



Eeuwigdurend contract?

Position Paper Herijking Spaarnelanden

Beantwoording motie Christenunie

<u>INLEIDING</u>	2
<u>1. CONTEXT VAN SPAARNELANDEN NV</u>	3
1.1 ONTSTAAN EN WERKZAAMHEDEN SPAARNELANDEN	3
1.2 JURIDISCH KADER SPAARNELANDEN	3
<u>2. SPAARNELANDEN EN DE GEMEENTE HAARLEN</u>	5
2.1 TWEE ROLLEN VAN DE GEMEENTE: AANDEELHOUDER EN OPDRACHTGEVER	5
2.2 DE HUIDIGE GEMEENTELIJKE VRAAG AAN SPAARNELANDEN	6
2.3 HEROVERWEGING: TOEKOMST EN BEOORDELINGSCRITERIA	8
<u>3. HERIJKing VAN DE STRATEGISCHE POSITIONERING VAN SPAARNELANDEN</u>	11
3.1 AFVAL EN REINIGING	11
3.2 GROEN EN SPELEN	12
3.3 PARKEREN	13
3.4 COÖRDINATIE MELDINGEN	14
3.5 VERHARDING	15
3.6 WAGENPARK	16
3.7 HERIJKing POSITIE SPAARNELANDEN VOLGENS CRITERIA	16
<u>4. CONCLUSIE EN BEANTWOORDING MOTIE</u>	18
4.1 CONCLUSIE	18
4.2 BEANTWOORDING MOTIE	18
<u>5. BIJLAGEN</u>	20
BIJLAGE 1: MOTIE ‘NIET MEER EEUWIGDUREND CONTRACT SPAARNELANDEN’ (2 OKTOBER 2014)	20
BIJLAGE 2 BRIEF WETHOUDER VAN DER HOEK D.D. 16 DECEMBER 2014	21
BIJLAGE 3 ONDERZOEKEN TU DELFT	22

Inleiding

Aanleiding

Op 2 oktober 2014 heeft de raad een motie (ingediend door de ChristenUnie) aangenomen betreffende de relatie tussen de gemeente Haarlem en Spaarnelanden. De motie is opgenomen in bijlage 1. De motie is getiteld “Niet meer eeuwigdurend contract Spaarnelanden” en verzoekt het college drie zaken:

1. Op korte termijn een juridisch onderzoek te doen welke mogelijkheden er zijn om de eeuwigdurende volume-afspraken met Spaarnelanden op te zeggen of om te zetten in afspraken voor een bepaalde termijn dan wel hierover op basis van een gezamenlijke overeenkomst met Spaarnelanden in te voorzien;
2. De raad voor 1 januari 2015 te informeren over deze mogelijkheden
3. De strategische positie ten opzichte van Spaarnelanden te herijken en een besluit hierover voor 1 juli 2015 aan de raad voor te leggen.

De eerste twee punten zijn op 16 december 2014 beantwoord door wethouder Van der Hoek middels een brief aan de commissie Bestuur (2014/488145, zie bijlage 2). In die brief wordt aangegeven dat het convenant van Haarlem met Spaarnelanden in 2004 is aangegaan voor onbepaalde tijd. Bij voldoende dringende redenen kan eenzijdige opzegging plaatsvinden. Daarnaast kan het convenant door gezamenlijk overleg omgezet worden van onbepaalde tijd naar bepaalde tijd met periodieke verlenging. Juridisch is dit daarmee mogelijk onder bepaalde voorwaarden en op verschillende manieren.

Dat het juridisch mogelijk is, biedt nog geen antwoord op de vraag of het ook wenselijk is en op welke manier de positie van de gemeente Haarlem ten opzichte van Spaarnelanden herijkt kan worden (punt 3 uit de motie). Op die vraag gaat dit positionpaper in. Het betreft de meer fundamentele vraag of de taken wel of niet door Spaarnelanden moeten worden uitgevoerd en wat daarbij de strategische posities zijn en welke consequenties dit heeft. De consequenties die voortkomen uit deze herijking raken zowel de rol van de gemeente van ‘opdrachtgever’ alsmede de rol van ‘aandeelhouder’. Dit positionpaper beoogt de relatie met Spaarnelanden vanuit beide rollen te beschrijven.

Aanpak en leeswijzer

Om een antwoord te geven op het derde punt uit de motie is het van belang om een aantal subvragen te stellen, die ook de structuur van het paper bepalen. In dit position paper worden de volgende vragen onderzocht:

1. *Wat is de ontstaansgeschiedenis en het karakter van Spaarnelanden als bedrijf?* (hoofdstuk 1). Hierbij wordt ingegaan op de verandering van de contractuele relatie met Spaarnelanden, welke contracten er bij aanvang zijn gesloten, zijn uitgebreid in de jaren erna en vernieuwd naar DDO's in 2015.
2. *Hoe is de relatie tussen de gemeente en Spaarnelanden op dit moment vormgegeven?* (hoofdstuk 2). De relatie met Spaarnelanden is niet alleen contractueel maar betreft ook de verantwoordelijkheid als eigenaar/aandeelhouder voor het gehele bedrijf. Dit vraagt andere dingen van zowel de gemeente als het bedrijf in kwestie. Dit betekent ook sturen om de ontwikkelopgave te realiseren en daarover verantwoording af te leggen.
3. *Is er aanleiding tot heroverweging van de relatietussen gemeente en Spaarnelanden op basis van ontwikkelingen en/of strategische opties?* (hoofdstuk 3). In de heroverweging worden zowel de contractrelatie als de eigenaarsrol in samenhang beoordeeld.

Deze drie vragen leiden uiteindelijk tot een conclusie over de strategische positie van Spaarnelanden en een antwoord op de motie.

Criteria beoordeling

Voor de beoordeling van de strategische positie van Spaarnelanden wordt uitgegaan van een drietal criteria. Deze criteria zijn opgesteld door te kijken naar zowel het aandeelhoudersbelang als het opdrachtgeversbelang van de gemeente. Aan beide belangen moet recht worden gedaan bij het bepalen van de strategische positie van Spaarnelanden. De criteria die hiervoor zijn gekozen (synergie van activiteiten, sociaal maatschappelijk karakter van de activiteiten en economische afweging bij het wegzetten van de activiteiten) worden toegelicht en verantwoord in paragraaf 2.3.

1. Context van Spaarnelanden NV

1.1 Ontstaan en werkzaamheden Spaarnelanden

Verzelfstandiging gemeentelijke dienst

In 2000 heeft het college van B&W zich gebogen over de vraag welke gemeentelijke afdelingen voor verzelfstandiging in aanmerking zouden kunnen komen. De afdeling RATD (reiniging, afvalverwijdering en technische dienst) stond ook op deze lijst. De beoogde voordelen betroffen efficiëntie, kostenreducering en vergroting van de integriteit in het handelen van de medewerkers.

Voor de RATD zijn twee opties onderzocht, te weten de omvorming tot Haarlemse overheids-N.V. en samenwerking of fusie met N.V. de Meerlanden. Gesprekken met N.V. de Meerlanden hebben geen bevredigend resultaat opgeleverd¹. De RATD is daarom een zelfstandig Haarlemse overheids-N.V. geworden, met Haarlem als enige aandeelhouder².

Op 1 januari 2005 is Spaarnelanden van start gegaan met de taken die de RATD uitvoerde; hierbij is een convenant opgesteld voor onbepaalde tijd (d.d. 2004). In 2008 is het Vuiloverlaadstation overgenomen. In 2009 is het Servicebedrijf Haarlem verzelfstandigd en geïntegreerd in Spaarnelanden, hiervoor is ook een convenant opgesteld (d.d. 2008). Dit convenant is voor bepaalde tijd aangegaan met stilzwijgende verlenging. Ook zijn afspraken met medewerkers gemaakt over overname en behoud van voorwaarden en salaris.

Wat doet Spaarnelanden?

Spaarnelanden heeft zes domeinen waarvoor de Gemeente Haarlem opdrachtgever is m.b.t. dagelijks beheer en onderhoud in de stad. Deze domeinen hebben voornamelijk te maken met de beleving van de burger van de stad. Daarnaast voert Spaarnelanden voor de gemeente de reiniging bij kermissen en markten uit. Het betreft de volgende zes domeinen (in hoofdstuk 3 wordt uitgebreider toegelicht wat elk domein inhoudt):

1. Afval en Reiniging, waaronder ook gladheidsbestrijding en verwijderen scheepsafval.
2. Groen en Spelen, waaronder bomen, schelpenpaden, speeltoestellen, onderhoud begraafplaatsen en NME
3. Parkeren, waaronder straatparkeren incl. ophalen gelden, garageparkeren (schoonhouden, abonnementen), onderhoud bewonersparkeergarage (3 stuks), bewonersbuurftiensenstallingen (onderhoud, tot 1-1-2016) en totale parkeeradministratie voor alle 4 de genoemde onderdelen incl. op termijn IC controle inkomsten
4. Coördinatie meldingen openbare ruimte: piket dienst 's avonds en in weekend en veiligstellen n.a.v. meldingen. Hier hoort niet het oplossen van de melding bij, dit gebeurt door de domeinpartner. De domeinpartner is voor een aantal domeinen ook Spaarnelanden zelf.
5. Elementenverharding, zijnde klinkerbestrating, tegels en natuursteen incl. Stationsplein, waaronder ook straatmeubilair (fietsenrekken, anti parkeerpalen, straatnaamborden en bankjes) en verkeersmeubilair (borden en afzettingen)
6. Wagenpark: onderhoud van de gemeentelijke dienstauto's. Op dit onderdeel wordt de DDO beëindigd. De samenwerking wordt vervolgens door een lease-overeenkomst vormgegeven.

1.2 Juridisch kader Spaarnelanden

Convenanten

Het convenant uit 2004 heeft betrekking op afval en reiniging en wagenpark. Het convenant uit 2008 beschrijft de overgang van het Servicebedrijf Haarlem voor de onderdelen riolering, bruggen,

¹ De redenen waarom de fusie niet doorging: 1. De risico's werden als te groot ingeschat (bodemverontreiniging op het terrein van de Meerlanden en problemen bij verlenging van contracten) 2. Incompatibiliteit in bestuurscultuur.

² Zie onder andere het onderzoek van de Rekenkamercommissie 'Spaarnelanden. Dichtbij op afstand' uit 2012. Haarlem is niet uitzonderlijk in het instellen van een overheids NV, zie daartoe bijlage 3 en informatie uit de onderzoeken van de TU Delft.

aannemerij, groenonderhoud en parkeren³. De beide convenanten geven de juridische context en beschrijven de transitieperiode in de overgang van gemeente naar Spaarnelanden. De rechtspositie van medewerkers is in een apart document vastgelegd waar in de convenanten naar verwezen wordt.

In de convenanten wordt verwezen naar mantelovereenkomsten of dienstverleningsovereenkomsten die de taakvelden beschrijven en voornamelijk budgetgestuurd zijn. Deze mantelovereenkomsten waren voor een bepaalde tijd aangegaan, maar bij voldoende dringende redenen kan eenzijdige opzegging plaatsvinden. In de mantelovereenkomsten waren weinig tot geen resultaat afspraken gemaakt en werd er voornamelijk verwezen naar het doorzetten van de oude werkwijze in het nieuwe bedrijf Spaarnelanden. Hierdoor was het moeilijk om te bepalen wat precies tot de taken behoorde.

In 2013 zijn daarom alle mantel- en dienstverleningsovereenkomsten opgezegd. Na overleg met Spaarnelanden is gekomen tot een herschikking van taken tussen de markt en Spaarnelanden. Hierdoor is bijvoorbeeld onderhoud van bruggen naar de markt gegaan en boomonderhoud naar Spaarnelanden. Deze herschikking was noodzakelijk om de indeling van domeinen meer in lijn te brengen met kaders van aanbesteden en uitvoering van dagelijks onderhoud. De aannemerij is per 1 januari 2016 als taak beëindigd. Voor de overige taken heeft dit per 1 januari 2015 geresulteerd in Domein Dienstverleningsovereenkomsten (DDO's) die in aanvulling op de twee convenanten bestaan. De DDO's beschrijven alle door Spaarnelanden uit te voeren werkzaamheden. Deze zijn aangegaan voor vier jaar, met een optie tot verlenging van twee keer twee jaar. Voor afval en reiniging is de DDO voor zes jaar aangegaan met eenmalig optie van verlenging van 2 jaar.

Naast de DDO's is sinds 1 januari 2015 ook een allonge van kracht die tegenstrijdigheden tussen de artikelen in de DDO en de convenanten wegneemt door een aantal artikelen uit de convenanten uit te sluiten. De inhoud van de allonge is het resultaat van onderhandelingen met Spaarnelanden. Het gunnen van riolering en beweegbare bruggen aan een marktpartij, voor de looptijd van de DDO, is alleen mogelijk dankzij de bepalingen in de allonge.

Europees kader

Voor overheidsopdrachten zijn Europese aanbestedingsregels van kracht. Een gemeente kan opdrachten onder de noemer van quasi-inbesteden direct, zonder openbaar aan te besteden, gunnen aan rechtspersonen die geen deel uitmaken van de gemeente. Aan quasi-inbesteden zijn drie voorwaarden verbonden:

- de gemeente oefent toezicht uit op de rechtspersoon alsof het een eigen gemeentelijke dienst betreft;
- de rechtspersoon (opdrachtnemer) oefent het merendeel van zijn werkzaamheden uit ten behoeve van de gemeente (opdrachtgever). De regels op het gebied van quasi-inbesteding staan toe dat de rechtspersoon voor maximaal 20% werkzaamheden verricht voor derden, niet zijnde deelnemende gemeenten.
- Ook mag er op geen enkel moment sprake zijn van inbreng van privé kapitaal in de onderneming.

Voor de gemeente Haarlem wordt in haar relatie met Spaarnelanden aan deze voorwaarden voldaan.

Spaarnelanden werkt ook voor derden. Dat vindt plaats nadat er een openbare aanbesteding door deze derden is gehouden. Mits de werkzaamheden voor derden zich zoals gezegd beperken tot maximaal 20% van de totale omzet van Spaarnelanden (wat op dit moment het geval is), is er geen aanvullende actie nodig om dit vanuit het Europees aanbestedingskader verder te borgen.

Als Spaarnelanden werkzaamheden voor andere overheidsorganisaties gaat uitvoeren én hiervoor dochterondernemingen (aparte rechtspersonen) worden opgericht, gelden de regels voor quasi-inbesteding ook voor deze organisaties. Dat betekent dat Spaarnelanden het merendeel (dat is minimaal 80%) van haar werkzaamheden moet verrichten ten behoeve van deze opdrachtverstreckende overheidsorganisatie (bijvoorbeeld een andere gemeente). Tevens zal de

³ Het is niet strikt noodzakelijk om de convenanten in stand te houden. Een convenant is immers bedoeld om de samenwerking tussen partners vorm te geven. De DDO's zijn inmiddels een goede invulling van die samenwerking, waarmee de convenanten overbodig geworden zijn.

opdrachtverstrekken overheidsoverheidsorganisatie in de dochteronderneming als aandeelhouder of minderheidsaandeelhouder daadwerkelijk toezicht moeten uitoefenen op strategische beslissingen.

2. Spaarnelanden en de gemeente Haarlem

2.1 Twee rollen van de gemeente: aandeelhouder en opdrachtgever

De gemeente heeft richting Spaarnelanden twee rollen. In de eerste plaats is de gemeente enig aandeelhouder van Spaarnelanden. De wethouder financieën vertegenwoordigt in het college de rol van aandeelhouder. Daarnaast is Haarlem één van de/ de grootste opdrachtgevers. Beide rollen verwachten een bepaalde houding richting het bedrijf. Deze worden hier kort uiteengezet.

Aandeelhouder

De gemeente Haarlem is enig aandeelhouder van Spaarnelanden. Dat wil zeggen dat de gemeente er belang bij heeft dat Spaarnelanden een financieel gezond bedrijf blijft. Niet alleen is dit een morele verplichting (goed rentmeesterschap), maar de gemeente heeft ook geld in het bedrijf geïnvesteerd en krijgt hiervoor dividend terug.

De eigenaarsrol behelst het in de hand houden van de financiële risico's en het borgen van de continuïteit van de onderneming. De gemeente Haarlem geeft daarvoor strategisch sturing aan de taken van Spaarnelanden bijvoorbeeld door spelregels over investeringsruimte en doelmatigheidseisen te formuleren. Ook wordt voor een dusdanige P&C cyclus gezorgd dat opdrachtgever én deelneming kunnen functioneren en kwaliteit genereren. De aandeelhouder zorgt ervoor dat de deelneming de benodigde middelen heeft om goed te kunnen functioneren (alle PIOFHA middelen). De gemeente Haarlem heeft daarmee als enig aandeelhouder ook verantwoordelijkheid voor de medewerkers en voor goed governance van de onderneming. Het is een bedrijf van de gemeente Haarlem en dat moet goed bestuurd worden.

Voordeel van Haarlem bij het organiseren van deze werkzaamheden in een eigen bedrijf is dat invloed wordt gehouden op activiteiten en het de mogelijkheid biedt om als gemeente eigen keuzes te kunnen maken. Bij bijvoorbeeld volledige privatisering kan de speelruimte minder groot zijn omdat er meerjarige afspraken worden gemaakt. Immers: als de gemeente bijvoorbeeld voor vijf jaar vast zit in een bestek dan is het doorvoeren van innovaties of het verleggen van beleidsaccenten complex. Dat kan als politiek en/of maatschappelijk onwenselijk worden gezien. Verder biedt een eigen bedrijf de goede mogelijkheid om sociale doeleinden te garanderen. In de praktijk gebeurt dat ook bij Spaarnelanden, door de samenwerking met Paswerk. Ook met private partijen zijn sociale doeleinden te realiseren als hierover afspraken worden gemaakt.

Nadeel van het organiseren van de taken in een eigen overheid NV kan zijn dat er ook inflexibiliteit ontstaat. De gemeente wordt immers als aandeelhouder ook verantwoordelijk voor de continuïteit van de deelneming. Zo maar stoppen met taken levert frictiekosten op die onvermijdelijk voor rekening van de gemeente komen. Grote veranderingen in de omvang van de opdrachten hebben dus effect op de inkomsten van Spaarnelanden, de financiële gezondheid van het bedrijf en dus ook op het dividend voor de gemeente.

De vraag is of het hebben van een eigen overheid NV als Spaarnelanden ook duurder is. Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat het feit dat er dividend moet worden gegenereerd *niet* betekent dat de kostprijs van de diensten hoger wordt. Ook een externe partij zal immers een vergoeding voor de vermogensinbreng in de kostprijs incalculeren.

Er wordt nog wel eens gedacht dat een publieke voorzieningswijze gepaard gaat met inefficiënties. Private ondernemingen kunnen als voordeel hebben dat zij efficiënter opereren vanwege de concurrentie tussen aanbieders, de noodzaak een zeker rendement te realiseren en door een flexibele organisatiewijze. Ook kunnen zij profiteren van schaalvoordelen waardoor zij in staat zijn hun vaste kosten te verdelen over meerdere gemeenten. Voor de qua omzet grootste taak van Spaarnelanden

(afvalinzameling en –verwerking) is er de afgelopen decennia veel onderzoek hiernaar gedaan⁴. Dijkgraaf & Gradus berekenden in 2007 en eerder dat er 15-20% te besparen valt bij uitbesteden. In geconcentreerde markten is het voordeel echter veel kleiner. In 2011 herrekenden zij dat de efficiencywinst relatief veel geringer is, maar alleen gezien vanuit kostenefficiëntie is privaat contracteren van genoemde taken nog wel een betere optie dan publiek uitvoeren van de taak. Gezien vanuit meerdere perspectieven is echter privaat niet op voorhand meer kostenefficiënt.

Spaarnelanden heeft per 1 januari 2016 een taakstelling gekregen van € 1 miljoen en vanaf 2017 € 1,5 miljoen structureel, waarbij dit gevonden moet worden in een efficiëntere bedrijfsvoering en niet in kwaliteitsvermindering. De overeenkomsten die gesloten zijn hebben voor alle jaren dezelfde resultaatverplichtingen maar de vergoeding die ertegenover staat neemt af. Op deze manier zal er ook meer marktconform gewerkt moeten worden.

Opdrachtgever

De gemeente Haarlem is opdrachtgever voor Spaarnelanden op de bovengenoemde domeinen. Vanuit de opdrachtgeverrol is beschreven (via resultaatverplichtingen) welke kwaliteit er gesteld wordt aan het areaal dat de gemeente Haarlem wil laten onderhouden. Op basis van kwaliteit, hoeveelheid areaal en kostenkengetallen is bepaald wat de gemeente wil betalen voor dit onderhoud. Dit bedrag is meegegeven in de DDO's. In de kostenkengetallen is ook overhead verrekend die de organisatie nodig heeft om te kunnen werken.

Naast resultaatbeschrijving zijn proceseisen meegegeven waarin beschreven wordt wat de kaders zijn waarbinnen Spaarnelanden moet handelen. Dit zijn verwijzingen naar handboeken, regelgeving maar ook beleidsuitgangspunten op gebied van duurzaamheid, inkoop, rapportage en eigen kwaliteitsborging. Vanuit de gedachte dat een goede aannemer beter in staat is om zijn eigen werk te beheersen en in te plannen en voor de gemeente een kennispartner te zijn, is ook de manier van werk plannen via proceseisen doorgelegd naar Spaarnelanden.

Vanuit de wens van de opdrachtgever om meer verantwoordelijkheden bij Spaarnelanden neer te leggen is gekozen voor een contractvorm waarbij niet meer iedere actie wordt gecontroleerd. Dit principe van “werken in regie” betekent dat Spaarnelanden zelf aantoont dat zij haar kwaliteit waarmaakt en waarbij de opdrachtgever toetst. Dit toetsen gebeurt dan op het kwaliteitsborgingssysteem en de processen die hieronder liggen en leidt tot goede resultaten buiten.

Daarnaast is het vanuit de opdrachtgeversrol belangrijk dat voor iedere euro het beste resultaat gekregen wordt. Hiervoor wordt er gewoonlijk een aanbesteding gedaan waarbij marktwerking in combinatie met kwaliteitseisen de beste prijs/kwaliteit verhouding geeft. De prijs die de gemeente ervoor over heeft wordt berekend op basis van kostenkengetallen. Bij Spaarnelanden wordt het niet aanbesteed en doet de marktwerking zich niet voor.

Het feit dat er geen directe marktprikkel op opdrachtniveau wordt ingebouwd mag er nadrukkelijk niet toe leiden dat mogelijkheden voor kostenreductie worden gemist. In de huidige werkwijze met DDO's is het zo dat er taakstellend wordt gebudgetteerd. Eventuele kostenreducties leiden niet automatisch tot bijstelling van de DDO's. Dat vraagt assertiviteit van Spaarnelanden én de gemeente in de rol van aandeelhouder. Het werken met DDO's geeft de gemeente de mogelijkheid om te sturen op de kwaliteit van de producten en diensten én op het bijbehorende kostenniveau. Hiermee is een juist evenwicht gevonden tussen als onderneming maatschappelijk van betekenis zijn en kostenefficiëntie in de gaten houden.

2.2 De huidige gemeentelijke vraag aan Spaarnelanden

Sinds het ontstaan van Spaarnelanden is zowel de context waarin zij opereert als de vraag die door de gemeente aan haar wordt gesteld verandert. Hier wordt ingegaan op de vraag óf, en zo ja, in hoeverre, Spaarnelanden in de huidige situatie aan deze veranderde vraag kan beantwoorden.

Continuïteit en rentabiliteit

⁴ Zie ook informatie in bijlage 3. Door Dijkgraaf & Gradus is veelvuldig onderzoek gedaan naar afvalinzameling en –verwerking. Links naar onderzoeken van de TU Delft staan in bijlage 3.

Voor de gemeente is het van belang dat Spaarnelanden een gezond, renderend bedrijf is en waarvan het voortbestaan niet in gevaar komt. Dat is geen vanzelfsprekendheid en er is in de afvalmarkt ook overcapaciteit met bijbehorende risico's. Voor de afvalbranche geldt dat bedrijven die kunnen profiteren van (internationale) schaalvoordelen en effectief zijn in kostenreductie in het voordeel zijn. Kansen in de afvalsector zijn er voor spelers die hierop in kunnen springen. Het is echter niet zo dat alleen schaalvoordelen en kostenreductie bepalen hoe succesvol een marktpartij is. Er is ook een andere trend zichtbaar die ruimte maakt voor kleinere spelers in de markt en waarbij kennis, lokale binding, politieke sensitiviteit en innovatiekracht factoren van belang zijn. Dat zijn de zaken die van Spaarnelanden worden gevraagd de komende tijd.

Sociaal en maatschappelijk ondernemen

Spaarnelanden profileert zich als sociaal-maatschappelijke onderneming. Sociaal- en maatschappelijk ondernemen zijn twee verschillende begrippen, die echter goed met elkaar te verenigen zijn. Sociaal ondernemen wil zeggen dat het bedrijf mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk wil helpen. Dit komt meestal tot uitdrukking in het palet van functies binnen zo'n bedrijf: van ongeschoolde tot (zeer) specialistische arbeid. Zo kan het bedrijf zowel mensen met een beperking aan een baan helpen als doorgroeimogelijkheden bieden. De gemeente heeft overigens het beleid om in alle contracten op te nemen dat bedrijven 5% SROI (Social Return On Investment) leveren. Dit wil zeggen dat die bedrijven 5% van de opdrachtsom gebruiken om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst nemen. Ook Spaarnelanden moet aan SROI voldoen. Spaarnelanden werkt hierin samen met Paswerk. Daarnaast is Spaarnelanden actief op het gebied van duurzaamheid en participatie van bewoners. Daar waar mogelijk worden projecten samen met bewoners en ondernemers opgepakt. Hieruit blijkt de betrokkenheid bij de omgeving die kenmerkend is voor maatschappelijk ondernemen.

Ontwikkelingen op het vakgebied of randvoorwaarden die de opdrachtgever meegeeft worden door het bedrijf (in overleg met de opdrachtgever) vertaald naar een uitvoering die past bij de lokale wensen. "Mét en vóór de gemeente" is in deze context een vaak gebruikte slogan. Een voorbeeld van maatschappelijk ondernemen is bijvoorbeeld het betrekken van bewoners bij het beheer en onderhoud van openbaar groen. Circulus Berkel (werkzaam in 8 gemeenten waaronder Apeldoorn en Deventer) heeft hiervoor een concept ontwikkeld, de Deventer Schoon Familie, dat effectief bewoners ondersteunt én activeert om te participeren.

Spaarnelanden heeft de ambitie uit te groeien tot een sociaal-maatschappelijke onderneming. In potentie is dit goed mogelijk. Op het onderdeel 'sociale onderneming' scoort Spaarnelanden al. Het (verder) ontwikkelen tot maatschappelijk onderneming is mogelijk, maar hangt ook af van de ruimte en kaders die Spaarnelanden van de gemeente krijgt. In de DDO's wordt ruimte geboden om hier initiatieven voor te ontplooiën in het kader van groenadoptie. In eerste instantie wordt met name de aandacht gezet op communicatie richting stad en het mogelijk maken van opties. Voor Heempark, Poelbroekpolder en enkele kleinschalige projecten loopt dit al. Misverstand is vaak dat aangenomen wordt dat dit kostenbesparend werkt. In eerste instantie is juist kostenverhogend vanwege coördinatie, uitleveren materialen en inefficiënte werkplanning, en moet er heel creatief met bestaande middelen omgegaan worden om dit mogelijk te maken op eenzelfde kwaliteitsniveau te handhaven.

Meewerkende en –denkende partner: een veranderslag

Spaarnelanden is ooit ontstaan door de verzelfstandiging en samenvoeging van enkele gemeentelijke afdelingen. De werkwijze van die voormalige afdelingen is bij de verzelfstandiging niet veranderd; daar was ook geen reden toe. Spaarnelanden kon zonder meer voldoen aan de vraag die de gemeente aan het bedrijf stelde. Ongenuanceerd kwam de rolverdeling erop neer dat de gemeente bedacht wat er moest gebeuren en Spaarnelanden voerde uit. Nu, jaren later, is de vraag vanuit de gemeente sterk veranderd. De gemeente werkt inmiddels in regie en verwacht in Spaarnelanden een intelligente, meedenkende partner te vinden die trends en ontwikkelingen op hun vakgebied kan accommoderen.

De veranderde opstelling van de gemeente betekent dat er binnen Spaarnelanden een grote slag gemaakt moet worden. Waar eerst activiteiten op frequentie uitgevoerd werden, moet men nu (omdat de gemeente resultaatgericht stuurt) een proces ontwikkelen dat bepaalt of de activiteit wel uitgevoerd moet worden. Dit vraagt niet alleen een andere manier van aansturing en inzet van personeel, maar

ook van verslaglegging en rapportage naar de gemeente. Deze veranderingen zijn voor Spaarnelanden bovendien aanleiding geweest om opnieuw na te denken over het organiseren van werk en de vormgeving van de eigen organisatie. Op dit punt zijn inmiddels ook de eerste resultaten geboekt: Spaarnelanden is gecertificeerd voor ISO-9001 en CO2 prestatieladder trede 3. De ambitie is om in 2016 de certificaten voor ISO-14001 en CO2 prestatieladder trede 4 te halen.⁵

Rapportages

Zoals eerder genoemd, moet Spaarnelanden zelf afwijkingen rapporteren en toetst de gemeente. Deze toetsen zijn veel minder gericht op de staat buiten en meer op de bedrijfsprocessen en het kwaliteitssysteem van de maatschappelijke onderneming dat hierachter zit. Dit kwaliteitssysteem wordt nu nog opgezet. In de praktijk wordt gemerkt dat het buiten goed gaat en de resultaten over het algemeen gehaald worden. Aan de ontwikkeling van de plannen, verslaglegging en communiceren hierover is merkbaar dat e.e.a. zich in een ontwikkelingsfase bevindt. Ten opzichte van vorig jaar is een verandering zichtbaar. Er is nog wel enige doorontwikkeling nodig om de werkwijzen van Spaarnelanden en de gemeente naadloos op elkaar te laten aansluiten.

Bij de nieuwe manier van werken horen ook zoals al aangegeven rapportages, verslaglegging maar ook administratieve verslaglegging en inrichting. Spaarnelanden is vanuit het verleden gewend om uit te gaan van het geld dat er is en op basis daarvan medewerkers in te zetten. De nieuwe manier van werken vraagt veel meer een inzicht in de kosten die aan een bepaald deel van het areaal toegekend worden (kostenkengetallen) en daarna de bepaling hoeveel menskracht erbij hoort, in plaats van andersom. Het is nu nog niet mogelijk voor Spaarnelanden om bij een aanvullende taak aan te geven of dit wel of niet in het taakstellend budget kan worden opgenomen en zo niet ten koste van welke taak/onderhoudsniveau dit dan gaat om de taak wel waar te maken. Inzicht vanuit opdeling ontbreekt nog. Daarnaast is ook de huidige inrichting van de administratie van Spaarnelanden niet conform de DDO structuur. Er wordt door Spaarnelanden gewerkt aan een compleet andere opzet van begroten en beheersen vanaf de begroting 2016, waarbij aansluiting wordt gezocht bij de DDO structuur van de opdrachtgever. Zo kan beter beheersing en verantwoording plaatsvinden door Spaarnelanden naar de opdrachtgever.

Met betrekking tot de administratie van parkeren gaat het goed. Spaarnelanden heeft 1 jaar de tijd (2015) om dit over te nemen van de gemeente en de controles op binnengekomen parkeerinkomsten en verklaring van afwijkingen etc. zich eigen te maken. Vanaf februari 2015 is hier hard aan gewerkt en naar het zich laat aanzien is het ook inderdaad eind van het jaar 2015 door Spaarnelanden overgenomen. Dit gaat in goed overleg met de financiële afdelingen van de gemeenten en Spaarnelanden, de interne controle afdeling van de gemeente en de opdrachtgever.

2.3 Heroverweging: toekomst en beoordelingscriteria

Vanuit de bestaande situatie kan een blik worden geworpen op de toekomst en de visie die de gemeente daarop heeft als opdrachtgever én aandeelhouder. Eerst wordt de situatie naar bestaande afspraken beschreven, en wordt ingegaan op toetscriteria voor een heroverweging van de domeinen.

Bestaande afspraken: DDO's en de ontwikkeling daarvan

Er zijn met Spaarnelanden al afspraken gemaakt over de toekomst. Met het sluiten van de domeindienstverleningsovereenkomsten heeft zich al een wijziging in de domeinen voorgedaan. Bedoeling is dat Spaarnelanden zich ontwikkelt tot een sociaal maatschappelijke organisatie die marktconform kan opereren. Het marktconform opereren van Spaarnelanden zou voor bedrijfsonderdelen exclusief afval in één jaar gestalte moeten kunnen krijgen. Voor afval zijn voor marktconformiteit meer stappen nodig. Daarvoor zou een tijdsspanne van circa drie jaar worden aangehouden. Met het invoeren van de DDO's is met Spaarnelanden een ontwikkeltraject van vier jaar afgesproken (tot 2019). Spaarnelanden werkt hard aan het invullen van dit traject. Er is vooralsnog geen reden om op de afspraak terug te komen.

⁵ ISO-9001 is een normering voor het kwaliteitsmanagement van een organisatie; ISO-14001 richt zich op milieumanagement. Beide certificaten zijn zodanig opgesteld dat ze elkaar aanvullen en versterken. De CO2 prestatieladder is een instrument waarmee bedrijven de CO2 uitstoot kunnen verminderen. Er zijn 5 treden die elk een bepaald niveau van CO2 reductie markeren. Trede 5 staat voor maximale reductie.

Het met de invoering van de DDO's afgesproken ontwikkeltraject beoogt Spaarnelanden te laten doorgroeien naar een volwaardige partij richting zowel de gemeente Haarlem als andere opdrachtgevers. Immers, het kunnen aantrekken van andere opdrachtgevers dan de gemeente Haarlem bewijst de goede dienstverlening en marktconforme prijsstelling van het bedrijf. Het verwerven van de opdracht voor onderhoud van het wagenpark van de VRK geeft aan dat Spaarnelanden op de goede weg is. Het ontwikkeltraject richt zich onder andere op:

- Interne bedrijfsvoering: een strakke interne bedrijfsvoering vergroot de transparantie en maakt kostenbewust managen makkelijker.
- Ontwikkeling tot sociaal-maatschappelijke onderneming: sociaal maatschappelijk ondernemen wordt steeds belangrijker. Spaarnelanden kan hier een belangrijke rol in spelen.
- Marktconforme prijsstelling. Met een marktconforme prijsstelling kan Spaarnelanden makkelijker eventuele werkzaamheden voor derden vullen; scherpe prijzen zijn ook voor de gemeente prettig.

De gemaakte afspraken voor de toekomst met Spaarnelanden moeten uit oogpunt van continuïteit van beleid geëerbiedigd worden. Daarbij is het niet zo dat de gemeente voor alle taken "vastgeklonken" is aan Spaarnelanden. In de huidige samenwerkingsrelatie is flexibiliteit ingebouwd. In het doorgroeien van Spaarnelanden tot volwaardige partner is het beëindigen van de convenanten een belangrijke stap. Met de invoering van de DDO's is een allonge ondertekend die enkele clausules uit de convenanten uitsluit. Dit maakt het mogelijk dat de gemeente enkelen onderdelen, bijvoorbeeld bruggen, niet verplicht aan Spaarnelanden gunt. Met het afsluiten van de DDO's, is met Spaarnelanden afgesproken dat samen met hen in 2016 gewerkt gaat worden aan het geheel op zeggen van de convenanten per 1 jan 2017⁶. Inhoudelijk verandert er met het beëindigen van de convenanten niet veel: Haarlem blijft enig aandeelhouder. De grote verandering is emotioneel: met beëindiging van de convenanten is Spaarnelanden een volwassen, zelfstandig bedrijf geworden.

De voorgaande beschrijving en toekomstperspectief laat zien dat Spaarnelanden zich verbetert: een modern bedrijf groeit en verandert mee met de veranderende vraag en die opgave heeft Spaarnelanden dus ook. Als 100% eigenaar van Spaarnelanden heeft de gemeente een verantwoordelijkheid naar het bedrijf en de medewerkers ervan. Dit betekent dat eventuele voorstellen om taken weg te halen bij Spaarnelanden of te reduceren pas worden gedaan nadat de effecten daarvan inclusief de kosten duidelijk in kaart zijn gebracht. Daarom wordt als uitgangspunt (nulpositie) aangehouden dat taken bij Spaarnelanden blijven.

Afweging taken Spaarnelanden: toetscriteria

Om recht te doen aan de motie is het gewenst en noodzakelijk om goed af te wegen of het daadwerkelijk optimaal is dat taken door Spaarnelanden uitgevoerd blijven. Daarvoor zijn objectieve criteria gewenst. Deze criteria kunnen als toetskader fungeren om te toetsen of het uitgangspunt dat Spaarnelanden de taak moet blijven uitvoeren verantwoord is. Hier worden toetscriteria benoemd die vanuit de praktijk van de opdrachtgever en de aandeelhouder belangrijk zijn als nagedacht wordt over de strategische positionering van Spaarnelanden. Deze worden vervolgens toegepast op de activiteiten van Spaarnelanden (domeinen) en de verwachte ontwikkelingen voor de langere termijn. De volgende drie criteria zijn van belang:

- **Synergie:** is er samenhang tussen de domeinen van Spaarnelanden. De gemeente wil de kwaliteit van de fysieke leefomgeving optimaal houden en milieudoelstellingen realiseren en daarbij grip houden op de kwaliteit en het kostenniveau. Spaarnelanden is een gediversifieerd bedrijf dat wil zeggen: er worden meerdere producten en diensten geleverd. De onderdelen hangen logisch samen. Bij strategische vragen moet het bedrijf als gehele entiteit worden gezien. Onderdelen weghalen kan de samenhang doorkruisen en de continuïteit van het gehele bedrijf in gevaar brengen (bijvoorbeeld afval als taak weghalen kost circa 50% van de omzet);
- **Sociaal/maatschappelijk:** zijn er mogelijkheden voor social return on investment en om een goede sociaal/maatschappelijke onderneming te kunnen zijn. Spaarnelanden vervult, samen met Paswerk, een belangrijke rol in de werkgelegenheid voor laaggeschoolden en mensen met

⁶ De personele verantwoordelijkheid is vastgelegd in aparte statuten en zijn niet afhankelijk van het convenant.

een afstand tot de arbeidsmarkt. Ook investeert Spaarnelanden in duurzaamheid en betreft bewoners en ondernemers bij projecten. Een marktpartij kan deze rol niet op vergelijkbare wijze invullen. Doordat de gemeente met beide partijen verbonden is, kan de gemeente ook sturen op de invulling van deze taak.

- **Economisch:** bij dit criterium gaat het primair om de kosten die verbonden zijn aan het uitvoeren van de taak. Bij dit criterium worden ook investeringen meegewogen die voor het betreffende domein in verleden gedaan zijn en bij verandering leiden tot kapitaalvernietiging. De gemeente heeft veel in Spaarnelanden geïnvesteerd. Het is zeer de vraag of als de gemeente een taak afstoot, of Spaarnelanden geheel verkoopt, deze investering terugkomt.

3. Herijking van de strategische positionering van Spaarnelanden

In dit hoofdstuk wordt verder ingegaan op de verschillende domeinen bij Spaarnelanden en de toekomstvisie voor deze domeinen. Tot slot komt per bedrijfs onderdeel de vraag aan de orde of aan de hand van de toetscriteria, de nulpositie –taken blijven bij Spaarnelanden- moet worden heroverwogen en de taak door een andere partij moet worden opgepakt.

3.1 Afval en Reiniging

Hoe is het nu geregeld

In het domein Afval en Reiniging zijn twee hoofdcomponenten samen gebracht. Het afval gedeelte bestaat uit het inzamelen, vervoeren en verwerken van afval. Het inzamelen gebeurt op verschillende manieren door op enkele plekken nog huis aan huis op te halen en elders in de stad ondergrondse bakken te legen waarbij er geleegd wordt op basis van signalen van vullingsgraad. Het milieuplein is ook een inzamelmethode voor afval evenals het ophalen van grof vuil.

Bij reiniging gaat het om het schoon houden van de leefomgeving. Dit gebeurt door het vegen van de straten, het legen van prullenbakken in de openbare ruimte en het opruimen van zwerfafval in het groen en water. Ook valt onder het reinigingsgedeelte het opruimen van dode dieren, graffiti verwijderen en ook periodiek kauwgum, het verwijderen van wildplak en schoonspuiten van urinoirs. Het reinigen na een markt hoort niet bij dagelijks onderhoud maar wordt wel door de gemeente opgedragen. Het reinigen na een evenement hoort niet bij de werkzaamheden, de evenementhouder is gehouden zelf op te ruimen met uitzondering van Sinterklaas en 4 en 5 mei.

In dit domein zit daarnaast gladheidsbestrijding in de winter, om de wegen volgens een protocol sneeuwvrij te maken en te houden maar ook ongedierte bestrijding en verwijderen van scheepswrakken bij de havendienst. Al deze taken dragen bij aan een schoon en leefbaar Haarlem en zijn een veelvoud van taken waarbij natuurlijk het inzamelen en vegen de grootste activiteiten zijn.

Ontwikkelingen voor de komende jaren

De afvalmarkt is flink in beweging, veel afval wordt tegenwoordig aangemerkt als grondstof en is vanuit die optiek waardevol om in te zamelen. Hierdoor neemt het percentage “echt afval” (restafval) af en dat draagt bij aan een duurzaamheidsopgave, namelijk minder restafval is minder verbranding en is beter voor het milieu. Dit vraagt een geheel andere kijk op afval en afval inzamelen. De Duurzaam Afval Beheer business case is hiervan zo’n uiting. Daarnaast is vanuit de woonlastenkant een druk op de afvalstoffenheffing om deze te verlagen. Haarlem scoort landelijk gezien hoog. Hiertoe wordt er nu gewerkt aan een benchmark met regio en vergelijkbare gemeentes om dit inzichtelijk te maken.

Voor een strategische heroriëntatie is ook van belang te weten wat het beleid van de rijksoverheid is. Het Rijk zet met het programma Van Afval Naar Grondstof in op een versnelde transitie naar een circulaire economie:

- Nederland zal zich verder richten op de circulaire economie (een economisch systeem dat de herbruikbaarheid van producten en grondstoffen en het behoud van natuurlijke hulpbronnen als uitgangspunt neemt en waarde creatie in iedere schakel van het systeem nastreeft);
- Innovatie krijgt aandacht met een focus op ondersteuning van initiatieven van koplopers;
- Ook is aandacht voor het optimaliseren, uniformeren en moderniseren van het bestaande afval- en milieubeleid en specifieke inzet op ketens waar kansen voor grote milieuverbetering en economische besparingsmogelijkheden liggen.

Het is nu nog te vroeg om te bepalen welke invloed de genoemde factoren gaan hebben op de manier van afvalverwerking en het beleid dat erbij hoort. Wel wordt landelijk steeds meer de trend gezien dat er regionaal geopereerd wordt en dat relatief kleine organisaties samenwerkingsverbanden in allerlei vormen aangaan om op die manier meer massa te hebben om innovatief bezig te kunnen gaan. In veel gevallen zijn de investeringen voor verbetering hoog. Ook het voordeel van delen van dure apparatuur zodat het optimaal kan worden ingezet (vergelijk de landbouw) of flexibele inzet van personeel zijn daarbij argumenten.

Als laatste zijn er verschillende moties in de raad 54 (*Zwerfafval retour met premie*) en 66 (*Niet langer het vuilste jongetje van de klas*) aangenomen (BAZ-nummers 2015.272203 en 272341). In motie 66 vraagt de raad om een onderzoek naar *best practices* in afvalscheiding, met inbegrip van gedifferentieerde tarieven, scenario's en pilots. Deze moties worden verwerkt in een (nog op te stellen) strategische visie afval. Daarin worden de eerder door de raad gemaakte keuzes (het DAB-project) naast de best practices gelegd, waarna een inschatting wordt gemaakt van de bijdrage aan de scheidingsdoelstelling zoals die in de programmabegroting staat. De doelstelling van het strategisch plan is driedelig: herijken van bestaande doelstellingen, bepalen van maatregelen waarbij ook nadrukkelijk het afvalstoffenheffingonderzoek wordt betrokken en het integreren van de evaluatie van het DAB-project in het strategisch plan (resultaten van de pilot, het al dan niet voortzetten van de uitrol, het in dat geval bijstellen van de business case).

Strategische opties

Een optie om de Afval en Reiniging van Haarlem in samenwerkingsvorm met afvalinzamelaars vanuit de regio, bijvoorbeeld Meerlanden, is zeker nog niet uitgesloten maar het is te vroeg om dit nu te kunnen aangeven. Zoals in eerder hoofdstukken is aangegeven, was het ooit de bedoeling dat er voor Afval en Reiniging breder gekeken werd en dat Meerlanden een optie was. Vanwege te grote verschillen in bedrijfscultuur is dat niet doorgegaan maar ondertussen zijn we 10 jaar verder. Dit kan betekenen dat er in beide bedrijven inmiddels zaken zijn veranderd die een verdere samenwerking met Meerlanden interessant kunnen maken. De aandeelhouders van beide bedrijven kunnen hier op de lange termijn mogelijkheden voor verkennen. Vooralsnog wordt op de korte termijn ingezet op de verbetering bij Spaarnelanden zelf.

Voor het reinigingsdeel van Afval en Reiniging wordt veel personeel aangetrokken in het kader van SROI en hiervoor wordt Paswerk als sociaal maatschappelijke partner betrokken. Dit geldt voor het opruimen van zwerfvuil op straat of in openbaar groen en voor het reinigen van straten. De criteria voor detachering door Paswerk zijn aangescherpt, waardoor het lastiger is om hun mensen in te zetten. Er zijn overigens ook andere bedrijven op de markt die mensen kunnen leveren. Ook hier is zichtbaar dat waar voorheen alleen Paswerk bestond en daar zaken mee werden gedaan dat er nu ook meerdere aanbieders zijn en dat er ook regionaal meer gedacht wordt aan inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Bij de ontwikkeling van de strategische visie afval (zie hierboven) wordt dit aspect nader onderzocht en uitgewerkt.

Toets aan criteria

Een toekomstvisie voor Afval en Reiniging hangt in grote mate af van de benchmark en de uitwerking van strategisch afvalplan. Begin 2016 kan dit voor Afval en Reiniging beter worden aangegeven en zullen er verschillende scenario's voorgelegd kunnen worden. Uitgewerkt zal moeten worden hoe enerzijds optimaal geprofiteerd kan worden van het feit dat Spaarnelanden als deelneming dichtbij de gemeente is gepositioneerd en anderzijds hoe vermeden wordt dat Spaarnelanden als kleine speler door grote marktpartijen uit de markt wordt geprijsd. Dat vraagt een innovatieve, invoelende organisatie die in staat is meerwaarde te genereren door kennis en advies. De komende jaren zal Spaarnelanden toewerken naar marktconformiteit. Het inzetten op preventie van afval en circulariteit (conform landelijk beleidsprogramma van Afval naar Grondstof) heeft een forse impact op de afvalsector. Spaarnelanden heeft al veel ideeën over hoe ze de gemeente hierbij gaan helpen. Implementatie van ongeacht welk scenario zou niet eerder zijn dan de looptijd van het contract, zijnde 1 januari 2021.

Toetsing	Synergie?	Sociaal/maatschappelijk?	Economisch?
Afval en Reiniging	Ja; betreft groot onderdeel dat voor continuïteit zorgt	Ja; inzet op milieu- en economische ontwikkelingen en inzet mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt	Ja, op termijn

3.2 Groen en Spelen

Hoe is het nu geregeld

Spaarnelanden heeft bij het overgaan van Servicebedrijf Haarlem ook het onderhoud aan de groenvoorziening gekregen. Dit betrof alle groenvoorzieningen met uitzondering van de bomen. Per 1 januari 2015 zijn ook de bomen aan het domein toegevoegd. Spaarnelanden heeft hiervoor zelf nog geen kennis in huis en heeft in eerste instantie een deel hiervan uitbesteed om wel aan het resultaat te kunnen voldoen. Gedurende twee jaar zijn zij bezig om interne medewerkers om te scholen naar European Tree Technician en European Tree Worker om op die manier voldoende kennis in huis te hebben om zelf de verplichting waar te kunnen maken. Ook is er gedurende deze twee jaar een externe adviseur aangetrokken die adviseert op kapaanvragen en kennis overdraagt.

Het onderdeel Spelen van Groen en Spelen was tot 1 januari 2015 bij een ander bedrijf aanbesteed. Per 1 januari 2015 voert Spaarnelanden de werkzaamheden uit. Ook hier geldt dat de kennis niet in één keer aanwezig is. Spaarnelanden heeft ervoor gekozen om in tijdelijkheid met hetzelfde bedrijf in onderaanneming verder te gaan en ondertussen ook mensen te scholen in keuringen en regelgeving rond speeltoestellen. Ook de programmering van onderhoud is op dit moment bij dit bedrijf belegd en ook hier is een scholingstraject voor de werkvoorbereiders opgestart. Speeltoestellen hebben namelijk een heel andere levenscyclus dan kunstwerken en riolering en daardoor is de manier van programmeren anders.

Ontwikkelingen voor de komende jaren

Voor het groendomein is er een ontwikkeling gaande om de operationele uitvoering geborgd te krijgen binnen het eigen bedrijf. Dit is een positieve ontwikkeling voor de medewerkers en maakt hen flexibeler inzetbaar. De volgende verbetering richt zich op het efficiënt inrichten van de processen. Synergie van inzet van mensen en middelen wordt pas verkregen wanneer het inderdaad met eigen mensen gebeurt. Niet eerder dan eind 2016 zal zichtbaar worden of er vanuit de IBOR gedachte (integraal beheer openbare ruimte) ook gehandeld kan worden op planmatig en procesmatig niveau.

Vanuit de kostenkengetallen komt naar voren dat groen en spelen voor een lager bedrag op de markt onderhouden kan worden. Dit is zeker het geval nu er nog minder voordeel te behalen is omdat er nog een deel van de werkzaamheden door anderen wordt gedaan. De verwachting is dat wanneer meer zelf gedaan gaat worden en de programmering zichzelf ook de vraag stelt of de juiste zaken op de goede manier gedaan worden en welke taken er dan gedaan moeten worden, dat dit tot efficiency zal leiden en daarnaast moet zeker regelmatig een marktconforme toets gedaan worden.

Strategische opties

Voor een deel van het groenonderhoud worden mensen van Paswerk ingehuurd vanuit de sociale doelstelling. Deze mensen ruimen zwerfvuil in groen op (zie Afval en Reiniging) en voeren daarnaast eenvoudige onderhoudswerkzaamheden uit.

Toets aan criteria

Spaarnelanden zit nog in een overgangsfase waarin nu veel geïnvesteerd is en wordt om de eigen mensen juist op te leiden. Waar zij nu nog niet concurrerend is, zal dit naar verwachting na de transitiefase wel zo zijn. Ook wordt er vanuit dit domein aan andere belangrijke doelstellingen voldaan rondom de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Vanuit de rol van opdrachtgever ligt er geen wens om hier nu iets in te veranderen anders dan dat er gekeken moet worden of vanwege de inzet van Paswerk een mogelijk herverdeling van aansturing van werkzaamheden tussen Paswerk en Spaarnelanden tot een wederzijds voordeel kan leiden.

Toetsing	Synergie?	Sociaal/maatschappelijk?	Economisch?
Groen en Spelen	Ja; met name met afval en reiniging	Ja; inzet mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt	Ja; op termijn

3.3 Parkeren

Hoe is het nu geregeld

In het domein parkeren gaat het niet om de exploitatie van parkeren maar om het schoonhouden en werkend houden van parkeren. Voor schoonhouden worden garages geveegd, besmeurde parkeerzuilen gereinigd en kapotte artikelen vervangen. Voor het werkend houden hebben we het over uitgifte van abonnementen en fietsgaragesleutels, het legen en vullen van parkeerautomaten en het

voeren van de administratie daarover. Een van de belangrijke taken is ook het bereikbaar zijn vanuit parkeergarages bij storing van apparatuur. Hiervoor is een meldkamer bij Spaarnelanden ingericht.

Het parkeerdomein wordt goed uitgevoerd. De service van bereikbaarheid, uitgifte van abonnementen en overnemen van de administratie gaat goed. Ook het schoonhouden en werkend houden van automaten gaat naar tevredenheid.

Ontwikkelingen voor de komende jaren

Binnen het parkeerdomein gaan er de komende jaren veranderingen optreden in de manier waarop omgegaan wordt met straatparkeren en het innen van inkomsten. Vanuit de stadsbrede discussie die nu gevoerd wordt zal er mogelijk een ander regime komen. Ook is het mogelijk dat in de nabije toekomst kentekenparkeren wordt ingevoerd. Hierdoor verdwijnt een aantal faciliteiten aan bestaande parkeermeters en komen er andere faciliteiten voor in plaats. Met name de digitale werking van parkeerautomaten zal een nog belangrijkere plaats gaan innemen, waardoor het ophalen van contante gelden mogelijk geheel afgeschaft gaat worden. In het coalitieprogramma is vastgesteld dat de buurt fietsenstallingen en particuliere garages worden stopgezet. Vanaf 2016 zullen de activiteiten hiervoor dan ook beëindigd worden.

Voor de verdere toekomst is er vanuit een geheel andere visie op parkeren mogelijk dat het dynamisch parkeertoewijzen op basis van beschikbaarheid door de gehele stad wordt gedaan. Dit is nu echter nog toekomstmuziek en moet nog verder uitgewerkt worden, maar landelijk en zeker internationaal zijn daar al ontwikkelingen van zichtbaar.

Strategische opties

Met betrekking tot het parkeren zijn er twee mogelijkheden. Het geheel vermarkten van het parkeren of voortzetting op de huidige werkwijze. Het geheel vermarkten vraagt ook om een standpuntbepaling of de parkeergarages strategisch bezit zijn en de mate van invloed die de gemeente wil uitoefenen op de parkeerfunctie in de stad. Om hier verder mee te komen zou er een verdiepingsonderzoek gedaan moeten worden naar de consequenties van vermarkten waarbij meegenomen moet worden dat straatparkeren en garageparkeren met elkaar verbonden zijn en dat in Haarlem het prijsbeleid erop gericht is om minder straatparkeren te krijgen ten gunste van garage parkeren. Mogelijk kan in de toekomst gekeken worden of er werkwijzen zijn waarbij er aansluiting gezocht wordt met reinigen op straat en in de garage. Voor de meldkamer is er al aansluiting gezocht met het afhandelen van meldingen buiten kantoortijden. Aangezien de meldkamer toch bezet moet zijn is dit efficiënt.

Toets aan criteria

Het komend jaar wordt in projectvorm samen met actoren uit de stad gewerkt aan modernisering van de parkeerfunctie in Haarlem. Voorstel is om dat eerst af te ronden. Eventueel kan te zijner tijd worden besloten om een verdiepingsonderzoek te doen naar het op een andere wijze organiseren van parkeren. Voorstel is om vooralsnog voor de parkeerfunctie geen wijzigingen aan te brengen. Er is nu geen reden om aan te nemen dat een andere partij dan Spaarnelanden dit effectiever kan en dat schaalvergroting gaat werken om de kosten naar beneden bij te stellen.

Toetsing	Synergie?	Sociaal/maatschappelijk?	Economisch?
Parkeren	Ja; aansluiting met andere domeinen	Nee; geen inzet mensen met achterstand tot de arbeidsmarkt	Ja; effectief en efficiënt

3.4 Coördinatie meldingen

Hoe is het nu geregeld

De taken van de meldkamer voor parkeren is uitgebreid met het buiten kantoortijden aannemen van meldingen van de nooddiensten. De meldkamer beoordeelt de urgentie en de noodzakelijke actie en geeft dat door aan de piketmedewerker van Spaarnelanden die de situatie ter plekke veiligstelt. Dit wordt teruggekoppeld naar de meldkamer waarna het als een “gewone” melding verder door de betreffende domeinpartner wordt afgehandeld.

De combinatie met de meldkamer parkeren is efficiënt en ook het veiligstellen-proces is efficiënt. Voorheen werd het piket van de gemeente ingeschakeld die vaak ter plaatse de situatie beoordeelde en

vervolgens iemand inschakelde voor veiligstellen. Als opdrachtgever is de gemeente tevreden met de uitvoering en ook bij grotere calamiteiten werkt dit systeem goed. Inmiddels is naar tevredenheid een aantal verbeteringen doorgevoerd in de communicatielijnen.

Ontwikkelingen voor de komende jaren

Voor coördinatie meldingen wordt geen verandering in werkwijze voorzien. Het krijgen van een ander meldsysteem binnen de gemeente zal invloed hebben op de aanlevering van meldingen maar niet op de afhandeling. Ook het meer betrekken van burgers en het steeds verder digitaal aanleveren van geconstateerde gebreken zal mogelijk meer meldingen op kunnen leveren waardoor er het afhandelen efficiënter moet worden en vanuit de meldkamer bepaald moet kunnen worden wat urgent is.

Strategische opties

Voor dit domein zijn er geen strategische opties.

Toets aan criteria

Er wordt geen verandering voorgesteld. De manier van piket combineren is efficiënt geregeld en de kwaliteit van de dienstverlening is goed.

Toetsing	Synergie?	Sociaal/maatschappelijk?	Economisch?
Coördinatie meldingen	Ja ; met name met parkeren	Nee ; geen inzet mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt	Ja ; effectief en efficiënt

3.5 Verharding

Hoe is het nu geregeld

Spaarnelanden heeft vanuit het verleden altijd kleine oneffenheden gedicht omdat er ook stratenmakers vanuit het Servicebedrijf Haarlem meegenomen zijn. Voor grotere oppervlaktes werd een (andere) aannemer ingeschakeld. In de huidige situatie is Spaarnelanden verantwoordelijk voor zowel de kleine oneffenheden als de grotere oppervlaktes. Voor kleine oneffenheden is de werkwijze hetzelfde gebleven; voor grotere oppervlaktes legt Spaarnelanden de opdrachten door naar andere partijen.

In elementenverharding zit ook het onderhoud van straatmeubilair, zijnde fietsenrekken, anti-parkeerpaaltjes, bankjes en andere objecten in de openbare ruimte en ook verkeersmeubilair zoals borden en tijdelijke bebording. Met name het onderhoud van borden en tijdelijke bebording is logisch bij Spaarnelanden ondergebracht, omdat de werkplaats hiervoor ook bij Spaarnelanden zit. Het asfalt onderhoud ligt bij een marktpartij om te onderhouden. Ook hier is zowel dagelijks onderhoud als bulkonderhoud meegegeven. Bij bulkonderhoud hoort het herstel van de vorstschade, het asfalteren van sleuven en het overlagen van wegvlakken.

Ontwikkelingen voor de komende jaren

Voor de toekomst wordt voorzien dat met name voor verharding de ontwikkeling bij provincie en rijk van samenvoegen dagelijks onderhoud en groot onderhoud in één contract wordt onderzocht. Hier wordt dan vanuit de Total Cost of Ownership naar gekeken, waarbij de afweging voor het op tijd uitvoeren van groot onderhoud ook aan de markt wordt overgelaten. Met name de provincie is er ver mee qua invoering. De gehele openbare ruimte voor wegen wordt dan aanbesteed voor een periode van minimaal 10-15 jaar.

Strategische opties

De gemeente denkt ook na over deze contracteringsvorm. In de huidige contractperiode zal dit verder vorm krijgen qua ontwikkeling. Dit raakt ook aan de ontwikkeling voor het beheer van het gehele areaal om naar Assetmanagement toe te gaan waarbij de gehele levenscyclus wordt bekeken en er strategische keuzes worden gemaakt over het areaal gebaseerd op huidige staat en toekomstige wensen.

Toets aan criteria

De gekozen indeling tussen gesloten verharding en elementen verharding, levert voor de gemeente extra werk op: adviezen met betrekking tot groot onderhoud worden voor klinkers en asfalt worden separaat ingediend, die vervolgens door de gemeente samengevoegd en afgewogen moet worden.

Tenslotte zijn er weinig raakvlakken van elementenverharding met andere domeinen dan gesloten verharding, zodat de vraag gesteld kan worden of synergie binnen Spaarnelanden überhaupt tot voordeel kan leiden. Vanuit de opdrachtgeversrol bestaat er de wens om deze situatie in de toekomst aan te passen.

Voor het straatmeubilair zou er iets diepgaander onderzocht moeten worden, of er voldoende aanknopingspunt met de werkplaats zit en dus sprake is van synergie of dat dit alleen een programmeringskwestie is van afhandelen van een melding. Dit zal verder worden uitgediept afhankelijk van de keus op het domein elementenverhardingen.

Toetsing	Synergie?	Sociaal/maatschappelijk?	Economisch?
Elementverharding	Nee	Nee ; geen inzet mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt	Nee

3.6 Wagenpark

De gemeente is in gesprek met Spaarnelanden over een andere vorm en mogelijkheid van samenwerking. Het is waarschijnlijk dat de DDO voor dit onderwerp wordt beëindigd en de samenwerking tussen Spaarnelanden en Haarlem een lease constructie wordt. Daarom wordt dit onderdeel ook niet meer meegenomen in de totaalbeoordeling van de strategische positionering van Spaarnelanden, en wordt op de andere 5 domeinen gefocust.

3.7 Herijking positie Spaarnelanden volgens criteria

Er zijn drie criteria benoemd die van belang zijn voor eventuele herpositionering van Spaarnelanden. In de eerste plaats is er gekeken naar samenhang tussen de domeinen van Spaarnelanden (synergie criterium). In de tweede plaats zijn de mogelijkheden voor goede invulling van SROI van belang en de doelstelling om een sociaal/maatschappelijk onderneming op dit onderdeel te kunnen zijn (sociaal/maatschappelijk criterium). Het kostenaspect is het derde criterium waarbij het enerzijds gaat om efficiency en anderzijds om investeringen die voor het betreffende domein in verleden gedaan zijn en bij verandering leiden tot kapitaal vernietiging (economisch criterium). De conclusie op de domeinen is hieronder nogmaals in schematische vorm samengevat⁷.

Toetsing	Synergie	Sociaal/ maatschappelijk	Economisch
Afval en reiniging	ja	ja	ja, op termijn
Groen en spelen	ja	ja	ja, op termijn
Parkeren	ja	nee	ja
Coördinatie melding	ja	nee	ja
Verharding	nee	nee	nee

Het domein ‘**Afval en reiniging**’ geeft geen aanleiding tot een strategische heroverweging: het bedrijf scoort hoog op de drie criteria. De synergie is optimaal, hetzelfde geldt voor de mogelijkheden om als bedrijf samen met Paswerk, een belangrijke rol te spelen in de werkgelegenheid voor laaggeschoolden en mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Een marktpartij kan deze rol niet op vergelijkbare wijze invullen. Doordat de gemeente met beide partijen verbonden is, kan de gemeente ook sturen op de invulling van deze taak. Ook op het criterium economisch scoort Spaarnelanden gelet op het feit dat er gestreefd wordt naar marktconformiteit binnen drie jaar. Mede door benchmarking zou Spaarnelanden zich op termijn moeten kunnen meten met de markt.

Voor het domein ‘**Groen en spelen**’ is de score op de criteria “synergie” en “sociaal/maatschappelijk” positief. Er is logische samenhang tussen activiteiten zowel binnen Spaarnelanden als in relatie tot

⁷ Scoring vindt plaats ervan uitgaande dat de taak wordt uitgevoerd door Spaarnelanden. Drie ja scores geeft aan dat uitvoering door Spaarnelanden optimaal is. Meerdere nee-scores impliceert dat uitvoering door een andere partij dan Spaarnelanden beter voldoet aan de gestelde criteria.

Paswerk. De score op “economisch” is op dit moment negatief omdat de werkzaamheden op dit moment door de markt voor een lager bedrag kunnen worden uitgevoerd. Zoals aangegeven is echter de verwachting dat er mogelijkheden zijn om de efficiency bij de huidige uitvoering verder te verhogen en qua prijsstelling marktconform te worden. Daarbij past dat er regelmatig een toets op marktconformiteit wordt gedaan. Met andere woorden: de score op dit criterium is nu “nee” maar er is strategische potentie om deze “nee” in een “ja” te wijzigen. Daarmee scoort deze taak drie keer ja en is de conclusie dat uitvoering door Spaarnelanden passend is.

De scores op de domeinen ‘**Parkeren**’ en ‘**Coördinatie melding**’ geven geen aanleiding tot strategische heroverweging. Daarbij wordt aangetekend dat sociaal/maatschappelijk voor deze taken minder relevant is. Het gaat hier qua volume om beperktere taken.

Het onderdeel ‘**Verharding**’ scoort op alle criteria negatief. Dat betekent dat uitvoering door een andere partij dan Spaarnelanden vanuit strategisch perspectief wenselijk is. Dit domein geeft aanleiding tot heroverweging. De gedachte is om het na afloop van het huidige contract te integreren met gesloten verharding. De scheiding tussen deze twee domeinen is minder gelukkig en zou aan de eind van de looptijd opgeheven moeten worden. Voordat hierover definitieve besluitvorming plaatsvindt, zal moeten worden gezien welke desintegratiekosten het anders invullen van deze taak oplevert.

Kortom: met uitzondering van het domein ‘Verharding’ is er geen aanleiding tot een heroverweging van de relatie van de gemeente als opdrachtgever met Spaarnelanden.

4. Conclusie en beantwoording motie

4.1 Conclusie

Om een antwoord te geven op de vraag of de strategische positie van Spaarnelanden moet worden herijkt zijn in dit position paper een aantal subvragen verkend. Dit leidt tot de volgende conclusie.

1. Wat is de ontstaansgeschiedenis en het karakter van Spaarnelanden als bedrijf?

Spaarnelanden is ontstaan uit de verzelfstandiging van bedrijven van de gemeente Haarlem. De gemeente is daarbij de enige aandeelhouder. Bij de verzelfstandigingen zijn afspraken vastgelegd in convenanten, onder andere over de rechten van het personeel en de aard van de relatie met de gemeente. Vanaf 2015 heeft de gemeente met Spaarnelanden voor de verschillende domeinen waarop zij actief is Dienstverleningsovereenkomsten vastgesteld. Deze overeenkomsten gelden voor meerdere jaren.

2. Hoe is de relatie tussen de gemeente en Spaarnelanden op dit moment vormgegeven?

De gemeente is naast enig aandeelhouder ook opdrachtgever. Als aandeelhouder heeft de gemeente er belang bij dat het bedrijf financieel gezond is en blijft. Als opdrachtgever heeft de gemeente belang bij de uitvoering op basis van een goede prijs/kwaliteitverhouding. Daarnaast wil Spaarnelanden een sociale en maatschappelijke onderneming zijn, waardoor zij zich inzet om mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt een plek te geven. Dit zijn doelstellingen die voor de gemeente ook van belang zijn op andere beleidsterreinen dan beheer en onderhoud. Om te zorgen dat Spaarnelanden ook een toekomstbestendig bedrijf is zijn vanaf 2015 afspraken gemaakt over de veranderslag die dit van het bedrijf vraagt.

3. Is er aanleiding tot heroverweging van de relatie tussen gemeente en Spaarnelanden op basis van ontwikkelingen en/of strategische opties?

Om te beoordelen of een heroverweging op zijn plaats is, is per domein gekeken naar de huidige situatie, de toekomstige ontwikkelingen en strategische opties. Dit is vervolgens beoordeeld aan de hand van drie criteria: synergie, sociaal/maatschappelijk en economisch. Uit deze toetsing blijkt dat, hoewel er op een aantal punten nog gewerkt moet worden aan de gewenste verandering, op vrijwel alle domeinen een heroverweging niet nodig blijkt. Dit met uitzondering van het domein 'Verharding'.

4.2 Beantwoording motie

In de raadsvergadering van 2 oktober 2014 is een motie (ingediend door de Christenunie) aangenomen betreffende het contract met Spaarnelanden. In deze motie wordt het college verzocht uit te zoeken of het contract met Spaarnelanden kan worden opgezegd of opengebroken alsmede de strategische positie van Spaarnelanden te herijken.

Het eerste deel van de CU motie van 2 oktober 2014 "Niet meer eeuwigdurend contract Spaarnelanden" is 16 december 2014 door wethouder Van der Hoek met een brief (2014488145) beantwoord. Het is juridisch mogelijk om het contract met Spaarnelanden te beëindigen. Maar dat wil niet zeggen dat dit ook wenselijk is.

Op basis van de dit position paper kan geconcludeerd worden dat er geen aanleiding is om de samenwerking met Spaarnelanden over de gehele linie te heroverwegen.

Op het domein 'Verharding' is heroverweging wél aan de orde. In het uiteindelijke oordeel over een mogelijke beëindiging van de samenwerking, moeten de twee rollen van de gemeente in ogenschouw worden genomen. Het beëindigen van de samenwerking op een bepaald domein heeft namelijk gevolgen voor het bedrijf Spaarnelanden als geheel. Spaarnelanden is een gediversifieerd bedrijf dat wil zeggen: er worden meerdere producten en diensten geleverd. De onderdelen hangen logisch samen. Bij strategische vragen moet het bedrijf als gehele entiteit worden gezien. Onderdelen weghalen kan de samenhang doorkruisen en de continuïteit van het gehele bedrijf in gevaar brengen (bijvoorbeeld afval als taak weghalen kost circa 50% van de omzet). In 2018, bij beëindiging van de

huidige contracten, wordt de vraag of de samenwerking op het domein ‘verharding’ beëindigd wordt actueel.

Wat ook blijkt uit dit position paper is dat er voldoende aanleiding is tot verbetering. Er is dan ook met Spaarnelanden een verbetertraject afgesproken waaraan de onderneming hard werkt. Met het sluiten van de domeindienstverleningsovereenkomsten (DDO's) is een stap gezet richting een volwassen relatie en heeft Spaarnelanden meer verantwoordelijkheid voor kwaliteit en kwaliteitsverantwoording (zie 2.1). De DDO maakt de verbeterpunten inzichtelijk waardoor de sturing hierop door zowel Spaarnelanden als gemeente makkelijker is. Spaarnelanden heeft de taak zich te ontwikkelen tot een sociaal maatschappelijke organisatie die marktconform kan opereren. Het marktconform opereren van Spaarnelanden zou voor bedrijfsonderdelen exclusief afval in één jaar gestalte moeten kunnen krijgen. Het verder intensiveren van de sociaal maatschappelijke signatuur van het bedrijf is een taak van zowel Spaarnelanden als de gemeente. Voor deze ontwikkeling is echter geen blauwdruk te geven. Een goede sociaal maatschappelijke onderneming ontstaat door een gezonde wisselwerking tussen het bedrijf en de gemeente inspeland op de behoefte van de stad. Spaarnelanden en de gemeente zien de meerwaarde van deze ontwikkeling en zijn bereid de dialoog aan te gaan en de randvoorwaarden in te vullen. Op het gebied van duurzaamheid toont Spaarnelanden zich een actieve partner die zich bewust is van de ontwikkelingen op dit terrein en met deze ontwikkelingen mee wil bewegen.

Spaarnelanden heeft als overheids-NV de mogelijkheid om 20% van hun omzet buiten de gemeente te genereren. Op dit moment wordt hier nog onvoldoende gebruik van gemaakt. Spaarneland heeft het voornemen in de nabije toekomst hier meer aandacht aan te geven. De gemeente (in de rol als aandeelhouder) ondersteunt het bedrijf hierin. De verwachting is dat het ten volle benutten van deze vrije ruimte bijdraagt aan de verdere ontwikkeling van Spaarnelanden als gezonde, Haarlemse onderneming.

Het is redelijk Spaarnelanden de tijd te geven het afgesproken verbetertraject te doorlopen. Voordat in 2018 nieuwe DDO's worden gesloten, is het verstandig de resultaten van dit verbetertraject te evalueren.

5. Bijlagen

Bijlage 1: Motie 'Niet meer eeuwigdurend contract Spaarnelanden' (2 oktober 2014)



Motie Niet meer eeuwigdurend contract Spaarnelanden

De gemeenteraad van Haarlem in vergadering bijeen op 2 oktober 2014,

gelezen de uitwerking van beheer- en onderhoudscontracten,

Overwegende dat:

- De gemeente een eeuwigdurende afspraak heeft met Spaarnelanden over het af te nemen volume aan opdrachten en daardoor gebonden is een contract van circa 30 miljoen euro af te sluiten;
- Het gemeentelijke budget voor beheer en onderhoud krimpt;
- De gemeenteraad de mogelijkheid moet hebben om in de toekomst te besluiten een deel of het gehele opdrachtvolume voor Spaarnelanden aan te besteden;
- Dit mogelijk lijkt te zijn mits er sprake is van redelijkheid en billijkheid van de opzegtermijn en/of van zwaarwegende redenen;
- Dit het beste op korte termijn kan worden vastgelegd om te voorkomen dat de gemeente na afloop van de contractperiode sowieso vastzit aan een nieuw contract voor het volume van circa 30 miljoen euro;

Verzoekt het college

- Op korte termijn een juridisch onderzoek te doen welke mogelijkheden er zijn om de eeuwigdurende volume-afspraken met Spaarnelanden op te zeggen of om te zetten in afspraken voor een bepaalde termijn dan wel hierover op basis van een gezamenlijke overeenkomst met Spaarnelanden in te voorzien
- Voor 1 januari 2015 de raad te informeren over de mogelijkheden
- Voor 1 juli 2015 mede op basis van dit onderzoek de strategisch positie ten opzichte van Spaarnelanden te herijken;

en gaat over tot de orde van de dag.

ChristenUnie

Frank Visser

CDA

Gideon van Driel

VVD

Jeroen de Boer

D66

Louise van Zetten

Trots Haarlem

Sander van den Raadt

Bijlage 2 Brief wethouder Van der Hoek d.d. 16 december 2014

Datum 16 december

Ons kenmerk CS/CC/2014488145

Onderwerp Mogelijkheden rondom eindigheid convenant Spaamelanden

Geachte leden,

Bij de vergadering van 2 oktober 2014 heeft de raad de motie 'Niet meer eeuwigdurend contract Spaamelanden' aangenomen, waarin het college wordt verzocht een juridisch onderzoek te doen naar mogelijkheden om de eeuwigdurende volume-afspraken met Spaamelanden op te zeggen of deze om te zetten in afspraken voor een bepaalde termijn, dan wel hierover op basis van een gezamenlijke overeenkomst met Spaamelanden in te voorzien. Daarnaast verzocht de raad met de motie voor 1 juli 2015 een strategische herijking rondom Spaamelanden voor te leggen.

Bij de verzelfstandiging van de gemeentelijke diensten in Spaamelanden N.V. is een convenant gesloten dat geldt voor de duur van het bestaan van Spaamelanden, te weten het convenant uit 2004. Het convenant uit 2008 is voor een bepaalde duur en kan worden opgezegd. In beide convenanten worden afspraken gemaakt over het soort werk en de omvang van het werk. Alhoewel het convenant uit 2004 voor onbepaalde tijd is aangegaan is het mogelijk het convenant eenzijdig op te zeggen. Uit jurisprudentie blijkt dat tot opzegging kan worden overgegaan 'indien de redelijkheid zich niet tegen de opzegging verzet in het concrete geval'. Er moet sprake zijn van voldoende dringende redenen om tot opzegging over te mogen gaan.

Naast de mogelijkheid van eenzijdige opzegging bestaat ook de mogelijkheid om in gezamenlijk overleg tussen de gemeente en Spaamelanden wijzigingen op het convenant overeen te komen, waarbij bijvoorbeeld de looptijd wordt vastgesteld en periodiek verlengd. Voor deze mogelijkheid is wel de medewerking noodzakelijk 'van de directie en raad van commissarissen van Spaamelanden.

Vorenstaande uiteenzetting betreft uitsluitend een oordeel over de juridische mogelijkheid rondom beëindiging van het convenant uit 2004 en geeft geen oordeel over de wenselijkheid van de beëindiging. Een daadwerkelijke beëindiging heeft consequenties en deze zullen in een bredere afweging moeten worden onderzocht en beoordeeld. Voor 1 juli 2015 zal aan de raad mede op basis van dit onderzoek een herijking van de strategisch positie ten opzichte van Spaamelanden worden voorgelegd waarmee invulling wordt gegeven aan het tweede deel van de motie en waarbij dieper wordt ingegaan op mogelijke herijkingen en consequenties daarvan.

Met vriendelijke groet,

Jack Chr. van der Hoek

Bijlage 3 Onderzoeken TU Delft

Bron: http://www.tbm.tudelft.nl/uploads/media/TUD_Afval_def.pdf

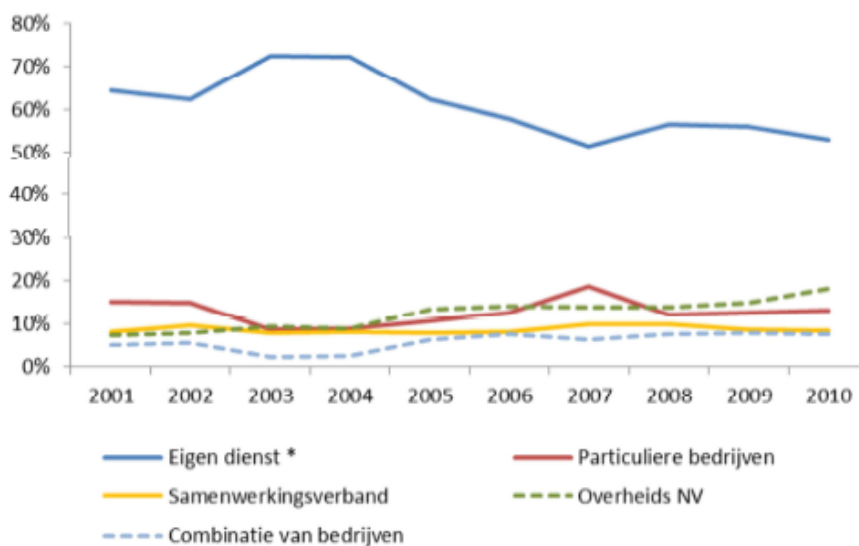
Tabel 2-1 Verdeling typen inzamelaar, 2010

	<i>Aantal</i>	<i>In %</i>
Eigen diensten*	64	53
Samenwerkingsverband	10	8
Overheids NV	22	18
Particulier	16	13
Combinatie van bedrijven	9	8

* Inclusief eigen diensten die ook buurgemeenten bedienen.

Naar verhouding is het aantal eigen diensten de afgelopen jaren afgenomen (figuur 2-1). Begin deze eeuw lag het aantal eigen diensten (inclusief diensten die buurgemeenten bedienen) op ongeveer 70 procent. Inmiddels is dat richting 50 procent gedaald. Vooral het aantal overheidsbedrijven is naar verhouding toegenomen. Het aantal particuliere inzamelaars laat een wat schommelend verloop zien.

Figuur 2-1 Verdeling type inzamelaar in procenten, 2001-2010



* Eigen diensten is inclusief de eigen diensten die ook buurgemeenten bedienen.

Tabel 3-2 Overzicht Nederlandse studies afvalverwerking

<i>studie</i>	<i>data</i>	<i>verklarende variabelen</i>
Dijkgraaf & Gradus (2003)	een crossectie van 85 gemeenten o.b.v. een eigen enquête begin 1997	aantal huishoudens, inwoners, dichtheid, frequentie, percentage gescheiden verzameld glas, papier en gft en ten slotte organisatievorm (in-huis, uitbesteding aan publiek dan wel privaat)
Dijkgraaf & Gradus, (2005)	crossectie van 453 gemeenten 2002 o.b.v. data van het Afvaloverleg Orgaan (nu Agentschap NL)	aantal huishoudens, inwoners, dichtheid, hoeveelheid ongesorteerd afval, gesorteerd glas, papier en gft, verwerkingskosten, afvalverwerkingsinstallaties, organisatievorm, concentratie indicatoren op provincieniveau (Herfindhal-Hirschman Index en drie bedrijven concentratieratio) en variabelen die de aanwezigheid van private of publieke concurrenten in de regio meten
Dijkgraaf & Gradus (2007)	samengestelde dataset over de jaren 2002 en 2006 (453 resp. 413 gemeenten)	huishoudens, frequentie, verwerkingskosten, organisatievorm en (de interactie tussen organisatievorm en) concentratie
Dijkgraaf & Gradus (2008)	<i>unbalanced</i> panel met 3648 observaties voor 491 gemeenten voor de periode 1998-2005	organisatievorm (gemeentebedrijf, samenwerkingsverband, publieke onderneming of privaat bedrijf), type diftar (volume, frequentie, zak of gewicht), interactietermen tussen jaar en organisatievorm, lengte van contracten, contractlengte voor gemeenten gedifferentieerd naar wel of niet voor 1998 uitbested, aantal huishoudens, inwoners, dichtheid, provincie (een deel van het beleid wordt namelijk op provinciaal niveau bepaald), afvalverwerkingscentrales
Dijkgraaf & Gradus (2011)	<i>unbalanced</i> panel met bijna 600 observaties voor de periode 1998-2010	organisatievorm, interactietermen tussen jaar en organisatievorm, lengte van contracten, aantal huishoudens, inwoners, dichtheid