

Vergadering van de gemeenteraad van 25 november 2015

Portefeuillehouder : A.A.M.M. Heijmans

Behandelend ambtenaar : Gerard van der Hoeven
en: Hugo Janssen

Nummer raadsvoorstel: RAD-001152

Doorkiesnummer : (0495) 57 52 40

Agendapunt: 12

ONDERWERP

Bestuursopdracht 'Samenwerken en Uitbesteden', deelopdracht 'Toezicht openbare ruimte'.

VOORSTEL COLLEGE

1. In te stemmen met de optie waarbij wordt ingezet op de uitbesteding van taken van Stadstoezicht naar de publieke sector.
2. De door het college van B&W opgelegde geheimhouding met betrekking tot bijlage 2 van het rapport en de stukken van de marktconsultatie, op grond van artikel 10, lid 2, sub b en g van de Wob, te bekrachtigen.

AANLEIDING EN DOELSTELLING

In het coalitieakkoord 2010 – 2014 is een herbezinning opgenomen op de wijze waarop de gemeente Weert de uitvoering van haar taken heeft georganiseerd. De herbezinning moest bijdragen aan de realisering van een besparing van 20% op de personele kosten. Eén van de trajecten die zou moeten leiden tot een verlaging van de personele kosten was de 'outsourcing' van taken. In de vergadering van 6 juli 2011 is de bestuursopdracht 'Samenwerken of Uitbesteden' vastgesteld. De raad heeft op 8 februari 2012 aan de hand van de uitkomsten van het 'zeefmodel' bepaald welke onderwerpen voor onderzoek in aanmerking kwamen (Fase I). De taakuitvoering van de eenheid Stadstoezicht was één van de onderwerpen die moest worden onderzocht.

Op 12 februari 2014 zijn de uitkomsten van het eerste onderzoek naar de mogelijke scenario's voor de inrichting en de uitvoering van het toezicht in de openbare ruimte, voorgelegd aan de raad (Fase II).

Uit dat onderzoek bleek dat de huidige werkwijze, waarbij de taken deels in eigen beheer worden uitgevoerd (eenheid Stadstoezicht) en deels worden uitbesteed (Sinvest BV), het vertrekpunt zou moeten zijn om te komen tot een verdere uitbesteding van taken.

De gemeenteraad besloot unaniem, bij amendement, het college een gewijzigde opdracht te geven ter voorbereiding op de definitieve besluitvorming.

Verzocht werd om een nadere uitwerking van:

- de huidige werkwijze (taken verdeeld tussen gemeente / Sinvest);
- het groeimodel naar volledige uitbesteding;

waarbij expliciet criteria geformuleerd werden waaraan beide uitwerkingen moesten worden getoetst.

PROBLEEMSTELLING

Voor de uitvoering van de deelopdracht 'Toezicht openbare ruimte' zijn inmiddels twee projectfasen afgerond. Op basis van het besluit van de gemeenteraad d.d. 12 februari 2014 is de navolgende projectopdracht geformuleerd voor besluitvorming in de laatste (derde) fase.

Onderzoek op basis van de door de raad bij amendement geformuleerde onderzoeksrichting wat de consequenties zijn voor de interne organisatie van de volgende 2 modellen:

Model 1 (de huidige werkwijze)

Uitgangspunt: de huidige organisatievorm waarin een deel van de taken is uitbesteed en een deel van de taken door de gemeente in eigen beheer wordt uitgevoerd. Opdracht: onderzoek in hoeverre dit model kan worden geoptimaliseerd en werk dit uit, waarbij inzicht wordt gegeven in:

- kwaliteit
- flexibiliteit
- de inhoud van de functie dienstverlening
- de integrale kostenberekening (kosten en inkomsten)
- de rechtspositie van de betrokken medewerkers (voor de korte en de lange termijn)

Model 2 (het groeimodel naar volledig uitbesteden)

Uitgangspunt: de huidige organisatievorm waarin een deel van de taken is uitbesteed en een deel van de taken door de gemeente in eigen beheer wordt uitgevoerd. Opdracht: onderzoek in hoeverre dit model kan groeien naar een volledige uitbesteding van alle taken, waarbij inzicht wordt gegeven in:

- kwaliteit
- flexibiliteit
- de inhoud van de functie dienstverlening
- de integrale kostenberekening (kosten en inkomsten)
- de rechtspositie van de betrokken medewerkers (voor de korte en de lange termijn)

Voor de uitwerking van deze opdracht is o.a. een marktconsultatie gehouden, om zo meer zicht te krijgen op de (on)mogelijkheden de taken van de eenheid Stadtoezicht uit te besteden aan een commerciële marktpartij dan wel een publieke partij. De resultaten van deze marktconsultatie liggen voor u vertrouwelijk ter inzage.

De resultaten van de door de raad op 12 februari 2014 gevraagde uitwerking zijn beschreven in bijgevoegde rapportage van BMC met de titel: 'Hoe organiseren we het toezicht in de openbare ruimte in de gemeente Weert'. Onderzoek fase III.

In de rapportage zijn de door de raad geformuleerde criteria (zie bovenstaande gedachten bolletjes) nader gedefinieerd. Dit is gebeurd in samenspraak met de werkgroep / klankbordgroep. Vervolgens zijn zowel model 1 (huidige situatie) als model 2 (volledig uitbesteden) beoordeeld op deze criteria en is er een 'score' vastgesteld.

De onderzoekers hebben gekozen voor het beschrijven van drie varianten van model 2:

- model 2.1 : volledig uitbesteden in de private (commerciële) sector.
- Model 2.2 : volledig uitbesteden in de publieke sector.
- Model 2.3 : volledig uitbesteden in zowel de publieke als de private sector.

Schematisch leidt dit tot de volgende samenvatting van het rapport:

	Model 1 EIGEN BEHEER & UITBESTEDING (huidige situatie)	Model 2 VOLLEDIGE UITBESTEDING		
	Score 3,6	Model 2.1 <i>Uitvoering door private sector</i>	Model 2.2 <i>Uitvoering door publieke sector</i>	Model 2.3 <i>Uitvoering door private & publieke sector</i>
	Score 3,4	Score 4,4	Score 4,1	
Taak 1 APV, PARKEREN, KLEINE ERGERNISSEN EN OVERLAST 6,06 fte	Eigen beheer Kosten excl. overhead: € 271.318,32 Overhead: € 249.429,60	Private partij Kosten: € 308.393,40 Bezuiniging op overheadkosten mogelijk	Publieke partij Kosten: € 296.940,00 Bezuiniging op overheadkosten mogelijk	Publieke partij Kosten: € 296.940,00 Bezuiniging op overheadkosten mogelijk
Taak 2 FIETSENSTALLING 2,12 fte	Eigen beheer Kosten excl. overhead: € 92.794,00 Overhead: € 82.320,00	Private partij Kosten: € 108.032,00 Bezuiniging op overheadkosten mogelijk	Publieke partij Kosten: € 56.170,80 Bezuiniging op overheadkosten mogelijk	Publieke partij Kosten: € 56.170,80 Bezuiniging op overheadkosten mogelijk
Taak 3 OPENBARE ORDE EN TOEZICHT 1,34 fte	Private partij Kosten: € 104.292,00	Private partij Kosten: € 104.292,00	Publieke partij Kosten: € nnb	Private partij Kosten: € 104.292,00
Taak 4 FLEX TOEZICHT 0,84 fte	Private partij Kosten: € 52.145,00	Private partij Kosten: € 52.145,00	Publieke partij Kosten: € nnb	Publieke partij Kosten: € nnb

“Kosten”: hiermee worden de loonkosten bedoeld, op basis van de bekende uurtarieven 2015.

OPLOSSINGSRICHTINGEN

Het toezicht in de openbare ruimte is thans georganiseerd volgens model 1, waarbij de volgende taakverdeling geldt:

Taak 1:	APV, parkeren, kleine ergernissen en overlast	> uitvoering Stadstoezicht
Taak 2:	bewaakte fietsenstalling Hegstraat	> uitvoering Stadstoezicht
Taak 3:	openbare orde, horeca, evenementen	> uitvoering Sinvest BV
Taak 4:	horeca, paracommercie, ad hoc inzet	> uitvoering Sinvest BV

Er doet zich volgens de onderzoekers nu een keuze tussen twee opties voor:

Optie 1:

Voortzetting van Model 1: Eigen beheer en uitbesteden (ofwel de huidige situatie), waarbij dit model geoptimaliseerd wordt op een aantal punten

Overweging is dan - naast de intrinsieke argumenten voor dit model - dat de goed scorende modellen van volledige uitbesteding op dit moment te veel onzekerheden bevatten en daarom beter als perspectief losgelaten kunnen worden. Deze onzekerheden zijn:

- het vinden van een publieke partner;
- de verlaging van de overheadkosten.

Belangrijke optimaliseringspunten van het huidige model zoals die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen, zijn:

- het uitvoeren van een nieuwe aanbesteding van de Taken 3 en 4, waarbij een duidelijk bestek wordt opgesteld en meerdere commerciële partijen worden gevraagd om in te tekenen;
- blijvende aandacht voor de afbakening van taken tussen de gemeente-BOA's en de private BOA's;
- blijvende aandacht voor de eenheid in optreden van respectievelijk de gemeente-BOA's en private BOA's; dit heeft betrekking op zowel toezicht en handhaving als de invulling van het gastheerschap;
- flexibiliteit: bij een deel van de gemeente-BOA's is de flexibiliteit wat betreft in te vullen taken nu relatief beperkt; verbetering op dit punt maakt het team Stadstoezicht een sterke(re) samenwerkingspartner voor zowel interne als externe partijen; ook komen de intrinsieke kwaliteiten van het team dan beter tot hun recht.

Optie 2:

Inzetten op ontwikkeling naar een situatie van volledige uitbesteding, waarbij model 2.2 (uitbesteden in de publieke sector) de voorkeur heeft en model 2.3 (uitbesteden in de publieke en private sector) als alternatief geldt

In deze optie wegen de voordelen van volledige uitbesteding zwaarder dan de huidige onzekerheid wat betreft haalbaarheid.

In deze optie wordt vertrokken vanuit het huidige model. Dit wordt - net als in optie 1 - op de hierboven genoemde punten verbeterd/geoptimaliseerd. Belangrijk verschil met optie 1 is dat het perspectief nadrukkelijk 'volledige uitbesteding' is. Voor de realisatie daarvan worden in een passend tempo de benodigde stappen gezet.

Het aan te bevelen stappenplan van optie 2 is:

1. *Optimalisering van de huidige situatie/model 1 op de hiervoor genoemde punten.* Deze optimalisering kan op korte termijn worden aangevat.
2. *Nadere verkenning van de mogelijkheid van uitbesteding van taken naar een of meerdere publieke partijen.* Hierbij kan het beste in eerste instantie model 2.2 als eindmodel worden gehanteerd, volgens welk model de Taken 1, 3 en 4 aan een publieke partij voor BOA-taken worden uitbesteed en Taak 2 aan (bijvoorbeeld) een sociale werkvoorziening. Nagegaan dient te worden welke publieke partijen in staat en bereid zijn de Taken 1, 3 en 4 uit te voeren.

Indien uit de verkenning definitief blijkt dat model 2.2 niet haalbaar is, kan worden teruggevallen op model 2.3, volgens welk model alleen Taak 1 aan een publieke aanbieder van BOA-taken wordt uitbesteed, Taak 2 aan bijvoorbeeld een sociale werkvoorziening en Taak 3 en 4 aan een private partij.

Deze nadere verkenning kan bijvoorbeeld in een 'overgangsjaar 2016' plaatsvinden. Er zijn per saldo twee uitkomsten mogelijk:

- (a) volledige uitbesteding blijkt haalbaar, volgens model 2.2 dan wel model 2.3;
- (b) volledige uitbesteding blijkt definitief *niet* haalbaar.

Bij uitkomst a volgt stap 3, bij uitkomst b wordt verder afgezien van volledige uitbesteding en wordt het huidige model 1 alsnog gecontinueerd, inclusief de optimaliseringspunten daarvan.

3. *Implementatie van model 2.2 dan wel model 2.3.* In nauwe afstemming met de geselecteerde publieke partij worden nadere voorbereidingen getroffen voor de uitbesteding van taken en de overgang van personeel. De overgang van personeel kan het beste gebeuren volgens het principe van 'gestuurd verloop'.

Indien model 2.3 het definitieve eindmodel is, worden de Taken 3 en 4 (periodiek) opnieuw aanbesteed aan een commerciële partij, waarbij in het contract voorwaarden worden opgenomen over de wisselwerking met de nieuwe publieke uitvoerders van de Taken 1 en 2.

Indien model 2.2 het definitieve eindmodel is, eindigt de uitbesteding van de Taken 3 en 4 aan een commerciële partij na afloop van de (eerste) aanbesteding conform model 1 (zie hierboven).

Belangrijke aandachtspunten bij de implementatie van model 2.2 dan wel model 2.3 zijn het (gelijktijdig) terugdringen van de overhead én het invulling geven aan regievoering en competent opdrachtgeverschap. Met name in model 2.3 komt er meer druk te staan op de regievoering en het opdrachtgeverschap, waardoor het lastig kan blijken om de overhead significant terug te dringen.

Voorstel

Voorgesteld wordt te kiezen voor optie 2, het groeimodel waarbij 'wordt ingezet op een volledige uitbesteding van taken aan een publieke partij' volgens model 2.2.

Dit zou ingevuld kunnen worden door (intensiever dan nu het geval is) op de schaal van Limburg Noord of Midden Limburg, Boa taken samen met andere gemeenten te gaan uitvoeren. Mogelijk dat het samenwerkingsverband van de RUD Limburg Noord hierin een rol kan spelen.

Binnen dit samenwerkingsverband werken gemeenten intensief samen bij het organiseren van o.a. hun toezichthoudende taken op het gebied van milieu. Er is een gezamenlijk uitvoeringsprogramma, waarbij over en weer toezichthouders worden ingezet in een andere gemeente.

Opmerking: Ten aanzien van Taak 2 (bewaakte fietsenstalling) is de raad per brief geïnformeerd dat de exploitatie tegen lagere kosten kan plaatsvinden. Via een motie is hierom gevraagd. Eén van de aspecten van dit voorstel is dat lagere exploitatiekosten kunnen worden gerealiseerd door de inzet van uitkeringsmiddelen indien gekozen wordt voor Wajong medewerkers. Voorwaarde hierbij is dat de fietsenstalling 'in eigen beheer' van de gemeente blijft.

Argumenten optie 2

De keuze om in te zetten op een ontwikkeling die gericht is op het uitbesteden van taken naar de publieke sector is gebaseerd op de volgende overwegingen:

- a. Korte communicatie lijnen tussen Boa's en gemeente;
- b. Maximale uitbesteding van taken zonder afbreuk te doen aan de sturingsmogelijkheden in het belang van de openbare orde en veiligheid en de flexibele inzet van de handhavers;
- c. De Boa's kunnen in een breder werkveld worden ingezet, waardoor de taakuitvoering minder eenzijdig wordt;
- d. Inzet en opdracht is snel te wijzigen en wordt niet getoetst aan contract afspraken met een commerciële partij;
- e. De Boa treedt op als 'ogen en oren van de gemeente' en is niet alleen opsporingsambtenaar;
- f. Het past in de Weertse strategie om via samenwerkingsverbanden met andere gemeenten te komen tot een robuuste samenwerking in de uitvoering van de taken die toebehoren aan de overheid (Leerplicht, 3D, landmeten, belastingen).

Er wordt niet gekozen voor een volledige uitbesteding aan de private sector aangezien dit model laag scoort op de aspecten: afstemming met de gemeentelijke organisatie, wisselwerking met het gemeentelijke beleid en de verbondenheid met de publieke waarden ('gezicht van de gemeente').

Advies ondernemingsraad

De Ondernemingsraad is verzocht om een advies uit te brengen. Het advies zal ter inzage worden gelegd.

FINANCIËLE GEVOLGEN

De huidige werkwijze (model 1) is meerjarig verankerd in de gemeentelijke begroting, zodat een keuze voor dit model, geen extra kosten met zich meebrengt.

Hetzelfde is van toepassing op de inkomsten van Stadstoezicht. Deze ontstaan uit het opleggen van naheffingen voor het niet betalen van parkeergeld en de inkomsten van de fietsenstalling. De voorgestelde nieuwe aanbesteding van Taak 3 en 4 kan mogelijk een financieel voordeel opleveren, afhankelijk van de belangstelling van private marktpartijen om deze taken te gaan uitvoeren.

Ingeval van volledige uitbesteding van taken (model 2) zal het financieel voordeel vooral bestaan uit een besparing op de overheadkosten in de eigen gemeentelijke organisatie. Voor een nadere inzicht hierin verwijzen wij u naar bijlage 2 (overzicht financiële gevolgen outsourcing) van het rapport dat voor u vertrouwelijk ter inzage ligt.

De besparingsmogelijkheden op de overhead van de bestuursopdracht 'Samenwerken of Uitbesteden' worden in samenhang met de andere deelopdrachten en de keuzecatalogus bekeken. Met uw raad is afgesproken dat op het thema 'overhead kosten' in de eerst helft van 2016 zal worden teruggekomen.

Los van de mogelijkheden om via het traject van 'outsourcing', te komen tot een bezuiniging op de personele kosten, zijn ook andere opties bekeken om de personele lasten te drukken. Tijdens de FLOW reorganisatie en de vorming van de afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving (1 april 2012) is de formatie van de eenheid Stadstoezicht fors ingekrompen door het niet meer invullen van vacatures. In totaal is er 5,28 fte geschrappt (3,28 fte BOA en 2 fte toezichthouders).

De huidige capaciteit van 8,18 fte (6,06 fte BOA en 2,12 ft toezichthouder) is daarmee 40% lager dan voor de reorganisatie. Een verdere bezuiniging op de formatie, die mogelijk is door de invoering van het achteraf betaald parkeren, werd door de raad niet wenselijk geacht (zie bijgevoegde motie: Boa's voor veiligheid en service, d.d. 6 november 2013).

De taken die de eenheid Stadstoezicht met de huidige formatie uitvoert, zijn opgenomen in het Handhavingsuitvoeringsprogramma 2015. Het programma is tijdens de informatiebijeenkomst van 15 april 2015 gepresenteerd aan de raad.

COMMUNICATIE

Het hele proces, waarvan de resultaten hierboven zijn benoemd, is in overleg met de betrokken medewerkers doorlopen. Hiervoor zijn bijeenkomsten van de werkgroep / klankbordgroep georganiseerd.

ADVIES RAADSCOMMISSIE

Bedrijfsvoering en inwoners (BV-IW) Het advies van de raadscommissie Bedrijfsvoering en inwoners (BV-IW) is:

- ◆ Voorstel niet rijp voor behandeling in de raad.

Bijbehorend ontwerpraadsbesluit bieden wij u hierbij ter vaststelling aan.

Burgemeester en wethouders van Weert,
de secretaris, de burgemeester,

M.H.F. Knaapen

A.A.M.M. Heijmans



Nummer raadsvoorstel: RAD-001152

RAADSBESLUIT

De raad van de gemeente Weert,

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van 22 september 2015;

b e s l u i t :

1. in te stemmen met de optie waarbij wordt ingezet op de uitbesteding van taken van Stadstoezicht naar de publieke sector;
2. bekrachtigen van de door het college van B&W op 3 november 2015 opgelegde geheimhouding met betrekking tot bijlage 2 van het rapport en de stukken van de marktconsultatie, op grond van artikel 10, lid 2, sub b en g van de Wob.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 25 november 2015.

De griffier,

De voorzitter,

M.H.R.M. Wolfs-Corten

A.A.M.M. Heijmans