

Vergadering van de gemeenteraad van 11 december 2013

Portefeuillehouder : H.A. Litjens

Behandelend ambtenaar : Marcel Schoonen

Nummer raadsvoorstel: RAD-000917

Doorkiesnummer : (0495) 575 484

Agendapunt: 17

ONDERWERP

A. Instemmen met de Bestuursopdracht Samenwerken en uitbesteden, deelopdracht: 'Uitvoerende taken in het openbaar gebied'.

B. De door het college van B&W opgelegde geheimhouding met betrekking tot de rapportage deelopdracht: 'Uitvoerende taken in het openbaar gebied' op grond van artikel 10 lid 2 sub b en g WOB bekrachtigen tot na de definitieve besluitvorming door de gemeenteraad.

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 dient mede bij te dragen in de realisering van een bezuiniging van 20% op de personele kosten.

Eén van de opdrachten die daaraan bij kunnen dragen is het onderzoeken van de mogelijkheden van outsourcing.

In de vergadering van gemeenteraad van 06 juli 2011 is de bestuursopdracht vastgesteld.

Volgens de bestuursopdracht bestaat het te doorlopen proces uit drie fasen.

Fase I: beoordeling welke activiteiten voor nader onderzoek in aanmerking komen op basis van het zogenaamde 'zeefmodel'. Fase I is afgerond met het besluit van de raad op 8 februari 2012 welke onderwerpen voor onderzoek in aanmerking komen.

Fase II: de fase waarin de geselecteerde onderwerpen nader onderzocht worden en een voorstel moet worden gedaan richting verzelfstandigen, samenwerken of uitbesteden.

Deze fase wordt afgerond met een voorstel aan de raad met specifieke voorstellen ter besluitvorming.

Fase III: het uitvoeren van de genomen besluiten tot verzelfstandiging, samenwerken of uitbesteden.

Bij de uitvoering van de bestuursopdracht, Fase II, zijn we tot de constatering gekomen dat er sprake is van complexe processen waarbij we in dit stadium hebben geconcludeerd aan de hand van de door u aangereikte kaders dat uitbesteden kansrijk is.

Om de exacte gevolgen en consequenties van uitbesteding in beeld te brengen moeten we beschikken over een sociaal kader om daadwerkelijke onderhandelingen met marktpartijen te kunnen voeren.

Over een aanvulling op het bestaand Sociaal Plan wordt overleg gevoerd met de vakbonden.

Voor we daadwerkelijk met marktpartijen kunnen onderhandelen, willen we eerst uw standpunt vernemen over de voorstellen die hieronder worden toegelicht.

We vinden het daarom noodzakelijk dat we Fase III gebruiken om de gevolgen en consequenties van de voorgestelde uitwerkingsrichtingen volledig in beeld te brengen. Het voorstel is om aan de hand daarvan een definitief besluit te nemen en opdracht te geven tot invoering daarvan.

PROBLEEMSTELLING

In de bestuursopdracht die als bijlage bij het raadsvoorstel op 6 juli 2011 is vastgesteld, is voor de zogenaamde 'verdiepingsfase' (Fase II) meegegeven dat voor het maken van de afweging 'verzelfstandigen, samenwerken, uitbesteden', het volgende principe geldt: 'Ja, tenzij met een omgekeerde bewijslast'.

Wegingcriteria

1.	Er wordt ingeleverd op beoogd maatschappelijk effect	Gelijk resultaat, mate van inleveren
2.	Er onvoldoende sprake is van bezuiniging	Mate waarin wordt bezuinigd
3.	Niet alle doelgroepen blijvend worden bereikt	Mate waarin het bereik in stand blijft
4.	Er onvoldoende grip kan blijven op te bereiken resultaten	Mate van borging van het resultaat
5.	Er geen partij is om de taken over te nemen	Gebrek aan markt, samenwerkingsvorm
6.	Er niet adequaat wordt ingespeeld op ontwikkelingen	Mate van flexibiliteit
7.	Er meer ambtelijke sturing nodig is	Mate van extra sturing
8.	Er meer ambtelijke ondersteunende capaciteit nodig is	Mate van extra ondersteuning
9.	Er sprake is van verdieneffect bij behoud	Mate van bezuiniging

Vanuit dit ordenende principe is eerst onderzocht of het haalbaar is om de uitvoering van het onderhoud van de openbare ruimte uit te besteden.

De onderwerpen waar we ons in het onderzoek op gericht hebben zijn de volgende hoofdproducten:

- milieustraat,
- afvalinzameling en straatreiniging,
- onderhoud groenvoorzieningen,
- onderhoud riolering,
- onderhoud wegen en kunstwerken,
- onderhoud openbare verlichting en verkeersregelinstallaties,
- verhuur materialen aan derden.

Huidige situatie

Deze hoofdproducten omvatten heel veel activiteiten die voor het grootste deel al zijn uitbesteed. Die trend is jaren geleden al ingezet. Op dit moment is ongeveer 70% van de uitvoering uitbesteed, tegen 30% uitvoering in eigen beheer. Van het deel dat in eigen beheer wordt uitgevoerd, wordt ongeveer de helft van de capaciteit ingezet voor op de milieustraat en bij afvalinzameling en straatreiniging. Dat betekent dat de uitvoering van producten zoals onderhoud riolering, onderhoud wegen en kunstwerken, onderhoud groen bijna geheel zijn uitbesteed (paragraaf 2.2 van de rapportage).

In de rapportage is onder paragraaf 2.5.1. beschreven welke activiteiten nog in eigen beheer worden uitgevoerd en welke capaciteit (in fte) daarop wordt ingezet.

Kwetsbaar

In de huidige situatie is er 39.7 fte (43 medewerkers) beschikbaar voor de uitvoering van de taken in eigen beheer. De gemiddelde leeftijd van de medewerkers is ca. 54 jaar en bij ongeveer de helft van de medewerkers is sprake van verminderde inzetbaarheid door lichamelijke beperkingen. Dat maakt de organisatie kwetsbaar en heeft een negatieve invloed op de continuïteit.

Dit betekent in de huidige situatie dat de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening onder druk staan en zonder investeringen in mens en materieel niet gegarandeerd kunnen worden. De organisatie is kwetsbaar.

Er is dus sprake van urgentie om de organisatie van de uitvoering van taken in het openbaar gebied hierop aan te passen.

Kwaliteit en klantgerichtheid.

Als uitgangspunt voor de vergelijking met de markt hebben we de huidige kwalitatieve maatstaf gehanteerd, ofwel wat op dit moment de opdracht is. Dat is dus ook het uitgangspunt voor de dienstverlening.

Voorwaarde voor het borgen van de kwaliteit is wel dat de regierol van de opdrachtgever in de functies van functioneel beheerder en directievoerder/ toezichthouder sterk wordt ontwikkeld. Dat proces is in gang gezet door het management.

Kosten.

In de tabel onder paragraaf 2.5.1. Basistaken, zijn kosten gekoppeld aan de uitvoeringstaken die in eigen beheer worden uitgevoerd. Daarbij is uitgegaan van loonkosten zonder overhead en met het uitgangspunt dat iedereen 100% inzetbaar is voor de taken.

Die bedragen zijn gehanteerd als uitgangspunt voor de indicatieve vergelijking met de mogelijkheden die de markt biedt.

Weging van de negen tenzij's.

Alle activiteiten die in eigen beheer onder de hoofdproducten worden uitgevoerd, zijn gewogen op basis van de criteria die in de bestuursopdracht zijn vastgesteld.

Samengevat is de conclusie dat uitbesteden van de resterende taken een kansrijke optie is.

OPLOSSINGSRICHTINGEN

De taken die in geval van uitbesteding worden overgedragen zijn in de rapportage onder paragraaf 4.3.3. beschreven incl. de daaraan gekoppelde capaciteit. Het gaat daarbij om ongeveer 32 fte, verdeeld over 43 medewerkers voor de uitvoering van taken en 2 fte teamleiding.

Uitbesteden in de vorm van outsourcing van deze taken is een te omvangrijke en complexe operatie om dit in één keer en op korte termijn door te voeren.

Daar kleven een aantal risico's aan.

We hanteren het principe van mens volgt werk. Daarbij moet rekening worden gehouden met het risico dat niet iedereen succesvol de overstap naar een marktpartij kan maken (leeftijd, fysieke gesteldheid).

Indien die overstap niet (geheel) succesvol gemaakt wordt, ontstaan er personele frictiekosten.

Andere factoren die bepalend zijn voor het welslagen van uitbesteden van taken:

- de mate waarin de gemeente in staat is in één keer het gehele proces te faciliteren en
- de mate waarin de gemeente in staat is vanuit haar rol als opdrachtgever regie te voeren richting opdrachtnemers.

Gelet op deze mogelijke risico's is ons advies om het proces van uitbesteden zorgvuldig en met maatwerk uit te werken en daarbij te sturen op het minimaliseren van personele frictiekosten.

We maken daarbij onderscheid tussen een categorie taken die al voor een belangrijk deel zijn uitbesteed of die gering zijn van omvang (uitwerkingsrichting II) en de categorie taken met een onderlinge samenhang qua inzet van menskracht en materieel (uitwerkingsrichting I).

Een belangrijk deel van de personele capaciteit (ca. 21,5 fte) is zoals eerder geconstateerd, gekoppeld aan de milieustraat, afvalinzameling en straatreiniging. Dit zijn ook producten met een grote onderlinge samenhang waar het gaat om de inzet van mensen en materieel.

Ons voorstel is om verzelfstandigen onder aansturing van een marktpartij verder uit te werken in Fase III. Door als eerste stap in te zetten op verzelfstandiging is het risico op ontstaan van personele frictiekosten gering.

Deze uitwerkingsrichting I wordt hieronder verder toegelicht.

De andere taken, onderdelen van onderhoud groen, onderhoud riolering, onderhoud wegen en kunstwerken en onderhoud aan de openbare verlichting en verkeersregelinstallaties, verhuur materialen aan derden, vallen in de categorie taken die al grotendeels zijn uitbesteed of gering zijn qua omvang met een duidelijke afbakening. Ons voorstel is om in Fase III uitbesteden van deze taken verder uit te werken.

Verzelfstandiging onder aansturing van een marktpartij.

Dit is een vorm van publiek- private samenwerking waarbij de gemeente als opdrachtgever en 100% aandeelhouder de regie volledig in handen heeft, bij kan sturen wanneer dat noodzakelijk is, de uitvoerende dienst op afstand staat en aangestuurd wordt door een gespecialiseerde marktpartij. Besparing op de uitvoeringskosten is mogelijk door dat de marktpartij stuurt op efficiëntere inzet van mens en materieel. De meer gespecialiseerde marktpartijen kunnen gunstiger tarieven rekenen voor de afzet van afvalstromen van o.a. de milieustraat. Dit soort bedrijven kan ook sneller en adequater inspelen op ontwikkelingen in de wereld van afvalinzameling, verwerking en scheiding (bijvoorbeeld met inzet kringloop). Marktpartij neemt zorg en risico voor inzet van medewerkers en materieel over en stelt jaarlijks in overleg met de gemeente de resultaatafspraken vast. Daarin zit dus ook de mogelijkheid vanuit de gemeente om grip te houden en bijvoorbeeld de uitvoering van de gladheidbestrijding te regelen.

In dit model gaan de betrokken medewerkers van gemeente Weert over naar een soort overheid NV, waarbij het de bedoeling is dat zij hun ambtelijke status behouden (met het oogmerk de rechtspositie overgang zo soepel mogelijk te doen zijn). De marktpartij wordt verantwoordelijk voor de aansturing en bedrijfsvoering waaronder ook de afhandeling van personele zaken.

Dit model kan een (meer geleidelijke) tussenstap zijn in een traject van volledige outsourcing waarbij gebruik gemaakt wordt van de natuurlijke momenten waarop medewerkers uit dienst treden. Dat zijn ook de momenten waarop een volgende besparing op de uitvoeringskosten mogelijk is. De zeggenschap daarover blijft bij de gemeente.

Deze organisatievorm wordt in verschillende plaatsen in Nederland naar tevredenheid toegepast (o.a. Krimpen a/d IJssel, Den Haag, Eindhoven e.o., Helmond, Noordwijk).

Achterblijvende taken.

Een beperkt aantal taken blijft achter omdat deze niet in het onderzoek zijn betrokken.

Met de achterblijvende taken is ongeveer 8 fte gemoeid. Met de beschikbare capaciteit is het o.a. mogelijk om een "serviceteam" te formeren die in staat zijn direct te reageren op meldingen zoals afgevalen lading op de openbare weg of andere acties die niet bij een aannemer in de overeenkomst is opgenomen.

Financiële en personele gevolgen

De financiële en personele gevolgen worden duidelijk in Fase III. In het geval de raad positief besluit op het voorstel dan zal ook in de volgende fase het Sociaal Plan nadrukkelijk aan de orde zijn.

Met het Sociaal Plan is het de bedoeling de rechtspositie van de medewerkers zoveel mogelijk te borgen. Vertrekpunt van de gemeente is daarbij het huidige Sociaal Plan FLOW 2011-2014.

Specifiek gericht op situaties van verzelfstandiging, uitbesteding of samenwerking, is een aanvulling (het zogenaamde Addendum) op dit Sociaal Plan gemaakt, waarbij een integrale looptijd gehanteerd wordt tot 1 januari 2017 (met optie tot verlenging indien nodig). Hierbij geldt als meest elementair uitgangspunt dat alle inspanningen gedaan worden door werkgever en werknemer tot begeleiding van 'Werk naar Werk'. Met de vakbonden is overleg over het Addendum op het Sociaal plan. Inmiddels zijn de personeelsleden en de OR over de inhoud van het concept van het Addendum uitgebreid geïnformeerd.

Met de gehele operatie zijn 43 medewerkers betrokken. Met de over te dragen taken is ca. 34 fte gemoed.

Ten aanzien van de financiële consequenties worden in het rapport bandbreedtes genoemd die een indicatie geven van de mogelijke besparingen op de uitvoeringskosten. Nader onderzoek en onderhandelingen in Fase III moeten duidelijkheid geven over de fiscale en financiële consequenties.

Zodra we deze duidelijkheid hebben, leggen we dat opnieuw aan u voor in het kader van de definitieve besluitvorming, de afronding van Fase III.

We streven naar definitieve besluitvorming door de gemeenteraad voor 1 januari 2015.

Advies Ondernemingsraad.

De Ondernemingsraad (OR) heeft een pre- advies uitgebracht, verwoord in de brief van 24 oktober 2013 die als bijlage bij dit raadsvoorstel is gevoegd.

De OR wijst op de noodzaak van een sociaal kader op hoofdlijnen om de onderhandelingen met de markt in te kunnen gaan.

Daarnaast adviseert de OR de raad er op te wijzen de regierol (daar waar nodig) op voorhand te versterken.

Ons college erkent dat een sociaal kader noodzakelijk is om de consequenties voor o.a. personeel volledig in beeld te krijgen en de raad in de gelegenheid te brengen een besluit te nemen aan het einde van Fase III. Wij hebben daarover overleg met de vakbonden.

De versterking van de regierol heeft de volle aandacht van het management van de afdeling Openbaar Gebied.

De OR vraagt bij een positief besluit van de gemeenteraad op het voorliggende voorstel om voor de definitieve besluitvorming een adviesaanvraag per onderdeel (product) aan de OR voor te leggen en daarbij in te gaan op een aantal vragen waarvoor we volledigheidshalve verwijzen naar de brief van de OR van 24 oktober jl.

De vragen die de OR heeft gesteld komen allemaal aan bod bij de uitwerking in Fase III indien uw raad besluit de voorstellen over te nemen.

COMMUNICATIE

Het hele proces is doorlopen samen met de betrokken medewerkers. Tussentijds is de OR geïnformeerd over de vorderingen.

ADVIES RAADSCOMMISSIE

- Het advies van de raadscommissie Economische Zaken is:
 - ◆ voorstel rijp voor behandeling in de raad;
agenderen als bespreekstuk.
- Nadrukkelijke en/of afwijkende standpunten fracties:
 - ◆ De **VVD** geeft aan dat de overheids-NV geen overtuigende oplossing is. Het risico blijft volgens de VVD bij de gemeente. De vraag is waarom geen samenwerking met de Risse wordt gezocht. Het gaat over werknemers die niet maximaal inzetbaar zijn, bij de Risse werken ook mensen die niet maximaal inzetbaar zijn. Het gaat niet alleen om een bezuiniging maar het gaat ook om mensen die nergens meer terecht kunnen. De VVD acht het voorstel niet rijp

voor behandeling en wil dat naar andere oplossingen gekeken wordt. Het **CDA** twijfelt of de gemeente door uitbesteding van alle risico's af is. Er is naar een situatie toegewerkt dat er niet meer verder kan worden gegaan met de buitendienst en dat mag niet. Het is niet alleen het financiële voordeel maar ook de gedachte dat de gemeente door uitbesteden van de buitendienst af is (moeilijk aanstuurbaar). De buitendienst is kwetsbaar omdat deze geen bureauwerk doet maar dat betekent nog niet per definitie dat uitbesteed moet worden. Wanneer een rol speelt dat het voordeel op termijn komt wanneer de huidige medewerkers door pensioen worden vervangen door jongere medewerkers tegen een minder gunstige CAO moet dat duidelijk naar voren worden gebracht. De redenering dat reeds 70% van de buitendienst is uitbesteed vormt op zich geen reden de overige 30% ook uit te besteden. De vraag is of uitbesteden op termijn goedkoper is omdat een marktpartij mogelijk meerwerk in rekening gaat brengen en de dienstbaarheid zal minder groot zijn. De voordelen van de overheids-NV zijn dus niet overtuigend. **WL** geeft aan zeer getroffen te zullen zijn als de medewerkers van de buitendienst uitbesteed worden. **WL** wil het voorstel in de fractie bespreken en geeft aan dat het stuk als besprekingsstuk naar de raad kan. De **SP** vraagt zich af waar de winst van een overheids-NV zit. Het is een vrij ingrijpende en principiële keuze om zaken uit te besteden. De **SP** vraagt zich af of de beslissing niet kan wachten tot na de verkiezingen omdat er dan misschien nieuwe inzichten zijn. Niets doen is volgens de **SP** wel een optie. De **SP** geeft aan dat er haken en ogen aan de overheids-NV zitten en kan dus niet met het voorstel instemmen. De raad moet kaders aan de overheids-NV kunnen meegeven. **FL** geeft aan dat financieel gezien de verzelfstandiging een grote besparing oplevert. Aan de andere kant is het de vraag in hoeverre de sociale zekerheid voor de werknemers wordt gegarandeerd. **FL** kan instemmen met het voorstel maar dan moeten er wel heldere garanties aan de werknemers gegeven worden. Efficiencywinst zal plaats gaan vinden door instroom van jongere werknemers. Zij zijn er vrij in om minder gunstige voorwaarden te accepteren. Werknemers die niet volledig inzetbaar zijn kunnen in een grotere organisatie misschien wel volledig ingezet worden wat ook voor deze werknemers een voordeel oplevert.

VOORSTEL COLLEGE

besluiten om :

1. de in het rapport voorgestelde uitwerkingsrichtingen voor uitbesteding in Fase III verder te laten uitwerken;
2. na uitwerking van Fase III een definitief besluit te nemen;
3. de door het college van B&W opgelegde geheimhouding met betrekking tot de rapportage deelopdracht 'Uitvoerende taken in het openbaar gebied' op grond van artikel 10 lid 2 sub b en g WOB bekrachtigen tot na de definitieve besluitvorming door de gemeenteraad.

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-000917

RAADSBESLUIT

De raad van de gemeente Weert,

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van 5 november 2013;

b e s l u i t :

1. het college opdracht te geven om de in het rapport voorgestelde uitwerkingsrichtingen voor uitbesteding in Fase III verder uit te werken;
2. na uitwerking van Fase III een definitief besluit te nemen;
3. de door het college van B&W opgelegde geheimhouding met betrekking tot de rapportage deelopdracht 'Uitvoerende taken in het openbaar gebied' op grond van artikel 10 lid 2 sub b en g WOB bekrachtigen tot na de definitieve besluitvorming door de gemeenteraad.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 11 december 2013.

De griffier,

De voorzitter,

M.H.R.M. Wolfs-Corten

A.A.M.M. Heijmans