

Knelpuntenonderzoek uitvoering milieutaken

1 INLEIDING

1.1 Kader van het onderzoek

De gemeente is op grond van de VOGM-regeling verplichtingen aangegaan met het ministerie van VROM over de uitvoering van het milieubeleid. Uit het VOGM-jaarverslag 1997 is gebleken dat de gemeente niet tijdig aan haar verplichtingen heeft voldaan. Op de einddatum van de VOGM-regeling, 1 januari 1998, werd een aantal taken niet op adequaat niveau uitgevoerd. De Minister heeft de gemeente daarom gevraagd een knelpuntenonderzoek uit te laten voeren naar de oorzaken van de achterstanden en naar mogelijke maatregelen voor het inhalen van achterstanden en het versterken van de gemeentelijke milieuorganisatie. Deze rapportage is hiervan het resultaat.

2.1 Uitvoering Besluit Op slaan in Ondergrondse Tanks (BOOT)

Conclusie 1-9-1999

Met betrekking tot de 18 nog te hersaneren tanks heeft de gemeente handhavingactiviteiten opgestart. De 23 nog niet gesaneerde tanks zijn pas na het invullen van het VOGM-jaarverslag bekend geworden. Hiervoor zijn nog geen handhavingmaatregelen genomen. De enige in gebruik zijnde tank is op dit moment (een half jaar na het impliciete collegebesluit om tijdelijk te gedogen) nog niet gesaneerd.

Knelpunten bij deze taak

De reden dat deze taak niet als adequaat werd gezien, ligt met name in het feit dat op 1-1-1998 de in gebruik zijnde tank ' bij de ambtswoning nog niet aan het BOOT voldeed. Dit heeft voor het ministerie zwaar geteld, aangezien de gemeente zelf het goede voorbeeld dient te geven. Het heeft tot eind 1998 geduurd, voordat deze tank werd gesaneerd.

Het knelpunt bij de handhaving van de 18 hersaneringen en de 23 nieuwe saneringen is tijdgebrek van de verantwoordelijk medewerker.

2.2 Lozingenbesluit bodembescherming

Conclusie

De gemeente voert deze taak op adequaat niveau uit. Er dient wel vóór 1 - 1 ~2005 actie ondernomen te worden richting de 5 bestaande bodemlozers.

Knelpunt

Deze taak was op de peildatum reeds op adequaat niveau. Dit is in eerdere VOGM-jaarverslagen steeds aangegeven. Bij het invullen van het jaarverslag 1997 is per abuis een kruisje verkeerd neergezet.

2.3 Bedrijfsinterne Milieuzorg (BLM)

Conclusie

Deze taak is nog niet op adequaat niveau. De basis is echter gelegd, in de vorm van het Plan van aanpak. Als dit volgens planning wordt uitgevoerd, dan beschikt Anna Paulowna eind 2000 over een milieuzorgsysteem voor alle bedrijven en instellingen. Uitvoering en rapportage is voor de periode 2000-2002 gepland.

Knelpunt

De regionale basis voor het Plan van aanpak was reeds lange tijd beschikbaar, maar de toepassing in Anna Paulowna stagneerde vanwege het gebrek aan medewerking van andere secties en afdelingen. Het is niet duidelijk of dit door de betreffende medewerker naar het bestuur toe is aangegeven; dit is in ieder geval niet schriftelijk vastgelegd.

Door de brief van de minister en de dreigende sanctie is er verandering gekomen in de bereidheid om mee te werken. Verder heeft de sectie Milieu aangegeven dat deze taak geen prioriteit had in verband met het behalen van adequaat niveau van vergunningverlening en handhaving. Bovendien was er geen overzicht: men ging ervan uit dat het gewest deze taak voor zijn rekening zou nemen. Een nieuw knelpunt is dat er geen extra formatie is gereserveerd voor BIM. Ook is naar onze mening onvoldoende gewaarborgd dat de voortgang en rapportage daarover daadwerkelijk worden bewaakt.

2.4 Gescheiden inzamelen droge componenten

Conclusie 1-9-1999

De gemeente heeft beleid en uitvoeringsprogramma vastgelegd. De uitvoering ligt grotendeels op schema.

Knelpunten bij deze taak

Oorzaak van de vertraging is het ziek worden van de medewerker die de meeste kennis had over afval. De taak is weliswaar door andere medewerkers opgepakt in

samenwerking met het Gewest, maar heeft daardoor wel vertraging opgelopen. De oorzaak voor het feit dat de Afvalstoffenverordening nog niet is aangepast ligt in het tijdgebrek op de afdeling A7,. Nieuw knelpunt is dat er op de sectie Milieu nog steeds geen goed overzicht is over deze taak en er geen goede controle plaatsvindt van de voortgang; dit is wel het geval bij het Gewest.

2.5 Handhaving bestemmingsplannen buitengebied

Conclusie

Aan deze taak is tot op heden nog geen uitvoering gegeven.

Knelpunt

De belangrijkste oorzaak voor het ontbreken van enige actie op dit punt is het gebrek aan bestuurslijk draagvlak voor deze taak. Het beschikbaar stellen van een krediet voor planvorming is mede het gevolg geweest van de bestuurlijke aandacht die er gekomen is naar aanleiding van het advies van de commissie Bressers en de daaropvolgende brief van de minister. Nieuw knelpunt is dat er geen argumentatie of motivatie ten grondslag ligt aan het reserveren van -budget voor het opstellen van handhavingsbeleid. Ook is de daadwerkelijke uitvoering niet gewaarborgd.

2.6 Energiebesparing

Conclusie

Er vindt voor een deel uitvoering plaats van het uitvoeringsplan. Dit gebeurt voornamelijk door het gewest. Binnen de gemeente is er geen sprake van structurele uitvoering.

Knelpunt

Het plan en programma is in gewestelijk verband opgesteld. Lokale invulling wat betreft taakverdelingen, formatie en detailplanning is in Anna Paulowna lang blijven liggen. Oorzaak hiervoor was mede het ontbreken van medewerking van andere secties en afdelingen. Ook ontbrak er een systeem van voortgangscontrole. Vlak voor de senior-beleidsmedewerker eind 1998 vertrok naar een andere werkring heeft zij, in samenwerking met het Gewest, zelfstandig een schatting gemaakt van de benodigde gemeentelijke inzet en het genoemde Energie en Preventieplan en -programma ter bestuurlijke vaststelling aangeboden.

Op dit moment is het knelpunt dat binnen de gemeente geen GEA-coördinator is en dat er geen goed overzicht is van alle activiteiten die er plaatsvinden. Dit heeft er mee te maken dat de activiteiten verspreid zijn over verschillende personen en voor een deel bij het Gewest liggen.

Er is geen bewaking of de uitvoering volgens de planning verloopt.

2.7 Milieuvoorlichting

Conclusie

Er is een voorlichtingsplan en een programma, dat op de plaats van milieuvoorlichting in de organisatie ingaat. Een belangrijk deel van het programma wordt op dit moment uitgevoerd. Evaluatie heeft nog niet plaatsgevonden.

Knelpunt

Deze taak wordt in principe op een goede manier uitgevoerd. Knelpunt is dat er niet een bepaalde medewerker is die overzicht houdt van de activiteiten en op dit onderwerp contactpersoon is voor het Gewest.

2.8 Conclusie knelpunttaken

Samenvattend hebben de volgende knelpunten ervoor gezorgd dat de bovengenoemde taken vertraging hebben opgelopen:

- tijdgebrek of lage prioriteit voor de betreffende taak, de nadruk lag op vergunningverlening en handhaving;
- onvoldoende medewerking van andere organisatie-onderdelen voor taken waarbij die medewerking noodzakelijk is;
- ziekte/afwezigheid medewerkers;
- gebrek aan bestuurlijk draagvlak;
- geen voortgangscontrole, geen overzicht

In 1996 en 1997 heeft men aan het bereiken van adequaat niveau op de genoemde taken onvoldoende prioriteit gegeven. In 1998 heeft de gemeente alsnog een inhaalslag proberen te maken, door met hulp van het Gewest snel een aantal plannen vast te stellen. Het blijkt echter dat de uitvoering nog steeds niet soepel verloopt.

Bij het verzamelen van de informatie over de knelpunttaken hebben wij geconstateerd dat de medewerkers geen overzicht hebben over de uitvoering van de taken en de voortgang van de planning. Dit is zeker een knelpunt voor de toekomstige uitvoering. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de achtergrond van deze knelpunten en op andere achterliggende knelpunten.

3 BEOORDELING ORGANISATIE

3.1 inbedding milieu in de gemeentelijke organisatie

Voor de continuïteit van het milieubeleid is het van belang dat milieubeleid en -uitvoering is ingebed in de gemeentelijke organisatie en het een stabiele en volwaardige plaats daarbinnen inneemt. Er bestaat een sterke relatie tussen de organisatie en de feitelijke taakuitvoering.

Bij de beoordeling van de mate van inbedding hebben wij de volgende aspecten beoordeeld:

1. planmatig en bedrijfsmatig werken
2. inrichting van de organisatie
3. kwaliteit milieu-apparaat
4. bestuurlijk draagvlak
5. inspelen op beleidsmatige ontwikkelingen

Ad 1. Planmatig en bedrijfsmatig werken

De gemeente heeft geen milieubeleidsplan en meerjarenprogramma. Verslaglegging gebeurde tot en met 1997 in het kader van de VOGM-regeling en heeft daarna niet meer plaatsgevonden. Ook ontbreekt een jaarlijks) milieuprogramma. Milieu is wel opgenomen in de gemeentelijke begroting en jaarrekening, maar hier staan niet de belangrijkste beleidsmatige ontwikkelingen vermeld. Ook wordt er geen gebruik gemaakt van managementrapportages of bestuursrapportages, om de voortgang van het behalen van (financiële) doelstellingen te monitoren. Sinds enige tijd wordt er tijdregistratie bijgehouden. Maar dit gebeurt niet gedetailleerd genoeg om te kunnen herleiden naar de verschillende (VOGM)milieutaken. Ten tijde van de voorjaarsnota 1999 is er een prioriteitenlijst gemaakt Hierin zijn bedragen opgenomen voor beleid op het gebied van handhaving van bestemmingsplannen, voor de uitvoering van BEM en voor voorlichting. Andere vormen van sturing of prioriteitstelling worden niet gebruikt. Over het algemeen wordt er niet branchegericht of projectmatig gewerkt. Op dit moment wordt met behulp van een extern bureau achterstanden in vergunningverlening en handhaving weggewerkt, dit gebeurt wel branchegericht.

Wat automatisering betreft: het huidige systeem is verouderd en zal vervangen worden. Ook dit is opgenomen in de prioriteitenlijst. Het nieuwe systeem dient aan te sluiten op het aan te schaffen programma van vastgoedregistratie.

Conclusie

Conclusie is dat er op dit moment in Anna Paulowna weinig aandacht is voor beleidsplanning, voortgangscontrole of bedrijfsmatig werken. Ook wordt er geen aandacht besteed aan het stellen van prioriteiten.

Ad 2. Inrichting van de organisatie

De gemeente Anna Paulowna is georganiseerd volgens het klassieke secretarie-model. In dit rapport wordt geen oordeel gegeven over het organisatiemodel van de gemeente, slechts over de organisatie in relatie tot de uitvoering van milieutaken.

Er is een aparte sectie Milieu die valt onder de afdeling Gemeentewerken (GW). Op dit moment omvat de sectie Milieu 3,78 fonnatieplaats.

De milieumedewerkers van de sectie Milieu worden aangestuurd door een senior beleidsmedewerker, die de rol van coördinator heeft. Deze heeft echter geen hiërarchische bevoegdheden. De senior medewerker die ten tijde van de VOGM-regeling deze vervulde heeft de organisatie per 1-1-1999 verlaten; de nieuwe senior zal per 1 november 1999 starten.

Er is wekelijks overleg tussen het afdelingshoofd en de senior-beleidsmedewerkers van de drie secties. Ook is er sectie-overleg per sectie; hieraan neemt het afdelingshoofd niet deel. Het overleg van de sectie Milieu functioneert echter al enige tijd niet meer. Er is, mede daardoor, weinig onderlinge afstemming van de werkzaamheden. Dit ondanks het feit dat de organisatie klein is en de lijnen kort zijn. De afstand tussen de werkvloer, het management en het bestuur zou in principe gering moeten zijn. Toch is men niet op de hoogte van elkaars werkzaamheden. De inhoudelijke afstemming met andere beleidsvelden, zoals bouwen en RO en riolering is in procedures vastgelegd.

Juridische ondersteuning vindt op papier plaats vanuit de afdeling Algemene Zaken (AZ). De afdeling AZ is zelf niet tevreden over de hoeveelheid juridische inbreng die zij kan leveren. Dit heeft te maken met personele problemen. Dit vacuüm is ingevuld door de sectie Milieu (GW) zelf. Van de senior wordt de nodige juridische inbreng verwacht. Op dit moment functioneert de juridische sectie van AZ beperkt als vraagbaak en voor procedurele ondersteuning. Het hoofd van de afdeling wil graag voor 0,5 formatieplaats een milieujurist aanstellen.

De formele verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van de milieutaken ligt bij het hoofd Gemeentewerken. Gedurende een belangrijk deel van de VOGM-periode was er geen afdelingshoofd of interimhoofd aanwezig. Op 1 oktober 1998 is er een nieuw afdelingshoofd benoemd. In verband met haar zwangerschapsverlof is een medewerker nu plaatsvervangend hoofd. Inmiddels is bekend geworden dat zij niet terug zal keren. Dit betekent dat de functie van afdelingshoofd op dit moment vacant is.

Voorts maakt de gemeente gebruik van de diensten van het Gewest Kop van Noord-Holland. Het gaat daarbij om de CIP-functie, milieucommunicatie en een consulent / beleidsmedewerker. Met name in 1998 en 1999 heeft het Gewest het grootste deel van de planvorming op het gebied van Milieuvoorzichting, Energiebesparingsbeleid, Afvalscheiding droge componenten (ADC) en BIM voor zijn rekening genomen.

Conclusie

Op papier is de inrichting van de organisatie geschikt om de taken op adequaat niveau uit te voeren. Gerichte aansturing is echter een probleem. Het ontbreekt aan goede coördinatie en afstemming bij de uitvoering van taken. Ook de invulling van de juridische ondersteuning door AZ is nog een aandachtspunt.

Ad 3. Kwaliteit

Het personeel van de sectie Milieu bestaat op dit moment uit drie medewerkers, exclusief de senior medewerker (3,78 fp.). Medewerker 1 heeft een academische opleiding en technische invalshoek. Zij houdt zich bezig met het opstellen van vergunningen, het vertegenwoordigen van de gemeente in rechtszaken, de uitvoering van het BOOT, het beoordelen van bodemonderzoeken en geluidmetingen bij klachten. Zij is sinds zes jaar werkzaam bij de gemeente.

Medewerker 2 is werkzaam als handhaven, maar functioneert op dit moment als plaatsvervangend senior medewerker. Nu houdt hij zich ook bezig met BIM en GEA. Hij is vijf jaar werkzaam bij Anna Paulowna en begonnen als stagiair.

Medewerker 3 is eveneens handhaven. Hij houdt zich nu ook bezig met afvalbeleid. Hij is sinds 1,5 jaar werkzaam bij Anna Paulowna en heeft HBO-niveau.

De functie van senior medewerker wordt, zoals gezegd, ingevuld in november 1999. Op het gebied van beleid is dit een centrale functie. Van de senior-medewerker wordt overzicht verwacht, een sterke beleidsmatige inslag en grondige juridische kennis. Op het persoonlijke vlak is overtuigingskracht en enthousiasme noodzakelijk. De drie andere medewerkers van de sectie milieu zijn er voor vergunningverlening en handhaving en meer specialistische taken. De senior-medewerker coördineert en zet de lijnen uit.

Omdat het gaat om een kleine organisatie is de opvangmogelijkheid in geval van ziekte of afwezigheid gering. Dit is gebleken uit de afgelopen periode, waarin de vergunningverlener en handhavers beleidsmatige taken op zich moesten nemen en daardoor weinig toekwamen aan hun eigenlijke taken.

Wat kennisniveau betreft constateren we dat de specialisten (geluid, bodem, enz.) redelijk aanwezig zijn. Inherent aan de kleine organisatie is dat deze niet zeer breed of diep kan zijn en zich concentreert rond de typische problematiek die zich in de gemeente afspeelt. De beschikbaarheid van de consultant van het Gewest en de mogelijkheid om hierop terug te vallen kan een belangrijke bijdrage zijn aan de kwaliteit van het milieubeleid in Anna Paulowna.

Wat op dit moment in de sectie nog ontbreekt is een medewerker met visie, die de algemene lijn bewaakt en kan dienen als trekker voor het milieubeleid. De invulling van de vacature van senior beleidsmedewerker per 1 november kan hierin mogelijk verandering brengen.

Wat klantgerichtheid en communicatieve vaardigheden betreft is niet elke medewerker even goed toegerust. Dit is een aandachtspunt bij opleiding.

Conclusie

Wat technische uitvoering betreft is er voldoende kwaliteit aanwezig. Wat ontbreekt is een stuwende kracht, iemand die het beleid kan coördineren. De geringe omvang van de organisatie blijft een aandachtspunt.

Ad 4. Bestuurlijk draagvlak

Het bestuurlijk ambitieniveau van de gemeente Anna Paulowna op het gebied van milieu is gering. In het college, maar ook in de raad is het draagvlak voor milieu gering. Het advies van de commissie Bressers en de brief van de minister, die daarop volgde, hebben in de houding van de raad wel enigszins verandering gebracht. De burgemeester heeft aangegeven dat hij, ondanks het feit dat hij een belangrijke remmende factor is geweest in het formuleren van milieubeleid, van mening is dat toch de gemaakte afspraken in het kader van de VOGM-regeling nagekomen moeten worden.

Milieuzaken worden besproken in de commissie Grondgebied, waarvan de portefeuillehouder milieu voorzitter is. Uit de stukken komt een beeld van de portefeuillehouder naar voren dat niet zo gunstig is. De commissie Bressers schrijft: "Zo heeft de wethouder onvoldoende blijk gegeven van inzicht in de taken die aan de regio zijn uitbesteed". Uit de door ons gevoerde gesprekken komt een gunstiger beeld naar voren. Zij heeft gestreden vanaf 1990 voor opbouw van het milieubeleid. Dit heeft geleid tot het behalen van het adequaat niveau van vergunningverlening en handhaving. In het verleden was de wethouder nauw betrokken bij het reilen en zeilen van de sectie Milieu. Mede door de bemoeienis van een interim-afdelingshoofd is hieraan een einde gekomen. Na het vertrek van de interim ontstond er echter een vacuüm tussen de medewerkers van de afdeling en het bestuur. De persoonlijke contacten tussen de wethouder en de medewerker die op dat moment verantwoordelijk was (de coördinator of senior beleidsmedewerker) lieten te wensen over. Mede hierdoor kon de medewerker geen draagvlak krijgen voor beleidsvoorstellen en andersom werd de wethouder onvoldoende geïnformeerd over de stand van zaken. Het blijkt, dat de wethouder in het college en de raad nogal onder vuur ligt. Na het behalen van het adequaat niveau vergunningverlening en handhaving zijn haar inspanningen voor milieubeleid afgenomen, mede door de tegenwind in het college, maar ook door de beschreven persoonlijke en organisatorische problematiek. Met name in de tijd dat de meeste aandacht voor de VOGM-taken gewenst was, 1997 en 1998, speelde deze problematiek.

Met betrekking tot draagvlak voor regionale samenwerking concluderen wij dat dit nagenoeg nihil is. Anna Paulowna hecht sterk aan zijn autonomie en ziet een regionaal samenwerkingsverband al gauw als een vierde bestuurslaag. Desondanks heeft het Gewest zoals hierboven aangegeven, een belangrijke rol gespeeld in de inhaalslag met betrekking tot bepaalde knelpunttaken. Tot voor kort bestond er een substantieel Gewestelijk milieu-apparaat, dat gevestigd was bij de gemeente Den Helder. Dit is

inmiddels opgeheven. Het Gewest vervult nu nog slechts een ondersteunende functie, zoals eerder beschreven.

Conclusie

Bestuurlijk draagvlak voor milieu is in Anna Paulowna gering. Het advies van de commissie Bressers heeft milieu iets meer op de agenda gezet.

Ad 5. Inspelen op beleidsmatige ontwikkelingen

Door de lastige situatie met betrekking tot de functie van senior-beleidsmedewerker is er niet één persoon die op dit moment de actuele beleidsontwikkelingen in de gaten houdt en zorgt dat hierop wordt ingespeeld. Pr wordt wel aandacht besteed aan de gevolgen van het verschijnen van nieuwe AMYB's in het kader van de MDW-operatie. Verder is er een referentiekaart geluid opgesteld, die als basis zou kunnen gaan dienen bij het eventueel opstellen van eigen geluidbeleid. Aan Actief bodembeheer is tot nu toe nog geen aandacht besteed. Ook is er geen sprake van vergunningen op hoofdlijnen of het toepassen meer interactieve beleidsprocessen.

Conclusie

Er wordt slechts zeer beperkt ingespeeld op beleidsontwikkelingen.

3.2 Analyse achterliggende knelpunten

Uit paragraaf 3.1 blijkt, dat milieu onvoldoende is ingebed in de gemeentelijke organisatie.

De continuïteit van het milieubeleid is daardoor op dit moment niet goed gewaarborgd in Anna Paulowna. Milieubeleid en -uitvoering nemen geen stabiele en volwaardige plaats binnen de gemeentelijke organisatie in. Daardoor komt de feitelijke taakuitvoering in gevaar.

Er zijn een aantal centrale knelpunten aan te wijzen:

Formatie- en organisatieknelpunten

In een belangrijk deel van de VOGM-periode was er geen afdelingshoofd.

Hieronder wordt in schema weergegeven hoe de historie hiervan is.

sept. 1996 - het afdelingshoofd trekt zich terug

sept. 1996 t/m mrt 1997 - geen hoofd

1 april 1997 - 31 okt. 1997 - interim-manager (verbetertraject 5 onderafdelingen)

·
terugge
bracht
tot 3
secties
met
coördi
natoren
)

nov. 1997 t/m sept. 1998

- coördinatoren runnen afdeling

1 okt.1998

- nieuw hoofd GW

mei 1999 - sept. 1999
vervanging door plv.

- nieuw hoofd met zwangerschapsverlof,

Bovendien hebben zich organisatieveranderingen voorgedaan waarbij de sectie Milieu betrokken was. In Bijlage 1 is een organisatieschema opgenomen, waarin hiervan een overzicht wordt gegeven.

De coördinator milieu (nu senior beleidsmedewerker genoemd) heeft in 1997 en 1998 minder uren aan milieu kunnen besteden dan gepland. Dit heeft met name te maken met haar voorzitterschap van de Ondernemingsraad. Dit heeft ertoe bijgedragen dat er onvoldoende aan de achterstanden werd gewerkt. Op 1 januari 1999 is de coördinator milieu vertrokken. Een nieuwe is benoemd per 1 november 1999.

Gebrek aan planmatig / bedrijfsmatig werken

Er is geen sprake van planning, voortgangsrapportage of evaluatie. Dit betekent dat de sectie Milieu geen doelen kent, niet kan controleren waar zij staat en niet weet of de taken op voldoende wijze worden uitgevoerd. De medewerkers die bepaalde taken in hun pakket hebben, hebben absoluut geen overzicht van de voortgang daarvan en lijken daar ook niet naar te streven. Opvallend is, dat het opleggen van een mogelijke sanctie en het moeten uitvoeren van onderhevig knelpuntenonderzoek als een verrassing kwam voor zowel het bestuur als de sectie Milieu. Voor die tijd was men zich blijkbaar niet bewust van het feit dat er een knelpunt lag in het bereiken van adequaat niveau voor alle VOGM-taken.

Geen ambtelijke aansturing

Directe aansturing moet volgens de gemeente in principe plaatsvinden door de coördinator van de sectie Milieu. Lange tijd is de officiële benoeming tot coördinator achterwege gebleven. Sinds de nieuwe functiewaardering is deze titel komen te vervallen

en wordt de functie senior-beleidsmedewerker genoemd. Deze heeft echter geen hiërarchische bevoegdheden. Sturing zou daarom moeten plaatsvinden vanuit het afdelingshoofd. Zoals hierboven beschreven heeft dit gedurende een aantal jaren geen invulling kunnen krijgen. Dit betekent dat de medewerkers zelf verantwoordelijkheid moeten nemen voor de hun toebedeelde taken. Uit de gesprekken met de gemeente is echter gebleken dat de medewerkers zich te weinig verantwoordelijk voelen voor de achterstanden binnen het gehele milieubeleidsterrein, maar ook niet voor de achterstanden binnen hun eigen taakveld. Dit heeft mogelijk te maken met gedaalde motivatie door het gebrek aan overzicht en het gebrek aan bestuurlijke ondersteuning.

Geen visie / bestuurlijke aansturing

Noch bij het bestuur, noch bij het management, noch op de werkvloer is een visie op milieubeleid aanwezig, die ervoor zorgt dat er vooruitgang geboekt wordt op dit gebied. Ook vanuit de raad is er weinig belangstelling voor de voortgang van het milieubeleid. Er werden door de raad geen initiatieven genomen op de hoogte te blijven en om de voortgang te stimuleren. De wethouder werd in een belangrijk deel van de VOGM-periode weliswaar gehinderd door de slechte verhouding met de senior beleidsmedewerker en door het feit dat er **de** afdeling zelf ook niet aan voortgangscontrole deed. Toch heeft zij zich, als verantwoordelijk portefeuillehouder, niet tot het uiterste ingespannen om een goed zicht op de stand van zaken te houden en de afdeling op de achterstanden te wijzen.

Nauwelijks bestuurlijk draagvlak

Binnen het college en de raad is er nauwelijks draagvlak voor milieubeleid. De burgemeester heeft, zoals gezegd, inmiddels aangegeven dat de VOGM-afspraken nagekomen moeten worden. Ook het draagvlak in de raad is sinds de brief van de commissie Bressers noodgedwongen toegenomen.

4.2.8 Gevolgen voor tijdsplanning

Bovengenoemde ramingen hebben consequenties voor de invulling van de formatie van de sectie milieu, maar ook van andere secties en afdelingen. Onderstaand overzicht bevat het aantal uren dat aan bovenstaande knelpunttaken besteed moet worden:

	1999	2000	2001	2002
sectie milieu	1323	1619	1229	961
sectie bouwen	75	350	250	225
afd. AZ	58	170	19	19
afd. FIN	26	30	28	28

De uren voor energiebesparingsbeleid zijn alle opgenomen onder die voor de sectie Milieu. De uren van de sectie bouwen liggen voornamelijk op het gebied van handhaving bestemmingsplannen buitengebied. Voor deze laatste taak is ook de inzet van AZ noodzakelijk. Het aantal uren voor alle afdelingen is bestemd voor BEM.

De verdeling van de uren over de secties en afdelingen en de eventuele uitbesteding van taken zullen bestuurlijk vastgelegd moeten worden.

4.3 Aanpak achteruggende knelpunten

Uitvoering

Het is van groot belang dat de knelpunttaken worden uitgevoerd zoals in bovenstaande planning is weergegeven. Het management en de medewerker moeten zich hiervoor verantwoordelijk voelen en het bestuur moet de vinger aan de pols houden. Dit betekent dat er door het gemeentebestuur daadwerkelijk capaciteit vrijgemaakt moet worden om de planning, zoals in paragraaf 4.2. is opgenomen, te halen. Daarbij moeten keuzes **gemaakt** worden omtrent de prioritering ten opzichte van andere taken en/of uitbesteding. De sectie Milieu moet daarnaast nadere invulling geven aan de tijdregistratie, als middel om de voortgang te kunnen monitoren.

Aanbevelingen:

- *commitment van medewerkers, management en bestuur aan aanpak volgens planning,*
- *vrijmaken capaciteit;*
- *aandacht voor goede tijdregistratie.*

Sturing en planmatig werken

Het ontbreekt in de gemeente Anna Paulowna aan sturing en aan een planmatige en bedrijfsmatige werkwijze. Dit lijkt een probleem te zijn van de gehele ambtelijke organisatie. Dit is echter een groter probleem dan wij in het kader van deze rapportage kunnen oplossen. Op dit moment is er een externe consultant aangetrokken, die op dit gebied een verbetertraject zal inzetten.

Wat de sectie Milieu betreft is het feit dat er geen milieujaarprogramma en -verslag wordt opgesteld tekenend voor de situatie.

Het probleem van het uitvoeren van de VOGM-taken is op ambtelijk niveau niet alleen een probleem voor de sectie milieu en haar management, maar ook voor de afdeling A7- en haar management. Bepaalde taken worden uitgevoerd door medewerkers van AZ, die vanuit GW niet aangestuurd kunnen worden. Wij stellen daarom voor om de komende twee jaar een kernteam VOGM te formeren, met daarin het hoofd AZ, het

(plaatsvervangend) hoofd GW, de senior beleidsmedewerker milieu en de portefeuillehouder milieu. Deze groep komt maandelijks bij elkaar om de voortgang van de uitvoering van de knelpunttaken, zoals gepland in paragraaf 4.2, te bespreken en bestuurlijk terug te koppelen. Al s gevolg van de besprekingen kunnen bijstellingen plaatsvinden in de planning. Het doel van het kernteam is de VOGM met goed gevolg af te ronden en de basis te leggen voor meer projectmatig werken.

Gezien zijn aansturende rol in het kader van het kernteam VOGM in de eerstvolgende zes maanden, is een snelle oplossing voor de vacature van afdelingshoofd gewenst. De huidige regeling met de plaatsvervanger geldt tot september. Een interim-hoofd is daarna waarschijnlijk de meest voor de hand liggende oplossing. Een eventuele kandidaat dient op de hoogte te zijn van de bestaande situatie en in ieder geval over de capaciteiten te beschikken om als sturende kracht te kunnen functioneren.

Aanbevelingen:

- * *instellen kernteam VOGM, bestaande uit het hoofd AZ, het (plaatsvervangend) hoofd GW, de senior beleidsmedewerker milieu en de portefeuillehouder milieu;*
- * *zo snel mogelijk (tijdelijke) invulling van de functie van afdelingshoofd.*

Wat de sectie milieu vervolgens moet oppakken is het in beeld brengen van het totale takenpakket, met de daarbij behorende middelen en formatie. Voor een deel is dit reeds gebeurd in paragraaf 4.2. Wat daaraan toegevoegd kan worden is bijvoorbeeld een meer gedetailleerde tijdsplanning. Bovendien zijn er meer taken die uitgevoerd moeten worden dan alleen de knelpunttaken. Dit moet worden vastgelegd in een *activiteitenprogramma* met daarbij *een meerjarenplanning*. Dit activiteitenprogramma moet gereed zijn in het voorjaar van 2000 en gelden voor de rest van dat jaar. Voor het activiteitenprogramma moet er commitment gevonden worden bij medewerkers, management en bestuur.

Op vaste tijden in het jaar, wij stellen voor eens per kwartaal, wordt er gerapporteerd over afwijkingen in de voortgang en de tijd- en budgetbesteding. Aan de hand hiervan moet de planning en budgettering worden bijgesteld. Aan het eind van het jaar dient een milieujaarverslag te worden opgesteld. Dit behoort overigens tot de verplichte taken op grond van de wet milieubeheer.

Aanbevelingen:

- *Opstellen jaarlijks activiteitenprogramma*
- *ieder kwartaal rapporteren over afwijkingen*
- *op basis daarvan planning aanpassen*
- *opstellen milieujaarverslag*
- *commitment medewerkers, management en bestuur*

Het initiatief voor deze plannings en rapportages ligt naar de mening van de gemeente bij de senior beleidsmedewerker. Het grote nadeel hiervan is dat deze geen hiërarchische bevoegdheden heeft ten opzichte van zijn collega's. Wij zijn dan ook van mening dat sturing zou moeten plaatsvinden door het afdelingshoofd. De totale afdeling Gemeentewerken omvat 13 mensen, exclusief de buitendienst-medewerkers. Dit betekent dat er naar onze mening voldoende nabijheid is van het afdelingshoofd om ook de sturing voor zijn rekening te nemen. De rol van het afdelingshoofd is dat hij uiteindelijk verantwoordelijk is voor de voortgang van de uitvoering van taken. Hij neemt dus initiatieven voor het tot stand brengen van plannings en rapportages, als de senior dat nog niet heeft gedaan, en houdt vinger aan de pols op de daadwerkelijke uitvoering daarvan. De senior zal de plannings en rapportages opstellen en verzamelt de informatie. Hij moet voldoende ruimte krijgen om zijn verantwoordelijkheid te nemen. Zodra hij op tegenstand stuit, kan het afdelingshoofd als intermediair optreden, ook naar andere afdelingen toe. Het afdelingshoofd geeft dekking aan de senior bij het uitvoeren van zijn taak en geeft de hiërarchische ondersteuning die de senior nodig heeft. Het is ook hierom van groot belang dat de positie van het afdelingshoofd zo spoedig mogelijk wordt ingevuld.

Aanbeveling:

sturing door afdelingshoofd,- dwz. deze heeft de eindverantwoordelijkheid en dient het initiatief te nemen voorplanning en controle.

De voortgang moet besproken worden in een sectie-overleg. Op dit moment functioneert dit niet. In het sectie-overleg moet ook inhoudelijke afstemming plaatsvinden. Tot nu toe was het afdelingshoofd niet aanwezig bij het sectie-overleg. Wij dringen erop aan dat dit in het vervolg wel zo is. Gezien de rolverdeling tussen afdelingshoofd en senior medewerker, zoals hiervoor beschreven, achten wij dit noodzakelijk. Op het moment dat collega's moeten worden aangesproken op de stand van zaken van hun taken, kan dit beter door het afdelingshoofd gebeuren, dan door de senior.

Aanbevelingen:

- *Voeren van sectie-overleg waarin voortgang en inhoudelijke afstemming aan de orde komen;*
- *hierbij is het afdelingshoofd aanwezig.*

Daarnaast moet er per taak een duidelijke verantwoordelijke worden aangewezen, die kan worden aangesproken op de voortgang van zijn of haar taak. Deze verantwoordelijke medewerker brengt dan ook verslag uit over de taken uit zijn pakket.

Aanbeveling:

Per taak één verantwoordelijk medewerker aanwijzen..

Visie en bestuurlijk draagvlak

Bestuurlijk draagvlak blijft een probleem. Wij willen erop wijzen dat het de

verantwoordelijkheid van het gehele bestuur is om de aandacht voor milieu vast te houden en de structurele uitvoering van milieutaken mogelijk te maken. De portefeuillehouder heeft een belangrijke rol daarbij. Ook nadat de dreiging van de sanctie is verdwenen, is het van belang om milieu een volwaardige plaats te geven in het gemeentelijke beleid, om zo tot de gewenste omgevingskwaliteit in de gemeente te komen.

Wij stellen voor om regelmatig een ambtelijke toelichting te geven in de raad en/of de commissie over een milieu-onderwerp of de voortgang van milieubeleid in het algemeen. Dit voorkomt dat een en ander zich mogelijk buiten het gezichtsveld van de raadsleden afspeelt. Mogelijk dat dit draagvlak verhogend kan werken

Aanbeveling:

Regelmatig ambtelijke toelichtingen op milieubeleid aan raadsleden.

Formatie

Per 1 november 1999 is de sectie milieu weer op volle sterkte; alleen de fluctie van afdelingshoofd is dan nog niet ingevuld. Gezien de geringe omvang van de organisatie blijft het raadzaam om structureel middelen te reserveren voor uitbesteding in geval van (langdurige) afwezigheid op het ontbreken van specialismen.

Aanbeveling:

Structureel middelen opnemen voor uitbesteding.

Rol Gewest

Ondanks het feit dat in de gemeente niet positief wordt gedacht over de samenwerking in gewestelijk verband, heeft de inzet van het Gewest er wel toe bijgedragen dat er een goede basis is gelegd voor de inhaalslag op het gebied van een aantal taken. Het Gewest heeft aangegeven binnen de huidige afspraken nog ruimte te hebben voor het ondersteunen van Anna Paulowna bij haar inspanningen de komende tijd. Wij zijn van mening dat ook wanneer deze inzet meer zou omvatten dan de huidige afspraken omtrent formatie en financiën, de gemeente actief gebruik moet maken van het Gewest. Er is hier kennis over het gebied aanwezig en ervaring met het opzetten van de uitvoering van gemeentelijke taken.

Aanbeveling:

Maak actief gebruik van de kennis en ervaring van het Gewest.

Milieubeleidsplan

Wij zijn van mening dat de gemeente zich het komende half jaar sterk moet richten op de uitvoering van de knelpunttaken. De aandacht mag daarna echter niet verslappen. Wij stellen voor om vast te leggen dat de gemeente in de toekomst een milieubeleidsplan op zal stellen. In een milieubeleidsplan kan de gemeente haar ambitieniveau voor een aantal jaren vastleggen. Groot voordeel is dat jaarplannen hierop gebaseerd kunnen worden. Wij wijzen in dit verband op de visie van de Inspectie Milieuhygiëne op gemeentelijk milieubeleid. In de visie van de Inspectie is het gewenste adequate niveau van gemeentelijk milieubeleid, in tegenstelling tot het adequate niveau tijdens de VOGM-regeling, niet primair gericht op de uitvoering van milieutaken maar meer op het gemeentelijk milieubeleid als totaalproces. Om inzicht te krijgen in dit totaalproces, hanteert de Inspectie de systeembenadering, die is gebaseerd op de beleidscyclus van plannen, uitvoeren en evalueren. Een toelichting hierop is opgenomen in Bijlage 2.

Aanbeveling:

Vastleggen dat de gemeente een milieubeleidsplan op zal stellen.

4.4 Conclusie

Uit voorgaande blijkt dat de gemeente zeer veel inspanningen zal moeten leveren om binnen afzienbare tijd de VOGM-taken adequaat uit te voeren. Wij zien onze conclusies en aanbevelingen als een totaalpakket: dat houdt in dat naar onze mening alle aanbevelingen integraal (zowel de activiteiten als Normatief moeten worden overgenomen).

Dit rapport is door Stichting JAS tot uw beschikking gesteld

WWW.STICHTING-JAS.NL

Stichting JAS is ter bevordering van de rechtsgelijkheid voor een ieder.

Ter informatie:

Het rapport betreft de volgende personen:

College van de gemeente Anna Paulowna:

- de heer J. den Ouden, burgemeester (VVD)
(vertrokken)
- de heer C.J. Looijesteijn, wethouder (PvdA)
(vertrokken)
- mevrouw L.A.G.M. de Zeeuw-Lases, (VVD),
Wethouder grondgebied en Milieuzaken
(thans burgemeester te Ruurloo)

Ambtenaren afdeling Milieu van de gemeente Anna Paulowna:

mevrouw drs. Ing. C. Hagemeyer, senior medewerkster afdeling Milieu.
(thans werkzaam bij het Gewest Kop Noord-Holland als coördinator)

mevrouw drs. L. Arkestein-Dijkman, handhaver afdeling Milieu
(thans werkzaam bij de gemeente Edam)

de heer R. Newson, handhaver afdeling Milieu.
(Thans werkzaam bij de gemeente Koggenland)

Secretaris: W.G.M. Koelmeij (vertrokken)

Hoofd afdeling Algemene Zaken (tevens juridische zaken afd. Milieu)

H. Medema, (vertrokken)
(thans werkzaam bij de gemeente Hoogkarspel)

Commissie Grondgebied (waaronder Milieu)

Voorzitter: mevrouw L.A.G.M. de Zeeuw-Lases (VVD)
H.G.J. van den Berg (CDA)
S. van Balen-Blanken (VVD)
M. Kleine (PVDA)

A. van der Winden (D66)

De Raad bestond uit:

CDA:

H.G.J. van den Berg
Mevr. L.A.C. Franken-de Vries
C. Dorsman
J.Dijkshoorn
S.P.Steltenpool

VVD:

Mevr. L.A.G.M. de Zeeuw-Lases
A,J. Ruigrok
J.V. Beets
S.A. van Balen-Blanken
S.H.Steenbergen

PVDA:

C.J. Looijesteijn

F.A. Leal
M. Kleine
J.A. Veul

D66:

A.C.P. van der Winden

5 COLOFON

Opdrachtgever gemeente Anna Paulowna

Project Knelpuntenonderzoek

Dossier Q1494-65.001

Omvang rapport 32 pagina's

Auteur A. Bastiaansen

Bijdrage

Projectleider E. Praas

Projectmanager T. Henckens

Datum 17 september 1999

Naam/Paraaf