



raadsvoorstel

portefeuillehouder H.J. Brouwer
opgesteld door Bart Buijks / 254
kenmerk/datum 08.0000000 / 13 februari 2008
vergaderdatum raad 27 maart 2008
jaar/nummer

onderwerp Principebesluit uitbesteding milieutaken aan Milieudienst West-Holland

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor het volgende te besluiten:

1. In te stemmen met het voornemen per 1 juli 2008:
 - a. regie, coördinatie, bestuurlijke ondersteuning en lokaal milieubeleid in eigen beheer te blijven uitvoeren en
 - b. de uitvoering van alle overige milieutaken uit te besteden.
2. In te stemmen met het voornemen om voor de externe uitvoering van milieutaken deel te nemen aan de gemeenschappelijke regeling Milieudienst West-Holland, mits dit in meerjarenperspectief ten minste budgettair neutraal plaatsvindt.
3. Kennis te nemen van het Plan van Aanpak voor het verdere proces ten behoeve van formele besluitvorming over de uitbesteding van milieutaken aan de Milieudienst West-Holland.

burgemeester en wethouders van Nieuwkoop

mr. G.G.G. Slooters
secretaris

F. Buijserd
burgemeester

Toelichting

Inleiding

In 2006 heeft de Stuurgroep Herindeling besloten om de specialistische milieutaken, de vergunningverlening, handhaving en een deel van het beleid uit te besteden aan een milieudienst. Dit komt tot uiting in Functieboek 2. Hierin is rekening gehouden met de uitbesteding van 6 fte aan milieutaken en het in huis houden van 4,2 fte voor de coördinatie- en regierol, milieubeleid en de uitvoering van een aantal eenvoudige milieutaken.

Het college heeft in het voorjaar van 2007 besloten een deel van de milieutaken uit te besteden aan een milieudienst. De keuze van de partner was nog niet gemaakt. Na de zomer heeft de gemeente Alphen aan den Rijn besloten de milieutaken volledig uit te besteden aan de Milieudienst West-Holland. In navolging van de gemeente Alphen aan den Rijn, en eerder Rijnwoude, zetten wij nu ook in op 100%-uitbesteding van de milieutaken. Intussen bereidt ook het Rijnstreekberaad de overdracht van de (regionale) milieutaken aan de Milieudienst West-Holland voor.

De gemeenten Nieuwkoop, Alphen aan den Rijn, het Rijnstreekberaad en de Milieudienst streven naar een overdracht per 1 juli 2008, in een gezamenlijk proces, meer in het bijzonder voor de overgang van het personeel via één plaatsingsprocedure.

Het 100%-scenario houdt in uitbesteding van alle milieutaken naar de Milieudienst. Dat wil zeggen dat – naast milieuvergunningen, -handhaving en specialistische taken – ook de milieu-inbreng in ruimtelijke planprocessen en ander gemeentelijk milieubeleid vanuit de Milieudienst wordt verzorgd.

De aanduiding 100% suggereert dat geen ambtelijke capaciteit op milieugebied in de eigen organisatie achterblijft. De coördinatie en bestuurlijke ondersteuning is echter zo verweven met de gemeentelijke organisatie dat deze taken het beste in eigen beheer uitgevoerd kunnen worden. Ook de regie (opdrachtgeversrol), de procedurele afhandeling van vergunningen en lokaal beleid zijn taken die primair door de gemeente zelf moeten worden uitgevoerd.

De planning van het proces van uitbesteding is erop gericht dat de taken per 1 juli 2008 feitelijk worden overgedragen aan de Milieudienst West-Holland, onder voorbehoud van het formele besluitvormingstraject.

Beoogd effect

Adequate uitvoering milieutaken van beleid tot handhaving, in belang van gezonde, duurzame en veilige leefomgeving.

Argumenten:

1.1. Milieutaken worden steeds complexer en noodzaken daarom tot specialisatie

Milieutaken worden steeds complexer. Daarom is het goed deze op een grotere schaal uit te voeren. Behalve dat het samenwerkingsverband zich beperkt tot één taakveld maakt ook de schaalgrootte van de Milieudienst daàrbinnen meer specialisatie mogelijk. Specialisatie bevordert de mate van deskundigheid. In een gespecialiseerde organisatie kunnen experts kennis van het vakgebied beter op peil houden en actuele ontwikkelingen volgen. Dat komt de kwaliteit ten goede. Hierdoor kan efficiënter, en dus goedkoper, worden gepresteerd. Verder maakt een grotere omvang van de personele capaciteit met ten minste dubbele functiebezettingen een organisatie minder kwetsbaar. Het belang van de continuïteit van de bedrijfsvoering is daarmee gediend.

1.2. De keuze voor de Milieudienst West-Holland volgt de regionale tendens

Met de keuze aan te sluiten bij de Milieudienst West-Holland volgen wij de regionale tendens. Eerder is Rijnwoude al toegetreden tot die gemeenschappelijke regeling. Alphen aan den Rijn en het Rijnstreekberaad zijn voornemens dat per 1 juli 2008 te doen. Definitieve besluitvorming heeft nog niet plaatsgevonden. De Milieudienst West-Holland voert ook milieutaken uit voor Jacobswoude, in verbondenheid met Alkemade. Deze collectieve samenwerking past bovendien in het streven naar eenduidigheid in het te voeren milieubeleid in de regio.

1.3. Aansluiting via de gemeenschappelijke regeling heeft de voorkeur

De milieutaken kunnen op contractbasis of via toetreding tot de gemeenschappelijke regeling worden uitbesteed. Beide opties hebben voor- en nadelen:

	Gemeenschappelijke regeling	Contractbasis
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> - Oplossing voor langere termijn - Bestuurlijke aansturing beter geregeld - Betere aansluiting in de regio - Meer garantie huidig personeel 	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibel, weg terug open - Meer maatwerk mogelijk - Meer ruimte voor lokaal beleid/taken in eigen huis uitvoeren - Concurrentie mogelijk
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> - Geen weg terug - Voor langere tijd verbonden - Minder flexibel - Meer gebonden aan regionaal beleid 	<ul style="list-style-type: none"> - Onduidelijke bestuurlijke aansturing - Opdrachtgeverrol complex - Europese aanbesteding noodzakelijk - Direct uitbesteden milieudienst niet mogelijk - Geen (minder) garantie huidig personeel, tenzij nog voldoende taken in huis blijven

Onze conclusie is dat aansluiting bij de gemeenschappelijke regeling meer voordelen heeft dan uitbesteding op contractbasis. Ook de gemeente Alphen aan den Rijn kiest voor toetreding tot de gemeenschappelijke regeling, zoals eerder Rijnwoude ook al heeft gedaan. Continuïteit van de werkzaamheden, de bestuurlijke aansturing en de gevolgen voor de medewerkers zijn voor ons college redenen ook te opteren voor deelname aan de gemeenschappelijke regeling. De bevoegdheid te besluiten over toetreding tot een gemeenschappelijke regeling ligt overigens bij uw raad. Uiterlijk voor uw vergadering van 19 juni 2008 volgt daarover nog een separaat voorstel.

1.4. De provincie stimuleert regionale samenwerking bij uitvoering van milieutaken

In haar regierol voor de professionalisering van de milieuhandhaving dringt de provincie aan op regionale samenwerking, bij voorkeur via een milieudienst.

2.1. Ook bij toetreding tot de gemeenschappelijke regeling Milieudienst West-Holland zal een aantal taken in eigen huis moeten blijven

De Milieudienst West-Holland heeft een regionaal pakket samengesteld. Het regionale pakket omvat het gehele milieuterrein. De taken hebben onder meer betrekking op vergunningverlening, handhaving (met inbegrip van toezicht), ontwikkelen en uitvoeren van regionaal beleid met betrekking tot bodem, geur, lucht, klimaat, externe veiligheid en geluid. Ook verzorgt de Milieudienst de advisering over milieu-aspecten in ruimtelijke plannen en andere beleidsvelden.

Ondanks het uitgebreide pakket zijn er taken die de Milieudienst niet uitvoert. Die taken blijven bij de gemeente achter. Het betreft onder andere de volgende taken:

- Coördinatie
- Ondersteuning bestuur
- Frontoffice
- Klachtenafhandeling
- CROS / Schiphol
- Milieueducatie
- Afval
- Budgetbewaking
- Gemeentelijke interne milieuzorg

Behalve de hiervoor genoemde taken is het noodzakelijk om de regie (opdrachtgeverrol) en de procedurele afhandeling (frontoffice omgevingsvergunning, in overeenstemming met het bedrijfsvoeringsconcept voor de eigen organisatie) in eigen beheer te houden. Deze opzet stelt de gemeente Nieuwkoop in staat om grip op de (milieu-)zaak te houden en milieu niet uit het zicht te laten verdwijnen. In elk geval voor regie en coördinatie hebben alle deelnemers in de Milieudienst West-Holland personele capaciteit in eigen huis beschikbaar.

2.2. Zonder eigen regie verliest de gemeente – ook financieel – het zicht op milieu

Dat de opdrachtgeverrol in eigen huis vorm krijgt spreekt uiteraard voor zichzelf. Inhoudelijke milieukennis is daarbij een voordeel. Voor de overige in eigen beheer te verrichten milieutaken vinden wij dat zelfs noodzakelijk. Potentiële knelpunten en aandachtspunten kunnen dan eerder gesignaleerd worden. Op deze manier ligt het accent op het voorkomen van knelpunten in plaats van het achteraf proberen op te lossen van problemen. Het tijdig kunnen signaleren hiervan vereist vakinhoudelijke kennis. Van medewerkers op andere vakgebieden kan en mag niet verwacht worden dat zij de kennis hebben dergelijke problemen te signaleren en daarmee ook (tijdig) externe partijen in te schakelen.

Het is daarbij van belang te realiseren dat externe partijen - voor zover zij daartoe al enige bevoegdheid of wens hebben - zichzelf niet in kunnen schakelen. Zij staan immers (letterlijk) op afstand. Zij zijn afhankelijk van signalen binnen de gemeente dat hun inbreng gewenst is. Dergelijke signalen kunnen alleen afgegeven worden op het moment dat iemand binnen de gemeentelijke organisatie aanwezig is met vakkennis om de noodzaak van een dergelijk signaal te onderkennen. Door – behoud van – interne capaciteit en deskundigheid blijft deze betrokkenheid gewaarborgd. De gemeente is daarmee niet afhankelijk van toevalligheden waarin milieu-aspecten worden gesignaleerd.

2.3. Coördinatie is van essentieel belang

De zorg voor het milieubelang in ruimtelijke planprocessen en andere gemeentelijke beleidsplannen is geen zelfstandige uit te voeren taak, maar sterk verweven met andere gemeentelijke taken. Uitvoering op afstand is lastig, maar niet onmogelijk. Daarnaast is aansluiting met, en draagvlak binnen de overige gemeentelijke beleidsvelden essentieel.

Om dit probleem deels op te lossen is er bij de Milieudienst een accountmanager die de contacten met de gemeente onderhoudt. Het is echter gewenst binnen de gemeente een aanspreekpunt te hebben voor de Milieudienst, de bestuurder en de andere afdelingen. Binnen deze positie van verbindingsschakel met de Milieudienst ligt de nadruk op het procesmatige karakter. Het is beslist niet de bedoeling het werk van de Milieudienst over te doen. Uitwisseling van vakinhoudelijke informatie vindt overigens vooral bilateraal plaats in rechtstreekse contacten tussen vakspecialisten onderling.

2.4. De procedurele afhandeling van milieubesluiten blijft een primaire taak van de gemeente

Met de inwerkingtreding van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) per 1 januari 2009 worden verschillende vergunningen samengevoegd in de omgevingsvergunning (waaronder bouw-, milieu- en apv-vergunning). Dit houdt in één loket, één aanvraag, één procedure, één besluit en één rechtsgang.

Gelet op deze ontwikkeling is het logisch dat ook de besluitvorming over de milieuvergunningen bij de gemeente blijft. Het is niet gewenst de besluitvorming over milieuvergunningen nu over te dragen aan de Milieudienst en met de inwerkingtreding

van de omgevingsvergunning weer naar de gemeente te halen. Voor het afhandelen van procedures is capaciteit in eigen huis nodig. Wij verwachten hiervan voor de benodigde capaciteit overigens geen substantiële gevolgen.

Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat de omgevingsvergunning een nieuwe ontwikkeling is. Daardoor is de Nieuwkoopse situatie niet vergelijkbaar met de al toetredende gemeenten.

2.5. Een frontoffice voor ondernemers en burgers hoort in eigen huis

Er zal een aanspreekpunt moeten zijn voor bedrijven, burgers, andere afdelingen en bestuurders. Bedrijven moeten terecht kunnen bij een loket. Ook burgers kunnen voor een eventuele klachtenbehandeling of informatie bij de gemeente terecht. In de gevallen van niet-inrichtinggebonden klachten behoort doorverwijzing naar de Milieudienst van specifieke vragen altijd tot de mogelijkheden. Deze opzet past binnen het dienstverleningsconcept en het te ontwikkelen ondernemersloket.

2.6. Nieuwkoop kent een specifieke situatie op het gebied van natuurwaarden

De gemeente Nieuwkoop neemt een bijzondere plaats in, in zowel de regio Rijnstreek als in Holland Rijnland. De gemeente Nieuwkoop is een landelijke gemeente met veel natuurwaarden (onder andere de Nieuwkoopse Plassen) en gelegen in het Groene Hart. Er zijn veel agrarische bedrijven (glastuinbouw, veehouderijen). Bovendien zijn er in de gemeente relatief veel inrichtingen gevestigd, bijna evenveel als in Alphen aan den Rijn. De regio Holland Rijnland bestaat in hoofdzaak uit stedelijk gebied.

Om te waarborgen dat in het regionale beleid voldoende aandacht is voor de bijzondere waarden van de gemeente Nieuwkoop is het noodzakelijk binnen de gemeente een functie van coördinator te hebben. De capaciteit daarvoor is binnen de gemeente reeds aanwezig en maakt onderdeel uit van de gemeentelijke organisatie. Voordeel hiervan is bekendheid met de lokale en bestuurlijke belangen.

Kanttekeningen:

1.1. De keuze voor een milieudienst staat los van de discussie over de nieuwe regiovorming

Al enkele malen heeft uw raad gediscussieerd over de toekomst van de regionale samenwerking. In dat kader heeft ons college steeds benadrukt dat wij de keuze voor een milieudienst los zien van de discussie over de nieuwe regiovorming.

1.2. Milieusamenwerking is de gemeente niet opgelegd, door de Inspectie VROM, noch door de provincie

In 2004 heeft de VROM-Inspectie rapporten uitgebracht over de voormalige gemeenten Liemeer en Nieuwkoop. De conclusies waren overwegend positief. Vooral integrale afstemming en beleidsontwikkeling, maar ook uitvoering waren adequaat.

Verbeterpunten lagen vooral op het gebied van inrichtingenbestand en actualiseren van verouderde vergunningen, mede in relatie tot het ontbreken van een goedwerkend milieu-automatiseringssysteem.

De provincie is belast met de regie van de professionalisering van de milieuhandhaving. Wanneer een gemeente niet of in ontoereikende mate voldoet aan de in dat kader gestelde kwaliteitseisen kan de provincie een aanwijzing geven tot verplichte regionale samenwerking voor milieutaken. Zodanige aanwijzing is er voor de gemeente Nieuwkoop niet. Overigens dringt de provincie er wel op aan op vrijwillige basis aan te sluiten bij een regionale Milieudienst.

Financiële consequenties

Bij overdracht van de milieutaken aan de Milieudienst moet behalve de jaarlijkse kosten rekening worden gehouden met incidentele kosten, ten gevolge van de overdracht (waaronder ook voorbereidingskosten) en kosten die gemaakt zullen moeten worden voor het inhalen van achterstanden (o.a. handhaving, vergunningen, beleid en milieu-automatiseringssysteem).

De kosten van uitbesteding aan de Milieudienst West-Holland worden voor 2008 geraamd op in totaal € 507.500 (afgerond), waarvan € 137.600 incidenteel. Met de uitvoeringskosten over het 1e halfjaar komen de lasten voor milieutaken in 2008 op € 600.000. Vanaf 2009 bedragen de jaarlasten voor de Milieudienst € 713.400. De kosten zijn exclusief btw.

De kosten van uitbesteding kunnen worden gedekt uit de loonsom voor de huidige formatie, de in de begroting opgenomen bedragen voor de thans reeds uitbestede diensten (de posten 'Overige diensten milieu') en gereserveerde vacatureruimte. In 2008 is daarvoor in totaal € 621.303 beschikbaar, en € 717.303 vanaf 2009.

In onderstaande tabel zijn de kosten, de dekking en het resultaat van uitbesteding van milieutaken gespecificeerd:

Kostenspecificatie uitbesteding milieutaken								
	kosten							
	2008		2009		2010		2011	
	structureel	incidenteel	structureel	incidenteel	structureel	incidenteel	structureel	incidenteel
KOSTEN								
Milieudienst W-H								
Toetreding	343.500,00		687.000,00		687.000,00		687.000,00	
Verhuiskosten		113.000,00		0,00		0,00		0,00
Start		15.000,00		0,00		0,00		0,00
sub-totaal	343.500,00	128.000,00	687.000,00	0,00	687.000,00	0,00	687.000,00	0,00
Rijnstreekberaad								
Ureninzet	21.700,00		21.700,00		21.700,00		21.700,00	
Materieel	4.700,00		4.700,00		4.700,00		4.700,00	
Luchtkwaliteit		9.600,00		0,00		0,00		0,00
sub-totaal	26.400,00	9.600,00	26.400,00	0,00	26.400,00	0,00	26.400,00	0,00
TOTAAL	369.900,00	137.600,00	713.400,00	0,00	713.400,00	0,00	713.400,00	0,00
JAARTOTAAL		507.500,00		713.400,00		713.400,00		713.400,00
Lopende kosten								
Inhuur derden		55.000,00		0,00		0,00		0,00
garantie tot 1-11-08		37.500,00		0,00		0,00		0,00
TOTALE KOSTEN		600.000,00		713.400,00		713.400,00		713.400,00
TOTALE DEKKING		621.303,00		717.303,00		717.303,00		717.303,00
PER SALDO		21.303,00		3.903,00		3.903,00		3.903,00

Uitbesteden aan Milieudienst resulteert dus in een kostenbesparing. Behalve een substantiële eenmalige investering voor de noodzakelijke inhaalslag op de overige taakvelden (zoals bodem, leefmilieu en ICT) moet voor de aanpak naar bedrijven in Nieuwkoop jaarlijks beduidend meer uren dan het gemiddelde beheersniveau worden ingezet, in ieder geval in het eerste jaar en wellicht ook nog een aantal jaren daarna. Daarvoor is voor de komende jaren 600 uren extra geraamd. Daarmee zal de kostenbesparing op termijn verder toenemen met ruim € 40.000.

Verder is aan de lastenkant reeds indicatief, op basis van een concept-offerte, rekening gehouden met het aandeel van Nieuwkoop in de kosten van overdracht van de huidige milieutaken door het Rijnstreekberaad aan de Milieudienst, nog zonder dat de dekkingsmiddelen daarvoor zijn verdisconteerd.

Personele consequenties

Aansluiting bij de Milieudienst West-Holland op basis van het "100%-scenario" houdt een afwijking in van het huidige functieboek 2. Daarin zijn meer milieutaken binnen de eigen organisatie opgenomen. Ook die (beleids-)taken gaan nu over naar de milieudienst. Voor in eigen beheer uit te voeren regie/coördinatie, bestuurlijke ondersteuning en lokaal beleid blijft 1,0 fte aan interne personele capaciteit achter.

Op basis van de offerte door de Milieudienst West Holland zal een personeelsformatie van 7,1 fte worden overgedragen. De milieudienst is bereid waar mogelijk en redelijk personeel uit de huidige organisatie over te nemen met behoud van hun arbeidsvoorwaarden.

Voor de overgang van het personeel is het de bedoeling één gezamenlijke plaatsingsprocedure te volgen, met de instelling van een Bijzondere Ondernemingsraad. Deze vorm van afstemming biedt het betrokken personeel van alle partijen maximaal gelijke kansen.

De planning is met Alphen aan den Rijn, en daarmee tevens ook met het Rijnstreekberaad, afgestemd.

Communicatie

Het besluit wordt schriftelijk meegedeeld aan de Milieudienst, de gemeente Alphen aan den Rijn, het Rijnstreekberaad en de provincie Zuid-Holland.

De betrokken medewerkers worden persoonlijk op de hoogte gesteld. De overige medewerkers worden via intranet geïnformeerd.

Voor de bedrijven en de inwoners zal het besluit in de vorm van een persbericht en een publiekssamenvatting worden gepubliceerd.

Achterliggende stukken die ter inzage liggen

- Offerte Milieudienst van 25 januari 2008, inclusief bijlagen
- Plan van Aanpak uitbesteding milieutaken aan de Milieudienst West-Holland, van 12 februari 2008
- Plaatsingsprocedure, concept van 25 januari 2008
- Gemeenschappelijke Regeling Milieudienst West-Holland, concept van 3 maart 2006

Advies meningsvormende raad



Wordt ingevuld door de griffie