter is een (nieuw) leidend principe ontstaan vanuit de vraag van de maatschappij. De inwoners en bedrijven willen meer ruimte en verantwoordelijkheid:

- De netwerk- en participatiemaatschappij vraagt om een beheerproces gericht op de hele keten van beheer in de openbare ruimte. Hierbij gaat het om het gezamenlijk creëren van maatschappelijke doelen zoals: economische, ecologische en sociale waarden.
- De samenleving kenmerkt zich door diversiteit en heeft ook een groeiende behoefte naar een buitenruimte die divers, creatief en participatief beheerd wordt. Dit is mogelijk door netwerken te vormen met participanten die een bijdrage willen leveren vanuit hun kennis en kunde. Dit vraagt om een overheid die mobiliseert, inspireert en verbindt.
- Door samenwerking aan te gaan met inwoners en bedrijven is het mogelijk een hoger maatschappelijk effect te realiseren. Vanuit het netwerk denken dient het beheerproces horizontaal georganiseerd te worden. Hierbij hebben de ambtenaren een meer zelfstandige rol en liggen verantwoordelijkheden laag in de organisatie.
- In de participatiemaatschappij gaat het om een actieve houding in de breedte van de maatschappij. Kenmerkend hiervoor is: eigen verantwoordelijkheid nemen, het initiatief ligt bij jou, je zorgt niet alleen voor jezelf maar ook voor je medemens en je omgeving. Door een beroep hierop te doen vanuit de gemeente is het mogelijk energie los te krijgen uit de samenleving.

3.1.3. Participatiekeuzes in gemeente Zuidplas

In mei 2012 is het college van Zuidplas een nota aangeboden getiteld: 'Kaders voor burgerparticipatie'²³. Deze nota is door de raad unaniem aangenomen. In deze nota wordt het begrip 'burgerparticipatie' nader gedefinieerd en worden keuzemogelijkheden voorgelegd. Het betreft het sluitstuk van een brede samenwerking tussen de gemeenteraad en de organisatie van Zuidplas middels de werkgroep 'burgerparticipatie'. Deze nota is niet kaderstellend voor dit onderzoek maar geeft aan welke keuzes reeds gemaakt zijn. In dit onderzoek gaat het er om duidelijkheid te krijgen in hoeverre het beleid aansluit op de vraag die de maatschappij stelt.

Definitie

De definitie van burgerparticipatie, zoals de nota deze hanteert, is ook de definitie van burgerparticipatie in dit onderzoek. Onder burgerparticipatie wordt verstaan²⁴: *'Burgerparticipatie is een proces waarbij gemeenten, betrokken burgers en eventueel externe deskundigen via een open houding naar elkaar en een vooraf afgesproken aanpak samen vorm en inhoud geven aan (delen van) plannen of beleid. Het proces is gericht op het benutten van elkaars deskundigheid en het verhogen van draagvlak voor te nemen beslissingen.'* Deze definitie vertoont een sterke overeenkomst met de 'netwerk- en participatiemaatschappij' omschrijving uit de voorgaande paragraaf.

²³ 'Kaders voor burgerparticipatie' team communicatie van gemeente Zuidplas, Nieuwerkerk aan den IJssel, mei 2012

²⁴ Bron: 'Burgerparticipatie, een praktische handleiding voor gemeenten' Hendriks, M., Eijermans, R. SDU december 2004.

over beheren, participeren en faciliteren...

Waarom burgerparticipatie?

Zuidplas kiest om verschillende redenen voor burgerparticipatie. In de eerste plaats om een inhoudelijke verbetering te realiseren van haar producten en diensten. Participatie zorgt daarbij voor draagvlak. Mensen willen graag gevraagd en gehoord worden. Op het moment dat dit plaatsvindt, ontstaat een 'bondgenootschap'. Er is begrip voor wederzijdse belangen. Door de volledige gemeenteraad is de wens geuit om actief burgerschap te vergroten en het democratisch gehalte op specifieke projecten te verhogen. Door directe inspraak van burgers op producten en diensten is democratische legitimiteit te realiseren. Hierdoor kan participatie een rol hebben in legitimiteit en verantwoording bij besluiten die genomen worden. Burgers zijn betrokken op hun leefomgeving en willen hier invloed op uitoefenen. De gemeente heeft op haar beurt baat bij een positieve beeldvorming van de overheid als resultaat van het bovenstaande.

De participatieladder

De participatieladder is een visualisering van de verschillende niveaus van participatie. Beginnend bij informeren tot tenslotte geheel loslaten. Hierin onderscheidt Arnstein vijf niveaus²⁵ te weten: informeren, raadplegen, adviseren, co-creatie en meebeslissen.

Informeren: het betreft hier voorlichten, de gemeente informeert de burger. Eigenlijk is hier geen sprake van participatie. Er is sprake van een situatie van eenrichtingsverkeer. De burger kan hier op reageren maar heeft geen 'recht op reactie'. De verantwoordelijkheid van de burger hierin is dat hij de informatie kan/wil horen. Voorbeelden zijn: informatiebrief, bericht in de krant of website van de gemeente.

Raadplegen of luisteren: de gemeente vraagt om een reactie van de burger, meestal betreft het een concrete vraag. De burger kan zijn mening geven, ervaring delen, reageren op een voorstel. Er is nog steeds nauwelijks sprake van een dialoog. Verantwoordelijkheid van de burger hierin is dat hij kan/ wil reageren. Voorbeelden zijn: informatieavond, inloopmiddag of een hoorzitting.

Adviseren: Nu is er sprake van een gesprek, twee-richtingen verkeer. Burger wordt gevraagd te adviseren. Door het adviseren beïnvloedt burger direct het proces en de procedure. De dialoog is er op gericht om samen tot een goed resultaat te komen. Verantwoordelijkheid van de burger hierin is dat hij kan en wil meedenken, zich verdiepen en inleven. Voorbeelden zijn: bewonersavonden bij herinrichting van een straat, inloopavonden voor een verkeerscirculatieplan van een wijk en een veiligheidsbeleving onderzoek op straat.



Afbeelding 4: de participatieladder van Arnstein

In het collegeprogramma²⁶ van het huidige college van Zuidplas is hier het volgende over opgenomen: 'We kiezen nu structureel voor participatieniveau C, (lees: participatieniveau 'adviseren') van wege de positieve ervaringen van de experimenten in het vorige collegeperiode. Hierbij vraagt

²⁵ Sherry R. Arnstein, 'A Ladder of Citizen Participation', *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, No. 4, July 1969, p.216-224.

²⁶ Collegeprogramma 2014-2018 'Duurzaam, open en betrokken', juni 2014, Nieuwerkerk aan den IJssel.

over beheren, participeren en faciliteren...

het college vooraf advies en inbreng, waarmee we inwoners en ondernemers indirect invloed geven. We gebruiken hiervoor ook sociale media en onderzoeken de mogelijkheid voor een digitaal inwonerspanel'.

Coproduceren: Bij het coproduceren geeft de gemeente directe invloed aan burgers. Ze voert een intensieve dialoog met hen, gericht op breed draagvlak verwerven. De burger wordt gefaciliteerd om zijn invloed optimaal te kunnen uitoefenen. De verantwoordelijkheid van de burger hierin is dat hij een actieve bijdrage wil leveren, verantwoordelijkheid neemt en tijd investeert. Een voorbeeld hiervan is een klankbordgroep van wijkbewoners die mee ontwerpen en meebeslissen in een parkrenovatie.

In het collegeprogramma van het huidige college van Zuidplas is hier het volgende opgenomen over de mogelijkheden van een hoger participatieniveau: *'Om meer ervaring op te doen met de andere manieren van werken ('meer burger, andere overheid'), willen we experimenteren met een hoger participatieniveau. Inwoners en ondernemers krijgen daarbij meer invloed op de vraagstukken die we aanpakken en/of de manier waarop we dat doen.'*

Meebeslissen: De gemeente is hier slechts kaderstellend, de burger beslist zelf over de oplossing. De gemeente faciliteert en stelt middelen ter beschikking; de georganiseerde burgers gaan zelf over tot uitvoering. Verantwoordelijkheid van de burgers op dit niveau is dat deze de volle verantwoordelijkheid kunnen en willen dragen; daarbij behoort het actief inzetten van kennis, tijd en arbeid. Voorbeeld hierin is een wijkorganisatie van bewoners die het beheer uitvoeren in de openbare ruimte; de gemeente stelt hiervoor de gelden beschikbaar. Wat het beheer is, beslissen de bewoners zelf.

Conclusies

Aansluitend op de conclusies uit paragraaf 3.2.1 op de deelvraag: *Wat is de vraag die de maatschappij stelt aan gemeente Zuidplas?*; heeft Zuidplas reeds keuzes gemaakt ten aanzien van participatie. Deze keuzes zijn gemaakt vanuit de veranderende context. Deze zijn in het licht van dit onderzoek opnieuw kritisch bekeken. Hieruit blijkt dat:

- Naarmate de gemeente meer los laat en stijgt op de participatie ladder, zal ze ook nadrukkelijker moeten faciliteren (en minder doen). Dit heeft een stukje 'research' tot gevolg. Per vraag dient ingeschat te worden wat de behoefte is van inwoners en bedrijven om te participeren.
- Gemeente Zuidplas kiest bewust voor (burger)participatie om: diensten en producten te versterken, draagvlak te creëren, democratisch proces te bevorderen, om legitimiteit en verantwoording af te leggen en het positief imago van de gemeente te bevorderen.
- Participatie vraagt om kaders als: verwachtingsmanagement, budget (de winst is vooral immaterieel), meepraten betekent ook mee beïnvloeden, accepteren dat raad en college ruimte geeft aan de participanten.
- Het huidige college heeft standaard voor niveau C gekozen op de participatieladder; adviseren. Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat de maatschappij vraagt om meer; coproduceren en meebeslissen (niveau D en E). Om het beheer van de buitenruimte participatief vorm te kunnen geven, vraagt dit om een verruiming van het huidige beleid. Om de kansen die de netwerk- en participatiemaatschappij biedt tot zijn recht te laten komen, vraagt dit om een principiële keuze tot coproduceren en meebeslissen. Zo niet dan blijft een scheve verhouding in stand die op allerlei terrein spanning veroorzaakt.

over beheren, participeren en faciliteren...

3.2 Wettelijke kaders voor het beheer van de publieke ruimte

Inzoomend op de items: participatie, gemeente Zuidplas en beheer, onderzoeken we in deze paragraaf de specifieke taak van de overheid. Hierin wordt de volgende deelvraag beantwoord: *Gemeenten hebben een beheerende taak in de publieke ruimte. Binnen welk wettelijk kader is er ruimte om invulling te geven aan beheer op een wijze die de maatschappij verlangt van de gemeente Zuidplas?* In de beantwoording van deze vraag gaat het in de eerste plaats om de wettelijke kaders die gesteld zijn in de gemeentewet. Dit deel van het onderzoek levert concrete kaders op waar het beheer van de openbare ruimte aan moet voldoen. Tevens zal in gegaan worden op de kentering die hier de afgelopen jaren gaande is; de zogenaamde 'kerntakendiscussie'.

3.2.1 Wettelijke taken en maatschappelijke verantwoordelijkheid

Gemeente als eindverantwoordelijke

De lokale overheid, de gemeente, is eigenaar van de openbare ruimte²⁷. Dit is geregeld in de gemeentewet. Deze wet stamt uit 1851 en regelt het besturen van gemeenten. De gemeentewet, een direct uitvloeisel van de grondwet van 1848 (Thorbecke), stelt de gemeenteraad als het hoogste bestuurlijke orgaan van de gemeente. Hierdoor is de gemeenteraad bijvoorbeeld belast met het vaststellen van verordeningen en stelt financiële middelen ter beschikking voor o.a. het beheer van de openbare ruimte. Namens de gemeenteraad treedt het College van Burgemeester en Wethouders op als uitvoerders van deze verordeningen. Ieder wethouder heeft als portefeuillehouder politieke verantwoordelijkheid over een aantal gemeentelijke taken²⁸.

Als het gaat om wettelijke kaders, die gesteld zijn in de gemeentewet, is alleen geregeld dat de gemeente een 'zorgplicht' heeft ten aanzien van de openbare ruimte. Deze zorgplicht kan het beste omschreven worden als: *'een verplichting om te zorgen voor een veilige openbare ruimte'*. Hoe een gemeente dit regelt is niet vastgelegd. Er is een grote mate van vrijheid om aan dit begrip invulling te geven. Een overkoepeld wettelijk kader hiervoor ontbreekt. Vanuit het gedachtegoed van de verzorgingsmaatschappij heeft de gemeente steeds meer taken naar zich toegetrokken²⁹.

Specifieke wet- en regelgeving

Naast de algemene zorgplicht is er wel sprake van specifieke wet- en regelgeving voor onderdelen van de buitenruimte. Deze regels kunnen zowel vanuit andere wetgeving als vanuit andere overheidsorganisaties opgelegd zijn. De onderstaande opsomming geeft een indruk van de meest belangrijke wet- en regelgeving voor de openbare ruimte:

- De *Wegenwet* en *Wegenverkeerswet* regelt de verantwoordelijkheid van de gemeente voor haar rol als wegbeheerder. Zo dient geïnvesteerd kapitaal in wegen in stand gehouden te worden. Hiertoe behoort ook de wegwitruiting zoals verkeersborden en verlichting. De mate van wegonderhoud is niet vastgelegd. De publiekrechtelijke zorg op veilige wegen is geregeld in de *wegenverkeerswet*. Ook voor deze wet geldt dat niet is vastgelegd aan welke eisen een wegwitruiting moet voldoen.

²⁷ Bron: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/INH703956/geldigheidsdatum> (30-04-2010)

²⁸ Bron: gemeentewet artikel 160

²⁹ In een verzorgingsmaatschappij zijn veel zaken geheel of gedeeltelijk door de overheid gereguleerd. Voorbeelden hiervan zijn: gezondheidszorg, onderwijs, werkgelegenheid en sociale zekerheid. Het tegengestelde is een nachtwakersstaat, waarin de overheid zich zo weinig mogelijk met burgers bemoeit. Bron: www.wikipedia.org. (04-09-2015)

over beheren, participeren en faciliteren...

- De *Wet Milieubeheer* waarin het aanleggen en beheren van riolering als een gemeentelijke taak is opgenomen. Daarbij is de gemeente verplicht een Gemeentelijk Rioleringsplan op te stellen wat voortvloeit uit de *Wet Verontreiniging Oppervlaktewater*. Deze wet is opgesteld met als doel het voorkomen van lozingen en verontreinigingen in het oppervlaktewater.
- De *Europese Kaderrichtlijn Water* (KRW) heeft tot doel dat alle Europese wateren in het jaar 2015 een 'goede toestand' hebben bereikt. Daarnaast zijn in het *Nationaal bestuursakkoord Water* afspraken gemaakt over het op orde brengen van watersystemen binnen de gemeentegrenzen. Tot slot regelt de *Waterwet* het beheer van oppervlaktewater en grondwater en verbetert deze wet de samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening.
- De *Flora- en Faunawet* heeft als doel het beschermen van bedreigde en zeldzame dieren- en plantensoorten. In deze wet is sprake van een zorgplicht voor degene die projecten in de openbare ruimte voorbereidt en uitvoert. Niet alleen bij projectmatige ingrepen in de buitenruimte maar ook voor het dagelijks onderhoud gelden beschermende maatregelen voor de flora en fauna. Gemeenten zijn verplicht zich te houden aan de 'Gedragscode bestendig beheer en onderhoud'.
- In het *Attractiebesluit* van de *Warenwet* is de veiligheid van en rondom speeltoestellen vastgelegd. De gemeente, als beheerder van openbare speelplaatsen, is verantwoordelijk voor een goede plaatsing en onderhoud van speeltoestellen.
- Het waterschap stelt specifieke eisen over de mate van begroeiing in watergangen om daarmee het water doorvoerend vermogen van watergangen te borgen;
- De invulling van de *zorgplicht* in het openbaar groen heeft betrekking op de verplichting tot het beoordelen van schade aan bomen. Veel gemeenten geven hier invulling aan door het periodiek (eens per 3 tot 5 jaar) visueel inspecteren van bomen (Visual Tree Assessment).
- Chemische onkruid bestrijding is alleen nog mogelijk volgens de methode 'Duurzaam Onkruid Beheer'. Gemeente Zuidplas heeft er voor gekozen om per 1 januari 2015 Glyphosaat vrij te zijn. Een algeheel verbod op dit middel zal per 2018 inwerking treden. De provincie mag eisen dat bermvrije zones vrij zijn van distels in tuinbouwgebieden, dit in het kader van de distelverordening;

Al met al een forse lijst van wet- en regelgeving welke van toepassing is in de openbare ruimte. Dit geeft aan dat de gemeente als eigenaar en beheerder een grote verantwoordelijkheid heeft hoe zij omgaat met haar kapitaalgoederen. De raad bepaalt aan welke kwaliteit de gemeentelijke kapitaalgoederen moet voldoen. Zij stelt hiervoor ambities door middel van kwaliteitseisen vast en stelt hiervoor onderhoudsbudget ter beschikking. De gemeenteraad van Zuidplas heeft in mei 2015 een Integraal Beheerplan Openbare Ruimte aangenomen waarin kwaliteit en geld geregeld zijn. Tijdens de bespreking van het beheerplan bleek dat het niet alleen een discussie over geld en kwaliteit is. Het is ook een discussie over een terugtredende overheid, een overheid die zorgt voor een basis kwaliteit, of meer? Een discussie over: Wat is eigenlijk de taak van de gemeente hierin? Deze discussie wordt aangeduid met de 'kerntakendiscussie'.

over beheren, participeren en faciliteren...

3.2.2 Kerntaken discussie: de andere overheid

Definitie en doel

Als definitie van wat kerntaken zijn, houd ik hiervoor de definitie aan zoals gemeente Montferland deze verwoordt³⁰: *'Een kerntaak is een gemeentelijke taak - al dan niet in opdracht van een hogere overheid – die door de gemeenteraad als essentieel wordt gezien voor de inwoners, bedrijven, instellingen, klanten etc. van de gemeente.'* Het doel van deze politieke discussie is

keuzes te maken in taken teneinde een gezonde financiële huishouding te voeren, namelijk een sluitende begroting. Een aantal taken zijn wettelijk maar voor veel andere taken geldt een keuzevrijheid. Als we dit relateren aan hetgeen paragraaf 1 van dit hoofdstuk aangeeft zien we dat voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte een grote keuzevrijheid geldt.

Echter een 'onsje minder' voor de buitenruimte is ook meteen zichtbaar, waar veel gebruikers van de openbare ruimte ook een mening over hebben. Welke maatschappelijke verantwoordelijkheid vindt de gemeenteraad dat zij hierin heeft?

EIGEN KRACHT

VAN MENSEN

Afbeelding 5: Wat is een kerntaak? Dit is een politieke discussie.

Waarom een kerntakendiscussie?

De financiële lasten voor gemeenten om hun voorzieningenniveau op peil te houden zijn de afgelopen jaren gestegen. Mede door de financiële crisis is sprake van verminderende inkomsten. Daarnaast lopen de uitkeringen vanuit het rijk aan gemeenten terug. Meer specifiek voor gemeente Zuidplas zijn de afwaarderingen op bouwgronden. De Gemeente Zuidplas heeft een forse bouwopgave maar doordat de woningmarkt nog steeds moeizaam herstelt, worden veel minder huizen gebouwd dan voorzien was. Een gevolg van de gekrompen bouwopgave is de rentelasten op de aangekochte gronden, deze drukken fors op de gemeentebegroting. Daarnaast komen nieuwe gemeentelijke taken op haar bordje er bij. Vanaf 1 januari 2015 wordt door de gemeente uitvoering gegeven aan de Participatiewet, Wet Maatschappelijk Ondersteuning en de Jeugdzorg. Deze taken moeten gerealiseerd worden met minder geld. Al deze ontwikkelingen zorgen er met elkaar voor dat de gemeenteraad veel verantwoordelijkheid moet nemen in tijden van financiële schaarste. Een tijd waarin we opnieuw keuzes moeten maken. Vandaar de vraag: Wat behoort nu eigenlijk tot de kerntaken van de gemeente? Eigenlijk gaat het er om: Waar hebben we geld voor over? In het geval van gemeente Zuidplas heeft het gezorgd voor bezuinigingen op het beheer van de openbare ruimte sinds 2012, het snijden in de eigen organisatie en het zoeken naar brede samenwerking in de regio om kosten te kunnen besparen.

Basiswaarden in het beheer van de buitenruimte: schoon, heel en veilig.

Veel gemeenten voeren onder het motto 'Schoon, heel en veilig' het beheer en onderhoud uit in de openbare ruimte. Het motto, door kenniscentrum CROW in het leven geroepen, geeft aan dat veiligheid slechts één aspect is (wettelijk). Tot de basisingrediënten van de openbare ruimte behoort ook een hele en schone buitenruimte.

³⁰ Nota Kerntakendiscussie gemeente Montferland, 's Heerenberg, 18 oktober 2010. Bron: <http://www.vng.nl/producten-diensten/databanken/praktijkvoorbeelden> (06-11-2014)

over beheren, participeren en faciliteren...

Dit is een zo breed gedragen maatschappelijk wenselijke waarde, dat hier altijd politieke meerderheid over is. Een buitenruimte die vies en kapot (niet functioneert), leidt onherroepelijk tot achteruitgang van de leefbaarheid, onrust en verpaupering. Uiteindelijk is er sprake van definitief waardeverlies; wat vernietiging van kapitaal inhoudt. Dit laatste is nu juist geborgd in het wettelijk kader; zie paragraaf 3.2.1

Maatschappelijke baten van de openbare ruimte

Het bovenstaande is geredeneerd vanuit het kosten perspectief. Het spreken over 'schoon, heel en veilig' is geen ambitieuze taal. Het heeft meer weg van het benoemen wat je minimaal mag verwachten. We doen de openbare buitenruimte tekort als we die alleen als een kostenpost wegschrijven. Er zijn wel degelijk maatschappelijke baten te benoemen³¹. De openbare weg zorgt voor stedelijke ontwikkeling, mensen kunnen van A naar B. Groen zorgt voor leefbaarheid in steden en dorpen. Een goed rioolsysteem behoedt ons voor epidemieën. Een goed ontworpen, ingerichte en beheerde openbare ruimte versterkt actuele maatschappelijke thema's als: sociale cohesie, gezondheid, mobiliteit, leefbaarheid en vastgoedwaarde. Een gemeente die investeert in een goed ontworpen en onderhouden openbare ruimte, investeert dus ook in de sociale cohesie in een wijk en in de gezondheid van zijn burgers. Daarnaast is er financieel voordeel. Voor een gemeente zijn WOZ-inkomsten een belangrijke inkomstenbron. Als die waarde omhooggaat doordat de openbare ruimte bij woningen aantrekkelijk is, heeft de gemeente ook geldelijk profijt van haar investering.



Afbeelding 6: Gemeente Maassluis heeft een meldpunt onder het motto: 'Schoon, heel en veilig'.

Moeilijkheid blijft dat kosten en baten niet evenredig verdeeld zijn. De kosten komen veelal bij gemeenten op het bordje terwijl de batenhouders een zeer diverse groep is. Daarnaast hebben we een cultuur in Nederland waarbij we het normaal vinden dat deze voorzieningen 'gratis' zijn. Natuur, wandelen en een mooie buitenruimte zijn niet gratis maar we beleven deze wel gratis. Sterker, we stellen hier hoge eisen aan, nog vanuit de gedachte dat 'vadertje staat' overal voor zorgt. Dit noopt tot een nadere doordenking: wat mogen burgers, bedrijven en instellingen verwachten van de overheid? In het licht van de kerntakendiscussie is de zoektocht hoe alle batenhouders medeverantwoordelijk worden voor het in standhouden van de publieke ruimte.

³¹ Bron: TEEB stad, The Economics of Ecosystems and Biodiversity, organisatie die zich op wetenschappelijk niveau inzet om leefbaarheid meetbaar en waarden vergelijkbaar te maken.

over beheren, participeren en faciliteren...

3.2.3 Kaders voor gemeentelijke taken

In de bovenstaande twee paragrafen is het wettelijk kader verkend waarbinnen het beheer van de openbare ruimte zich afspeelt. Behalve het wettelijk kader zijn maatschappelijk wenselijke doelen verkend. Duidelijk is dat deze doelen om een herijking vragen in de kerntakendiscussie. In de onderstaande conclusies wordt de deelvraag beantwoord: *Gemeenten hebben een beherende taak in de publieke ruimte. Binnen welk wettelijk kader is er ruimte om invulling te geven aan beheer op een wijze die de maatschappij verlangt van de gemeente Zuidplas?*

- Voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte geldt een algemene zorgplicht voor gemeenten. Deze is door wet- en regelgeving nader gespecificeerd maar blijft een grote mate van vrijheid behouden aan gemeenten om hier invulling aan te geven. Gemeenten hebben de plicht om kapitaalvernietiging te voorkomen. Dit is nader uitgewerkt in een aantal landelijke richtlijnen waar gemeenten zich aan hebben te houden. Ook in de participatiesamenleving heeft de gemeentelijke overheid een toezichthoudende en controlerende taak.
- Het is aan de gemeenteraad om ambities en doelen vast te stellen voor wat zij beoogt te realiseren in de openbare ruimte. Dit kan door doelen met bijbehorende budgetten vast te stellen. Hierbij gaat het minimaal om een schone, hele en veilige buitenruimte. Alles wat meer gedaan wordt heeft als basis politieke besluitvoering nodig. Een trend die hierin waar te nemen is, is dat de samenleving en markt meer verantwoordelijkheid wil in het beheer van de buitenruimte en de overheid minder middelen heeft om uit te voeren in de beheer van de buitenruimte.
- De kerntakendiscussie die gemeente Zuidplas voert zal bepalen wat de gemeenteraad ziet als haar taak en wat zij overlaat aan inwoners, bedrijven en instellingen. Hierin is een terugtrekkende overheid waarneembaar. Leidend hierin is de maatschappelijke transitie van verzorgingsmaatschappij naar de participatiemaatschappij. Geld is niet leidend maar volgend in deze verandering. Door groeiend takenpakket met een beperkter budget wil zij terug naar haar kerntaken.

over beheren, participeren en faciliteren...

3.3 Organisatie gemeente Zuidplas in een veranderende context

In de voorgaande paragraaf is ingegaan op de veranderende rol van de overheid. Gemeente Zuidplas heeft als jonge organisatie veel te maken met deze veranderingen. Uiteindelijk komen deze veranderingen voort uit een sterk veranderende context; zie voorgaande paragrafen. Dit deel van het onderzoek gaat hier nader op in; toegepast op de situatie Zuidplas. De conclusies die dit onderzoek opleveren kunnen gezien worden als een nadere uitwerking van deze visie, toegepast op het beheer van de openbare ruimte. Hierbij wordt antwoord gegeven op de deelvraag: *Wat is de visie van gemeente Zuidplas op haar taak als beheerder openbare ruimte?*

3.3.1. een jonge organisatie in een sterk veranderende omgeving

Zuidplas

Gemeente Zuidplas is ontstaan in 2010 vanuit een fusie tussen Zevenhuizen-Moerkapelle, Moordrecht en Nieuwerkerk aan den IJssel. Deze dorpen liggen tussen de stedelijke gemeenten: Zoetermeer, Rotterdam en Gouda. De gemeente Zuidplas kenmerkt zich door haar landelijke karakter, dorpse wonen en goede ontsluiting met de Randstad, de snelwegen A12 en A20 doorsnijden de gemeente. Zuidplas is een baken van rust omringt door de hectiek van de stedelijke regio waarin ze ligt en deel van uitmaakt. De polders, de dijken en kaden, de molens en het veenweidelandschap bepalen de sfeer in de gemeente. Zuidplas is gelegen in het Groene Hart van de randstad. Even buiten het dorp Nieuwerkerk aan den IJssel is het laagste punt van Nederland gelegen; -6,76 N.A.P. De reden tot het vormen van gemeente Zuidplas was met name de bestuurskracht te borgen voor de toekomst³².

Missie en visie

De organisatie is in 2010 van start gegaan en kreeg de boodschap mee: 'Doe het goede goed', en onder het motto 'Wordt de burger er beter van?'. Deze boodschap en slogan zijn nader ingevuld door de thema's³³:

- bezielt: doelgericht werken met passie en compassie voor de publieke zaak;
- verantwoordelijk: gericht op resultaat en kwaliteit;
- professioneel en respectvol;
- van buiten naar binnen werkend, dienstbaar, dienstverlenend en vraaggericht;
- open, transparant en toegankelijk;
- lerend, ondernemend en proactief;
- integraal werkend: verbindend, bruggen bouwen en bruggen slaan.

Al deze punten sluiten aan bij de conclusies uit par. 3.1. De visie van gemeente Zuidplas is duidelijk gelinkt aan wat een netwerkende en participerende maatschappij verwacht van een gemeente.

Een turbulente omgeving

In de eerste jaren na de fusie werd al snel duidelijk dat de context waarin Zuidplas opereert zo snel veranderde, dat een herijking van deze organisatievisie nodig was. Dit resulteerde in het programma 'samenhang in Zuidplas'. Voor het onderzoek dat hiervoor werd opgestart is de volgende probleemstelling geformuleerd: *'De toenemende complexiteit en dynamiek van de omgeving maakt dat de gemeente Zuidplas in de huidige vorm*

³² Organisatievisie 2010, Gemeente Zuidplas, Brinkman Mr. J., Huininga W.

³³ Organisatievisie 2010, Gemeente Zuidplas, Brinkman Mr. J., Huininga W.

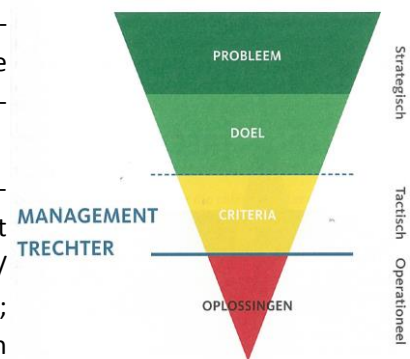
over beheren, participeren en faciliteren...

*niet opgewassen blijft om in de toekomst al haar taken naar behoren te blijven uitvoeren*³⁴. 'Ondanks de duidelijke visie uit 2010 bleek in de aanloop naar 2012 dat door de financiële en economische crisis, het fors inkrimpen van de ontwikkelopgave (bouwen), bezuinigingen, decentralisaties en vergrijzend personeelsbestand, toenemende complexiteit en regionale samenwerkingsverbanden, om andere sturing en uitvoering vraagt dan ten tijde van de fusie voorzien was. De wens van het bestuur en college was meer te richten op de maatschappelijke problemen, heldere doelen te stellen en te sturen op hoofdlijnen. Aan de organisatie de uitdaging om met goede oplossingen te komen. Dit resulteerde in het onderstaande schema³⁵ wat als werkproces wordt gehanteerd. In de conclusies van dit onderzoek wordt aan de hand van deze managementtrechter antwoord gegeven worden op de deelvraag van dit bureauonderzoek.

Een noodzakelijke herijking

De lange lijst van organisatiewaarden uit 2010 is in 2012 teruggebracht naar 4 hoofdthema's; de 4 R'en: Richting, Ruimte, Resultaat en Reken-schap. Richting en ruimte wordt in dit onderzoek gezocht in deelstudie één en twee. Het resultaat en rekenschap wordt geven in het strategisch advies; deelstudie drie van dit onderzoek.

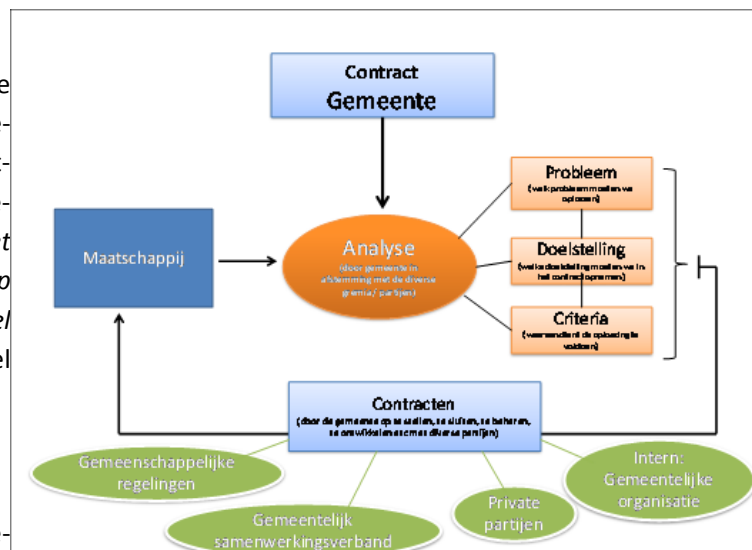
Gekoppeld aan de managementtrechter is het fenomeen 'lean management'. De achterliggende gedachte van lean management richt zich op de klant: burgers, bedrijven en instellingen. Wat is hun vraag/probleem? Welk doel streven wij samen hierin na? (strategisch niveau; deelstudie 1) Aan welke criteria moet het antwoord voldoen? (tactisch niveau, deelstudie 2) Aan de organisatie de uitdaging om met een goed antwoord te komen. (operationeel niveau; deelstudie 3).



Afbeelding 3: De managementtrechter

De contractgemeente

In de organisatievisie van 2012 is gekozen de gemeente door te ontwikkelen tot een 'regie-gemeente plus', dit onder de noemer 'contract-gemeente'. In deze visie is dit nader omschreven met: *'het woord contract geeft aan: met goed oog voor de maatschappelijke taak op een meer bedrijfsmatige manier werken, (ziel en zakelijkheid).'* Het onderstaande model geeft aan hoe een contractgemeente werkt.



Afbeelding 4: Model Contractgemeente

Nieuwe beleidsuitgangspunten

In de organisatievisie wordt duidelijk doel gesteld dat in 2020 de organisatie weer terug is

³⁴ Zuidplas 2013-2020, 'Op weg naar een doelgerichte, omgevingsbewuste organisatie', oktober 2012, Brinkman, Mr. J., Huijninga, W.

³⁵ De Managementtrechter uit: 'Leiding geven zonder bevelen', Vanderdriessche F., Clement J., Schiedam 2006

over beheren, participeren en faciliteren...

bij haar kerntaken. Dit resulteert in de volgende 5 beleidsuitgangspunten. Het strategisch advies dient aan deze voorwaarden te voldoen en richt zich op 2020 als ijkmoment.

- Publieke beleidstaken blijven binnen het politieke domein;
- Deze beleidstaken worden door de kern van de organisatie opgepakt (afdeling Strategie en Beleid)
- Bedrijfsvoering en beheer blijven binnen de gemeente, worden samen met andere gemeenten opgepakt of worden uitgevoerd door een private partij;
- Deze taken worden door de flexibele schil rondom de kern of daarbuiten opgepakt (afdeling Ruimte en afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling);
- In het kader van de dienstverlening blijft de gemeente het eerste loket voor inwoners, bedrijven (Cluster Klant Contact Centrum van de afdeling Dienstverlening). De backoffice kan uitbesteed worden.

De hierboven geschetste ontwikkelingen hebben er voor gezorgd dat in 2012 een programmabureau is opgezet. De opdracht aan deze collega's was het nader uitwerken van de bovenstaande doelen. Dit heeft geresulteerd in een visiedocument onder de noemer: *'Van droom naar daad... Samen zelfbewust onderweg naar een contract-gemeente'*. Op 31 oktober 2013, een jaar na het verschijnen van de herijkte organisatievisie, is dit document gepresenteerd.

3.3.2. Van droom naar daad; op zoek naar een structurele oplossing.

Het visiedocument 'Van droom naar daad'³⁶ schets duidelijke wensbeelden voor de structuur en cultuur in de organisatie Zuidplas. Het doel van dit project is *'de gemeentelijke taken zo efficiënt en effectief mogelijk te blijven uitvoeren en de belangen van de inwoners, instellingen en ondernemingen binnen de gemeentegrenzen zo goed als mogelijk te bedienen'*. In het kader van dit onderzoek beperk ik mij tot hetgeen van belang is voor dit onderzoek; het beheer van de buitenruimte. Overigens is dit document door het managementteam, het college en de gemeenteraad aanvaard en wordt uitvoering gegeven aan de conclusies en aanbevelingen.

Zelfbewust onderweg naar contractgemeente

De kern van het betoog is:

- Zuidplas wordt een contractgemeente waarbij drie hoofdgedachten leidend zijn:
 - 1 Doe waar jezelf goed in bent, wat je absoluut zelf moet doen laat anderen doen waar zij beter in zijn
 - 2 Laat andere partijen het product/ de dienst in kwestie goedkoper maken/ aanbieden;
 - 3 Het is wenselijk dat burgers, bedrijven en instellingen participeren bij het opstellen en realiseren van onze beleidsdoelstellingen;
- Groeien naar een cultuur van: sturen op output, klant centraal (inwoners, ondernemers en instellingen), flexibel, integraal, innovatief;
- De medewerker weet verbindingen te leggen tussen de missie en visie van Zuidplas en zijn eigen handelen (resultaten). Hij weet voor wie hij werkt (klanten). Hij toont hierin initiatief, bekijkt de zaken integraal, is flexibel, denkt vanuit de klant en is resultaatgericht. Een leidinggevende neemt hier een coachende rol in.

³⁶ Van droom naar daad... *'Samen zelfbewust onderweg naar een contractgemeente'*, Alderliesten P., Dekker L.L., 31 oktober 2013, Nieuwerkerk aan den IJssel. Het betreft een visiedocument van het programma *'Samenhang in Zuidplas'*.

over beheren, participeren en faciliteren...

Organisatievisie die aansluit bij de netwerk- en participatiemaatschappij

De organisatie Zuidplas wordt adaptief en kan politieke koerswijzigingen opvangen en bijbehorende beleidswijzigingen doorvoeren. Een daarvan is de rol van de veranderende overheid. *'De bepalende en sturende overheid wordt steeds meer 'deelnemer'. Zij wordt meer en meer een onderdeel van een netwerk van mensen en organisaties. De overheid (lees: gemeente) neemt niet altijd meer het initiatief, maar faciliteert en verbindt.'* (pag. 3). *'De trend van de laatste jaren is dat de overheid van een efficiëntie interne organisatie naar een aansluiten van de organisatie op de maatschappij door de interactie en het contact aan te gaan'* (pag. 11). Hieruit blijkt dat Zuidplas kiest om publieke waarden samen te maken met haar inwoners, bedrijven en instellingen. Daardoor ontstaat een versterking van het principe 'meer burger, minder overheid'. De organisatie richt zich naar buiten. Letterlijk geeft het visiedocument aan: *'de toenemende aandacht voor meer gemeenschap, minder overheid vraagt van Zuidplas een strategische visie over hoe om te gaan met de toenemende participatiewens en – behoefte van de gemeenschap. Een eerste aanzet daartoe is gedaan in het rapport 'Van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie' Het verdient aanbeveling om een vervolg te geven aan de gesignaleerde kansen die in dat rapport zijn opgenomen'*. Deze studie is een invulling van de bovengenoemde aanbeveling.

De gemeente Zuidplas werkt hard aan het opzetten van het verplichte³⁷ Klant Contact Centrum (KCC) waar na genoeg alle vragen aan de overheid gesteld kunnen worden. Het KCC wordt daarmee de poort tot de overheid voor alle inwoners bedrijven en instellingen binnen de gemeente. Het streven is 80% van alle vragen in één keer te beantwoorden, een kwaliteitsslag en een versnelling van het afhandelen termijn te realiseren. Bovendien worden eenvoudige vragen uit de generieke processen direct beantwoord vanuit het KCC. (pag. 8) Met het oog op het beheer van de buitenruimte betekent dat de werkprocessen in het beheer helder en duidelijk geregeld moeten zijn. Alleen dan is het haalbaar om 80% van de vragen direct af te handelen. Wat de behoefte hierin is van de organisatie zal blijken uit de interviews en de workshop met de collega's.

Met de keuze 'contractgemeente' wordt de organisatie wel gesteld voor een dilemma. Enerzijds kiezen voor participatie en outputsturing betekent ook rekening houden met verschillende soorten producties van contractanten in verschillende netwerken. Het gaat er dan minder om, om zelf interventies uit te voeren maar meer mee te bewegen en te acteren op veranderingen. Daarbij geldt wel de kanttekening dat de gemeente niet geheel het 'wat en hoe' vrij laat aan de contractpartners of burgerinitiatieven. Belangrijk hierin is dat een participant zich weet verbonden met wat voor de gemeenschap belangrijk is. *'Sturing en het organiseren van publieke waarde wordt steeds meer een zaak van 'en'. Het is niet zozeer het vermogen om een nieuw repertoire eigen te maken, maar de kunst van het herkennen welke vorm het beste past bij welke situatie. De keuze van de vorm komt steeds minder bij de gemeente zelf te liggen.'*(pag. 14)

Risicomanagement ombuigen naar kansenmanagement

Gemeenten zijn van huis uit beheersende organisaties. Kenmerkend hiervoor is de insteek van risicobeheersing. Echter is dit een eenzijdige blik denkend vanuit het negatieve; het beheersingsparadigma. Met de keuze om meer los te laten neemt het belang van 'kansenmanagement' toe. Dit behelst het denken vanuit het positieve. Het gaat hier vooral om het creëren van mogelijkheden en meerwaarde³⁸. Participatie en netwerksamenwerking hebben deze ingrediënten in zich. *'Kansenmanagement is een managementinstrument om strategische en structurele kansen (creëren van mogelijkheden en meerwaarde) te herkennen, te initiëren, en tot wasdom te brengen. Kansenmanagement en risicomanagement zijn beide gericht om het omgaan met onzekerheden, als er geen*

³⁷ Dit is verwoord in het Nationaal Uitvoeringsprogramma (NUP) wat nader uitgewerkt is in de visie van commissie Jorritsma wat bij kabinetsbesluit vastgesteld is.

³⁸ Projectie 'Kansenmanagement', een gemiste kans, 2013.

over beheren, participeren en faciliteren...

actie wordt ondernomen bij de kans, dan gebeurt er in principe niets. Er is geen sprake van negatieve gevolgen, maar de organisatie profiteert er ook niet van de potentiële meerwaarde.' (pag. 16). De organisatie staat nu voor de uitdaging om kansenmanagement in de bedrijfscultuur op te nemen. Als dat lukt zal dit leiden tot meer innovatie en creativiteit. Op deze manier is de kloof tussen overheid en samenleving te verkleinen. Kansenmanagement is daarmee een onderdeel van het participatieve beheerproces.

Ter afsluiting...

'De maatschappelijke context en trends geven aan dat er een veranderende rol en positie is voor de gemeente Zuidplas binnen de gemeenschap. Zuidplas wil binnen deze context de kwaliteit en snelheid van dienstverlening verhogen en in de toekomst kunnen waarborgen. Zuidplas (h)erkent de trend dat participatie van burgers, bedrijven en instellingen toeneemt en wil grip krijgen en houden op samenwerkende partijen. Met deze uitdagingen als uitgangspunt, definieert Zuidplas het functioneren als contractgemeente.' (pag. 16) Hiermee geeft Zuidplas nogmaals aan uit principe te kiezen voor participatie. Dit mag echter niet ten koste gaan van grip hebben op (het beheer van de buitenruimte).

3.3.3 conclusies

In de bovenstaande twee paragrafen zijn de missie, visie en strategie van gemeente Zuidplas verkend waarbinnen het beheer van de openbare ruimte vorm moet krijgen. Opvallend is dat veel maatschappelijke veranderingen, die onderzocht zijn in paragraaf 3.1, reeds verankerd zijn in de missie en visie van gemeente Zuidplas. Hieruit zijn de volgende conclusies getrokken, waarbij de deelvraag wordt beantwoord: *Wat is de visie van gemeente Zuidplas op haar taak als beheerder openbare ruimte?*

- In de wijze hoe het beheer van de buitenruimte georganiseerd moet dit zodanig vorm krijgen dat de volgende kernbegrippen hierin herkenbaar uitgewerkt zijn: bezielend, resultaat gericht, professioneel, dienstverlenend, vraaggericht, open, transparant, toegankelijk, lerend, ondernemend, proactief, integraal werkend en verbindend.
- Het beheer van de buitenruimte dient 'lean' vormgegeven te worden. Uitgangspunt is de vraag of het probleem van de burger of het bedrijf heeft. Vanuit de vraag worden de doelen en de criteria vastgesteld. Aan de organisatie is het om met (beheer)oplossingen te komen.
- Zuidplas wil contractgemeente zijn. Voor het beheer van de buitenruimte betekent dat het beheer zo veel als mogelijk door derden uitgevoerd zal worden. Dat wat nu nog door eigen organisatie uitgevoerd wordt, kan in de aanloop naar 2020 uitbesteed worden, mits de markt het goedkoper en beter kan. Dit is een logisch gevolg wat voortvloeit uit de keuze 'contractgemeente'.
- Als het om het beheer van de buitenruimte gaat, staat ook de vraag/probleem van de klant centraal. Aan de organisatie de uitdaging om dit als uitgangspunt te nemen. Het antwoord dat gegeven wordt, getuigt van een flexibele houding, integrale afweging en innovatieve werkwijze. Met andere woorden: de 'nieuwe' werknemer is een klant gedreven persoonlijkheid. De mensen in de organisatie weten om te gaan met meervoudige belangen en weten kansen te creëren en om te zetten in een meerwaarde.
- Zuidplas kiest voor een participatieve benadering. De houding verschuift van 'regent' van de openbare ruimte naar 'facilitator' van de openbare ruimte. De gemeente is mede participant (overheidsparticipatie). De overheid zal blijven voldoen aan haar zorgplicht, zorgt voor een snelle en goede beantwoording van vragen (KCC) maar vraagt aan haar inwoners verantwoordelijkheid te nemen en een fysieke bijdrage te leveren aan het in stand houden van de publieke ruimte. Zuidplas kiest voor kansenmanagement. Dit houdt in het creëren van mogelijkheden en meerwaarde.

over beheren, participeren en faciliteren...

3.4 Over het professioneel beheren van de publieke ruimte

In dit laatste deel van het bureauonderzoek zal ingegaan worden op de huidige zienswijze van integraal beheer van de buitenruimte. Verschillende ingenieursbureaus hebben hier theoretische modellen voor ontwikkeld³⁹. Belangrijk hierin is wat leidende principes zijn om het beheer effectief en efficiënt in te richten. Door kennisverdieping en verbreding over het beheer van de openbare ruimte wordt steeds planmatiger en doelgerichter het beheer uitgevoerd. Voor dit deel van het onderzoek zal hiervan gebruik gemaakt worden. Hierbij zal de onderstaande deelvraag beantwoord worden: *De publieke ruimte wordt professioneel beheerd. Binnen welke kaders is er ruimte om invulling te geven aan professioneel beheer?* Het resultaat van dit deelonderzoek zijn duidelijke kaders en keuzes die efficiënt beheren van de buitenruimte borgen.

3.4.1 De ontwikkelingen in beheer sinds de jaren tachtig

Tot de jaren tachtig van de twintigste eeuw voerden veel gemeenten zelf het beheer uit in de openbare ruimte. De meeste gemeenten hadden een eigen plantsoendienst, stratenmaker ploeg, vee ploegen, vuilnisdienst, enz. Hierin is sinds die tijd veel veranderd. Het onderstaande schema geeft dit weer.

Model Aardema	Sectariemodel	Sectorenmodel	Directiemodel	'Zuidplasmodel'
Tijdvak	jaren tachtig in de 20e eeuw	jaren negentig in de 20e eeuw	jaren nul in de 21e eeuw	jaren 10/ 20 21e eeuw
Positie beleid en uitvoering	Scheiding beleid en uitvoering	Beleid en uitvoering samen gebracht	Wel/ niet scheiding beleid en uitvoering	Scheiding strategisch beleid en uitvoeringsbeleid / uitvoering
Positie mid-delenkader	Middelenfuncties centraal (PIOFAH niet in lijn)	Middelen functies de-centraal (in de lijn integrale managers)	Middelen functies decentraal (control/ facilitair)	Middelenfuncties centraal met integrale management verantwoordelijkheid
Positie gemeente-secretaris	Secretaris is de baas van secretarie en MT	Secretaris primus inter paris	Secretaris de baas, ondersteund door zijn adjuncten	MT is besluitvormend Secretaris is eindverantwoordelijk
Functioneren adviesproces	Advies op advies	Piramidaal	Platter en outsourcing	Lean
Functioneren afdelingen onderling	Concurreren	Onderhandelen	Samenwerken	Outputsturing

Tabel 2: organisatie modellen volgens Aardema 'Het directiemodel, hoe ver kantelt uw organisatie (2005), toegevoegd het 'Zuidplasmodel' uit: 'Van droom naar daad'.

³⁹ Van de onderstaande theoretische concepten is gebruikt gemaakt:
Antea group: <http://nl.anteagroup.com/owiki/een-goed-verhaal-over-beheer>
Cyber Adviseurs: <http://www.cyber-adviseurs.nl/nl/werkvelden/beleid-beheer/ibor/>
Innofa: <http://innofra.nl/borg-integraal-beheer-openbare-ruimte>

over beheren, participeren en faciliteren...

Het bovenstaande toegepast op het beheer van de buitenruimte zien we vanaf de jaren 80 een scheiding ontstaan tussen beleid en uitvoering (sectariemodel). Vanaf dat moment is het verkleinen van de 'buitendienst' dan wel het geheel uitbesteden van werkzaamheden fors toegenomen. Van een integraal beheer van de buitenruimte was op dat moment nog nauwelijks sprake. De eerste stappen daartoe worden gezet bij het invoeren van het sectorenmodel. In deze periode ontstaan afdelingen als 'openbare werken' en 'beheer openbare ruimte'. Het een en ander afhankelijk van de schaalgrootte van gemeenten. Procesmatig gezien ligt de kiem van het integraal werken in het 'directiemodel'. Ten tijde van dit model worden de eerste integrale functies ingevoerd, zoals: 'beheerder openbare ruimte' 'gebiedsmanager' en 'wijkteams' (teams met integrale onderhoudsmedewerkers). Echter is tot op heden deze stap niet gemaakt in Zuidplas. Hoewel er wijkteams gevormd zijn, blijven deze in de praktijk hun specialisatie uitvoeren. Kijkend naar de toekomst en de gestelde randvoorwaarden uit de vorige paragrafen is Zuidplas op zoek naar een model dat invulling geeft aan: integrale managementverantwoordelijkheid, output gestuurd en lean ingericht. Dit zijn de randvoorwaarden uit het 'Zuidplasmodel'. Daarnaast gelden de randvoorwaarden uit de geachte van 'contractgemeente': klanten centraal, flexibel, innovatief, terug naar de kerntaak, participatief, omgaan met het meervoudige, kansen benutten, planmatig, efficiënt en effectief, denkend uit de volle breedte van het maatschappelijk belang. Hieruit blijkt dat het beheer van de buitenruimte een zeer complexe opgave is geworden. Is hier nog een antwoord op mogelijk? Een antwoord is: assetmanagement.

3.4.2 Assetmanagement in de buitenruimte

Definitie

Het woord assetmanagement bestaat uit 'asset', dat is: 'bedrijfsmiddelen', en 'management', namelijk het sturen van processen. Als definitie hiervoor hanteren we binnen dit onderzoek: *'Assetmanagement betreft de activiteiten waarmee een organisatie uitvoering geeft aan het optimaal beheren van de assets en de daarmee verbonden prestaties, risico's en investeringen gedurende de gehele levenscyclus, met als doel het realiseren van het strategische bedrijfsplan en de doelstellingen van de organisatie. Bron: Leidraad Systems Engineering binnen de GWW-sector, vertaald van PAS 55.'*⁴⁰

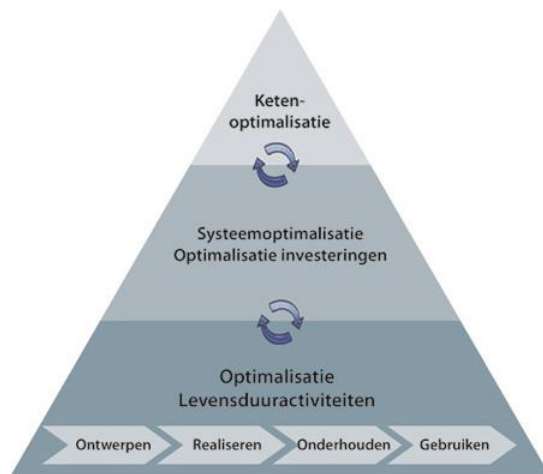
Assetmanagement toegepast op het beheer van de buitenruimte

Het gaat bij assetmanagement verder dan het planmatig onderhouden en beheren van de buitenruimte. Hieraan is toegevoegd het systeem- en keten denken wat door assetmanagement geborgd wordt. Het beheer van de buitenruimte is niet meer het doel; het gaat om: het zo kostenefficiënt mogelijk ontwerpen, realiseren, onderhouden en gebruiken van de publieke ruimte (integraal). De ruimte met vele eigenaren (participanten), met vele kansen (innovatief) en risico's (output gestuurd beheer). De ruimte die gedurende de tijd anders wordt gebruikt (klant centraal), op velerlei manieren (meervoudig). De ruimte die aan slijtage onderhevig is (beheer en onderhoud). Deze ruimte is een systeem bestaande uit verschillende objecten (fysieke assets); de onderlinge relatie tussen de objecten bepaalt of het systeem effectief is (maatschappelijke baten). Het efficiënt in standhouden (planmatig) van deze ruimte, met minder middelen uitgevoerd, (kerntaken discussie) terwijl de eisen toenemen (complexiteit). Binnen deze kaders dient het beheer verder vorm te krijgen.

⁴⁰

Bron: <http://www.colibri-advies.nl/assetmanagement.html> (16-11-2014)

over beheren, participeren en faciliteren...



Afbeelding 5: Assetmanagement

Van onderhoudsmanagement naar assetmanagement

Jit het bovenstaande blijkt dat de fysieke assets; lees: de totale buitenruimte, in stand wordt gehouden door het managen van de processen rondom de buitenruimte. Dat maakt het verschil tussen 'onderhoudsmanagement' en 'assetmanagement'. Bij onderhoudsmanagement wordt alleen gezocht naar een optimum tussen: kosten, gebruik en risico⁴¹; terwijl assetmanagement verder kijkt, de kosten en baten voor de totale keten. De processen die hierbij van belang zijn, betreft: management van mensen (organisatie), financiën (investeren en onderhoud), informatie (ICT / communicatie) en maatschappelijke baten (doelen). Dit zijn juist de thema's waarin paragraaf 3.1 tot en met 3.3 keuzes zijn gemaakt. De organisatie moet van buiten naar binnen gaan werken, er is minder geld beschikbaar, er is een grote ontwikkeling in de ICT mogelijkheden,

hogere eisen aan de inzet van communicatiemiddelen en de maatschappelijke baten staan steeds meer centraal. Het totaal zorgt er voor dat juist nu de switch van onderhoudsmanagement naar assetmanagement gewenst is. Al deze thema's hebben hun plek in het organisatiedeel van het Overheidsontwikkelmodel; zie par. 1.3 voor dit managementmodel.

Drie niveaus bij assetmanagement

Ook bij assetmanagement zijn de bekende drie managementniveaus te onderscheiden, namelijk: strategisch, tactisch en operationeel. Op het strategisch niveau gaat het om keten optimalisatie. In het kader van dit onderzoek kan je dan spreken van het optimaliseren van maatschappelijke baten. Het tactisch niveau betreft het optimaliseren van het systeem. Dit is in dit onderzoek het beste samen te vatten als een optimaal functionerende buitenruimte. Het derde niveau betreft het operationele niveau; het optimaliseren van het ontwerp, inrichting, onderhoud en gebruik van onderdelen in de buitenruimte. Het operationele deel heeft groot verwantschap met het klassieke onderhoudsmanagement. Zie het bovenstaand model⁴² als een schematische weergave.

Keten georiënteerd beheer

Bij ketenmanagement kijken we nog een niveau hoger (strategisch niveau). Op dit niveau zien we dat onze assetsystemen onlosmakelijk zijn verbonden met die van onze burens en andere asseteigenaren. Te denken valt aan: recreatieschappen, waterschappen, zorgpartners en bedrijven. Het gaat dan niet meer om de optimalisatie van onze eigen systemen maar om de optimalisatie van de keten waar onze systemen onderdeel van uitmaken. In output termen: 'Welk probleem/ doel (maatschappelijke baten) willen we oplossen/ realiseren? Pas als hier een helder doel geformuleerd is, is het mogelijk om ons eigen systeem te optimaliseren. Het formuleren van doelen is typisch een politieke aangelegenheid; een taak van de gemeenteraad. Het betreft hier een lange termijn planning (30 jaar). In termen van assetmanagement uitgedrukt is de 'asset-owner' de gemeenteraad.

⁴¹ Bron: www.assetmanagementpowersuite.nl (16-11-2014)

⁴² Bron: <http://www.colibri-advies.nl/assetmanagement.html> (16-11-2014)

over beheren, participeren en faciliteren...



Afbeelding 6: 'bij ketenmanagement kijken we een niveau hoger; hierin zijn we onlosmakelijk verbonden met onze burens'.
Bron: 'Kwaliteiten zonder groei'

Systeem georiënteerd beheer

Bij systeem optimalisatie gaat het om het integraal vertalen van de strategische doelen 'waarom we iets willen' naar het 'wat nodig is om dit te bereiken'. In termen van gemeenteland: de 'beleidsadviseurs' treden op als assetmanagers om de politieke doelen te vertalen naar 'criteria' waaraan de oplossingen moeten voldoen. De beleidsadviseurs dienen visie te ontwikkelen op: welke I.C.T. voorzieningen nodig zijn om de fysieke assets te kunnen beheren (koppelen en gebruik maken van 'big data'⁴³). Welke communicatie nodig is om maatschappelijke baten in de publieke ruimte te

realiseren of kenbaar te maken (beeldvorming, nieuwe media en informatievoorziening). Wat de financiële behoefte is (budget) om conform doel maatschappelijke baten te realiseren. Om dit te bereiken zijn tools in te zetten als: beleid, plannen, beheren, inspecteren en evalueren. De uitdaging voor de assetmanager om deze onderdelen onderling te optimaliseren. Deze uitdaging levert een plan voor het middellange termijn; 15 jaar. Dit plan resulteert in een meerjaren investeringsplan.

Optimalisatie levensduuractiviteiten (activiteit georiënteerd beheer)

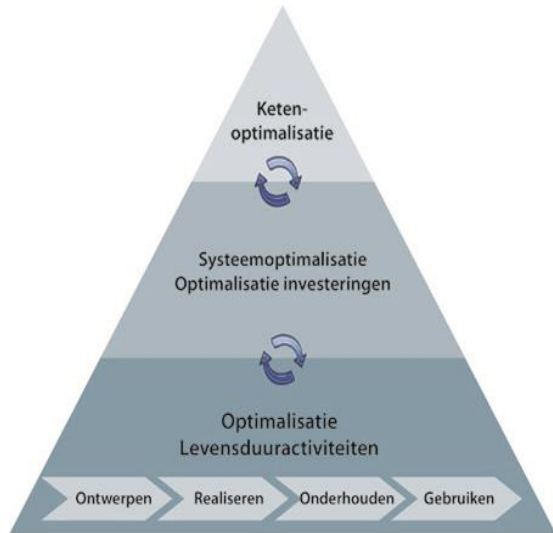
Bij optimalisatie levensduuractiviteiten gaat het om efficiëntie en effectiviteit. Hierbij voert de dienstverlener, in de optiek van 'contractgemeente' meestal een externe partij, alle levensduur activiteiten van ontwerp tot sloop zo efficiënt mogelijk uit. Hierbij richt deze dienstverlener zich op de fysieke beheerobjecten (bedrijfsmiddelen/ assets). Of maatregelen nodig zijn is bijv. af te wegen middels een risicomatrix. Hierbij gaat het om: levensduurkosten (schoon), objecteisen (heel) en risicoprofiel (veilig). De eisen die hieraan gesteld worden, bepalen het ontwerp, onderhoud en gebruik van de asset. Zie hierover paragraaf 3.2.

Rationalisering versus belevingen

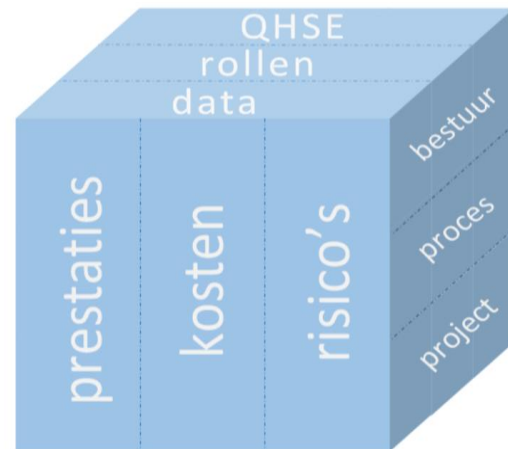
De vraag kan gesteld worden: Is assetmanagement dan het antwoord op alle problemen? Duidelijk is dat het beheer verder geprofessionaliseerd moet worden in technische zin en daarmee voldoet assetmanagement aan de gestelde criteria. Echter is rationalisering van het beheer één item, de beleving van de buitenruimte is vooral een emotie. Deze emotie is belangrijk bij het participatief beheren. De participanten zullen vanuit hun eigen overtuiging een bijdrage leveren aan het beheer. Niet of de beslisboom die de gemeente hanteert aangeeft of een beheerhandeling noodzakelijk is. Het beheerproces zal dus zodanig vormgegeven worden dat participatie en professioneel beheer niet tegenover elkaar staan maar elkaar complementeren.

⁴³ Big data is: 1) snelle beschikbare data 'reale time' (volume); 2) afkomstig van meerdere bronnen (variety); 3) flexibel verrijkt kan worden met meerdere bronnen (velocity). Bron: 'Gartner Says [Solving 'Big Data' Challenge Involves More Than Just Managing Volumes of Data](#), juni 2011'

over beheren, participeren en faciliteren...



Afbeelding 11: Assetmanagement volgens de Colibri advies (strategisch niveau)



Afbeelding 12: Assetmanagement volgens de Antea groep (strategisch niveau)



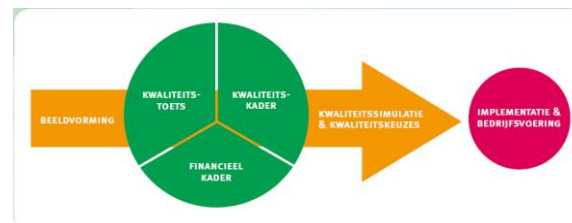
Afbeelding 13: Assetmanagement volgens de Antea groep (tactisch niveau)



Afbeelding 14: Assetmanagement volgens kenniscentrum CROW (tactisch niveau)



Afbeelding 15: Assetmanagement volgens ROVA (operationeel niveau)



Afbeelding 16: Assetmanagement volgens Cyber Adviseurs (operationeel niveau)

over beheren, participeren en faciliteren...

3.4.3. Conclusie: Wat levert assetmanagement op?

De deelvraag van dit onderzoek over professioneel beheer is: *De publieke ruimte wordt professioneel beheerd. Binnen welke kaders is er ruimte om invulling te geven aan professioneel beheer?* Deze vraag is de afgelopen decennia beantwoord met 'onderhoudsmanagement'. Gezien de maatschappelijke wijziging van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving, voldoet het oude antwoord niet meer. Het gaat niet meer om het managen van het interne systeem. De wens van de samenleving om op ketenniveau een bijdrage te leveren aan een beter beheer resulteert in ketengericht beheren van de publieke ruimte. Onderstaande conclusies zijn te trekken uit het voorgaande onderzoek:

- Assetmanagement maakt het mogelijk beheerdoelen te koppelen aan organisatiedoelen. Onderwerpen als: prestatie, risico en beheerkosten zijn te verbinden aan organisatiedoelen als: contractgemeente, integraal werken en klant centraal. Op deze manier is het mogelijk professioneel en participatief beheer aan elkaar te verbinden. Hierin is de gemeenteraad aan zet om te bepalen welke maatschappelijke baten zij nastreeft. Aan de beleidsadviseurs is het de uitdaging om de doelen te vertalen naar een beheerproces waarbij organisatie, financiën, informatievoorziening een optimale bijdragen leveren om de gestelde doelen te behalen.
- Assetmanagement helpt bij onderbouwde keuzes maken van een lange termijn planning. Door de gehele levenscyclus van de asset in ogenschouw te nemen helpt het bij het maken van keuzes bij groot onderhoud, sloop en herontwikkeling. Hierdoor is het mogelijk een betrouwbare lange termijnplanning op te stellen. Dit is belangrijk bij het financieel in control zijn. Budgetten zijn dan tijdig vast te stellen. Mochten er toch keuzes gemaakt moeten worden, dan zijn in een vroeg stadium zijn prioriteiten te stellen aan projecten. Dit maakt het mogelijk om proactief te anticiperen op veranderingen.
- Assetmanagement en participatief beheer. Assetmanagement helpt bij het borgen van participatief beheer in de organisatie. Assetmanagement gaat uit van prestatie, risico en kosten. Tot prestatie hoort bijv. ook: maatschappelijke behoefte, zelfbeheer en buurtinitiatieven. Tot risico behoort ook kansenmanagement; zie paragraaf 3.3.2. Door deze parameters toe te voegen aan het afwegingskader waarin de organisatie keuzes maakt; is participatief beheer geborgd in de organisatie.
- Assetmanagement levert positieve effecten op. Door het beheer niet volgend maar leidend te maken is het mogelijk het ontwerp en ontwerpproces vanuit beheerdoelen tot stand te laten komen. Beheer is dan niet meer het begin van het einde, maar beginnen met het einde voor ogen⁴⁴. De informatievoorziening is voortaan asset georiënteerd. Alle informatie over de assets is beschikbaar middels een beheerssysteem, zodat Zuidplas beschikt over alle relevante beheergegevens en sturingsinformatie. Hierbij kan gedacht worden aan het ontsluiten van gegevens voor analyse. Wat doen we goed? Wat moet beter? De organisatie is ook financieel plancyclus georiënteerd. Budgetteren vindt plaats op basis van prestatie, risico en kosten.

⁴⁴ Uitspraak naar: Steven R. Covey 'De zeven eigenschappen van effectief leiderschap' eigenschap twee: begin met het einde voor ogen.

over beheren, participeren en faciliteren...

3.5. Conclusies bureauonderzoek

Zoals eerder genoemd in paragraaf 3.2.3 zal aan de hand van de managementtrechter antwoord gegeven worden op de deelvraag.

Probleem

De vraag welke centraal staat in dit deelonderzoek is: *Binnen welke kaders is er ruimte om keuzes te maken in het beheer van de publieke ruimte?* Het antwoord op deze vraag vormt het kader waarbinnen de aanbevelingen van het strategisch advies plaatsvindt.

Doel

De maatschappij is veranderd in een netwerk- en participatiesamenleving. De gemeente Zuidplas dient het beheerproces van de buitenruimte zodanig vorm te geven dat dit professioneel en participatief ingericht is.

Criteria (conclusies)

Uit het onderzoek van hoofdstuk 3 blijkt dat het beheer moet voldoen aan:

- Kader: De netwerk- en participatiemaatschappij vraagt om een beheerproces gericht op de hele keten van beheer in de openbare ruimte. Dit vraagt om een overheid die mobiliseert, inspireert en verbindt. Vanuit het netwerk denken dient het beheerproces horizontaal georganiseerd te worden. Hierbij hebben de ambtenaren een meer zelfstandige rol en liggen verantwoordelijkheden laag in de organisatie. Participatie vraagt om kaders als: verwachtingsmanagement, budget (de winst is vooral immaterieel), meepraten betekent ook mee beïnvloeden, accepteren dat raad en college ruimte geeft aan de participanten. Om het beheer van de buitenruimte participatief vorm te kunnen geven vraagt dit om een verruiming van het huidige participatiebeleid. Om de kansen die de netwerk- en participatiemaatschappij biedt tot zijn recht te laten komen vraagt dit om een principiële keuze tot coproduceren en meebeslissen door derden. Gemeente Zuidplas is juridisch eigenaar van de buitenruimte en heeft een algemene zorgplicht voor haar kapitaalgoederen. Ook in de participatiesamenleving heeft de gemeentelijke overheid een toezichthoudende en controlerende taak. Hierbij gaat het minimaal om een schone, hele en veilige buitenruimte. Zuidplas wil contractgemeente zijn. Voor het beheer van de buitenruimte betekent dat het beheer zo veel als mogelijk door derden uitgevoerd zal worden. Dat wat nu nog door eigen organisatie uitgevoerd wordt kan in de aanloop naar 2020 uitbesteed worden, mits de markt het goedkoper en beter kan.
- Ruimte: Bij participatief beheer gaat het om het gezamenlijk creëren van maatschappelijke doelen zoals: economische, ecologische en sociale waarden. De samenleving kenmerkt zich door diversiteit en heeft ook een groeiende behoefte naar een buitenruimte die divers, creatief en participatief beheerd wordt. Dit is mogelijk door netwerken te vormen met participanten die een bijdrage willen leveren vanuit hun kennis en kunde. In de participatiemaatschappij gaat het om een actieve houding in de breedte van de maatschappij. Wenselijk is een ruim speelveld om het beheerproces participatief in te richten. Een trend die hierin waar te nemen is, is dat de samenleving en markt meer verantwoordelijkheid wil in het beheer van de buitenruimte en de overheid minder middelen heeft om uit te voeren in de beheer van de buitenruimte. In de wijze hoe het beheer van de buitenruimte georganiseerd wordt dient dit een flexibele houding, integrale afweging en innovatieve werkwijze. Met andere woorden: de 'nieuwe' werknemer is een klant gedreven persoonlijkheid. De mensen in de organisatie weten om te gaan met het meervoudige en weten kansen te creëren en om te zetten in een meerwaarde. Zuidplas

over beheren, participeren en faciliteren...

kiest voor een participatieve benadering. De houding verschuift van 'regent' van de openbare ruimte naar 'facilitator' van de openbare ruimte. De gemeente is mede participant en vraagt aan haar inwoners verantwoordelijkheid te nemen en een fysieke bijdrage te leveren aan het in stand houden van de publieke ruimte. Zuidplas kiest voor kansenmanagement. Dit houdt in het creëren van mogelijkheden en meerwaarde.

Oplossingen

De bovenstaande criteria zijn vertaald naar een oplossing die voldoet aan de voorwaarden van professioneel en participatief beheer. Het aangeboden antwoord, het leidmotief van assetmanagement, dient als middel ingezet te worden om een waardevol woon- en leefmilieu te creëren met de inwoners en bedrijven in gemeente Zuidplas. Dit vraagt om duidelijke keuzes in de bedrijfsmiddelen (assets) die ter beschikking staan. Het gaat uiteindelijk om het zo optimaal inzetten van assets om de gestelde doelen (aantrekkelijke buitenruimte) te realiseren. Assetmanagement kan hierbij helpen, door:

- Ketengericht beheren: de door de gemeenteraad beoogde maatschappelijke baten worden als vraag/probleem gesteld. Samen met partners als: waterschap, provincie, zorgpartners, bedrijven en maatschappelijk midden een visie opgesteld met de doelen die we nastreven in de publieke ruimte.
- Systeemgericht beheren: organisatiedoelen te verbinden aan beheerdoelen. Organisatiedoelen zijn o.a.: burger- en arbeidsparticipatie. Beheerdoelen zijn: een schone, hele en veilige buitenruimte in stand te houden. Dit is op een effectieve manier mogelijk door het managen van de processen rondom de buitenruimte. ICT, budgetten, informatievoorziening en functies van medewerkers worden zodanig vormgegeven of gebruik van gemaakt dat een professioneel en participatief beheer optimaal ondersteunen.
- Procesgericht beheren: het beheerproces integraal vorm te geven waardoor het beheer efficiënter en effectiever uitgevoerd wordt. Hierin is participatie als integraal onderdeel opgenomen. Het beheer wordt uitgevoerd door derden (contractgemeente). De beheercontracten zijn output gestuurd vormgegeven. Niet de onderhoudshandeling maar het gebruik en de beleving van de buitenruimte staat hierbij centraal.



Figuur 17: organisatieontwikkeling van disciplinair naar Assetmanagement; Bron: Antea Group

over beheren, participeren en faciliteren...

4 De vermaatschappelijking van de publieke ruimte

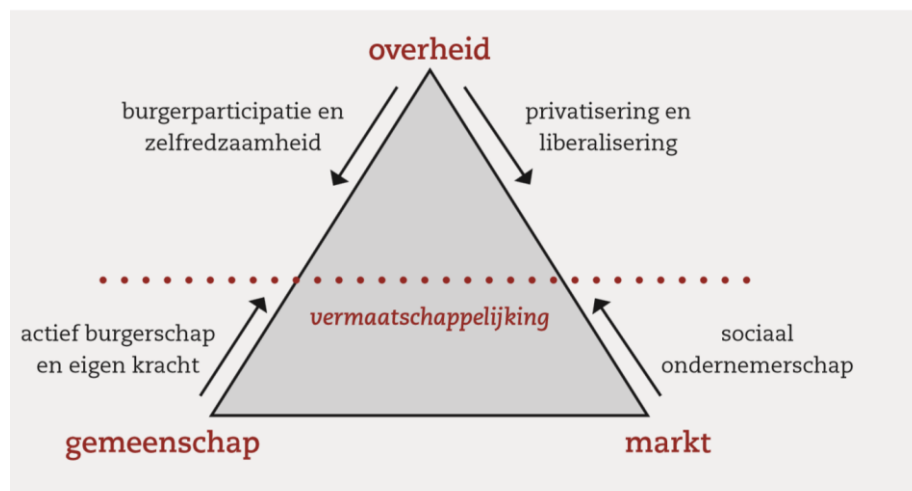
'Een onderzoek op het snijvlak van de vraag van de maatschappij en de huidige werkelijkheid'.

4.1 De relatie tussen overheid, samenleving en beheer van de publieke ruimte

In dit deel van het onderzoek, onderzoek ik vanuit het theoretisch kader, wat er in de praktijk moet veranderen om te blijven voldoen aan de participatie vraag die de maatschappij stelt aan de overheid. Hierbij staat de vraag centraal: *Op welke wijze kan de ruimte die de participatiesamenleving biedt toegepast worden op de organisatie van gemeente Zuidplas?* Hierin is van belang hoe de organisatie aan kijkt tegen de vermaatschappelijking van de publieke ruimte, deelstudie 1, om tot een gedragen visie te komen.

Opzet deelonderzoek

Middels het afnemen van interviews is het mogelijk te onderzoeken waar de behoeftes liggen in de organisatie.



Afbeelding 18: de veranderende verhoudingen tussen overheid, gemeenschap en markt; een model van dr. M. van der Steen.

Door de uitkomsten van de interviews in relatie te brengen met de resultaten van het bureauonderzoek kan een gericht strategisch advies uitgebracht worden aan gemeente Zuidplas. Binnen de ruimte die het eerste deelonderzoek biedt zal een richting gekozen worden in het beheer van de publieke ruimte. Deze richting wordt geformuleerd aan de hand van een missie, visie en strategie

op het beheer. Deze drieslag zorgt voor een nader omkadering van wat professioneel en participatief beheer is. Door deze werkwijze wordt de betrouwbaarheid van het strategisch advies vergroot.

De propositie bij de interviews

In paragraaf 1.3 is het model van dr. M. Van der Steen geïntroduceerd over de veranderende verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving. Dit model geeft aan dat er sprake is van een vermaatschappelijking in de samenleving. In het vorige hoofdstuk is beschreven wat dit betekent voor het beheer van de buitenruimte. Ten tijde van de verzorgingsstaat was de overheid dominant in het realiseren van publieke waarden. In de netwerk- en participatiesamenleving vragen markt en samenleving meer ruimte in het realiseren van publieke waarden. In de bureaustudie is tevens aangetoond dat de rol van de overheid niet marginaliseert, maar veel meer een herdefiniëren van taken inhoudt: 'van zorgen voor, naar zorgen dat'.

over beheren, participeren en faciliteren...

4.2 Denkbeelden in Zuidplas over een veranderende context

Vanuit de interviews met beheerders, managementleden en bestuurders heb ik inzicht verkregen over hoe zij de vermaatschappelijking van de publieke ruimte denken. De essentie bij deze interviews is helderheid te krijgen wat men in de verschillende rollen nodig heeft teneinde de buitenruimte professioneel en participatief te kunnen beheren. Het doel van deze interviews is niet een representatief intern onderzoek te houden, wel om inzicht te krijgen in verschillende denkbeelden die er leven in de organisatie over professioneel en participatief beheer. In totaal zijn vijf interviews afgenomen. De interviews zijn opgenomen en vervolgens samengevat op ca. 2 A4-tjes per interview. De verslagen zijn als bijlage 2 aan het onderzoek toegevoegd. Tijdens het interview zijn de volgende vragen voorgelegd:

1 De wereld om ons heen is de afgelopen decennia ingrijpend gewijzigd. Zo is bijvoorbeeld de verzorgingsmaatschappij niet meer in stand te houden en verandert deze in een participatiesamenleving. Dr. M. Van der Steen heeft dit verbeeld in een model. Hoe kijk jij hier tegenaan in relatie tot beheer van de buitenruimte?

Met deze eerste vraag wordt beoogd het interview te plaatsen binnen het theoretisch kader van het onderzoek. De vraag is breed geformuleerd om zo veel mogelijk ruimte te geven aan de geïnterviewde om zijn mening te geven. Wat het opgeleverd heeft zijn meningen die gaan over beheer en een veranderende context. Daarmee is het gesprek afgebakend en gaat het over beheer en veranderingen zonder een te breedvoerig verhaal te laten worden.

2 Hoe zie jij jouw rol in de toekomst voor je, om op een professionele en participatieve manier, de rol van beheerder van de openbare ruimte gestalte te geven?

Door deze tweede vraag wordt duidelijk hoe de verschillende mensen hun rol zien in de nabije toekomst. Dit levert belangrijke informatie op voor het strategisch advies. Ziet een ieder eenzelfde stip op de horizon? Of zijn er duidelijke verschillen? En wat betekent dit voor de organisatieontwikkeling? In deze vraag wordt professioneel en participatief bewust als kader meegegeven omdat deelonderzoek 1 voldoende aangetoond heeft dat dit noodzakelijk is.

3 Wat heb jij, in de hierboven geschetste rol nodig, om tot goede resultaten te komen t.a.v. het beheer van de buitenruimte? Heb je hier een richting voor of ideeën over?

In deze laatste vraag gaat het om het ontlokken van extra informatie of ideeën waar het met het beheer naar toe zou moeten gaan. Hiermee wil ik anticiperen op ideeën die reeds bij mensen aanwezig zijn. Voordeel is dat gelijk gewerkt kan worden aan het draagvlak van het strategisch advies. Goede ideeën kunnen meteen verwerkt worden in het advies.

In de matrix, weergegeven op de volgende bladzijde, is in steekwoorden aangegeven wat de geïnterviewde vinden van de verschillende onderwerpen. Deze matrix geeft een korte inhoudelijke samenvatting van de vijf gesprekken die gevoerd zijn. De interviews zijn gehouden met: André Muller is wethouder (SP) Openbare Ruimte, Rik van Woudenberg is wethouder (D66) Participatie, Lennart de Prieëlle is MT-lid en hoofd van de afdeling Strategie en Beleid, André van der Krogt is teamleider Beheer en Beleid, Frans Ketting is toezichthouder Groen.

over beheren, participeren en faciliteren...

Naam /	André Muller	Rik van Woudenberg	Lennart de Prieëlle	André van der Krogt	Frans Ketting
Onderwerp					
rol overheid	Borgt basisniveau	Staat garant voor basisniveau	Kan het niet meer alleen, stelt doelen	Borgen basisniveau	Eerlijke verdeling van geld/ inspanning
rol markt	Uitvoerend, rol in publiek domein, samenwerken partner	Uitvoering extern	Helpt mee in het realiseren van doelen	Kan handig inspelen op verandering in samenleving	Geen oneerlijke concurrentie, heeft winstoogmerk
rol samenleving	80 % wil meedoen, nabuurschap	Realiseren wat zij willen	Maak gebruik van kracht samenleving	Kan groeien naar opdrachtgeverschap	Betaalt gem. voor goede buitenruimte
participatie	Faciliteert (actief)	Faciliteert (terughoudend)	Openhouding, doet mee waar nodig, is onderdeel kanteling.	Onduidelijk of het een hype of trant is.	Ik zie het als een feit, geen voorstander, is een hype.
groep	Openbare ruimte als bindmiddel	Democratische legiti-mering	Realiseren doelen	Ik zie nog geen groet groepen burgers die participeren.	Hoe is dit te controleren en te managen?
individueel	Participant, samenwerkings-partner	Is uitgangspunt/ maakt het verschil.	Is participant	Gaat van mopperfase over in samenwerking.	Heeft geen kennis, gaat voor eigenbelang
buitenruimte	socialiseert	individualiseert	Als bindmiddel	Maakt het verschil op plek	Is taak van de gemeente
opstartfase	Uitnodigen	Stimuleren en faciliteren	Stimuleren en faciliteren	Beperkt faciliteren	Wanneer wel of niet meedoen?
toekomst	Aansluiten bij maatschappij	Beslissing bij dorpsraden	Faciliteren maatschappelijke verwachtingen	Mogelijk maken dat bewoners het beheer geheel overnemen	Realiseren buitenruimte
verbinding sociaal domein	Ja, geen verwarring met sociale teams	Ja, gaat om maatschappelijk effect	Ja, stel wel doelen die je nastreeft	Einde verzorgingsteuizen betekent verbinden domeinen	Arbeidsparticipatie is goed
rol van de organisatie	Educatie, buitendienst = dienstverlenend, binnendienst = faciliterend	Realiseren basisniveau	Uitnodigen tot meedoen	Van maken openbare ruimte naar begeleiden initiatieven	Kennis, controle
eigen rol	ambassadeur		Handvatten bieden aan organi. College visie laten opstellen	Flexibiliteit in medewerkers	Vakspecialist, heeft de kennis, veel vragen/ onduidelijk
rol beheerder	Co-beheerder	Procesbegeleider	verbinder	Communicatief, media, luistert	Krijg ik een andere rol?
beleid	Loslaten	Bepaalt de inwoner	Faciliteren, inspireren, opleiden	Leren loslaten	Bevoegdheden, APV, handhaven
management	Duidelijk kader, ruim speelveld coachend, faciliterend		Duidelijk kader, niet rigide	Mensen vrij maken in de organisatie voor participatie	Goede aansturing, neuzen één richting

over beheren, participeren en faciliteren...

<i>Mede-werkers</i>	Communicatiever	Structureert en faciliteert	Informeler, schakel tussen binnen en buiten	Werken vanuit missie en visie organisatie	Humaan, professioneel, efficiënt werken
<i>financiën</i>	Staat los van participatie, budget aan de burger geven	Flexibel maken	Flexibel maken, doel is integraal, gebiedsgericht	In de toekomst alleen geld om het basisniveau te borgen	We krijgen te weinig geld, efficiënter en planmatiger
<i>informatie</i>	Educatie, gebruik maken van nieuwe media	ontsluiten	(beheer)systeem centraal, KCC, kennis ontsluiten	Gebruik maken van nieuwe media: halen en brengen	Plannen bekend maken, investeer in ICT (GPS)
<i>processen</i>	Ga experimenteren, borgen continue lijn participatie	Extern georiënteerd	Proefondervindelijk leren	Het creatieve proces niet vastleggen in gem. processen	Beleidsaangelegenh., beheerproces kan beter
<i>resultaten</i>	Een sociale maatschappij	Dat wat de inwoners wil	Betrokkenheid, tevredenheid	Een woonomgeving die afgestemd is op de wens burger	Goede beleving buitenruimte, wij gevoel creëren

Tabel 3: resultaten van de interviews in steekwoorden.

4.3 Een analyse op beheer op basis van het Overheidsontwikkelmodel

Overeenkomsten tussen het bureauonderzoek en de interviews

Kort samengevat ziet een meerderheid een kanteling in de samenleving. Het belang om in netwerken en met participanten het beheerproces in te richten wordt onderkend. De wethouders verwoorden helder hun doelen: socialisering (SP) en individualisering (D66). Het MT-lid geeft aan vooral behoefte te hebben aan over de doelen die nagestreefd worden. De andere medewerkers hebben behoefte aan duidelijkheid op operationeel vlak. Algemeen wordt erkend dat gemeente verantwoordelijk is voor borging van het basisbeheer. De markt zorgt voor de uitvoering, maak gebruik van de kracht van de aannemer. Dit geldt ook voor de samenleving. Samenwerken vraagt wel om een duidelijk kader, zowel voor intern als extern, en een ruim speelveld voor de participanten. De gemeente faciliteert hierin, neemt niet over maar sluit wel aan bij de aanwezige kracht. De buitenruimte kan verbindend en socialiserend werken. De rol van beheerder wordt breder, de raad zal de doelen moeten bepalen. Welk maatschappelijk effect wenst zij? Het management dient dit uit te dragen en mogelijk te maken. In de opstartfase zal de organisatie moeten stimuleren en faciliteren. In de nabije toekomst vooral faciliterend, gebruik makend van de kracht uit de samenleving. Dit vraagt om een communicatievere organisatie die weet te schakelen en te verbinden tussen het doel en de individuele vraag. Het gaat om professioneel en effectief werken. Informatie moet ontsloten worden en plannen bekend gemaakt worden. De financiën zijn integraal en zodanig ontschot dat ze het gestelde doel dienen. ICT-systemen helpen de organisatie bij professioneel en participatief beheer. Deze spelen een centrale rol in het beheerproces. Het proces is professioneel geborgd en zodanig vormgegeven dat experimenteren met participatie mogelijk is. Het bovenstaande resulteert in een beheer van de buitenruimte dat aansluit op de wens van de maatschappij. Hierdoor neemt de tevredenheid, betrokkenheid en verantwoordelijkheid in en over het beheer van de buitenruimte significant toe.

Verschillen tussen het bureauonderzoek en de interviews

De meest opvallende verschillen tussen het bureauonderzoek en de interviews zijn vooral terug te vinden bij de toezichthouder groen en de teamleider. Zo geeft de toezichthouder aan dat onze inwoners bereid zijn te betalen

over beheren, participeren en faciliteren...

als wij, overheid, het maar regelen. Het bureauonderzoek geeft aan dat de maatschappij mee wil en kan doen. In het programma van eisen zal dan ook nadrukkelijk aandacht geschonken worden aan het meenemen van de eigen organisatie in het feit dat de maatschappij is veranderd. Dat medewerkers vragen om duidelijkheid is een legitiem verzoek. Dit geldt ook voor de teamleider. Hij geeft aan dat participatie wellicht een hype is ('dat is nu nog niet te overzien'). Ook dit staat in contrast met het bureauonderzoek. De toezichthouder geeft aan niet blij te zijn met de maatschappelijke verandering. Dit geeft aan dat participatief beheer op weerstand kan rekenen in de organisatie ('burger heeft de kennis niet'). Daarnaast geeft de toezichthouder aan vooral behoefte te hebben aan duidelijkheid. Hoe is participatie te managen, wie gaat dit controleren? Het bureauonderzoek geeft aan, en een aantal geïnterviewden ondersteunen dit, dat de overheid moet leren los te laten. Daarbij dient wel aangetekend te worden dat de gemeente een toezichthoudende taak heeft. Alleen dient deze anders ingevuld te worden. Een politiek verschil tussen het individu centraal of de gemeenschap, hoeft in het beheer van de buitenruimte geen belemmering op te roepen. Uit het bureauonderzoek blijkt dat zowel een individu als een groep een bijdragen kunnen leveren aan het beheer van de publieke ruimte.

Geconcludeerd kan worden dat er verschillen zijn tussen het bureauonderzoek en de interviews. Echter zit de veranderopgave vooral in het meenemen van de organisatie in de keuze voor professioneel en participatief beheer. Het programma van eisen dient hier nadrukkelijk aandacht aan te besteden.

Het Overheidsontwikkelmodel

Om de informatie uit de interviews te kunnen ordenen zal gebruik worden gemaakt van het reeds genoemde Overheidsontwikkelmodel⁴⁵. Het is een voor de hand liggend dit model te gebruiken aangezien collega's hiermee bekend zijn. Het model gaat uit van een integrale aanpak om tot een evenwichtige ontwikkeling van de organisatie te komen.

Het Overheidsontwikkelmodel bestaat uit twee aandachtsvelden: 'organisatie' en 'resultaat'. Het organisatieveld bestaat uit zes aandachtsgebieden: beleid en strategie, management, medewerkers, financiën, informatie en (werk)processen. Al deze zes aandachtsgebieden dienen onderling op elkaar afgestemd te worden om tot betere resultaten te komen. Aan de resultaatzijde van het model zijn gesitueerd de aandachtsgebieden: waardering door medewerkers, waardering door doelgroepen (bedrijven en burgers) en waardering door derden (partners, de politiek en de maatschappij). Deze stakeholders zijn de batenhouders van het professioneel en participatief beheer. Aangezien deze doelgroepen niet onderzocht zijn, maakt de resultaatzijde van het model geen onderdeel uit van het onderzoek. Uitspraken tijdens de interviews over de te verwachte resultaten worden kort weergegeven.

Programma van eisen uit bureaustudie en interviews

Het bureauonderzoek en de interviews vertonen duidelijke parallellen. Deelstudie 1 toont aan dat de maatschappij veranderd is, de meerderheid van de geïnterviewden erkennen en herkennen dit. Er is wel een duidelijk geluid hoorbaar uit de organisatie die vraagt om sturing. Dit zorgt voor spanning tussen maatschappelijke doelen en de uitvoering van het beheer. In de onderstaande reeks wordt op basis van het Overheidsontwikkelmodel aangegeven waar de uitdagingen liggen.

⁴⁵ Overheidsontwikkelmodel is een afgeleide van het INK-model wat goed toepasbaar is op gemeentelijke organisaties. Het model is ontwikkeld door de Bestuurskundeacademie Nederland. Bron: www.bestuursacademie.nl

over beheren, participeren en faciliteren...

- **Beleid en Strategie:** kiezen voor professioneel en participatief beheer. Gemeenteraad dient maatschappelijke doelen vast te stellen. Gemeente moet meer loslaten wat uitvoering betreft en meer inspireren en mobiliseren.
- **Management:** stel een duidelijk kader met een ruim speelveld voor de participanten (markt en samenleving). Wees duidelijk over de keuze voor professioneel en participatief beheer en biedt medewerkers gelegenheid hierin mee te groeien.
- **Medewerkers:** deze vragen om duidelijkheid en werk aan een houding en gedragsverandering bij de medewerkers. Participatie wordt niet door een ieder gezien als een principiële keuze. Medewerkers krijgen een verbindende rol, is luisterend en richt zich steeds meer op het proces.
- **Financiën:** richt deze flexibel in, het integraal beheer is leidend hierin. Maak het mogelijk dat participanten budget krijgen om zelf het beheer uit te voeren. Een gebiedsgerichte aanpak is hierbij wenselijk.
- **Informatie:** ontsluit informatie, actief halen en brengen van informatie, communiceer open op basis van gelijkwaardigheid, maak volop gebruik van en investeer in ICT-voorzieningen en de nieuwe media.
- **Processen:** professioneel vormgeven en borgen. Ruimte voor experiment. Processen zijn extern georiënteerd.
- **Resultaten:** een verhoogde waarde in beeldkwaliteit, betrokkenheid en verantwoordelijkheid; dit zorgt voor meer tevredenheid.

4.4 Zuidplas kiest voor professioneel en participatief beheer van de buitenruimte

De volgende beheervisie is voorgelegd aan de geïnterviewden om te reageren of zij zich herkennen in het voorstel.

‘De samenleving is getransformeerd tot een netwerk- en participatiesamenleving. In het beheren van de publieke ruimte sluit gemeente Zuidplas aan op deze maatschappelijke verandering. Daarmee stelt Zuidplas als doel maatschappelijke baten te realiseren in de publieke ruimte. Dit heeft tot gevolg dat het beheerproces, vanuit een ketenoriëntatie, professioneel en participatief ingericht wordt. Het beheer wordt door de samenleving, bedrijven en gemeente duurzaam vormgegeven en uitgevoerd. Hiermee wordt beoogd sociale, economische en ecologische waarden te realiseren. Beheer-, organisatie- en ketendoelen zijn in dit proces tot één verweven.’

Gevraagd is schriftelijk te reageren op mijn voorstel. Dit hebben drie personen gedaan. Hierbij werden de volgende kritische kanttekeningen geplaatst:

- De visie is geformuleerd door ‘de gemeente’. Maar wat is de visie van onze inwoners? Dit is passender bij het onderwerp ‘netwerksamenleving’. Kan je de visie herformuleren van top-down naar Bottom-up? Een andere collega gaf aan: ‘Ik mis de benadering van de externe kant’.
- Ik zie wel een netwerksamenleving maar geen participatiesamenleving. Uiteindelijk zal slechts een klein deel van onze inwoners participeren in het beheer van de buitenruimte.
- Is het mogelijk de visie zo te formuleren dat deze voor ieder te begrijpen is?
- Kan je ook een missie formuleren?
- Hoe ga je inwoners en collega’s interesseren en meenemen in dit proces?

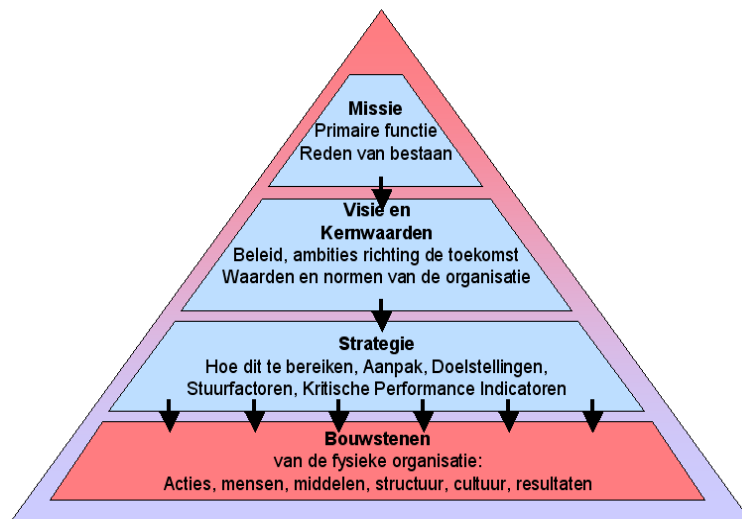
In de onderstaande missie, visie en strategie zijn de bovenstaande kritieken verwerkt.

over beheren, participeren en faciliteren...

4.5 Missie, visie en strategie op het beheer van de buitenruimte.

Missie: *'Zuidplas: samenleven in groene dorpen, een plek waar je thuis voelt'.*

Deze korte slogan geeft het doel aan van buitenruimte beheer; het mogelijk maken van samenleven in een groene leefomgeving. Impliciet geeft het woord thuis aan dat je er niet alleen woont maar ook prettig leeft en recreëert naar jouw wens.



Figuur 19: de missie, visie en strategie vormen het kader waarbinnen het strategisch advies (bouwstenen) geven wordt'.

Visie

'De buitenruimte is van ons allemaal. Inwoners, bedrijven en gemeenschap zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor deze publieke ruimte. Door samen het beheer van de buitenruimte vorm en inhoud te geven, levert ieder vanuit zijn rol een bijdrage aan het in stand houden en verbeteren van de buitenruimte'

Deze visie geeft weer dat alle gebruikers een rol hebben in het beheer van de buitenruimte. Dat ieder 'zijn rol' heeft betekent o.a. dat de gemeente als juridisch eigenaar zorg draagt voor de zorgplicht. De rol voor de markt en samenleving is zowel beleidsontwikkeling als uitvoerend. Het hele beheerproces wordt extern georiënteerd vormgegeven; hierbij staat de 'klant' centraal.

Strategie

'De buitenruimte is van de gemeenschap van Zuidplas. Het beheer daarvan wordt participatief en professioneel vormgegeven. Dit wordt ten uitvoer gebracht volgens het leidmotief van assetmanagement; gericht op de hele keten van sociale, ecologische en economische waardencreatie. Daarbij gaat het om het realiseren van maatschappelijke meerwaarde op basis van co-creatie door bedrijven, inwoners, het maatschappelijk midden en de gemeente Zuidplas. Dit wordt op een duurzame wijze vormgegeven door een blijvende relatie aan te gaan met de gebruikers van de publieke ruimte.'

In de strategie wordt duidelijk gemaakt dat Zuidplas professioneel opereert door het leidmotief te hanteren van assetmanagement: planmatig, rationeel, gefundeerde keuzes vanuit de 'klant' gedacht, organisatie doelen gekoppeld aan beheerdoelen, denkend vanuit de gehele beheercyclus. Onderdeel van dit professionele handelen is een volledig participatief proces, dat: open, transparant en gericht op het realiseren van de wensen van de klant.

over beheren, participeren en faciliteren...

4.6 Conclusie: visie op beheer van de publieke ruimte

Zoals eerder genoemd in paragraaf 3.2.3 zal aan de hand van de managementtrechter antwoord gegeven worden op de deelvraag.

Probleem: De vraag welke centraal staat in dit deelonderzoek is: *Op welke wijze kan de ruimte die de participatiesamenleving biedt toegepast worden op de organisatie van gemeente Zuidplas?* Het antwoord op deze vraag vult het kader uit het bureauonderzoek nader aan. Aanbevelingen in het strategisch advies vinden plaats binnen dit kader.

Doel (missie): Het doel is weer te geven volgens een missie: *Zuidplas: samenleven in groene dorpen, een plek waar je je thuis voelt* Het beheer van de buitenruimte staat in het teken van samen een prettige leefomgeving creëren in Zuidplas.

Criteria (visie):

De criteria waarbinnen het doel wordt verwezenlijkt, bestaat uit het programma van eisen. Dit programma van eisen is terug te voeren op het bureauonderzoek en de gehouden interviews. Het programma van eisen heeft geleid tot een visie. De visie is ter toetsing voorgelegd aan de geïnterviewde ter controle of zij zich herkende in deze visie. De visie is op onderdelen aangepast en past binnen de kaders van deelstudie 1. De visie luidt:

‘De buitenruimte is van ons allemaal. Inwoners, bedrijven en gemeenschap zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor deze publieke ruimte. Door samen het beheer van de buitenruimte vorm en inhoud te geven, levert ieder vanuit zijn rol een bijdrage aan het in stand houden en verbeteren van de buitenruimte’

Oplossingen (strategie):

De geboden oplossing is verwoord in een strategie ten aanzien van beheer. De strategie voldoet aan het programma van eisen. De strategie luidt: *‘De buitenruimte is van de gemeenschap van Zuidplas. Het beheer daarvan wordt participatief en professioneel vormgegeven. Dit wordt ten uitvoer gebracht volgens het leidmotief van assetmanagement; gericht op de hele keten van sociale, ecologische en economische waarde creatie. Daarbij gaat het om het realiseren van maatschappelijke meerwaarde op basis van co-creatie door bedrijven, inwoners, het maatschappelijk midden en de gemeente Zuidplas. Dit wordt op een duurzame wijze vormgegeven door een blijvende relatie aan te gaan met de gebruikers van de publieke ruimte.’*

over beheren, participeren en faciliteren...

5 Strategisch advies voor professioneel en participatief beheer

'Een advies ten aanzien van de casus beheer in Zuidplas in de netwerk- en participatiemaatschappij'

In fase één zijn kaders gesteld, in fase twee is voor een visie gekozen, in fase drie gaat het om het strategisch advies ten aanzien van de nieuwe rol van beheerder publieke ruimte. Antwoord zal gegeven worden op de volgende deelvraag: *Wat moet veranderen bij gemeente Zuidplas, binnen de gekozen visie, om tot betere resultaten te komen in het beheer van de publieke ruimte?* In het antwoord gaat het er om wat de organisatie Zuidplas nodig heeft om tot participatief en professioneel beheer te organiseren.

5.1 Het strategisch advies: wat veranderen moet bij gemeente Zuidplas

Het advies wordt vormgegeven volgens de indeling van het Overheidsontwikkelmodel. Het betreft de volgende organisatievelden:

1 beleid en strategie: Wat is op dit veld nodig om participatief en professioneel beheer te organiseren en geborgd te krijgen in de organisatie? Vertrekpunt is missie en visie.

2 management: Wat mag van het management (MT en middelmanagement) verwacht worden om participatief en professioneel mogelijk te maken?

3 medewerkers: Wat hebben beheermedewerkers van Zuidplas nodig om participatief en professioneel te kunnen beheren?

4 financiën: Wat moet hierin veranderen om participatief en professioneel mogelijk te maken?

5 informatie: Wat moet in de informatievoorziening en communicatie veranderen om participatief en professioneel beheer te borgen in de organisatie?

6 (werk)processen: Op welke manier zijn de werkprocessen zodanig vorm te geven dat participatief en professioneel beheer verankerd is in de genen van de organisatie?

Een ketting is zo sterk als de zwakste schakel. Dit geldt ook voor een organisatie. Daarom dienen alle zes de organisatievelden op elkaar afgestemd te zijn om tot een sterke organisatie te komen. Als op 'beleid en strategie' een droombeeld is geschetst maar de 'medewerkers' kunnen er niet mee uit de voeten zal er buiten weinig veranderen. Daarom is van belang dat de zes organisatievelden op een evenwichtige wijze samen op weg gaan naar de geschetste 'stip op de horizon'. Op deze wijze is het mogelijk op een planmatige manier de organisatie te ontwikkelen tot een participatieve en professionele beheerorganisatie. De haalbaarheid van dit doel is gelegen in de mate van draagvlak voor het advies. Hierover worden in hoofdstuk 6 aanbevelingen gedaan.

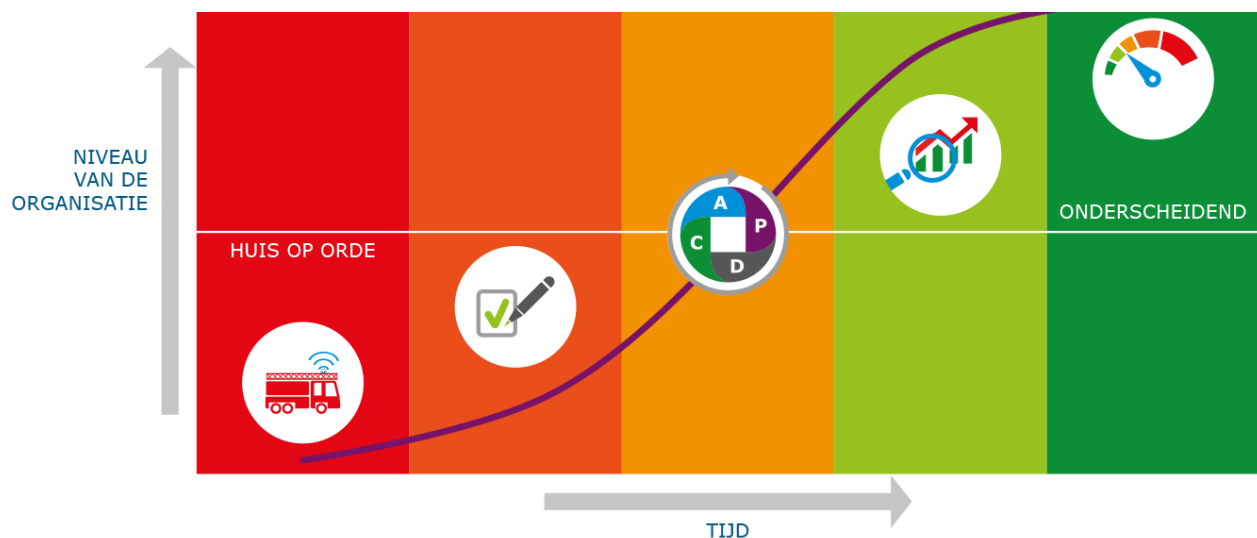
5.2 Een stappenplan om te komen tot een synergie tussen overheid, gemeenschap en markt

Om de mensen in de organisatie van Zuidplas de gelegenheid te geven om mee te groeien in het proces van veranderingen is er een stappenplan opgesteld. Het doel van dit stappenplan is een route uit te stippelen om bij de stip op de horizon te komen. In dit deel van het onderzoek wordt antwoord gegeven op de vraag: *Hoe kunnen veranderingen in tijd geplaatst worden met betrekking tot de organisatie van gemeente Zuidplas?* Het gaat in dit deel om een tijdsvolgorde; het groeien in een participatieve en professionele rol voor de gemeente. Aanbevelingen worden gedaan, middels een faseringsmodel wat verbonden is aan het Overheidsontwikkelmodel, om in deze nieuwe rol te kunnen groeien.

over beheren, participeren en faciliteren...

Het Overheidsontwikkelmodel gaat uit van vier ontwikkelfasen¹⁹ waar een organisatie zich in kan bevinden.

- activiteit georiënteerd, kenmerken zijn: gericht op het uitvoeren van losstaande activiteiten en het leveren van (deel)producten en diensten. Veel overleg om tot afstemming te komen. Vakmanschap is een kenmerk van deze fase.
- proces georiënteerd, kenmerken zijn: de organisatie heeft de primaire processen vastgelegd en beheerst deze. Sturing vindt plaats op basis van prestatie indicatoren. Kenmerk van deze fase is dat uitvoeringsproblemen systematisch worden geanalyseerd (plan-do-check-act).
- systeem georiënteerd, kenmerken zijn primaire en ondersteunende processen zijn afgestemd op elkaar. Er wordt systematisch gewerkt aan continue verbetering. Interne en externe doelgroepen hebben aantoonbare invloed op de inrichting van de organisatie. Integraal werken is een kenmerk van deze fase.
- keten georiënteerd, kenmerken zijn: extern georiënteerde werkwijze waarbij samenwerken met partners/derden in de keten centraal staat. Met deze doelgroepen zijn afspraken gemaakt over het realiseren van gezamenlijke beleidsdoelen. Kenmerk van deze fase is het intensief uitwisselen van kennis en capaciteiten om een win-win principe gestalte te geven.



Figuur 20: Het niveau van de organisatie uitgezet tegen de tijd Bron: CSM-assetmanagement.

Zuidplas vertoont veel kenmerken van een activiteit georiënteerde organisatie. Zo zijn bijvoorbeeld functies, budgetten en contracten sectoraal, in plaats van integraal, van aard. De omschrijving van de keten georiënteerde organisatie heeft de meeste facetten in zich waar de participatie- en netwerkmaatschappij om vraagt. De weg om tot professioneel en participatief beheer te komen is, vanuit activiteit georiënteerd, via proces- en systeem georiënteerd te groeien naar een keten georiënteerde organisatie. De stappen die hiervoor nodig zijn vormen het antwoord op de deelvraag *hoe* de gemeente Zuidplas moet veranderen. In de volgende paragrafen wordt aangegeven wat moet veranderen bij Zuidplas per organisatieveld weergegeven in de vier fasen.

5.2.1 Optimaliseren activiteit georiënteerd beheer (2015-2016)

Zuidplas verkeerd voor een groot deel van haar beheer in de activiteit georiënteerde fase. Doel is zo snel mogelijk de stap te maken naar de proces georiënteerde fase. Om dat mogelijk te maken moeten de zaken eerst intern

over beheren, participeren en faciliteren...

op orde zijn. De nadruk in deze fase ligt op het professionaliseren van de organisatie en veel minder op het participatieve element. De volgende stappen wordt geadviseerd voor de organisatievelden:

- 1 Beleid en strategie: sectoraal georiënteerd beleid op orde volgens beheermodel⁴⁶ Zuidplas
 - ✓ Opstellen en vaststellen van groenvisie, wegvisie en bijbehorende uitwerkingsdocumenten, zoals deze zijn weergegeven in het 'Beheermodel Zuidplas', zie bijlage 4.
 - ✓ Dit strategisch advies implementeren in het afdelingsplan Ruimte van Zuidplas. Hiermee wordt het advies verankerd in de organisatie en kan het geïmplementeerd worden in de andere vijf organisatievelden.
- 2 Management: resultaatafspraken maken met medewerkers
 - ✓ In functioneringsgesprekken voorgang vastleggen van gewenst gedrag en handelen van medewerker in relatie tot participatief en professioneel beheer. Voorbeelden hiervan zijn: medewerker handelt overeenkomstig de beheermissie en –visie, dienstverlenend naar inwoners en bedrijven, neemt verantwoordelijkheid, is ondernemend en verbindt/ schakelt wanneer dit gewenst is.
 - ✓ Medewerkers duidelijk maken waar de organisatie naar toe groeit. Er is alleen plek voor de medewerkers die mee willen groeien in dit proces. Het management toont hierin leiderschap, geeft voorbeeld in eigen gedrag en doet wat ze zegt.
- 3 Medewerkers: van vakman naar dienstverlener
 - ✓ Medewerkers dienen inzicht te krijgen wat van hem/ haar verwacht wordt om te groeien van vakman (activiteit georiënteerd) naar dienstverlener (proces georiënteerd). Indien nodig wordt d.m.v. van trainingen dit inzicht verscherpt.
 - ✓ Medewerkers stellen zich dienstverlenend op richting inwoners en bedrijven van Zuidplas op een wijze zoals dit afgesproken is onder punt 2.
- 4 Financiën: maximaal flexibiliseren van het beheerbudget
 - ✓ Het IBOR-budget wordt per 2016 opengesteld. Dit is een integraal budget. Door dit budget niet opnieuw te verdelen naar de vakdisciplines maar integraal te houden, wordt de weg gebaad naar het integrale werken.
- 5 Informatie: (extern) ontsluiten informatie voor inwoners en (intern) optimaliseren beheersysteem
 - ✓ Vastgesteld beleid ontsluiten op gemeentelijke website. Inwoners en bedrijven uitnodigen mee te denken en mee te doen in het beheer van de buitenruimte.
 - ✓ Gebruik gaan maken van de mogelijkheden die het beheersysteem (Obsurv) biedt, met als doel informatie zodanig te registreren dat het op een meervoudige wijze gebruik van gemaakt kan worden. Prioriteit geven aan het invoeren van de ontbrekende elementaire data.
- 6 Processen: optimaliseren onderhoudscontracten en interne opdrachten buitendienst
 - ✓ De actuele onderhoudscontracten met aannemers verder op elkaar afstemmen zodat het dagelijks onderhoud zo goed mogelijk op elkaar afgestemd is. Bijvoorbeeld vegen (eigen dienst)

⁴⁶ Zie bijlage 4

over beheren, participeren en faciliteren...

en onkruid beheersing op verhardingen (aannemer), in het groenonderhoud maatwerk toepassen waar dit gewenst is (aannemers).

- ✓ Tussen team beleid en beheer en team onderhoud zijn interne opdrachten afgesloten. Deze opdrachten dienen geëvalueerd en uitgebreid worden. Onderdeel hiervan is de uren besteding van de buitendienst ten opzichte van de geraamde uren zoals deze in het IBOR-traject zijn vastgesteld; zie bijlage 5.

5.2.2 Doorontwikkelen naar proces georiënteerd beheer (2016-2017)

Door eerst de zaken intern op orde te maken ontstaat in de proces georiënteerde fase ruimte om integraal werken te ontplooiën. De organisatie komt in een stroomversnelling en gaat professioneler en ook participatiever werken. Dit krijgt vorm de volgende adviezen toe te passen in de organisatie:

1 Beleid: beeldgericht werken, pilot gebiedsgericht beheer

- ✓ Kiezen om van activiteit georiënteerd onderhoud over te stappen op beeld georiënteerd onderhoud. Dit is de eerste stap naar integraal werken. Niet de onderhoudshandeling maar het beeld van de buitenruimte staat dan centraal.
- ✓ Een pilot starten: van input contracten naar output contracten, de gekozen 'output' strategie vanuit de organisatievisie toepassen op het beheer van de buitenruimte. Dit kan door bijvoorbeeld de huidige onderhoudsbestekken in frequentie (input) op nieuw aan te besteden als een integraal prestatiebestek (output). Geadviseerd wordt de pilot te beperken tot het dagelijks onderhoud van: groen, wegen, water en spelen. Het dagelijks onderhoud heeft betrekking op de thema's schoon, heel en veilig in de buitenruimte.
- ✓ De pilot toepassen op een afgebakend gebied; één of twee dorpen. Binnen de pilot is gelegenheid leerervaringen op te doen met integraal gebiedsgericht beheer (onderhoud).

2 Management: vaststellen prestatie indicatoren t.a.v. beheer

- ✓ Prestatie indicatoren maken meetbaar wanneer ingegrepen moet worden. Dit biedt de kans om duidelijk te maken dat niet alles gecontroleerd moet worden door de toezichthouders/ werkbegeleiders. Prestatie indicatoren helpen bij het 'loslaten' waar mogelijk en 'controle' waar gewenst.
- ✓ Geef medewerkers feedback op handelen en zorgt voor competentie ontwikkeling gericht op het doel van de organisatie en stimuleer planmatig werken.

3 Medewerkers: integrale functies, begin afslanken organisatie, dienstverlener naar kennispartner

- ✓ Integraal werken borg je het beste door functies ook integraal te maken. Geadviseerd wordt de huidige beleidsadviseurs en toezichthouders van groen, wegen en riolering/ water om te vormen naar gebiedsbeheerders en integraal toezichthouders, beide gekoppeld aan een gebied; bijvoorbeeld: Moerkapelle/ Zevenhuizen, Moordrecht en Nieuwerkerk.
- ✓ Door integraal te werken is het mogelijk het werk met minder mensen uit te voeren. Dit kan door een koppeling te maken tussen een gebiedsbeheerder, een integraal toezichthouder/ werkbegeleider en een wijkteam van de buitendienst die gebiedsgericht ingezet worden. Vakbekwaamheid in de organisatie kan op de achtergrond geborgd worden door gebiedsbeheerders intern een rol houden als adviseur op hun 'oude' vakgebied. Daarnaast is het raadzaam

over beheren, participeren en faciliteren...

om een koppel te vormen tussen een gebiedsbeheerder en toezichthouder/ werkbegeleider die beide uit een verschillend vakgebied komen. Dit draagt bij aan het borgen van vakkennis.

- ✓ De gebiedsbeheerders en de integraal toezichthouders zullen doorgroeien tot kennispartners met een blijvende nadruk op een dienstverlenende instelling. Deze instelling krijgt steeds meer een externe oriëntatie richting bedrijven, instellingen en maatschappelijk midden. De organisatie krijgt een extern georiënteerde aanzien.
- 4 Financiën: oriëntatie overdragen gelden
- ✓ Tot een groeiende extern georiënteerde werkwijze behoort ook het mogelijk maken van 'wijk- en buurtbudgetten' om groepen inwoners te ondersteunen. Dit kan op den duur leiden tot het geheel overdragen van beheergelden. Daarnaast moet de organisatie ook om kunnen gaan met fenomenen als 'crowdfunding', sociaal ondernemerschap en lokale initiatieven. Het interne financiële systeem is volgend (dus niet leidend) t.a.v. vragen vanuit de maatschappij.
- 5 Informatie: (extern) energie maatschappij activeren, opzetten community's, (intern) opzetten cloud&mobiel, burger schouw
- ✓ Om aan te sluiten bij de netwerk- en participatiesamenleving dient nader onderzocht te worden wat t.a.v. het beheer van de buitenruimte geschikte middelen zijn om te informeren en te communiceren. Mogelijk zijn dit community's per dorp of wijk die als klankbordgroep fungeren. Deze kunnen op den duur uitgroeien tot groepen die mandaat hebben om mee te beslissen in beheerkeuzes. Tot het opzetten van dergelijke community's heeft de gemeente een inspirerende en mobiliserende taak. Hierdoor is het mogelijk energie in de maatschappij los te krijgen. Doel is dat community's op den duur op eigen benen staan en de gemeente alleen nog aansluit wanneer dat noodzakelijk is (overheidsparticipatie). Community's sluiten aan bij de netwerkstructuur van de maatschappij en geven invulling aan de wens van het bestuur om 'weer in contact te komen' met onze inwoners en bedrijven.
 - ✓ Met een oplossing als een community is het ook mogelijk burgerschouwen te organiseren. Dit helpt de organisatie om met inwoners in gesprek te zijn, te leren kijken door de ogen van inwoners en de beleving van de buitenruimte centraal te stellen in het beheerproces. Er zijn burgerschouw apps op de markt waarbij inwoners op hun tijd en wijze dergelijke schouwen kunnen houden. Het huidige beheersysteem maakt een dergelijke werkwijze al mogelijk.
- 6 Processen: inhoud uitbesteden, versterken wijkteams
- ✓ Aangezien in deze proces georiënteerde werkwijze het participatieve element in het werkproces wordt opgenomen, komt steeds meer het proces i.p.v. de inhoud centraal te staan. Dit sluit aan op de netwerk- en participatiesamenleving. In aansluiting op de keuze in de organisatievisie om 'contractgemeente' te zijn, dient nader onderzocht te worden of het afstoten van inhoudelijke taken mogelijk is. Te denken valt aan het uitbesteden van meldingen, vegen van straten, ophalen van afval, uitvoeren van rioolwerk en gladheidsbestrijding. De toerekening van uren aan de buitendienst (bijlage 4), zoals deze bepaalt in het IBOR-traject, geeft aanleiding dat uitbesteden wellicht economisch gezien wenselijk is.

over beheren, participeren en faciliteren...

- ✓ Tot een dienstverlenende organisatie behoort ook het zichtbaar en accuraat acteren op meldingen en klachten van inwoners en bedrijven. Wijkteams kunnen hierin een cruciale rol spelen. Te meer als deze wijkteams echt gebiedsgericht ingezet worden. Door de toezichthouders ook een werkbegeleidende rol te geven wordt dit economisch gezien ook interessant. Door het combineren van functies is er veel winst te behalen.



Figuur 21: Een manier van community's vormen. Bron: Nieuwe Business Modellen, Jan Jonker e.a., 2015

5.2.3 Versnellen naar systeem georiënteerd beheer (2018-2019)

Het wezenlijke onderscheid tussen proces georiënteerd en systeem georiënteerd beheer is het opschalen van pilot fase naar een reguliere werkwijze. Eigenlijk komt alles in een stroomversnelling; voorbij het experiment. Het gebiedsgericht werken is volledig geïntegreerd in de organisatie. Daaraan toegevoegd wordt het realiseren van andere bestuurlijke doelen op het gebied van maatschappelijke ontwikkeling en werkgelegenheid.

1 Beleid: volledig gebiedsgericht beheer, bestuurlijke doelen

- ✓ Het gebiedsgericht beheren van pilot fase opschalen naar een reguliere werkwijze. Dit is mogelijk door budget, functies en contracten volledig gebiedsgericht in te richten. In de pilot fase had dit nog betrekking op het dagelijks onderhoud. In de reguliere werkwijze zijn ook

het groot onderhoud en de vervangingsinvesteringen integraal georganiseerd. De vakdisciplines; openbare verlichting, afval en riolering, sport en begraven worden toegevoegd aan het integraal werken.

- ✓ In 2018 is het Integraal Beheerplan Openbare Ruimte toe aan een update. Dit biedt niet alleen de gelegenheid om arealen te updaten maar ook het plan op te schalen tot een Kadernota Kapitaalgoederen. Hierin zijn bestuurlijke doelen vast te stellen t.a.v. de openbare ruimte verrijkt met begraven, sport, gebouwen en andere maatschappelijke voorzieningen.

2 Management: vaststellen service level agreement

- ✓ De eerste experimenten met de prestatie indicatoren t.a.v. de interne opdrachten en contracten met aannemers zijn in deze fase verder op te schalen. Door volledig gebiedsgericht te werken is het mogelijk de (beperkte) contracten met de aannemers met een afgesproken service level uit te breiden. Hierdoor is het mogelijk accuraat in te spelen op vragen van inwoners en

over beheren, participeren en faciliteren...

bedrijven zodanig dat de gevraagde dienst, product of onderhoudsniveau voldoet aan de tijdig geleverd worden.

- ✓ Gezien het verder afslanken van de organisatie is het mogelijk dat team 'beleid en beheer' wordt opgesplitst. Het beleidsdeel kan toegevoegd worden aan 'ruimtelijke ontwikkeling' en het beheerdeel kan onderdeel worden van de buitendienst. Hierdoor wordt het mogelijke gemaakt dat de gebiedsregisseurs nauw samenwerken met de gebiedsbeheerders. De toezichthouders/ werkbegeleiders zijn dan leidinggevend aan een wijkteam en toezichthouders op de integrale aannemer van hun gebied.
- 3 Medewerkers: (intern) kernteam gebiedsbeheerders en toezichthouders, (extern) participant
- ✓ Het kernteam ten aanzien van het beheerproces bestaat uit 3 gebiedsbeheerders en 3 toezichthouders. Deze medewerkers zijn integraal verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud voor hun gebied t.a.v. groen, wegen, water, riool, sport, begraven, verlichting en spelen. Gebouwbeheer is overgedragen aan team vastgoed. Deze medewerkers worden gemeente breed ondersteund door: gegevensbeheer en monitoring; zie Beheermodel Zuidplas.
 - ✓ De gebiedsbeheerders krijgen steeds meer een extern georiënteerde functie. Zij participeren in netwerken, community's, doen aan kennisdeling fysiek (beheerdersbijeenkomsten) en digitaal (bijv. facebook en twitter). Kennisdeling wordt steeds belangrijker voor het uitoefenen van de functies. Nadruk ligt bij het activeren van sociale competenties van de medewerkers, zoals: inspireren, mobiliseren, waarderen en reflecteren op initiatieven van derden.
- 4 Financiën: waar mogelijk geld overdragen
- ✓ Waar mogelijke en community's / buurtvereniging er aan toe zijn kunnen beheergelden overgedragen worden of deze bewonersgroepen fictief geld toegekend worden. Met fictief wordt bedoeld niet letterlijk het geld overdragen maar zodanig organiseren dat diensten uitgeruild worden.
- 5 Informatie: (extern) coproduceren in community, (intern) beleving gebruiker OR centraal in beheer
- ✓ Informatiedeling gebeurt steeds meer extern georiënteerd. Waar mogelijk gebeurt dit door de netwerken zelf. De gebiedsbeheerder heeft hier meer de rol van participant dan van informatieverstrekker. Bij het (extern) coproduceren van beleid, uitvoer en beheer hoort ook een kleinere inhoudelijke rol voor de gemeente. Dit is alleen mogelijk met vitale netwerken of communitys. Daarom is het belangrijk deze in de startfase goed (mede) vorm te geven en op tijd op eigen benen leren staan.
 - ✓ Bij het verder vormgeven van het beheerproces staat de beleving van de gebruiker van de buitenruimte steeds meer centraal. Deze beleving is vertrekpunt bij herinrichting, beheer en onderhoudshandelingen.
- 6 Processen: verbinding ruimte + sociaal + werkgelegenheid
- ✓ Tot het verder versnellen naar een systeem georiënteerd beheer behoort ook het verbinden met andere gemeentelijke taken. Door de sociale, ecologische en economische waarden te combineren is het mogelijk de buitenruimte echt duurzaam in stand te houden. Te denken is

over beheren, participeren en faciliteren...

aan: de inzet van werklozen in het beheer en onderhoud, mensen met een beperking of participatie in het groen te stimuleren. Door dit te integreren in de werkprocessen is het mogelijk om het beheer van de buitenruimte te verbinden met bestuurlijke doelen.

- ✓ Het proces van 'meldingen openbare ruimte' is volledig transparant en traceerbaar voor de indieners van de melding.

5.2.4 Keten georiënteerd beheer; assetmanagement (2020)

In de organisatievisie wordt er vanuit gegaan dat Zuidplas in 2020 contractgemeente is. Daarom wordt in dit advies er vanuit gegaan dat in 2020 Zuidplas een transitie heeft doorgemaakt binnen de kaders zoals deze zijn vastgesteld in hoofdstuk 3 van dit onderzoek. Dat betekent voor het beheer van de buitenruimte, Zuidplas in 2020 keten georiënteerd beheert. Deelstudie één heeft aangetoond dat assetmanagement daarbij een passende oplossing is.

- 1 Beleid: Maatschappelijke doelen opstellen met partners, Visie openbare ruimte
 - ✓ Er wordt nadrukkelijk samenwerking gezocht met derden in de keten van beheer, gericht op het gezamenlijk realiseren van maatschappelijke doelen uitgaande van een win-win-principe.
 - ✓ Keten breed wordt intensief samengewerkt en er vindt uitwisseling van kennis en capaciteiten plaats. Gezamenlijk wordt gewerkt aan een visie op de openbare ruimte en wie, wat hierin bijdraagt.
- 2 Management: sturen op outcome, tevredenheidsonderzoek
 - ✓ De in dienst zijnde professionals vragen niet om inhoudelijk sturing, maar sturing op basis van outcome. De outcome wordt bepaalt door wat in 'beleid' is afgesproken.
 - ✓ Een tevredenheidsonderzoek onder inwoners en bedrijven kan helpen bij het verder definiëren van de outcome.
- 3 Medewerkers: van participant naar facilitator
 - ✓ De nadruk bij het handelen van de medewerkers komt steeds meer te liggen bij het faciliteren van initiatieven. Niet het maken van de openbare ruimte, maar het mogelijk maken van een publieke ruimte is het doel.
- 4 Financiën: duurzame relatie met partners, nieuwe business modellen, ingericht op externe actoren
 - ✓ Financiën zijn middelen om de publieke ruimte in stand te houden. De gemeente dient open te staan voor andere middelen of methodes die bijv. partners aandragen. Een ander financieringsmodel waarbij andere batenhouders van de buitenruimte een bijdrage leveren, is een mogelijkheid. Dit is afhankelijk van energie uit de maatschappij en bereidwilligheid / belang van partners in de keten, zoals: inwoners, zorgverleners, social entrepreneurs, enz. Dit kan zowel voor locatie gebonden initiatieven gelden als voor gemeente brede initiatieven.
- 5 Informatie: meebeslissen, smart meldpunt, eenmalig inwinnen en meervoudig gebruik
 - ✓ Community's of andere netwerkachtige initiatieven zullen steeds meer gaan meebeslissen. Het e.e.a. is afhankelijk van de snelheid van ontwikkelen.
 - ✓ Het melden en meedenken in het beheer zal meer een 'smart meldpunt' opzet hebben, waarbij het gaat om flexibiliteit, transparantie en meervoudig gebruik van de oplossing.

over beheren, participeren en faciliteren...

- 6 Processen: samenwerken met: HHSK, zorgverleners, inwoners, bedrijven, sociaal domein, regionale mobiliteit, enz.
- ✓ De werkprocessen zijn volledig integraal, gebiedsgericht en extern georiënteerd vormgegeven. De vorm wordt mede bepaald door de ketenpartners waarmee wordt samengewerkt in het beheer van de publieke ruimte. Het gezamenlijk afgesproken maatschappelijk effect is leidend voor de vormgeving van de werkprocessen.

5.2.5 Leren en verbeteren gedurende het verandertraject

In het onderstaande advies wordt een koppeling gelegd tussen het verandertraject beheer buitenruimte en de interne planning en control cyclus van gemeente Zuidplas. Tevens wordt aangegeven hoe geleerd en geëvalueerd kan worden in het externe proces. Beide processen zorgen er voor dat leerervaringen geborgd worden in de organisatie. Dit zorgt er voor dat medewerkers continue werken aan kwaliteitsverbetering en daarmee de organisatie structureel blijven verbeteren.

Het *interne* proces is ingericht volgens de plan-do-check-act cyclus:

- ✓ Plan => Perspectiefnota: vaststellen van participatief en professioneel beheerproces
- ✓ Do => Voorjaarsnota: speerpunten per jaar, herijking doelen n.a.v. jaarrekening.
- ✓ Do => Begroting: speerpunten voor het volgende jaar n.a.v. herijking doelen in voorjaarsnota
- ✓ Check => Najaarsnota: evaluatie beheerresultaten
- ✓ Act => Jaarrekening: evaluatie beheerresultaten en benoemen leerervaringen + uitgangspunten voor herijking doelen

Het *externe* proces is ingericht volgens de plan-do-check-act cyclus:

- ✓ Plan => opzetten van community's per dorp / klankbordgroep / netwerkstructuur. Het e.e.a. afhankelijk van de energie die hiervoor aanwezig is in de dorpen/ de vraag die gesteld wordt door inwoners, bedrijven en het maatschappelijk midden
- ✓ Do => doelen afspreken en programma opstellen met externe partijen, deze doelen koppelen aan voorjaarsnota/ begroting
- ✓ Check => evalueren resultaten met externe partijen, deze koppelen aan de najaarsnota
- ✓ Act => bijstellen van de doelen met externe partijen overeengekomen, deze bijgestelde doelen koppelen aan jaarrekening

5.3 Conclusie: het strategisch advies

De output van deze derde onderzoeksfase heeft een zakelijk strategisch advies opgeleverd, weergegeven en geordend volgens een faseringsmodel van het overheidsontwikkelmodel. Dit advies heeft betrekking op wat in de organisatie moet veranderen om een professionele participant te zijn in het beheer van de publieke ruimte. Het faseringsmodel wordt gevoed vanuit de visie die het Overheidsontwikkelmodel heeft opgeleverd; de resultaten uit onderzoeksfase 2. Om de aanbevelingen in het strategisch advies in de organisatie te borgen zijn collega's nauw betrokken bij de totstandkoming van dit product.

over beheren, participeren en faciliteren...

Probleem

De vraag welke centraal staat in dit deelonderzoek is: *Wat moet veranderen bij gemeente Zuidplas, binnen de gekozen strategie, om tot betere resultaten te komen in het beheer van de publieke ruimte?* Het antwoord op deze vraag wordt gegeven in het strategisch advies.

Doel

De bovenstaande deelvraag wordt beantwoord door aan te geven wat de organisatie Zuidplas nodig heeft om te kunnen groeien naar professioneel en participatief beheer van de publieke ruimte.

Criteria (conclusies)

Aan de hand van het overheidsontwikkelmodel is duidelijk gemaakt wat verwacht mag worden op zes organisatiegebieden: Beleid & Strategie, Management, Medewerkers, Financiën, Informatie en Processen. Om de ontwikkeling naar participatief en professioneel beheer gefaseerd te kunnen uitvoeren wordt voorgesteld Zuidplas te ontwikkelen van activiteit georiënteerd beherende organisatie naar een keten georiënteerd beherende organisatie. Dit groeiproces wordt gekoppeld aan de wens om in 2020 een contractgemeente te zijn. De volgende speerpunten gelden voor dit groeiproces.

Oplossingen

- Activiteit georiënteerd beheer (2015-2016): nadruk ligt op het verbeteren van de interne processen. Pas als 'het huis op orde is' is het mogelijk om een volgende groeistap te maken. Dit houdt in het verder afronden van het vak disciplinair beleid en beheerstrategie. Het participatieve element beperkt zich tot het zoeken waar kansen liggen in de buitenruimte en samenleving.
- Proces georiënteerd beheer (2017-2018): nadruk ligt op het uitvoeren van een pilot project in participatief beheer welke integraal en gebiedsgericht wordt vormgegeven. Door het starten van een community in het gebied is het mogelijk duurzaam relatie te leggen met inwoners, bedrijven en het maatschappelijk midden.
- Systeem georiënteerd beheer (2018-2019): in deze fase wordt het beheer van de buitenruimte gebiedsgericht vormgegeven, vanuit de leerervaring van het pilotproject. Het beheer is volledig participatief vormgegeven gericht op het realiseren van de doelen van Zuidplas. Deze doelen liggen ook op het vlak van veiligheid, werkgelegenheid en zorg.
- Keten georiënteerd beheer (2020): in deze fase groeit het beheer van de buitenruimte door naar een bijdrage in het geheel van de keten. Het beleid en beheer wordt volledig extern georiënteerd vormgegeven. De samenwerking met derden, het gebruik van elkaars kennis en kunde en het gezamenlijk realiseren van beleidsdoelen staat hierbij centraal.

over beheren, participeren en faciliteren...

6 Conclusies en aanbevelingen

Probleem

De probleemstelling van het onderzoek luidt: *'Hoe kan de gemeente Zuidplas haar organisatie beter laten aansluiten op de vraag die de maatschappij stelt ten aanzien van het beheer van de publieke ruimte?'*

Doel

Het (interne) doel van dit onderzoek is het schrijven van een strategisch advies voor gemeente Zuidplas. Hierbij ligt de focus op de interne organisatie. Een organisatie die functioneert en antwoord geeft op participatievragen die de maatschappij stelt aan gemeenten. Daarmee levert dit onderzoek, het externe doel, een bijdrage aan deze gewenste verandering: een invulling geven aan de rol van beheerder vanuit de vraag die de maatschappij ons stelt.

Criteria (conclusies)

De maatschappij is veranderd van een verzorgingsmaatschappij naar een netwerk- en participatiesamenleving. Dit heeft tot gevolg dat de rol van de gemeente in het beheer van de publieke ruimte aan het veranderen is. Gemeente Zuidplas heeft daarbij gekozen om zich te ontwikkelen naar contractgemeente, met een groeiende rol voor derden. Daarbij dient de rol van beheerder professioneel uitgeoefend te worden. Om tot een evenwichtige organisatieontwikkeling te komen dient de volle breedte van de organisatie Zuidplas zich te ontwikkelen naar een professioneel beherende instantie, die het beheerproces participatief vormgeven heeft. Het strategisch advies doet uitspraken ten aanzien van zes organisatiegebieden. Deze organisatiegebieden staan ten dienste van het beoogde resultaat: een professioneel en participatief beheerproces. Dit resultaat wordt geboekt door gefaseerd te groeien naar het einddoel: een keten georiënteerd beheer. Dit wordt bereikt door de principes van assetmanagement toe te passen, waarbij organisatie- en beheerdoelen tot één verweven zijn. Dit veranderproces wordt conform een extern georiënteerde missie, visie en strategie nader ingevuld.

Oplossingen (aanbevelingen)

De aanbevelingen van het advies zorgen voor de organisatie voor afbakening en focus op het gezamenlijk doel voor de komende jaren.

Aanbeveling 1: werk aan draagvlak in organisatie.

Het bovenstaande advies is voor veel mensen in gemeente Zuidplas een enorme verandering in hoe het werk uitgevoerd wordt. Om tot een succesvolle implementatie te komen van professioneel en participatief beheer is het belangrijk de mensen mee te nemen in dit veranderproces. Het verdient aanbeveling werk te maken van verder uitwerken van dit advies met de collega's van Beleid & Beheer. Investeer in het uitleggen waarom deze stap belangrijk is, wat de winst is, wat persoonlijk verbetering te weeg brengt voor de collega's, enzovoort. Enthousiasmeren is hierbij heel belangrijk.

Aanbeveling 2: ga actief opzoek naar geïnteresseerde inwoners/ bedrijven/ maatschappelijk midden.

In dit traject zijn de toekomstige samenwerkingspartners nog niet betrokken. Ga deze beleidswijziging actief uitdragen naar buiten. Door duidelijk te zijn wat allemaal mogelijk is in dit traject; dit is de mogelijkheid mensen te enthousiasmeren. Zorg dat iedere maand iets te melden is over de vorderingen in Zuidplas. Hiermee is de energie in de groep vast te houden. Door eerst de kleine zichtbare dingen te veranderen in de buitenruimte kan er een spontane groep ontstaan die verder wil. Het verdient aanbeveling om, zo veel als mogelijk is, aan te sluiten op de energie die reeds aanwezig is in de wijken en dorpen.

over beheren, participeren en faciliteren...

Literatuur en bronnenlijst

Ahaus, Prof. Dr. Ir. C.T.B., Diepman, Ir, F.J. (red.) Balances Scorecard & INK-managementmodel. TNO Management Consultants/ Klumer, Apeldoorn.

Alderliesten P., Dekker L.L. (2013). *Van droom naar daad..., Samen zelfbewust onderweg naar een contractgemeente*. Nieuwkerk aan den IJssel. Het betreft een visiedocument van het programma 'Samenhang in Zuidplas'.

Arnstein, S. R. (1969). *A Ladder of Citizen Participation*. Journal of the American Planning Association, Vol. 35, No. 4.

Balkenende, mr. dr. J.P. (2005). *Op eigen kracht; van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij*. Bilderberg-conferentie van Stichting NCW, Inleiding van minister-president, Oosterbeek.

Berlo, Davied van (2012). *Wij, de overheid. Co-creatie in de netwerksamenleving*. Programma Ambtenaar 2.0, www.ambtenaar20.nl.

Bestuursacademie Nederland, Samen bouwen aan het openbaar bestuur. (2011). *Overheidsontwikkelmodel, Inhoud en toepassing van het model*. De Meern.

Boele, A., Dekker, P., Houwelingen, P. van. (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag.

Brinkman Mr. J., Huininga W. (2010). *Organisatievisie Gemeente Zuidplas 2013-2020, 'Op weg naar een doelgerichte, omgevingsbewuste organisatie*. Nieuwkerk aan den IJssel.

Covey, Stephen R. (1989). *De zeven eigenschappen van effectief leiderschap*, Franklin Covey Company / Uitgeverij Business Contact, Amsterdam. Gebruikgemaakt van de 25ste druk uit 2011.

Covey, Stephen R. (2004) *De 8ste eigenschap, van effectief naar inspiratie*, Franklin Covey Company / Uitgeverij Business Contact, Amsterdam.

Dijkema, Henk-Peter, Oolbekkink, Wim (2015). *Tussen brood en spelen, meer geluk in je werk*. Royal Jongbloed Uitgevers, Heerenveen.

Gemeente Amsterdam, (2013). *Gebiedsgericht werken: een kwestie van dóen*. Amsterdam.

Gemeente Zuidplas, team communicatie (2012). *Kaders voor burgerparticipatie*. Nieuwkerk aan den IJssel.

Gemeente Zuidplas, Collegeprogramma 2014-2018 *Duurzaam, open en betrokken*. Nieuwkerk aan den IJssel.

Gemeente Zuidplas, Rekenkamercommissie (2013) *Verbonden partijen, een handreiking voor het aansturen van, beheersen van en toezichthouden op verbonden partijen*. Nieuwkerk aan den IJssel.

Gemeente Montferland (2010). *Nota Kerntakendiscussie*. 's Heerenberg.

Hardjono, Prof. T., Bakker Ing. R. (2013) *Horizontaal organiseren*, Kluwer, Deventer.

Hendriks, M., Eijssers, R. (2004). *Burgerparticipatie, een praktische handleiding voor gemeenten*. SDU, Den Haag.

Henneman, P. (e.a.) *Burge(r)meesterboek, Methode voor lokale innovatie door radicale participatie*. Koninklijke van Gorcum. Assen.

over beheren, participeren en faciliteren...

Hillebrand, Dr. R. (e.a.) *De toekomst van de Stad, De Kracht van nieuwe verbindingen*. Raad voor de leefomgevingen infrastructuur, Den Haag.

Jonker, Prof. Dr. J.J. (red.) (2015) *Nieuwe Bussiness Modellen, Samenwerken aan waardencreatie*. Stichting OCF 2.0 en Acedemy service, drukkerij Wilco, Amersfoort.

Kotter, J., Rathgeber, H. (2006) *Onze ijsberg smelt! Succesvol veranderen in moeilijke omstandigheden*.

Marrewijk, M. van (2011). *Cubrix, zicht op organisatieontwikkeling en performanceverbetering*' Virtu et Fortuna Publishing, Rotterdam.

Mulders, Marijn (2010). *101 Management Modellen* Noordhoff Uitgevers, Groningen.

Hakvoort, Drs. L., (e.a.) (2010). *Voorbij de beheersing? Bijdragen aan de stadsontwikkeling in Amsterdam*. Project Management Bureau Amsterdam, Publicatie in de PMB/ Leerhuis-reeks. Amsterdam.

Raad voor het openbaar bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen, Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. www.rob-rfv.nl, Den Haag.

Rozendaal Ing. G.J. (2013). *Van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie, een strategisch advies over: waarom gemeentes intern moeten veranderen om een goede participatiepartner te kunnen zijn*, Gouda.

Rotmans, Prof. Dr. Ir. J. (2014) *Verandering van tijdperk, Nederland kantelt*, Eneas, Rotterdam.

Rutte, Mr. M. (2013). *Troonrede 2013*, Den Haag

Steen, Dr. M. van der (e.a.) (2013). *Pop-up publieke waarde', overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Steen, Dr. M. van der (e.a.) (2014). *Leren door doen, Overheidsparticipatie in de energieke samenleving*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en Planbureau voor de Leefomgeving.

Steen, Dr. M. van der, (e.a.) (2014). *Naar een geslaagde transitie, Een evaluatie van het Interdepartementaal Programma BioBased Economy*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Steen, Dr. M. van der, Peeters, Drs. R., Twist, Prof. Dr. M. van, (2010). *De boom en het Rizoom, Overheidssturing in een netwerksamenleving*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Stobbelaar, Derk Jan. (2012) *Bewoners maken het groen*. Uitgeverij Landwerk, Amersfoort.

Teisman, Prof. Dr. Ing. Geert R. (2007) *Publiek Management op de grens van chaos en orde, Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. SDU Uitgevers, Den Haag.

Tonkens, Prof. E. (e.a.) (2015) *Motessori Democratie, Spanning tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*. Universiteit van Humanistiek, amsterdam University Press.

Twist, Prof. Dr. M.J.W. van., Steen, Dr. M. van der, (e.a.) (2014) *Ja maar,... Reflecties op de participatiesamenleving*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Twist, Prof. Dr. M.J.W. van., Steen, Dr. M. van der, (e.a.) (2014). *Gewoon, in Amsterdam-West, Een zoektocht naar het bijzondere van alledaagse participatiepraktijken*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Vanderdriessche F., Clement J. (2006) *Leiding geven zonder bevelen, De outputmanager*. Uitgeverij Spectrum, Schiedam.

Verheide, M., Bosman M. (2014) *Regel die burger initiatieven, Hoe gemeenten en maatschappelijke initiatieven in de openbare ruimte en publiek toegankelijke gebouwen omgaan met aansprakelijkheid*. Ministerie van BZK, team Burgerschap, Den Haag.

over beheren, participeren en faciliteren...

Verschuren, Prof. P.J.M. (2007). *De probleemstelling voor een onderzoek*. Het spectrum, Utrecht.

Verschuren, Prof. Dr. P., Doorewaard, Dr. H.(2010). *Het ontwerpen van een onderzoek*, Boom Lemma, Den Haag.

Internetbronnen

<http://www.colibri-advies.nl/assetmanagement.html>

<http://innofra.nl/borg-integraal-beheer-openbare-ruimte>

<http://www.vng.nl/producten-diensten/databanken/praktijkvoorbeelden>

<http://www.platform31.nl/duurzaamheid/teeb-stad>

www.assetmanagementpowersuite.nl

www.bestuursacademie.nl

<http://nl.anteagroup.com/owiki/een-goed-verhaal-over-beheer>

<http://www.cyber-adviseurs.nl/nl/werkvelden/beleid-beheer/ibor/>

<https://onzetaal.nl/weblog/participatiesamenleving-onze-taal-woord-van-2013>

www.nsob.nl/centrum-voor-sociaal-ondernemerschap

www.bestuursacademie.nl

http://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/INH703956/geldigheidsdatum_30-04-2010

www.lcor.nl/award.php

www.realdrives.com

www.vno-ncw.nl

www.koninklijkhuis.nl/nieuws/toespraken/2013/september/troonrede-2013/

over beheren, participeren en faciliteren...

Bijlage 1: Woordenlijst

Binnen dit onderzoek worden de volgende begrippen als volgt gedefinieerd:

het **beheer van de openbare buitenruimte** is het in stand houden van de buitenruimte die in eigendom en beheer is bij een gemeente. Voorbeelden van ruimten zijn: groenvoorzieningen, oppervlaktewater, wegen, speeltuinen en begraafplaatsen. Deze ruimten vragen **dagelijks onderhoud** in de vorm van cyclische onderhoudsmaatregelen om hun functie goed te kunnen vervullen. Alle maatregelen die hiervoor nodig zijn vallen onder de noemer 'beheer'.

Met **integraal en planmatig** beheren wordt de gehele buitenruimte bedoeld, welke als één ruimte wordt ervaren door de gebruiker. Dit beheer wordt op een planmatige wijze uitgevoerd. Van te voren is bekend wat, wanneer, waar, door wie en tegen welke kosten maatregelen uitgevoerd worden. Het gewenste resultaat is van te voren af te spreken.

Onder het **efficiënt en effectief** beheren wordt verstaan een zo'n optimaal mogelijk resultaat ten opzichte van de geleverde inspanning of financiële kosten. Onder **optimaal** valt niet alleen het fysieke resultaat maar ook de maatschappelijke baten, positief imago van de gemeente en burgerbetrokkenheid. Het heeft ook alles te maken met **doelgericht werken**. Het doel is: maatschappelijke baten realiseren in de **publieke ruimte**, dit is meer dan: straatvegen, grasmaaien en de lantarenpalen laten lichten. Het zijn doelen die bepaalt worden door gebruikers van de **openbare ruimte** in samenwerking met de gemeentelijke organisatie en politieke ambities die gesteld zijn. Hierbij is geen wezenlijk onderscheid tussen openbare ruimte en de publieke ruimte. Het wordt 'publiek' drukt alleen krachtiger uit dat de gebruikers van deze ruimte de 'informele' eigenaren zijn.

over beheren, participeren en faciliteren...

Bijlage 2: Interviews medewerkers van gemeente Zuidplas

- 1 André Muller, wethouder beheer openbare ruimte;
- 2 Rik van Woudenberg, wethouder participatie;
- 3 Lennart de Prieëlle, MT-lid en afdelingshoofd Strategie en Beleid;
- 4 André van der Krogt, teamleider vakgroep Beheer;
- 5 Frans Ketting, toezichthouder openbaar groen.

over beheren, participeren en faciliteren...

Verslag interview wethouder Muller

Datum: 02-02-2015

Onderwerp: *Het beheer van de publieke ruimte door gemeente Zuidplas in de context van de netwerk- en participatiesamenleving.*

Centrale vraag: *'Hoe kan de gemeente Zuidplas haar organisatie beter laten aansluiten op de vraag die de maatschappij stelt ten aanzien van het beheer van de publieke ruimte?'*

1 De wereld om ons heen is de afgelopen decennia ingrijpend gewijzigd. Zo is bijvoorbeeld de verzorgingsmaatschappij niet meer in stand te houden en verandert deze in een participatiesamenleving. Dr. M. Van der Steen heeft dit verbeeld in een model. Hoe kijk jij hier tegenaan in relatie tot beheer van de buitenruimte?

Ik denk dat 80% van de burgers heel goed weet hoe ze de buitenruimte ingericht willen hebben, ze gaan hier zelf mee aan de slag als ze de ruimte krijgen. Ze zijn het truttige rozenperkje zat dat de gemeente tien jaar geleden heeft geplant en willen best zelf de schoffel door de beplanting halen, mits ze hier ruimte voor krijgen. We zijn te afhoudend als gemeente, de burger vraagt geen pakket aan regels. Stel een kort en krachtig kader op met veel speelruimte. Geef ook voorlichting/ educatie via de website. Laat de burger ook bewust zijn dat het niet alleen rechten krijgt, maar ook verplichtingen heeft. Wellicht vastleggen van afspraken, bijvoorbeeld een contract voor 5 jaar. Zorg dat de continue lijn van participatie vastgelegd wordt. Probeer te voorkomen dat mensen na een jaar stoppen. Probeer ook eens een regelvrije ruimte te geven (veilige plek om te experimenteren). De samenleving is al vijf mijlen verder dan dat wij als gemeente zijn. Ik proef in Zuidplas nog veel de angst om los te durven laten: 'afblijven het is van mij'. Mijn ideale wereld in participatief beheer is: eens per maand met elkaar vegen, onkruid verwijderen, dit geeft ook een sociale verbondenheid, je praat met je burens, je drinkt een bakje koffie met elkaar. 'O Buurman heb je zo last van je heup, zal ik even je boodschapjes halen?' Het klinkt zweverig maar het is wel de toekomst waar het naar toe moet gaan. De openbare ruimte is dan de voedingsbodem voor een bredere participatiemaatschappij (Nabuuerschap). Ik zie verwevenheid ontstaan met sociaal en fysiek domein, de zorg voor de buitenruimte geeft ook zorg voor elkaar. Geld hoort geen impuls hierin te zijn; je ideaal is een participerende samenleving. De samenleving is complex geworden, leren loslaten hoort bij deze complexiteit. Als een bewoner stopt met zijn inbreng dan grijpt de gemeente toch wel in als het minimum niveau wordt overschreden. Durf het dan ook gewoon aan. We hoeven hier niet bang voor te zijn. Wij moeten coachend en faciliterend zijn als gemeente. De gemeentelijke beheerder moet groeien naar een coachend beheerder, communicatief sterk en mensen prikkelen in hun ideeën. Geef ook beloning aan de participanten, een buurtbarbecue bijvoorbeeld. Ik zie de kracht in Civiel Society gedachte, het is een stille dood gestorven, maar de gedachte spreekt mij erg aan.

2 Hoe zie jij jouw rol in de toekomst voor je, om op een professionele en participatieve manier, de rol van beheerder van de openbare ruimte gestalte te geven?

over beheren, participeren en faciliteren...

Rol van de wethouder ligt vooral in het stimuleren. Prijs uitreiken aan de netste straat van de wijk. Mensen stimuleren in wat ze doen. De organisatie moet vooral van beheerder na co-beheerder; groeien. Dit vraagt om een cultuuromslag in de organisatie. Vanuit een duidelijk kader veel speelruimte geven aan burger. Dit is onderdeel van je visie. Gemeente van rigide beheerder naar een speelse manier van samenwerkingspartner. Ieder die mee wil doen ruimte geven. Organiseer eens een avond bij Intratuin waar de gemeentelijke beheerder verteld hoe je als bewoners je straat leuk inricht. Daarin neem je de ondernemer ook in mee en gun je hem hier zijn boterham in. Het mag best gecommmercialiseerd worden alleen houdt de pareltjes van de gemeente wel als publiek eigendom. Plekken van algemeen belang mogen wel gesponsord worden maar niet overgenomen worden. Gun bedrijven wel hun ruimte in het publieke domein. Nu hebben we al prachtige rotondes die door bedrijven gesponsord zijn, dit concept moeten we breder uitrollen. Geef wijkteams (buitendienst) ook een participatieve rol. Deze teams vooral communicatiever inzetten; laat ze de ambassadeurs van de gemeente zijn; het kloppend hart. Laat ze ook als schakel dienen tussen binnendienst en burgers/ bedrijven. Zet de buitendienst dienstverlenend en faciliterend in; ze mogen bewoners best een uurtje helpen als dat nodig is. Zodat onze inwoners weer trots worden op onze bedrijfsauto's. We moeten het traditionele denken: 'u vraagt, wij draaien' eens loslaten. ICT oplossingen kunnen bijdragen aan een goede communicatie tussen burgers en gemeente (apps, website). Niet betuttelen in je informatie maar professioneel en uitdagend (triggerend) communiceren. Voorkom situaties als de Vinkendaal: mensen zetten er planten in, gemeente verwijderd deze. Dat is de doodsteek in de participatie. Begin gewoon morgen met inwoners toestemming te geven met het bijhouden van de boomspiegels in de wijken; beloon ze hier ook voor door bijvoorbeeld een wedstrijd er van te maken. Geef de winnaar een hanging-basket voor in de straat. We moeten als overheid veel meer belonen.

3 Wat heb jij, in de hierboven geschetste rol nodig, om tot goede resultaten te komen t.a.v. het beheer van de buitenruimte? Heb je hier een richting voor of ideeën over?

Uitgaande dat we met ze allen de sprong durven te maken in het diepe door los te laten. Met zijn alle betekent voor mij: van wijkwethouder tot wijkteam met alles wat daar tussen zit durven loslaten! Als wethouder wil ik dan de grootste ambassadeur zijn door zelf het voorbeeld hier in te geven in mijn straat. Voorbeeld geven! Wethouder is vooral een voorbeeldfiguur, de ambassadeur, in deze stap. Dit moet je altijd los zien van geld. We hebben beperkt budget maar door met z'n allen mee te doen verrijken we de buitenruimte. Met elkaar gaan we de buitenruimte verrijken, gemeente zorgt alleen nog voor de basis. Ook de inwoners moeten zich verantwoordelijk gaan voelen voor hun omgeving. Ik vind de participatiemaatschappij hier een naar woord in. Het gaat om sociale betrokkenheid. Zorg dat bedrijventerreinen hierin meegaan. Hoe doen andere gemeenten het? Kijk bij de burens. Uiteindelijk resulteert dit in een buitenruimte die van de inwoners en bedrijven is. Een mooiere buitenruimte dan dat het nu is, waar je je fijn in voelt. De ruimte wordt namelijk ingericht en onderhouden conform wens van diegene die het onderhouden. Weer trots zijn op waar je woont. Het gaat ook om bewustwording dat de gemeente niet meer alles kan. De gemeente gaat terug naar zijn kerntaken. Participatie levert geen miljoenen op, wel kleine bedragen die aangewend kunnen worden voor het algemeen belang. Als je een ton kan besparen en daarmee een schoffelbeurt financiert in het algemeen belang, dan is dat prachtig. Bij participatie kom je als overheid anders over: niet meer wij tegen hun, maar wij samen! Ik hoop dat in mijn 'nieuwe' rol van wethouder meer wordt meegenomen in wat buiten speelt. We werken nu nog veel te gelaagd, we moeten meer naar buiten. Minder reactief werken meer aan de voorkant gaan zitten. Dit geldt voor

over beheren, participeren en faciliteren...

ons allemaal. Zoek het gesprek op. Dat is de basis, net als vertrouwen. Start simpel en blijf leren. Durf eens op je bek te gaan, los het op, leer er van en ga verder. Dan maak je pas ontwikkelstappen. Participatie hoeft niet door beheergelden letterlijk over te maken naar bewoners, maar maak ze wel verantwoordelijk. Wat ga je doen, bewoners, met de €25.000,-- die wij ter beschikking hebben? Zegt u maar wat u belangrijk vindt. Over tien jaar moet elke wijk gewoon zijn eigen wijkraad of groenpanel hebben. Geen verwevenheid tussen het sociale team en groenpanel. Het netwerk kan wel uitbreiden, maar ieder zo zijn specialisme. De buurt kan hierin wel een rol hebben als vervanger van de buurtcentra. Signalen opvangen en verbinden met het fysieke domein. Dit doet ook iets tegen de hufterigheid die we nu in onze samenleving tegenkomen. Dat vind ik wel heel erg, daar moeten we samen iets in doen. Durf een stukje van je budget daar aan te besteden als het, het grote geheel dient. De verwevenheid brengt uiteindelijk tot betere resultaten in de buitenruimte. Mensen zijn uiteindelijk ook enorm trots als ze een mooie straat hebben, daar ligt het gezamenlijk belang.

André, hartelijk dank voor je medewerking aan dit interview.

over beheren, participeren en faciliteren...

Verslag interview wethouder Van Woudenberg

Datum: 16-03-2015

Onderwerp: *Het beheer van de publieke ruimte door gemeente Zuidplas in de context van de netwerk- en participatiesamenleving.*

Centrale vraag: *'Hoe kan de gemeente Zuidplas haar organisatie beter laten aansluiten op de vraag die de maatschappij stelt ten aanzien van het beheer van de publieke ruimte?'*

1 De wereld om ons heen is de afgelopen decennia ingrijpend gewijzigd. Zo is bijvoorbeeld de verzorgingsmaatschappij niet meer in stand te houden en verandert deze in een participatiesamenleving. Dr. M. Van der Steen heeft dit verbeeld in een model. Hoe kijk jij hier tegenaan in relatie tot beheer van de buitenruimte?

Ik zie vooral een bovenliggende verandering, de buitenruimte individualiseert. Vroeger kon een buitenruimte gerealiseerd worden voor een wijk, nu voor het individu. Het individu heeft eigen inzicht en mening en de overheid moet hier mee leren omgaan. Dit kan je als overheid regelen door de verantwoordelijkheid neer te leggen bij het individu, waardoor je als overheid de verantwoordelijkheid geborgd hebt. De taak van de overheid is een vorm te vinden waarbij de individualisering van de buitenruimte te regelen is. Dat is naar mijn beleving aan de hand in deze samenleving. De zoektocht is een democratische legitimiteit realiseren waarbij het individu gefaciliteerd wordt en de buitenruimte krijgt waarom hij vraagt. Een manier is de inwoner er bij te betrekken of zelfs over te dragen aan de inwoner. Door een democratische proces in zijn eigen wijk zijn dan dingen te realiseren. Of dit echt de toekomst is weet ik niet. Je blijft een groep van individuen houden die met elkaar in dezelfde wijk wonen. De rol van de overheid kan zich dan beperken tot het realiseren van een basisniveau in de wijk. Alles wat wenselijk is om meer te doen laat ze over aan de maatschappij. Gevolg hiervan is dat er verschillen gaan ontstaan tussen de wijken maar ook in de wijken. Dat is geen probleem. Ik verwacht dat we naar een standaard onderhoudsniveau in de buitenruimte gaan. Daarna laat de overheid los en laat ze het over aan de inwoners. De veranderende rol van de overheid in de nabije toekomst beperkt zich tot meer keuzevrijheid voor het individu. De ene wijk zal kiezen om bloemen te gaan zaaien, de ander kiest voor groen er uit en bestrating er in. De overheid heeft geen faciliterende rol in alles dat meer is dan het basisniveau, de inwoner heeft daar zijn eigen verantwoordelijkheid in en moet het ook zelf regelen. De rol van de overheid over 30 jaar is wel echt anders. Bestuurlijk hebben we nu nog een gemeente van 40.000 inwoners over dertig jaar behoren we tot de Randstad van 3,5 miljoen inwoners. Dan is de situatie anders geregeld. Dan heb je te maken met dorpsraden die een rol hierin hebben. Zij krijgen budget en verantwoordelijkheid om de buitenruimte te onderhouden. Zij krijgen meer autonomie in zo'n wijk of dorp. Zij krijgen bijvoorbeeld een percentage van de WOZ van de wijk om inrichting, onderhoud, faciliteiten, welzijn en veiligheid zelf te regelen. Zo ontstaat er een verwevenheid tussen ruimtelijk en sociaal domein wat op dorpsniveau geregeld wordt. We zitten nu in een kanteling, de snelheid wordt bepaald door een aantal individuen in een dorp of wijk. De rol van college en raad beperkt zich alleen tot het basisniveau. Dit geldt ook voor bedrijventerreinen, geef deze een percentage van het WOZ en laat het door hun zelf regelen. Denk bijvoorbeeld aan een BIS-constructie waarbij we als overheid zelfs het basisniveau afkopen. Dergelijke collectieve oplossingen kunnen ook in een wijk, alleen dan heb je wel een stevige basis in de wijk nodig. Risico is wel dat door meer verhuisbewegingen men minder binding ervaart met de plek en waarschijnlijk minder bereidwilligheid is voor het onderhoud in de wijk.

2 Hoe zie jij jouw rol in de toekomst voor je, om op een professionele en participatieve manier, de rol van beheerder van de openbare ruimte gestalte te geven?

over beheren, participeren en faciliteren...

Zoals gezegd zie ik mijn rol van wethouder vooral om een basisniveau te realiseren voor de gemeente. Al het overige ligt bij het individu. Een basisniveau afspreken heeft geen prikkel in zich om meer te realiseren. Dat is echt aan de individu, of de groep individuen, als ze meer willen moeten ze dit zelf doen. Wel kunnen we als overheid bijvoorbeeld een premie ter beschikking stellen als bedrag om het beheer vorm te geven naar de wens van het individu/ groep individuen. Dit betreft dus het basisniveau. Bij een basisniveau vervuld de buitenruimte zijn functie. We doen pas meer als de samenleving ook meer wil. Bij het loslaten en verantwoordelijkheid leggen bij het individu moeten we samen definiëren wat we van elkaar mogen verwachten. Het gaat om duidelijk maken wat de inwoners van de overheid mag verwachten en wat niet. De inwoners mogen ons aanspreken als wij verwachtingen niet waarmaken, maar hij mag ook niet meer verwachten dan dat we afgesproken hebben. Dit is een proces, daar moeten we naar toe groeien. In het participatieproces zijn verwachtingen uitspreken heel belangrijk. Verwachtingen moeten op voorhand duidelijk zijn. Hoe het geregeld wordt met de beheergelden is afhankelijk van het systeem waar je voor kiest. Dit geldt ook voor onze medewerkers. De rol van onze medewerkers in de buitenruimte is afhankelijk van de oplossing waar je voor kiest. De ambtenaar zal vooral een procesbegeleider in deze situatie zijn. Het komt meer aan op faciliteren en structureren. Uitvoerend; de wijk bepaalt zelf wat ze willen dus deze rol zal afnemen. Dit is uiteraard een proces van jaren. Anderzijds zullen er ook veel wijken zijn met de standaard, daar zijn de individuen die er geen geld of tijd voor over hebben om iets in de buitenruimte te doen. Hun leefwereld beperkt zich wellicht tot hun eigen tuin en huis. Bomen in de straat vinden ze wellicht niet belangrijk. Om het financieel mogelijk te maken zal de overheid flexibeler moeten worden. Je huurt mensen in wanneer je ze nodig hebt. De overheid functioneert hierdoor meer 'lean en mean'. Bijvoorbeeld als de wijk een bomenplan wil realiseren, wordt een boomspecialist ingehuurd en deze vertrekt weer na afronding van de klus. De focus in de wijk kan zich verleggen in de tijd. Na verloop van tijd kan gekozen worden voor een sociale structuur (kinderopvang) meer aandacht verdiend dan het onderhoud van de buitenruimte. Informatie is overal aanwezig, ze moet alleen nog goed ontsloten worden. Dit is een kwestie van tijd. Het ontwikkelen van beleid dient vooral van onderaf te gebeuren, burger weet heel goed wat hij wil. Laat overheid dat in de opstartfase faciliteren en stimuleren dat kan door bijvoorbeeld een coördinerende en procesbegeleidende rol op zich te nemen. In de uitvoering hebben we als overheid geen rol. Hier moeten we vooral loslaten.

3 Wat heb jij, in de hierboven geschetste rol nodig, om tot goede resultaten te komen t.a.v. het beheer van de buitenruimte? Heb je hier een richting voor of ideeën over?

Wat zijn goede resultaten? Dat bepaalt de inwoner zelf, de overheid zorgt voor het basis. Goede resultaten is kwestie van monitoren en in beeld houden of het basisniveau gerealiseerd wordt. Als overheid hebben we daar geen mening over wat verder 'goede' resultaten zijn. Is de organisatie Zuidplas hier nu intern voor op orde? Dat is voor mij geen issue. Voor mij is het gewoon uitgangspunt; de organisatie vormt zich naar de buitenwereld. Als er 'muurtjes' zijn in de organisatie moeten deze gewoon weg. Ik snap dat individuen een eigen mening over hun werk hebben, maar als er een nieuwe wethouder komt kan je proberen je eigen muurtjes omhoog te houden. Je kan je ook aanpassen op de mening van de wethouder. De baas krijgt de medewerkers die hem toe komt, dat geldt ook voor de overheid. De samenleving krijgt een overheid die haar toekomst. Als het gaat over ideeën, deze moeten vooral bij de inwoners vandaan komen. Wij moeten ze alleen mogelijk maken.

Verslag interview dhr. De Prieëlle (MT-lid, hoofd afdeling Strategie en Beleid)

Datum: 19-05-2015

over beheren, participeren en faciliteren...

Onderwerp: *Het beheer van de publieke ruimte door gemeente Zuidplas in de context van de netwerk- en participatiesamenleving.*

Centrale vraag: *'Hoe kan de gemeente Zuidplas haar organisatie beter laten aansluiten op de vraag die de maatschappij stelt ten aanzien van het beheer van de publieke ruimte?'*

1 De wereld om ons heen is de afgelopen decennia ingrijpend gewijzigd. Zo is bijvoorbeeld de verzorgingsmaatschappij niet meer in stand te houden en verandert deze in een participatiesamenleving. Dr. M. Van der Steen heeft dit verbeeld in een model. Hoe kijk jij hier tegenaan in relatie tot beheer van de buitenruimte?

Ik zie deze beweging ook. De burger ziet ook dat de overheid niet meer alleen kan. Mensen hechten waarde aan een goed onderhouden buitenruimte. In de tuinbouw gebieden zie je al veel langer dat mensen de berm langs de straat zelf maaien. Mijn vrouw en ik fietsen tussen school en huis en ergeren ons aan het vuil in de kanten. We hebben nu de vraag uitstaan bij de gemeente om een 'grijpstok' te krijgen zodat we dit zelf kunnen opruimen. Dit is een verandering in de maatschappij die definitief is. De gemeentelijke overheid staat hier inmiddels ook voor open. De krampachtigheid gaat er af. We nemen als gemeentelijke overheid (Zuidplas) ook steeds meer een open houding aan ten aanzien van deze initiatieven. Naar mijn idee lopen we hier meer mee voorop dan bijv. scholen. Bij onze basisschool zie ik nog wel het worstelen met het loslaten terwijl we als gemeente daar al verder mee zijn. Als je een terugtrekkende overheid hebt, is het met elkaar het proces aangaan wat de rol van de raad nog wel is en wat niet meer. Het is ervaring op doen. Volgens mij is het proefondervindelijk leren hierin belangrijk. De raad moet meer op het niveau van doelen gaan zitten in plaats van aan de input zijde (aantallen) te controleren. Als je op het niveau van doelen gaat zitten maakt het vervolgens niet uit wie deze doelen gaat realiseren. Dat kan zowel door de samenleving, gemeente zelf of ondernemers. Het maakt niet uit door wie het is geregeld als het maar geregeld is.

De vraag wordt voorgelegd of vooral de individualisering of de socialisering deze beweging op gang heeft gebracht. Ik vind het een primaire taak van de overheid om als vangnet te fungeren. De hoger opgeleiden kunnen zich permitteren om te participeren in de samenleving. Loslaten betekent niet automatisch dat de samenleving het oppakt. Maar als overheid moet je er ook zijn voor diegene die niet in staat zijn te participeren. Ik zie de buitenruimte wel als een bindmiddel om mensen bij elkaar te brengen. Als gemeente ligt vooral de taak dit natuurlijke proces van maatschappelijke verandering te faciliteren. In de opstart fase vraagt dit om een stimulerende overheid. De prikkel zit in het individu of groepje individuen om iets te gaan doen in de buitenruimte en dat moeten we open ontvangen. Als overheid moeten we daarin niet te veel sturen. Overigens vraagt dit proces wel iets hoe we dit nu goed regelen. Als we het hebben over sturen op doelen moeten er wel zodanige afspraken gemaakt worden met de participanten dat de doelen gerealiseerd worden. Ik denk dan aan een bepaald kwaliteitsniveau in het onderhoud. De vorm waarin we het kwaliteitsniveau borgen is op zoek gaan naar een set afspraken. Het idee van een helder kader en een zo groot mogelijk speelveld wordt bevestigd. Wellicht is het mogelijk de beeldafspraken die het college met de raad heeft gemaakt door te vertalen naar de participanten. Beelden spreken meer dan letters. De prikkel ligt niet in de financiën. Een financiële prikkel hoort niet in een participatief systeem. Een verbinding tussen ruimtelijk en sociaal domein is mogelijk afhankelijk van je doelen. Wat is je doel? Kwaliteitsniveau maar kan ook een sociaal (neven) doel/ maatschappelijk doel kunnen

over beheren, participeren en faciliteren...

hebben. We hebben als doel werkloze zo snel mogelijk te helpen aan een nieuwe baan. Als het beheer van de buitenruimte hier een middel in kan zijn is dat prachtig. We zijn als organisatie hard op zoek naar een meer concrete invulling hiervan. Als dit afstuderen leidt tot concrete aanbevelingen voor arbeidsparticipatie en burgerparticipatie is dat mooi.

2 Hoe zie jij jouw rol in de toekomst voor je, om op een professionele en participatieve manier, de rol van beheerder van de openbare ruimte gestalte te geven?

Strategie en beleid: Mijn rol is het de organisatie handvatten aan te bieden in een veranderende maatschappij. Vooral het faciliteren in het inspireren (er zijn lezingen gegeven), trainen (transitiemanagement) en het college een nadere visie te laten formuleren op de rol van de gemeente in de veranderende samenleving. Dit mondt uit in een strategische heroriëntatie (kerntakendiscussie): welke dingen moeten we nog wel doen en wat gaan we niet meer doen. Wat hieraan gekoppeld is het sturen op maatschappelijke doelen. Wat willen het college en de raad bereiken? Als deze rol duidelijk wordt kunnen ze aangeven wat de beoogde maatschappelijke doelen zijn en wat we niet meer gaan doen. We worden steeds meer bewust inzicht en besef dat we het niet meer alles kunnen. De accountant geeft aan dat de wendbaarheid van de organisatie is afgenomen door de slinkende budgetten. We zijn dus minder financieel flexibel. Door decentralisatie hebben we veel nieuwe taken uit te voeren. Het kan niet en – en zijn. Gevaar is dat we dan alles een beetje doen. We hebben minder mensen er zijn taken bijgekomen. We moeten nu keuzes gaan maken.

Management: Het management heeft een taak in kaders meegeven zonder hier rigide in te zijn. Een ruim speelveld is belangrijk. Het contact tussen inwoners en ambtenaar wordt informeler, de grenzen vervagen. Aan het management de taak om willekeur te voorkomen. We moeten voorkomen dat we in oude situaties vervallen van vage toezeggingen en niet vastgelegde beloftes. We moeten niet doorslaan in (informele) participatie.

Medewerkers: Ik zie een veranderende houding. Een open houding, open staan voor suggesties, open blik, ideeën aanhoren en waar mogelijkheden meegaan. De overheid is wel de instantie die vergunningen verleed, afspraken maakt en een bepaalde procedure doorloopt. We moeten wel rechtszekerheid bieden. We hebben ook gewoon een handhavende rol. Een kantelende samenleving betekent niet dat er geen criminaliteit meer is. Dat is wel een heel utopisch beeld. Opleiden een ieder op zijn niveau. Van de beleidsadviseurs verwachten we dat ze het beeld van de kantelende samenleving uitdragen. Op alle niveaus moeten we hier veder mee.

Financiën: Ik zie wel wat in het ontschotten van budgetten. Het beheer van de buitenruimte wordt dan betaald vanuit één groot IBOR budget wat vervolgens organisatorisch verdeeld is over gebieden. Uiteindelijk gaat het om integraliteit. Onze inwoners en bedrijven hebben het meest aan een goed integraal plan wat door een 'gebiedsbeheerder' integraal is afgestemd. Hiermee voorkom je individuele wensenlijstjes wat meer persoonlijke verlangens zijn dan een goed integraal plan. Financiën is volgend t.o.v. integraliteit.

Informatie: Als je meer aan de samenleving overlaat hoe regel je dat? Dat heeft iets juridisch maar ook iets praktisch. Informatievoorziening is belangrijk om helder te hebben wie aanspreekpunt is voor opgaven. Informatie dient geborgd te worden in systemen. Vooral gebruik maken van je beheersysteem en daar je informatie aan koppelen. De tijd van telefoonnotities is voorbij. In de startfase moet je wel uitdragen dat je openstaat voor goede ideeën. Communiceer vooral je successen. Als er iets te oogsten valt moet je succes melden. Als je het beheer participatief gaat insteken moet je vooral uitdragen: 'Beste mensen, dit is ook mogelijk!' Onder het kopje: 'Irriteert u zich ook aan onkruid en zwerfafval, dan is dit ook mogelijk'. Vooral het

over beheren, participeren en faciliteren...

laagdrempelige handjeswerk, wat veel geld kost, actief uitdragen wat de participant daarin kan doen. Communiceer vooral wat je als deskundige weet, mensen hebben vaak geen flauw idee. Waarom doet het gemeente dit beheer? Bij grote ingrepen hebben de direct betrokkenen belang, informeer deze mensen dan ook vooral goed. Kruip in de huid van de burger. Bij grote ingrepen in de buitenruimte communiceer daar over. Zeker bij groot onderhoud en herinrichting. De rol van het Klant Contact Centrum is belangrijk hierin, zorg dat het KCC goed geïnformeerd is.

Resultaten: We gaan meer doen met de bestaande middelen. Doordat de samenleving actief wordt betrokken zal je betere resultaten boeken. Het doel zou moeten zijn dat de tevredenheid over de buitenruimte toeneemt. Juist door de betrokkenheid van de inwoners zal de tevredenheid omhoog gaan. Niet dat de gemeente alles doet maar juist omdat inwoners en bedrijven zich medeverantwoordelijk voelen voor de openbare ruimte. Dat zou een heel mooi resultaat zijn. Als je dat behaalt is de politiek uitermate tevreden.

3 Wat heb jij, in de hierboven geschetste rol nodig, om tot goede resultaten te komen t.a.v. het beheer van de buitenruimte? Heb je hier een richting voor of ideeën over?

In het bovenstaande is richting gegeven aan de ontwikkeling van de beheervisie. Een hoger maatschappelijk resultaat behaal je door een verhoging van de beeldkwaliteit te realiseren door het beheerproces professioneel en participatief in te richten. De leefomgeving is van grote waarde op het woongenot. Dit kan ook de prijs van de woning beïnvloeden. Het type wijk is hierin wel vooral bepalend. Richt het beheerproces participatief in. Dit leidt tot meer waardering uit de samenleving. De arbeidsvreugde in de organisatie zal toenemen.

Lennart, hartelijk dank voor je medewerking aan dit interview!

Met vriendelijke groet,

Geert Jan Rozendaal

Verslag interview dhr. Van der Krogt (teamleider beheer en beleid)

Datum: 01-06-2015

Onderwerp: *Het beheer van de publieke ruimte door gemeente Zuidplas in de context van de netwerk- en participatiesamenleving.*

Centrale vraag: *'Hoe kan de gemeente Zuidplas haar organisatie beter laten aansluiten op de vraag die de maatschappij stelt ten aanzien van het beheer van de publieke ruimte?'*

1 De wereld om ons heen is de afgelopen decennia ingrijpend gewijzigd. Zo is bijvoorbeeld de verzorgingsmaatschappij niet meer in stand te houden en verandert deze in een participatiesamenleving. Dr. M.

over beheren, participeren en faciliteren...

Van der Steen heeft dit verbeeld in een model. Hoe kijk jij hier tegenaan in relatie tot beheer van de buitenruimte?

Ik zie vooral een overheid die taken afstoot. We zijn niet actief taken aan het afstoten, zaken ontglippen ons gewoon, we hebben het geld niet meer. Hierdoor neemt de maatschappij de ruimte die ontstaat. Het is vooral een overheid die zich terugtrekt. Of de maatschappij deze leemte opvult is voor mij een vraag. Door tijd en geld gebrek kan de overheid niet meer alles doen. Dit levert gemopper op vanuit de samenleving. We zitten in de fase tussen mopperen en inwoners die het gewoon gaan doen. Bedrijven en inwoners kunnen op detailniveau het basisbeheer aanvullen, niet op grote schaal. Bedrijven zullen vooral voor hun eigenbelang gaan, zij hebben belang bij een representatieve omgeving. Ik zie nog geen grote groep burgers die actief aan de slag gaan. Door individualisering zie ik wel inwoners die gewoon dingen zelf gaan doen. Door de ontstane netwerken gaat de informatievoorziening wel veel sneller. Ik zie een continue verandering in de samenleving. Of participatie een hype of een trant is kan ik nu niet zeggen. Dat kan je over een paar jaar pas vaststellen. Ik heb nu geen visie waar de maatschappij over tien jaar staat. Door de nieuwe media vraagt alles wel om veel sneller te schakelen. Hier moeten we veel sneller op anticiperen. Door snelheid is de complexiteit van ons werk toegenomen. Participatiesuccessen worden snel 'gelikd' wat een stimulerende werking kan hebben. De rol van de overheid is vooral borgen van het basisniveau. Je ziet het nu in de veranderende wetgeving. De omgevingsvergunning combineert acht vergunningen tot een. Hierin is de basis geregeld, details blijven achterwege. Daarnaast openstaan voor initiatieven uit de samenleving. Laat de markt hier vooral op inspelen, zij kunnen beter inspelen op bewonersinitiatieven. Vroeger gaf de overheid opdrachten aan de locale aannemer. Dat kan nu de samenleving worden. Ik zie vooral een verandering van opdrachtgeverschap. Een verschuiving van overheid naar samenleving – markt. De overheid moet de veiligheid borgen, dat is nu eenmaal onze kerntaak. Laten wij meebewegen met de maatschappij die verandert, we hoeven hier niet actief in te sturen. De maatschappij ontwikkelt een zelfcorrigerend vermogen. Is er een onderscheid tussen groep of individuen? In iedere groep is een koploper, deze nemen de groep vervolgers op sleeptouw. Individen zijn niet sterk genoeg voor een grote verandering, daar heb je groepen voor nodig. Er is iemand die facebook, twitter verzorgt. Er zijn ook mensen die uitvoeren en de koffie verzorgen. Dat is de kracht van de groep en het initiatief. Er zit wel een maximum in participatie. Ik geloof niet dat bewoners het beheer over gaan nemen van ons. Een grote groep zal het leuker vinden om naar het bos of stand te gaan i.p.v. het beheer van de openbare ruimte uit te voeren. In de opstartfase vraagt dit van de overheid initiatiefrijke managers. Helaas blinkt de overheid hier niet in uit, ze is volgend in dit proces. We hebben behoefte aan omgevingsmanagers die andere competenties hebben: communicatief, actief op de nieuwe media, in gesprek met bewoners en luisterend naar vragen. Dit overbrengend naar de organisatie die conventionele plannen maakt en dit aan elkaar verbindt. We gaan meer in één vlechten van fysiek en sociaal domein. Door het verdwijnen van verzorgingshuizen zal steeds meer een beroep op elkaar gedaan worden. Hierdoor ontstaan netwerken, wat een voedingsbodem is voor initiatieven. Wetgeving is nog niet aangepast om werklozen in te zetten in het onderhoud van het openbaar groen. Dat zie ik ook nog niet ontstaan.

2 Hoe zie jij jouw rol in de toekomst voor je, om op een professionele en participatieve manier, de rol van beheerder van de openbare ruimte gestalte te geven?

Het management is vrij behoudend. We zouden een aantal mensen moeten vrijspelen om specifiek aandacht geven aan initiatieven uit de samenleving. Deze kunnen als koploper, voorman, als olie in de motor om allerlei initiatieven mogelijk te maken. Ze moeten dingen mogelijk maken in de organisatie. Ik kom zelf met veel medewerkers binnen de organisatie in aanraking. Hoe lager in de organisatie hoe sneller de kennis van de

over beheren, participeren en faciliteren...

organisatie afneemt en mensen elkaar niet kennen. Je hebt netwerkers in de organisatie nodig die verbindingen leggen. Iedereen moet deze netwerkers kennen die met iedereen interne en extern spreekt. Deze hebben het mandaat ook om onconventionele dingen vraagt en dingen voor elkaar krijgt.

De medewerkers moeten de missie en visie van de gemeente kennen. Zij hebben het niet voor het zeggen, ze zijn dienstverlenend. We gaan niet meer ons energie halen uit het maken van openbare ruimtes maar in het begeleiden van initiatieven die een mooie openbare ruimte opleveren. Daarnaast moet wel gewoon het gras gemaaid worden. Het is zo iets als een winkelpand verhuren. Dit is het (lege) pand, succes met de invulling.

Bij financiën zal veranderen dat we met de helft van het budget overhouden. Hiervoor kunnen we alleen de basis leveren. Het trottoir ligt recht, het gras wordt gemaaid en het licht brand van de lichtmasten. Al het extra moet dan uit burgerinitiatieven voortkomen. Van de andere helft van het budget is slechts een deel voor handen om deze initiatieven te stimuleren en te faciliteren. Het kan zelf doorgroeien naar: hier is de zak met geld bewoners, succes met het onderhoud. Hiervoor heb je wel een goed functionerende buurtvereniging nodig. Dit kan een snelle vlucht krijgen omdat initiatieven als een olievlek kunnen functioneren. We schetsen wel een meerjarenperspectief, maar wellicht kunnen we eigenlijk maar twee jaar vooruit kijken. Ik vraag me af of je over tien jaar wel meer of minder geld uitgeeft. In ieder geval op een andere manier uitgeeft. Maak dat dan ook financieel mogelijk. Ik heb aannemers gesproken die zeggen: geef mij het onderhoud maar voor tien jaar, dan investeer ik de eerste jaren in omvormen. Deze omvormingen zijn geen uitkleding van de buitenruimte, wel logisch beheerbare buitenruimte. Deze verdien ik daarna wel terug. Aanbesteden moet ook iets hebben van een relatie aangaan waarin je geeft en neemt. We leggen ons financiële beperkingen op die moeten wegnemen. We mogen nu niet langer dan vijf jaar gunnen. Dat werkt enorm beperkend.

Beleid en strategie: We hebben naast aanjagers in de gemeente behoefte aan filosofen over hoe we anders omgaan met de buitenruimte. Zij kunnen aansnijden dat we onlogische situaties niet in stand moeten houden. Beleid kan veel eenvoudiger, we willen nog te veel regelen. Als we teruggaan naar de basis dan is het beleid bijzonder eenvoudig. Er staan wat output gerichte kaders: laat eens los. Politiek wil graag het initiatief gaan regelen: dat kunnen wij wel voor ze doen. Het gaat er om dat de netwerker vooral de mensen de weg wijst zonder het initiatief over te nemen. Politiek gezien kan je scoren als je initiatieven gaat regelen. Dat zie ik als een reëel risico.

Wat betreft de processen denk ik dat je een scheiding moet maken tussen basisbeheer en participatie. De basis moet goed geregeld zijn, participatie is zo min mogelijk regelen in processen. Als je creatief wilt zijn, is proces moordend. Processen zijn van belang bij repeterende werkzaamheden. Creativiteit is zelden repeterend.

3 Wat heb jij, in de hierboven geschetste rol nodig, om tot goede resultaten te komen t.a.v. het beheer van de buitenruimte? Heb je hier een richting voor of ideeën over?

Ik heb niet het gevoel dat de maatschappij andere resultaten stelt. Ik denk dat een deel van de maatschappij andere resultaten stelt. Een deel maakt het niet uit wat de gemeente doet, zolang ze de auto maar kunnen parkeren. De situatie is nu dat 20% van de mensen 80% van je energie kost. Straks levert 80% van de mensen je energie op. Daarom ga je met plezier naar je werk. Ik heb het gevoel dat de 20% van de mensen nu ergernis oplevert omdat er zoveel meer te doen is. Als je 80% van je buitenruimte versimpeld kan je het zo meteen met veel minder energie beheren. Dan kan je juist je energie gaan besteden aan de specifieke gevallen. Dit levert energie op, je gaat met de stroom meegroeien in plaats van er tegen in. Als mensen draagvlak hebben binnen

over beheren, participeren en faciliteren...

hun omgeving voor hun initiatieven zijn ze blij als dit allemaal zelf kunnen regelen en dat dit niet aan allerlei processen gebonden is. Deze mensen zijn dan toch blij, daar wordt jezelf ook blij en gelukkig van. Mensen zijn dan gelukkiger met hun woonomgeving, uiteindelijk draait het daar om. De één wil graag veel parkeerplaatsen op zijn pleintje en de ander een stadslandbouw terrein. Wat de keuze van de bewoner is zou ons niet uit moeten maken. De collectieve vraag van de bewoner staat centraal, deze is leidend. Dit levert voor de politiek op dat zij meer op de samenleving als geheel kunnen richten in plaats van op de faciliteiten. Het gaat dan niet meer om waar wordt welke straat wordt gerenoveerd (harde kant) , maar welk maatschappelijk effect beogen we te realiseren. Het college zou kunnen zeggen: willen we een technisch beheerder in dienst of een netwerker? Wat voor soort type ambtenaar hebben we nodig? Het college kan het MT hierop beïnvloeden. Het levert meer verbinding op, wellicht niet met je directe buurman maar met een andere kartrekker. Van een netwerk in de straat naar een netwerk in de buurt. Op facebook en internet ontstaan nu de netwerken die in het verleden in de kroeg of de raadzaal waren.

Wat ik nodig heb in mijn rol is flexibiliteit van personeel. Of flexibele medewerkers (netwerkers) of flexibel invliegen (inhuur op project basis). De mensen die de basisbeheer leveren moeten plezier hebben in het technisch element van hun functie. Zij moeten ook kunnen doorverwijzen naar de netwerkende collega die helpt bij het mogelijk maken van een mooie buitenruimte.

André, hartelijk dank voor je medewerking aan dit interview!

Met vriendelijke groet,

Geert Jan Rozendaal

over beheren, participeren en faciliteren...

Verslag interview dhr. Ketting (toezichthouder openbaar groen)

Datum: 13-05-2015

Onderwerp: *Het beheer van de publieke ruimte door gemeente Zuidplas in de context van de netwerk- en participatiesamenleving.*

Centrale vraag: *'Hoe kan de gemeente Zuidplas haar organisatie beter laten aansluiten op de vraag die de maatschappij stelt ten aanzien van het beheer van de publieke ruimte?'*

1 De wereld om ons heen is de afgelopen decennia ingrijpend gewijzigd. Zo is bijvoorbeeld de verzorgingsmaatschappij niet meer in stand te houden en verandert deze in een participatiesamenleving. Dr. M. Van der Steen heeft dit verbeeld in een model. Hoe kijk jij hier tegenaan in relatie tot beheer van de buitenruimte?

Ik zie het vooral zo dat de mensen vertroeteld zijn de afgelopen decennia. Nu het slechter gaat met de economie, vergrijzing parten speelt en er minder geld is uit te geven komt er druk te staan op de openbare ruimte. Vroeger was het geld er gewoon om te beheren. Ook toen wilde de burger invloed hebben nu wordt die roep alleen sterker. Ik zie het als een feit, ik ben er geen voorstander van. Alleen hadden we vroeger bijv. €100,-- om honderd burgers te bedienen, nu nog maar €10,-- om dezelfde groep te bedienen. Eigenlijk is het oneerlijk verdeeld. Kijk bijvoorbeeld naar de hondenbelasting. Hoeveel van dit geld gaat nu naar hondenvoorzieningen? Wij kunnen het wereldprobleem van onrechtvaardigheid niet oplossen. De overheid denkt nu het dagelijks beheer uit handen te geven in ruil voor invloed. Maar ik zie burgerparticipatie vooral als een hype die weer overgaat. In Rotterdam hadden ze op een gegeven moment geveltuintjes bedacht. Deze raakte in verval waardoor het weer terug is gegaan naar de gemeente. Dit koste weer geld om het beheerbaar te maken. Is het al deze energie wel waard geweest? De gemeente moet het voorwerk doen, geld investeren en monitoren. Hoe lang blijft het goed gaan? En als het terug komt, krijgen we het dan in oude staat terug? Participatie: Wanneer doen we wel me en wanneer niet? Accepteren we giftige planten in het openbaar groen? Hoe managen we deze projecten? Ik heb wel eens de indruk dat we een andere rol krijgen. Maar, wij hebben de kennis, de burger niet. Wij zijn gewoon verantwoordelijk voor goed ons vak uit te oefenen. Als het om 'sociaal ondernemerschap' gaat vind ik dat mensen met een beperking wel een bijdrage kunnen leveren in het dagelijks onderhoud. Maar, welke mensen krijg je? Snappen ze wat ze moeten doen? Ik vind dat SW-bedrijven vervuilend werken op de arbeidsmarkt. Deze mensen worden gesubsidieerd en vakmensen niet. Dit is oneerlijke concurrentie. Maar, arbeidsparticipatie bij deze mensen geeft wel levensvreugde. Kijk, schoffelen kunnen ze wel maar maaien moet je door een goeie maaimachinist laten uitvoeren. Over onze eigen dienst heb ik grote zorgen. Bij het verder afslanken raak je de kennis kwijt. Wie brengt nog de signalen uit de wijk over? Dit raak je kwijt. Een aannemer kan dat wel gaan doen maar je moet neutraal signaleren, niet met het oog op meerwerk binnenhalen. Ik vind dat de burger belasting betaald en daar voor zetten wij onze kennis in. Als de overheid verder verkleind; wie controleert dan nog de aannemer? Participatie is echt een hype. Vroeger had je grote bouwbedrijven, deze waren vaktechnisch goed. Nu heb je veel ZZP-ers in de bouw. Als er iets mis gaat wijzen ze allemaal naar elkaar. Of participatie ook voordeel oplevert? Wat levert het echt op? Een persoon (lees: participant) is weer één subbedrijf. Ik heb liever 10 kleine bedrijven die precies doet wat ik vraag. Ook één groot bedrijf is niet goed, dat zorgt weer voor monopoly positie. Wij zijn overheid en hoeven geen winst te maken. Bedrijven zijn altijd uit op winst. Een beroep doen op de zelfredzaamheid van de burger? Laat ik het duidelijk maken met een voorbeeld. De ene burger wil stekelbosjes in het plantsoen tegen doorlopen, de ander juist niet. We kunnen dit beter zelf beslissen. Voor kleinschalige initiatieven zie ik wel mogelijkheden. Maar, wie controleert dit allemaal? Kijk naar de kinderopvang. Na verloop van tijd blijken mensen subsidie gekregen te hebben terwijl ze geen kind hebben opgevangen. Het beheer van

over beheren, participeren en faciliteren...

sportvelden was naar de verenigingen gegaan. Na verloop van tijd is dit weer teruggekomen. Ik heb vooral mijn vraagtekens bij de continuïteit van initiatieven. Blijft het ook op de lange termijn werken? Vroeger wist je wat je had aan beheerareaal. Nu niet meer. We verkopen en verhuren grond, mensen nemen illegaal in gebruik, mensen participeren. Het is niet meer bij te houden!

2 Hoe zie jij jouw rol in de toekomst voor je, om op een professionele en participatieve manier, de rol van beheerder van de openbare ruimte gestalte te geven?

Wat ik nodig heb op beleidsniveau is duidelijkheid over bevoegdheden. Is het in de APV verboden je (particulier) groen te laten overhangen? Is hier regelgeving voor opgenomen? Wordt hierop gehandhaafd? Verder moeten we vooral aan kennisontwikkeling doen. We moeten tools ontwikkelen omdat we niet om deze hype heen kunnen. Maar het vertrouwen in beleid is beperkt. Iedere vier jaar hebben we weer een ander college. Ik zou graag weten waar ik de komende 10 jaar van uit mag gaan. Overigens vind ik dat de politiek geen invloed mag hebben op het werk buiten. Dat is aan mij als groenbeheerder; houd je aan je rol. Langer dan 10 jaar beleid op te stellen is overigens wel heel moeilijk.

Van het management verwacht ik een goede aansturing. Zij moeten de neuzen één kant op laten gaan. Nu moet ik iedere keer schakelen. Dat kost veel tijd en energie. Meer personeel vanwege de hoge werkdruk vind ik belangrijk. Het moet beheersbaar blijven. De vele meldingen van burgers vraagt gewoon meer capaciteit. Ik zou ook meer begrip willen ontvangen over wat er allemaal buiten en binnen gebeurt en waar je mee geconfronteerd wordt.

Van de medewerkers verwacht ik: openheid, respect, afspraken nakomen, zelf ook de dingen goed doen. De basis is humaan omgaan met elkaar. Als de werkdruk stijgt focus dan op je eigen taken. Het wordt dan wel minder sociaal op de werkvloer en vaker nee verkopen aan een collega's. Werken bij de overheid heeft nu nog iets sociaals. We werken wel professioneler en efficiënter dan vroeger. Wellicht kan dit nog beter.

Als het over financiën gaat denk ik vooral aan de laatste bezuinigingsronde. Wat heeft het nu daadwerkelijk opgeleverd? Als ik naar de laatste aanbesteding kijk. Dit bestek is aanbesteed en gegund aan de Economisch Meest Voordelige Inschrijver (EMVI). Het is gegund aan de zittende aannemer. Maar moet er nu weer geld bij? Wat heeft het ons dan uiteindelijk opgeleverd? Ik denk wel dat het allemaal nog efficiënter en planmatiger kan. We kunnen meer plannen. Bepantingen moeten ook gewoon afgeschreven worden op X jaren en deze dan gewoon vervangen. Wat we tot nu toe aan geld er bij hebben gekregen is nog altijd te weinig om ons werk goed te kunnen doen. Ik zie het als een inflatiecorrectie.

Als het om informatie gaat dan denk ik dat we onze plannen beter moeten bekend maken. Wat we weten moeten we ontsluiten voor iedereen. Maak ook je standaard beheer bekend. Als mensen dan bellen: 'Wanneer komen ze weer schoffelen? Dan kan ik zeggen: binnen zes weken, u hoeft niet eerder te bellen. Als ze na zes weken niet langs zijn geweest dan mag u pas weer bellen'. We moeten mensen meer inzicht geven in wat we doen. Ik zie niets in twitter en facebook. We waren nog geen dag bezig met het borstelen van de verhardingen of er popt weer wat op, op de sociale media. Je bent dit toch niet voor. Mensen naaien elkaar namelijk op. We kunnen het ons wel vergemakkelijken met goede ict-systemen. We kunnen meer gebruik maken van software. Helaas kost dit wel banen. De snelheid van internet kan wel beter op onze pc's. Ik heb behoefte aan een grotere grafische kaart. Ik vind dat we als vakgebied achterlopen in ICT-ontwikkelingen. Ik zou baat hebben met een koppeling tussen GPS en online beheerkaarten zodat ik in het veld kan zien of de beheerkaart klopt. Ik zou graag automatisch gegenereerde plant- en rooijlijsten willen zien. Maar, we zijn inmiddels met een inhaalslag bezig.

over beheren, participeren en faciliteren...

Als het om processen gaat zie ik daar voor mijn functie geen rol in. Dit is meer een beleidsaangelegenheid. Ik zie als doembeeld het verhaal van de brugwachter die een manager krijgt. Uiteindelijk wordt de brugwachter wegbezuinigd en de manager blijft over. Tot mijn rol behoort het de beleidsadviseurs te voeden met gegevens. Als het om organisatorische processen gaat denk ik dat er wel winst te behalen is. Dit kan vooral door kennis te delen. Planmatig werken heeft bij mij de grootste prioriteit. Denk bijvoorbeeld aan groenrenovaties. Ik vind dat de afdeling 'projecten' vooral beter hun werk moeten doen. Ik vind dat zij beter moeten werken volgens de Leidraad Inrichting Openbare Ruimte, goede plantvakken moeten opleveren, tijdens het project meer moeten afstemmen, een zelfde kwaliteit moeten opleveren en dit moeten waarborgen.

3 Wat heb jij, in de hierboven geschetste rol nodig, om tot goede resultaten te komen t.a.v. het beheer van de buitenruimte? Heb je hier een richting voor of ideeën over?

Om betere resultaten te boeken denk ik dat wij vooral een kwalitatief goed product moeten maken. Dat betekent een goede beleving van de woonomgeving. Hiervoor moeten we het wij-gevoel creëren. Dan gaan wij met plezier naar ons werk. Ieder moet daar zijn inzet voor tonen. De burgers worden daar blij van, zij spreken ons op ons product aan. Uiteindelijk betaald de burger belasting en vind dat prima mits hij hier een goed onderhouden buitenruimte voor terug krijgt. Het gaat om tevredenheid. Wij betalen uiteindelijk de hoofdprijs als we aannemers uitknijpen; dat moeten we dus niet doen. Wat willen we; een A-kwaliteit? Dan moeten er keuzes gemaakt worden. Het beste resultaat behalen we door nutteloos groen op te ruimen. Dan is het belangrijk dat beheerkaarten kloppen, dat de data klopt, zorgen dat de organisatie als team staat en dat we met z'n alle aan dat doel werken. En dan bedoel ik écht met z'n allen! Ik denk dat er uiteindelijk niets wezenlijks veranderd in het beheer van de buitenruimte. Economisch gaat het nog steeds slecht. De politiek blijft hype gevoelig terwijl de kwaliteit gehandhaafd moet blijven. Of versoberen een oplossing is? Ik denk dat de overheid dit moet doen, dat is de taak van de gemeente. Wij weten het, we moeten alleen het verhaal uitleggen aan de burger. Inzetten op hotspots en het overig groen versoberen. Wel na blijven denken over innovatie en vernieuwing.

Frans, hartelijk dank voor je medewerking aan dit interview!

Met vriendelijke groet,

Geert Jan Rozendaal

over beheren, participeren en faciliteren...

Bijlage 3: evaluatie

Deze thesis is een project geworden wat 2 jaar heeft geduurd om tot een sluitend onderzoek te komen. Terug kijkend op deze periode zijn er verschillende momenten geweest waar lering uit te trekken is. De lessen uit deze periode zijn te onderscheiden op drie fronten, namelijk op: inhoud, proces en procedure. In het onderstaande verhaal ga ik kort in op mijn leerervaringen.

Inhoud

Als het over de inhoud van het onderzoek ga heb ik een grote betrokkenheid bij mezelf waargenomen. Ik geloof in een professioneel en participatief beheer. Hierdoor had ik de energie om iedere keer weer door te gaan. Opvallend zijn ook de vele overeenkomsten van de meningen die tijdens de interviews naar voren kwamen. Dit gaf mij de overtuiging dat wat ik tijdens het bureauonderzoek ontdekte niet een theoretische beschouwing is. De beleving van beheerders, bestuurders en management komen in grote lijnen overeen met wat ik op basis van literatuurstudie analyseerde. Inhoudelijk heb ik gemerkt dat de aansluiting tussen het programma van eisen en het strategisch advies voor een deel persoonlijke interpretatie is. Wetenschappelijk gezien is niet altijd het advies terug te voeren op het programma van eisen.

Proces

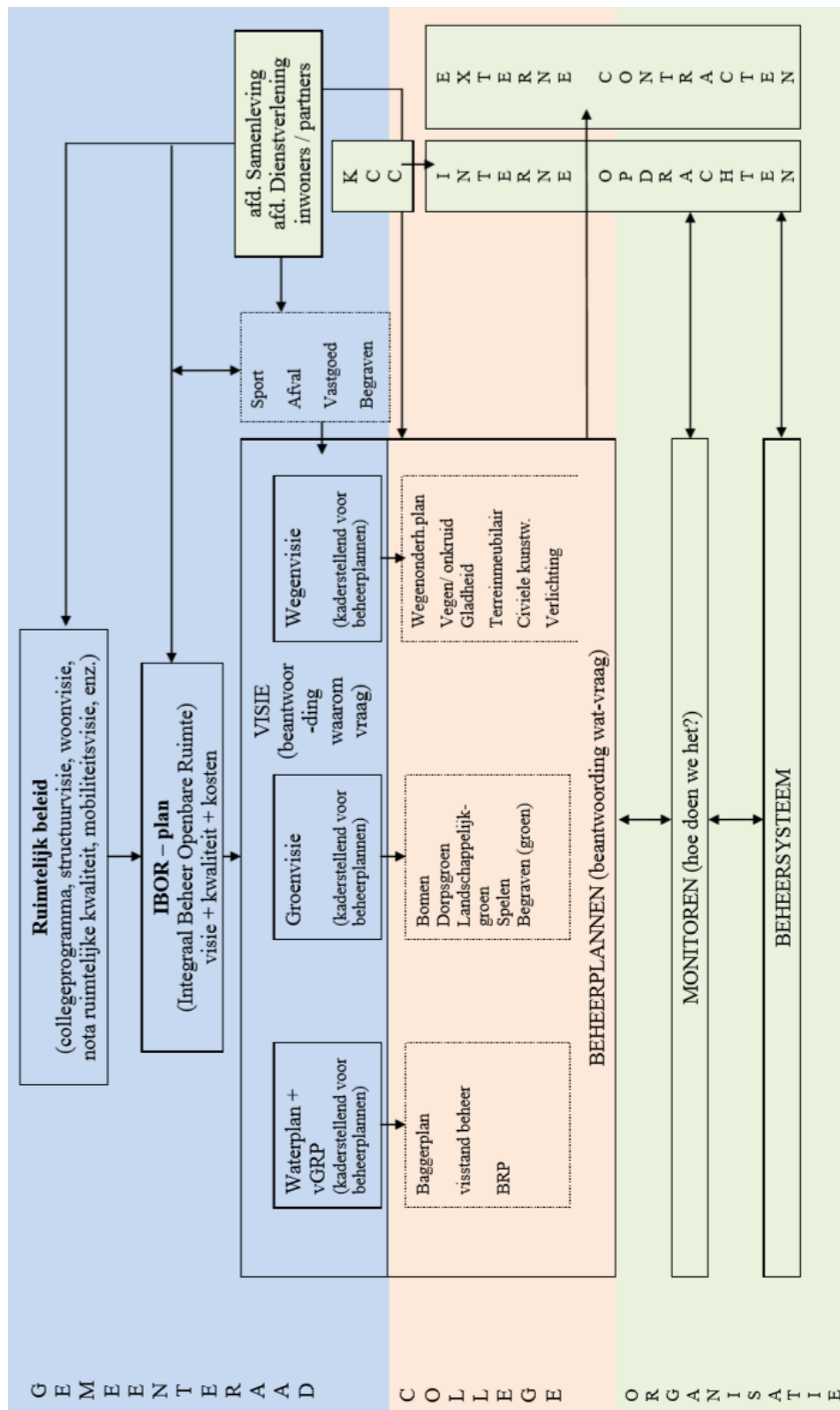
Het afstuderen is een constante zoektocht geweest naar invalshoeken hoe tegen beheer van de buitenruimte aangekeken kan worden. Tijdens het schrijven van het projectplan was dit vooral het zoeken naar de juiste onderzoeksvragen. Door deze steeds te herschrijven en aan te scherpen is het uiteindelijk een logische geheel geworden. Ook de zoektocht naar de juiste concepten, zoals het model van publieke waarden en het Overheidsontwikkelmodel is een proces van afwegen en heroverwegen geweest. Een eureka moment was voor mij dat het gefaseerd groeien van een organisatie volgens het Overheidsontwikkelmodel prachtig overeenkomt met de fasen van assetmanagement. Beide kennen een groei van activiteit georiënteerd beheer naar proces/ systeem georiënteerd beheer, naar uiteindelijk keten georiënteerd beheer. Dat gaf mij een duw in de richting voor het strategisch advies.

Procedure

Achteraf gezien ben ik te snel gaan schrijven aan het onderzoek. Tijdens het schrijven van het projectplan, herfst 2014, ben ik ook begonnen met het schrijven van het bureauonderzoek. Waar ik al snel tegen aanliep was dat het projectplan onvoldoende afgerond was om het onderzoek te kunnen schrijven. Dit leverde mij veel herschrijf tijd op. Helaas... maar een goede leerervaring voor het schrijven van visies, onderzoeken en raadsvoorstellen e.d. Een andere leerervaring is niet teksten proberen in één keer compleet te schrijven. Geleerd heb ik om van structuur naar inhoud te gaan. Van kernzinnen naar concept tekst. Pas daarna volgt het definitief maken van een tekst. Het klink kinderlijk eenvoudig. Alleen soms denk ik even 'productie te maken' met als gevolg dat de tekst, wijdlopij, breedvoerig en wollig wordt. Dit is voor een deel terug te vinden in het eindresultaat. Een woord van dank aan mijn begeleider Frans van den Goorbergh, hij deed mij deze valkuil inzien en voelen. Ik heb er van geleerd.

over beheren, participeren en faciliteren...

Bijlage 4: beheermodel Zuidplas



over beheren, participeren en faciliteren...

Bijlage 5: berekening van toerekening naar de buitendienst



TOEREKENING BUITENDIENST				
Impact®				
	FTE	PR. UREN	TARIEF	TOTAAL
GROEN				€ 153.440,00
Wijkteam	1,13	1400	€ 32,00	€ 50.400,00
Begraafplaats	2,30	1400	€ 32,00	€ 103.040,00
STRAATMEUBILAIR				€ 140.000,00
Spelen	1,00	1400	€ 32,00	€ 44.800,00
Verkeersborden	1,00	1400	€ 32,00	€ 44.800,00
Wijkteam	1,13	1400	€ 32,00	€ 50.400,00
WEGEN				€ 50.400,00
Wijkteam	1,13	1400	€ 32,00	€ 50.400,00
WATER				€ 50.400,00
Wijkteam	1,13	1400	€ 32,00	€ 50.400,00
REINIGING				€ 201.600,00
Wijkteam	4,50	1400	€ 32,00	€ 201.600,00
GLADHEIDSBESTRIJDING OP BASIS VAN UREN				€ 20.160,00
	630,00		€ 32,00	€ 20.160,00

over beheren, participeren en faciliteren...

Bijlage 6 Vragenschema

Ontwerp onderzoek: Over beheren, participeren en faciliteren...

'Het beheer van de publieke ruimte door gemeente Zuidplas in de context van de netwerk- en participatiesamenleving.'

Centrale vraag: 'Hoe kan de gemeente Zuidplas haar organisatie beter laten aansluiten op de vraag die de maatschappij stelt ten aanzien van het beheer van de publieke ruimte?'		
1 Binnen welke kaders is er voor gem. Zuidplas ruimte om keuzes te maken in het beheer van de publieke ruimte? (doel deelstudie 1: oriënteren en kaders stellen)	2 Op welke wijze kan de ruimte, die deelstudie één zichtbaar maakt, toegepast worden op de organisatie gem. Zuidplas? (doel deelstudie 2: programma van eisen en visie)	3 Wat moet veranderen bij gem. Zuidplas, binnen de ruimte die deelstudie twee gekozen richting, om tot betere resultaten te komen in het beheer van de publieke ruimte? (doel deelstudie 3: het strategisch advies)
1a De maatschappelijke context is gewijzigd in een netwerk- en participatiesamenleving. Wat is de vraag die de maatschappij stelt aan gemeente Zuidplas? (doel 1a: maatschappelijke kaders die voortkomen uit de transitie naar de netwerk- en participatiesamenleving.)	2a Hoe denken bestuurders en collega's van gem. Zuidplas over beheer van de publieke ruimte in relatie tot de maatschappelijke vraag? (doel 2a: afnemen interviews om inzicht te krijgen in denkbeelden in de organisatie over beheer.)	3a Wat moet veranderen bij gem. Zuidplas in haar rol als beheerder? (doel 3a: Strategisch advies ten aanzien van veranderingen in de organisatiegebieden, geordend volgens het Overheidsontwikkelmodel: strategie en beleid, management, medeoverlappers, financiën, informatie en processen)
1b Gemeenten hebben een behorende taak in de publieke ruimte. Binnen welk wettelijk kader is er ruimte om invulling te geven aan beheer op een wijze die de maatschappij verlangt van de gemeente Zuidplas? (doel 1b: inzicht in wettelijke kaders en veranderingen)	2b Wat zijn opvallende overeenkomsten en / of tegenstellingen in de interviews? (doel 2b: analyse interviews om tot een programma van eisen te komen)	3b Hoe kunnen veranderingen in tijd geplaatst worden met betrekking tot de organisatie van gem. Zuidplas? (doel 3b: het strategisch advies in tijd weergegeven volgens een faseringsmodel, om in de rol van de nieuwe beheerder te kunnen groeien. Uitgegaan wordt van de groei: taak georiënteerd => proces georiënteerd => systeem georiënteerd => keten georiënteerd.
1c Wat is de visie van gemeente Zuidplas op haar taak als beheerder openbare ruimte? (doel 1c: gemeentelijke kaders uit missie, visie en strategie; deze zijn het gevolg van de vraag die de maatschappij stelt in 1a en de nadere invulling in 1b)	2c Welke visie op het beheer van de publieke ruimte heeft gemeente Zuidplas? (doel 2c: richting kiezen /visie vormen, de door mij gekozen richting wordt ter toetsing voorgelegd aan de geïnterviewden. Aangegeven wordt wat wel en niet verwerkt is na terugkoppeling)	
1d De publieke ruimte wordt professioneel beheerd. Binnen welke kaders is er ruimte om invulling te geven aan professioneel beheer? (doel 1d: beheer kaders, welke volgen uit gekozen strategie van 1c)	2d Algehele conclusie ten aanzien van de deelstudies en antwoordt op deelvraag 2.	
1e Algehele conclusie ten aanzien van de deelstudies en antwoordt op deelvraag 1.		
Antwoordt op de centrale vraag door middel van conclusies, aanbevelingen / discussie.		