

Uniformiteit in maatwerk

Een onderzoek naar de uitbesteding van gemeentelijke diensten aan afval- en groenbedrijf De Meerlanden

Rekenkamercommissies Bloemendaal - Haarlemmerliede & Spaarnwoude – Heemstede – Hillegom,
Lisse en Noordwijkerhout
Algemene rapportage – augustus 2013



Inleiding, onderzoeksanpak en beoordelingskader

Inleiding

Een aantal gemeenten in het grensgebied van de provincies Zuid- en Noord-Holland (Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout – Bloemendaal, Heemstede en Haarlemmerliede & Spaarnwoude) heeft in de afgelopen 15 jaar gemeentelijke diensten uitbesteed aan afval- en groenbedrijf De Meerlanden. De vier samenwerkende Rekenkamercommissies van de gemeenten¹ hebben begin 2013 n.a.v. gesprekken met leden van de respectievelijke raden besloten om een onderzoek uit te (laten) voeren naar de effecten van de uitbesteding op financieel gebied en op het gebied van de kwaliteit van dienstverlening.

De Meerlanden

De gemeenteraden van Aalsmeer, Haarlemmermeer en Uithoorn besloten halverwege de jaren zestig tot de oprichting van een gemeenschappelijke regeling ten behoeve van het verbranden van afval. Uithoorn viel snel af. Vanaf 1968 werd restafval verbrand in een verbrandingsinstallatie in Rijsenhout. In de jaren 80 werd er op last van Den Haag gestopt met dit type kleinere verbrandingsinstallatie.

De Meerlanden N.V. start 1 januari 1997 met als doel inzameling voor gemeenten en bedrijven, verwerking en het ontdoen van afvalstromen aan derden. Naast afvalinzameling richt De Meerlanden zich op het beheer van de openbare ruimte, groenonderhoud, straatreiniging, marktbeheer, rioleringswerken, ongediertebestrijding en businessparkmanagement. Ook beheert De Meerlanden milieustraten en geeft advies over efficiënte en duurzame afvalinzameling, -scheiding én -verwerking. Bron: www.meerlanden.nl

Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag is: Heeft de uitbesteding van de gemeentelijke taken bij De Meerlanden het beoogde resultaat opgeleverd? De samenwerkende Rekenkamercommissies hebben daarbij vooraf de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat waren de toetredingsmotieven van de zes gemeenten?
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 dienstverleningsovereenkomsten vertaald?
7. Hoe vindt de afhandeling van klachten plaats?
8. Worden de beoogde doelen in werkelijkheid bereikt?

Daarnaast zijn de samenwerkende Rekenkamercommissies specifiek benieuwd hoe De Meerlanden de klanttevredenheid van inwoners van de gemeenten in kaart brengt.

¹ Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout hebben samen een Rekenkamercommissie.

N.B. Lopend verbeteringstraject

In de tijdsperiode van onderhavig onderzoek loopt er ook een verbeteringstraject voor de samenwerkingsrelatie van De Meerlanden (opdrachtnemer) en de 9 deelnemende gemeenten² (opdrachtgever). In dit traject dat onder begeleiding staat van bureau IPR-NORMAG, is inmiddels de eerste fase (probleemanalyse, afbakening en prioriteiten) afgerond. In deze fase is een inventariserende gespreksronde gehouden met alle wethouder-opdrachtgevers, hun ambtelijke ondersteuning en de relatiebeheerders/management van De Meerlanden. De uitkomsten van de gespreksronde zijn verwerkt in een korte notitie en op 9 juli ambtelijk besproken met de gemeenten.

Het onderscheid tussen dit verbeteringstraject en onderhavig rekenkameronderzoek is gelegen in het feit dat in het verbeteringstraject de samenwerkingsrelatie centraal staat en in dit rekenkameronderzoek de doelbereiking van de uitbesteding centraal staat. Ook gaat het rekenkameronderzoek explicieter in op de positie van de raad en de inwoners van de gemeenten.

Leeswijzer

In dit hoofdstuk volgt hierna een beschrijving van de onderzoeksaanpak en het beoordelingskader. Hoofdstuk 2 beschrijft de bevindingen en de analyse daarvan. Hoofdstuk 3 behandelt de conclusies en aanbevelingen. In de bijlagen 1 t/m 3 zijn respectievelijk opgenomen, het gesprekskader voor de gemeenten, het gesprekskader voor De Meerlanden en de lijst met geïnterviewden.

Aanpak van het onderzoek

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is de volgende aanpak gevolgd. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een dossierstudie, interviews in de ambtelijke organisatie, interviews met bestuurders en interviews bij De Meerlanden. Voor raadsleden van de zes gemeenten zijn ‘inloopsprekuren’ georganiseerd. Er is daarnaast een second opinion uitgevoerd op het bewonerstevredenheidsonderzoek 2012 van De Meerlanden.

Dossierstudie

Relevante documenten voor de beantwoording van de onderzoeksvragen (3 t/m 6) zijn met name de zes Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's, inclusief de bijbehorende calculatiestatistieken) die zijn afgesloten tussen de gemeenten en De Meerlanden. Daarnaast zijn o.a. begrotingen en jaarverslagen van de gemeenten bestudeerd, evenals kwartaalrapportages en jaarverslagen van De Meerlanden. De Meerlanden heeft het meest recente klanttevredenheidsonderzoek (2012) dat zij onder de gemeenten houdt te beschikking gesteld naast de eerder genoemde bewonerstevredenheidsonderzoeken (2012).

Interviews

² Naast de zes eerder genoemde gemeenten zijn dat: Amstelveen, Diemen en Haarlemmermeer.

Om een goed beeld te krijgen van de organisatie en de resultaten van de uitbesteding zijn binnen elk van de zes gemeenten semigestructureerde interviews (zie bijlage 1) gehouden met bestuurders, contractbeheerders en toezichhouders. Deze laatste telefonisch. Om ook een goed beeld te krijgen van het perspectief van De Meerlanden zelf zijn ook daar semigestructureerde interviews (zie bijlage 2) gehouden met de directie, contractmanagers en de controller. Bijlage 3 geeft een overzicht van alle geïnterviewden.

Inloopsprekuren

Om te bepalen hoe raadsleden aankijken tegen (de uitbesteding van taken aan) De Meerlanden is een zestal spreekuren aangekondigd waarbij raadsleden, voor of na een raads- of commissievergadering, met de onderzoekers van gedachten konden wisselen. Specifiek is daarbij gezocht naar antwoorden op de onderzoeksvragen 1 en 8. De opkomst varieerde van een enkel raadslid tot 13 raadsleden.

Second opinion

Vanuit methodologisch oogpunt is gekeken naar de opzet en de uitkomsten van het door De Meerlanden georganiseerde bewonerstevredenheidonderzoek.

Beoordelingskader

De hoofdonderzoeksvraag (Heeft de uitbesteding van de gemeentelijke taken bij De Meerlanden het beoogde resultaat opgeleverd?) is voorzien van een ondersteunend beoordelingskader dat is ingedeeld conform de gebruikelijke tweedeling doelmatigheid en doeltreffendheid. Bij de verschillende normen wordt steeds aangegeven met welke van de acht deelvragen de desbetreffende norm correspondeert. Sommige normen corresponderen met meerdere vragen. Waar dat geldt, is een keuze gemaakt voor de meest passende norm (*cursief gedrukt*) om de toepassing van het beoordelingskader overzichtelijk te houden.

De uitbesteding is **doelmatig**

- de toetreding is onderbouwd (1)
- de toetreding is tot stand gekomen op basis van afweging van alternatieven (1)
- de uitbesteding is goed gecommuniceerd aan de raad (1)
- de uitbesteding is door de raad bevestigd (1)
- de rolverdeling binnen de gemeente over beheer van de DVO is goed vastgelegd (2)
- de afspraken in de dienstverleningsovereenkomst (DVO) zijn juridisch verantwoord (6)
- er zijn afspraken over het kwaliteitsniveau van de dienstverlening (3, 6)
- de afspraken over het kwaliteitsniveau zijn helder (3, 6)
- de afspraken zijn –waar nodig en mogelijk - meetbaar gemaakt (4, 6)
- het bewonerstevredenheidsonderzoek van De Meerlanden is valide en betrouwbaar (4, 7, 8)
- de kosten van de diensten van De Meerlanden zijn reëel (4)
- de kosten zijn bij benadering gelijk aan die van andere gemeenten (4)
- de afspraken over meer- en minderwerk zijn helder vastgelegd in het DVO (5)
- de kosten van meer- of minderwerk zijn voor alle gemeenten (nagenoeg) gelijk (5)
- de afspraken (in de DVO) sluiten aan bij de vraag (3, 6)
- de afspraken (in de DVO) zijn compleet (3, 6)
- de afspraken (in de DVO) zijn voldoende gedetailleerd (3, 6)
- er is procedure om afspraken tussentijds te herzien (4, 5, 6 en 7)

- er is een procedure van klachtenafhandeling opgenomen in de DVO (7)
- de kwaliteit van de dienstverlening speelt mee bij de verlenging van het contract (8)
- de prijsontwikkeling speelt mee bij de verlenging van het contract (8)

De uitbesteding is **doeltreffend**

- de rolverdeling binnen de gemeente over beheer van de DVO functioneert goed (2)
- de gemeente is voldoende geëquipeerd voor het beheer van de DVO (2)
- de afspraken in het DVO worden regelmatig gemeten (4, 8)
- de afhandeling van meer- of minderwerk van De Meerlanden functioneert goed (5)
- partijen houden zich aan de afspraken uit de DVO (4, 6, 8)
- beide partijen zijn tevreden over de DVO (6, 7, 8)
- klachtenafhandeling geschiedt conform de procedure (7)
- inwoners en gemeenten zijn tevreden over de klachtenafhandeling (7)
- resultaten worden teruggekoppeld en leiden indien nodig tot aanpassingen (8)
- beide partijen zijn tevreden over de dienstverlening (4, 8)
- inwoners zijn tevreden over de dienstverlening (4, 8)
- de resultaten van de uitbesteding sluiten aan bij de motieven voor uitbesteding (1, 8)

De bevindingen per norm worden na behandeling van elke deelvraag weergegeven in een tabel. Dit gebeurt aan de hand van de volgende vijfpuntsschaal:

++	Bevinding voldoet goed aan de norm
+	Bevinding voldoet voldoende aan de norm
±	Bevinding voldoet neutraal aan de norm
-	Bevinding voldoet onvoldoende aan de norm
--	Bevinding voldoet niet aan de norm
n.b.	Niet beoordeeld

Bevindingen en analyse

De bevindingen worden hierna per deelvraag gerapporteerd. Na de feitelijke beschrijving volgt de toetsing van de normen uit het beoordelingskader die aan de deelvraag zijn toegewezen. In een apart kader wordt daarnaast steeds de informatie uit de interviews bij De Meerlanden weergegeven.

Wat waren de toetredingsmotieven van de zes gemeenten?

In tabel 2.1 staat weergegeven wanneer de gemeenten zijn ‘ingestapt’, wanneer ze de laatste DVO hebben afgesloten (en met welke looptijd) en welk pakket ze momenteel afnemen bij De Meerlanden.

Tabel 2.1

Toegetreden	2009 ³	2001	2011	2009	1999	2002
Laatste DVO	2009	2013	2011	2009	2011	2012
Looptijd laatste DVO	5 jaar	5 jaar ⁴	10 jaar	5 jaar	5 jaar	10 jaar
-Afvalinzameling	X ⁵	X	X	X	X	X
-Straatreiniging	X	X	X	X	X	X
-Gladheidbestrijding	X	X	X	X	X	X
-Groenonderhoud			X	X ⁶	X	

Noordwijkerhout, Heemstede en Haarlemmerliede & Spaarnwoude en de toenmalige gemeente Bennebroek (nu fusiegemeente Bloemendaal) zijn al meer dan 10 jaar verbonden aan De Meerlanden. Voor de andere twee gemeenten is dat meer recent. De meeste gemeenten betalen apart voor verrichte werkzaamheden. Hillegom werkt met lumpsum financiering. Qua werkzaamheden zijn de pakketten vergelijkbaar. De helft van de gemeenten laat inmiddels ook het groenonderhoud door De Meerlanden uitvoeren.

Toetredingsmotieven

De motieven van de verschillende gemeenten om toe te treden tot de overheids-NV⁷ De Meerlanden lopen enigszins uiteen, maar kennen vier hoofdelementen: schaalvoordelen, stabiliteit (minder kwetsbaar), kwaliteit en uitbesteding vanuit het regiemodel.

³ Bennebroek in 2001.

⁴ De nieuwe DVO heeft een looptijd van 2013 t/m 2015 met een verlengingsoptie van 2 jaar, dus eigenlijk 3 plus 2 jaar.

⁵ Sinds 2013 al het afval (plastic, groen en grijs).

⁶ Groenonderhoud is door Lisse deels aan De Meerlanden en deels aan de MareGroep uitbesteed.

⁷ Met de term ‘overheids-NV’ wordt bedoeld op een naamloze vennootschap waarvan de aandelen in handen zijn van overheden, in dit geval de gemeenten.

- Bloemendaal: voordelen door samenwerking met andere gemeenten, zoals flexibiliteit (maatwerk), degelijkheid, klantvriendelijkheid, dienstverlening, stabiliteit.
- Heemstede: kwetsbaar om alles alleen te doen, daarbij werden ook de lagere kosten en hogere kwaliteit als motieven gezien.
- Hillegom: keuze gemeente om regiegemeente te zijn, hoewel ook de kosten en de kwaliteit een belangrijke rol speelden.
- Lisse: de keuze om regiegemeente te zijn was de hoofdreden. Ook kostenbesparing en kwaliteitsbehoud of –verbetering werden als achterliggende motieven genoemd.
- Noordwijkerhout: keuze van de gemeente om regiegemeente te zijn en ‘evenveel kwaliteit met minder geld’. Motief toevoeging groenonderhoud: efficiëncyslag (‘alles onder een dak’).
- Haarlemmerliede & Spaarnwoude: de gemeente wilde minder kwetsbaar zijn en zich daardoor bij een bestaand samenwerkingsverband aansluiten, om ook te profiteren van de kennis, kwaliteit en efficiëncyvoordelen.

Andere partijen dan De Meerlanden overwogen?

De helft van de gemeenten heeft geen alternatieven overwogen of onderzocht bij de keuze van de partij aan wie ze de dienstverlening wilden uitbesteden⁸. Twee gemeenten deden dat wel.

- Bloemendaal: ja, onderzoek naar overige opties.
- Heemstede: ja, in de bestuurlijke notitie 'de toekomst van de afvalverwijdering in Heemstede' (feb. 2000) staan naast De Meerlanden ook andere alternatieven beschreven, zoals fuseren met of opgaan in een groter verband zoals de inzameldienst van Haarlem of ReinUnie, die inzamelt voor Heemskerk, Beverwijk en Velsen.
- Hillegom: ja, vijf op shortlist, uiteindelijk keuze tussen De Meerlanden en Spaarnelanden.
- Lisse: nee, eerder wel onderzoek naar samenwerking met Hillegom, maar dat ketste af.
- Noordwijkerhout: geen informatie hierover bekend (toetreding in 1999).
- Haarlemmerliede & Spaarnwoude: nee.

Bijzonderheden bij toetreding/verlenging

Er is bij alle gemeenten sprake van onderhandelingen over de condities waaronder de dienstverlening wordt geleverd. Niet alle partijen (ambtenaren, bestuur, raad) zijn daarbij altijd betrokken, zo blijkt. Sommige gemeenten werken er aan om bij volgende onderhandelingen meer speling te hebben.

- Bloemendaal: 1) Onderhandelingen door ambtelijk apparaat uitgevoerd; kosten na onderhandeling ‘teruggeschroefd’ door wethouder; 2) Raad had graag betrokken willen worden bij onderhandelingsproces.
- Heemstede: Bij verlenging werd het de raad duidelijk hoe weinig alternatieven de gemeente heeft (o.a. vanwege verkoop van de milieustraat aan De Meerlanden). Heemstede is sindsdien bezig met uitwerken van alternatieven om bij een volgende verlenging de consequenties van een andere keuze helder inzichtelijk te hebben.

⁸ Bij afvalinzameling is in Nederland sprake van een zogenaamde ‘oligopolische markt’: een paar sterke spelers hebben het grootste deel van de ‘markt’ in handen.

- Hillegom: De Meerlanden heeft de gemeente aangeboden de afgesproken werkzaamheden binnen 5 jaar met 15% korting uit te voeren. Dit gebeurt geleidelijk door een korting van 3% per jaar te realiseren.
- Lisse: Voor de tarieven gelden normbedragen. Over enkele tarieven was wel discussie, hierbij is door beide partijen ‘water bij de wijn gedaan’. Groenonderhoud is deels aan De Meerlanden en deels aan de MareGroep uitbesteed, er vindt afstemming plaats met beide partijen.
- Noordwijkerhout: De MareGroep is onderaannemer van De Meerlanden op het gebied van groen.
- Haarlemmerliede & Spaarnwoude: 1) Het onderhandelingsproces voor de verlenging (2009) is als zeer onhandig en rommelig ervaren; het contract was al verlopen, waardoor de gemeente een minder goede onderhandelingspositie ervoer; 2) Externen hebben met De Meerlanden de contractverlenging – en de invulling van het DVO- geregeld. Ambtelijke afdeling had graag meer betrokken willen worden.

Betrokkenheid van de raad en communicatie over de uitbesteding

De raden zijn in verschillende mate alle betrokken geweest bij de uitbesteding en de verlenging van de contracten met De Meerlanden. De minst intensieve betrokkenheid is te vinden in Bloemendaal, waar de raad vooral werd geïnformeerd. In andere gemeenten heeft de raad een actievere, meebeslissende rol gehad. De mate waarin en de manier waarop de gemeenteraden worden geïnformeerd over De Meerlanden, verschilt per gemeente. Zo wordt de raad in Hillegom regelmatig op de hoogte gehouden van de lopende zaken en effecten van de uitbesteding aan De Meerlanden; de betrokken accountmanager van De Meerlanden was hier zelf ook bij aanwezig. Ook voordat de uitbesteding plaatsvond heeft de raad mee kunnen denken over de keuze. In andere gemeenten wordt de raad in mindere mate betrokken. Ook de frequentie waarmee een raad wordt geïnformeerd verschilt. Sommige raden worden structureel op de hoogte gehouden van de prestaties van De Meerlanden, bij andere wordt alleen bij de jaarrekening aandacht besteed aan het onderwerp. Met name de raden die korter bij De Meerlanden zitten hebben meer behoefte aan periodieke informatie.

- Bloemendaal: Bloemendaal is toegetreden in 2001 (toen Bennebroek). Bij deze besluitvorming is de raad betrokken geweest. De raad is niet betrokken geweest bij de besluitvorming om ook de werkzaamheden van de oude gemeente Bloemendaal door De Meerlanden te laten uitvoeren. De raad is wel geïnformeerd. De raad wordt op de hoogte gehouden van de uitvoeringsaspecten via de begroting, jaarrekening en voor- en najaarsnota. Het gaat dan specifiek om een financiële verantwoording door wie dan ook uitgevoerd. Over de aandeelhouders component wordt ook via de begrotingscyclus gerapporteerd. Meerdere raadsleden hebben behoefte aan een actievere rol bij een eventuele toekomstige verlenging van het contract.
- Heemstede: De raad is door de commissie Ruimte vertegenwoordigd bij de besluitvorming over de contractverlenging in 2012. Het bestuurlijk standpunt over afvalinzameling en reiniging is in deze commissie besproken, waarna ook het voorstel voor de gunning van afvalinzameling en reiniging aan De Meerlanden langs de commissie is geweest. De gehele raad wordt via de gemeentelijke jaarrekening geïnformeerd, met name over het financiële resultaat van de onderneming en het aandeelhouderschap.
- Hillegom: De raad heeft een aanzienlijke bijdrage geleverd aan de toetreding bij De Meerlanden. Allereerst heeft de raad de criteria voor het op afstand zetten van de gemeentelijke onderhoudsdienst vastgesteld. Later is de raad geïnformeerd over de deelneming in het overheidsbedrijf De Meerlanden met daarbij de vraag of de raad nog wensen en/of bedenkingen heeft over deze deelneming. Conform

de afspraken uit de overeenkomst is in 2013 ook een evaluatie van de samenwerking met De Meerlanden aan de raad gepresenteerd. De periodieke rapportages van De Meerlanden worden vastgesteld door het college van B&W en zijn daarmee ook inzichtelijk voor de raad.

- Lisse: De raad is bij de besluitvorming betrokken geweest en ook daarna door middel van diverse presentaties op de hoogte gehouden van de samenwerking met De Meerlanden. In Lisse is een evaluatie Businesscase Openbare Werken gehouden van de uitbesteding aan De Meerlanden om het beoogde effect ten aanzien van kwaliteit en prijs te bepalen. Hierop is door de raad akkoord gegeven voor de nieuwe bestekken, de opdrachtsom en de herziening van het contract.
- Noordwijkerhout: De raad is zowel bij de toetreding als bij de verlenging betrokken geweest. De betrokkenheid bij de jaarrekeningen en andere ontwikkelingen zijn minimaal te noemen. Essentiële zaken worden gemeld aan B&W en liggen ter inzage voor de raad.

Haarlemmerliede & Spaarnwoude: De raad heeft een voorstel van burgemeester en wethouders over de uitbesteding na kennisname goedgekeurd.

Inbreng De Meerlanden

→ De Meerlanden probeert een aantrekkelijke dienstverlener voor gemeenten te zijn door zich te onderscheiden van marktpartijen op het gebied van duurzaamheid, maatschappelijke/sociale participatie, flexibiliteit en innovatie. De Meerlanden is er op ingericht de 'couleur locale' mee te nemen en biedt door middel van een cafetariamodel verschillende opties aan, zowel op het gebied van producten en diensten, als op het gebied van (garanties voor) personeel en kosten (bv. lumpsum).

→ In de praktijk wordt De Meerlanden vaak gevraagd een nieuwe DVO voor te bereiden, waar de gemeente dan naar kijkt. Eventuele extra eisen, zoals aandacht voor communicatie- en beleidsmatig advies, worden hierin meegenomen. Dit is onderdeel van het cafetariamodel.

→ Bij toetreding van nieuwe gemeenten werden er voorheen nieuwe aandelen uitgegeven, waardoor het belang van de reeds deelnemende gemeenten 'verwaterde'. Door de toetreding van Hillegom in 2011 (en eerder Lisse in 2009) zou Haarlemmermeer haar meerderheidsbelang verliezen, wat die gemeente niet wilde. Dit is opgelost door geen nieuwe aandelen uit te geven, maar de bestaande aandeelhouders te vragen naar rato te verkopen aan Hillegom. Niet alle gemeenten hebben overigens verkocht aan Hillegom.

→ De Meerlanden stelt direct contact met raadsleden uit de deelnemende gemeenten zeer op prijs. Er wordt voorlichting gegeven en er zijn excursies met o.a. als doel het kennisniveau van de raadsleden te verhogen.

Conclusie en beoordeling

In deze paragraaf is de eerste deelvraag behandeld, namelijk die naar de toetredingsmotieven van de zes gemeenten. Uit het onderzoek komt naar voren dat de toetredingsmotieven divers zijn, maar o.a. voortkomen uit de wens van de gemeenten om 'regiegemeente' te zijn. De Meerlanden sluit qua

bedrijfsfilosofie aan op hetgeen voor gemeenten, naast kostenbewustzijn, van belang is. Meestal is er voldoende gecommuniceerd over toetreding en/of verlenging en is de raad voldoende betrokken geweest bij de toetreding (of in ieder geval bij de verlenging). De raad heeft daarbij niet altijd kunnen kiezen uit alternatieven. De speelruimte bij contractverlenging wordt door een enkele gemeente als te krap ervaren. Zij hebben zelf maatregelen genomen bij een volgende onderhandeling meer speling te hebben.

Tabel 2.2
Normen voor deelvraag 1

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

Er is qua motieven sprake van een redelijk heldere onderbouwing, maar minder op basis van een afweging van alternatieven. De raden zijn over het algemeen voldoende geïnformeerd en betrokken.

Hoe is de regierol bij de gemeente belegd?

Rolverdeling en overlegstructuur binnen gemeente en met De Meerlanden

De rolverdeling verschilt per gemeente, wel komt de structuur overeen. Toezichthouders hebben een administratieve controlefunctie en houden toezicht op de kwaliteit van het geleverde werk. Vier gemeenten werken met een toezichthouder, één gemeente werkt met drie parttime toezichthouders.

De contractbeheerder is in feite beleidsadviseur en zijn afdelingshoofd is de ambtelijk verantwoordelijke en valt binnen de bestuurlijke portefeuille van de opdracht gevende wethouder. Het verschilt per gemeente of deze wethouder ook de aandeelhoudende tak in de portefeuille heeft: in Haarlemmerliede & Spaarnwoude en Heemstede bijvoorbeeld, zijn deze taken bij één wethouder neergelegd. Het college van de gemeente Heemstede heeft in juni 2013 de raadscommissie voorgesteld (uit het oogpunt van bestuurlijke hygiëne en om geen belangenverstremming te laten ontstaan) om bij een volgende collegeperiode beide onderdelen uit elkaar te halen.

Als voordeel wordt hier aangedragen dat er een compleet beeld van alle beschikbare en benodigde informatie bij één persoon wordt gebundeld. In Bloemendaal zijn deze taken gescheiden, met als argument dat de belangen van de opdrachtgevende rol en de aandeelhoudende rol te sterk verschillen. Een opdrachtgevende wethouder focust zich op de kwaliteit van de dienstverlening, een aandeelhoudende wethouder heeft baat bij de hoogst mogelijke efficiency van het totale bedrijf.

De overlegstructuur tussen de gemeenten en De Meerlanden is in bijna alle gevallen in de DVO vastgelegd. Zo is er in alle gevallen sprake van uitvoeringsoverleg tussen de teamleiders van De Meerlanden en de toezichthouders van de gemeenten. Dit varieert van wekelijks overleg tot maandelijks overleg. Hierin worden schades, afmeldingen, problemen en klachten naar aanleiding van de uitvoering op detailniveau besproken.

Contractoverleg tussen de contractbeheerders van zowel gemeente als De Meerlanden vindt –afhankelijk van de gemeente – maandelijks of elk kwartaal plaats. Hierin worden wijzigingen en aanvullingen van het contract besproken. In sommige gemeenten worden in deze overlegvorm ook de kwartaalrapportages besproken, anderen hebben hiervoor een apart overleg; het kwartaalrapportageoverleg. Bestuurlijk overleg met de opdrachtgevende portefeuillehouder is er één of twee maal per jaar. De gemeenten hebben één of twee keer per jaar een directieoverleg waarbij de directeur Publieke Sector van De Meerlanden met het betreffende afdelingshoofd/gemeentedirecteur om de tafel zit. Ook is er regelmatig overleg tussen de gemeenten zonder de aanwezigheid van De Meerlanden. Dit was in eerste instantie een initiatief van een portefeuillehouder die behoefte had aan contact met zijn collega-wethouders over een specifiek onderwerp, zonder De Meerlanden. Enkele andere gemeenten hadden hier ook behoefte aan.

- Bloemendaal: rolverdeling duidelijk vastgelegd inclusief standaard overlegvormen, waarbij de kwartaalrapportages in een apart overleg worden besproken. Bloemendaal maakt gebruik van een intensievere overlegstructuur dan de andere gemeenten. Toezichthoudersoverleg is wekelijks, contractoverleg maandelijks en directieoverleg twee keer per jaar.
- Heemstede: rolverdeling duidelijk vastgelegd inclusief standaard overlegvormen. Heemstede heeft een afwijkende frequentie van overleg. Toezichthoudersoverleg is wekelijks, terwijl bij dit overleg maandelijks ook leidinggevend aansluiten. Contractoverleg is per kwartaal, directieoverleg vindt twee keer per jaar plaats. Onlangs is er nog een overleg toegevoegd (wethouderoverleg) dat vlak voor de aandeelhoudersvergadering valt, waarin de directeur Publieke Sector van De Meerlanden, de verantwoordelijke wethouder, de directeur van de Sector Ruimte en Welzijn en de contractbeheerders plaatsnemen.
- Hillegom: de overlegstructuur is duidelijk vastgelegd in een kalender, een document los van het DVO basisdocument. De overlegstructuur komt overeen met die van de meeste andere gemeenten. Hillegom heeft geen toezichthouders in dienst bij de gemeente. Dit was een bewuste keuze om De Meerlanden als partner verantwoordelijkheid te geven. Hierdoor is het duidelijker dat de burger de klant is, niet de gemeente.
- Lisse: rolverdeling duidelijk vastgelegd inclusief standaard overlegvormen. De gemeente werkt met drie parttime toezichthouders. Lisse maakt gebruik van de meest voorkomende overlegfrequentie. Maandelijks toezichthoudersoverleg, per kwartaal een contractoverleg en twee keer per jaar een directieoverleg.
- Noordwijkerhout: rolverdeling duidelijk vastgelegd inclusief standaard overlegvormen. Noordwijkerhout heeft geen toezichthouders in dienst bij de gemeente. Noordwijkerhout maakt gebruik van de meest voorkomende overlegfrequentie. Maandelijks toezichthoudersoverleg, per kwartaal een contractoverleg en twee keer per jaar een directieoverleg.
- Haarlemmerliede & Spaarnwoude: rolverdeling duidelijk vastgelegd inclusief standaard overlegvormen. Haarlemmerliede & Spaarnwoude maakt gebruik van de meest voorkomende overlegfrequentie. Maandelijks toezichthoudersoverleg, per kwartaal een contractoverleg en twee keer per jaar een directieoverleg.

Functioneren rolverdeling en overlegstructuur gemeente

Door alle gemeenten wordt in de interviews onderschreven dat de huidige rolverdeling goed functioneert. Ook de overlegstructuur binnen de gemeente functioneert naar behoren. Er is in geen van de gemeenten sprake van een structureel evaluatieoverleg. Evaluatiemomenten vinden plaats binnen de huidige overlegvormen. Dit wordt als toereikend ervaren.

- Bloemendaal: goed.
- Heemstede: goed.
- Hillegom: goed.
- Lisse: goed.
- Noordwijkerhout: goed.
- Haarlemmerliede & Spaarnwoude: goed.

Is de gemeente voldoende geëquipeerd voor beheer DVO?

Met name de kleinere gemeenten zouden graag meer tijd willen besteden aan het onderwerp, maar missen de capaciteit om zich hierin verder te verdiepen. Het beheren van het DVO is echter ook voor de kleinere gemeenten niet problematisch, zo blijkt uit de interviews.

- Bloemendaal: ja.
- Heemstede: ja.
- Hillegom: ja.
- Lisse: ja.
- Noordwijkerhout: ja.
- Haarlemmerliede & Spaarnwoude: ja, maar gemeente is vanwege beperkte omvang meer afhankelijk van De Meerlanden en eventueel externen, zoals bij het opstellen van het DVO bij de verlenging van het contract.

Inbreng De Meerlanden

→ Vanuit De Meerlanden vindt op vaste momenten overleg plaats op meerdere gemeentelijke niveaus (operationeel, management, directie en bestuurlijk niveau). Daarnaast zijn er meerdere operationele overleggen op week- of maandbasis waarover bij elke gemeente individuele afspraken zijn gemaakt. Bij langlopende samenwerking is het goed borgen van afspraken van belang om onduidelijkheid in de toekomst te voorkomen. De Meerlanden merkt op dat het de kwaliteit van de dienstverlening ten goede komt als aan beide kanten kennis en kunde goed geborgd is.

→ De Meerlanden is twee jaar geleden gestart met het professioneler invoeren van relatiemanagement, mede om daardoor actiever te kunnen meedenken met de gemeenten en adviserend op te treden. Daarom is er nu ook een manager op het gebied van dienstverlening en het versterken van het partnership. Waar eerst het DVO leidend was, wordt dit nu aangevuld met accountplannen per gemeente, waarin rekening wordt gehouden met de strategische ambities, ontwikkelingen en gebeurtenissen en evenementen in een gemeente. Ook hier moet worden aangetekend dat er verschillen zijn per gemeente. De ene gemeente heeft meer behoefte aan begeleiding dan de andere. Daarnaast is De Meerlanden ook afhankelijk van de gemeenten. Zij moeten hun problemen en vraagstukken wel delen, anders is het voor De Meerlanden niet mogelijk om mee te denken of te adviseren.

→ Een aanvullende overlegvorm is het beleidsmedewerkeroverleg, dat erop gericht is nieuwe inzichten te presenteren. Dit wordt georganiseerd door De Meerlanden en deze bijeenkomsten hebben als doel kennis uit te wisselen en inzichten te verkrijgen in de strategie van de deelnemende gemeenten en De Meerlanden.

→ Het is bij De Meerlanden bekend dat er ook overleg tussen de gemeenten plaatsvindt zónder dat De Meerlanden aan tafel zit.

→ De ene gemeente stuurt volgens De Meerlanden op detail aan, terwijl de andere meer op hoofdlijnen de regierol uitvoert. Dit heeft sterk te maken met de cultuur van de gemeenten en/of het vertrouwen wat men had in de oorspronkelijke buitendienst. Een interessante vraag is wat er in de toekomst gaat gebeuren: gaan clusters van gemeenten meer en meer samenwerken en daarbij hun dienstverlening (en systemen) op elkaar afstemmen? En wat betekent dat voor hun relatie en contracten met De Meerlanden (ook meer uniform).

Conclusies en beoordeling

In deze paragraaf is de tweede deelvraag behandeld, namelijk die naar de interne rolverdeling en de overlegstructuur van de zes gemeenten met De Meerlanden. Uit het onderzoek komt naar voren dat de rolverdeling duidelijk is. Hoewel de frequentie van de overlegstructuur varieert, zijn alle gemeenten tevreden met de huidige overlegstructuur. Kleinere gemeenten zijn wel meer afhankelijk van een meer proactieve houding van De Meerlanden en de eventuele inzet van externen. Er zijn recentelijk ook nieuwe overlegstructuren ontstaan, deels buiten De Meerlanden om en deels geïnitieerd door De Meerlanden zelf. Een mogelijk aandachtspunt ligt bij het scheiden van de bestuurlijke portefeuilles aandeelhouder en opdrachtgever.

Tabel 2.3
Normen voor deelvraag 2

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	+

De organisatie van het beheer van de DVO en de regie op de uitvoering daarvan is goed vastgelegd en functioneert in de praktijk goed. Ofschoon de gemeenten gemiddeld genomen voldoende geëquipeerd zijn, zijn er door de omvang van de ambtelijke capaciteit wel verschillen ten aanzien van het beheer van de DVO tussen gemeenten (en daarmee in de mate van ‘afhankelijkheid’ van De Meerlanden).

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

Afspraken in DVO over het kwaliteitsniveau helder?

In alle DVO's is een standaardartikel opgenomen over de kwaliteitsvereisten. Hierin staan onder meer kwaliteitseisen aan het personeel (nodige vakkennis, 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 afspraken zijn helder geformuleerd; er is nog geen sprake geweest van verschillende interpretaties van deze afspraken.

Tussen gemeenten zijn kleine verschillen. Zo worden er soms extra eisen gesteld aan de veiligheid van een voertuig of is er geregeld dat er ook per e-mail een tekortkoming kan worden meegedeeld. Er zijn ook toevoegingen, zoals het uitvoeren van kwaliteitsevaluaties/enquêtes en een toevoeging over transparante tariefvorming.

- Bloemendaal: standaardartikel opgenomen.
- Heemstede: standaardartikel opgenomen, inclusief extra eisen aan de veiligheid van de voertuigen en toevoeging dat tekortkomingen per e-mail kunnen worden meegedeeld. Daarnaast ook mogelijkheid kwaliteitsevaluaties toegevoegd.
- Hillegom: de kwaliteitseisen van de specifieke werkzaamheden zijn vertaald in de aparte deelovereenkomsten per product (smartcards), los van het DVO basisdocument. De gemeente werkt met kwaliteitseisen op basis van beeldkwaliteit.
- Lisse: standaardartikel opgenomen, toevoeging over transparantie kosten en mogelijkheid enquêtes te houden om kwaliteit te meten. De gemeente is momenteel bezig met het invoeren van een kwaliteitsmeting. Lisse werkt momenteel op basis van frequentie.
- Noordwijkerhout: standaardartikel opgenomen, in de productbladen. Op het gebied van groenonderhoud werkt de gemeente met beeldkwaliteitsbestekken om het kwaliteitsniveau te waarborgen, in de toekomst gaat de gemeente wellicht op meerdere taakgebieden werken met beeldkwaliteit.

Haarlemmerliede & Spaarnwoude: standaardartikel opgenomen.

Inbreng De Meerlanden

→ Het kwaliteitsniveau is óf afgesproken op basis van frequentie (afvalophaal bijvoorbeeld) óf op basis van resultaat aan de hand van beeldkwaliteitsbestekken (met name openbare ruimte). Per gemeente verschillen de kwaliteitsafspraken en verschilt de mate en manier van meting van de kwaliteit. De keuzes die hierin gemaakt zijn, zijn op verzoek van of in samenspraak met de gemeenten. Deze verschillen lopen uiteen van wekelijks meelopen met de werkzaamheden tot een jaarlijkse schouw of enquêtemeting onder inwoners. Een nadeel aan het werken met beeldkwaliteitsbestekken (dat steeds meer plaatsvindt) is dat deze afspraken op verschillende manieren uit te leggen zijn: ‘de één vindt een bepaald beeld voldoen aan een A, terwijl de ander er een B of zelfs een C in ziet.’ Daarom worden de afspraken regelmatig herijkt en wordt er gezamenlijk geschouwd zodat iedereen op één lijn zit.

Conclusies en beoordeling

In deze paragraaf is de derde deelvraag behandeld, namelijk die over de afspraken over het kwaliteitsniveau van de prestaties en de helderheid daarvan. Kwaliteitseisen zijn vastgelegd. Meestal is er sprake van standaardartikelen in de DVO waarin kwaliteitsvereisten staan beschreven. Steeds vaker wordt gebruik gemaakt van beeldkwaliteitplannen of heeft men de intentie om die te gaan gebruiken. Dat brengt wel met zich mee dat de kwaliteitseisen die toch als verschillen tussen gemeenten nog meer kunnen variëren tenzij ook hier intergemeentelijk overleg over zou plaatsvinden.

Tabel 2.4
Normen voor deelvraag 3

Er zijn afspraken over het kwaliteitsniveau	++
De afspraken over het kwaliteitsniveau zijn helder	±

Er zijn binnen alle DVO's afspraken over het kwaliteitsniveau. Die afspraken lopen wel uiteen tussen gemeenten en afspraken op basis van beeldkwaliteitsbestekken kunnen binnen gemeenten mogelijk verschillend uit worden gelegd.

Wat zijn de punten waarop wordt afgerekend?

Zijn de afspraken tussen de gemeenten en De Meerlanden (waar mogelijk) meetbaar gemaakt?

Veel afspraken lenen zich makkelijk om meetbare doelen aan te stellen, zoals de frequentie van afval ophalen, de eisen die men stelt aan de ophaalvoertuigen of –wanneer hiermee wordt gewerkt en los van mogelijke interpretatieverschillen– de beeldkwaliteitsbestekken. Andere afspraken zijn minder geschikt voor meetbare doelen, zoals de klantvriendelijkheid van het personeel of doelen op het gebied van duurzaamheid.

Binnen sommige gemeenten is wel de roep om doelen –waar mogelijk– nog meer meetbaar te maken. Zo zijn er cijfers over duurzaamheid bekend in duurzaamheids- en milieuverlagen, waar nu nog geen norm aan is gekoppeld. Ook inzicht in de werkelijk gemaakte kosten van De Meerlanden staan op dit ‘verlanglijstje’. Twee gemeenten hebben streefniveaus in hun begroting opgenomen als het gaat om de kwaliteit van dienstverlening van De Meerlanden. Heemstede streeft naar een kleiner aantal klachten per 100 aansluitingen dan gemiddeld in het verzorgingsgebied van De Meerlanden (2,5 vs. 3 à 4). Hillegom wil minimaal een 7.7 als rapportcijfer in WaarStaatJeGemeente, afgezet tegen een 7.4 als gemiddelde van de grootteklasse van gemeenten waartoe Hillegom behoort.

- Bloemendaal: goed, maar zouden graag ook duurzaamheidsnormen (meer) vastleggen.
- Heemstede: goed.
- Hillegom: goed, er worden meerdere instrumenten gehanteerd om het kwaliteitsniveau te meten.
- Lisse: goed, afspraken worden steeds specifiekere geformuleerd.
- Noordwijkerhout: goed.
- Haarlemmerliede & Spaarnwoude: goed.

Worden de afspraken regelmatig gemeten?

De dienstverlening is in alle gemeenten meetbaar door de registratie van klachten en meldingen. Sommige gemeenten gebruiken benchmarkcijfers uit WaarStaatJeGemeente (WSJG). Ook gaan gemeenten af op eigen observaties. Deze eigen observaties hebben bij sommige gemeenten de vorm van een ‘schouw’, waarbij een medewerker van de gemeente met een medewerker van De Meerlanden samen de kwaliteit beoordeelt. In andere gemeenten is een dergelijke structurele controle niet aan de orde en is meting op basis van observaties minder frequent en ad hoc.

- Bloemendaal: In het DVO staat een controle op werkzaamheden opgenomen, maar in de praktijk gebeurt dit onregelmatig. De dienstverlening wordt gemeten op basis van klachten, meldingen en beschikbare benchmarkcijfers (WSJG).
- Heemstede: toezichthouder van de gemeente maakt wekelijks een ronde (‘schouw’) met een medewerker van Meerlanden. De beeldkwaliteitsbestekken zijn hierbij op de achtergrond het uitgangspunt. Ook op het gebied van de inzameling van huisvuil zijn controles mogelijk. Dit wordt in de praktijk niet gebruikt, omdat er geen klachten zijn en er onvoldoende capaciteit is om deze taak uit te voeren.
- Hillegom: Er worden meerdere instrumenten gehanteerd om het kwaliteitsniveau te meten: smartcards voor meting op beeldkwaliteit, jaarlijkse monitoring door Cyber, bewonerstevredenheidsonderzoek van De Meerlanden en de maandelijkse rapportages. Tot slot is Hillegom aangesloten bij WSJG.
- Lisse: Meting gebeurt op basis van frequentiebestekken en toezichthouders die meelopen met de werkzaamheden en wekelijks controleren. Lisse zit relatief ‘strak’ op de controle van De Meerlanden.
- Noordwijkerhout: Naast de rapportages van De Meerlanden zorgt een eigen maandelijkse schouw voor meetbaarheid van de afspraken.
- Haarlemmerliede & Spaarnwoude: Dienstverlening kan vooral worden beoordeeld op basis van het aantal klachten. Er wordt verder geen onderzoek gedaan vanuit de gemeente.

Over het algemeen zijn de gemeenten tevreden over de dienstverlening van De Meerlanden (zie §2.8). Er is bij de meeste gemeenten in de praktijk dan ook geen sprake van ‘afrekenen’ in de zin van (dreigen met)

ontbinding van het contract als er een afspraak niet wordt nageleefd. Een tweetal gemeenten (Lisse en Noordwijkerhout) heeft expliciet benoemd De Meerlanden te houden aan het tonen van een proactieve houding als er zaken moeten worden aangepakt.

Validiteit en betrouwbaarheid van het bewonerstevredenheidsonderzoek

De Meerlanden voert jaarlijks twee onderzoeken uit. Het klanttevredenheidsonderzoek is onderdeel van de contract afspraken en het bewoners tevredenheidsonderzoek gebeurt op eigen initiatief en wordt als aanvullende service verspreid aan de gemeenten. In september/oktober 2012 heeft De Meerlanden het meest recente bewonerstevredenheidsonderzoek laten uitvoeren. Het onderzoek (waarvan de resultaten worden besproken in § 2.8) bestaat uit 2 delen:

a. onderzoek publieksinformatie, d.m.v. een telefonische enquête onder 350 bewoners van het verzorgingsgebied van De Meerlanden die in de maand voorafgaan aan het onderzoek telefonisch contact hebben gehad met de afdeling Publiekinformatie van De Meerlanden. Het aantal van 350 is niet uitgesplitst naar gemeenten. De respondenten wordt gevraagd op een zogenaamde vijfpuntsschaal (1= zeer slecht, 5 = uitstekend) een oordeel te geven over:

- de publieksinformatie in het algemeen
- de vriendelijkheid van het contact
- de professionaliteit van het contact
- de deskundigheid
- het nakomen van afspraken.

In de rapportage worden alleen de percentages ‘uitstekend’ en ‘goed’ opgeteld weergegeven voor 2012 en 3 jaren daarvoor.

b. onderzoek buitendienst, d.m.v. een telefonische enquête onder 646 bewoners van het verzorgingsgebied van De Meerlanden (waarschijnlijk aselekt benaderd maar dat staat niet in de beknopte rapportage). Het aantal van 646 is wel uitgesplitst naar gemeente: 63 in Bloemendaal, 75 in Heemstede, 77 in Hillegom, 77 in Lisse, 51 in Noordwijkerhout en 26 in Haarlemmerliede & Spaarnwoude. De respondenten wordt (wel afhankelijk van het pakket in hun gemeente) gevraagd op dezelfde vijfpuntsschaal te oordelen over:

- ledigingsfrequentie brengparkjes
- straatbeeld m.b.t. veegvuil
- straatbeeld m.b.t. zwerfvuil
- legen van de rolemmer
- ledigingsfrequentie prullenbakjes
- huis aan huis inzameling plastic/brengfaciliteiten plastic afval
- klantvriendelijkheid chauffeurs
- groen m.b.t. onkruid
- kwaliteit van het groen
- dienstverlening algemeen.

In de rapportage worden de percentages ‘uitstekend’ en ‘goed’ opgeteld weergegeven voor 2012 en 2 jaren daarvoor. Voor 2012 worden daarnaast percentages van alle antwoordmogelijkheden weergegeven (inclusief

de soms grote groep ‘weet niet’). Ook worden de resultaten van de betreffende gemeente vergeleken met die van het gemiddelde van alle deelnemende gemeenten.

Vanuit methodologisch oogpunt kan het volgende over het bewonersonderzoek worden gezegd: De opzet van het onderzoek is op zich in orde, er van uitgaande dat de respondenten aselekt zijn geselecteerd en er bijvoorbeeld geen verband is tussen de aard van het contact met Publieksinformatie en de bereidheid met het onderzoek mee te doen. Ook zijn de resultaten van het onderzoek op zich bruikbaar. Een aantal opmerkingen:

- de resultaten van het Publieksinformatiedeel worden niet naar gemeente uitgesplitst (het aantal waarnemingen is hiervoor te laag, maar misschien zijn er ook geen verschillen te verwachten)
- het aantal respondenten bij Buitendienstdeel is te laag om kleine veranderingen in attitudes op gemeenteniveau betrouwbaar te kunnen meten. Er zijn dus a. schommelingen die niet worden waargenomen en b. wel waargenomen (kleine) schommelingen die er in feite niet zijn
- een deel van de gemeten concepten is voor bewoners lastig te beoordelen (geeft de rapportage zelf ook aan). Met name omdat het niet door de bewoners wordt waargenomen (klantvriendelijkheid chauffeur, ledigingsfrequentie prullenbakken). Dus veel ‘weet niet’ of ‘neutraal’
- in de rapportage zelf wordt aangegeven dat er bij de volgende meting nog eens kritisch naar de vragen wordt gekeken. Daarbij aansluitend is het advies om niet alleen van werkzaamheden uit te gaan en die te laten beoordelen maar ook uit te gaan van de beleving van bewoners (bijvoorbeeld door voorafgaand in focusgroepen te praten over hetgeen zij belangrijk vinden als het gaat om De Meerlanden, en dat te vertalen naar vragen). Daarnaast is het advies om het onderzoek namens gemeenten en De Meerlanden gezamenlijk te presenteren richting de respondenten.

Gemeenten gebruiken het bewonerstevredenheidonderzoek (dat ze door De Meerlanden als service krijgen aangeboden) niet of beperkt. Ze vinden het onderzoek onvoldoende representatief (Heemstede) en krijgen – ondanks dat het onderzoek door een onafhankelijke partij wordt uitgevoerd- toch een beetje het gevoel dat ‘de slager het eigen vlees keurt’. Het is niet direct iets waar het ambtelijk apparaat mee aan de gang gaat.

Kosten van de dienstverlening reëel?

Er is bij bijna alle gemeenten (met name vanuit de raden) behoefte aan meer inzicht in de kosten van de dienstverlening van De Meerlanden en de financiële stromen binnen De Meerlanden. De meeste gemeenten denken dat de tarieven voor de dienstverlening reëel en marktconform zijn, maar hebben behoefte aan meer transparantie in de kosten en een vergelijking van kosten van andere gemeenten. Raadsleden van Haarlemmerliede & Spaarnwoude hebben een concrete wens uitgesproken van een benchmark met vergelijkbare gemeenten op het gebied van kosten; hier denkt men dat de kosten van de uitbestede taken omlaag kunnen. Er is soms ‘spraakverwarring’. Bij de gemeenten spreekt men bijvoorbeeld over ‘kostendekkendheid’ van de dienstverlening van De Meerlanden, terwijl De Meerlanden zelf deze term niet gebruikt en de term ‘marktconform’ hanteert (zie blok Inbreng De Meerlanden).

- Bloemendaal: redelijk tot goed; stabiele situatie, gehoopte kostenbesparing is vooralsnog uitgebleven, maar de gemeente zoekt samen met De Meerlanden naar mogelijkheden van kostenbesparing.

- Heemstede: goed⁹.
- Hillegom: goed, de gemeente heeft een jaarlijkse kostenverlaging van 3 procent.
- Lisse: goed, maar gemeente is zelf nog relatief veel tijd kwijt met beheer en toezicht.
- Noordwijkerhout: goed.
- Haarlemmerliede & Spaarnwoude: goed, maar wens om vergelijkend onderzoek.

Zijn de kosten tussen gemeenten bij benadering vergelijkbaar?

De kosten zijn historisch bepaald en hangen samen met de post op de gemeentelijke begroting ten tijde van de aanbesteding, welke vaak is meegenomen. Hierdoor, en door de geografische verschillen tussen gemeenten (hoeveelheid buitengebied, hoogbouw/laagbouw etc.), verschillende politieke ambities en onderhandelingen, andere toetredingsmomenten en verschillen in gewenst kwaliteitsniveau per gemeente lopen de kosten van specifieke dienstverlening per gemeente uiteen¹⁰. Dit strookt niet met de gedachte die binnen gemeenten (bijvoorbeeld bij de raad) deels heerst dat er sprake is van gelijke voorwaarden. Daarnaast zijn de calculatiestaten van de DVO's vaak verschillend opgebouwd. Dit komt deels door de verschillende takenpakketten, maar ook door de wens van de gemeente in dezelfde begrotingsposten te kunnen rapporteren als voor de aanbesteding.

⁹ Voorafgaand aan de verlenging van de DVO in 2013 heeft Heemstede een extern bureau gevraagd om de offerte voor uitvoering van de DVO te toetsen op marktconformiteit.

¹⁰ Er zijn daarmee dus onderdelen/producten waarvan de kosten uiteen lopen, zoals de inzameling van huishoudelijk afval (per aansluiting). De prijzen per eenheid verschillen van 14 euro in Lisse tot 37 euro in Bloemendaal. Andere voorbeelden zijn de verwerking van papier per ton, welke verschilt van 40 euro per ton in Lisse tot 85 euro per ton in Noordwijkerhout. Ook de verwerking van asbest is in Noordwijkerhout duurder (243 euro per ton) dan in Lisse (85 euro per ton). Overigens verschilt ook de gemeentelijk vastgestelde afvalstoffenheffing per gemeente. Een meerpersoonshuishouden betaalde in 2012 in Heemstede 257 euro en in Haarlemmerliede & Spaarnwoude 314 euro (bron: WSJG).

Inbreng De Meerlanden

→ Kwaliteitscontrole gaat via diverse sporen. Er is een wekelijks overleg waarin zaken aangekaart kunnen worden. Verder wordt er in sommige gemeenten toezicht gehouden (schouw), wordt er gebruik gemaakt van het burgertevredenheidsonderzoek (BTO) en kan er gekeken worden naar de klachten en meldingen (in de kwartaalrapportages). De inzameling van afval levert qua controle nooit problemen op. Het is zeer eenduidig; het moet netjes en het moet geleegd. In de openbare ruimte ligt de situatie complexer. De gebruikte beeldkwaliteitsbestekken kunnen verschillend worden uitgelegd. Dit kan controle lastig maken. Daarnaast is er nog een slag te maken om deze werkwijze te doen landen bij de burgers. Het is voor hen raar om een veegwagen de straat te zien passeren zonder iets te doen als er een beetje afval in de goot ligt, terwijl het vanuit de beeldkwaliteitsbestekken goed mogelijk is dat deze situatie 'acceptabel' is.

→ Het BTO is een onderzoek voor intern gebruik. Het feit dat enkele gemeenten graag een grootschaliger, breder onderzoek willen, wordt door De Meerlanden in principe toegejuicht. De Meerlanden is zelf al een traject begonnen het onderzoek te verbreden en heeft hiervoor de contractmanagers gevraagd te informeren wat de gemeenten graag willen weten, om zo het onderzoek zo compleet mogelijk te maken.

→ De Meerlanden is marktconform (wat niet hetzelfde is als kostendekkend in de gemeentelijke zin van het woord): ze bieden diensten aan tegen marktconforme tarieven. De Meerlanden ziet haar toegevoegde waarde in het integrale concept: inzetten van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, duurzaamheid en lokale- en regionale betrokkenheid, naast het feit een marktconform werken de basis is. De Meerlanden kan duurder zijn doordat er hogere personele kosten door het overnemen van personeel uit de gemeentelijke organisaties met alle arbeidsrechtelijke voorwaarden (sociaal plan).

- De verschillen in prijzen zijn deels historisch ontstaan. Er is nooit een model geweest wat uitging van vergelijkbare prijzen, ook niet voor nieuwe toetreders. Bij overname was er sprake van een bepaalde kostenpost in de begroting, welke is gehandhaafd. Daarnaast is er sprake van een cafetariamodel, wat betekent dat de diensten per gemeente kunnen verschillen. Bij de één kan transport wel zijn inbegrepen, bij de ander niet. Ook de mate waarin, en de condities waaronder, De Meerlanden personeel van een gemeente heeft overgenomen zorgt voor prijsverschillen. Vergelijken tussen gemeenten is daardoor lastig. De kennis en focus van gemeenten kan er ook voor zorgen dat er op bepaalde thema's een scherpere prijs wordt gerealiseerd. In de praktijk is er dan sprake van compensatie op een ander gebied. Dit gegeven is in principe bekend bij de ambtelijke organisatie. De Meerlanden bewaakt dat de waarde van het totale contract met een gemeente klopt - er mag immers geen sprake zijn van winst of verlies.
- Een transitie naar meer vergelijkbare prijzen is mogelijk, maar zal zeker tijdrovend zijn. De Meerlanden geeft aan dat het effect hiervan mogelijk ook wordt overschat. Het zal niet zo zijn dat de prijzen volledig vergelijkbaar worden, vanwege de verschillende takenpakketten en omstandigheden. Het is dus ook niet zo dat de laagste prijs automatisch de referentieprijs voor alle gemeenten wordt. Als deze prijs laag is vanwege de unieke omstandigheden kan dit in andere gemeenten niet geleverd worden. Als de prijs laag is om een andere reden, betekent dit dat het verschil in kosten op een andere post wordt gecompenseerd. Per saldo zal er in de prijs geen groot verschil optreden. Het is daarnaast de vraag of een meer specifieke kostenvergelijking niet meer vragen oproept dan beantwoordt. Het is waarschijnlijk dat betrokkenen binnen de ene gemeente onvoldoende weten van de situatie in andere gemeenten om een genuanceerde conclusie te trekken op basis van de cijfers. Ook de opzet van de verschillende gemeentelijke begrotingen zal voor de transparantie van de kosten van dienstverlening 'op de schop moeten' omdat dit nu niet vergelijkbaar is.
- In de huidige contractvorm kopen gemeenten als het ware risico's af. Op kleine schaal zijn er natuurlijk mee- en tegenvallers en hier kan De Meerlanden dus winst of verlies aan overhouden. Deze worden uiteindelijk tegen elkaar weggestreept, waarna het totaal vrijwel kostendekkend is. Dit systeem voorkomt dat er elke keer met aparte facturen gewerkt moet worden, wat het risico voor de gemeenten vergroot.
- Het publieke en private deel van De Meerlanden zijn gescheiden, in die zin dat eventuele winst in het private deel wordt gemaakt. Deze winst is beschikbaar voor de uitkering van dividend. Andersom heeft verlies in de private tak geen effect op de tarieven en afspraken met gemeenten. Wel zullen de gemeenten het (als aandeelhouders) merken in de dividenduitkering. Gemeenten kiezen met de uitbesteding voor een bedrijf dat een bepaald 'risicoprofiel' heeft. Daar zijn ze zich ook van bewust volgens De Meerlanden.

Conclusies en beoordeling

In deze paragraaf is de vierde deelvraag behandeld, namelijk die over de punten waarop wordt afgerekend en over de kosten van dienstverlening. Echt afgerekend wordt er niet. Wel vindt er kwaliteitscontrole plaats. Dat verschilt wel sterk van vrij proactief tot vrij 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 acceptabel ervaren, maar er is tegelijkertijd wel behoefte aan meer inzicht in de opbouw van die kosten en de vergelijking met andere gemeenten. Dat zal een stevige inspanning kosten aan de kant van De Meerlanden en de gemeenten en de verwachting over de uitkomsten van de vergelijking moeten niet te hoog gespannen zijn. Door onder meer de historische component blijft vergelijkbaarheid lastig. Ook het beeld dat vergelijkbaarheid uiteindelijk leidt tot lagere prijzen is onjuist, omdat voor iedere gemeente afzonderlijk geldt dat er per saldo over de totale dienstverlening kostenneutraal wordt gedraaid. Een externe toets op die laatste constatering is er overigens (nog) niet.

Tabel 2.5
Normen voor deelvraag 4

De afspraken zijn – waar nodig en mogelijk – meetbaar gemaakt	±
De afspraken in het DVO worden regelmatig gemeten	±
Het bewonerstevredenheidsonderzoek van De Meerlanden is valide en betrouwbaar	±
De kosten van de diensten van De Meerlanden zijn reëel	+
De kosten zijn bij benadering gelijk aan die van andere gemeenten	±

Niet alle afspraken zijn meetbaar gemaakt. Al ze dat wel zijn, worden ze deels wel en deels niet gemeten. De validiteit en betrouwbaarheid van het BTO kan worden verhoogd. De kosten worden als acceptabel beleefd - ze zijn echter lastig onderling te vergelijken. De totale waarde van het contract met De Meerlanden is marktconform richting de gemeente en kostendekkend voor De Meerlanden zelf. Dat hoeft niet te gelden voor specifieke onderdelen binnen de overeenkomst.

Hoe wordt omgegaan met meer- en minderwerk?

Afspraken meerwerk helder vastgelegd in DVO

Na bestudering van de DVO's kan worden gesteld dat in alle DVO's is vastgelegd dat er bij meerwerk een aparte schriftelijke offerte wordt aangevraagd. Dit is het zogenaamde 'inbesteden'. Hierbij wordt de dienst tegen kostprijs aangeboden. Deze meerwerkregeling geldt alleen wanneer het gaat om diensten die niet in het DVO omschreven zijn en/of buiten de opdracht vallen, zoals het extra legen van vuilstortcontainers na een illegale storting.

- Bloemendaal: helder vastgelegd in DVO.

- Heemstede: helder vastgelegd in DVO.
- Hillegom: werkt niet met meerwerkregeling vanwege lumpsummethode. Er wordt er een plus/min lijst bijgehouden waarbij wordt nagegaan of deze lumpsum nog passend is bij het (wellicht gegroeide) werkareaal van De Meerlanden in Hillegom.
- Lisse: helder vastgelegd in DVO.
- Noordwijkerhout: helder vastgelegd in DVO.
- Haarlemmerliede & Spaarnwoude: helder vastgelegd in DVO.

Afhandeling meer- of minderwerk functioneert goed

Uit de interviews blijkt dat minderwerk in alle gevallen (behalve bij Hillegom, door lumpsum) wordt verrekend in het voorschot. Als er sprake is van minderwerk dan wordt er een creditnota gestuurd. Als er meerwerk is op basis van het DVO ten opzichte van het voorschot, dan volgt er een factuur. Dit functioneert goed. Los hiervan is de meerwerkregeling voor zaken die buiten het DVO vallen. Hiervoor gelden de afspraken die zijn beschreven in het eerste deel van deze paragraaf. Hierbij zijn wel enkele kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste wordt er wel eens bewust afgeweken van de afspraken in de DVO, omdat meerwerk vaak op korte termijn moet gebeuren. Door de vertrouwensband tussen De Meerlanden en de gemeente levert het echter geen probleem op als er met mondelinge afspraken wordt gewerkt. Een tweede punt is dat er wel eens meerwerk is uitgevoerd zonder dit te overleggen met de gemeente.

- Bloemendaal: meerwerk wordt afgenomen volgens de in het DVO beschreven methode.
- Heemstede: gemeente neemt zeer weinig meerwerk af. Wanneer dit toch gebeurt is het vaak bij calamiteiten en wordt er gewerkt op basis van mondelinge akkoorden. Hierdoor zijn geen problemen ontstaan. De methode die in het DVO wordt omschreven komt weinig voor.
- Hillegom: geen meerwerkregeling vanwege lumpsum. Wel wordt er bijgehouden of de lumpsum passend blijft voor het werkareaal van De Meerlanden in Hillegom. Geld dat overblijft door 'minderwerk' gaat in een egalisatiefonds om eventuele kosten areaalvergroting te dekken.
- Lisse: meerwerk wordt afgenomen volgens de in het DVO beschreven methode, maar werd in sommige gevallen ook uitgevoerd zonder overleg. De Meerlanden is hierop aangesproken.
- Noordwijkerhout: meerwerk wordt afgenomen volgens de in het DVO beschreven methode.
- Haarlemmerliede & Spaarnwoude: meerwerk wordt afgenomen volgens de in het DVO beschreven methode.

Kosten meerwerk (nagenoeg) gelijk voor alle gemeenten?

De afspraak is dat meerwerk – net als de opdrachten die vastliggen in het DVO – wordt aangeboden tegen marktconforme prijzen. Vergelijking tussen gemeenten is vanwege de verschillende aard en omvang van de opdrachten in de praktijk niet mogelijk. Verder geldt voor meerwerk hetzelfde als voor de kosten die binnen het DVO vallen. De gemeenten hebben graag meer inzicht in de opbouw van de kosten, zodat er ook makkelijker vergeleken kan worden in de toekomst. Eén gemeente heeft wel de kosten van een meerwerkopdracht ooit vergeleken met marktpartijen, waaruit bleek dat bij deze opdracht De Meerlanden redelijk marktconform was.

- Bloemendaal: bij vergelijking met marktpartijen blijken kosten meerwerk marktconform te zijn.
- Heemstede: geen bijzonderheden.

- Hillegom: geen bijzonderheden.
- Lisse: geen bijzonderheden.
- Noordwijkerhout: geen bijzonderheden.
- Haarlemmerliede & Spaarnwoude: geen bijzonderheden.

Inbreng De Meerlanden

→ In principe wordt gewerkt met schriftelijke bevestigingen en offertes, behalve bij 'hoge nood'. Als er in het verleden problemen waren op het gebied van meerwerk, was dat over de vraag of iets binnen het basispakket van het DVO/lumpsum zit of niet. Daarom wordt daar nu helder over gecommuniceerd bij aanvang. Het basispakket (en dus ook wat als meerwerk wordt beschouwd) is voor alle gemeenten in principe helder en op papier gezet, wel wordt er steeds meer verfijning aangebracht in de DVO's met betrekking tot het kwaliteitsniveau en hoe dit te bereiken.

Conclusies en beoordeling

In deze paragraaf is de vijfde deelvraag behandeld, namelijk die over meer- en minderwerk. Op basis van het onderzoek wordt geconcludeerd dat er goede afspraken zijn over meer- en minderwerk. In de praktijk functioneert dat ook best goed ofschoon De Meerlanden in het verleden wel eens activiteiten heeft uitgevoerd zonder schriftelijk akkoord. Kosten blijven moeilijk vergelijkbaar tussen gemeenten.

Tabel 2.6

Normen voor deelvraag 5

De afspraken over meer- en minderwerk zijn helder vastgelegd in het 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.

Afspraken over meer- en minderwerk zijn goed vastgelegd, afhandeling gaat in onderling overleg. Vergelijkbaarheid van prijzen is niet goed te beoordelen.

Hoe is een en ander in de DVO vertaald?

Afspraken in DVO sluiten aan bij de vraag

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. Het dienstenpakket van gemeenten is vaak één op één overgenomen. De DVO's hebben daarom ook een sterk vraaggestuurd karakter. Dit is ook de reden dat de DVO's per gemeente verschillen. Niet alleen door de aard en omvang van de afgenomen diensten, maar ook in het algemene deel.

Sommige gemeenten wilden bijvoorbeeld een andere overlegstructuur (zie deelvraag 2) of een toevoeging op het gebied van communicatie met de burger.

- Bloemendaal: goed.

- Heemstede: goed.
- Hillegom: goed.
- Lisse: goed.
- Noordwijkerhout: goed.
- Haarlemmerliede & Spaarnwoude: goed.

Procedure om afspraken te herzien

Zoals in de bovenstaande alinea is beschreven is De Meerlanden flexibel ten opzichte van de gemeenten. Wanneer gemeenten afspraken willen herzien is De Meerlanden altijd bereid mee te denken. Voorbeelden hiervan zijn de aanpassingen naar aanleiding van de bezuinigingsrondes bij enkele gemeenten. Ook wanneer De Meerlanden afspraken wil aanpassen gaat dit volgens een standaardproces, waarbij de aanpassing wordt aangekondigd, en pas na goedkeuring wordt doorgevoerd. Bij één gemeente is in het DVO opgenomen dat aanpassingen aan de kant van De Meerlanden die geen invloed hebben op de kosten of de kwaliteit van de dienstverlening zonder overleg doorgevoerd kunnen worden.

- Bloemendaal: goed, gemeente heeft in DVO vastgelegd dat kleine aanpassingen aan de kant van De Meerlanden zonder overleg mogen worden doorgevoerd, mits deze geen effect hebben op de kosten of de kwaliteit van de dienstverlening.
- Heemstede: goed, De Meerlanden heeft bijvoorbeeld actief meegedacht om kosten met tien procent te reduceren.
- Hillegom: goed, nog geen veranderingen plaatsgevonden in het DVO.
- Lisse: goed, kleine aanpassingen (meestal het SMARTer formulieren van bestaande afspraken) worden in overleg doorgevoerd.
- Noordwijkerhout: goed, er vindt jaarlijks overleg plaats over eventuele aanpassingen.
- Haarlemmerliede & Spaarnwoude: goed, aanpassingen zijn zelden nodig. Alleen bij een veranderende situatie, zoals de toevoeging van een woonwijk of het opschroeven van het aantal strooibeurten. Dit levert nooit problemen op.

Afspraken in DVO zijn compleet

Alle relevante afspraken staan volgens de betrokkenen op papier in het DVO vastgelegd. Dit heeft uiteraard te maken met de flexibiliteit die hierboven is beschreven. Wanneer er aanvullingen nodig zijn om het DVO te vervolmaken, dan kan dit. In de praktijk is dit echter zelden nodig. Wel zijn er soms onduidelijkheden over reeds bestaande afspraken. Deze behandelen we in de volgende alinea.

- Bloemendaal: goed.
- Heemstede: goed.
- Hillegom: goed.
- Lisse: goed.
- Noordwijkerhout: goed.
- Haarlemmerliede & Spaarnwoude: goed.

Afspraken in DVO zijn voldoende gedetailleerd

Hoewel alle afspraken in principe op papier staan, is het detailniveau van de bestaande afspraken in een enkel geval nog reden voor onduidelijkheid. Als werkzaamheden onvoldoende zijn beschreven, kan dit

leiden tot verschillende interpretaties. Bij de meeste gemeenten spelen deze problemen echter niet; er lijkt zelfs sprake van een trend waarbij steeds meer details uit het DVO worden verwijderd, om de DVO algemener en daarmee langer ‘houdbaar’ te houden. De details worden dan in de calculatiestaat opgenomen.

- Bloemendaal: het detailniveau biedt De Meerlanden speelruimte om een eigen invulling te geven, zo lang dit geen effect heeft op de kosten of de kwaliteit van de dienstverlening. Dit werkt goed.
- Heemstede: het detailniveau wordt als voldoende beschouwd, met de kanttekening dat bij een commerciële aanbieder het DVO een stuk strakker geformuleerd had moeten worden. Gezien de vertrouwensband met De Meerlanden is dit nu niet noodzakelijk.
- Hillegom: de afspraken zijn voldoende gedetailleerd geformuleerd in het DVO. Doordat de gemeente De Meerlanden als partner beschouwt in plaats van opdrachtnemer (en derhalve de burger de klant is, niet de gemeente zelf) wordt veel verantwoordelijkheid bij De Meerlanden gelegd. Hierdoor, en door de relatief recente toetreding, heeft de gemeente een afwijkende DVO ten opzichte van andere gemeenten.
- Lisse: ten tijde van de aanbesteding waren de werkzaamheden nog onvoldoende SMART beschreven, de afspraken zijn echter steeds completer geformuleerd. Ten tijde van de aanbesteding bestond enige verwarring omtrent de taken *groenonderhoud* en *groenvernieuwing*; De Meerlanden voert alleen werkzaamheden uit met betrekking tot onderhoud.
- Noordwijkerhout: de afspraken zijn voldoende gedetailleerd beschreven in het DVO. Ook hier geldt dat de afspraken steeds SMARTer zijn geformuleerd in de loop der jaren.
- Haarlemmerliede & Spaarnwoude: Het detailniveau 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 het DVO te halen en naar de calculatiestaat te verplaatsen. Hiermee hoeft het DVO niet meer zo vaak aangepast te worden.

Afspraken in DVO zijn juridisch verantwoord

De juridische kwaliteit van de DVO's is door de meeste gemeenten niet getoetst. Doordat er geen juridische geschillen zijn, blijft deze toetsing ook in de praktijk uit. Eén gemeente heeft bij aanvang en bij de verlenging van het contract het DVO wel door externen op juridische kwaliteit laten toetsen. Hieruit kwamen een paar verbeterpunten naar voren die zijn doorgevoerd in het uiteindelijke DVO.

- Bloemendaal: De juridische kwaliteit is niet getoetst. Ook in de praktijk is er nog geen toetsing geweest, omdat er geen juridische geschillen zijn geweest.
- Heemstede: De juridische kwaliteit is getoetst door externen, zowel in 2008 als bij de verlenging eerder dit jaar. Hieruit zijn wel enkele aanpassingen voortgekomen. Zo wordt er niet meer gesteld dat Meerlanden met Paswerk moet werken, maar met ‘een SW-bedrijf, waar mogelijk Paswerk’. Ook ontbrak er een basis voor het alleenrecht voor het schoonhouden in de afvalstoffenverordening, waarna door de raad een aparte verordening is vastgesteld.
- Hillegom: De juridische kwaliteit is niet getoetst. Ook in de praktijk is er nog geen toetsing geweest, omdat er geen juridische geschillen zijn geweest.
- Lisse: Er zijn geen juridische geschillen geweest. Wel heeft iemand uit de raadscommissie aangegeven graag meer duidelijkheid te willen hebben in de aansprakelijkheid bij – aanwijsbare- fouten; er wordt een voorbeeld genoemd van een fout in het groenonderhoud, waarbij niet duidelijk was wie aansprakelijk was voor de gevolgen ervan (nieuwe beplanting).

- Noordwijkerhout: De juridische kwaliteit is niet getoetst. Ook in de praktijk is er nog geen toetsing geweest, omdat er geen juridische geschillen zijn geweest.
- Haarlemmerliede & Spaarnwoude: De juridische kwaliteit is niet getoetst. Ook in de praktijk is er nog geen toetsing geweest, omdat er geen juridische geschillen zijn geweest.

Wederzijdse tevredenheid over DVO

De DVO's zijn dermate vraaggestuurd opgebouwd dat over de invulling ervan een hoge waardering is bij de gemeenten. Wanneer er behoefte is aan aanpassingen, is hiervoor voldoende ruimte. Het detailniveau verdient hierbij het meeste aandacht, omdat hier de meeste onduidelijkheden uit voortkomen. De wensen per gemeenten lopen hier uiteen.

- Bloemendaal: tevredenheid over DVO.
- Heemstede: tevredenheid over DVO.
- Hillegom: tevredenheid over DVO.
- Lisse: tevredenheid over DVO, na het SMARTer formuleren van afspraken. Het DVO wordt gezien als een evoluerend document, dat steeds completer is en beter in elkaar zit. Het opstellen ervan is een leerproces geweest voor de gemeente.
- Noordwijkerhout: tevredenheid over DVO. De gemeente heeft gekozen voor een partnerconstructie met De Meerlanden, waarover men erg tevreden is.
- Haarlemmerliede & Spaarnwoude: tevredenheid over DVO, alleen detailniveau mag worden gereduceerd.

Houden partijen zich aan de afspraken uit de DVO?

Er zijn tijdens de gesprekken geen voorbeelden ter sprake gekomen waaruit zou kunnen blijken dat gemeenten of De Meerlanden zich bewust niet aan de DVO houden.

Inbreng De Meerlanden

→ In de praktijk wordt De Meerlanden soms gevraagd een DVO voor te bereiden, waar de gemeente dan naar kan kijken. Eventuele extra eisen, zoals aandacht voor het communicatie- en beleidsmatig advies, worden hierin meegenomen. Dit is onderdeel van het cafetariamodel.

→ Veranderingen in het DVO vinden grotendeels plaats bij verlenging van de contracten, als het DVO opnieuw tegen het licht worden gehouden.

→ De Meerlanden is zelf tevreden over de DVO's. Deze zijn volledig; incidentele onduidelijkheid vindt zijn oorsprong meestal in het detailniveau. Contracten worden door De Meerlanden juridisch getoetst als hier noodzaak voor is. Herijking van beeldkwaliteitsbestekken vindt regelmatig plaats ('beschouwen we dit nog steeds allebei als niveau A'). Het DVO heeft wat De Meerlanden betreft een functioneel karakter.

Conclusies en beoordeling

In deze paragraaf is de zesde deelvraag behandeld, namelijk die over de inhoud van de DVO's. Op basis van het onderzoek ontstaat het beeld dat er veel aandacht is besteed aan de DVO's (compleet etc.) en dat ze (misschien los van het soms te hoge detailniveau) voorzien in een wederzijdse behoefte. Juridische toetsing vindt in de meeste gemeenten niet plaats, waardoor de juridische kwaliteit van de DVO niet beoordeeld kan worden. Men is verder over het algemeen tevreden over de DVO's en de afspraken uit de DVO worden in de regel nageleefd.

Tabel 2.7
Normen voor deelvraag 6

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 dienstverleningsovereenkomst (DVO) zijn juridisch verantwoord	n.b.
Beide partijen zijn tevreden over de DVO	+
Partijen houden zich aan de afspraken uit de DVO	+

Los van de juridische verankering is de beoordeling van de DVO normen algemeen positief. Het gebrek aan juridische toetsing heeft (tot nu toe) nog niet tot problemen geleid.

Hoe vindt de afhandeling van klachten plaats?

Procedure klachtenafhandeling opgenomen in DVO

Bijna alle gemeenten hebben in het algemene deel van het 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 normaliter verwerkt in de kwartaalrapportage. Enkele gemeenten werken niet (meer) met kwartaalrapportages; hier wordt het in andere rapportagevormen afgevangen.

Indien de situatie daar aanleiding toe geeft, bij structurele, of aanhoudende klachten, neemt De Meerlanden contact op met de gemeente met voorstellen om de problemen op te heffen.

Deze basisopzet van de klachtenafhandeling in het DVO is in sommige gemeenten uitgebreid. Dit kan gaan om kleine gemeente-specifieke uitbreidingen, zoals de toevoeging van het klantcontactcentrum (KCC). In andere gevallen gaat het om grotere uitbreidingen van dit artikel, door bijvoorbeeld een onderscheid aan te brengen tussen meldingen en klachten en de afhandeling van klachten volgens het gemeentelijk klachtenprotocol.

- Bloemendaal: opgenomen in sterk uitgebreide vorm, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen meldingen en klachten en specifieke termijnen zijn opgenomen. Ook wordt verwezen naar het gemeentelijk klachtenprotocol voor de afhandeling van klachten.
- Heemstede: opgenomen in basisvorm.
- Hillegom: opgenomen in deelovereenkomst los van het DVO basisdocument. Klachten worden aangenomen door het eigen KCC en zowel de gemeente als De Meerlanden kan in het registratiesysteem, zodat de gemeente het overzicht behoudt en de afdoeningstermijn kan volgen. Hillegom werkt niet met kwartaalrapportages, maar met halfjaarrapportages.
- Lisse: opgenomen in basisvorm, met kleine toevoeging betreffende klantcontactcentrum (KCC). Er wordt sinds eind 2011 niet meer met kwartaalrapportages gewerkt, maar met week- en termijnstaten (4 weken). De gemeente heeft bij De Meerlanden de wens uitgesproken weer terug te keren naar de methodiek met kwartaalrapportages.
- Noordwijkerhout: opgenomen in basisvorm.
- Haarlemmerliede & Spaarnwoude: opgenomen in basisvorm, met kleine toevoeging betreffende het gebruik van de rapportage van de klachten in de gemeentelijke SMART-begroting.

Tevredenheid klachtenafhandeling gemeenten

De uitvoering van de klachtenafhandeling wordt wisselend gewaardeerd door de gemeenten. De helft van de gemeenten is tevreden met de huidige praktijk. De andere helft ziet duidelijke verbeterpunten. Deze hebben in twee van de drie gevallen te maken met een gebrek aan zicht over de binnenkomende klachten, waardoor er onvoldoende gestuurd kan worden op de afhandeling hiervan. In het andere geval gaat het specifiek om de klachtafhandeling, waarbij de afgesproken procedure rondom meldingen wel naar tevredenheid verloopt.

- Bloemendaal: redelijk tevredenheid over klachtenafhandeling. De afhandeling van meldingen gaat prima, maar de afhandeling van klachten schiet soms nog tekort, doordat De Meerlanden zich geen probleem eigenaar vindt; hiervoor is wel begrip vanuit de gemeente.
- Heemstede: tevreden over klachtenafhandeling.
- Hillegom: tevreden over klachtenafhandeling.
- Lisse: gematigd tevredenheid over klachtenafhandeling. De gemeente is nog op zoek naar een meer gestroomlijnd proces, waarin het overzicht makkelijker te behouden is en daarmee het proces van de afhandeling van klachten en meldingen beter bewaakt kan worden. Het gemeentelijk meldingssysteem moet communiceren met het systeem van De Meerlanden. De Meerlanden heeft aangeboden dat alle klachten bij hen binnen kunnen komen, maar de gemeente wil haar regie hierover niet kwijt.
- Noordwijkerhout: ontevredenheid over klachtenafhandeling. De gemeente mist de regie over de binnenkomende meldingen, storingen en klachten van inwoners over het openbaar gebied. Deze komen

binnen bij De Meerlanden. De Meerlanden rapporteert per kwartaal de klachten, meldingen en storingen aan de gemeente, echter dit is achteraf en de gemeente vindt dat sommige structurele, aanhoudende klachten niet voldoende worden opgelost door De Meerlanden.

- Haarlemmerliede & Spaarnwoude: tevreden over klachtenafhandeling.

Tevredenheid klachtenafhandeling inwoners

Het is niet duidelijk wat de inwoners van de klachtenafhandeling vinden. De gemeenten meten dit niet. Het BTO bevat wel een score voor het 'nakomen van afspraken' maar het is niet duidelijk om welke afspraken het gaat.

Inbreng De Meerlanden

→ De klachtenafhandeling wordt gedaan zoals de gemeenten dat wensen, waardoor de manier waarop klachten en meldingen binnenkomen en worden afgehandeld per gemeente kan verschillen. De Meerlanden ziet voordelen in een registratiesysteem waar zowel de gemeente in kan meekijken (en daarmee hun regierol behouden op dit vlak) als De Meerlanden, omdat er in andere gevallen met e-mails moet worden gewerkt. Het is echter niet mogelijk (en niet de keuze van De Meerlanden) om dit systeem aan de andere gemeenten op te leggen.

Conclusies en beoordeling

In deze paragraaf is de zevende deelvraag behandeld, namelijk die over de afhandeling van klachten. Klachtenafhandeling is opgenomen in alle DVO's. Over de uitvoering van de klachtenafhandeling zijn niet alle gemeenten tevreden. Wensen dienaangaande gaan over meer overzicht en over een meer actieve houding van De Meerlanden. Het oordeel van inwoners over de klachtenafhandeling is niet bekend.

Tabel 2.8

Normen voor deelvraag 7

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

De procedures voor klachtenafhandeling zijn er, maar niet alle gemeenten zijn tevreden over de uitvoering daarvan. Deze minder tevreden gemeenten zijn op zoek naar een vernieuwd model waarbij meer regie gehouden kan worden over de binnenkomende klachten en daarmee ook een duidelijk overzicht ontstaat. Er ontbreekt informatie over de mening van inwoners.

Worden de beoogde doelen in werkelijkheid bereikt?

Zijn beide partijen tevreden over de dienstverlening?

Over het algemeen zijn de gemeenten 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.

Wel wordt door enkele gemeenten aangegeven dat de houding van De Meerlanden in sommige gevallen passief en weinig proactief kan zijn; een voorbeeld hiervan is de 'niet-oplossingsgerichtheid' bij structurele, aanhoudende meldingen van burgers (het vaker of minder vaak legen van afvalbakken) of het gebrek aan meedenken over efficiëntere manieren van werken, bijvoorbeeld d.m.v. samenwerking tussen en/of het hanteren van eenzelfde registratiesysteem voor alle klantgemeenten.

Inwoners ook tevreden?

Bij geen van de gemeenten leeft het beeld dat inwoners (opvallend) ontevreden zijn. Uiteraard zijn er meldingen en klachten, maar deze zijn volgens de betrokken ambtenaren qua aantal niet verontrustend groot in aantal en worden goed afgehandeld. Een analyse van de aantallen klachten in de meest recente kwartaalrapportages (1^e kwartaal 2013) biedt de kans om een trend waar te nemen. In de kwartaalrapportages wordt de aard en het aantal klachten en meldingen besproken. Hierbij wordt ook een vergelijking gemaakt met dezelfde periode in het voorgaande jaar. Bij de meeste gemeenten levert dit een positief beeld op, bij sommige een negatief beeld. Negatieve trends worden verklaard, bijvoorbeeld door de verandering van een inzameldag.

- Bloemendaal: in orde.
- Heemstede: in orde.
- Hillegom: in orde.
- Lisse: in orde.
- Noordwijkerhout: in orde.
- Haarlemmerliede & Spaarnwoude: in orde.

Ook het BTO dat door De Meerlanden wordt uitgevoerd biedt een indicatie van de tevredenheid van inwoners. In tabel 2.9 staan resultaten van het BTO uit 2012 weergegeven.

Tabel 2.9

Opgetelde percentages respondenten dat de desbetreffende dienstverlening 'uitstekend' of 'goed' vindt

Lediging brengparkjes	73%	67%	52%	70%	66%	60%
Straatbeeld veegvuil	54%	67%	43%	51%	69%	62%
Straatbeeld zwerfvuil	74%	66%	60%	55%	66%	64%
Legen rolemmer	89%	67%	80%	88%	92%	67%
Lediging prullenbakjes	44%	48%	33%	39%	35%	35%
Plastic ¹¹	55%	47%	49%	50%	54%	32%
Chauffeurs	40%	41%	47%	53%	43%	36%
Groen - onkruid	-	-	55%	49%	-	-
Kwaliteit groen	-	-	57%	56%	-	-
Algemeen	76%	82%	80%	79%	86%	60%

N.B. Het gaat bij de percentages alleen om de opgetelde antwoorden 'uitstekend' en 'goed'. De percentages kunnen dus relatief laag zijn omdat veel mensen aangeven het niet te weten.

Over het algemeen zijn de inwoners redelijk tot goed tevreden en ontlopen de percentages van gemeenten elkaar niet heel erg (ook gelet op betrouwbaarheid van de cijfers en het grote aandeel 'weet niet' bij de cursief gedrukte oordelen). Wat dan nog wel opvalt is de wat lagere scores uit Hillegom (behalve bij legen rolemmer overigens) en het lage algemene oordeel dat respondenten uit Haarlemmerliede & Spaarnwoude gemiddeld geven.

Eerder werd al vermeld dat een deel van de gemeenten deelneemt aan de benchmark WSJG van VNG instituut KING. Bij de zogenaamde burgerpeiling (die door gebruik van een standaardprotocol wel representatief is) van WSJG wordt inwoners ook gevraagd naar een rapportcijfer over de afvalinzameling. Voor zover beschikbaar staan ze in tabel 2.10.

Tabel 2.10

Gemiddeld rapportcijfer afvalinzameling van inwoners

Oordeel afval 2012	-	-	7.8	-	-	-
Oordeel afval 2011	7.7	-	-	-	-	-
Oordeel afval 2010	-	7.7	7.6	-	6.5	-
Oordeel afval 2009	-	-	-	-	-	-

11 In Bloemendaal, Hillegom en Lisse wordt plastic opgehaald. In Heemstede, Noordwijkerhout, en Haarlemmerliede & Spaarnwoude kunnen inwoners het wegbrengen.

12 Gemeente Haarlemmerliede & Spaarnwoude neemt niet deel aan de burgerpeiling.

Oordeel afval 2008 - 7.2 7.7 7.3 6.8 -

Het beeld is niet compleet. Wel valt het relatief lage oordeel in Noordwijkerhout in 2010 uit de toon.

Resultaten worden teruggekoppeld en leiden indien nodig tot aanpassingen

De Meerlanden rapporteert per kwartaal de resultaten. Deze resultaten worden besproken in het kwartaalrapportageoverleg. Hierin wordt ook bijgestuurd als de resultaten hiertoe aanleiding geven. Het kwartaalrapportageoverleg functioneert in alle gemeenten desgevraagd goed.

- Bloemendaal: goed.
- Heemstede: goed.
- Hillegom: goed.
- Lisse: goed.
- Noordwijkerhout: goed.
- Haarlemmerliede & Spaarnwoude: goed.

De kwaliteit van de dienstverlening speelt mee bij de verlenging van het contract

Uiteraard speelt de geleverde kwaliteit een rol bij de eventuele verlenging van het contract met De Meerlanden. Omdat er echter weinig klachten over de kwaliteit zijn, is dit niet zo zeer tastbaar is de aanloop naar een nieuwe contractperiode. Er worden bijvoorbeeld nergens extra kwaliteitstoetsen gedaan. De gemeenten geven echter aan dat wanneer er wel een aanleiding is om de kwaliteit in twijfel te trekken dit mee zal spelen in de keuze voor contractverlenging.

- Bloemendaal: nu geen sprake van contractverlenging, maar binnen de gemeente wordt aangegeven dat kwaliteitseisen van groot belang zijn. Door de goede geleverde kwaliteit is dit bij een eventuele verlenging op dit moment geen issue.
- Heemstede: bij de verlenging van het contract waren de kosten een belangrijker discussiepunt dan de kwaliteit, omdat er geen ontevredenheid was over de geleverde kwaliteit.
- Hillegom: nog geen sprake geweest van verlenging. Prijs-kwaliteit is belangrijk voor verlenging.
- Lisse: prijs-kwaliteit speelt een rol bij verlenging.
- Noordwijkerhout: kwaliteit, continuïteit (alle beheer bij De Meerlanden onderbrengen) van de dienstverlening spelen een rol bij verlenging.
- Haarlemmerliede & Spaarnwoude: bij contractverlenging is niet specifiek naar kwaliteit gekeken, omdat er geen signalen waren dat de kwaliteit tekort schoot.

De prijsontwikkeling speelt mee bij de verlenging van het contract

Ook de kosten worden bij de (mogelijke) verlenging van het contract met De Meerlanden bij alle gemeenten meegenomen. De prijs-kwaliteitverhouding is bij alle gemeente de leidende factor. Hierbij nemen de kosten in de discussies bij verlenging van het contract vaak een prominentere rol in, omdat er over het algemeen veel waardering is voor de geleverde kwaliteit. Bij de contractverlengingen komt het wel voor dat een gemeente aanstuurt op een bezuiniging op de kosten, waarna De Meerlanden met de gemeente om tafel gaat om te kijken hoe en waar dit kan worden gerealiseerd. Dit kan bijvoorbeeld door processen anders in te richten. Doel is uiteindelijk om dit zo min mogelijk ten koste te laten gaan van de kwaliteit. Verder ontstaat

tijdens contractverlengingen meer dan anders de roep om transparantie van de kosten, bijvoorbeeld in de vorm van een vergelijking met andere gemeente.

- Bloemendaal: nog geen sprake geweest van contractverlenging. Hoewel er wel een roep is om meer transparantie, worden verschillen in kosten tussen gemeente als logisch gezien, vanwege het geleverde maatwerk.
- Heemstede: bij de verlenging van het contract waren de kosten een belangrijker discussiepunt dan de kwaliteit. Niet alleen is er gewerkt aan een bezuiniging van tien procent, ook riep het onderhandelingstraject andere kostengerelateerde vragen op, bijvoorbeeld over kortingen, sponsoring en de som die gemeente betaald voor de verbranding.
- Hillegom: nog geen sprake geweest van verlenging. Prijs-kwaliteit is belangrijk voor verlenging.
- Lisse: nog geen sprake geweest van contractverlenging. Prijs-kwaliteit speelt een rol bij verlenging.
- Noordwijkerhout: kwaliteit, continuïteit (alle beheer bij Meerlanden onderbrengen) van de dienstverlening spelen een rol bij verlenging.
- Haarlemmerliede & Spaarnwoude: bij contractverlenging is niet specifiek naar kosten gekeken, omdat er geen signalen waren dat de kosten te hoog of onvoldoende transparant waren. De vraag om meer transparantie is later wel ontstaan.

Sluiten de resultaten van de uitbesteding aan bij de motieven voor uitbesteding?

De motieven van de verschillende gemeenten om toe te treden tot De Meerlanden liepen uiteen en kennen vier elementen: schaalvoordelen, stabiliteit (minder kwetsbaar), kwaliteit en uitbesteding vanuit het regiemodel. Alle gemeenten die stabiliteit als doel hebben aangegeven constateren dat zij minder kwetsbaar zijn dan voor de uitbesteding. Hiermee is dit doel in alle gevallen behaald. De kostenbesparing door middel van schaalvoordeel krijgt ook bijna overal een positief oordeel. Alleen in Bloemendaal is men hier wat behoudender. Zij zien geen kostenbesparing, maar eerder een stabiele situatie. Ook Noordwijkerhout denkt dat de echte efficiencyslag nog gemaakt kan worden door intensievere samenwerking tussen gemeenten en De Meerlanden. De meeste gemeenten constateren ook een toename in kwaliteit. Alleen in Hillegom en Lisse is het oordeel eerder neutraal. In Hillegom wordt gesteld dat er sprake is van een stabiel kwaliteitsniveau. De gemeente Lisse is ontevreden geweest over de geleverde kwaliteit in het (nabije) verleden, maar ziet wel een verbetering in het afgelopen jaar. De gemeenten die tot uitbesteding zijn overgegaan, omdat zij de taken niet langer als kerntaken zagen in een regiegemeente, zijn allen tevreden over de mate waarin dit doel is bereikt.

Inbreng De Meerlanden

→ De flexibiliteit van De Meerlanden is ook zichtbaar in de huidige bezuinigingsdoelstellingen van de gemeenten, waar De Meerlanden actief meedenkt. Toch moet De Meerlanden ook waken voor de balans tussen flexibiliteit en zakelijkheid/professionaliteit. Er zijn al wel eens knelpunten ontstaan uit het te snel handelen. Dit handelen kwam voort uit de wens een flexibele partner te zijn, maar als achteraf onduidelijkheid ontstaat of dit handelen wel of niet binnen de kaders van het DVO valt, kan er een vervelende situatie ontstaan. Het op afstand zetten van een buitendienst, vraagt van beide partijen een verandering van rol als het gaat om professioneel opdrachtgever en opdrachtnemerschap. Om deze rollen goed te kunnen vormgeven is kennis en kwaliteit aan beide kanten noodzakelijk.

→ De Meerlanden houdt jaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek (KTO) onder de contractbeheerders van de gemeenten. Voorheen gebeurde dat schriftelijk, in 2012 telefonisch. Uit de samenvatting van de rapportage kunnen de volgende verbeterpunten worden opgetekend:

- onderhoud materialen (containers, wagens)
- terugkoppeling van rommel rondom bovengrondse afvalcontainers
- prullenbakkenbeleid
- voorkomen achterstallig onderhoud openbare ruimte
- bereikbaarheid contractmanager
- concrete adviezen in kwartaalrapportages en gesprekken
- samenwerking in communicatie naar burgers.

De resultaten van het KTO zijn besproken met de gemeenten, waaruit een verbetercyclus is gestart. Er worden dus vervolgacties gekoppeld aan het KTO. De overlegstructuur fungeert als borging voor de afspraken die zijn gemaakt in dit verbetertraject.

→ De Meerlanden herkent de wens van enkele gemeenten om als bedrijf meer proactief te handelen en mee te denken bij verbeteringen van de dienstverleningen (en daarmee de afspraken in het DVO); als in de praktijk bijvoorbeeld blijkt dat de frequentie van afvalophaal op een specifieke plek moet worden aangepast. De Meerlanden is hier actief mee bezig.

→ De Meerlanden verklaart dat het doel van de uitbesteding van veel gemeenten – dezelfde kwaliteit tegen lagere kosten – behaald is. Binnen de gemeenten is men hier niet altijd zeker van. De Meerlanden denkt dat dit mede komt door de opzet van de boekhouding van gemeenten. Hierdoor is de uiteindelijke ‘winst’ die de gemeente behaalt door de uitbesteding niet altijd inzichtelijk in de cijfers.

Conclusies en beoordeling

In deze paragraaf is de achtste deelvraag behandeld, namelijk die over het behalen van de beoogde doelen. De resultaten zijn over het algemeen vrij positief over dit aspect. Ofschoon er wel verbeterpunten worden genoemd (pro-activiteit), heerst er toch vooral tevredenheid bij beide partijen. Die tevredenheid veronderstelt men ook bij de inwoners. Voor zover aanwezig ondersteunen de cijfers die indruk wel, ofschoon er ook 'uitschieters' naar beneden zijn. Rondom de reguliere dienstverlening en met het oog op contractverlening zijn er voldoende feedback mechanismen om verbetering door te voeren en beslissingen te nemen. Uit een rondgang langs de gemeenten blijkt dat de resultaten vrij goed aansluiten bij de motieven voor toetreding. Het oppakken van de regierol en het minder kwetsbaar maken van de gemeentelijke organisatie is overal waar dit een doel was geslaagd. De gewenste kwaliteitsimpuls wordt niet overal geconstateerd, maar bij de meerderheid wel. Hetzelfde geldt voor de kostenbesparing door efficiency.

Tabel 2.11
Normen voor deelvraag 8

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	+

De normen worden positief beoordeeld. Hoewel er aan enkele beoogde doelen niet (helemaal) is voldaan, is er over het algemeen sprake van tevredenheid over de effecten van de uitbesteding.

Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

In dit project stond de volgende onderzoeksvraag centraal: ‘Heeft de uitbesteding van de gemeentelijke taken bij De Meerlanden het beoogde resultaat opgeleverd?’

Op basis van de centrale onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat waren de toetredingsmotieven van de zes gemeenten?
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 dienstverleningsovereenkomsten vertaald?
7. Hoe vindt de afhandeling van klachten plaats?
8. Worden de beoogde doelen in werkelijkheid bereikt?

Hierna wordt per deelvraag een korte conclusie gepresenteerd met daarbij een of meerdere aanbevelingen voor de gemeenten en De Meerlanden. De gemeenten wordt geadviseerd De Meerlanden opdracht te geven de aanbevelingen over te nemen waar deze de Meerlanden betreffen.

Toetredingsmotieven

Conclusie

Uit het onderzoek komt naar voren dat de toetredingsmotieven divers zijn, maar meestal voortkomen uit de wens van de gemeenten om ‘regiegemeente’ te zijn. Verder was bij de gemeenten sprake van minimaal één van de volgende motieven: lagere kosten door schaalvoordeel, verminderen van de kwetsbaarheid van de eigen organisatie of een kwaliteitsimpuls. 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. Wel wordt ook duidelijk dat er niet altijd sprake is van een transparant keuzeprocess met alternatieven. Verder is van belang dat de speelruimte in de onderhandelingen soms als krap wordt ervaren.

Aanbeveling 1: Geef de raad een duidelijke rol in het proces rondom de contractverlengingen (gemeenten)

De rolverdeling rondom 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.

Regierol

Conclusie

De regierol, de rolverdeling en overlegstructuur is bij elke gemeente anders vastgelegd. Uit het onderzoek komt naar voren dat de rolverdeling op zich duidelijk is. Wanneer er personele wisselingen plaatsvinden zijn de gemeenten echter kwetsbaar. Het is in ieders belang kennis en kunde zo goed mogelijk te borgen.

Hoewel de frequentie van overleg varieert, zijn alle gemeenten tevreden over de huidige overlegstructuur. Kleinere gemeenten zijn daarbij meer afhankelijk van een meer proactieve houding van De Meerlanden en de eventuele inzet van externen. Er zijn recentelijk ook nieuwe overlegstructuren ontstaan, deels buiten De Meerlanden om en deels geïnitieerd door De Meerlanden zelf.

Aanbeveling 2: Zet in op relatiemanagement (gemeenten en De Meerlanden)

Zowel De Meerlanden als de gemeenten hebben baat bij goed onderling begrip. Wanneer de gemeenten en De Meerlanden inzetten op relatiemanagement kan er beter ingespeeld worden op de wensen en kan De Meerlanden zich pro-actiever opstellen. De behoeften van de gemeenten moeten hiervoor wel helder in kaart worden gebracht; enkele gemeenten zien hier vooral kansen op operationeel niveau (zoals signalen uit het werkveld structureren en oplossingsgericht handelen), terwijl anderen advies willen op beleidsniveau (bijvoorbeeld op het terrein van afvalstoffenbeleid).

Aanbeveling 3: Structureer het overleg tussen de verschillende gemeenten op operationeel vlak (gemeenten)

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 4: Maak bestuurlijk onderscheid tussen opdrachtgevende en aandeelhoudende rol (gemeenten)

Het is het meest zuiver om de opdrachtgevende en de aandeelhoudende rol van gemeenten t.a.v. De Meerlanden in verschillende portefeuilles onder te brengen als dat momenteel nog niet het geval is.

Aanbeveling 5: Borg kennis en kunde betreffende De Meerlanden binnen de gemeente (nog) beter (gemeenten)

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 bestuurswisselingen bieden een uitgelezen kans het dossier De Meerlanden goed voor het voetlicht te brengen.

Afspraken over kwaliteitsniveau

Conclusie

Er zijn binnen alle DVO's afspraken over het kwaliteitsniveau. Meestal is er sprake van standaardartikelen in de DVO waarin kwaliteitsvereisten staan beschreven. Steeds vaker wordt gebruik gemaakt van beeldkwaliteitsbestekken, of heeft men de intentie om die te gaan gebruiken. Dat brengt wel met zich mee

dat de kwaliteitseisen die toch al verschillen tussen gemeenten nog meer kunnen variëren. De beeldkwaliteitsbestekken brengen ook nog als aandachtspunt met zich mee dat de verschillend kunnen worden uitgelegd.

Aanbeveling 6: Vergelijk de (interpretatie van de) kwaliteitsniveaus (gemeenten)

Iedere gemeente maakt eigen keuzes over het gewenste kwaliteitsniveau. Onderling overleg tussen gemeenten (zie ook aanbeveling 3) over de interpretatie van o.a. de beeldkwaliteitsbestekken zorgt voor betere vergelijkbaarheid en minder verwarring.

Aanbeveling 7: Communiqueer het gebruik van beeldkwaliteitsbestekken naar inwoners (gemeenten)

Als een gemeente ‘overgaat’ naar reiniging van de openbare ruimte op basis van beeldkwaliteitsbestekken, dan zou dit voor verwarring kunnen zorgen bij inwoners. Daar inwoners gewend zijn dat de openbare ruimte met een vaste frequentie wordt schoongemaakt, zal De Meerlanden in de nieuwe situatie op basis van beeldkwaliteit oordelen wanneer zij hun diensten uitvoeren. Gemeenten die gebruik gaan maken van beeldkwaliteitsbestekken zouden er goed aan doen deze overgang te communiceren naar de inwoners.

Afrekenen

Conclusie

Er kan worden geconcludeerd dat er van een echte afrekening geen sprake is. Wel vindt er kwaliteitscontrole plaats. Dat verschilt wel sterk van vrij proactief tot vrij 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 is¹³.

Aanbeveling 8: Maak de kostenstructuur op hoofdlijnen inzichtelijk (De Meerlanden)

De wens vanuit de gemeenten om meer (financiële) openheid komt deels voort uit gebrek aan kennis en inzicht. Als financiële transparantie nog meer vragen oproept dan beantwoordt dan moet transparantie in ieder geval worden vergroot door op hoofdlijnen beter over kosten te communiceren.

Waar de gemeenteraad bijvoorbeeld vaak de term ‘kostendekkend’ hanteert, gebruikt De Meerlanden ‘marktconform’. Ook het gebruik van de term ‘korting’ in plaats van ‘bezuiniging’ zorgt voor verwarring. De huidige keuzes en compensaties in het cafetariamodel bieden gemeenten ook voordelen (stabiliteit, geen overbodige administratie) die misschien beter benadrukt moeten worden. Een infographic ‘Kosten in een oogopslag’ is een goed middel om met raadsleden en inwoners te communiceren.

Aanbeveling 9: Laat een onafhankelijke partij de kostenneutraliteit toetsen (gemeenten en De Meerlanden)

¹³ De Meerlanden geeft aan dat dit voor clusters van gemeenten met vergelijkbare uitgangspunten eventueel wel mogelijk is.

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.

Meer- en minderwerk

Conclusie

Afspraken over meer- en minderwerk zijn goed vastgelegd, afhandeling gaat in onderling overleg. Er zijn hierbij duidelijke verschillen tussen gemeenten en kosten blijven moeilijk vergelijkbaar tussen gemeenten. In de praktijk functioneert het ‘systeem’ echter goed ofschoon De Meerlanden in het verleden wel eens activiteiten heeft uitgevoerd zonder schriftelijk akkoord.

Aanbeveling 10: Breng gemeenten vooraf op de hoogte van meer- en minderwerk (De Meerlanden)

Hoewel de proactieve houding betreffende werkzaamheden vanuit De Meerlanden niet leidt tot scheve gezichten is het beter dat gemeenten (in de regel) vooraf op de hoogte worden gebracht van die werkzaamheden en zodanig ook kunnen aangeven er geen prijs op te stellen.

DVO

Conclusie

De dienstverleningsovereenkomsten zijn in alle gevallen compleet en voldoende gedetailleerd. Juridische toetsing vindt in de ene gemeente wel plaats en in de andere beperkt of niet. Men is tevreden over de DVO's en de afspraken uit de DVO worden in de regel nageleefd.

Aanbeveling 11: Voer een juridische toets uit op de DVO (gemeenten)

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

Afhandeling van klachten

Conclusie

De klachtenafhandeling is opgenomen in alle DVO's. Over de uitvoering van de klachtenafhandeling zijn niet alle gemeenten tevreden. Men wenst meer overzicht en een meer actieve houding van De Meerlanden. Het oordeel van inwoners over de klachtenafhandeling is niet duidelijk.

Aanbeveling 12: Uniformiseer de klachtenafhandeling en vraag inwoners hoe ze de klachtenafhandeling ervaren (gemeenten en De Meerlanden)

Klachtenafhandeling kan efficiënter en onderling beter vergelijkbaar. Bijvoorbeeld door de klachtenafhandeling volledig bij De Meerlanden onder te brengen in een systeem dat gemeenten online kunnen volgen. Gemeenten en De Meerlanden leggen op basis hiervan in hun jaarverslagen vervolgens verantwoording af. De ervaringen van inwoners bij de klachtenafhandeling kunnen worden meegenomen in het tevredenheidsonderzoek.

Doelbereiking

Conclusie

De resultaten over het bereiken van de doelen zijn vrij positief. Er worden verbeterpunten genoemd, zoals de eerder genoemde proactiviteit bij problemen, maar er heerst toch vooral tevredenheid bij beide partijen. Die tevredenheid veronderstelt men ook bij de inwoners. Voor zover aanwezig en betrouwbaar ondersteunen de empirische cijfers die indruk ook, maar er zijn ook 'uitschieters' naar beneden. Rondom de reguliere dienstverlening en met het oog op contractverlening zijn er voldoende feedback mechanismen om verbetering door te voeren en beslissingen te nemen. Uit een rondgang langs de gemeenten blijkt dat de resultaten vrij goed aansluiten bij de motieven voor toetreding. Het oppakken van de regierol en het minder kwetsbaar maken van de gemeentelijke organisatie is overal waar dit een doel was geslaagd. De gewenste kwaliteitsimpuls wordt bij de meerderheid van gemeenten geconstateerd. Hetzelfde geldt voor de kostenbesparing door efficiency.

Aanbeveling 13: Professionaliseer het burgertevredenheidsonderzoek (gemeenten en De Meerlanden)

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. Misschien is er ook de mogelijkheid om een digitaal De Meerlanden panel in te richten om gestructureerd periodiek feedback van burgers te verzamelen en met hen te communiceren.

Eindconclusie

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde, 'Heeft de uitbesteding van de gemeentelijke taken bij De Meerlanden het beoogde resultaat opgeleverd?' Nu alle deelvragen zijn beantwoord kan ook een antwoord worden gegeven op deze vraag. Conform de indeling van het beoordelingskader kijken we daarbij naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitbesteding.

Doelmatig?

De vraag naar doelmatigheid is de vraag naar de manier waarop de uitbesteding is georganiseerd. Daar valt ook van wat afstand 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.

Doeltreffend?

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.

Ten slotte

Het antwoord op de hoofdvraag naar beoogde resultaten luidt dat de uitbesteding van de gemeentelijke taken van de in het onderzoek betrokken gemeenten aan De Meerlanden over het algemeen het beoogde resultaat heeft opgeleverd, maar dat op specifieke aspecten nadere stappen in doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen 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'. Gemeenten zijn nu individueel tevreden over het geleverde maatwerk dat vrij optimaal aansluit bij de historie en de specifieke wensen. Maar die maatwerksystematiek staat onderlinge vergelijkbaarheid, en daarmee leereffecten en transparantie in de weg. Waar mogelijk zou het uniformiseren van de dienstverlening en meer onderlinge afstemming van DVO's (het collectief van) gemeenten voordelen kunnen bieden.

Bijlage 1. Gesprekskader gemeenten

Wat waren de toetredingsmotieven van uw gemeente?

- wanneer toegetreden?
- *problemen voorafgaand aan toetreding?*
- motieven toetreding?
- meerdere opties/alternatieven?
- was maatwerk mogelijk? (vraaggestuurd/aanbodbepaald)
- *motieven verlenging contract?*
- *dienstenpakket uitgebreid of ingeperkt sinds start?*
- *onderhandelingsproces*

Hoe is één en ander in de dienstverleningsovereenkomsten vertaald?

- alle afspraken op papier in DVO?
- afspraken in DVO voldoende gedetailleerd?
- afspraken in DVO juridisch van goede kwaliteit?
- afspraken in DVO voldoende meetbaar?
- *aanpassingen in DVO sinds start? (artikel 5)*

Worden de beoogde doelen in werkelijkheid bereikt?

(prestaties bij productbladen DVO & klant- en tevredenheidonderzoek Meerlanden)

- *gemeten?*
- *bereikt?*

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

(artikel 11: kwaliteitsvereisten)

- specifieke kwaliteitsafspraken per product (11.7)
- alle kwaliteitsvereisten hiermee in DVO?

Hoe vindt de afhandeling van klachten plaats?

- klanttevredenheid in het algemeen: second opinion Burgertevredenheidonderzoek Meerlanden
(artikel 15: klachtenafhandeling)
- *klachtenafhandeling functioneert goed in de praktijk?*

Hoe wordt omgegaan met meer- en minderwerk?

(artikel 12: vergoedingen, facturering en betaling)

- *sprake van meerwerk in de praktijk?*
- *functioneert de meerwerk-regeling goed?*
- *sprake van minderwerk in de praktijk?*
- *functioneert de minderwerk-regeling goed?*

Wat zijn de punten waarop wordt afgerekend?

- welke rol spelen behalen doelen, kwaliteit en prijsontwikkeling bij verlengen contract?
 - *zijn diensten aangepast in het verleden bijgesteld a.d.h.v. bovenstaande zaken?*

Hoe is de regierol bij de gemeente belegd?

- rol toezichthouder
- rol contractbeheerders
- rol directeur sectie Ruimte
- rol portefeuillehouder?
- andere specialisten/betrokkenen?
- is het duidelijk voor uw gemeente wat de rolverdeling is binnen Meerlanden?
- *veranderingen in rollen/verantwoordelijkheden/samenwerking sinds start?*

Bijlage 2. Gesprekskader De Meerlanden

Wat waren de toetredingsmotieven van de zes gemeenten?

- problemen voorafgaand aan toetreding?
- motieven verlenging contract?
- dienstenpakket uitgebreid of ingeperkt sinds start?
- onderhandelingsproces

Hoe is één en ander in de dienstverleningsovereenkomsten vertaald?

- aanpassingen in DVO sinds start? (artikel 5)

Worden de beoogde doelen in werkelijkheid bereikt?

- zie prestaties bij productbladen DVO & klant- en burgertevredenheidsonderzoek Meerlanden
 - gemeten?
 - bereikt?

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

- afspraken over kwaliteitsniveau vergelijkbaar in alle gemeenten?

Hoe vindt de afhandeling van klachten plaats?

- klachtenafhandeling functioneert goed in de praktijk?
- afspraken over klachtenafhandeling zelfde in alle gemeenten?

Hoe wordt omgegaan met meer- en minderwerk?

- sprake van meerwerk in de praktijk?
- functioneert de meerwerk-regeling goed?
- sprake van minderwerk in de praktijk?
- functioneert de minderwerk-regeling goed?
- zelfde afspraken over meer- en minderwerk bij alle gemeenten?

Wat zijn de punten waarop wordt afgerekend?

- welke rol spelen behalen doelen, kwaliteit en prijsontwikkeling bij verlengen contract?
- zelfde verlengingsproces bij alle gemeenten?
 - zijn diensten aangepast in het verleden bijgesteld a.d.h.v. bovenstaande zaken?

Hoe is de regierol bij de gemeente belegd?

- is het duidelijk voor Meerlanden wat de rolverdeling is bij de verschillende gemeenten?
- veranderingen in rollen/verantwoordelijkheden/samenwerking sinds start?

Bijlage 3. Geïnterviewden

Gemeente Bloemendaal

- Mevrouw A.M.C. Schep, wethouder
- De heer W. Heeres, contractbeheerder

Gemeente Heemstede

- De heer J. Botter, wethouder
- De heer R. van Schaik, contractbeheerder

Gemeente Hillegom

- De heer G. Kleijheeg, wethouder
- De heer S. van der Pols, contractbeheerder

Gemeente Lisse

- De heer A. van Zelst, wethouder
- De heer T. Scheffe, contractbeheerder
- De heer Braggaar, toezichthouder (telefonisch)

Gemeente Noordwijkerhout

- De heer M. Vissers, wethouder
- De heer H. van den Brink, contractbeheerder

Gemeente Haarlemmerliede & Spaarnwoude

- De heer G. Markus, wethouder
- De heer K. Bruin, contractbeheerder

De Meerlanden

- Mevrouw A. Kierkels, directeur publiek
- De heer J. Zandhuis, Manager dienstverlening Publieke sector
- De heer E. Hoogkamer, contractmanager
- De heer R. Bon, contractmanager
- De heer H. Baas, contractmanager
- De heer D. Jansen, controller