

Oplegvel Collegebesluit

Portefeuille P. Heiliegers
Auteur Mevr. AC Boele
Telefoon 0235113060 E-mail: a.boele@haarlem.nl
CS/S&B Reg.nr. 2012/177095
GEEN bijlagen kopiëren
B & W-vergadering van 15 mei 2012

Onderwerp

onderzoek ex art 213a Gemeentewet naar de afvalstoffenheffing

DOEL: Besluiten

De 'Verordening onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur van de gemeente Haarlem' (reg.nr.: 2003/215598) is de basis voor 213a-onderzoeken. Dit zijn onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur. Jaarlijks wordt de doelmatigheid van (onderdelen van) organisatie-eenheden van de gemeente en de uitvoering van taken door de gemeente onderzocht. In de programmabegroting 2009-2013 is een onderzoek naar de afvalstoffenheffing aangekondigd.

B&W

1. Het college neemt kennis van het onderzoeksrapport en stelt dit vast.
2. Het college geeft de directie opdracht een verbeterplan te maken.
3. Het besluit heeft geen financiële consequenties
4. De betrokkenen ontvangen na besluitvorming informatie over dit besluit
5. Het besluit van het college wordt ter informatie gestuurd aan de commissie Bestuur

Collegebesluit

Onderwerp: onderzoek ex art 213a Gemeentewet naar de afvalstoffenheffing.

Reg. Nummer: 2012/177095

1. Inleiding

De ‘Verordening onderzoek doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur van de gemeente Haarlem’ (reg.nr.: 2003/215598) is de basis voor 213a-onderzoeken. Dit zijn onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur.

Doelmatigheid beschrijft mate waarin de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen, of met beschikbare middelen zo veel mogelijk resultaat wordt bereikt.

Doeltreffendheid heeft betrekking op de mate waarin de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald.

In de programmabegroting 2009-2013 staat dat een onderzoek zal worden uitgevoerd naar de doelmatig- en doeltreffendheid van de afvalstoffenheffing.

2. Besluitpunten college

1. Het college neemt kennis van het onderzoeksrapport en stelt dit vast.
2. Het college geeft de directie opdracht een verbeterplan te maken.
3. Het besluit heeft geen financiële consequenties
4. De betrokkenen ontvangen na besluitvorming informatie over dit besluit
5. Het besluit van het college wordt ter informatie gestuurd aan de commissie Bestuur

3. Beoogd resultaat

Naar aanleiding van het onderzoeksrapport geeft B&W de directie opdracht om een verbeterplan te maken.

4. Argumenten

Jaarlijks onderzoekt het college een aantal onderwerpen op doelmatig- en doeltreffendheid. In de begroting 2009-2013 is aangekondigd de afvalstoffenheffing onder de loep te nemen.

Dit is ingevuld door de afvalketen (beleid- DVO- uitvoering- evaluatie) op doelmatig- en doeltreffendheid te onderzoeken met als doel:

- inzicht te krijgen in de doelmatigheid van de besteding van de afvalstoffenheffing
- inzicht te krijgen in de mate waarin werkprocessen op elkaar aansluiten en in de mogelijkheden tot verbetering hiervan
- de gemeentelijke regierol te versterken

Het beleid van de gemeente Haarlem is om de afvalstoffenheffing voor 95% kostendekkend te laten zijn. Uit het onderzoek blijkt de afvalstoffenheffing voor 96% kostendekkend te zijn. De hoogte van de heffing is vergelijkbaar met vergelijkbare gemeenten.

Wat betreft de samenwerking en aansturing van Spaarnelanden wordt geadviseerd om meer helderheid in de scheiding tussen aandeelhouders- en opdrachtgeversrol aan te brengen. Daarnaast zijn instrumenten nodig om beide rollen uit te voeren.

5. Kanttekeningen

Spaarnelanden is in 2004 ontstaan uit de verzelfstandiging van de gemeentelijke afdeling RATD. De samenwerking tussen de gemeente Haarlem en Spaarnelanden is nog steeds in ontwikkeling. Daarnaast is het voor de gemeente soms lastig zowel de (enig) aandeelhouder als opdrachtgever te zijn.

Dit 213a onderzoek past in het zoeken naar een optimale samenwerking met Spaarnelanden.

6. Uitvoering

Naar aanleiding van het onderzoeksrapport geeft B&W de directie opdracht om een verbeterplan te maken.

7. Bijlagen

- het onderzoeksrapport “doelmatigheidsonderzoek Afvalketen gemeente Haarlem”

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester



Gemeente Haarlem

*Doelmatigheidsonderzoek
Afoalketen gemeente Haarlem*

Eindrapport
26 april 2012

In opdracht van: *Gemeente Haarlem*
Opsteller(s): *Drs. ing. P.M.J. de Bruin, M.F. Boels Msc,
R.A. Zuyderduyn*
Projectnummer IPR Normag: *100707*
Aantal pagina's: *53*

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopiëren, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van IPR NORMAG

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting	4
Opdracht	4
Aanpak	4
Financiën en kostendekkendheid afvalstoffenheffing	5
Doelmatigheid afvalketen Haarlem niet optimaal	6
Advies	8
1 Inleiding	11
1.1 Achtergrond en vraagstelling	11
1.2 Opdracht en uitgangspunten	12
1.3 Gevolgde aanpak	13
2 Inrichting afvalketen Haarlem	15
2.1 Analysekamer afvalketen	15
2.2 Wat verstaan we onder “doelmatigheid afvalketen”?	18
2.3 Organisatie en besturingsmodel afvalketen	21
3 Financiën en kostendekkendheid	24
3.1 Kostenstructuur en werkelijke kosten afvalbeheer	24
3.2 Kostendekkendheid afvalstoffenheffing	27
3.3 De hoogte van de afvalstoffenheffing	28
4 Analyse functioneren en doelmatigheid	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Planvorming, doelstellingen afvalbeheerbeleid (Plan)	29
4.3 Inrichten van de inzamelstructuur (Do)	32
4.4 Technisch/logistieke uitvoering (Do)	34
4.5 Beleidsinstrumenten ter stimulering gewenst aanbodgedrag (Do)	39
4.6 Monitoren / meten behaalde resultaten (Check)	42
5 Reacties op de rapportage	45
Bijlagen	47
Bijlage 1. Gesprekspartners	48
Bijlage 2. Gebruikte documenten	49
Bijlage 3. Maatschappelijke onderneming	50

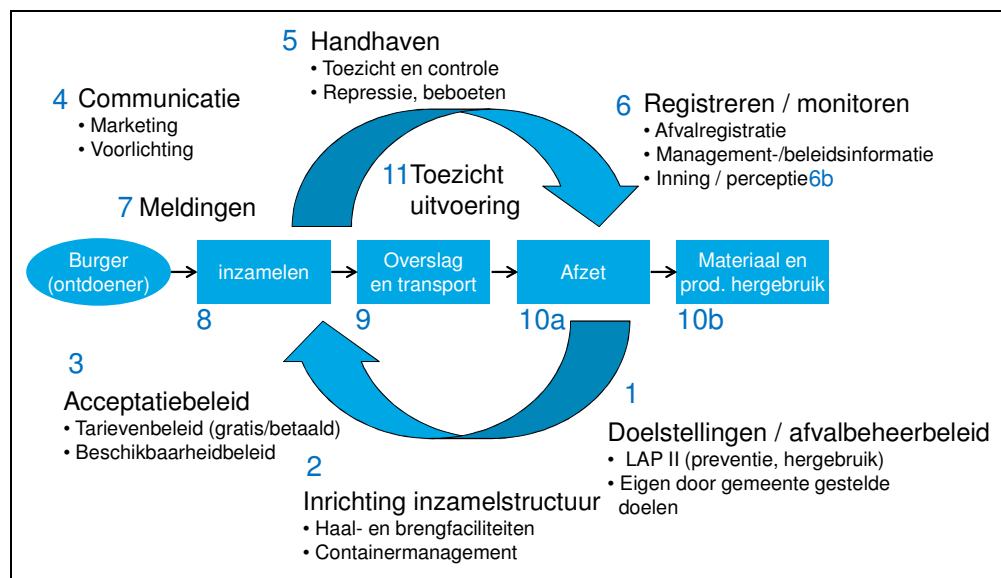
BESTUURLIJKE SAMENVATTING

Opdracht

1. Gemeente Haarlem heeft een wettelijke zorgplicht voor het inzamelen en (doen) verwerken van huishoudelijk afval. Voorts dient de gemeente een doeltreffend afvalbeheerbeleid te voeren, waarmee wordt bijgedragen aan de doelstellingen van het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP II). Daarin ligt de nadruk sterker dan voorheen op het aanwenden van afval als grondstof.
2. Op het gebied van afvalbeheer is gemeente Haarlem autonoom en verantwoordelijk voor het vaststellen van het gemeentelijk afvalbeheerbeleid. De uitvoering van de inzameling van afval is exclusief opgedragen aan Spaarnelanden N.V., waarvan de gemeente 100% eigenaar is.
3. In de periode november 2011 – januari 2012 heeft onderzoeks- en adviesbureau IPR Normag in opdracht van gemeente Haarlem onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van de afvalketen.
4. Er is sprake van een doelmatige afvalketen indien de door de gemeente Haarlem gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten op het gebied van afvalbeheer worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.
5. De uitkomsten van dit onderzoek moeten bijdragen aan het verder optimaliseren van de samenwerking door, en de relatie tussen de gemeente Haarlem en Spaarnelanden in het streven naar een zo doelmatig mogelijk afvalbeheer in gemeente Haarlem. Dat wil zeggen dat de gemeentelijke regierol wordt versterkt en dat werkprocessen (aan de zijde van de gemeente en van Spaarnelanden) op elkaar aansluiten (geen dubbels of ‘witte vlekken’).

Aanpak

6. IPR Normag heeft een analysekader ontwikkeld, aan de hand waarvan de samenwerking en afstemming in de afvalketen is onderzocht en beoordeeld. De volgende figuur – waarin de zogenaamde ‘plan – do – check – act cyclus’ is te onderscheiden, illustreert dit.



7. Dit analysekader benadrukt dat afvalbeheer meer is dan het inzamelen van afval alleen. Een adequaat gemeentelijk afvalbeheer omvat een optimale balans tussen onderling samenhangende beleidsinstrumenten: de inzamelstructuur, de uitvoering van de inzameling, het acceptatiebeleid (de voorwaarden waaronder afval door burgers mag worden aangeboden), marketing en voorlichting (communicatie), de handhaving en de registratie (monitoren van de doeltreffendheid en doelmatigheid). Voorts kan door middel van ketenregie een optimale sturing van afval- c.q. grondstoffen worden bewerkstelligd.
8. Aan de hand van de beschikbare documentatie (zoals DVO, raadsbesluiten, samenwerkingsovereenkomst¹) is de formele structuur van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de afvalketen van gemeente Haarlem in beeld gebracht. Aan de hand van deze formele structuur zijn (groep) interviews uitgevoerd, waarin de feitelijke samenwerking en ervaringen in de praktijk in beeld zijn gebracht. Op basis van de hiermee verzamelde informatie heeft IPR Normag de doelmatigheid van de afvalketen beoordeeld.
9. Voorts is een financiële analyse uitgevoerd naar de kostendekkendheid en doelmatigheid van de bestedingen van de afvalstoffenheffing.

Financiën en kostendekkendheid afvalstoffenheffing

10. De totaal gerealiseerde kosten voor het afvalbeheer in gemeente Haarlem (2010) zijn ruim € 18,5 miljoen per jaar. Daarvan komt 28% voor rekening van de gemeentelijke organisatie, 71% wordt besteed aan de uitvoering van de werkzaamheden (inclusief de kosten voor afvalverwerking en uitbestedingen aan derden) door Spaarnelanden. Het restant betreft uitbestedingen aan derden door gemeen-

¹ Zie bijlage 2 voor een overzicht van gebruikte documenten.

te Haarlem.

11. De gerealiseerde inkomsten van de afvalstoffenheffing bedragen € 17,8 miljoen. De afvalstoffenheffing is niet kostendekkend. Het beleid van gemeente Haarlem is gericht op een kostendekkendheid van 95%.
Dit is een eigen en legitieme keuze en betekent dat de inkomsten welke worden geïnd via de afvalstoffenheffing onvoldoende zijn om de activiteiten in de afvalketen geheel te bekostigen. Daarbij wordt tevens rekening gehouden met de kosten en opbrengsten voor het verwerken en/of vermarkten van de ingezamelde afvalstromen door Spaarnelanden.
De kostendekkendheid zal in de loop van 2 tot 3 jaar tot 100% doorgroeien doordat Spaarnelanden de door de gemeente opgelegde bezuiniging doorvoert.
12. Een deel van de kosten voor het afvalbeheer worden bekostigd uit de algemene middelen. Ook worden de aan huishoudelijk afval gerelateerde handhavingsactiviteiten niet gedekt uit de afvalstoffenheffing.
13. Op basis van de gerealiseerde kosten voor de afvalketen en de gerealiseerde inkomsten (uit de afvalstoffenheffing 2010) concludeert IPR Normag dat de gerealiseerde kostendekkendheid 96,3% bedraagt. Indien rekening wordt gehouden met de kosten voor handhaving, dan bedraagt de kostendekking 95,2%.
14. De afvalstoffenheffing van gemeente Haarlem is vergelijkbaar met vergelijkbare gemeenten, 2% hoger ten opzicht van alle gemeenten in Noord-Holland, en 10% hoger ten opzichte van het landelijk gemiddelde.
15. IPR Normag heeft bij de uitvoering van dit onderzoek ervaren dat inzicht in de kosten voor het afvalbeheer op basis waarvan beleidsevaluaties of doelmatigheidsanalyses kunnen worden uitgevoerd lastig te verkrijgen is. Een meer adequaat gegevensbeheer en rapportageformat kan bijdragen aan verbetering van de beheersbaarheid en doeltreffendheid van de afvalbeheerprestaties in de gemeente. Zie hiervoor ook paragraaf 4.6 over monitoring.

Doelmatigheid afvalketen Haarlem niet optimaal

16. **Norm.** Voor een doelmatig en doeltreffend gemeentelijk afvalbeheer is een optimale balans tussen de onderling samenhangende beleidsinstrumenten randvoorwaarde; de keuze voor de inzamelstructuur, de uitvoering van de inzameling, het acceptatiebeleid (de voorwaarden waaronder afval door burgers mag worden aangeboden), marketing en voorlichting (communicatie), de handhaving en het monitoren van de uitkomsten, zodat waar nodig kan worden bijgestuurd.
17. **Verbeterpotentieel.** In het algemeen geldt naarmate een gemeente erin slaagt de bronscheiding te verbeteren c.q. de hoeveelheid restafval per huishouden te reduceren, de kosten voor het afvalbeheer (en daarmee de afvalstoffenheffing) in veel

gevallen ook lager worden. Indien de gerealiseerde bronscheiding van gemeente Haarlem wordt afgezet tegen gemeenten die qua grootte en profiel met Haarlem zijn te vergelijken dan is 33% een lage score. Bovendien is deze prestatie nog ver af van het in het LAP II gestelde doel voor nuttige toepassing (60%).

Ten opzichte van qua grootte en afvallogistiek vergelijkbare gemeenten blijven de afvalbeheerprestaties van de gemeente Haarlem achter; de hoeveelheid restafval per huishouden is relatief hoog en de hoeveelheden gescheiden afvalstoffen/grondstoffen juist laag. Het verbeterpotentieel is groot, er is dus meer mogelijk.

18. **Organisatie.** De primaire verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van het afvalbeheerbeleid en de uitvoering ervan ligt bij hoofdafdeling Wijkzaken. Binnen deze constellatie is het van belang dat dat adequate regie wordt gevoerd op het integraal aansturen en optimaliseren van alle schakels van de afvalketen en het afvalbeheerbeleid. Op dit moment is deze regiefunctie onvoldoende sterk ontwikkeld binnen de gemeentelijke organisatie.
19. **Afvalbeheerbeleid.** Door het ontbreken van een duidelijk gemeentelijk afvalbeheerbeleid met concrete (ook lange termijn) doelstellingen, is de onderlinge afstemming tussen de diverse schakels in de afvalketen en de gelijk gerichtheid een belangrijk verbeterpunt. Een adequate doelmatige (en onderling afgestemde) inrichting van de afvalketen en flankerende beleidsinstrumenten vergt een integraal (lange termijn) afvalbeheerbeleid met duidelijke doelstellingen op het gebied van afvalbeheer (doelmatigheid, doeltreffendheid en service).
20. **Inrichting en exploitatie inzamelstructuur (uitvoering).** De gemeente is verantwoordelijk en bevoegd voor de keuzes voor de inzamelstructuur van haal- en brengvoorzieningen. De verantwoordelijkheid voor de dekking van de kapitaalslasten en de exploitatie ligt bij uitvoeringsorganisatie Spaarnelanden. Hiermee is ruim 15% (€ 2,768 miljoen) van de totale kosten voor het afvalbeheer gemoeid. Dit betekent dat Spaarnelanden een sterke incentive heeft voor het meerjarig (gelet op de afschrijvingstermijnen van dergelijke kapitaalgoederen van 10 tot 20 jaar) zo doelmatig mogelijk exploiteren van deze inzamelstructuur. Door de gemeente gewenste wijzigingen in deze structuur, bijvoorbeeld met het oog op te bereiken gemeentelijke doelstellingen rond preventie en gescheiden inzameling van grondstoffen, kunnen door de uitvoeringsorganisatie als bedreigend c.q. bedreiging voor de exploitatie van de bestaande structuur worden ervaren. De wederzijdse en verschillende (deel)belangen van gemeente Haarlem als opdrachtgever en Spaarnelanden als opdrachtnemer kunnen een doelmatige afvalketen in de weg staan.
21. **Overige beleidsinstrumenten: communicatie en handhaving.** Met deze beleidsinstrumenten wordt gestuurd op het afval-aanbiedgedrag van burgers. Een evenwichtige afstemming van deze beleidsinstrumenten op de beleidsdoelstellingen

gen draagt bij aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het afvalbeheerbeleid. Er wordt in dit verband gesproken over de optimale balans tussen “de preek, de wortel en de zweep”. In de huidige situatie ontbreekt een duidelijk belegde en krachtige regie op het afvalbeheer en de flankerende beleidsinstrumenten hetgeen kan leiden tot een suboptimale (dus minder doelmatige en doeltreffende) inzet vanuit de verschillende afdelingen.

22. **Monitoren.** Rapportages en monitoringgegevens zijn onmisbaar voor het bewaken van de voortgang van de gestelde doelen en indien daar aanleiding voor is, voor het treffen van maatregelen.

Door middel van de - door Spaarnelanden op te stellen - kwartaalrapportage kunnen de ingezamelde afvalhoeveelheden en gerealiseerde productie (inzamel-frequenties e.d.) door de gemeente worden gemonitord. Het accent van deze informatie ligt echter primair op de uitvoering van de dienstverlening door Spaarnelanden. Een integrale beleidsmonitor ontbreekt. Een dergelijke monitor biedt inzicht in de doeltreffendheid van het beleid en de doelmatigheid van de uitvoering ten opzichte van de gestelde doelen, op grond waarvan maatregelen kunnen worden getroffen indien doeltreffendheid of doelmatigheid onvoldoende blijken. In de huidige DVO en de daaraan verbonden sturingsrelatie tussen gemeente Haarlem en Spaarnelanden komen deze invalhoeken nauwelijks aan de orde.

Advies

23. Verbeter de regiefunctie binnen Hoofdafdeling Wijkzaken gericht op het aansturen en onderling optimaliseren van de diverse schakels van de afvalketen: Beleidsvorbereiding, inrichten van de inzamelstructuur, de uitvoering van de inzameling, het acceptatiebeleid (de voorwaarden waaronder afval door burgers mag worden aangeboden), marketing en voorlichting (communicatie), de handhaving en de registratie. Een integrale beleidsmonitor is hiervoor onmisbaar.
24. Optimaliseer het beleidsvorbereidingsproces in de gemeentelijke organisatie duidelijk beleggen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, overlegstructuur/-protocol, zowel op ambtelijk gebied als politiek-bestuurlijk. Voorts wordt geadviseerd om bij de totstandkoming van beleid de samenwerking en afstemming tussen gemeente Haarlem en Spaarnelanden te optimaliseren: vroegtijdig delen en bundelen van kennis en ervaring.
25. Verbeter de balans tussen de bevoegdheid voor de inrichting en aanpassing van de inzamelstructuur, en de verantwoordelijkheid voor een bedrijfsmatige exploitatie van de bestaande infrastructuur. Vroegtijdige samenwerking bij het beleidsonderzoek en de beleidsvorbereiding door de betrokken beleidsambtenaren en Spaarnelanden is van belang. De haalbaarheid van beleidsintenties kan zodoende in een vroegtijdig stadium worden onderzocht, waarbij rekening wordt gehouden

met alle relevante aspecten.

26. Creëer duidelijkheid in de positionering van Spaarnelanden, waarin het gezamenlijk belang van gemeente en bedrijf duidelijk tot uiting komt. Wordt Spaarnelanden gezien als een 'externe aannemer' of een 'meedenkende partner'?

Het model van "maatschappelijke onderneming" lijkt – op basis van de gevoerde gesprekken – aan te sluiten bij de wensen van de gemeente. Dit model kan een mogelijke oplossingsrichting zijn voor verbetering van de rolduidelijkheid en rol-neming tussen de diverse actoren/organen. Dit kan een bijdrage leveren aan de versterking van de gemeentelijke regierol. Een aandachtspunt bij de positioneringsvraag is dat deze ook voor de andere DVO's die Spaarnelanden met de gemeente Haarlem heeft, toepasbaar moet zijn.

27. Creëer meer rolduidelijkheid tussen de horizontale en verticale aan- en bestu-ringsrelatie tussen gemeente Haarlem en Spaarnelanden. De gemeentelijke regie-rol kan versterkt worden door onder meer:

- In de verticale bestu-ringsrelatie bepaalt de aandeelhouder (AvA) de koers, het profiel (bijvoorbeeld samenwerking met derden, productensca-la, , et cetera) en het risicoprofiel (keuze wel of geen 'marktactiviteiten', investeringen, et cetera) van Spaarnelanden als bedrijf. In deze verticale sturingsrelatie wordt de gemeente vertegenwoordigd door de wethouder financiën. Deze sturingsrelatie is vastgelegd in de juridische vennoot-schap structuur.

Het is van belang dat besluiten in deze verticale lijn – gericht op bijvoor-beeld investeringen in afvalbe- of verwerkingsinstallaties - optimaal aan-sluiten bij het door de gemeente gevoerde/gewenste afvalbeheerbeleid.

- De opdrachtgever-opdrachtnemer vormt de 'horizontale sturingsrelatie'. In deze horizontale sturingsrelatie wordt de gemeente vertegenwoordigd door de vak wethouder milieu/afvalbeheer. In deze relatie staat de uit-voering van diensten door, en samenwerking met Spaarnelanden in de afvalketen centraal. Deze relatie (rolverdeling en taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van afvalbeheer) is formeel be-schreven in de dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen de gemeente en Spaarnelanden.

28. Draag zorg voor transparantie en inzicht in de doelmatigheid van de technisch-logistieke uitvoering van de afvalinzameling. Ter verbetering van de doelmatigheid van de afvalketen is behoefte aan krachtiger instrumenten in de opdrachtge-vers-opdrachtnemer relatie, waarmee de opdrachtgever Spaarnelanden kan aan-sturen. De exacte vorm en inhoud van deze instrumenten hangt samen met de keuze van gemeente Haarlem over de positionering van Spaarnelanden. Daarbij is van belang dat het sturingsinstrumentarium voor gemeente Haarlem als op-

drachtgever zich verder ontwikkelt ten aanzien:

- a. Doelmatigheid van de dienstverlening. Transparantie, inzicht in en afspraken met betrekking tot het bedrijfsmatig functioneren en presteren van Spaarnelanden als uitvoeringsorganisatie.
 - b. Service. Inzicht in de tevredenheid van de Haarlemse burgers over de wijze waarop Spaarnelanden uitvoering geeft aan het door de gemeente vastgestelde afvalbeheerbeleid.
 - c. Adviesrol Spaarnelanden en bijdrage aan de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van afvalbeheer. Spaarnelanden kan op dit gebied niet verantwoordelijk worden gesteld, maar kan zich wel medeverantwoordelijk voelen, en de gemeentelijke doelstellingen en belangen op dit gebied centraal stellen in haar denken en doen.
29. Geadviseerd wordt een integrale beleidsmonitor in te richten. De benodigde gegevens met betrekking tot gerealiseerde prestaties en het verbeterpotentieel zijn aan de kant van Spaarnelanden grotendeels al wel beschikbaar. Een dergelijke monitor biedt informatie uit drie invalshoeken:
- a. De door de gemeente (en landelijk) gestelde doelen ten aanzien van preventie en scheiding van afval.
 - b. De gerealiseerde prestaties op het gebied van afvalscheiding, de mate waarin burgers gebruik maken van de brengfaciliteiten, et cetera. Dit gebeurt bijvoorbeeld door de deelname van Haarlem/Spaarnelanden aan de benchmark afvalinzameling van Agentschap NL/Cyclus.
 - c. Verbeterpotentieel. Bijvoorbeeld de hoeveelheden herbruikbare afvalstoffen die zich nog in het restafval bevinden (sorteeranalyses). Eventueel worden ook de prestaties van vergelijkbare gemeenten in deze monitor opgenomen.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond en vraagstelling

Gemeenten hebben een wettelijke zorgplicht voor het inzamelen en (doen) verwerken van huishoudelijk afval. Naast een wettelijke zorgplicht hebben gemeenten ook een 'opdracht' om een doeltreffend afvalbeheerbeleid te ontwikkelen. De doelstellingen liggen vast in het Landelijk Afvalbeheerplan II en de nadruk ligt sterker dan voorheen op het aanwenden van afval als grondstof.

De gemeente Haarlem is voor 100% eigenaar van Spaarnelanden N.V.. Deze overheidsgedomineerde en verzelfstandigde inzamel- en reinigingsorganisatie is op 1 januari 2005 opgericht en voortgekomen uit de gemeentelijke afdeling Reiniging Afvalverwijdering en Technische dienst (RATD). Belangrijkste aanleiding (zie Raadsbrief 69/2003) voor de verzelfstandiging vormde de verhouding tussen kosten en baten bij het RATD tegenover de maatstaven van de markt. Met het oog op deze prijs-kwaliteitsverhouding kreeg Spaarnelanden schaalvergroting in de vorm van een fusie met De Meerlanden als ontwikkeldoelstelling mee. De gemeente Haarlem zou daarbij vooral als opdrachtgever functioneren voor de uitvoering van de diensten en als toezichthouder op een adequate uitvoering van overeenkomsten en afspraken.

Op het gebied van afvalbeheer is de gemeente Haarlem autonoom en zelf verantwoordelijk voor het vaststellen van het afvalbeheerbeleid en draagt Spaarnelanden exclusief zorg voor de uitvoering hiervan. Hierbij is dus sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen gemeente Haarlem en Spaarnelanden met een doelmatig en doeltreffend afvalbeheer als centrale doelstelling.

Hoewel uit benchmarkonderzoek blijkt dat de hoogte van de afvalstoffenheffing van gemeente Haarlem gunstig afsteekt ten opzichte van andere gemeenten en de uitvoering van de (inzamel)werkzaamheden over het geheel positief wordt beoordeeld, is de samenwerking tussen de gemeente Haarlem en Spaarnelanden nog steeds in ontwikkelingen en is behoefte aan inzicht in de stand van zaken en mogelijkheden voor verdere verbetering.

Er is daarom besloten een zogenaamd artikel 213a onderzoek uit te voeren naar de doelmatigheid van de besteding van de afvalstoffenheffing. Daarnaast geven de bezuinigingen aanleiding om de relatie gemeente Haarlem en Spaarnelanden eens onder de loep te nemen.

IPR Normag heeft opdracht gekregen voor het uitvoeren van een onderzoek naar de doelmatigheid van de afvalketen in gemeente Haarlem. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen mogelijk bijdragen aan het verder optimaliseren van de samenwerking door, en de relatie tussen de gemeente Haarlem en Spaarnelanden in het streven naar

een zo doelmatig mogelijk afvalbeheer in gemeente Haarlem. Dat wil zeggen dat de gemeentelijke regierol wordt versterkt en dat werkprocessen (aan de zijde van de gemeenten en van Spaarnelanden) op elkaar aansluiten (geen dubbels of 'witte vlekken').

1.2 Opdracht en uitgangspunten

De opdracht is als volgt geformuleerd:

Verricht een onderzoek naar de doelmatigheid van de afvalketen (beleid-DVO-uitvoering-evaluatie) met als doel;

- Inzicht in de doelmatigheid van de besteding van de afvalstoffenheffing.
- Inzicht in de mate waarin werkprocessen op elkaar aansluiten, en de mogelijkheden dit te verbeteren.
- Versterking van de gemeentelijke regierol.

Deze onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende onderzoekbare deelvragen:

1. Op welke wijze is de afval(beheer)keten in de huidige situatie ingericht? Beschrijf dit aan de hand van de zogenaamde 'plan-do-check-act' cyclus: beleidsontwikkeling, -uitvoering, -evaluatie en beleidsverbetering.
2. Wat is de taak- en rolverdeling op dit gebied tussen de gemeentelijke organisatie en Spaarnelanden. Maak daarbij onderscheid in;
 - a. de 'formele' taak- en rolverdeling zoals beschreven in de DVO en andere juridische bescheiden (bijvoorbeeld een samenwerkingsovereenkomst)
 - b. de feitelijke rolneming door de gemeente Haarlem en Spaarnelanden in de praktijk.
3. Is sprake van een doelmatige inrichting van de hiervoor beschreven relatie en samenwerking tussen de gemeente en Spaarnelanden, en wordt het gemeentelijk beleid, via de DVO, adequaat vertaald naar de uitvoering? Wat zijn hierbij de ervaringen, en wat zijn de mogelijkheden voor verbetering?
Onder doelmatigheid wordt verstaan: de mate waarin de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.
4. Is sprake van een kostendekkende afvalketen? Dit wil zeggen: kunnen de activiteiten welke worden uitgevoerd door de gemeentelijke organisatie enerzijds en door Spaarnelanden anderzijds, kostendekkend worden gefinancierd vanuit de afvalstoffenheffing?

5. Bieden de sturingselementen uit het DVO voldoende mogelijkheden om gemeente Haarlem de gewenste regierol te laten vervullen?

1.3 Gevolgde aanpak

Het onderzoek richt zich in de kern op het beschrijven en beoordelen van, en het adviseren over, de inrichting van de relatie tussen gemeente Haarlem en Spaarnelanden, met het oog op een doeltreffend en doelmatig afvalbeheer. De opdrachtgever heeft in de voorbereidingsfase benadrukt dat het onderzoek moet bijdragen aan het wederzijds lerend vermogen.

In de aanpak van IPR Normag zijn de (sleutel)functionarissen, die betrokken zijn in deze relatie, actief bij de uitvoering van dit onderzoek benadert en betrokken. Op deze wijze zijn ervaringen en suggesties verzameld en gedeeld en is gedurende de uitvoering van dit onderzoek begrip ontwikkeld en een stevige basis gecreëerd voor de analyse en beoordeling van de doelmatigheid en adviezen over mogelijke verbetering ervan.

De uitvoering van dit onderzoek omvatte de volgende stappen:

1. Inventarisatie relevante documenten en bureauonderzoek. Voorts zijn aan de kant van Spaarnelanden en aan de kant van de ambtelijke organisatie startbesprekingen geweest. Tijdens deze besprekingen zijn het doel en de aanpak van het onderzoek toegelicht, en zijn nadere werkafspraken gemaakt. Ook is een selectie gemaakt van sleutelfunctionarissen die bij de uitvoering van dit onderzoek betrokken moeten worden.
2. Modelmatige beschrijving van de taken en analyse van bevoegdheden en verantwoordelijkheden (TBV-en) in de afvalketen van gemeente Haarlem (formele structuur). Hiervoor is een analysemodel opgesteld (zie paragraaf 2.1). De beschrijving van formeel belegde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden vindt u in hoofdstuk 2.
3. Twee groepsinterviews met de direct betrokkenen aan de zijde van Spaarnelanden (29 november 2011) en aan de zijde van de gemeentelijke organisatie (1 december 2011). Tijdens deze groepsinterviews is de formele structuur besproken en beoordeeld op de wijze waarop taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de praktijk zijn belegd.
4. Uitwerking analyse en eerste (concept)rapportage. Het betreft een intern werkdocument waarin een beschrijving en analyse van het feitelijk functioneren van de samenwerking in de afvalketen, en een eerste beoordeling van de regierol van gemeente Haarlem en de kwaliteit en effectiviteit van het beleidsinstrumentarium.

5. Deze eerste analyse is besproken tijdens een gezamenlijke workshop met beide ambtelijke begeleidingsgroepen (20 december 2011). Daarbij zijn de belangrijkste bevindingen nader verdiept en getoetst.
6. De uitkomsten van deze workshop zijn meegenomen bij de uitwerking van de voorliggende conceptrapportage. Ook is in deze stap de kostenstructuur van de afvalketen en de kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing onderzocht.
7. De voorliggende concept-rapportage wordt voorgelegd aan (een delegatie van) de ambtelijke begeleidingsgroep gemeente Haarlem (bespreking op 6 februari 2012, 11.00 uur) en leden van de begeleidingsgroep Spaarnelanden (bespreking op 6 februari 2012, 14.30 uur).
8. Opstellen concept eindrapport, bespreking met de opdrachtgever en afronding eindrapport.

In bijlage 1. vindt u een overzicht van de gesprekspartners.

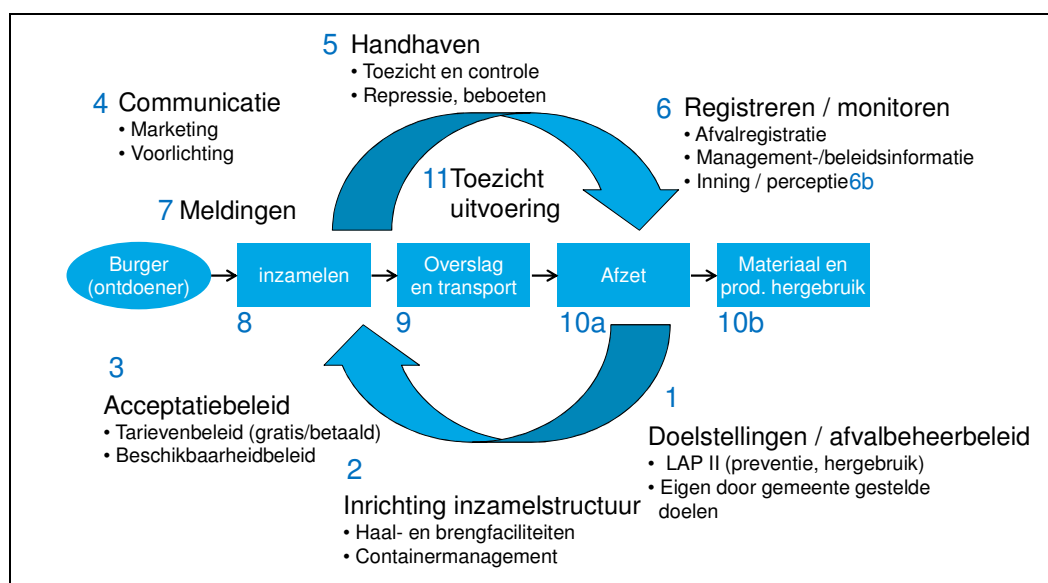
Bijlage 2. presenteert een overzicht van de documenten die bij de uitvoering van dit onderzoek zijn gebruikt.

2 INRICHTING AFVALKETEN HAARLEM

2.1 Analyse kader afvalketen

Afvalbeheer is meer dan inzamelen alleen. Een adequaat gemeentelijk afvalbeheer omvat een optimale balans tussen onderling samenhangende beleidsinstrumenten: de inzamelstructuur, de uitvoering van de inzameling, het acceptatiebeleid (de voorwaarden waaronder afval door burgers mag worden aangeboden), marketing en voorlichting (communicatie), de handhaving en de registratie. Voorts kan door middel van ketenregie een optimale sturing van afval- c.q. grondstoffen worden bewerkstelligd. Deze inrichting en functioneren van het gemeentelijk afvalbeheer beschouwen wij normatief.

De volgende figuur – waarin de zogenaamde ‘plan – do – check – act cyclus’ te onderscheiden is, illustreert dit. In de relatie tussen gemeente Haarlem en Spaarnelanden zijn deze schakels belegd bij de betrokkenen.



In het vervolg van deze paragraaf wordt dit analysekader en de diverse schakels nader toegelicht. De nummers corresponderen met de figuur en komen in het vervolg van deze rapportage ook terug bij de analyse.

Nr. 1 Planvorming, doelstellingen afvalbeheerbeleid (Plan)

- Doelstellingen/afvalbeheerbeleid. Dit betreft het stellen van de door de gemeente gewenste doelen op het gebied van afvalbeheer. Deze doelstellingen zijn vastgelegd in het gemeentelijk afvalbeheerbeleid. Naast de door de gemeenten zelf gestelde doelen ten aanzien van service, milieu en prijs, gelden ook de landelijke doelstellingen op het gebied van preventie en hergebruik conform het Landelijk

Afvalbeheerplan II (LAP II).

- Het is van belang dat het afvalbeheerbeleid voor huishoudelijk afval een lange-termijnperspectief heeft. De inrichting van de inzamelstructuur en het daarmee gemoeide kapitaalsbeslag (zie nr. 2) en de gedrag-beïnvloedende maatregelen om burgers tot het gewenste afval-aanbiedgedrag te stimuleren (nr. 3 t/m 5) vergen een gedegen en stabiel beleidskader voor langere termijn.

Nr. 2 Inrichten van de inzamelstructuur (Do)

- Teneinde de gewenste doelstellingen te bewerkstelligen zal een fysieke inzamelstructuur moeten worden ingericht. Daarbij worden keuzes gemaakt over de haalsystemen (b.v. huis aan huis inzameling van mincontainers of zakken, ophaalservice grofvuil, et cetera) - en brengsystemen (b.v. ondergrondse en bovengrondse verzamelcontainers, afvalbrengstation, et cetera) voor de diverse typen afval- c.q. grondstoffen. Onderdeel van de fysieke structuur zijn ook de afvaloverslagstations, kringloopwinkels (al dan niet in eigen beheer), et cetera.
- De inrichting van de inzamelstructuur heeft gevolgen voor de (door burgers ervaren) service én is van invloed op het afval-aanbiedgedrag van burgers. De inzamelstructuur kan bijdragen aan het bevorderen van het (gewenst) gescheiden aanbieden van herbruikbare afval- c.q. grondstoffen, of juist het aanbiedgedrag van restafval in de hand werken. In het vervolg van deze rapportage wordt hier nader op ingegaan.
- Keuzes over de inrichting van de inzamelstructuur moeten met het oog op de daarmee samenhangende investeringen weloverwogen worden gemaakt. Een eenmaal gemaakte keuze en implementatie van een inzamelstructuur of -voorziening zal voor een bedrijfsmatige exploitatie gedurende enkele jaren benut moeten worden. Tussentijdse wijziging van de inzamelstructuur of -voorzieningen kan tot extra kosten leiden.

Nr. 7 t/m 11 Technisch/logistieke uitvoering (Do)

- Dit betreft de feitelijke inzameling van het huishoudelijk afval (8) dat door de burgers wordt ontdaan.
- De mate van interactie met de burgers bij het technisch uitvoeren van de inzamel-diensten kan daarbij verschillen:
 - Nauwe interactie. Er kan sprake zijn van een melding door een burger (7) over bijvoorbeeld illegale afvalstort, bij plaatsing bij onder- of bovengrondse containers of met betrekking tot een verzoek voor het aan huis ophalen van grofvuil. Ook op een milieustraat is sprake van nauwe interactie omdat burgers moeten worden begeleid bij het deponeren van het afval in de juiste containers.

- Beperkte interactie. Voor de inzameling door middel van minicontainers en zakken die door burgers aan de straat kunnen worden gezet, beperkt de interactie zich tot het aanreiken van een 'afvalkalender' waarop is vermeld in welke wijk op welke dagen het huishoudelijk afval wordt opgehaald. Ook de milieustraat.
- Weinig interactie. Dit betreft met name de vaste inzamelvoorzieningen zoals bovengrondse en ondergrondse verzamelcontainers voor restafval, papier, glas en kunststof verpakkingsafval. Daarbij is sprake van een verdere ont-koppeling tussen de inzamellogistiek en het – op elk gewenst moment - aanbieden van het afval door burgers.
- Na inzameling worden de diverse afvalfracties eventueel overgeslagen en daarna getransporteerd naar de be- en verwerkers. Bijvoorbeeld door verbranden in een AfvalVerbrandingsInstallatie (AVI) met energierugwinning, materiaalhergebruik (textiel, papier, metaal, glas, et cetera) of product hergebruik (kringloop-winkel). Met name voor het restafval en gft worden over het algemeen langlopende contracten gesloten.

Nr. 3 t/m 5 Beleidsinstrumenten ter stimulering gewenst aanbodgedrag (Do)

- Minstens zo belangrijk als de beschikbaarheid van een weloverwogen inzamel-structuur, is het flankerend beleid waarmee het afval-aanbiedgedrag van burgers kan worden gestimuleerd. Een optimaal afvalbeheer beschikt daarom ook over de drie-eenheid “de preek, de wortel en de zweep”.
- De preek. Communicatie (4) is van groot belang om het afval-aanbiedgedrag van burgers te sturen. Dit gebeurt veelal door het geven van informatie en voorlichting over de inzamelstructuur in de gemeente. Communicatie in de vorm van marketing is erop gericht burgers te verleiden tot het gewenst afval-aanbiedgedrag.
- De wortel. Het acceptatiebeleid (3) is een beleidsinstrument gericht op het meer of minder ‘gemakkelijk’ kunnen aanbieden van (bepaalde) afvalstromen. De maatregelen in het acceptatiebeleid kunnen ertoe bijdragen dat burgers afval beter scheiden. Er kunnen tarieven worden geheven en op de milieustraat gelden acceptatieregels voor bepaalde afvalstromen. Een ander voorbeeld is het ophalen van grof- vuil aan huis: indien sprake is van een vaste ophaaldag dan wordt over het algemeen meer grofvuil aangeboden dan in een situatie dat een burger eerst een afspraak moet maken, waarna pas enkele dagen later het afval wordt opgehaald. Een restrictief ophaalbeleid voor grofvuil leidt veelal tot intensiever gebruik van de milieustraat waardoor betere afvalscheiding mogelijk is.
- De zweep. Handhaving (5) in de vorm van toezicht en repressie (boetes) vormen een stok achter de deur indien blijkt de preek en de wortel niet of onvoldoende effect sorteren.

Nr. 6 Monitoren / meten van behaalde resultaten en effecten (Check)

- De bereikte resultaten (service/kwaliteit, afvalpreventie, afvalscheiding, et cetera) moeten worden gemeten, geregistreerd en geanalyseerd zodat kan worden beoordeeld in welke mate de gestelde doelen daadwerkelijk zijn of worden bereikt.
- Het gaat hierbij enerzijds om informatie over het afvalbeheerbeleid (zoals de voortgang alsook de evaluatie van de doeltreffendheid van het afvalbeheerbeleid als geheel en het meten van de mate waarin burgers tevreden zijn over het afvalbeheerbeleid), anderzijds gaat het om managementinformatie met betrekking tot de uitvoering van de inzameldiensten (bezettingsgraad, bedrijfsmatigheid, et cetera) en de tevredenheid van de burgers over de uitvoering.
- De inning van de afvalstoffenheffing, als onderdeel van de afvalketen, is bij deze meer 'administratieve' schakel ondergebracht.

Nr. 1 t/m 11 Maatregelen/bijstellingen om de doelen te behalen (Act)

- Indien uit de prestatie-indicatoren blijkt dat doelstellingen niet of onvoldoende gehaald worden, kunnen (aanvullende) maatregelen worden overwogen en uitgevoerd. Deze maatregelen (bijstelling of verandering) kunnen betrekking hebben op alle schakels van de afvalketen.

2.2 Wat verstaan we onder "doelmatigheid afvalketen"?

2.2.1 Doelmatigheid

Onder doelmatigheid in de afvalketen wordt verstaan: de mate waarin de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen zonder verspilling. Er is sprake van een doelmatige afvalketen indien de door de gemeente vastgestelde (lange en korte termijn) doelen op het gebied van afvalbeheer (service, kwaliteit en prijs) op een adequate wijze worden vertaald naar de inrichting van de inzamelstructuur en een optimale balans tussen de onderling samenhangende beleidsinstrumenten zoals beschreven in de vorige paragraaf.

In het onderzoek wordt expliciet onderscheid gemaakt tussen de samenwerking zoals deze 'op papier' is vastgelegd en de wijze waarop de samenwerking in de praktijk zijn beslag krijgt. Hetgeen op papier staat ten aanzien van samenwerking, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden kan in de praktijk op een (geheel of gedeeltelijk) andere wijze worden vormgegeven door de betrokkenen.

Door inzicht te krijgen in de feitelijke samenwerking in de afvalketen kunnen eventuele 'dubbelingen' of juist 'witte vlekken' (beiden verspilling) in de gezamenlijke inrichting en uitvoering van de afvalketen getraceerd worden, en beoordeeld op hun impact.

2.2.2 *Het maatschappelijk belang van afvalbeheer (huishoudelijk afval)*

Huishoudelijk afval is een maatschappelijk vraagstuk en wordt steeds vaker in verband gebracht met duurzaamheid. Afval wordt niet alleen meer gezien als een ongewenst en negatief bijproduct van productie en consumptie, maar steeds meer als grondstof. De komende decennia worden veel grondstoffen schaarser, waardoor grondstofprijzen verder stijgen.

Op het gebied van afvalbeheer – ook van huishoudelijk afval – volgen de ontwikkelingen elkaar in rap tempo op. Als voorbeelden voor externe ontwikkelingen zijn te noemen: diversiteit en vergaande scheiding afvalstromen, opeenvolgende wijzigingen in wet- en regelgeving, (politieke) aandacht voor milieuaspecten en -doelstellingen, duurzaamheid en ontwikkeling op het gebied van energie. Afvalpreventie en betere scheiding van herbruikbare afvalstromen worden om die reden steeds belangrijker en ook vanzelfsprekender. Bovendien wordt het rendabel om uit het afval dat dan ontstaat meer componenten nuttig te gaan gebruiken.

De visie op de ontwikkeling van een samenleving die zich voor het grootste deel richt op het voortdurend recyclen vindt steeds meer aanhang in Europese landen en bij de Europese Unie zelf. Zo ligt in Nederland in het nieuwe Landelijk Afvalbeheerplan (LAP II) en de onlangs verschenen Afvalbrief de nadruk op het aanwenden van afval als grondstof. Een helder gemeentelijk afvalbeleid en een op recycling toegesneden uitvoeringsorganisatie zijn daarvoor van belang.

In lijn met de hiervoor beschreven ontwikkelingen en prognoses is het afvalbeleid in veel gemeenten, met betrekking tot huishoudelijk afval, gericht op verdere preventie van het ontstaan van afval, betere scheiding aan de bron zodat product- en materiaalhergebruik mogelijk wordt, en verdere duurzame toepassing van de dan nog resterende afvalstromen. Het mes snijdt daarbij vaak aan twee kanten: niet alleen wordt bijgedragen aan de milieudoelstellingen, een betere scheiding en hergebruik van afval is veelal financieel ook aantrekkelijk.

Voorbeeld: iedere extra ton papier welke uit het restafval kan worden gescheiden betekent een ton minder restafval (reële verbrandingsstarieven variëren van € 50,- tot € 90,- per ton) en meer opbrengst van herbruikbaar oud papier en karton (reële vergoedingen voor oud papier en karton variëren van € 50,- tot € 110,- per ton). Door reductie van restafval door betere scheiding van oud papier en karton kan op verwerking al een financieel resultaat worden bereikt van € 100,- tot € 200,- per ton. Uiteraard dient hierbij ook rekening te worden gehouden met onder meer gewijzigde inzamel- en transportkosten.

2.2.3 *Verbeterpotentieel afvalketen*

Gemeente Haarlem behoort op basis van de CBS definitie tot stedelijkheidsklasse 1. Op basis van CBS cijfers bedraagt de bronscheiding in gemeenten met stedelijkheidsklasse 1 gemiddeld 25%. De bronscheiding in Haarlem is met 33% ten opzichte van andere gemeenten in deze stedelijkheidsklasse relatief hoog. De lage bronscheidingsprestatie van diverse gemeenten in deze stedelijkheidsklasse wordt echter verklaard

doordat in deze gemeenten in de gehele of een gedeelte van deze gemeente geen gescheiden inzameling van gft plaatsvindt. Om een correcte vergelijking met andere gemeenten te kunnen maken, is het van belang dat de gemeentegrootte én het afvallogistiek profiel overeenkomen.

Verbeterpotentieel. Indien we de bronscheiding van gemeente Haarlem afzetten tegen gemeenten die qua grootte en profiel met Haarlem zijn te vergelijken en het gft ook gescheiden inzamelen, dan is 33% juist een lage score. Bovendien is deze prestatie nog ver af van het in het LAP II gestelde doel voor nuttige toepassing (60%²). Er is dus (veel) meer mogelijk.

Daarbij constateert IPR Normag dat tussen de door gemeente Haarlem en door Spaarnelanden aangeleverde cijfers en scheidingspercentages verschillen bestaan. Deze verschillen komen voort uit verschillen in toerekenen van bepaalde afvalstromen aan de scheidingspercentages. In de onderstaande tabel zijn met het oog op de onderlinge vergelijkbaarheid, voor alle gemeenten dezelfde brongegevens gehanteerd, en dezelfde berekeningswijze van het scheidingspercentage.

Gemeente	kg/inwoner			bronscheiding	ASH'10
	restafval	gescheiden	totaal		
Apeldoorn	189	272	461	59%	€ 258
Amersfoort	255	281	536	52%	€ 220
Zwolle	281	243	524	46%	€ 243
Arnhem	295	237	532	44%	€ 266
Alkmaar	281	205	486	42%	€ 210
Groningen	256	186	442	42%	€ 328
Purmerend	357	243	600	41%	€ 336
Tilburg	280	179	459	39%	€ 262
Zoetermeer	298	175	473	37%	€ 277
Haarlem	333	162	495	33%	€ 275
Leiden	397	103	500	21%	€ 365
Gew.gem	253	182	436	42%	€ 277

Hoewel in gemeente Haarlem met het ontwikkelen van afvalbeheerbeleid en het stellen van doelen 'slechts' 1,3% (€ 243.000,-) van de totale afvalbeheerkosten (€ 18,3 miljoen) zijn gemoeid³, is deze schakel in de afvalketen in grote mate bepalend voor de doelmatigheid van alle daaropvolgende schakels van de afvalketen en doeltreffendheid van het afvalbeheerbeleid.

Voor de gemeenten in de genoemde tabel is een correlatie tussen de bronscheiding en de afvalstoffen berekend van -0,62. Dat betekent dat naarmate een gemeente erin slaagt de bronscheiding te verbeteren, de afvalstoffenheffing in veel gevallen ook lager wordt.

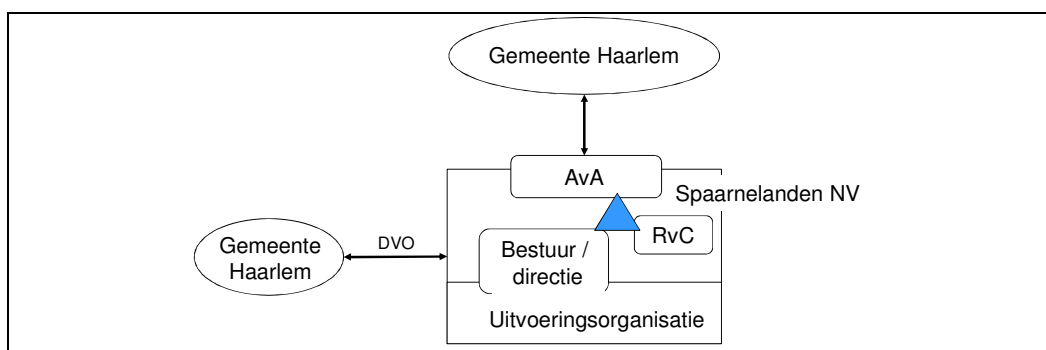
² Nuttige toepassing conform het LAP II omvat zowel bronscheiding en nascheiding.

³ Zie paragraaf 3.1 voor een nadere toelichting op de kostenstructuur van de afvalketen.

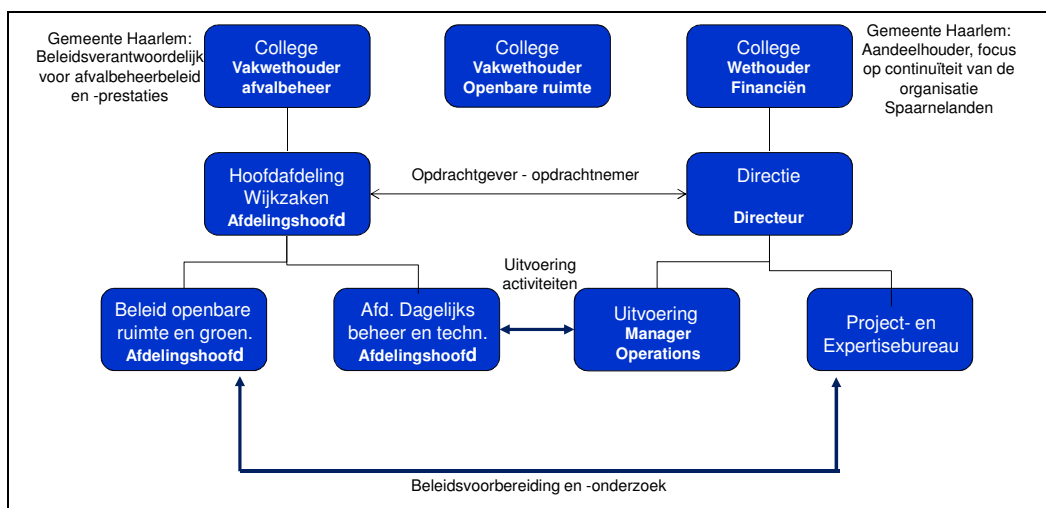
2.3 Organisatie en besturingsmodel afvalketen

2.3.1 Besturingsmodel gemeente Haarlem - Spaarnelanden

Spaarnelanden is een overheidsgedomineerde vennootschap waarbij de gemeente (enig) eigenaar is en opdrachtgever. De gemeente heeft zowel in de rol van opdrachtgever als in de rol van (enig) eigenaar invloed op Spaarnelanden. De volgende figuur dient ter illustratie en zal in het vervolg van deze paragraaf nader worden toegelicht.



De volgende figuur visualiseert (op vereenvoudigde wijze) de diverse aan- en bestuursrelaties en de onderwerpen in de horizontale lijn (uitvoering inzameldiensten, beleidsonderzoek en –implementatie) en de verticale lijn (continuïteit vennootschap) nader toegelicht. Aanvullend is – natuurlijk – ook sprake van onderling contact in bilateralen.



2.3.2 Besturingsmodel gemeente Haarlem eigenaar - Spaarnelanden

In de verticale bestuursrelatie bepaalt de aandeelhouder (AvA) de koers, het profiel (bijvoorbeeld samenwerking met derden) en het risicoprofiel (keuze wel of geen ‘marktactiviteiten’, investeringen, et cetera) van Spaarnelanden als bedrijf. In deze verticale sturingsrelatie wordt de gemeente Haarlem vertegenwoordigd door de wet-

houder financiën.

N.b. in dit onderzoeksrapport wordt het model van de “maatschappelijke onderneming” nader toegelicht als mogelijke oplossingsrichting voor verbetering van de rol-duidelijkheid en rolneming tussen de diverse actoren/organen. Zie hiervoor paragraaf 4.2.3 en bijlage 3.)

De raad van commissarissen (RvC) houdt toezicht op de continuïteit van de organisatie en staat de directie bij met raad.

Spaarnelanden wordt geleid door een bestuur c.q. de directie. Spaarnelanden geniet beheersmatige zelfstandigheid en maakt zelf keuzes in de wijze waarop de uitvoeringsorganisatie zo bedrijfsmatig mogelijk kan functioneren. De uitvoeringsorganisatie heeft echter geen bestuurlijke zelfstandigheid. Dit betekent dat het profiel en de koers/strategie van de organisatie expliciet zijn vastgelegd en ingekaderd door de gemeente als aandeelhouder.

Bevinding verticale versus horizontale aan- en besturing. In het onderhavige onderzoek staat met name de relatie en samenwerking tussen Spaarnelanden en gemeenten in de afvalketen centraal, de horizontale sturingsrelatie dus. IPR Normag constateert echter dat (ondanks de functionele scheiding van de gemeentelijke rol van eigenaar/aandeelhouder enerzijds en van opdrachtgever anderzijds) ook via verticale lijn beleidsinitiatieven kunnen worden opgepakt en geïmplementeerd, die van invloed zijn op het afvalbeheer in de horizontale opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Een fictief voorbeeld ter illustratie; indien de aandeelhouder in de verticale aan- en besturingslijn met directie/bestuur en RvC van de vennootschap het initiatief neemt en besluit tot het investeren in een afvalverwerkingsinstallatie, dan ontstaat er bij de onderneming en de gemeente als aandeelhouder een belang en prikkel om deze installatie uiteindelijk zo doelmatig mogelijk te exploiteren, en zo veel als mogelijk afval te verwerken. Deze prikkel kan echter haaks staan op het gevoerde afvalbeheerbeleid gericht op afvalpreventie, scheiding aan de bron en herwinnen van grondstoffen. Het is dus van belang dat dergelijke initiatieven in de verticale lijn integraal worden beoordeeld op hun bijdrage aan de doelstellingen van het afvalbeheer.

2.3.3 *Besturingsmodel Haarlem opdrachtgever – Spaarnelanden opdrachtnemer*

De opdrachtgever-opdrachtnemer vormt de ‘horizontale sturingsrelatie’ waarin rechten en verplichtingen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zijn belegd. Deze relatie (rolverdeling en taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van afvalbeheer) is formeel beschreven in de dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen de gemeente Haarlem en Spaarnelanden. In deze horizontale sturingsrelatie wordt de gemeente vertegenwoordigd door de vakwethouder milieu/afvalbeheer. In deze relatie staat de uitvoering van diensten door, en samenwerking met Spaarnelanden in de afvalketen centraal.

Verder is de vak wethouder openbare ruimte betrokken bij inrichtingsvraagstukken met betrekking tot de vaste inzamelstructuur zoals ondergrondse verzamelcontainers.

De ambtelijke organisatie kent diverse functionele Hoofdafdelingen en ondersteunende staven. De verantwoordelijkheid voor het afvalbeheer (beleid en uitvoering) is belegd bij Hoofdafdeling Wijkzaken. Daarbij dient Wijkzaken op het gebied van afvalbeheer samenwerking en afstemming te organiseren met andere Hoofdafdelingen zoals Veiligheid, Vergunningen en Handhaving met betrekking tot de aan huishoudelijk afval gerelateerde handhaving, en de ondersteunende staf Middelen en Services op het gebied communicatie. Stevige regie is dus van belang om de bijdragen van de betrokken Hoofdafdelingen en ondersteunende staven te optimaliseren en hun bijdragen te integreren in de afvalketen.

Binnen Hoofdafdeling Wijkzamen is sprake van een procesgerichte inrichting. Processen op het gebied van strategie en beleid (waaronder het gemeentelijk afvalbeheerbeleid) zijn binnen Wijkzaken organisatorisch gescheiden in de afdeling Beleid Openbare Ruimte en Groen. Over de uitvoering van beleidsonderzoek en –implementatie dient zowel binnen deze Hoofdafdeling (waaronder Dagelijks Beheer en Techniek, DBT), met andere Hoofdafdelingen, alsook met Spaarnelanden afgestemd te worden. Aan de zijde van Spaarnelanden is hiervoor geen formeel aanspreekpunt benoemd (Red. dit is een aandachtspunt), maar in voorkomende gevallen weet men elkaar in de praktijk wel te vinden.

De op uitvoering gerichte processen (zowel uitvoering als het zorgdragen/begeleiden ervan c.q. uitvoeringsregie) zijn in een organisatorische eenheid DBT geconcentreerd. DBT draagt de zorg voor de uitvoeringsregie met betrekking tot de afvalinzameling en vervult de opdrachtgeversrelatie richting Spaarnelanden. Hiervoor is afstemming en overleg met Manager Operations aan de zijde van Spaarnelanden.

Bevinding aan- en besturing binnen de ambtelijke organisatie. Het is van belang dat er optimale afstemming is tussen de beleids- en uitvoeringsprocessen, zowel binnen de gemeente als met Spaarnelanden. Uitvoeringsdeskundigheid is van belang om de uitvoerbaarheid van het te ontwikkelen beleid te bewaken. Deze integrale afstemming bij beleidsvoorbereiding en –uitvoering blijkt in de praktijk wel beter te gaan maar blijft bepaald geen sine cure. In het vervolg van de rapportage (waaronder paragraaf 4.2) wordt hier nader op ingegaan.

3 FINANCIËN EN KOSTENDEKKENDHEID

3.1 Kostenstructuur en werkelijke kosten afvalbeheer

Is er sprake van een kostendekkende afvalketen? Dit wil zeggen: kunnen de activiteiten welke worden uitgevoerd door de gemeentelijke organisatie enerzijds en door Spaarnelanden anderzijds kostendekkend worden gefinancierd vanuit de afvalstoffenheffing?

IPR Normag heeft gepoogd een zogenaamde “zero based” begroting op te stellen, waarin de gerealiseerde kosten van de uitvoering in de diverse schakels van de afvalketen inzichtelijk zijn gemaakt. Doordat de daarvoor benodigde gespecificeerde rekeningoverzichten niet beschikbaar zijn of niet aangeleverd zijn door Spaarnelanden, moest worden gekozen voor een alternatief.

Daarbij is aan de zijde van de gemeente Haarlem uitgegaan van de gemeenterekening 2010, waaruit een goed gespecificeerd inzicht in de gerealiseerde kosten aan de kant van de gemeentelijke organisatie was af te leiden. De beschikbare bronnen boden echter alleen een totaal bedrag voor “uitvoeringskosten Spaarnelanden” en geen nader gespecificeerd overzicht. Deze specificatie is door IPR Normag uitgewerkt aan de hand van diverse gespecificeerde rekeningen en periodefacturen. Op basis van de beschikbare informatie zijn de kosten aan de kant van Spaarnelanden voor beleidsadvisering, communicatie, et cetera niet gespecificeerd inzichtelijk. Aangenomen wordt dat deze kosten zijn verdisconteerd (bijvoorbeeld in overhead) in de uitvoeringskosten.

De volgende gespecificeerde kostensynthese is hiervan het resultaat.

Synthese heffing obv realisatie Afvalstoffenheffing '10 en benchmark inzamel&verwerking

Bedragen * € 1.000,- Versie 02b	Gemeente Haarlem	Spaarneland	Derden	Totaal
Uitvoeringskosten				
Inzamelkosten gescheiden afval		887		887
Inzamelkosten ongescheiden afval ((grof)restafval)		3.790		3.790
Subtotaal Uitvoeringskosten	0	4.677	0	4.677
Overige directe kosten				
Kapitaallasten inzamelmiddelen		1.445		1.445
Exploitatie Milieustraat		1.443		1.443
Overige directe kosten				0
Subtotaal Overige directe kosten	0	2.888	0	2.888
Verwerkingskosten				
Overslag- en transportkosten		1.381		1.381
Verwerkingskosten gescheiden afval		265		265
Verwerkingskosten ongescheiden afval ((grof)restafval)		4.331		4.331
Bijdrage/vergoedingen (producenten)		Nb		0
Subtotaal Verwerkingskosten	0	5.978	0	5.978
Beleid, beheer & regie				
Beleidskosten	529			529
Regiekosten	10			10
Subtotaal Beleid, beheer & regie	538	0	0	538
Communicatie&inning				
Communicatie	24			24
Burgermeldingen (KCC, 014-antwoord)	Nb			0
Perceptie-/inningskosten			277	277
Subtotaal Communicatie&inning	24	0	277	301
Reiniging & handhaving				
Straatreiniging	956			956
Handhaving	0			0
Subtotaal Reiniging & handhaving	956	0	0	956
Financien				
Kwijtscheldingen	968			968
BTW	2.591			2.591
Mutatie voorzieningen	135			135
Reinigingsrecht	Nb			0
Subtotaal Financien	3.694	0	0	3.694
Totaal - absoluut	5.212	13.542	277	19.031
Totaal - procentueel	27%	71%	1%	100%
Totaal per aansluiting (bij 67.990 aansluitingen)	76,66	199,17	4,08	279,91
AF: Kosten bedrijfsafvalinzameling (reinigingsrechtklanten)		-500		-500
AF: Verrekening 2009		-368		-368
BIJ: Verrekening 2010 (incl.inzamelen PlasticVerpakkingsAfval)		475		475
PM: Kosten huisontruiming/piketdienst (€ 100k)		opgenomen in realisatie		0
AF: Mutatie voorzieningen		-135		-135
Totaal - absoluut	5.077	13.149	277	18.503
Totaal - procentueel	27%	71%	1%	100%
Totaal per aansluiting (bij 67.990 aansluitingen)	74,68	193,39	4,08	272,15

Bron: samengesteld vanuit het bestand opbouw realisatie ASH '10 gem.Haarlem. Kosten Spaarnelands obv realisatie conform Haarlem en procentueel gesplitst obv benchmarkcijfers inzamel/verw erkingskosten Spaarnelands 2010 (obv realisatie 2010). Correcties Spaarnelands obv informatie 13-2-2012 Spaarnelands.

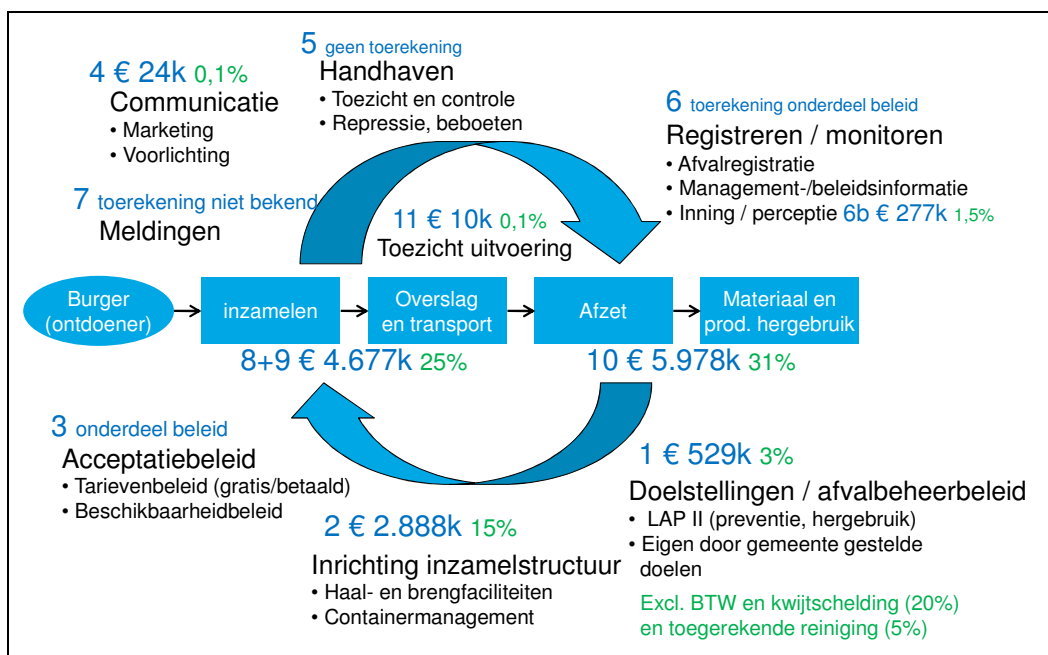
Op grond van deze kostensynthese wordt geconstateerd dat de totaal gerealiseerde kosten voor het afvalbeheer in gemeente Haarlem ruim € 19 miljoen bedraagt. Hierop moet echter een aantal correcties gemaakt met betrekking tot:

- De kosten voor inzameling van afval van bedrijven met een reinigings-

recht. Deze activiteiten worden niet gefinancierd uit de afvalstoffenheffing.

- Een verrekening die betrekking heeft op het voorgaande boekjaar.
- Een verrekening die op het betreffende boekjaar betrekking heeft.
- Mutatie voorzieningen. Deze mutatie wordt achteraf bepaald en geboekt, teneinde de begrote dekking van 95% te realiseren. Deze extra opgevoerde 'kosten' vormen daarmee een egalisatiereserve waarmee fluctuaties in de gerealiseerde kosten ten opzichte van de begrote kosten kunnen worden opgevangen. Voor een bepaling van de werkelijke kostendekkendheid wordt deze mutatie buiten beschouwing gelaten.

Op basis van deze kostensynthese kan worden geconstateerd dat de totaal gerealiseerde kosten voor het afvalbeheer in gemeente Haarlem afgerond € 18,5 miljoen bedragen. De volgende figuur illustreert de kosten voor de afvalketen.



Van de totale kosten komt 27% voor rekening van de gemeentelijke organisatie, 71% wordt besteed aan de uitvoering van de werkzaamheden (inclusief de kosten voor afvalverwerking en uitbestedingen aan derden) door Spaarnelanden. Het resterende procent betreft uitbestedingen aan derden door gemeente Haarlem.

Bij de kosten van de gemeentelijke organisatie is van belang te wijzen op:

- De opgevoerde 'kosten' in verband met de gecompenseerde BTW (circa € 2,6 miljoen) die zodoende in de afvalstoffenheffing blijft. Door de invoering van het BTW compensatiefonds zijn de kosten lager geworden, namelijk het BTW percentage. Het rijk heeft bij de invoering van het BTW compensatiefonds een

korting toegepast op de algemene uitkering. Om deze reden is geregeld dat de compensabele BTW als kostenpost wordt gezien en meegenomen mag worden bij de berekening van het tarief.

- De toerekening van een deel van de kosten voor straatreiniging van € 950.000,-.

Exclusief deze kostenposten bedraagt het aandeel van de gemeentelijke kosten in het afvalbeheer 11%.

Een aanvullende kostenpost vormt handhaving in relatie tot huishoudelijk afval (het opvolgen van meldingen van illegale stort, bij plaatsing, verkeerd aangeboden huisvuil, et cetera). Het budget hiervoor bedroeg in 2010 en 2011 € 220.000,-. Deze kosten worden dus niet gedekt vanuit de afvalstoffenheffing. Dit is een keuze van de gemeente. Het budget voor handhaving in 2012 is overigens nihil.

3.2 Kostendekking afvalstoffenheffing

Tegenover de gerealiseerde kosten voor het afvalbeheer van € 18,5 miljoen, staan inkomsten van de afvalstoffenheffing. In 2010 gaat het om een bedrag van € 17,8 miljoen. De afvalstoffenheffing is daarmee voor 96,5% kostendekkend.

De volgende tabel presenteert de begrote en gerealiseerde kostendekking in 2010 en de dekking zoals deze is begroot voor 2011.

Bedragen x € 1.000,- Versie 02b	Begroot 2010	Realisatie 2010	Begroot 2011
Uitgaven			
Uitvoeringskosten	4.675	4.677	4.731
Overige directe kosten	2.887	2.888	2.921
Verwerkingskosten	5.975	5.978	6.047
Beleid, beheer & regie	342	538	526
Communicatie&inning	311	301	320
Reiniging & handhaving	936	956	1.042
Financien	3.760	3.694	3.741
Correcties (zie toelichting in tekst)		-528	
Totaal Kosten	€ 18.886	€ 18.503	€ 19.327
Totaal Inkomsten (afvalstoffenheffing)	€ 17.670	€ 17.816	€ 18.335
Kostendekking afvalstoffenheffing	93,6%	96,3%	94,9%
Dekking uit andere bronnen (algemene middelen)	€ 1.216	€ 688	€ 992

Indien bij de realisatie in 2010 rekening wordt gehouden met de kosten voor handhaving in dat jaar (€ 220.000,-) dan is de kostendekking 95,2%.

Uit de begrotingsopzet voor 2011 blijkt dat de gemeente *kies*t voor een kostendekking van 95%. Conform de Wet milieubeheer mag het tarief voor gemeentelijke heffingen niet hoger mag zijn dan de gemaakte kosten. Met andere woorden de kostendekking van de heffing mag niet boven de 100% uitkomen.

Een gemeente kan dus wel kiezen voor een niet-kostendekkend tarief en daarmee lagere afvalstoffenheffing. Het resterende deel van de kosten worden dan uit de algemene middelen van de gemeente betaald.

Een en ander wordt ook bevestigd met jurisprudentie⁴: “Naar het oordeel van de rechtbank vloeit [red. uit de betreffende artikelen van de Wet Milieubeheer] voort dat de geraamde opbrengst van de heffing, de kosten die aan de verwijdering van de huishoudelijke afvalstoffen verbonden zijn niet mag overschrijden. Het staat de gemeente vrij om met de afvalstoffenheffing minder dan de op haar drukkende kosten te verhalen en een deel van de kosten uit de algemene middelen te bestrijden.”.

3.3 De hoogte van de afvalstoffenheffing

Hoewel het uitvoeren van een benchmark geen onderdeel uitmaakt van de opdracht aan IPR Normag, achten wij het wel relevant om aan de hand van een analyse inzicht te geven in de kosten van het afvalbeheer ten opzichte van andere vergelijkbare gemeenten. Hiervoor is een vergelijking van de afvalstoffenheffing uitgevoerd. De volgende tabel presenteert de uitkomsten⁵.

Gemeente	Afvalstoffenheffing 2011
Leiden	€ 365
Purmerend	€ 336
Groningen	€ 328
Delft	€ 279
Zoetermeer	€ 277
Haarlem	€ 275
Arnhem	€ 266
Tilburg	€ 262
Apeldoorn	€ 258
Zwolle	€ 243
Amersfoort	€ 220
Alkmaar	€ 210
Gemiddelde	€ 277
Gemiddeld NL	€ 249
Gemiddeld provincie NH	€ 270

De afvalstoffenheffing in gemeente Haarlem van € 275,- (uitgaande van 100% kostendekking) is:

- Vergelijkbaar met gemeenten met een vergelijkbare grootte en inzamellogistieke kenmerken (€ 277,-).
- Hoger dan het landelijk gemiddelde (€ 249,-).
- Iets hoger dan het gemiddelde van alle Noord-Hollandse gemeenten (€ 270,-)

Dit is dan ook een bevestiging van huidige situatie waarin de hoogte van de afvalstoffenheffing door betrokkenen in de gemeente Haarlem en Spaarnelanden niet als te hoog wordt ervaren.

⁴ LJN BH4024, Gerechtshof Amsterdam, 07/00344. Publicatiedatum 25-02-2009.

⁵ De hier vermelde afvalstoffenheffingen zijn gebaseerd op 100% dekking op basis van een gewogen gemiddelde voor één en meerpersoonshuishoudens. In de brongegevens wordt gesproken over 95% kostendekking voor de gemeente Haarlem. Bron: Agentschap NL.

4 ANALYSE FUNCTIONEREN EN DOELMATIGHEID AFVALKETEN

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk word per schakel (of groep schakels indien mogelijk) van de afvalketen de formele en de feitelijke samenwerkingsrelatie in afvalketen beschreven en beoordeeld op doelmatigheid. Voor het beoordelen van de doelmatigheid van de afvalketen van gemeente Haarlem geldt het in hoofdstuk 2 beschreven model van de afvalketen als norm en toetsingskader.

4.2 Nr. 1 Planvorming, doelstellingen afvalbeheerbeleid (Plan)

4.2.1 *Formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden*

In deze schakel van de afvalketen worden het beleid en de doelstellingen bepaald.

1. Beleid		
- Initiatief en ontwikkeling afvalbeheerbeleid	Ligt primair bij de gemeente (raadsdocument 69.2003, 1 april 2003)	
- Beleidsadvisering (b.v. contourennota, voortgangsrapportage Marap (college), Berap (raad))	Ligt primair bij de gemeente (raadsdocument 69.2003, 1 april 2003)	
- Beleidsdoelstellingen (preventie/hergebruik/etc)	Opdrachtgever is verantwoordelijk voor een schone stad en bepaalt de randvoorwaarden van schoonhouden, in te zetten inzamelmiddelen, de wijze van inzameling en de afvoer van afvalstoffen (DVO artk. 2.1.1).	Ligt primair bij de gemeente (raadsdocument 69.2003, 1 april 2003)
	De opdrachtnemer zal als materiedeskundige de inbreng leveren ten aanzien van een kwalitatieve en kwantitatieve optimalisatie tegen minimale kosten. Dit gaat om optimalisatie van methoden, werkwijzen en samenhangende kosten (DVO artk. 2.1.2)	

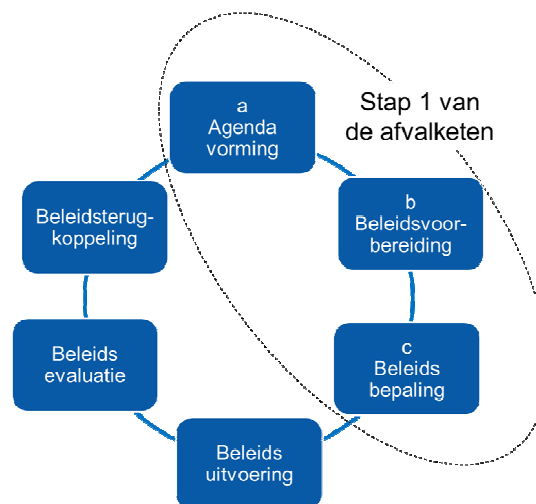
In het beleidsproces kunnen de volgende volgtijdelijke deelprocessen worden onderscheiden: agendavorming (beleidsinitiatief), beleidsvoorbereiding (o.b.v. onderzoek) en beleidsbepaling (vaststelling). De overige processen (D t/m F) zijn in de afvalketen (zie analysekader in paragraaf 2.1).

4.2.2 Realisatie en doelmatigheid in de praktijk

Momenteel is er in gemeente Haarlem geen actueel vastgesteld afvalbeheerbeleid. Het vigerende “afvalstoffenplan” is volgens de gesprekspartners sterk verouderd en sluit niet aan op de praktijk.

In de huidige situatie lijkt een duidelijke visie met een lange termijn doel(stelling) dus te ontbreken. Partijen missen een ‘stip aan de horizon’ als referentiepunt voor keuzes elders in de afvalketen

Door het ontbreken van een vastgesteld beleid met doelstelling op het gebied van preventie en hergebruik op de lange termijn zijn keuzes ten aanzien van de inrichting van de inzamelstructuur in het verleden sterk en eenzijdig gericht op de doelmatigheid/efficiëntie van de uitvoering (mechanisering⁶, hogere productiviteit door lagere arbeidsbelasting⁷) en ‘service’ aan de burgers (geen vaste inzamel dag, men kan het afval op elk moment kwijt). De huidige (kapitaalsintensieve) inzamelstructuur met ondergrondse restafvalcontainers is hiervan de uitkomst.



Op basis van de interviews wordt een spanningsveld gesignaleerd tussen de ambities en doelen waarop de gemeente Spaarnelanden aanstuurt in de verticale sturingsrelatie (waardoor Spaarnelanden zich vooral richt op bedrijfs- en financieel-economische doelen) ten opzichte van de ambities en doelen op het gebied van afvalbeheer in de horizontale sturingsrelatie (met als invalshoek de doeltreffendheid van het afvalbeheerbeleid op een doelmatige wijze).

Voorts blijkt in de praktijk dat afstemming en overleg tussen de betrokkenen van de gemeente en van Spaarnelanden in de horizontale opdrachtgevers-opdrachtnemers relatie in de beleidsvoorbereiding vaak (te) laat plaatsvindt. Beleidsinitiatieven zijn dan nog onvoldoende op haalbaarheid en effecten onderzocht en afgestemd met de relevante inhoudelijk betrokkenen (waaronder Spaarnelanden) en kunnen dan (te snel) politiek-bestuurlijke realiteit worden. In voorkomende gevallen is het in de praktijk moeilijk/niet meer mogelijk om nog bij te sturen of aan te passen. Voorbeelden

⁶ Bij de traditionele inzameling van minicontainers of zakken stelt de ARBO P90 grenzen aan de arbeidsbelasting van de beladers. Daarbij is bovendien sprake van differentiatie in leeftijd. Hoe hoger de leeftijd des te lager de toegestane arbeidsbelasting. Dit in tegenstelling tot gemechaniseerde afvalinzameling. Met mechanisering van afvalinzameling kan dus ook worden ingespeeld op de vergrijzing van het personeelsbestand van inzamelorganisaties.

⁷ Bron: “meest gestelde vragen”, Spaarnelanden project.ondergronds@spaarnelanden.nl. Vraag: Waarom is er gekozen voor ondergrondse containers en niet voor zijbelading? Antwoord: Bij zijbelading is de lichamelijke belasting lager dan bij de huidige inzamelmethode, maar hoger dan bij de ondergrondse afvalinzameling.

hiervan vormen het reeds benoemde afvalstoffenplan, de afschaffing van het reinigingsrecht, de kunststofinzameling en het schrijven van de DVO.

Hoewel het 'logisch' lijkt dat afvalbeheerbeleid en de afstemming met Spaarnelanden in de horizontale opdrachtgever-opdrachtnemersrelatie wordt opgepakt (afvalbeheerbeleid is een aangelegenheid van college en raad, maar primair belegd bij de vak wethouder), zijn er ook situaties waarin initiatieven met invloed op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het afvalbeheerbeleid via de verticale eigenaars / aandeelhouderslijn richting het bestuur van Spaarnelanden worden geleid. Ook hier is de ervaring dat initiatieven (te) snel politiek-bestuurlijke realiteit worden en een gedegen integrale analyse vanuit alle relevante invalshoeken niet kan worden gemaakt.

De procesgerichte organisatie van de gemeente werkt versnippering in het beleidsproces (beleidsinitiatief, -voorbereiding en -vaststelling) in de hand en creëert extra schakels in de afstemming. Hierbij zijn vooral de verschillen tussen strategisch-tactisch-operationeel niveau van belang, waarbij veel (deel)verantwoordelijkheden en belanghebbenden binnen de afvalketen betrokken moeten worden. De (noodzakelijke) afstemming tussen deze betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie kost veel tijd en leidt vaak tot analyses en uitkomsten waarvoor binnen de gemeente breed draagvlak is ontstaan, maar waarbij Spaarnelanden als materiedeskundige nauwelijks nog inbreng kan leveren ten aanzien van een kwalitatieve en kwantitatieve optimalisatie van methoden, werkwijzen tegen minimale kosten.

4.2.3 *Advies ter verbetering van de doelmatigheid*

Ontwikkel een visie op afvalbeheer in de toekomst en stel een daarbij passend afvalbeheerbeleid vast met doelstellingen op korte en lange termijn.

Het initiatief rondom beleidsontwikkeling ligt primair bij de gemeente. Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek ontwikkelt gemeente Haarlem een nieuw afvalbeheerbeleid. In de vorm van de Opinienota Afvalbeheer worden beleidsvoornemens getoetst bij de raad, alvorens tot verdere uitwerking over te gaan. Geadviseerd wordt om bij de totstandkoming van dit beleid de samenwerking en afstemming tussen gemeente en Spaarnelanden te optimaliseren (vroegtijdig delen en bundelen van kennis en ervaring).

Creëer rolduidelijkheid tussen de horizontale en verticale aan- en besturingsrelatie tussen gemeente en Spaarnelanden.

Optimaliseer het beleidsvoorbereidingsproces in de gemeentelijke organisatie. Daarbij wordt gedacht aan het duidelijk beleggen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, overlegstructuur/-protocol, zowel op het politiek-bestuurlijk echelon, het ambtelijk echelon en de interactie tussen beide echelons.

Creëer duidelijkheid in de positionering van Spaarnelanden, waarin het gezamenlijk belang van gemeente en bedrijf duidelijk tot uiting komt. Wordt Spaarnelanden ge-

zien als een ‘externe aannemer’ of een ‘meedenkende partner’? Omdat verantwoordelijkheden alleen kunnen worden belegd indien daarbij ook de benodigde bevoegdheden worden gegeven, kan Spaarnelanden niet verantwoordelijk worden gesteld voor het behalen van de doelstellingen op het gebied van afvalbeheer (preventie, hergebruik), aangezien de daarbij horende bevoegdheden op het gebied van gedragsbeïnvloeding, inrichting van de inzamelstructuur, et cetera bij gemeente Haarlem zijn belegd. Wel zou ervoor kunnen worden gekozen om Spaarnelanden in deze schakel van de afvalketen meer als meedenkende partner te positioneren. Spaarnelanden wordt daarmee deelgenoot van de gemeentelijke doelstellingen en handelt daarnaar. In de DVO tussen gemeente Haarlem en Spaarnelanden is echter voornamelijk sprake van sturing op doelmatigheid en service van de dienstverlening en niet op het bijdragen aan de gemeentelijke doelen op het gebied van een duurzaam én doelmatig afvalbeheer.

Functionele scheiding opdrachtgeversrol en eigenaarsrol is goed indien wordt vastgehouden aan de daarbij horende rol-neming. Een duidelijker positionering van Spaarnelanden, en de partners waarmee zij werkt, is daarvoor gewenst: de koers, rol en de door Spaarnelanden te behartigen belangen dienen helder en transparant te zijn, en door alle betrokkenen begrepen: de relevante echelons en rollen (opdrachtgever, opdrachtnemer, eigenaar, et cetera). Het model en profiel van de “maatschappelijke onderneming” kan mogelijk goed passend zijn voor de positionering van Spaarnelanden zoals dit door de gemeente wordt gewenst en wellicht ook is bedoeld. Dit model kan een mogelijke oplossingsrichting zijn voor verbetering van de rol-duidelijkheid en rol-neming tussen de diverse actoren/organen. De hoofdlijnen van dit model worden beschreven in bijlage 3.

4.3 Nr. 2 Inrichten van de inzamelstructuur (Do)

4.3.1 Formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden

In deze schakel van de afvalketen worden de inrichting van de inzamelstructuur bepaald en gerealiseerd.

2. Inrichting inzamelstructuur			
- Haal- en brengvoorzieningen	De brengparken zijn in economisch eigendom bij Spaarnelanden. Haarlem bepaalt ten aanzien van aanleg van nieuwe brengparken wat, waar en wanneer deze gerealiseerd worden (artikel 3.1 Convenant)	Er wordt gewerkt via door opdrachtnemer op te stellen werkplannen, die overlegd moeten worden aan opdrachtnemer (art. 2.0.1 Appendix)	Exploitatie in beheer bij opdrachtnemer, opdrachtgever bepaalt welke afvalstoffen aangeboden mogen worden en de hiervoor aardenw aaronder de (verschillende) afvalstoffen geaccepteerd worden (2.8.2.1 Appendix)

4.3.2 Realisatie en doelmatigheid in de praktijk

Nadat keuzes zijn gemaakt voor de inrichting van de inzamelstructuur – zoals ondergrondse restafvalcontainers en verzamelcontainers voor kunststof verpakkingen –

draagt Spaarnelands zorg voor de realisatie/plaatsing ervan. Dit gebeurt veelal projectmatig en aan de hand van een werkplan dat is afgestemd met de opdrachtgever. Hierbij is o.i. sprake van een doelmatige samenwerking tussen de betrokken partijen.

De verantwoordelijkheid voor de dekking van de kapitaalslasten en de exploitatie ligt bij uitvoeringsorganisatie Spaarnelands. Ruim 15% (€ 2,768 miljoen) van de totale kosten voor afvalbeheer hebben betrekking op de kapitaallasten van de inzamelstructuur zoals containers en milieustraat⁸.

Dit betekent enerzijds dat Spaarnelands een sterke incentive heeft voor het meerjarig (gelet op de afschrijvingstermijnen van dergelijke kapitaalgoederen van 10 tot 20 jaar) zo doelmatig mogelijk exploiteren van deze inzamelstructuur. Deze incentive en de uitkomsten ervan zijn niet altijd in het belang van het door de gemeente (al dan niet impliciet) beoogde dan wel gewenste beleid waarbij de aangeboden hoeveelheid restafval wordt ingeperkt, en de scheiding van herbruikbare afval- c.q. grondstoffen gestimuleerd.

Anderzijds heeft dit tot gevolg dat door de gemeente gewenste wijzigingen in de inzamelstructuur – hoewel de gemeente daartoe bevoegd is - in samenhang moeten worden gezien met de consequenties voor de exploitatie van de reeds bestaande inzamelstructuur waarvoor Spaarnelands verantwoordelijk is gesteld.

4.3.3 *Advies ter verbetering van de doelmatigheid*

- Keuzes over de inrichting van de inzamelstructuur moeten met het oog op de daarmee samenhangende investeringen weloverwogen worden gemaakt. Een eenmaal gemaakte keuze en implementatie zal in het algemeen enkele jaren benut (rendabele geëxploiteerd) moeten kunnen worden.
- Er zal een betere balans gevonden moeten worden tussen de bevoegdheid voor aanpassing in de inzamelstructuur, en de verantwoordelijkheid voor een bedrijfsmatige exploitatie van de bestaande infrastructuur.
- Vroegtijdige samenwerking bij het beleidsonderzoek en de beleidsvoorbereiding door de betrokken beleidsambtenaren en Spaarnelands. De haalbaarheid van beleidsintenties kan zodoende in een vroegtijdig stadium worden onderzocht, waarbij rekening wordt gehouden met alle relevante aspecten.
- Een eventueel minder bedrijfsmatige exploitatie van bestaande infrastructuur behoort uiteraard tot de mogelijkheden. Het is echter van belang dat gemeente en Spaarnelands zich hiervan gezamenlijk vergewissen en de eventuele consequenties adequaat kunnen overwegen.

⁸ In de cijfersopstelling zijn de kapitaal- en exploitatielasten van de milieustraat niet gedifferentieerd.

4.4 Nr. 7 t/m 11 Technisch/logistieke uitvoering (Do)

4.4.1 Formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden

7. Meldingen DVO - Appendix geeft aan "afspraken nog nader in te vullen in 2006" (pagina 13)		
- Aannemen meldingen (telefonische/digitaal)	Opdrachtgever en opdrachtnemer dragen zorg voor een adequate intake, registratie en afhandeling van meldingen (maar is w aarschijnlijk in 2006 aangepast) (1.0.12 Appendix)	Opdrachtnemer registreert aantallen en soorten meldingen en registreert op welke wijze de klachten of meldingen verholpen zijn, volgens een door opdrachtgever aangegeven systematiek (1.0.12 Appendix) Meldingen rondom inzamelen grof huishoudelijk afval zijn w el taak opdrachtnemer (2.3.3 Appendix)
- Afhandelen van meldingen mbt uitvoering	Meldingen over uitvoering worden schriftelijk aan opdrachtnemer doorgegeven. (1.0.12 Appendix)	
- Afhandelen van meldingen mbt beleid of klachten over de uitvoering	Klachten over uitvoering moeten binnen 48 uur door opdrachtnemer w orden afgehandeld. (1.0.12 Appendix)	Meldingen buiten de invloedssfeer van opdrachtnemer, w aarbij opdrachtgever betrokken moet w orden, w orden binnen 10 dagen afgehandeld. (1.0.12 Appendix)

8. Inzameling huishoudelijk afval		
- Haalvoorzieningen	Frequenties, omvang verzamelcontainers, etc. kunnen alleen gedaan worden na goedkeuring door opdrachtgever (1.0.6-h appendix)	Wijzigingen in de inzameling van huishoudelijk afval, op voorstel van opdrachtnemer, worden met opdrachtgever besproken en indien akkoord doorgevoerd (art. 2.1.4.1 Appendix)
- Brengvoorzieningen	Eindverantwoordelijkheid voor opzet en exploitatie van opslaglocaties en brengfaciliteiten voor het publiek ligt bij opdrachtgever.	
9. Overslag en transport		goed moet keuren (werkzaamheden)
- Diverse afvalstromen	Alle bij de werkzaamheden vrijkomende afvalstoffen worden tijdig, correct en volgens de wettelijke voorschriften (overgeslagen) en afgevoerd (1.0.10 Appendix)	
10. Afzet afvalstromen		
- Contractmanagement	Werkzaamheden mogen worden uitbesteed aan derden, waarbij verantwoordelijkheid voor uitvoering en toezicht bij opdrachtnemer blijft (ark. 3.1.1 DVO). Hierop wordt in artikel 3.1.4 de uitzondering gemaakt dat Opdrachtgever altijd mag van eigenaren	Alle bij de werkzaamheden vrijkomende afvalstoffen worden tijdig, correct en volgens de wettelijke voorschriften (overgeslagen) en afgevoerd (1.0.10 Appendix)
- Afvalbewerking	Opdrachtnemer draagt zorg voor de behandeling/verwerking van de afvalstoffen conform de wettelijke eisen. De opdrachtnemer is vrij in de wijze waarop, met uitzondering van huishoudelijke afvalstoffen die zijn afgedragen aan de GR Afvalverwerking Zuid-Kennemerland. (artk 2.3.2 DVO)	De aangeboden afvalstoffen zijn in eigendom van en risico van de Opdrachtnemer. (ark. 2.3.1 DVO)
- Afvalverwerking	Opdrachtnemer draagt zorg voor de behandeling/verwerking van de afvalstoffen conform de wettelijke eisen. De opdrachtnemer is vrij in de wijze waarop, met uitzondering van huishoudelijke afvalstoffen die zijn afgedragen aan de GR Afvalverwerking Zuid-Kennemerland. (ark 2.3.2 DVO)	

11. Toezicht op uitvoering DVO - Appendix geeft aan "afspraken nog nader in te vullen in 2006" (pagina 13)			
- Contractmanagement (bijstellen DVO)	Indien door additionele wensen van Opdrachtgever de prestaties van Opdrachtnemer aantoonbaar worden verzw aard/uitgebreid, is er sprake van meerwerk welke voor vergoeding in aanmerking komt. (art 4.1.2 DVO)	Opdrachtnemer is beheerder van de DVO en is verplicht opdrachtgever tijdig alle relevante stukken toe te sturen (art 6.3.2 DVO)	Wijzigingen in de DVO worden door opdrachtnemer en opdrachtgever samen overeengekomen en vastgesteld (art. 6.3.1 DVO)
- Toezicht op de uitvoering (werkzaamheden conform DVO-eis)	De kwaliteit van de door opdrachtnemer uitgevoerde werkzaamheden wordt door opdrachtgever steekproefsgewijs gecontroleerd door visuele inspectie (art. 1.0.13 Appendix)	Opdrachtgever is zelf verantwoordelijk voor uitvoering inspecties (1.0.13 Appendix)	
- Controle op uitvoering	Ingeval van tekortkomingen worden steeds bespreekbaarheid van mogelijke problemen en oplossingsgerichte acties nagestreefd (art. 1.0.13 Appendix)	Als dienstverlening onvoldoende is, heeft opdrachtnemer de verplichting de dienstverlening opnieuw uit te voeren totdat aan eisen voor volledigheid en kwaliteit is voldaan (1.0.13 Appendix)	
- Coordinatie inzamelen Oud Papier (door instellingen)	In appendix worden geen specifieke instellingen genoemd.		
- Vergunningverlening Textielinzameling	De opbrengsten van eht textiel en de inzamelkosten komen ten laste en ten gunste van de Schalm (2.6.4 Appendix)	De kosten van inzameling bruikbare huisraad worden aan opdrachtgever doorberekend conform artikel 10.1 van de overeenkomst inzaken inzamelen in de gemeente Haarlem van huishoudelijk afval. (2.6.4.1 Appendix)	

4.4.2 Realisatie en doelmatigheid in de praktijk

De technisch-logistieke uitvoering is tussen opdrachtgever en opdrachtnemer verdeeld. Daarbij geeft de opdrachtgever de opdrachtnemer de randvoorwaarden aan. De afspraken rondom de technisch-logistieke uitvoering zijn vastgelegd in de DVO, welke in beheer bij Spaarnelanden is (volgens artikel 6.3.2 van de DVO).

De huidige DVO is opgesteld bij de ontwikkeling en start van het bedrijf Spaarnelanden in 2005. Ondanks de vele veranderingen die inmiddels hebben plaatsgevonden, is de DVO in de tussentijd niet gezamenlijk geëvalueerd en herijkt.

De gemeente Haarlem en Spaarnelanden werken met een input-gestuurde DVO. In de DVO worden concrete, specifieke afspraken gemaakt over de frequentie, de wijze van en de tijden waarop ingezameld wordt in de verschillende buurten. Hierbij wordt niet ingezet op output-gestuurde afspraken, waarbij afspraken gemaakt worden over resultaten (lege prullenbakken, lege minicontainers, schone inzamelplaatsen etc.).

In de praktijk blijken de huidige – op uitvoering gerichte - afspraken in de DVO goed te werken. Beide partijen weten elkaar te vinden en zijn in de basis tevreden over de wijze waarop wordt samengewerkt. Problemen of meldingen van burgers (die buiten de DVO kunnen vallen) worden op- en aangepakt in het operationeel overleg. In het operationeel overleg zitten de belangrijkste – op uitvoering gerichte – sleutelfiguren van gemeente en inzamelbedrijf.

Een voorbeeld van deze samenwerking vormen de meldingen van burgers. Bij het KCC van de gemeente Haarlem is een beslisboom aanwezig waarmee gezien kan worden of meldingen – conform de DVO – direct uitgevoerd kunnen worden door Spaarnelanden of in het operationeel overleg afgestemd moeten worden.

In de groepsinterviews worden ook verschillende verbeterpunten benoemd. De gemeente Haarlem geeft aan weinig inzicht te hebben in de doelmatigheid van de technisch-logistieke keten, behoudens het totaalbedrag voor de DVO-budgetten. Door deze beperkte transparantie wordt het beeld gevoed dat de uitvoeringskosten van Spaarnelanden relatief hoog zijn, zonder deze precies te kunnen duiden.

Met betrekking tot de bedrijfsmatigheid van de uitvoering geeft Spaarnelanden aan dat men vast zit aan verschillende afspraken uit het verleden. Dit komt tot uitdrukking in de wijze waarop de overslag en transport van afvalstromen plaatsvindt. De overslag en het transport van afvalstromen loopt via Spaarnelanden. Spaarnelanden is gebonden aan afspraken uit het verleden (zoals rond het vervoer van afval over rails). Dit heeft te maken met de Gemeenschappelijke Regeling Afvalverwerking Zuid-Kennemerland, welke door gemeente Haarlem is overgenomen (de andere deelnemers zijn uit de regeling gestapt). Spaarnelanden is hierdoor gebonden aan bestaande contracten en kan derhalve niet sturen op deze factor, maar wordt wel verantwoordelijk geacht voor het functioneren en presteren van het afvaltransport en –overslag.

4.4.3 *Advies ter verbetering van de doelmatigheid*

De huidige DVO is input-gestuurd. Spaarnelanden wordt niet afgerekend op doelmatige inzameling, maar op de frequentie van inzamelen. Spaarnelanden heeft daardoor weinig incentives voor verbetering van de doeltreffendheid van de uitvoering en daarmee samenhangende aanpassing van de budgettering.

In de huidige situatie wordt vanuit de gemeente Haarlem gewerkt aan een meer op output en resultaat gericht bestek. Een op resultaat gerichte DVO heeft doelmatigheid als uitgangspunt. Hierbij worden afspraken gemaakt over het serviceniveau, de doeltreffendheid (ook met betrekking tot milieudoelstellingen) en doelmatigheid van de afvalinzameling. Centraal staat daarbij het behalen van resultaat op gebied van milieu (minder restafval, meer gescheiden inzameling), met een bepaald serviceniveau tegen zo laag mogelijke kosten. De opdrachtnemer wordt daarbij niet afgerekend op de frequentie van inzamelen maar op het resultaat van inzamelen.

De nieuwe DVO (bestek) is niet door IPR Normag ingezien. Wel wordt vastgesteld dat het opstellen van een bestek in eerste instantie aan de kant van de ambtelijk opdrachtgever is opgepakt, waarna een uitgewerkt concept aan Spaarnelanden wordt gepresenteerd. Wellicht dat in de volgorde eerst tijdens een gezamenlijke bijeenkomst het functioneren van de huidige DVO beoordeeld had kunnen worden en de uitgangspunten voor een verbeterde DVO gezamenlijk vastgesteld.

De huidige doelmatigheid van de technisch-logistieke keten is ondoorzichtig. Er is geen sprake van gemeenschappelijk overleg over de kosten van de technisch-logistieke keten, zodat de frequentie-gestuurde DVO het enige instrument voor de gemeente vormt om te sturen. Door vergroting van transparantie in deze keten (aan de zijde van Spaarnelanden) kan het onderling vertrouwen versterkt worden en kunnen verbetervoorstellen (door zowel Spaarnelanden als gemeente) in onderling overleg geïmplementeerd worden. Belangrijke randvoorwaarde is daarbij helderheid over de beleidsdoelen en doelstellingen.

Een periodieke herijking van de DVO met een transparante kostenstructuur draagt bij aan de doelmatigheid. Niet alleen zal een periodieke herijking meebrengen dat areaal-aanpassingen doorgevoerd worden, maar daarmee kan ook sterker aangesloten worden op de beleidsdoelstellingen. Bovendien zal periodieke herijking tussentijdse evaluatie in de hand werken, waardoor structurele problemen aangepakt en opgelost kunnen worden.

Ter verbetering van de doelmatigheid van de afvalketen is behoefte aan krachtiger instrumenten in de opdrachtgevers-opdrachtnemer relatie, waarmee de opdrachtgever Spaarnelanden kan aansturen. De exacte vorm en inhoud van deze instrumenten hangt samen met de keuze van gemeente Haarlem over de positionering van Spaarnelanden (zie bijlage 3. voor een toelichting op daarin te maken keuzes). Wel is van belang dat het sturingsinstrumentarium voor gemeente Haarlem als opdrachtgever zich verder ontwikkelt ten aanzien:

- **Doelmatigheid van de dienstverlening** Transparantie, inzicht in en afspraken met betrekking tot het bedrijfsmatig functioneren en presteren van Spaarnelanden als uitvoeringsorganisatie. Hierbij kunnen diverse prestatie-indicatoren worden gehanteerd (bijvoorbeeld de prijs per eenheid product (voor de diverse diensten) of productie en productiviteit gegevens) en per periode gemonitord. Deze prestaties kunnen eventueel door middel van een benchmark worden vergeleken met andere – met Spaarnelanden vergelijkbare – organisaties. Ook kunnen concrete afspraken worden gemaakt over prestatieverbeteringen indien daar aanleiding toe is of mogelijkheden worden gezien.
- **Service** Inzicht in de tevredenheid van de Haarlemse burgers over de wijze waarop Spaarnelanden uitvoering geeft aan het door de gemeente vastgestelde afvalbeheerbeleid. Spaarnelanden kan niet verantwoordelijk worden gesteld voor de tevredenheid van de burgers met betrekking tot de beleidskeuzes die door de gemeente worden gemaakt.
- **Adviesrol Spaarnelanden** en bijdrage aan de gemeentelijke doelstellingen **op het gebied van afvalbeheer** De gemeente bepaalt het afvalbeheerbeleid en is daarmee ook bevoegd/autonoom in de keuzes voor de inrichting van de af-

valketen als geheel. De gemeente is daarmee zelf verantwoordelijk voor het behalen van de afvalbeheerdoelstellingen op het gebied van preventie en hergebruik van producten en grondstoffen. Spaarnelanden kan op dit gebied niet verantwoordelijk worden gesteld, maar kan zich wel medeverantwoordelijk voelen, en de gemeentelijke doelstellingen en belangen op dit gebied centraal stellen in haar denken en doen.

4.5 Nr. 3 t/m 5 Beleidsinstrumenten ter stimulering gewenst aanbiedgedrag (Do)

4.5.1 Formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden

3. Acceptatiebeleid		
- Acceptatiebeleid (tarievenbeleid/beschikbaarheidsbeleid)	Vastgelegd in de Appendix door opdrachtgever.	
4. Communicatie en marketing		
- Communicatie rondom operationele zaken	Voorlichting naar burgers van de gemeente zal worden verzorgd door de opdrachtgever. De opdrachtgever schakelt hiervoor afdeling communicatie van afdeling Stadsbeheer in. (art. 5.4.1 DVO)	Ligt primair bij de gemeente (raadsdocument 69.2003, 1 april 2003)
- Communicatie omtrent het afvalbeleid ('verleiden' burgers tot gewenst afvaanbiedgedrag)		
- Communicatie afvalkalender, gemeentegids en internet		
- Communicatie naar bedrijven		
- Communicatie rondom projecten		
5. Handhaving		
- Controle naleven afvalstoffenverordening burgers/bedrijven	Ligt primair bij de gemeente (raadsdocument 69.2003, 1 april 2003)	
- Controle naleven aanbiedregels		
- Controle op bedrijven op naleven milieuvergunning		
- Monitoring resultaten (effect op bijplaatsingen)		

4.5.2 Realisatie en doelmatigheid in de praktijk

De inrichting van deze beleidsinstrumenten heeft betrekking op het sturen van het afval-aanbiedgedrag van burgers. Een evenwichtige afstemming van deze beleidsinstrumenten op de beleidsdoelstellingen draagt bij aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het afvalbeheerbeleid. Er wordt in dit verband gesproken over de optimale balans tussen "de preek, de wortel en de zweep".

Acceptatiebeleid. In de eerste plaats gaat het om het belonen van goed gedrag. Het acceptatiebeleid van de gemeente Haarlem en Spaarnelanden biedt bepaalde mogelijkheden voor de burger om zich te ontdoen van afval. Het scheidingspercentage geeft een indicatie van de mate waarin burgers de mogelijkheid hebben om hun afval

gescheiden te kunnen aanbieden. Omdat dit percentage relatief laag is ten opzichte van andere vergelijkbare gemeenten en de doelstellingen uit het LAP II, is aan te nemen dat het voor burgers relatief eenvoudig is om zich van hun huishoudelijk restafval te ontdoen. Daarnaast is de hoeveelheid restafval per inwoner in Haarlem hoog (Opinionota 'Voorstel duurzaam afvalbeheer').

Communicatie. In de tweede plaats gaat het om het informeren van en voorlichting geven aan burgers over de inzamelstructuur van de gemeente en de 'spelregels' zoals aanbiedtijden, openingstijden, et cetera.

In de DVO is de communicatie over afvalinzameling primair bij de gemeente belegd. In de gemeente is afdeling Wijkzaken verantwoordelijk voor de communicatie en wordt daarbij ondersteund door de stafafdeling Middelen en Services – Communicatie. Uit de interviews komt naar voren dat Wijkzaken niet alleen behoefte heeft aan ondersteuning en advies op communicatiegebied, maar ook bij het concreet invullen van de communicatie.

In de praktijk is geen sprake van een structurele inzet vanuit de gemeente op het gebied van communicatie in relatie tot afvalbeheer. Weliswaar gaat er middels de afvalkalender een jaarlijkse boodschap naar de bewoners in Haarlem, er is geen sprake van een afgestemd communicatieplan ter bevordering van gewenst afval-aanbiedgedrag. Vanuit de afdeling Wijkzaken wordt aangegeven dat de rol van afdeling Communicatie met name adviserend en toetsend is. Aan communicatie verbonden activiteiten en maatregelen dienen door Wijkzaken zelf te worden uitgevoerd.

Daarbij kan de doelmatigheid worden verbeterd indien daarbij een grotere bijdrage door Spaarnelanden wordt geleverd.

Handhaving. Handhaving is primair een taak van de gemeente Haarlem en is belegd bij hoofdafdeling Veiligheid, Vergunningen en Handhaving. De handhaving zelf bij de afdeling Veiligheid en Handhavingsregie (VHR) en Handhaving Openbare Omgeving (HOO). Voor de aan huishoudelijk afval gerelateerde handhaving worden gemeentelijke handhavers ingezet. Zij maken ook gebruik van een afvalwagen inclusief personeel van Spaarnelanden met zogenaamde handhavingsstriping. Deze afvalwagen wordt in principe van maandag tot en met vrijdag met 2 handhavers 3 rondes per dag ingezet.

In 2010 en 2011 (de jaren waarop het onderzoek zich primair richt) bedroeg het budget voor de aan huishoudelijk afval gerelateerde handhaving € 220.000,- per jaar. Het aantal meldingen per jaar waarop handhaving heeft opgetreden bedraagt circa 600. Daarnaast zijn in 2010 297 en in 2011 174 verbalen op afval uitgebracht.

De gemeenten heeft ervoor gekozen geen expliciet budget beschikbaar te stellen voor handhaving in relatie tot huishoudelijk afval in 2012. Onduidelijk is hoe huishoudelijk afval gerelateerde handhaving in de toekomst vorm en inhoud zal krijgen.

Afdeling Wijkzaken fungeert als opdrachtgever voor de afdeling Handhaving. In de

praktijk is er geen duidelijke opdrachtformulering. Handhaving heeft zelf voor een 'informatie gestuurd' handhavingsbeleid gekozen. Dat wil zeggen dat handhavers actief 'op pad' gaan tijdens ophaalmomenten en naar aanleiding van meldingen van burgers via de meldlijn van de gemeente binnenkomen.

Ook vinden de functionarissen van handhaving dat er onvoldoende afstemming met handhaving is, bij het opstellen en evalueren van een integraal afvalbeheerbeleid. Er wordt daardoor onvoldoende gestuurd op de doelmatigheid van het 'informatie gestuurde handhavingsbeleid' als schakel van de afvalketen en de rol en bijdrage bij het bewerkstelligen van afvalbeheerdoelstellingen.

De afdeling Wijkzaken vormt voor Spaarnelanden het aanspreekpunt voor wat betreft handhaving.

Periodiek vindt onder regie van de afdeling Dagelijks Beheer en Techniek een operationeel overleg plaats. Bij dit, op de uitvoering van de afvalinzameling gerichte overleg zijn ook Spaarnelanden (operationeel) en handhavers aanwezig. Dit overleg biedt voor handhaving informatie voor het 'informatie gestuurde handhavingsbeleid' en draagt daarmee bij aan een doelmatige handhaving.

Geconcludeerd wordt dat de verschillende beleidsinstrumenten (acceptatiebeleid, communicatie, handhaving) bij verschillende (hoofd)afdelingen (zuilen) van de gemeente Haarlem zijn belegd. De primaire verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van het afvalbeheerbeleid en de uitvoering ervan ligt bij hoofdafdeling Wijkzaken. Binnen deze constellatie is het van belang dat dat adequate regie wordt gevoerd op het integraal aansturen en optimaliseren van de afvalketen en het afvalbeheerbeleid. Op dit moment is deze regiefunctie onvoldoende sterk ontwikkeld binnen de gemeentelijke organisatie.

4.5.3 *Advies ter verbetering van de doelmatigheid*

Het ontbreken van een duidelijk belegde en krachtige regie met betrekking tot de flankerende beleidsinstrumenten in de huidige situatie, kan leiden tot een suboptimale (dus minder doelmatige en doeltreffende) inzet vanuit de verschillende afdelingen. Geadviseerd wordt om deze regie structureel te gaan organiseren.

Een adequate doelmatige (en onderling afgestemde) inrichting van de afvalketen en flankerende beleidsinstrumenten vergt een integraal (lange termijn) afvalbeheerbeleid met duidelijke doelstellingen op het gebied van afvalbeheer (doelmatigheid, doeltreffendheid en service).

De Opiniënnota 'Voorstel duurzaam afvalbeleid' geeft een belangrijke aanzet tot het inrichten van een lange termijn afvalbeheerbeleid van de gemeente Haarlem. Het is daarbij van belang dat, met het oog op de te bereiken doelen, de flankerende beleidsinstrumenten op een onderling afgestemde en afgewogen wijze worden ingezet.

4.6 Nr. 6 Monitoren / meten behaalde resultaten (Check)

Deze paragraaf beschrijft tevens het onderdeel “Maatregelen/bijstellingen om de doelen te behalen (Act, nr. 1 t/m 11) waarbij naar aanleiding van het evalueren van de uitvoering van het afvalbeheerbeleid eventuele maatregelen of bijstellingen wordt getroffen, teneinde de gestelde doelen te behalen.

4.6.1 Formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden

6. Monitoring en administratie (Appendix: "aan inhoud rapportages nog nader invulling geven)		
- Registratie afvalhoeveelheden	Ligt bij de opdrachtnemer, waarbij afzonderlijk gewogen of geregistreerd moet worden. De gegevens dienen betrokken te worden bij de door de opdrachtnemer periodiek aan de opdrachtgever te verstrekken verantwoordingsgegevens (art 1.0.10-b Appendix)	Indien opdrachtnemer bedrijfsafvalstoffen accepteert draagt opdrachtnemer zorg voor een sluitende afvalstoffenadministratie ten behoeve van opdrachtgever (2.8.6.1 Appendix)
- Voortgangsrapportages afvaldoelstellingen	Opdrachtnemer rapporteert opdrachtgever gemiddeld binnen een maand na ieder kwartaal integraal over de uitvoering van de opgedragen taken. (1.0.14 Appendix)	Opdrachtnemer rapporteert jaarlijks, voor 1 maart, over prestaties, ingezamelde hoeveelheden, budget verschillen en ontwikkelingen (1.0.14 Appendix)
- Financiële administratie (inboeken facturen)		
- Financiële administratie (controleren en coderen)		
- Financiële administratie (fiatteren facturen)		
- Bijhouden containerregistratie en containervoorraad		
6b. Inning (Perceptie)		
- Bijhouden van de aanbiederregistratie (diftar)	Het is vooralsnog niet mogelijk de huisaansluitingen specifiek te koppelen aan de inzamelvoorzieningen (artk. 2.1.6 Appendix)	
- Facturatie richting burger		Ligt primair bij de gemeente (raadsdocument 69.2003, 1 april 2003)
- Beoordelen medische indicaties		

4.6.2 Realisatie en doelmatigheid in de praktijk

In de huidige DVO wordt in de Appendix aangegeven dat nadere afspraken gemaakt worden over de prestatie-indicatoren. De prestatie-indicatoren moeten daarbij aansluiten op de doelstellingen zoals (toen nog) verwoord in het LAP. In de DVO worden verder afspraken gemaakt over de wijze van rapportage en over de invulling van de verschillende gegevens.

Door middel van de – door Spaarnelanden op te stellen – kwartaalrapportage kunnen de ingezamelde afvalhoeveelheden en gerealiseerde productie (inzamelfrequenties e.d.) door de gemeente worden gemonitord. Het accent van deze informatie ligt met name op de uitvoering van de dienstverlening door Spaarnelanden. Vanuit de gemeente Haarlem wordt het belang van deze rapportage onderstreept, maar wordt tegelijkertijd aangegeven dat men deze gegevens niet vanzelfsprekend ontvangt.

Een integrale beleidsmonitor ontbreekt echter. Een dergelijke beleidsmonitor biedt inzicht in de doeltreffendheid van het beleid en de doelmatigheid van de uitvoering. Een dergelijke monitor biedt informatie uit drie invalshoeken:

1. De door de gemeente (en landelijk) gestelde doelen ten aanzien van preventie en scheiding van afval.
2. De gerealiseerde prestaties op het gebied van afvalscheiding, de mate waarin burgers gebruik maken van de brengfaciliteiten, et cetera. Dit gebeurt bijvoorbeeld door de deelname van Haarlem/Spaarnelanden aan de benchmark afvalinzameling van Agentschap NL/Cyclus.
3. Verbeterpotentieel. Bijvoorbeeld de hoeveelheden herbruikbare afvalstoffen die zich nog in het restafval bevinden (sorteeranalyses). Eventueel worden ook de prestaties van vergelijkbare gemeenten in deze monitor opgenomen.

In de huidige DVO en de daaraan verbonden sturingsrelatie tussen gemeente en Spaarnelanden komen deze invalshoeken onvoldoende aan de orde.

De inning van de afvalstoffenheffing is bij de gemeente extern georganiseerd bij Cocensus. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de inning van de afvalstoffenheffing doelmatig verloopt. Als aandachtspunt wordt de juistheid van de aan de heffing ten grondslag liggende areaalgegevens genoemd.

4.6.3 *Advies ter verbetering van de doelmatigheid*

De doelmatigheid rondom monitoring is gebaat bij helderheid over de cijfers (en de wijze van meten), afspraken over de frequentie van rapportage en concrete doelstellingen binnen de afvaldriehoek van doelmatigheid, doeltreffendheid en service.

In de DVO zijn geen afspraken gemaakt over prestatie-indicatoren, behalve dat deze op een later tijdstip ingevuld moeten worden. Ook in de praktijk blijkt hier geen invulling aan gegeven te worden. Door het ontbreken van (monitorings)afspraken over doelmatigheid, doeltreffendheid en service blijft de uitvoering van inzameling van afvalstoffen eendimensionaal gericht op uitvoering. Daarbij staat voor Spaarnelanden het uitvoeren van de afspraken in de DVO centraal, niet de aansluiting bij de gemeentelijke beleidsdoelstellingen of het richten op de beoordeling door burgers van het serviceniveau. De huidige wijze van monitoring sluit daarmee niet aan op de door de gemeente gewenste wijze.

Geadviseerd wordt een integrale beleidsmonitor in te richten. De benodigde gegevens

met betrekking tot gerealiseerde prestaties en het verbeterpotentieel zijn aan de kant van Spaarnelanden grotendeels al wel beschikbaar. Een dergelijke monitor biedt mogelijkheden om op basis van een gezamenlijk beeld van de doelen en gerealiseerde prestaties tot verbetervoorstellen te komen. Belangrijke randvoorwaarde is overeenstemming en helderheid over de lange termijn doelstellingen.

5 REACTIES OP DE RAPPORTAGE

Bij de uitvoering van doelmatigheidsonderzoeken (waaronder 213 a onderzoeken) volgt IPR Normag het beleid dat voorafgaand aan het uitbrengen van de rapportage aan de opdrachtgever, de functionarissen en bedrijfsonderdelen waarop het onderzoek betrekking heeft in de gelegenheid worden gesteld hun reactie bij het rapport te geven. Deze reacties kunnen eventueel leiden tot aanvullingen, correcties of nuanceringen in de rapportage, en worden in hoofdlijnen in het rapport opgenomen.

In het kader van 'hoor en wederhoor' heeft IPR Normag de leden van de ambtelijke begeleidingsgroep en de bij dit onderzoek betrokken functionarissen van Spaarnelanden de gelegenheid geboden om een reactie te geven op de conceptrapportages versie 7 februari 2010 en 15 februari 2012.

Dit slot hoofdstuk presenteert deze reacties op hoofdlijnen.

Reactie in hoofdlijnen begeleidingsgroep aan de zijde van Spaarnelanden

(de heren Haas, Van Leersum, Van Duijn, Van Ham)

Namens het directieteam van Spaarnelanden:

“Spaarnelanden kan zich volledig vinden in de opzet en aanpak van het onderzoek, alsmede de inhoud van het rapport en de conclusies. Het rapport bevat veel goede aanbevelingen. Zo is bijvoorbeeld het idee om Spaarnelanden te zien als maatschappelijke partner van Haarlem, in plaats van een bedrijf in de markt, ons inziens uitstekend. Deze aanbeveling biedt een handvat om veel van de huidige onduidelijkheden en misverstanden in de verticale en horizontale sturingsrelatie op te lossen. Spaarnelanden pleit er dan ook voor om de filosofie van het maatschappelijk bedrijf ook toe te passen op haar andere DVO's. Het lijkt daarbij raadzaam om de vertaling van de aanbevelingen in de (ontwikkeling van de) DVO's met (beperkte) externe ondersteuning te laten begeleiden.”

Reactie in hoofdlijnen begeleidingsgroep aan de zijde van de gemeente Haarlem

(de heren Vrieling, Kulk, Reelfs, Korvers en Kluwen)

“De rapportage geeft handvatten om de samenwerkingsrelatie tussen de gemeente Haarlem en Spaarnelanden te verbeteren. Belangrijke stappen zijn reeds gezet, maar moeten nog verder geëffectueerd worden.

Voor een goed begrip van de huidige samenwerking tussen gemeente en Spaarnelanden is het noodzakelijk dat het rapport meer inzicht geeft in het ontstaan van Spaarnelanden. (Red. hieraan is in hoofdstuk 1 in de voorliggende rapportage tegemoet

gekomen).

In de aansturing en regierol van de gemeente ontbreken op verschillende cruciale punten de aansturingsinstrumenten. Enerzijds komt dit voort uit een gevoeld gebrek aan transparantie in de prestaties van Spaarnelanden (bijvoorbeeld op gebied van afvalscheiding, service en kosten), anderzijds moeten ook aan de kant van de gemeente stappen gezet worden om alle instrumenten vol te benutten (communicatie, handhaving).

De analyse is op onderdelen een tamelijk eenzijdige belichting van de problematiek, waarbij het functioneren van de gemeentelijke organisatie sterk wordt belicht en de rol en het functioneren van Spaarnelanden minder. (Red. in de nu voorliggende rapportage is getracht hier meer balans in te brengen door verbeter- en ontwikkelpunten aan de zijde van Spaarnelanden expliciet te beschrijven).

Vertrouwen moet er zijn om tot een goede samenwerking te komen. Dat vertrouwen is er wel in de divisie Reiniging en Afval van Spaarnelanden. Er is dus voldoende basis voor een verdere verbetering van de doelmatigheid en samenwerking in de afvalketen. Voor de divisie SBH van Spaarnelanden – waarop dit onderzoek overigens niet is gericht – zal hier gezamenlijk aan moeten worden gewerkt.

Tot slot onderstreept het rapport de urgentie voor een keuze door aandeelhouder gemeente Haarlem en opdrachtgever gemeente Haarlem in de gewenste koers en rolopvatting van Spaarnelanden. Het model van de Maatschappelijke Onderneming biedt interessante aanknopingspunten, maar lijkt minder te passen in de huidige meer op aanbesteden ingerichte samenwerkingsrelatie, en zal daarom een aanzienlijke verbeteringslag vergen.”

BIJLAGEN

BIJLAGE 1. GESPREKSPARTNERS

Gemeente Haarlem

- Dhr. L. Hendriksen (afdelingshoofd Hoofafdeling Wijkzaken)
- Dhr. H. Vrieling (Wijkzaken, afdelingshoofd Dagelijks beheer en Techniek)
- Mevr. M. Patist-Verheij (Veiligheid, Vergunningen en Handhaving, afdelingshoofd Veiligheid en Handhavingsregie en Handhaving Openbare Omgeving)
- Dhr. K. Kulk (Wijkzaken, Dagelijks Beheer en Techniek, manager DVO)
- Dhr. J. Reelfs (Beleid Openbare Ruimte, Groen en Verkeer, beleidsambtenaar Afvalbeheer)
- Dhr. F. Corvers (Wijkzaken, Dagelijks Beheer en Techniek, medewerker dagelijks beheer, projecten)
- Dhr. R. Gerritsen (sr. Bedrijfsadviseur Wijkzaken, financieel)
- Dhr. N. Kluwen (controller / financiën m.b.t. Afvalstoffenheffing)

Spaarnelanden

- Dhr. M. Haas (directeur)
- Dhr. R. van Leersum (controller)
- Dhr. M. van Duijn (manager operations)
- Dhr. M. van Ham (adviseur beleid en projecten)
- Dhr. R. Oomkes (manager commercieel)
- Dhr. H. Kerssens (controller a.i.)

BIJLAGE 2. GEBRUIKTE DOCUMENTEN

- CBS (2012) Statline, hoeveelheid huishoudelijk afval 2007/2010.
- Deloitte & Touche Advies (1999) Strategisch Bedrijfsplan RATD.
- Gemeente Haarlem (2003) Kaderstelling toekomst RATD, 69/2003.
- Gemeente Haarlem (2004) Besluit tot oprichting van Spaarnelanden, B&W nota REI/2004/807.
- DVO gemeente Haarlem en Spaarnelanden N.V. (2005)
- Appendix DVO gemeente Haarlem en Spaarnelanden N.V. (2005)
- Gemeente Haarlem (2008) Evaluatie verzelfstandiging RATD tot Spaarnelanden, 2008/90537.
- Gemeente Haarlem (2010) Overzicht benchmark 2010 o.b.v. realisatie, opgesteld door gemeente Haarlem.
- Gemeente Haarlem (2010) Begroting 2010, kostenplaats 1751 t-m 1762.
- Gemeente Haarlem (2011) Opinienota Voorstel duurzaam afvalbeheer, 230031.
- Gemeente Haarlem (2011) Begroting 2011, kostenplaats 1751 t-m 1762.
- Gemeente Haarlem (2012) Programmabegroting 2012.
- Gemeente Haarlem, Programmabegroting 2010-2014, programma 2. Veiligheid, Vergunningen en Handhaving.
- Gemeente Haarlem, Actieprogramma Sociale Veiligheid 2010.
- Gemeente Haarlem (2012) Kerncijfers bevolking, afd. Onderzoek en Statistiek.
- Gemeente Haarlem (2012) Kostenonderbouwing Afvalstoffenheffing 2010 en 2011.
- Loyens en Loeff (2004) Algemeen Convenant gemeente Haarlem en Spaarnelanden N.V. inzake de verzelfstandiging van de afdeling RATD (vastgesteld in B&W vergadering van 21 december 2004)
- Spaarnelanden (2007-2010) Afvalstoffenbalans, opgesteld door Spaarnelanden.
- Spaarnelanden (2008) Spaarnelanden nv 2e Stadium (STATUS ONBEKEND!)
- Spaarnelanden (2011) Verrekening van niet-beïnvloedbare kosten DVO 2011.
- Spaarnelanden (2011) Overzicht verwerkings- en inzamelkosten 2010.
- Spaarnelanden (?) Memo inzake nascheiding grofvuil bij Sortiva.
- Ten behoeve van het kostenonderzoek:
- Kostenonderbouwing Afvalstoffenheffing 2010 en 2011
- Begroting 2010 en 2011 gemeente Haarlem kostenplaats 1751 tm 1762
- Programmabegroting 2012 gemeente Haarlem
- Verrekening niet beïnvloedbare kosten DVO 2011 (Spaarnelanden)
- Overzicht verwerkings- en inzamelkosten 2010 (Spaarnelanden)
- Overzicht benchmark 2010 o.b.v. realisatie (opgesteld door gemeente Haarlem)
- Kerncijfers bevolking afdeling Onderzoek en Statistiek Haarlem
- Afvalstoffenbalans 2007 en 2008-2010 (opgesteld door Spaarnelanden)
- Memo Spaarnelanden inzake nascheiding grofvuil bij Sortiva
- CBS/Statline, hoeveelheid huishoudelijk afval 2007-2010

BIJLAGE 3. MAATSCHAPPELIJKE ONDERNEMING

Er zijn in principe twee onderscheidende modellen denkbaar met betrekking tot de positionering van Spaarnelanden. Het betreft uitersten, waarmee verschillen goed kunnen worden geduid.

Model 1. Spaarnelanden als ‘aannemer’ voor de uitvoering van inzameldiensten.

- In dit model is Spaarnelanden gepositioneerd als een autonoom, verzelfstandigd bedrijf zonder exclusieve relatie met de gemeente als opdrachtgever. De gemeente is weliswaar aandeelhouder, maar heeft – wellicht na een bepaalde periode en het meegeven van een ‘bruidschat’ - geen verplichting tot het afnemen van diensten van Spaarnelanden.
- Het aandeelhouderschap van de gemeente - die geen of beperkt diensten afneemt - is sterk ingegeven vanuit beleggingsoptiek.
- Spaarnelanden opereert als ‘externe aannemer’ en werkt (zwart wit gesteld) volgens het principe ‘u vraagt, wij draaien’. De dienstverlening (inzameldiensten conform vastgelegd inzamelmethode) beperkt zich tot wat daarover vooraf is afgesproken.
- Aanvullende diensten vormen ‘meerwerk’, en aanpassingen in de dienstverlening gedurende de contractperiode zijn in veelal moeilijk te realiseren. De gemeente moet zich dus voorafgaand aan het sluiten van het leveringscontract goed vergewissen van eventuele gewenste of noodzakelijke ontwikkeling of wijziging in de inzamelmethode binnen de contractperiode. Bijvoorbeeld de invoering van gescheiden inzameling van kunststofverpakkingen.
- Spaarnelanden dient door onder meer marktconforme tarieven haar concurrentiepositie in de vrije markt, en daarmee haar continuïteit te waarborgen. Het aantal afnemers kan van tijd tot tijd verschillen.

Model 2. Spaarnelanden als maatschappelijke onderneming: een overheidsgedomineerde inzamel en reinigingsorganisatie van en voor de deelnemende gemeente(n).

- Spaarnelanden wordt gepositioneerd als een overheidsgedomineerde inzamel- en reinigingsorganisatie van en voor de deelnemende gemeente(n). Daarbij is sprake van een exclusieve relatie voor de levering van diensten aan de gemeente die zowel aandeelhouder als opdrachtgever is.
- Spaarnelanden draagt zorg voor de regie over de afvalketen en de uitvoering van het afvalbeheer (en reiniging van de openbare ruimte). Daarbij kan Spaarnelanden worden beschouwd als een meedenkende partner van de gemeente.
- Dit model wordt ook wel als ‘maatschappelijke onderneming’ geduid.

Uit de gesprekken die door IPR Normag zijn gevoerd met de sleutelfunctionarissen,

en de documentatie die ten grondslag ligt aan de oprichting van Spaarnelanden, lijkt de bedoeling (en de voorkeur) om Spaarnelanden als Maatschappelijke onderneming te positioneren.

In het vervolg van deze bijlage volgt een kernachtige beschrijving van de kenmerken van dit profiel. Deze beschrijving is mede tot stand gekomen op basis van de ervaringen met overheidsgedomineerde en verzelfstandigde inzamel- en reinigingsbedrijven elders.

Profiel van Spaarnelanden in relatie tot kosten, tarieven en vermogen

Indien Spaarnelanden gepositioneerd wordt als een maatschappelijke onderneming dan opereert Spaarnelanden bedrijfsmatig als een (extern) verzelfstandigd overheidsbedrijf, waarbij zij zich volledig richt op het belang en de maatschappelijke doelen van gemeente Haarlem. Dit houdt in een doeltreffend afvalbeheerbeleid gericht op afvalpreventie en het scheiden van afval- c.q. grondstofstromen op een bedrijfsmatige wijze (doelmatigheid). Daarbij kan worden geconstateerd dat grondstoffen schaarser worden en de economische waarde mede daardoor toeneemt. Het doeltreffend afvalbeheerbeleid gericht op preventie en hergebruik kan daardoor dus ook meer doelmatig zijn.

Spaarnelanden heeft daarbij geen winstoogmerk en streeft naar een stabiele en doelmatige exploitatie. Daarbij is het uitgangspunt dat Spaarnelanden en gemeente Haarlem een wederzijds exclusieve relatie aangaan voor lange termijn. Investerings in het afvalbeheer kunnen zodoende op een langere planhorizon geprojecteerd worden.

Gemeente Haarlem is zowel eigenaar als opdrachtgever voor de dienstverlening, waarbij sprake is van een exclusief leveringsrecht van Spaarnelanden.

Dit profiel is bepalend voor het kosten- en tarievenbeleid en de vermogensstructuur van Spaarnelanden in de vorm van een maatschappelijke onderneming.

Kostenallocatie

Kostenallocatie omvat het toewijzen van directe en indirecte kosten aan de uiteindelijke producten die door Spaarnelanden worden geleverd aan gemeente Haarlem. Het betreft daarbij de inzameling van huishoudelijk afval.

Het is voor Spaarnelanden van belang om te weten voor welke producten welke kosten worden gemaakt. Door het kiezen van een bepaalde methode om de directe en indirecte kosten toe te rekenen aan de geleverde producten kan Spaarnelanden de kostprijs van deze producten bepalen. Bij de toe te passen methode moeten alle, voor de levering van een bepaald product gemaakte kosten, aan dat product worden toegerekend. Hierbij is de werkelijke inzet van middelen en activiteiten bepalend voor de kostprijs van een product.

Tarievenbeleid

De tariefstructuur 'vertaalt' de kostenstructuur naar de prijzen/tarieven die door de gemeente als opdrachtgever betaald moeten worden voor de afgenomen producten. Voor de tariefstructuur (c.q. het tarievenbeleid) zijn twee hoofdprincipes denkbaar:

1. Tarieven gebaseerd op de werkelijke kosten (eventueel vermeerderd met een marge).
2. Tarieven gebaseerd op (markt)prijsvorming (onafhankelijk van de kostenstructuur).

Als uitgangspunt voor het kostenallocatiemodel en de tariefstructuur voor een maatschappelijke onderneming worden de principes van activity based costing gehanteerd. Daarbij bestaat een duidelijke relatie tussen de (zichtbare en traceerbare) bedrijfsprocessen en de uiteindelijke producten (waarmee de inkomsten worden gegenereerd). De werkelijke (integrale) kostprijzen vormen het uitgangspunt voor de tarieven van de geleverde diensten. Voorts gelden voor gelijke/identieke producten gelijke/identieke tarieven.

Het bedrijf zal daartoe een kostenallocatiemodel implementeren (gebaseerd op een herdere omschrijving van de werking en uitgangspunten) waarbij de werkelijke kostprijzen voor de geleverde diensten aan gemeente Haarlem zijn bepaald. Dit kostenallocatiemodel is transparant en controleerbaar. Op basis van de ervaringen en beoordelingen elders is gebleken dat een dergelijk kostenallocatiemodel eenduidig en eenvoudig kan worden opgesteld en geschikt is voor toetsing op het juiste gebruik ervan door bijvoorbeeld een onafhankelijke partij zoals de accountant.

Op basis van het kostenallocatiemodel worden de productietarieven bepaald. Zoals gezegd gelden voor gelijke/identieke producten gelijke/identieke tarieven. Dit wordt bewerkstelligd door het bepalen van de (integrale) productprijzen voor alle te onderscheiden productiemiddelen waarmee Spaarnelanden de diensten levert.

Vermogens- en dividend beleid

De Maatschappelijke onderneming is niet winst gedreven maar streeft naar een zo doelmatig mogelijke uitvoering van de diensten.

Hierbij is het goed denkbaar dat een vaste vergoeding voor het door de gemeente geïnvesteerde vermogen wordt verstrekt. (Dividend in de vorm van een vaste vergoeding van zeg 4 à 5% van het geïnvesteerd eigen vermogen. Materieel is hierbij dus sprake van een 'rentevergoeding' die ongeacht het gerealiseerde bedrijfsresultaat wordt uitgekeerd.)

Uitgaande van een minimaal gewenste solvabiliteit, in combinatie met de (vaste) uitkering van dividenden, kan er sprake zijn van vermogensopbouw welke ter beschikking staat van het bestuur (directie) van Spaarnelanden ten behoeve van investeringen in bedrijfsmiddelen, nieuwe activiteiten, et cetera.

De solvabiliteit wordt gevoed door:

- a. Winsten gegenereerd met commerciële (markt) activiteiten (producten in het publieke domein kennen geen winstopslag).
- b. Eventueel positief resultaat als gevolg van lagere werkelijke kosten ten opzichte van het jaarbudget dat met de gemeente is overeengekomen.

Indien de solvabiliteit op het gewenste peil is, dan wordt eventuele overige rendement in minder gebracht op de (kost)prijzen voor de dienstverlening.