

Ontwikkelspoor Beheer en Onderhoud Openbare Ruimte

De openbare ruimte is er voor de inwoners maar wordt vooral door de gemeente beheerd en onderhouden. Dat lijkt vreemd maar heeft een oorzaak.

De inwoners hebben meestal geen invloed gehad op de inrichting van de openbare ruimte. Dat het onderhoud wordt uitgevoerd door de gemeente is daar een logisch gevolg op. Daarbij komt dat de gemeente meestal eigenaar is van de openbare ruimte, inclusief de voorzieningen daarin, dus daarom ook verantwoordelijk en aansprakelijk. Vaak wordt pas bij groot onderhoud rekening gehouden met ideeën van bewoners waarbij, afhankelijk van de beschikbare middelen voor herinrichting, een bepaalde trede van de participatieladder wordt toegepast.

Soms loopt het anders. Een projectontwikkelaar heeft de wijk gerealiseerd en vervolgens het eigendom en de zorgplicht overgedragen aan de eigenaren van de woningen. Via een vereniging van eigenaren wordt vervolgens het beheer en onderhoud bekostigd en uitgevoerd. Opgelegd en alleen mogelijk bij nieuwe projecten en geen benadering met meerwaarde voor alle woningbouwsegmenten.

Zelfbeheer waar gaat het over

Is de klassieke benadering waarin de gemeente de regie heeft nog wel van deze tijd?

We leven in een wereld waarin inspireren, overtuigen, enthousiasmeren en de vorming van netwerken centraal staan. Vraag aan inwoners en andere belanghebbenden om actief mee te denken, mee te praten en mee te doen. Niet langer moet het bij de gemeente gaan om informeren en regisseren, maar in contact zijn met die samenleving en inspelen op de behoeften. Participatie van bewoners kan dan geleidelijk ontwikkelen naar vormen van zelfbeheer.

Zelfbeheer = beheer van de openbare buitenruimte door en op initiatief van bewoners; zoveel mogelijk ingevuld naar eigen inzicht, binnen afgesproken kaders (=> handzame spelregels).

In deze notitie wordt het speelveld verkend, mogelijkheden geschetst en spelregels die daarbij kunnen worden afgesproken. Echter, bij de transitie naar een participerende samenleving is beheer en onderhoud van de openbare ruimte slechts één van de aspecten. Belangrijk is juist om alle aspecten in onderling verband te zien. Pas dan kunnen gezamenlijk stappen worden gezet die meerwaarde opleveren voor de inwoners van Lelystad.

Doelstelling en belangstelling

Participatie en zelfbeheer in de openbare ruimte is geen doel op zich. Zelfbeheer als middel om bezuinigingen op te vangen blijkt in de praktijk de verkeerde insteek. Bewoners lenen zich er niet voor om als goedkope 'medewerkers' ingezet te worden in het openbaar gebied om zo de bezuinigingen van de overheid op te vangen. Participatie en zelfbeheer dienen andere doelen, zoals:

1. Versterken bewustzijn: de openbare ruimte is van ons en voor ons;
2. Uitgaan van burgerkracht: inbreng bewoners als grondslag voor gebiedsgericht werken;
 - a. bewoners meer betrokkenheid geven bij en invloed op beheer van directe leefomgeving
 - b. bewoners waarderen als experts van eigen leefomgeving (zij weten het best wat past en wat werkt om de leefbaarheid op peil te houden)
 - c. bevordering sociale samenhang door samen vorm te geven aan de eigen leefomgeving
3. Veranderd inzicht over rol overheid: van zorgen voor naar zorgen dat (minder overnemen, meer faciliteren => terugtrekken overheid)

Wie heeft **belangstelling**? Individuele inwoners met ideeën waar zij hun buurt voor warm weten te krijgen, samen de handen uit de mouwen steken om een 'couleur locale' te geven aan de eigen buurt. Inwoners die willen meebeslissen over de prioriteiten bij het onderhoud. Gebruikers van voorzieningen die de verantwoordelijkheid daarover best zelf willen en kunnen dragen. Scholen, verenigingen, vakopleidingen die voorzieningen kunnen adopteren en gebruiken voor realisatie van hun onderwijsdoelen; maatschappelijk of vakspecifiek.

Veel ervaring in Lelystad

In Lelystad zijn al veel maatschappelijke initiatieven van de grond gekomen waarbij een aantal ook betrekking hebben op de voorzieningen in de openbare ruimte.

Het 'oude' wijkgerichte werken is inmiddels beëindigd en in februari 2012 is de visie op het 'Nieuwe werken in de Wijk' vastgesteld.

Motto van deze visie is: *'inwoners centraal door meer samenhang en gezamenlijke slagkracht in de uitvoering'*. Het nieuwe werken in de wijk is een werkwijze met nadruk op *'samen doen'*, inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers. Werken aan een stad, waar iedereen zich thuis voelt, prettig woont en leeft en mee kan (blijven) doen. Mensen maken de stad!

Inwoners hebben de afgelopen jaren veel initiatieven genomen op het gebied van de openbare ruimte. Op eigen initiatief en soms ook gestimuleerd door de gemeente. In de eigen buurt zoals schoonmaakacties en onderhoud van het groen. Op wijkniveau zoals het beheer en onderhoud van een speelterrein en op stedelijk niveau zoals het beheer van de dierenweides, mountainbike routes en de Bataviahaven.

Uiteenlopend in aard en daarmee ook in organisatievorm en aard van afspraken met de gemeente. Veel ervaring waarop kan worden voortgebouwd. Het aantal initiatieven is verder toegenomen door het project "mensen maken de straat" dat in 2013 van start is gegaan. Hierbij zijn initiatieven van burgers door de gemeente gefaciliteerd. Doel is het bevorderen van sociale samenhang en actief burgerschap in de straten van Lelystad. Samenwerken in de buurt om een bepaalde voorziening in de straat te realiseren en die vervolgens ook zelf beheren is één van de middelen om dat doel te bereiken.

Eind 2013 zijn al ruim 30 initiatieven operationeel waarbij de rol die de gemeente heeft uiteenloopt van ondersteunen met materialen tot mede financiering van de exploitatie.

Inspiratie opdoen en ervaring delen

In veel gemeenten is ervaring opgedaan met participatie van bewoners bij beheer en onderhoud. Zo zijn in de gemeente Alphen aan den Rijn al vanaf 1992 zo'n 2500 bewoners actief in de openbare ruimte. Hier is de insteek vooral het realiseren van een meerwaarde boven het standaard niveau van inrichting en onderhoud dat de gemeente verzorgt. Deze vorm van participatie is gericht op verhoging van de kwaliteit van de openbare ruimte en een hoge betrokkenheid van de inwoners bij hun buurt. De extra kosten zijn hoger dan de besparingen bij deze vorm van participatie (ca. € 180.000).

De laatste jaren zijn er ook gemeenten waar verdergaande vormen van zelfbeheer van de grond zijn gekomen.

In Dordrecht is in de wijk Indus het 'opdrachtgeverschap', aan de aannemer die het onderhoud uitvoert, neergelegd bij de bewoners. Eigen inzet van de bewoners in het onderhoud vertaalt zich in de mogelijkheid om de daarmee bespaarde middelen voor andere doelen in te zetten. De gemeente stelt € 1.800 per jaar beschikbaar voor het onderhoud waarover de bewoners 'virtueel' beschikken. In Almere hebben de bewoners in de buurt de Hoekwierde in 2010 het initiatief genomen om het beheer van de openbare ruimte op zich te nemen. Vanaf 2011 is de Stichting Zelfbeheer Hoekwierde verantwoordelijk voor beheer en onderhoud waarbij de buurtbewoners het onderhoud zelf uitvoeren. De gemeente ziet het als experiment om zo mogelijk de gehele wijk de Wierden op deze wijze te laten beheren. Op een activiteitenlijst is aangegeven welke daarvan worden gedaan door de gemeente en welke door de stichting. De stichting ontvangt van de gemeente een bijdrage van € 10.000 om het onderhoud te kunnen uitvoeren. Hoekwierde en Indus twee projecten die in 2013 zijn genomineerd voor 'Het beste beheerteam van Nederland.'

In Albrandswaard is in Rhoon Noord, een wijk met ca. 1000 woningen, het beheer per 2013 overgedragen aan de bewoners. Via buurttafels praten bewoners mee over het uit te voeren onderhoud. Nu nog wordt het onderhoud uitgevoerd door een aannemer in opdracht van de gemeente. Bewoners bepalen daarbij wat ze zelf aan werkzaamheden uitvoeren en waarvoor de daardoor bespaarde middelen worden ingezet. Op termijn kan de opdrachtverstrekking aan de bewoners worden overgedragen.

Samen de ladder op

In Lelystad wordt de participatieladder toegepast. Deze geeft een beeld van de ruimte die de gemeente wil bieden aan de inwoners. Per project wordt de trede op de participatieladder bepaald. Dat is mooi maar niet voldoende. Belangrijk is welke ruimte de bewoners willen hebben. Vervolgens kan de gemeente daarop inspelen. Dus een dubbele ladder van gemeente en inwoners (figuur). Samen de trap op! De hoogste trede is die van zelfbeheer. En voor de 'veiligheid'.... de 'stabiliteit' borgen als je hoger op de ladder wilt klimmen.

Speelveld op maat

Het speelveld bij zelfbeheer kan groot worden uitgetekend. Alles is mogelijk; van schoffelen in het groen, prikken van zwerfvuil tot onderhoud van de wegen! Een te groot speelveld van mogelijkheden, weinig spelers en onduidelijke spelregels is niet levensvatbaar. Belangrijk om geleidelijk uit te bouwen op grond van ervaringen en vooral ook wensen van bewoners en energie in een buurt. Uiteindelijk is zelfbeheer geen doel op zich maar een keuze van bewoners als zij daar een meerwaarde in zien en ervaren. Vaak richten initiatieven zich op één of twee aspecten van onderhoud. Meestal in het groen, opruimen van zwerfafval en verzorging van speelplaatsen en buurtpleintjes. Bij grootschalige initiatieven kan aan de hand van een activiteitenlijst worden afgesproken welke werkzaamheden worden uitgevoerd door de gemeente en welke door, of onder aansturing van, de buurt.

Uit ervaring blijkt dat de interesse van bewoners voor eigen inzet in het openbaar gebied afneemt naarmate de afstand tot de eigen woning groter wordt. Vooral buurtinitiatieven komen voor waarbij de bewoners uit de directe omgeving meedoen aan het initiatief. Deze initiatieven dragen bij aan de binding en ontmoeting in de eigen buurt en daarmee aan de sociale samenhang. Dat wordt anders als het gaat om voorzieningen in de openbare ruimte zoals speelvoorzieningen, dierenweides, mountainbike routes etc. In die gevallen zijn de belanghebbenden over een groter gebied verspreid. Een georganiseerd verband is dan nodig waarmee afspraken kunnen worden gemaakt over zelfbeheer.

Belangrijk is ook de kapitaalwaarde van de voorzieningen. Heeft de wijze waarop het beheer wordt uitgevoerd een risico voor behoud van de waarde van de voorziening zodat bij beëindiging van zelfbeheer kans is op hoge kosten voor herstel. In de praktijkvoorbeelden gaat zelfbeheer vaak over het groen, de speelvoorzieningen en reiniging. Onderhoud aan bomen wordt vaak uitgesloten. Zelfbeheer gaat vaak niet over onderhoud aan de verhardingen of over alleen het kleinschalig dagelijks onderhoud daarvan en gaat al helemaal niet over onderhoud aan civiele kunstwerken en riolering.

Spelregels bepaal je samen

Wat wil je en wat moet je regelen? Uitgangspunt is dat het vastleggen van afspraken en voorwaarden moet aansluiten op de aard van de activiteiten waar het om gaat. Geen overeenkomsten indien, aanvullend boven op de onderhoudsinspanning van de gemeente, werkzaamheden worden uitgevoerd als zwerfvuil ruimen en onkruid wieden. In die situaties is voldoende als bekend is welke activiteiten worden uitgevoerd en wie de contactpersoon is. De gemeente kan dan zo nodig faciliteren in materialen. In situaties van adoptie van openbaar gebied of voorzieningen geeft een eenvoudige overeenkomst helderheid over de afspraken, voorwaarden en wijze van beperken van eventuele risico's. In die situaties dat een breed scala aan activiteiten in zelfbeheer worden genomen is een uitgebreidere overeenkomst noodzakelijk. Duidelijkheid is dan nodig over bijvoorbeeld het minimum niveau van onderhoud en de wijze waarop het 'algemeen belang' van de buurtbewoners wordt geborgd. Dat is effectiever dan het vastleggen van afspraken in de vorm van beheerplannen waarbij de gemeente vervolgens toeziet op de uitvoering daarvan. De bewoners zelf hebben immers belang om hun eigen woonomgeving leefbaar te houden.

Ondersteuning door de gemeente

In de praktijk komt een brede range voor van facilitering door de gemeente. Van advies over aanpak of werkwijze, verstrekken van materialen of plantgoed tot het beschikbaar stellen van een bijdrage in

de kosten, al dan niet virtueel. Bij het beschikbaar stellen van een bijdrage is deze vaak gebaseerd op de normkosten per meter per jaar wanneer het onderhoud is uitbesteed aan een aannemer. Kosten van groot onderhoud blijven altijd buiten beschouwing mede omdat de programmering daarvan stedelijk wordt bepaald en budgetten niet jaarlijks per wijk worden toegerekend.

Bouwstenen voor een Lelystadse benadering

Op basis van de eigen ervaringen in Lelystad en de ideeën die elders zijn opgedaan kan inhoud worden gegeven aan de doorontwikkeling van de Lelystadse benadering.

Deze benadering kan worden gebaseerd op de volgende visie:

De openbare ruimte is van en voor de inwoners. Zij geven de samenleving en woonomgeving inhoud en betekenis. Door eigen inzet een plus op de basiskwaliteit!

Daarom:

- Ruimte bieden voor initiatieven van participatie en experimenten van zelfbeheer.
- Ruimte vrijmaken voor nieuwe initiatieven in de openbare ruimte.

Daarbij:

- Voortbouwen op ervaringen, klein beginnen groeimodel mogelijk.
- Heldere en begrijpelijke wederzijdse afspraken, passend bij aard en omvang van participatie.
- Een bij de aard van zelfbeheer passende organisatievorm. Aansluiten bij bestaande verbanden.
- Faciliteren door diensten, materialen of door (virtuele) middelen.

Op basis van de menukaart wordt maatwerk geleverd (tabel activiteiten en participatiemogelijkheden). Creatieve concurrentie kan leiden tot een toename van bewonersinitiatieven. Dit element kan om die reden worden 'ingebouwd' in acties zoals 'mensen maken de straat'. De samenhang met andere initiatieven op buurtniveau is belangrijk en kan worden beloond door de mogelijkheid van een bredere inzet van bespaarde middelen als gevolg van de eigen inzet in het onderhoud van de openbare ruimte.

Uitdaging voor de gemeente

Ruimte bieden aan bewonersinitiatief grijpt ook in op de wijze van invulling van de rollen door de ambtelijke organisatie, het college en de gemeenteraad.

In de aansturing op samenhang staat de **integratie van de fysieke en sociale werkvelden** centraal.

In de belevingswereld van de inwoner zijn fysiek en sociaal immers niet gescheiden. Deze integrale benadering kan alleen slagen als in de uitvoerende werkvelden (wonen, welzijn, zorg, veiligheid, onderwijs en onderhoud openbaar gebied) de verkokering wordt doorbroken. Voor een integrale benadering zijn nieuwe samenwerkingsverbanden c.q. coalities noodzakelijk.

Waar ruimte wordt gevraagd door inwoners, moeten we bereid zijn eigen beslisruimte in te leveren. Steeds meer zal dan klinken in raad, college en organisatie: dat bepalen en regelen inwoners zelf!

Tabel: onderhoudsactiviteiten en participatiemogelijkheden

Gemeente Lelystad					
Keuzemenu: Overzicht Activiteiten onderhoud OR en maximaal mogelijke participatietrede	Participatietrede				
	1 - Informeren	2 - Raadplegen	3 - adviseren	4 - Meebeslissen	5 - (Mee)-uitvoeren
Wegen					
Opstellen uitvoeringprogramma GO			x		
Herinrichtingsmaatregelen bij werkplan GO				x	
Opstellen ontwerpen/plannen GO (Woongebieden)			x		
Opstellen ontwerpen GO (Stadshoofd-/Wijkontsluitings-/Polderwegen)			x		
Uitvoeren GO (Woongebieden)	x				
Uitvoeren GO (Stadshoofd-/Wijkontsluitings-/Polderwegen)	x				
Onderhoud losliggende tegels					x
Onderhoud achterpaden					x
Rotondes (dagelijks onderhoud middenplaats exclusief stadshoofdwegen)					x
Gladheidsbestrijding (woonstraten/stoepen/winkelcentra/bedrijventerrein)					x
Onderhoud parkpaden					x
Groen					
Onkruidbestrijding in openbaar groen					x
Ecologie (natuurwerkdag, nestkastjes, vlindertuin etc.)					x
Maaien (buurtniveau)					x
Maaien (wijkniveau)			x		
Rotondes (dagelijks onderhoud middenplaats exclusief stadshoofdwegen)					x
Snoeien heesters					x
Snoeien bomen	x				
Waterhuishouding					
Riolering		x			
Watergangen gemeente (schoonhouden)					x
Herinrichting watergangen			x		
Straatmeubilair					
Spelen inrichtingsplannen				x	
Spelen inspectie (wettelijk)	x				
Spelen (Dagelijks onderhoud)					x
Spelen (Groot onderhoud/vervanging)		x			
Straatmeubilair (inrichting)				x	
Straatmeubilair (dagelijks onderhoud / preventief onderhoud)					x
Straatmeubilair (groot onderhoud/vervanging)		x			
Openbare verlichting		x			
Afvalzorg					
Graffiti bestrijding					x
Zwerfvuil (exclusief Stadshoofdwegen)					x
Prullenbakken (leggen van prullenbakken)					x
Afvalinzameling (wijze van inzameling op buurtniveau)		x			
Kunstwerken (civiel technisch)					
Kunstwerken civiel	x				
Kunstwerken civiel (groot onderhoud)			x		
Houten bruggen in de wijk					(x)
Algemeen					
Beleidsplannen opstellen			x		
Participatietrede gaat vooral uit van activiteiten op buurtniveau. Op wijkniveau kan deze lager liggen. Maatwerk!					