

Onderzoeksopdracht van de buitendienst en de milieustraat

*Naar een toekomstbestendige buitendienst en een milieustraat die
klaar is voor haar taak binnen de circulaire economie*

Inhoud

Inleiding.....	3
Onderzoek naar een toekomstbestendige buitendienst.....	5
Onderzoeksvragen.....	6
Werkzaamheden.....	6
Materialen.....	6
Medewerkers.....	6
IBOR.....	7
Medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt en social return kandidaten.....	7
Gebouwen.....	8
Financiën.....	8
Milieustraat.....	9
Locatie milieustraat.....	9
Scenario 1: Milieustraat blijft onder verantwoordelijkheid van de gemeente.....	9
Scenario 2: Samenwerking met een andere gemeente.....	9
Scenario 3: Uitbesteden van de milieustraat aan een private partij.....	10
Planning.....	11

Inleiding

Woudenberg heeft van oudsher een eigen buitendienst. De buitendienst is belast met het schoon, intact en veilig houden van de openbare ruimte. Denk hierbij aan het onderhouden van de plantsoenen, bomen, gazons, verhardingen, parkmeubilair, speelvoorzieningen, verkeersvoorzieningen en bebording. Verder is het uitvoeren van veiligheid inspecties van bomen en speelvoorzieningen en een belangrijk onderdeel van de taken van de buitendienst. Daarnaast beheert de buitendienst ook de begraafplaats.

De buitendienst heeft daarnaast een piketfunctie voor calamiteiten. De collega's staan tevens klaar voor incidentele klussen, zoals het plaatsen van verkiezingsborden, archiefpapier rondes in het gemeentehuis, etc. Zo is de hulp van de buitendienst bij de inzet voor Oekraïense vluchtelingen van grote waarde geweest. Dit gebeurt ook regelmatig buiten de reguliere werktijden.

De buitendienst bestaat uit eigen medewerkers van de gemeente, daarnaast wordt een deel ingehuurd op seizoensbasis (acht maanden per jaar), en zijn er een aantal (4) medewerkers het jaar rond gedetacheerd vanuit Amfors.

In de periode 2018-2022 is voor het eerst gesproken over een onderzoek naar een toekomstbestendige buitendienst. Dit betekende dat gekeken zou worden naar de uitvoering van het werk in de openbare ruimte, kan dit deels worden uitbesteed als het gaat om bijvoorbeeld bulkwerk of specifiek werk, welke materialen zijn er nodig om het werk goed te doen (de vrachtwagen van de buitendienst moest vervangen worden) en is er qua personeel voldoende capaciteit. Ook speelt klimaatverandering een rol in het dagelijks werk. Daarnaast is bezuinigd op de beeldkwaliteit van het openbaar groen, deze bezuiniging is later weer teruggedraaid. Ook is gesproken over de mogelijke privatisering van de milieustraat of samenwerking op dat vlak met andere gemeenten. Zodoende werd er een ontwikkelmanager gezocht voor deze opdracht. In de vacature voor een ontwikkelmanager is ook het verbeteren van de zelforganisatie in het team van de buitendienst opgenomen.

In maart 2022 is een ontwikkelmanager aangesteld voor de buitendienst. Echter, dit is ook de maand dat de eerste gemeentelijk georganiseerde Oekraïne opvang is gestart. Vanwege het gebrek aan personeel en het op dat moment hoge ziekteverzuim (gepiekt op 14%), is gekozen om de ontwikkelmanager in te zetten om het team te leiden dat de opvang van Oekraïners organiseerde. Tegelijkertijd is er een periode ingezet van verandering met de komst van de nieuwe gemeentesecretaris. Terug naar een geleide organisatie, focus op terugdringen van de inhuur en het ziekteverzuim. Daardoor is de opdracht naar de buitendienst langere tijd blijven liggen.

In het voorjaar van 2023 heeft het MT gesprekken gevoerd met alle medewerkers van de buitendienst. Om van hen te horen hoe zij kijken naar hun werkzaamheden en wat zij nodig achten om de buitendienst toekomstbestendig te maken. Dit vooronderzoek heeft plaatsgevonden om tot deze onderzoeksopdracht te komen.

Dit onderzoek richt zich op de toekomstbestendigheid van een buitendienst die onderdeel is van de huidige organisatie van de gemeente Woudenberg. Er wordt geen onderzoek opgezet om het volledige werkpakket van de buitendienst uit te besteden, omdat steeds is benadrukt dat wij een eigen buitendienst van groot belang vinden. Wel moet worden onderzocht welke werkzaamheden de buitendienst zelf oppakt en welke werkzaamheden eventueel zijn uit te besteden.

Het onderzoek naar de toekomstbestendigheid van de buitendienst wordt in handen gegeven van een extern bureau door middel van onderhandse aanbesteding. Het college stelt deze

onderzoeksopdracht vast en stuurt deze ter informatie naar de gemeenteraad. De onderzoeksopdracht beschrijft de onderwerpen die onderzocht worden en de beperkingen die daarbij worden opgelegd. De verwachting is dat in Q4, 2023 de opdrachtverlening voor het onderzoek kan worden gegeven. Het onderzoek moet tijdig klaar zijn voordat de concept Kadernota 2024 wordt vastgesteld door het college, zodat eventuele financiële consequenties inzichtelijk kunnen worden gemaakt in dat P&C document.

Budgettair is in het Tweede Herstelplan € 150.000 euro gereserveerd voor het onderzoek. Dit budget is meegenomen in de reserve overlopende kredieten en er zijn geen lasten op geboekt. Dit betekent dat er voldoende budget is om het onderzoek naar een toekomstbestendige buitendienst in te zetten.

Onderzoek naar een toekomstbestendige buitendienst

In de Zomernota 2019 wordt het onderzoek naar een toekomstbestendige buitendienst niet gekoppeld aan bezuinigingen, maar aan een toekomstbestendige buitendienst in een veranderende omgeving. Ook is aan het personeel altijd gemeld dat een verandering van werkzaamheden geen personele consequenties zou hebben. De uitkomsten van het onderzoek werden in 2020 verwacht. Uiteindelijk is het onderzoek in de vorige periode niet opgestart.

Veranderende omstandigheden, areaaluitbreiding en nieuwe opgaven zoals klimaatverandering en klimaatadaptie vragen meer en een andere manier van werken. Een toekomstbestendige organisatie is nodig om aan deze veranderende omstandigheden tegemoet te komen. Daarom zijn wij voornemens onderzoek te doen naar optimalisatie van de organisatie en werkwijzen van het organisatieonderdeel buitendienst. Dit onderzoek dient een beeld van nieuwe opgaven, beleid en uitvoering van taken beheer en onderhoud en de wijze waarop deze werkzaamheden worden uitgevoerd (eigen dienst, Wsw, uitbestede taken). Een tweede stap is een verkenning van mogelijkheden voor optimalisatie en of zich kansen voordoen op samenwerking met partners op de onderdelen kwaliteit, kosten en kwetsbaarheid.

Zomernota 2019

Juist de bovenstaande tekst raakt een groot deel van dit onderzoeksvoorstel. De vragen zijn nog steeds dezelfde als vier jaar geleden. In het Tweede herstelplan is een bezuiniging op het openbaar groen opgenomen, welke later is teruggedraaid. Ook wordt de mogelijke privatisering van de milieustraat opgenomen, waarbij wordt gemeld dat er een businesscase moet worden opgezet. Dit in het verlengde van het onderzoek naar de toekomstbestendigheid.

De bezuinigingsvoorstellen privatiseren milieustraat en wijzigen van de beeldkwaliteit openbare ruimte van B/C naar C vragen om een businesscase, die aansluit bij het toekomstbestendig maken van de buitendienst. De uitvoering hiervan vraagt incidenteel externe expertise en begeleiding van de implementatie. Het college stelt voor om € 150.000 van de extra middelen uit de septembercirculaire 2021 te reserveren voor deze doorontwikkeling.

Tweede Herstelplan Gemeente Woudenberg

De overgang naar de zelforganisatie, in combinatie met de Coronacrisis hebben er voor gezorgd dat dit onderzoek niet is gestart. In 2022 is uiteindelijk in februari een ontwikkelmanager aangesteld die in één tot twee jaar dit onderzoek moest gaan vormgeven. Doordat deze collega is ingezet om de Oekraïne opvang in goede banen te leiden en de ambtelijke organisatie in slechte staat verkeerde, was er sprake van wederom een andere, belangrijke prioriteit waardoor er vertraging is ontstaan in dit proces.

De teksten in de Zomernota en het Herstelplan bieden weinig handvatten voor de inhoud van het onderzoek. Daarom is in het voorjaar 2023 gekozen om alle medewerkers van de buitendienst individueel te spreken over de huidige situatie van de buitendienst en over de maatregelen die nodig zijn om de buitendienst toekomstbestendig te maken. Uit die gesprekken zijn uitkomsten gedistilleerd die te maken hebben met het onderzoek, maar ook kleinere uitvoerende maatregelen die we wel in deze opdracht verwoorden, maar waar we direct mee aan de slag gaan. Daarnaast is een stagiair aangesteld in september 2023 die vergelijkingen kan maken met andere gemeenten, hoe

gaan zij om met hun buitendiensten, inzet van personeel met afstand tot de arbeidsmarkt en social return trajecten.

Onderzoeksvragen

De opdracht valt in twee delen uiteen. Het eerste deel is het onderzoek naar de toekomstbestendige buitendienst. In het vervolg wordt de businesscase van de Milieustraat onderzocht. De centrale onderzoeksvraag voor het eerste deel valt in acht deelvragen uiteen.

Onderzoeksvraag:

Welke randvoorwaarden zijn er nodig om de buitendienst van de gemeente Woudenberg toekomstbestendig te houden of te maken?

Werkzaamheden

De werkzaamheden van de buitendienst zijn veelomvattend. Niet alle werkzaamheden die onder de buitendienst zelf vallen worden door het eigen personeel uitgevoerd. Is daar nu een goede verdeling in gemaakt? Is het niet efficiënter om sommige zaken uit te besteden, ook als hier bijvoorbeeld kostbare machines voor nodig zijn? Voor deze deelvraag is een goede inventarisatie van de werkzaamheden van de buitendienst nodig.

Zijn er in het kader van efficiency en/of kostenoverweging werkzaamheden uit te besteden, elders te beleggen of anders in te richten die nu door de buitendienst worden uitgevoerd?

Materialen

De buitendienst heeft eigen materialen: bakwagens, bestelauto's, aanhangwagens, strooimateriaal, en een kraan. Maar natuurlijk ook zaken als (hand)gereedschap, bladblazers en bosmaaiers. Deze materialen moeten onderhouden worden, daarnaast moet ook rekening gehouden worden met vervanging en onderhoud. In een toekomstbestendige buitendienst is naast een afweging van financiële middelen en werkzaamheden ook een helder beeld van de benodigde materialen, vervangingstermijnen en afschrijving.

Naast deze onderdelen dient ook rekening te worden gehouden met duurzaamheid, de overheid moet immers ook stappen zetten op het gebied van klimaatmaatregelen. Dit heeft vaak effect op het budget, omdat deze oplossingen (nu nog) duurder zijn.

Welke materialen heeft de buitendienst nodig om haar taak uit te voeren, op welke wijze worden deze geadministreerd en afgeschreven en hoe wordt onderhoud en vervanging georganiseerd?

Medewerkers

Het personeelsbestand van de buitendienst heeft een hogere gemiddelde leeftijd dan de rest van het ambtelijke apparaat. Daarnaast voeren zij fysiek zwaar werk uit, waardoor medewerkers meer risico lopen op uitval en zullen zij sneller op latere leeftijd moeten worden begeleid naar andere werkzaamheden. De vraag is of de huidige capaciteit qua aantal medewerkers voldoende is om de werkzaamheden van de buitendienst uit te voeren. Daarnaast moet worden gekeken hoe het personeelsbestand toekomstbestendig gemaakt kan worden, ook in verband met goed werkgeverschap, hier is mogelijk beleid voor nodig dat specifiek geldt voor de buitendienst.

Het betekent dat op het vlak van medewerkers twee deelvragen gesteld worden:

*Hoeveel ambtelijke capaciteit is nodig om het werk van de buitendienst goed uit te voeren?
Is er specifiek personeelsbeleid nodig om de buitendienst van de gemeente Woudenberg toekomstbestendig te maken?*

IBOR

Het onderzoek verhoudt zich ook tot de wijze waarop het werk in de buitenruimte wordt opgepakt. Op dit moment is er sprake van een integraal beheer van de openbare ruimte (IBOR). Door de drie wijkteams worden bijna alle dagelijkse taken in de wijken opgepakt. Van snoeien tot schoffelen, van maaien tot schoonmaken. De wijkteams pakken ook de fixe meldingen zelf op in hun wijk. Dat brengt voordelen, het wijkteam is zelf verantwoordelijk voor de signalering en werk dat gezien wordt, kan meteen worden opgepakt. Wel betekent dit dat alle disciplines aanwezig moeten zijn in het wijkteam. Daarnaast hebben we een beheerder voor de begraafplaats en een medewerker die zich richt op de veiligheid van speelvoorzieningen en bomen in de gehele gemeente. Alle aansturing vindt plaats vanuit een teamleider.

In het onderzoek wordt gekeken naar de wijze van werken bij de buitendienst, blijven wij volledig met de principes van IBOR werken of zijn er bijvoorbeeld voor de meldingen ook andere oplossingen te verzinnen die de dienstverlening verbeteren en de efficiency verhogen. In het afstudeeronderzoek wat uitgevoerd wordt door een bedrijfskunde student wordt gekeken naar andere gemeentes en werkwijzen.

Het onderdeel werkzaamheden kijkt naar mogelijke uitbesteding van taken, dit onderzoek kijkt naar de werkwijze die de buitendienst hanteert.

Zijn er aanpassingen te maken in de werkwijze van de buitendienst om de efficiency te verhogen en de dienstverlening te verbeteren?

Medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt en social return kandidaten

Binnen de buitendienst zijn meerdere medewerkers vanuit Amfors en de Groenladder gedetacheerd. Met het instellen van de nieuwe Participatiewet in 2015 was de boodschap van de Rijksoverheid dat werkgevers ruimte moeten creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. De overheid zou 25.000 nieuwe banen voor deze doelgroep moeten creëren. De gemeente Woudenberg heeft hier ook een rol in.

Zowel de medewerkers van Amfors als de krachten van De Groenladder vervullen een goede rol ter aanvulling van de buitendienst. Op dit moment zijn de medewerkers verdeeld over de wijkteams. Collega's hebben verschillende ervaringen met het begeleiden van medewerkers. De vraag is of er niet meer opleiding nodig is en of deze medewerkers niet in een eigen werkploeg moeten worden ondergebracht. Daarnaast kan ook worden gekeken naar uitbreiding van het aantal plekken (of andere plekken voor medewerkers met afstand tot de arbeidsmarkt) ook in verband met de participatiewet.

In dit deel van het onderzoek moet ook rekening gehouden worden met de loonwaarde van de medewerkers met afstand tot de arbeidsmarkt. Dit is een term uit de participatiewet, waarmee wordt bedoeld dat een medewerker met afstand tot de arbeidsmarkt niet elke taak even goed zal uitvoeren als een reguliere medewerker, daarom ligt de loonwaarde van deze medewerkers lager. Je kan op veel onderdelen een reguliere medewerker niet één op één laten vervangen door een medewerker met afstand tot de arbeidsmarkt.

Het betekent dat op het vlak van medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt twee deelvragen gesteld worden:

Is de huidige werkwijze van de buitendienst ten aanzien van de medewerkers van Amfors en De Groenladder efficiënt en is een mogelijke uitbreiding van het aantal medewerkers met afstand tot de arbeidsmarkt mogelijk en nuttig? Hoe kunnen we eventuele uitbreiding van het aantal werkplekken vormgeven binnen het gehele team van de buitendienst?

Gebouwen

De gemeentewerf is verouderd. In het onderzoek wordt gekeken naar de huidige staat van het gebouw. Voldoet het gebouw voor de toekomstige buitendienst, indien er verbeteringen nodig zijn, welke zijn dit dan?

Het is bekend dat het huidige gebouw, indien dit behouden blijft, moet worden verduurzaamd. Indien er nieuwbouw nodig is, is er ook een verplaatsing naar een andere locatie binnen de gemeente mogelijk. De huidige locatie ligt bij een school en het sportcomplex. Het verkeer dat de gemeentewerf en de milieustraat genereren is op deze locatie onprettig; het is immers ook een woonwijk.

Naast de praktische kant van de staat van het gebouw, loopt op dit moment ook een onderzoek naar de dorpsranden van Woudenberg. Daarbij wordt ook gekeken naar mogelijke woningbouwlocaties. Vanuit die onderzoeken kan het opportuun zijn om de gemeentewerf te verplaatsen. Deze deelvraag zal dan ook in samenhang met dat dossier moeten worden bekeken.

Voldoet de huidige gemeentewerf van de buitendienst? Zo ja, welke (verduurzamings)maatregelen moeten dan worden genomen om het pand en het terrein toekomstbestendig te maken? Zo nee, is er ook een andere locatie in Woudenberg mogelijk om de gemeentewerf te vestigen?

Financiën

De buitendienst wordt gehouden aan een bepaald kwaliteitsniveau voor de buitenruimte. Hieraan zijn bepaalde financiële middelen verbonden. In de afgelopen jaren, met de verschillende woningbouwlocaties, is het areaal dat de gemeente in beheer heeft stevig uitgebreid (Hoevelaar fase 1, Groenewoud, Amaliaaan) Daarnaast zijn er met de volgende fasen van Hoevelaar (fase 2 en in de toekomst fase 3) nog verdere areaaluitbreidingen voorzien. Dit kan ook de noodzaak van een vierde wijkteam of anders formeren van de huidige teams betekenen. Naast kwaliteit en grootte van het werkgebied wordt ook gezien dat de veranderende klimaatomstandigheden voor meer werk zorgen. In het winterseizoen groeit het onkruid en gras inmiddels door en het blad valt niet allemaal meer voor de kerst van de bomen. In de wintermaanden is hierdoor te weinig tijd om alle in het winterseizoen behorend werkzaamheden, zoals snoeien, uit te voeren aangezien het groeiseizoen steeds langer duurt.

De deelvraag die uit al deze informatie voortkomt is gericht op de financiën van de buitendienst:

Wat zijn de financiële middelen die nodig zijn om in de komende jaren het werk van de buitendienst uit te voeren, daarbij ook rekening houdend met verschillende kwaliteitsscenario's, gebiedsuitbreidingen en klimaatomstandigheden?

Milieustraat

Naast het onderzoek naar de toekomstbestendige buitendienst is in het verleden toegezegd dat er een businesscase wordt opgezet ten aanzien van de milieustraat. Daar is wel genoemd dat uitbesteden of samenwerken met een andere gemeente tot de mogelijkheden behoort. In deze onderzoeksopdracht wordt het onderzoek naar de buitendienst met de businesscase van de milieustraat verbonden. Nadat het eerste deel is afgerond wordt de businesscase van de milieustraat als tweede deel opgeleverd.

De milieustraat is essentieel voor het behalen van de doelstellingen op het gebied van circulariteit en het terugdringen van (rest)afval. Het principe van afval is grondstof is de basisgedachte achter de milieustraat. Inwoners moeten laagdrempelig en dicht bij huis hun afval kunnen scheiden. In het coalitieakkoord is de reductie van afval en recycling ook opgenomen als doelen van deze bestuursperiode.

Welk scenario ook wordt gekozen; in het onderzoek wordt gekeken naar de mogelijkheden om de circulariteit te verhogen. Bijvoorbeeld door samenwerking met de kringloopwinkel, door meer hergebruik van materialen direct aan te bieden en hoe wij scheidingspercentages kunnen verbeteren. Uiteindelijk dient de milieustraat immers dit doel.

Locatie milieustraat

We vragen het onderzoeksbureau dat dit onderzoek uitvoert om een aantal scenario's te onderzoeken. Naast de scenario's wordt gekeken naar de locatie van de milieustraat, vanwege de plaats in een woonwijk naast een school en mogelijke samenhang met de visie dorpsranden. Met de verkeersstromen en zwaarder vrachtverkeer dat de milieustraat met zich mee neemt is het de vraag of de huidige locatie logisch is. Indien we tot de conclusie komen dat een andere locatie wenselijk is, dan is de vraag of je dit combineert met de locatie van de gemeentewerf of dat de gemeentewerf en de milieustraat gesplitst worden. Daarnaast wil de gemeente mogelijke zoekgebieden opleveren indien het beter is de milieustraat te verplaatsen. Indien samenwerking met een buurgemeente wordt geadviseerd, kan het zo zijn dat er geen milieustraat meer is binnen de gemeentegrenzen van Woudenberg en moet gekeken worden naar de mogelijkheden tot samenwerking met een andere gemeente

Binnen de scenario's moet ook gekeken worden naar zaken als openingstijden en benodigde bemensing en de voor- en nadelen van al dan niet gecombineerde verplaatsen van milieustraat en de gemeentewerf.

Scenario 1: Milieustraat blijft onder verantwoordelijkheid van de gemeente

De gemeente blijft verantwoordelijk voor de milieustraat. Dit betekent dat de personele bezetting, de financiële middelen en de uitvoering onder de gemeente blijven vallen. De businesscase moet weergeven wat er voor middelen nodig zijn om de milieustraat goed te laten functioneren en hoe meer rekening kan worden gehouden met circulariteit. Afval is immers grondstof. Daarnaast wordt gekeken naar opties voor een eigen (beperkte) personele bezetting, of volledig blijven functioneren onder het personeel van de buitendienst.

Scenario 2: Samenwerking met een andere gemeente

De omliggende gemeenten (Leusden, Scherpenzeel, Renswoude) hebben een milieustraat. Er kan gekeken worden naar samenwerking met de buurgemeenten. In dit scenario worden voor- en

nadelen tegen elkaar afgewogen. Wij zijn daarnaast afhankelijk van de medewerking van de buurgemeenten voor de uitvoering van dit scenario.

Scenario 3: Uitbesteden van de milieustraat aan een private partij

Er zijn mogelijkheden om commerciële partijen de milieustraat te laten exploiteren. Dan kan gedacht worden aan de ROVA, maar ook aan andere partijen. Ook in dit scenario worden voor- en nadelen afgewogen en zal de focus vooral liggen op de financiële middelen.

Planning

Het onderzoek moet plaatsvinden in het eerste en tweede kwartaal van 2024, dit onder voorbehoud van de beschikbaarheid van een onderzoeksbureau om het onderzoek uit te voeren. Via het Inkoopbureau Midden Nederland wordt een aanbesteding opgestart om een onderzoeksbureau in de arm te nemen.

De portefeuillehouder wordt op de hoogte gehouden over de vorderingen van het onderzoek en de uitkomsten hiervan.