



De leden van de gemeenteraad van Haarlemmermeer

Postbus 250  
2130 AG Hoofddorp

Bezoekadres:  
Raadhuisplein 1  
Hoofddorp  
Telefoon 0900 1852  
Telefax 023 563 95 50

Cluster Dienstverlening  
Contactpersoon drs. mw. M. Link  
Telefoonnummer 023 567 4151

Uw brief  
Ons kenmerk 13.065820\ond 2013/60354  
Bijlage(n) Geen  
Onderwerp Stand van zaken samenwerking Omgevingsdienst  
NZKG en de Milieudienst IJmond

Verzenddatum

**- 6 NOV. 2013**

Geachte heer, mevrouw,

Via deze brief willen wij u informeren over de stand van zaken van de uitvoering van het Bestuurlijk Akkoord regionale uitvoeringsdiensten van 23 februari 2012. In dit akkoord zijn afspraken gemaakt over een vergaande samenwerking tussen de Omgevingsdienst NZKG (Noordzeekanaal gebied) en de Milieudienst IJmond. Deze vergaande samenwerking moet volgens het Akkoord bij een gelijkblijvende of verbeterde prijs/kwaliteitsverhouding leiden tot het samengaan van beide diensten in één Omgevingsdienst in 2015.

In deze brief schetsen wij welke stappen in de afgelopen periode zijn gezet naar een verdergaande samenwerking tussen beide diensten. Daarbij wordt aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- De gebiedsdekkende maatschappelijke opgave;
- Het proces tot nu toe;
- De prijs/kwaliteitverhouding van de te leveren diensten;
- De positie van contractpartijen;
- De bestuurlijke overlegstructuur;
- Een mogelijk eindbeeld van de bestuurlijk/organisatorische vormgeving van een gezamenlijke organisatie;
- De gevolgen voor het vigerende Bestuurlijk Akkoord;
- Het vervolg van het proces.

#### A. De gebiedsdekkende maatschappelijke opgave

Zoals bekend stuurt de Rijksoverheid aan op de vorming van Omgevingsdiensten, die gezamenlijk heel Nederland bedekken. Deze Omgevingsdiensten voeren de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving uit voor onderdelen van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wet milieubeheer. Grote delen van deze wetgeving gaan op in een nieuw te ontwikkelen Omgevingswet; deze wet ligt nu bij de

Raad van State met het verzoek om advies. Volgens planning zou de wet eind dit jaar aan de Tweede Kamer moeten worden aangeboden.

In het 'Bestuurlijk Akkoord regionale uitvoeringsdiensten Noordzeekanaalgebied +' van 23 februari 2012 wordt aangegeven dat de oprichting van twee regionale uitvoeringsdiensten en uiteindelijk één 'Omgevingsdienst 2015' (voorlopige werktitel) moet leiden tot een verbetering van de samenhang en kwaliteit van de handhaving en vergunningverlening in het Noordzeekanaalgebied.

Het beoogd na te streven eindbeeld in het Bestuurlijk Akkoord is de vorming van één Omgevingsdienst 2015, die het grondgebied van de drie huidige veiligheidsregio's Amsterdam-Amstelland, Kennemerland en Zaanstreek-Waterland moet bestrijken. De verbondenheid van deze drie regio's is immers groot: op het gebied van economie, veiligheid, gezondheid, ruimte en milieu/duurzaamheid liggen er grote dwarsverbanden. Dit vereist een eenduidige en gezamenlijke aanpak vanuit de overheid, waar het gaat om vergunningverlening, toezicht en handhaving in het fysieke domein.

Naast deze reden zien wij nog andere motieven om één gezamenlijke dienst na te streven:

- Milieuproblematiek houdt vaak niet op bij de gemeentegrens. Een adequate aanpak daarvan vereist eenheid in gezag en consequentie in beleid;
- De opbouw van gedegen kennis, kunde en expertise op het gebied van milieu, bouw, duurzaamheid, veiligheid en gezondheid kan door één gezamenlijke dienst op een nog hoger niveau dan nu worden gebracht. Door bundeling van krachten en expertise en het realiseren van specialismen kunnen de overheden een volwaardige gesprekspartner zijn voor alle (grote) bedrijven in het gebied;
- Het werken in één dienst voor het gehele gebied bevordert dat in het hele gebied gelijke gevallen gelijk worden behandeld;
- Door te werken vanuit één dienst en daardoor de toezichthoudende activiteiten meer te bundelen en op elkaar af te stemmen, wordt niet alleen meer efficiency bereikt voor de deelnemende overheden, maar wordt bovendien de toezichtlast voor het bedrijfsleven verminderd.

#### B. Het proces tot nu toe

Sinds de ondertekening van het Bestuurlijk Akkoord zijn de Milieudienst IJmond en de Omgevingsdienst NZKG ambtelijk en bestuurlijk met elkaar in overleg over de wijze waarop de samenwerking kan worden ingevuld. Er is een aantal belangrijke zaken gerealiseerd ter uitvoering van het Bestuurlijk Akkoord, waaronder:

- een gezamenlijk voorstel van de beide diensten voor een samenwerkingsprogramma handhaving 2013 als bedoeld in artikel 4 en 6 van het Bestuurlijk Akkoord. In het samenwerkingsprogramma staan de volgende punten benoemd, die gezamenlijk zijn opgepakt:
  - Asbest ketens
  - Grondstromen ketenhandhaving
  - Vuurwerk (consumenten)
  - Externe veiligheid (BRZO-inrichting<sup>1</sup> en branche LPG-tankstations)  
Afvalwater

---

<sup>1</sup> Besluit Risico's Zware Ongevallen

- het uitvoeren van een nulmeting als bedoeld in artikel 11 van het Bestuurlijk Akkoord. Deze nulmeting heeft niet het gewenste inzicht gegeven in de prijs/kwaliteitverhouding, maar zal wel een belangrijke rol gaan spelen in de notitie tarieven, die hieronder verder wordt toegelicht. Een aantal andere conclusies is wel te trekken:
  - de verschillen in kwaliteiten zijn eerder complementair dan concurrerend (de een is niet over de hele linie beter of slechter dan de ander);
  - verschillen in kosten zitten vooral in institutionele factoren en bedrijfsvoering.
- Er is een gezamenlijk toetsingskader voor bedrijfsplannen vastgesteld als bedoeld in artikel 4
- De Omgevingsdienst NZKG heeft een BRZO-structuur opgezet als bedoeld in artikel 7
- Er is een voorstel gemaakt voor vertegenwoordiging in de wederzijdse besturen conform artikel 9
- De samenwerking tussen de directeur van de Milieudienst IJmond en de directeur van de Omgevingsdienst NZKG is tot stand gekomen conform artikel 5
  - Tweemaandelijks overleg van het bestuurlijk kernteam als bedoeld in artikel 4 van het Bestuurlijk Akkoord.
  - Viermaandelijks overleg van de bestuurlijke klankbordgroep als bedoeld in artikel 4 van het Bestuurlijk Akkoord
  - Financiële afspraken/bijdrage € 60.000,- Pumagelden conform artikel 12

Naast bovenstaande punten is er ook een aantal zaken te benoemen, die de afgelopen periode in gang zijn gezet en/of zijn gerealiseerd, maar die niet direct hun basis vinden het in Bestuurlijk Akkoord:

- De Omgevingsdienst NZKG is opgericht als geheel nieuwe organisatie<sup>2</sup>. Sommige zaken moeten daarbij voor de locatie zelf worden ingevuld (bijvoorbeeld huisvesting, communicatielijnen met de bij Omgevingsdienst NZKG aangesloten gemeenten en provincie, invulling beschikbare arbeidsplaatsen), andere kunnen van aanvang af meer in samenspraak met de Milieudienst IJmond worden vormgegeven (kennis delen, gezamenlijk projecten aanpakken, etc).
- Er wordt gewerkt aan een wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling (GR) in verband met de toetreding van de provincie Noord-Holland en de gemeente Haarlem tot de GR van de Milieudienst IJmond.
- In de bijeenkomst van het bestuurlijk kernteam van 19 april 2013 is besloten om te verkennen welke vergaande inhoudelijke/bestuurlijke samenwerking mogelijk is per 1 januari 2015, als een fusie per die datum niet haalbaar blijkt te zijn. Vervolgens is aan een extern adviseur de opdracht gegeven om alternatieve opties te verkennen. De gedeputeerde heeft bij dat besluit aangegeven dat de bestuurlijke evaluatie, genoemd in het Bestuurlijk Akkoord, in dat geval geen go/no go meer kan zijn.
- Met behulp van externe ondersteuning is een stappenplan 'Op pad naar een OD NZKG+ in 2015' opgesteld. In dit stappenplan wordt aangegeven waar de kansen liggen; deze staan samengevat in deze brief in de paragraaf 'gebiedsdekkende

---

<sup>2</sup> In het kader van de sturing aan de verbonden partijen verwachten wij van onze verbonden partijen dat zij een code voor good governance opstellen.'

maatschappelijke opgave'. Daarnaast wordt een aantal aandachtspunten geformuleerd, waaronder de prijs/kwaliteitverhouding van de te leveren producten en diensten en de positie van de contractpartners. Op deze twee punten wordt elders in deze brief ingegaan.

### C. De prijs/kwaliteitverhouding van de te leveren diensten

De Omgevingsdienst NZKG is in 2013 via een GR opgericht, de Milieudienst IJmond bestaat al 15 jaar. Met name in IJmond is dus in de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met het hanteren van een prijs/kwaliteitverhouding, die door alle aangesloten gemeenten als een goede wordt ervaren. De tarieven die nu door de Milieudienst IJmond worden gehanteerd, worden door de aangesloten gemeenten als zeer passend beschouwd. Men ontvangt een goed product voor een lage prijs.

In het Bestuurlijk Akkoord van februari 2013 zijn hierover een paar zaken opgenomen:

Om over te gaan tot de vorming van de 'Omgevingsdienst 2015' is het nodig dat

- (...)
- de tarieven voor de verschillende producten/diensten bekend zijn en, indien deze voor vergelijkbare producten/diensten verschillen, er een plan ligt om deze voor het Noordzeekanaalgebied en IJmond/Kennemerland/Waterland stapsgewijs gelijk te trekken.
- uitgangspunt is dat de prijs/kwaliteitsverhouding van de dienstverlening gelijk blijft of verbetert.
- (...)

Op basis van de nu beschikbare informatie uit beide diensten blijkt dat er nog een substantieel verschil zit in het tarief: de Milieudienst IJmond hanteert thans een tarief van € 56,- voor de zogenoemde GR-partners en € 66,- voor de contractpartners. De Omgevingsdienst NZKG hanteert op dit moment een gemiddeld tarief van ca. € 90,-<sup>3</sup>. Het streven is om eenheid in de tariefstelling aan te brengen, waarbij de tarieven van de Milieudienst IJmond als streefnorm zullen dienen voor gelijksoortige taken bij gelijksoortige kwaliteit in de uitvoering. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat maar een klein deel van de takenpakketten van beide organisaties gelijksoortig is; het profiel van beide organisaties is overwegend complementair.

Op dit moment bestaat er te weinig duidelijkheid op dit punt om aan te nemen dat – conform het Bestuurlijk Akkoord – de prijs/kwaliteitverhouding van de dienstverlening gelijk blijft of verbetert. Dit zal verder moeten worden geanalyseerd en in beeld gebracht, waarbij de tarieven gedifferentieerd kunnen zijn al naar gelang de zwaarte en inhoud van de dienstverlening. Het is evident dat voor een vergunning voor een BRZO- of een IPPC<sup>4</sup> 4-inrichting andere tarieven in rekening kunnen en moeten worden gebracht dan de lichtere vergunningsplichtige bedrijven. Bestuurlijk wordt het overigens onwenselijk geacht om voor gelijksoortige inrichtingen in het gebied verschillende tarieven in rekening te brengen. Voorgesteld wordt om op korte termijn een 'notitie tarieven' op te stellen, waarin de hierboven genoemde aspecten terugkomen.

---

<sup>3</sup> Waarmee Omgevingsdienst NZKG overigens nog een stuk goedkoper is dan bijvoorbeeld de DCMR: ca. € 110,-. Het NZKG-tarief is overigens berekend op basis van de werkorganisaties, systemen en werkprocessen van de vier founding fathers.

<sup>4</sup> Richtlijn "Integrated Pollution Prevention and Control"

#### D. De positie van contractgemeenten

De Milieudienst IJmond kent op dit moment, naast de GR-partners Beverwijk, Heemskerk, Uitgeest, Velsen en binnenkort Haarlem en de provincie Noord-Holland ook een aantal gemeenten in Noord-Holland, dat via dienstverleningsovereenkomsten producten afneemt van de Milieudienst: Bloemendaal, Edam-Volendam, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Heemstede, Landsmeer, Oostzaan, Waterland, Wormerland, Zeevang en Zandvoort<sup>5</sup>. Al geruime tijd loopt een discussie over de status van contractgemeenten in het kader van landelijke vorming van Omgevingsdiensten. In haar brief van 2 mei 2013 aan de voorzitter van het Dagelijks Bestuur (DB) en Algemeen Bestuur (AB) van de Milieudienst IJmond stelt staatssecretaris Mansveld zich – in lijn met de provincie - op het standpunt dat de nu bestaande contracten (tijdelijk) worden gedoogd in verband met de historisch gegroeide situatie en het samengaan van beide diensten in 2015. Bovendien vindt de staatssecretaris dit in lijn met de uitkomsten van de juridische stresstest, waarin wordt ingegaan op de uitvoering van taken door een Omgevingsdienst op basis van contracten.

Voor wat betreft de gemeenten Beemster en Purmerend geeft de staatssecretaris aan – ook in lijn met de provincie - dat er geen sprake kan zijn van aansluiting als contractgemeenten, dit in verband met precedentwerking, maar ook vanwege het feit dat deelname aan een GR de voorkeur verdient omdat dit meer continuïteit en zekerheid biedt op de langere termijn voor Omgevingsdiensten.

De visie van de Milieudienst IJmond, de huidige contractgemeenten en Beemster en Purmerend is een andere. Zij delen niet de mening dat aansluiting via langlopende, robuuste dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) niet een goede basis is voor gemeenten om producten en diensten af te nemen van de Milieudienst IJmond. Zij wijzen op de sinds jaar en dag bestaande vorm van contractgemeente en dat dit de afgelopen jaren uitstekend heeft gefunctioneerd, naar tevredenheid van alle betrokken partijen.

In artikel 8 van het Bestuurlijk Akkoord wordt op deze situatie ook ingegaan. In dit artikel staat onder andere vermeld dat 'met het oog op het volume van het werkpakket, de continuïteit van de bedrijfsvoering en een eenduidige externe positionering het Rijk een sterke voorkeur heeft voor het openbaar lichaam als juridische vorm van de regionale uitvoeringsdienst. Voor een aansluiting op andere wijze dan via deelname in de gemeenschappelijke regeling, zijn de criteria die het Rijk stelt daarom kaderstellend'. Het ligt in het voornemen om op dit punt snel definitieve helderheid te krijgen en knopen door te hakken via een op te stellen beslisdocument 'contractpartners'. Daarbij zullen de resultaten worden betrokken van het externe onderzoek dat de Milieudienst IJmond thans laat uitvoeren naar de positie van contractgemeenten. Dan kan met een heldere besluitvorming op dit punt verder worden gewerkt aan de verdergaande samenwerking tussen/beoogde fusie van de beide diensten.

#### E. De bestuurlijke overlegstructuur

De bestuurlijke overlegstructuur rond de vormgeving van een verdergaande samenwerking tussen/beoogde fusie van de beide diensten is omvangrijk. Dit houdt vanzelfsprekend ook verband met de wijze waarop de twee diensten zijn georganiseerd: er is sprake van een tweetal gemeenschappelijke regeling, met een dagelijks bestuur en een algemeen bestuur. Aan deze gemeenschappelijke regelingen doen een groot aantal gemeenten en de provincie

---

<sup>5</sup> En Noordwijkerhout vanuit de provincie Zuid-Holland

Noord-Holland mee. Daarnaast is er nog een aantal actoren, dat via contracten verbonden is aan de Milieudienst IJmond. Daarnaast heeft het DB IJmond een Bestuurlijk Platform IJmond waarin zij twee keer per jaar overlegt met de portefeuillehouders van de contractpartners.

In het kader van het onderling overleg zijn er ook overlegstructuren ontstaan. Twee daarvan zijn geïntroduceerd met het afsluiten van het Bestuurlijk Akkoord in februari 2012: het bestuurlijk kernteam en de bestuurlijke klankbordgroep. Al met al hebben wij besloten om de bestuurlijke overlegstructuur te bezien en waar mogelijk te verduidelijken. Daarbij is niet afgeweken van de elementen die in het Bestuurlijk Akkoord vermeld staan.

#### F. Het proces richting OD NZKG+

Parallel aan de ontwikkeling van de OD NZKG loopt de ontwikkeling van de OD NZKG+. Dit proces wordt een 'ingroeitraject' genoemd. Dit traject zal stap voor stap en waar mogelijk parallel aan elkaar moeten gebeuren, met veel aandacht voor elkaars standpunten en gebruik makend van elkaars sterke punten.

In feite is dit traject al in gang gezet. Het gezamenlijk uitvoeren van de afspraken uit het Bestuurlijk Akkoord is daarvan een voorbeeld. Maar ook het samenwerken bij het handavingsprogramma 2013 kan in dit verband worden genoemd. Het voornemen is om in de voor ons liggende periode tot aan 2015 op steeds meer punten te gaan samenwerken. Daarbij is het traject, zoals geschetst in de rapportage 'Op pad naar een OD NZKG+ in 2015' een goede leidraad. Het zoeken van gezamenlijkheid op het gebied van bedrijfsvoering en ondersteuning zal daarbij in ieder geval worden betrokken.

Bij voorrang zal inzicht worden gegeven in de tarievenstructuur van de beide diensten en hoe dit zich verhoudt met de bestaande prijs/kwaliteitverhouding van vergelijkbare producten en diensten, in de positie van de contractpartners en wat dit betekent voor het Bestuurlijk Akkoord van februari 2012. Dit inzicht is van wezenlijk belang bij het verder zetten van de stappen in het ingroeitraject.

Uiterlijk eind 2014 zal aan u de resultaten worden voorgelegd van het traject, zoals dat op dat moment is belopen. Tevens streven wij ernaar om op basis van de dan opgedane ervaringen vanuit het traject, maar ook van afzonderlijke ervaringen van beide diensten, u een bestuurlijke structuur voor te leggen, die passend is om een gezamenlijke Omgevingsdienst te leiden. Daarbij zal vanzelfsprekend zoveel mogelijk rekening worden gehouden met de verworvenheden van beide diensten, zoals die zich tot dat moment hebben ontwikkeld.

#### G. De gevolgen voor het vigerende Bestuurlijk Akkoord

Zoals hierboven is beschreven, is er in de afgelopen periode veel gebeurd ter uitvoering van het Bestuurlijk Akkoord. Daarom is het goed om stap voor stap de consequenties voor het Bestuurlijk Akkoord te bezien. Daarbij zullen in ieder geval de punten 'vorming van één omgevingsdienst per 1 januari 2015', de positie van contractgemeenten en de prijs/kwaliteitverhouding expliciet aan de orde komen.

#### H. Het vervolg van het proces

In deze brief gaven wij aan dat in het proces van verdergaande samenwerking tussen/ beoogde samengaan van beide diensten voor wat betreft het basistakenpakket bij voorrang op een drietal punten duidelijkheid moet komen. Het gaat dan om:

- Inzicht in de tarievenstructuur van beide diensten en hoe dit zich verhoudt met de bestaande prijs/kwaliteitverhouding;
- Inzicht in de positie van contractpartners in de nieuwe structuur;
- Inzicht in de actualiteit van het Bestuurlijk Akkoord en zo nodig voorstellen voor actualisering daarvan.

Gezamenlijk wordt voorgesteld om met voorrang deze drie punten uit te werken en daarover besluiten te nemen. Parallel daaraan kan het proces van verdergaande samenwerking tussen de beide diensten verder worden voortgezet, waarin via tussenstappen het beoogde einddoel kan worden bereikt: één Omgevingsdienst NZKG+. Daarbij zal veel aandacht gegeven moeten worden aan de wijze waarop deze tussenstappen worden gezet, aan de vorm waarin de Omgevingsdienst NZKG+ wordt gegoten, aan een realistisch tijdpad om dit einddoel te bereiken, alsmede aan de wijze waarop de gemeenteraden en Provinciale Staten zullen worden betrokken.

Wij verwachten u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,  
de secretaris,

de burgemeester,



drs. C.H.J. Brugman



drs. Th.L.N. Weterings