

Bevindingen en aanbevelingen Haarlemmerliede & Spaarnwoude

Inleiding

De gemeente Haarlemmerliede & Spaarnwoude heeft sinds 2002 diensten uitbesteed aan afval- en groenbedrijf De Meerlanden. De Rekenkamercommissie Haarlemmerliede & Spaarnwoude heeft na een gesprek met leden van de raad besloten om samen met drie andere Rekenkamercommissies¹ een onderzoek uit te (laten) voeren naar de effecten van de uitbesteding op financieel gebied en op het gebied van de kwaliteit van dienstverlening. Daarbij zijn de volgende acht deelvragen geformuleerd:

1. Wat waren de toetredingsmotieven van de gemeente?
2. Hoe is de regierol bij de gemeente belegd?
3. Welke afspraken zijn er gemaakt over het kwaliteitsniveau van de prestaties?
4. Wat zijn de punten waarop wordt afgerekend?
5. Hoe wordt omgegaan met meer- en minderwerk?
6. Hoe is een en ander in de dienstverleningsovereenkomst (DVO) vertaald?
7. Hoe vindt de afhandeling van klachten plaats?
8. Worden de beoogde doelen in werkelijkheid bereikt?

Op basis van deze deelvragen is een beoordelingskader ontwikkeld met daarin normen voor doelmatigheid en doeltreffendheid van gemeentelijk handelen. Vervolgens is er een dossierstudie uitgevoerd en zijn er interviews afgenomen in de gemeenten en bij De Meerlanden. De hieruit voortvloeiende bevindingen zijn getoetst aan het beoordelingskader en input geweest voor een aantal aanbevelingen.

Na een kort overzicht van het algemene beeld dat uit het onderzoek naar voren is gekomen, richt dit hoofdstuk zich (per deelvraag) op de bevindingen, de toetsing aan het beoordelingskader en de aanbevelingen voor de gemeente Haarlemmerliede & Spaarnwoude. Daarna volgt het gezamenlijke rapport met daarin de onderzoeksopzet, het beoordelingskader, alle bevindingen, de collectieve aanbevelingen voor alle gemeenten en de aanbevelingen voor De Meerlanden.

Algemene conclusie – doelmatigheid en doeltreffendheid:

De vraag naar doelmatigheid is de vraag naar de manier waarop de uitbesteding is georganiseerd. Daar valt over te zeggen dat er inmiddels (sommige gemeenten doen al ruim 10 jaar zaken met De Meerlanden), sprake is van een vrij doelmatige organisatie waarbij die doelmatigheid van beide kanten ook nog wordt aangescherpt.

Dat laatste is in tijden van bezuinigingen geen onbelangrijk gegeven. Dat wil niet zeggen dat er geen efficiencywinst meer is te behalen. In tegendeel: er lijkt bijvoorbeeld door voorzichtige verdere uniformering van a. de dienstverlening van De Meerlanden en b. het accountmanagement van de kant van de gemeenten her en der nog wel een stapje te kunnen worden gezet.

De vraag naar de doeltreffendheid is de vraag naar de wijze waarop de uitbesteding in de praktijk uitpakt. Hier is het uiteindelijke oordeel meer dan overwegend positief. Er zijn aandachtspunten (b.v. informatie over de burgertevredenheid), maar nergens in het onderzoek zijn echte onvolkomenheden aan het licht gekomen.

Wat waren de toetredingsmotieven van de gemeente?

De gemeente Haarlemmerliede & Spaarnwoude is in 2002 toegetreden tot De Meerlanden. De looptijd van het contract is tien jaar. Belangrijkste componenten zijn de afvalinzameling, het schoonhouden van de openbare ruimte en de gladheidsbestrijding.

¹ De Rekenkamercommissie Bloemendaal, Rekenkamercommissie Heemstede en de gezamenlijke Rekenkamercommissie van Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout.

De gemeente Haarlemmerliede & Spaarnwoude heeft voor de uitbesteding aan De Meerlanden geen onderzoek gedaan naar andere opties. De belangrijkste reden voor toetreding bij De Meerlanden was de kwetsbaarheid van de gemeente toen zij deze taken nog zelf uitvoerde. Ook de beoogde kostenbesparingen en kwaliteitsimpulsen waren belangrijke factoren in de keuze voor De Meerlanden.

Het onderhandelingsproces voor de verlenging van het huidige contract in 2009 is als zeer onhandig en rommelig ervaren; het contract was al verlopen, waardoor de gemeente een minder goede onderhandelingspositie ervoer. Daarnaast hebben externen met De Meerlanden de contractverlenging – en de invulling van de DVO – geregeld. De ambtelijke afdeling had graag meer betrokken willen worden bij deze fase.

De raad heeft bij de toetreding een voorstel van burgemeester en wethouders over de uitbesteding na kennisname goedgekeurd. De verlenging van het contract is wel in de raad behandeld.

Norm	Bevinding ²
De toetreding is helder onderbouwd	+
Op basis van afweging van alternatieven	-
Goed gecommuniceerd aan de raad	±
Door de raad bevestigd	+

Conclusie: De toetredingsmotieven in Haarlemmerliede & Spaarnwoude verschilden niet erg van andere gemeenten: lagere kosten door schaalvoordeel en een kwaliteitsimpuls door de samenwerking met meerdere partijen. Wel was ook de kwetsbaarheid van de eigen organisatie een belangrijk argument voor uitbesteding. De Meerlanden is een ‘aantrekkelijke’ dienstverlener omdat ze in haar benadering aansluit bij hetgeen voor gemeenten van belang is. Richting de raad wordt voldoende gecommuniceerd, hoewel zowel de raad als de ambtelijke afdeling graag een actievere rol zou willen rondom contractverlengingen.

Aanbeveling: Geef de raad een duidelijke rol in het proces rondom een contractverlenging. De rolverdeling rondom (toekomstige) contractverlenging tussen ambtenaren, bestuur en de gemeenteraad moet vooraf helder zijn. Geef de raad een duidelijke rol. Bijvoorbeeld door de raad voorafgaand aan verlenging te bevragen over beleving en wensen, en bij de uiteindelijke beslissing een aantal (transparante) alternatieven en bijbehorende kosten voor te leggen.

Hoe is de regierol bij de gemeente belegd?

De Meerlanden en de gemeente Haarlemmerliede & Spaarnwoude maken gebruik van de standaard overlegvormen die in de meeste gemeenten terug zijn te vinden. Er is maandelijks toezichthoudersoverleg tussen de teamleiders van De Meerlanden en de toezichthouders van de gemeente. Hierin worden schades, afmeldingen, problemen en klachten naar aanleiding van de uitvoering op detailniveau besproken. Hier sluiten maandelijks ook de leidinggevenden bij aan. Contractoverleg tussen de contractbeheerders van zowel de gemeente als De Meerlanden vindt per kwartaal plaats. Hierin worden wijzigingen en aanvullingen van het contract besproken. De gemeente heeft één keer per jaar een directieoverleg waarbij de directeur van De Meerlanden met het betreffende afdelingshoofd/gemeentedirecteur om de tafel zit. Er is geen sprake van een structureel evaluatieoverleg. Evaluatiemomenten vinden plaats binnen de huidige overlegvormen. Dit wordt als toereikend ervaren. Overleg tussen de verschillende klantgemeenten vindt momenteel alleen ad hoc plaats. De wethouder heeft in Haarlemmerliede & Spaarnwoude zowel de uitvoerende, als de financiële taken rondom Meerlanden in zijn portefeuille.

² ++ (voldoet goed aan de norm), + (voldoet voldoende aan de norm), ± (voldoet neutraal aan de norm), - (voldoet onvoldoende aan de norm), - - (voldoet niet aan de norm) en n.b. (niet beoordeeld).

De huidige rolverdeling functioneert in Haarlemmerliede & Spaarnwoude volgens alle betrokkenen goed. Vanwege de beperkte omvang van het gemeentelijk apparaat is de gemeente meer afhankelijk van De Meerlanden en eventueel externen, zoals bij het opstellen van de DVO bij de verlenging van het contract. Verder zijn de wisselende samenstellingen van bestuur en raad potentiële bottlenecks, omdat zij hierna niet altijd op het gewenste kennisniveau zitten. De overlegstructuur binnen de gemeente functioneert naar behoren.

Norm	Bevinding
De rolverdeling binnen de gemeente over beheer van de DVO is goed vastgelegd	++
De rolverdeling binnen de gemeente over beheer van de DVO functioneert goed	+
De gemeente is voldoende geëquipeerd voor het beheer van de DVO	±

Conclusie: De overlegstructuur is duidelijk vastgelegd en wordt door zowel de gemeente als De Meerlanden gewaardeerd. Er zijn recentelijk ook nieuwe overlegstructuren ontstaan, deels buiten De Meerlanden om en deels geïnitieerd door De Meerlanden zelf. De regierol en bijbehorende rolverdeling is duidelijk. Indien er personele wisselingen plaatsvinden zijn de gemeenten echter kwetsbaar. Het is in ieders belang kennis en kunde zo goed mogelijk te borgen.

Aanbeveling: Zet in op relatiemanagement.

Zowel De Meerlanden als de gemeente hebben baat bij goed onderling begrip. Door in te zetten op relatiemanagement kan De Meerlanden beter inspelen op de wensen van de gemeente door zich proactiever op te stellen.

Aanbeveling: Structureer het overleg tussen de verschillende gemeenten op operationeel vlak.

Dit type overleg is momenteel nog relatief onderbelicht. Het kan een waardevolle aanvulling zijn op de huidige overlegstructuur. Door van elkaar te leren op basis van positieve en negatieve ervaringen kan de efficiency worden verhoogd.

Aanbeveling: Maak bestuurlijk onderscheid tussen opdrachtgevende en aandeelhoudende rol.

Het is het meest zuiver om de opdrachtgevende en de aandeelhoudende rol van de gemeente t.a.v. De Meerlanden in verschillende portefeuilles onder te brengen.

Aanbeveling: Borg kennis en kunde betreffende De Meerlanden binnen de gemeente (nog) beter.

Dit is voor de continuïteit in de gemeentelijke organisatie en goed opdrachtgeverschap van groot belang. Vooral historische kennis over hoe afspraken tot stand zijn gekomen is niet altijd beschikbaar. Daarnaast is het ook van belang dat meerdere personen binnen de organisatie op de hoogte zijn van de kwaliteitseisen, de afspraken in het DVO en eventuele beeldkwaliteitsbestekken. De aankomende raads- en bestuurswisseling bieden een uitgelezen kans het dossier De Meerlanden goed voor het voetlicht te brengen.

Welke afspraken zijn er gemaakt over het kwaliteitsniveau van de prestaties?

In de DVO van Haarlemmerliede & Spaarnwoude is een standaardartikel opgenomen over de kwaliteitsvereisten. Hierin staan onder meer kwaliteitseisen aan het personeel (nodige vak kennis, vaardigheden, goede instructies) en de voertuigen (veiligheid, representativiteit, duurzaamheid). Verder staat ook de borging beschreven in de vorm van de normen ISO 9001 en ISO 14001. Ook staat omschreven dat als de kwaliteit van uitvoering en/of geleverde producten niet gehaald wordt, dit door een van de partijen schriftelijk meegedeeld wordt aan de andere partij. De gemeente werkt niet met beeldkwaliteitsbestekken, die in andere gemeenten nog wel eens als multi-interpretabel worden ervaren.

Norm	Bevinding
Er zijn afspraken over het kwaliteitsniveau	++
De afspraken over het kwaliteitsniveau zijn helder	+

Conclusie: Er zijn in de DVO afspraken over het kwaliteitsniveau opgenomen.

Wat zijn de punten waarop wordt afgerekend?

Veel afspraken lenen zich makkelijk om meetbare doelen aan te stellen, zoals de frequentie van afval ophalen of de eisen die men stelt aan de ophaalvoertuigen. Andere afspraken zijn minder geschikt voor meetbare doelen, zoals de klantvriendelijkheid van het personeel of doelen op het gebied van duurzaamheid. Binnen de gemeente is wel de roep om doelen –waar mogelijk– nog meer meetbaar te maken. Inzicht in de daadwerkelijke kosten die De Meerlanden maakt staat hoog op dit ‘verlanglijstje’, met name bij de raad. De wens om kosten tussen gemeenten vergelijkbaar te maken komt niet specifiek vanuit Haarlemmerliede & Spaarnwoude, maar wordt wel als een logische wens gezien. De gemeente accepteert dat door het geleverde maatwerk de prijs ook kan verschillen. Het feit is dat momenteel De Meerlanden zelf de controle uitvoert of de diensten voor marktconforme prijs worden aangeboden en of deze prijzen kostenneutraal zijn ten opzichte van de andere klantgemeenten.

Dienstverlening kan vooral worden beoordeeld op basis van het aantal klachten. Er wordt verder geen onderzoek gedaan vanuit de gemeente, mede omdat er onvoldoende capaciteit is om deze taak uit te voeren. Er zijn echter ook geen aanwijzingen uit andere bronnen dat dergelijke kwaliteitscontroles noodzakelijk zijn. Uit de klachten en meldingen komt geen negatief beeld naar voren.

Norm	Bevinding
De afspraken zijn – waar nodig en mogelijk – meetbaar gemaakt	+
De afspraken in de DVO worden regelmatig gemeten	-
De kosten van de diensten van De Meerlanden zijn reëel	+
De kosten zijn bij benadering gelijk aan die van andere gemeenten	±

Conclusie: Er kan worden geconcludeerd dat er van een echte afrekening geen sprake is. Wel vindt er kwaliteitscontrole plaats, al is deze in Haarlemmerliede & Spaarnwoude passief (‘alleen bij klachten’). Het bewonerstevredenheidsonderzoek wordt vooral door De Meerlanden zelf gebruikt en komt deels in aanmerking voor verbetering. De kosten van de dienstverlening worden als redelijk ervaren, maar er is tegelijkertijd wel behoefte aan meer inzicht in de opbouw van die kosten en de vergelijking met andere gemeenten. Daar staat tegenover dat er een flinke historische component in de kostenberekening zit en daarnaast door de verschillende takenpakketten vergelijking tussen alle gemeenten niet goed mogelijk is.

Aanbeveling: Laat een onafhankelijke partij de kostenneutraliteit toetsen.

De Meerlanden geeft aan de kostenneutraliteit van het totale pakket dat een gemeente afneemt te bewaken. Het is goed als een onafhankelijke partij ‘goedkeuring’ geeft aan de manier waarop die bewaking plaatsvindt en het resultaat ervan.

Hoe wordt omgegaan met meer- en minderwerk?

In de DVO van de gemeente Haarlemmerliede & Spaarnwoude staat vastgelegd dat er een aparte schriftelijke offerte wordt aangevraagd in het geval van meerwerk. Dit is het zogenaamde ‘inbesteden’. Hierbij wordt de dienst tegen kostprijs aangeboden. Deze meerwerkregeling geldt alleen wanneer het gaat om diensten die niet in de DVO omschreven zijn en/of buiten de taken in de DVO vallen.

Deze regeling wordt als zeer helder ervaren. Het meerwerk wordt volgens de betrokkenen ook via deze regeling aangevraagd en afgehandeld.

De afspraak is dat meerwerk– net als de opdrachten die vastliggen in de DVO – wordt aangeboden tegen marktconforme prijzen. Vergelijking tussen gemeenten is vanwege de verschillende aard en omvang van de opdrachten in de praktijk niet mogelijk.

Norm	Bevinding
De afspraken over meer- en minderwerk zijn helder vastgelegd in de DVO	++
De afhandeling van meer- of minderwerk van De Meerlanden functioneert goed	++
De kosten van meer- of minderwerk zijn voor alle gemeenten (nagenoeg) gelijk	n.b.

Conclusie: Afspraken over meer- en minderwerk zijn goed vastgelegd, afhandeling gaat in onderling overleg. Kosten vergelijkbaar maken tussen gemeenten blijkt lastig. In de praktijk functioneert het 'systeem' echter goed.

Hoe is een en ander in de dienstverleningsovereenkomst vertaald?

Alle gemeenten geven aan dat bij toetreding tot De Meerlanden, bij verlenging van het contract en ook tussentijds De Meerlanden zich flexibel opstelt richting de vraag van de gemeente. De DVO heeft daarom ook een sterk vraag gestuurd karakter. Alle relevante afspraken staan hiermee volgens de betrokkenen op papier in het DVO vastgelegd. Ook bij aanpassingen denkt De Meerlanden actief mee. Het detailniveau van de DVO levert geen problemen op in verschillen van inzicht, maar levert wel relatief veel werk op voor de gemeente. De gemeente ambieert het detailniveau in het DVO iets terug te schroeven door enkele getallen uit de DVO te halen en naar de calculatiestaat te verplaatsen. Hiermee hoeft de DVO niet meer zo vaak aangepast te worden. De juridische kwaliteit is nooit getoetst vanuit de gemeente. Ook in de praktijk is er nog geen toetsing geweest, omdat er geen juridische geschillen zijn geweest.

Norm	Bevinding
De afspraken (in de DVO) sluiten aan bij de vraag	++
Er is procedure om afspraken tussentijds te herzien	++
De afspraken zijn compleet	++
De afspraken zijn voldoende gedetailleerd	+
De afspraken in de DVO zijn juridisch verantwoord	n.b.
Beide partijen zijn tevreden over de DVO	+
Partijen houden zich aan de afspraken uit de DVO	+

Conclusie: De dienstverleningsovereenkomst is compleet en voldoende gedetailleerd. Men is tevreden over de DVO en de afspraken uit de DVO worden in de regel nageleefd. Juridische toetsing heeft vanuit de gemeente niet plaatsgevonden.

Aanbeveling: Voer een juridische toets uit op de DVO.

Het ontbreken van juridische toetsing van de dienstverleningsovereenkomst kan in voorkomende gevallen tot problemen leiden. Gemeenten kunnen elkaar hierbij helpen of gezamenlijk externe capaciteit inhuren.

Hoe vindt de afhandeling van klachten plaats?

De gemeente Haarlemmerliede & Spaarnwoude heeft in het algemene deel van de DVO een artikel over de klachtenafhandeling opgenomen. Hierin staat ten minste dat De Meerlanden klachten van bewoners aanneemt wanneer deze gaan over de werkzaamheden betreffende de uitvoering van aan haar overgedragen taken. Telefonisch of mondeling gedane klachten worden afgedaan binnen een product gerelateerde termijn. Schriftelijke klachten moeten schriftelijk binnen zes weken (Algemene Wet Bestuursrecht) na ontvangst zijn afgedaan. De Meerlanden houdt een registratie bij van ontvangen klachten. Deze worden verwerkt in de kwartaalrapportage. Deze basis voor klachtenafhandeling is ook terug te vinden bij de andere gemeenten.

De gemeente heeft een kleine toevoeging gedaan betreffende het gebruik van de rapportage van de klachten in de gemeentelijke SMART-begroting. Er is binnen de gemeente tevredenheid over de klachtenafhandeling.

Norm	Bevinding
Er is een procedure van klachtenafhandeling opgenomen in de DVO	++
Klachtenafhandeling geschiedt naar tevredenheid	+
Inwoners zijn tevreden over de klachtenafhandeling	n.b.

Conclusie: De klachtenafhandeling is in Haarlemmerliede & Spaarnwoude opgenomen in de DVO. Over de uitvoering van de klachtenafhandeling is men tevreden. Het oordeel van inwoners over de klachtenafhandeling is niet duidelijk.

Aanbeveling: Uniformiseer de klachtenafhandeling met andere gemeenten en De Meerlanden en vraag inwoners hoe ze de klachtenafhandeling ervaren.

Hoewel er in Haarlemmerliede & Spaarnwoude weinig aanmerkingen zijn op het functioneren van de klachtenafhandeling, kan deze efficiënter en onderling beter vergelijkbaar. Bijvoorbeeld door de klachtenafhandeling volledig bij De Meerlanden onder te brengen in een systeem dat gemeenten online kunnen volgen. De ervaringen van inwoners bij de klachtenafhandeling kunnen worden meegenomen in het tevredenheidsonderzoek.

Worden de beoogde doelen in werkelijkheid bereikt?

De resultaten van De Meerlanden worden per kwartaal gerapporteerd. Deze resultaten worden besproken in het kwartaalrapportageoverleg. Over het algemeen is de gemeente Haarlemmerliede & Spaarnwoude tevreden over de dienstverlening van De Meerlanden en is er geen sprake van grote problemen of onenigheden m.b.t. de dienstverlening van De Meerlanden. Het beeld is dan ook niet dat inwoners (opvallend) ontevreden zijn. Hiervoor moet afgegaan worden op de resultaten van het onderzoek van De Meerlanden, want de gemeente heeft niet deelgenomen aan de onafhankelijke benchmark Waar-staat-je-gemeente (WSJG).

Bij de contractverlenging in 2009 is niet specifiek naar kwaliteit gekeken, omdat er geen signalen waren dat de kwaliteit tekort schoot. Ook de kosten waren geen heet hangijzer. De vraag om meer transparantie is later ontstaan.

Uiteindelijk sluiten de resultaten van de uitbesteding redelijk goed aan bij de motieven. Zo is er volgens de betrokkenen binnen de gemeente sprake van een kostenbesparing door de schaalvoordelen, een kwaliteitsimpuls en een meer stabiele situatie.

Norm	Bevinding
Beide partijen zijn tevreden over de dienstverlening	++
Inwoners zijn tevreden over de dienstverlening	+
Resultaten worden teruggekoppeld en leiden indien nodig tot aanpassingen	++
De kwaliteit van de dienstverlening speelt mee bij de verlenging van het contract	+
De prijsontwikkeling speelt mee bij de verlenging van het contract	+
De resultaten van de uitbesteding sluiten aan bij de motieven voor uitbesteding	++

Conclusie: Het blijkt dat de resultaten goed aansluiten bij de motieven voor toetreding. De gewenste kostenbesparing, kwaliteitsimpuls en stabiliteit zijn allemaal tot stand gekomen. Er heerst vooral tevredenheid bij zowel de gemeente als De Meerlanden. Rondom de reguliere dienstverlening en met het oog op contractverlening zijn er voldoende feedback mechanismen om verbetering door te voeren en beslissingen te nemen.

Aanbeveling: Professionaliseer het burgertevredenheidsonderzoek

De huidige onderzoeken in de vorm van een klanttevredenheidsonderzoek van De Meerlanden onder de gemeenten en een burgertevredenheidsonderzoek onder de inwoners bieden geen volledig betrouwbaar beeld van de tevredenheid en de belangen van de inwoners. Ook uit ander onderzoek, zoals de benchmark 'WSJG' komt dit onvoldoende naar voren. Gemeenten en De Meerlanden moeten het burgertevredenheidsonderzoek samen verder professionaliseren, door meer burgers te betrekken en de vragen te herijken.

Ten slotte

De uitbesteding van de gemeentelijke taken van de gemeente Haarlemmerliede & Spaarnwoude aan De Meerlanden heeft het beoogde resultaat opgeleverd. Op enkele specifieke aspecten kunnen nadere stappen in doelmatigheid en doeltreffendheid worden gezet. Een van de manieren om dat te realiseren is, los van de eerdergenoemde aanbevelingen, het zoeken en realiseren van 'meer uniformiteit in maatwerk'. De gemeente Haarlemmerliede & Spaarnwoude is nu zelf tevreden over het geleverde maatwerk dat vrij optimaal aansluit bij de historie en de specifieke wensen. Maar die maatwerksystematiek staat vergelijking met andere gemeenten, en daarmee leereffecten en financiële transparantie, in de weg. Waar mogelijk zou het uniformiseren van de dienstverlening met andere gemeenten en meer afstemming van de DVO met andere gemeenten voordelen kunnen bieden.