



Haarlem

Februari 2012

Rekenkamercommissie  
Haarlem  
Postbus 511  
2003 PB Haarlem  
023-511 30 38

[jcaffe@haarlem.nl](mailto:jcaffe@haarlem.nl)

2011/446845

Gemeente Haarlem

# *Spaarnelanden Dichtbij op afstand*

*De effectiviteit van verzelfstandiging van  
stadsreiniging in Haarlem*



## **Spaarnelanden Dichtbij op afstand**

### **De effectiviteit van verzelfstandiging van de Stadsreiniging in Haarlem**

Aanvulling op 'Dichtbij op Afstand',  
Onderzoek naar de effectiviteit van Verzelfstandiging in Haarlem

2012/ 170254

Rekenkamercommissie Haarlem

Postbus 511

2003 PB Haarlem

023-511 30 38

[www.haarlem.nl/bestuur-en-organisatie/commissies/rekenkamercommissie](http://www.haarlem.nl/bestuur-en-organisatie/commissies/rekenkamercommissie)

[jcaffe@haarlem.nl](mailto:jcaffe@haarlem.nl)

December 2012

Spaarnelanden Dichtbij op Afstand  
De effectiviteit van verzelfstandiging van de Stadsreiniging in Haarlem

---

## Inhoudsopgave

1.	Inleiding .....	2
1.1.	Aanleiding .....	2
1.2	Doel van het onderzoek .....	3
1.3	Plan van Aanpak .....	3
1.4	Leeswijzer .....	5
2.	Onderzoeksresultaten voor de casus Spaarnelanden .....	6
2.1	Onderbouwing van de redenen en doelstellingen van de verzelfstandiging.....	6
2.2	Waarborgen voor adequate en passende sturing door de gemeente.....	7
2.3	Realisatie van de doelstellingen van de verzelfstandiging .....	8
2.4	Invulling van de regiefunctie door het college .....	9
2.5	Maatschappelijke dienstverlening en prijskwaliteitsontwikkeling van het dienstenpakket	11
2.6	Reflectie .....	12
3.	Conclusies en aanbevelingen .....	14
3.1	Conclusies .....	14
3.2	Aanbevelingen .....	15
Bijlage 1	Literatuur .....	17
Bijlage 2	Lijst met geïnterviewden .....	18

## 1. Inleiding

### 1.1. Aanleiding

#### *Achtergrond van het onderzoek*

De gemeente Haarlem heeft in 2004 een doelmatigheidsdiscussie gevoerd over haar rol en kerntaken. Een van de uitkomsten daarvan was, dat Haarlem een regiegemeente wil zijn. Dit betekent dat Haarlem kiest voor een kleiner gemeentelijk apparaat dat zich meer met regie en minder met uitvoering bezighoudt. Verzelfstandiging van afdelingen past in de doelstelling te komen tot een kleinere en efficiëntere gemeentelijke organisatie die zich concentreert op haar kerntaken en aan anderen overdraagt wat zij beter kunnen doen dan de gemeente. Dit heeft ertoe geleid dat de gemeente Haarlem sinds 2005 ruim tien onderdelen heeft verzelfstandigd. Per 28 oktober 2004 is besloten om de afdeling Reiniging, Afvalverwijdering en Technische Dienst (RATD) te verzelfstandigen tot Spaarnelanden NV, met de gemeente Haarlem als enig aandeelhouder.<sup>1</sup>

#### *RKC-onderzoek*

De RKC Haarlem heeft in 2011 een onderzoeksrapport uitgebracht over de verzelfstandiging van vier onderdelen van de gemeente Haarlem onder de titel *Dichtbij op afstand. Verslag van het onderzoek naar de effectiviteit van Verzelfstandiging* (<http://www.haarlem.nl/bestuur-en-organisatie/commissies/rekenkamercommissie/onderzoeken-en-quickscans>),

Het onderzoek richtte zich op een selectie van vier verzelfstandigde gemeentelijke onderdelen. Voor dat onderzoek zijn vier casussen geselecteerd:

- Gemeenschappelijke Regeling Cocensus, 2007 (Dienst Belastingen)
- Stichting Stadsbibliotheek Haarlem, 2007 (Stadsbibliotheek)
- NV SRO, 2008 (Sport – en recreatie Accommodaties)
- Stichting Frans Hals Museum, 2009 (Frans Hals Museum)

De RATD was - hoewel dit onderdeel ook verzelfstandigd is- geen onderwerp van studie in het genoemde onderzoek omdat er op dat moment al een intern gemeentelijk onderzoek naar deze organisatie gaande was. De verzelfstandiging van de RATD vond plaats eind 2004 in de vorm van de oprichting van Spaarnelanden NV. De gemeente heeft dit proces geëvalueerd in de informatienota *Evaluatie verzelfstandiging RATD tot Spaarnelanden NV*<sup>2</sup>. In de evaluatie is het concluderende oordeel van de gemeente over de verzelfstandiging 'voorzichtig positief'. Er worden twee aanbevelingen gedaan; 1) elkaar serieus nemen en 2) de transparantie van de bedrijfsvoering van Spaarnelanden verbeteren.

De RKC heeft in 2008 een verificatie verricht van deze gemeentelijke informatienota omtrent de evaluatie ([RKC-rapport Verificatie Evaluatie Spaarnelanden](#)).

---

<sup>1</sup> De aanvankelijk geplande fusie met Meerlanden is niet doorgegaan, zie paragraaf 2.2.

<sup>2</sup> Gemeente Haarlem, *Evaluatie verzelfstandiging RATD tot Spaarnelanden NV* (september 2008)

De RKC concludeerde in haar verificatierapport dat een aantal belangwekkende onderwerpen in de evaluatie van de gemeente (*Evaluatie verzelfstandiging RATD tot Spaarnelanden, 2008*) niet aan de orde is gekomen. In de informatienota blijft een aantal belangrijke vragen onbeantwoord, zoals de vraag of *alle* doelen van de verzelfstandiging zijn gehaald, hoe de sturing & control door de gemeente is vormgegeven, of de raad tevreden is met de mate van sturing en controle, of de burger tevreden is met kwaliteit en prijs en of er nog noodzaak is voor een fusie en zo ja met welke partij. De RKC had n.a.v. de verificatie van de evaluatie in 2008 besloten het thema 'verzelfstandiging van de RATD' op te nemen in een breder onderzoek. Dit bredere onderzoek was het rapport *Dichtbij op Afstand*. De casus Spaarnelanden vormt een aanvulling op dit eerdere onderzoek. Daartoe zijn dezelfde onderzoeksvragen leidend geweest. Het onderhavig onderzoeksverslag is daar de uitwerking van.

## 1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is gelijk aan dat van het onderzoek *Dichtbij op Afstand* uit 2011. Dit onderzoek is een aanvulling daarop. De kern is dat inzicht wordt verworven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van verzelfstandiging van de gemeente in het algemeen en van de RATD in het bijzonder. Het gaat er dan allereerst om te achterhalen welke motieven en doelstellingen tot de verzelfstandiging van de RATD hebben geleid en of deze doelstellingen zijn gerealiseerd. Verder: zijn er aanvullende leerervaringen in beeld te brengen die van nut kunnen zijn bij (de afronding van) andere verzelfstandigingstrajecten?

In aansluiting op het onderzoek *Dichtbij op Afstand* wil de RKC achterhalen op welke manier het gemeentebestuur na de verzelfstandiging zijn sturende en controlerende rol invult en hoe de verzelfstandigde organisatie de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening (in het geval van de RATD de afvalverwerking in Haarlem) borgt.

## 1.3 Plan van Aanpak

### *Onderzoeksvraag*

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek is (zie ook *Dichtbij op afstand*):

*"Bevordert verzelfstandiging van de RATD een doelmatige en doeltreffende uitvoering en aansturing van de publieke doelstellingen door de gemeente Haarlem?"*

### *Deelvragen*

In het eerder genoemde RKC-onderzoek *Dichtbij op Afstand* zijn de volgende deelvragen beantwoord voor de vier onderzoekscasussen. Dezelfde onderzoeksvragen worden ook in dit deel over de RATD aan de orde gesteld:

1. In hoeverre heeft de gemeente vooraf onderbouwd beargumenteerd wat zij met de verzelfstandiging wil bereiken?
2. In hoeverre is bij de ontvlechting voldoende gewaarborgd dat de gemeente de zelfstandige organisatie goed kan aansturen?

Spaarnelanden Dichtbij op Afstand  
De effectiviteit van verzelfstandiging van de Stadsreiniging in Haarlem

---

3. Zijn de doelstellingen van de verzelfstandiging gerealiseerd? Zo nee, wat zijn hiervan de oorzaken? Zijn er onvoorziene neveneffecten opgetreden?
4. Hoe vult het college de regiefunctie over de verzelfstandigde organisatie in? Gebeurt dit effectief? Zo nee, wat zijn hiervan de oorzaken?
5. Wat merken de klanten en burgers van de verzelfstandiging en van de prijskwaliteitsontwikkeling van het dienstenpakket?
6. Welke aanbevelingen voor verzelfstandiging kan de RKC formuleren op grond van de antwoorden op voorgaande vragen?

Verder vraagt de RKC zich af of bij de verzelfstandiging van de RATD bezuinigingen een rol hebben gespeeld, zoals dat bij andere verzelfstandigingen het geval was. En zo ja, of de verzelfstandiging heeft bijgedragen aan het realiseren van bezuinigingen en wat de RATD-verzelfstandiging betekend heeft voor de maatschappelijke dienstverlening?

#### *Werkwijze*

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, heeft de RKC een beperkte documentstudie verricht en interviews gehouden. Een belangrijk document voor dit onderzoek is het RKC-rapport *Dichtbij op Afstand*. De bevindingen uit dit RKC-rapport worden getoetst aan de verzelfstandiging van de RATD. Zijn de antwoorden ook van toepassing op de verzelfstandiging van de RATD? Zo nee, wat zijn de antwoorden voor de RATD-verzelfstandiging. Het antwoord op de centrale onderzoeksvraag

*Bevordert verzelfstandiging een doelmatige en doeltreffende uitvoering en aansturing van de publieke doelstellingen door de gemeente Haarlem?*

is in het RKC-rapport *Dichtbij op Afstand* als volgt geformuleerd:

*De RKC concludeert dat de verzelfstandigde publieke taken nog niet met materieel minder middelen worden uitgevoerd, zodat niet gesteld kan worden dat de verzelfstandiging heeft bijgedragen aan meer doelmatigheid. Wel komt het beeld naar voren dat de verzelfstandiging een betere basis vormt om winst te realiseren door efficiencyeffecten van schaalvergroting, inkoopvoordelen op basis van schaalgrootte (ICT) of inkoop op de zakelijke markt (facilitaire diensten). Hierdoor zijn de zelfstandige organisaties beter in staat (geplande) bezuinigingen te realiseren dan in de gemeentelijke setting.*

*De RKC concludeert eveneens dat er geen merkbare gerelateerde afname is opgetreden in de maatschappelijke dienstverlening. Toch is het niet ondubbelzinnig meetbaar dat de verzelfstandigingen op zich hebben geleid tot een doeltreffender uitvoering van de verzelfstandigde publieke taak die niet haalbaar zou zijn in de gemeentelijke setting.*

## Spaarnelanden Dichtbij op Afstand De effectiviteit van verzelfstandiging van de Stadsreiniging in Haarlem

---

### *Interviews*

Er zijn voor dit onderzoek vier interviews gehouden: twee met Spaarnelanden en twee met gemeenteambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de aansturing van Spaarnelanden, respectievelijk vanuit de rol van aandeelhouder en vanuit de rol van opdrachtgever.

### *Documenten*

Er is een beperkte documentstudie verricht ter aanvulling van de bestudeerde documenten ten behoeve van het rapport '*Dichtbij op Afstand*'. Onder meer zijn bestudeerd jaarverslagen, evaluatie Spaarnelanden (uit 2008), verificatie van de evaluatie door de RKC, *Doelmatigheidsonderzoek Afvalketen gemeente Haarlem* (door IPR-Normag, 2012), raadsstukken (en – verslagen) en enkele interne stukken van de gemeente Haarlem. Eén van deze interne stukken is het *Verbeterplan Afvalketen gemeente Haarlem – Spaarnelanden* dat de gemeente gezamenlijk met IPR-Normag en Spaarnelanden uitwerkt. Naar verwachting wordt dit proces eind 2012 afgerond. Verder is van belang het toetsingskader te vermelden<sup>3</sup> dat de RKC heeft opgesteld en voor de analyse van de casussen in het rapport *Dichtbij op Afstand* heeft gehanteerd (bijlage 3).

### *Uitvoering*

Het onderzoek is uitgevoerd door Ellen Naborn, extern lid van de RKC Haarlem.

## **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd met betrekking tot Spaarnelanden. De presentatie is naar analogie van het rapport *Dichtbij op Afstand*. Zo worden de onderdelen uit het toetsingskader uit dit rapport gelegd naast de bevindingen over Spaarnelanden. Het toetsingskader en de onderzoeksvragen zijn daarbij leidend (onderzoeksvragen op p. 3 en 4; toetsingskader op p. 37 en 38 van het genoemde RKC-rapport *Dichtbij op Afstand*<sup>4</sup>). In hoofdstuk 2 is daarom telkens aan het begin van elke paragraaf het betreffende onderdeel van het toetsingskader weergegeven. Zo heeft elke paragraaf dezelfde opbouw als het genoemde RKC-rapport.

In hoofdstuk 3 wordt bekeken of de conclusies uit het RKC-rapport *Dichtbij op afstand* uit 2011, van toepassing zijn op het onderzoek naar de verzelfstandiging van Spaarnelanden. Aanbevelingen ronden het hoofdstuk af.

---

<sup>3</sup> De onderzoeksvragen van dit rapport zijn de basiselementen van het genoemde toetsingskader.

<sup>4</sup> [RKC-rapporten](#)



## 2. Onderzoekresultaten voor de casus Spaarnelanden

In dit hoofdstuk zijn voor de casus Spaarnelanden de bevindingen beschreven, naar analogie van het RKC-rapport *Dichtbij op Afstand* uit 2011. Zoals in voornoemd rapport wordt de beschrijving gedaan aan de hand van de deelvragen:

1. In hoeverre heeft de gemeente vooraf onderbouwd beargumenteerd wat zij met de verzelfstandiging wil bereiken?
2. In hoeverre is bij de ontvlechting voldoende gewaarborgd dat de gemeente de zelfstandige organisatie goed kan aansturen?
3. Zijn de doelstellingen van de verzelfstandiging gerealiseerd? Zo nee, wat zijn hiervan de oorzaken? Zijn er onvoorziene neveneffecten opgetreden?
4. Hoe vult het college de regiefunctie over de verzelfstandigde organisatie in? Gebeurt dit effectief? Zo nee, wat zijn hiervan de oorzaken?
5. Wat merken de klanten en burgers van de verzelfstandiging en van de prijswaardigheidsontwikkeling van het dienstenpakket?
6. Welke aanbevelingen voor verzelfstandiging kan de RKC formuleren op grond van de antwoorden op voorgaande vragen?

In de kaders zijn telkens de betrokken onderdelen van het toetsingskader<sup>5</sup> opgenomen.

### 2.1 Onderbouwing van de redenen en doelstellingen van de verzelfstandiging

- Eenduidige beschrijving van de scope en redenen van de verzelfstandiging en onderbouwde analyse van de financiële -, bedrijfsmatige - en maatschappelijke motieven en doelstellingen
- Inzicht in maatschappelijke, financiële en personele gevolgen over een relevante tijdsperiode in kaart gebracht. Voor ongewenste effecten zijn maatregelen genomen
- De raad heeft tijdig de gelegenheid gehad bedenkingen en wensen te uiten en eventueel aangepaste kaders te formuleren

Er is vanaf 1998 gesproken over de verzelfstandiging van de RATD. Ten tijde van de eigenlijke verzelfstandiging eind 2004, zo blijkt uit de raadsstukken van 2003, werden de doelstellingen van die verzelfstandiging niet zo scherp geformuleerd<sup>6</sup>. De achterliggende reden daarvan is ons niet bekend. In de nota wordt gesproken van 'toenemende concurrentie' die een aanscherping vereist van 'de verhouding tussen de kwaliteit en kosten van diensten'. Het belang is er zowel voor de gemeente als voor burgers en bedrijven. Dit wordt met de genoemde nota geformuleerd als de directe aanleiding voor de verzelfstandiging. 'De RATD dient zich met het oog hierop verder te ontwikkelen tot een

---

<sup>5</sup> Het toetsingskader is door de RKC opgesteld en als bijlage 3 van het rapport '*Dichtbij op Afstand*' (p. 37 en 38) opgenomen.

<sup>6</sup> Kaderstelling toekomst RATD, 1 april 2003 (BIS 215875)

## Spaarnelanden Dichtbij op Afstand De effectiviteit van verzelfstandiging van de Stadsreiniging in Haarlem

---

modern, professioneel en efficiënt functionerend bedrijf met een stevige positie op de afvalmarkt. De verhouding van opdrachtgever en opdrachtnemer dient te worden verzakelijkt’.

Daarnaast staat in de genoemde nota, dat de verzelfstandiging bij voorkeur geschiedt in de vorm van een vennootschap (overheidsNV) en dat groei door schaalvergroting noodzakelijk wordt geacht. Het belang voor de burgers, zo wordt in algemeenheden gesteld, is het hebben van ‘een schone stad, waarin het afval regelmatig op voorgeschreven wijze wordt verwijderd en straten en overige openbare ruimten worden gereinigd’.

In de nota komt voorts aan de orde dat er efficiëntie moet zijn, waarbij ‘de verhouding tussen kosten en baten redelijk is naar maatstaven van de markt’.

Financiële doelstellingen met betrekking tot de gemeente (bezuinigingen) waren in 2005 niet opgenomen. Over de hoogte van de dividenduitkering bijvoorbeeld is nooit iets afgesproken (daar wordt hierna verder op ingegaan). Wel is er van meet af aan een werkgarantie voor Spaarnelanden. Met deze werkgarantie werd bedoeld, dat Spaarnelanden dezelfde werkzaamheden zou blijven verrichten als de RATD (op het moment van de overdracht). Hiermee was er een garantie op werk. De doelstelling van de verzelfstandiging zoals die uit de interviews naar voren komt, is een andere. Enerzijds trachtte de gemeente een slecht functionerend onderdeel ‘goed’ en ‘gezond’ te maken en anderzijds bewoog de gemeente mee op de nationale golf van verzelfstandigingen. Dat laatste, het meedoen met de golf van verzelfstandigingen, was geen doelstelling op zich.

In de evaluatie die de gemeente in 2008<sup>7</sup> heeft verricht, zijn de doelstellingen van de verzelfstandiging van destijds weer anders maar wel concreter geformuleerd. Dat gebeurde toen Spaarnelanden al bijna 3 jaar bestond. De doelen werden toen:

- A. een goede dienstverlening aan de gemeente en aan burgers en bedrijven in de stad;
- B. redelijke kostprijzen voor de dienstverlening (marktconforme tarieven);
- C. vergelijkbare arbeidsvoorwaarden voor het personeel dat thans in dienst van de gemeente is; en
- D. voldoende mogelijkheden voor sturing en control van het gemeentebestuur op diensten en kosten.

### 2.2 Waarborgen voor adequate en passende sturing door de gemeente

- Systematische en beargumenteerde afweging voor de vorm van de verzelfstandiging en de bijbehorende sturingsrelatie
- Duidelijk en gedeeld beeld over het beleggen van bestuurlijke en ambtelijke zeggenschap, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Er werd bij de oprichting van Spaarnelanden gekozen voor een vennootschap in de vorm van een overheids-NV. Bij een NV horen aandeelhouders (de gemeente is enig aandeelhouder), een raad van commissarissen en mogelijke dividenduitkeringen voor de aandeelhouder. Daarnaast was er sprake

---

<sup>7</sup> Gemeente Haarlem, *Evaluatie verzelfstandiging RATD tot Spaarnelanden NV* (september 2008)

## Spaarnelanden Dichtbij op Afstand De effectiviteit van verzelfstandiging van de Stadsreiniging in Haarlem

---

van opdrachtgevers en opdrachtnemers, Ook worden in de raadsnota bij de oprichting benoemd de meerjarige dienstverleningsovereenkomst tussen de gemeente Haarlem en de onderneming (de NV), het opstellen van een jaarplan (met begroting) en een jaarlijkse toetsing en evaluatie van de uitvoering van de overeenkomst en de jaarlijkse afspraken.

De waarborging voor een goede aansturing van Spaarnelanden door de gemeente is de oprichting van de overheidsNV, de meerjarige dienstverleningsovereenkomsten, de jaarplannen en – begrotingen en de jaarlijkse toetsingen. De jaarlijkse toetsingen betreffen een evaluatie van de uitvoering van de overeenkomst en de jaarlijkse afspraken. Echter, de jaarlijkse toetsing en evaluatie worden niet gerealiseerd, althans niet op schrift. Wel wordt op verschillende momenten en met verschillende deelnemers overleg gevoerd. Twee keer per jaar is er overleg tussen de gemeente als aandeelhouder en de directie van Spaarnelanden; elke maand op ambtelijk niveau tussen de aandeelhouder en de directie Spaarnelanden. Met verschillende wethouders worden daarnaast strategische sessies gehouden.

Het gemeentebestuur heeft de adequaatheid van het juridisch- en organisatieontwerp, de personele - en materiële ontvlechting, opzet van het controle-instrumentarium, etc. niet gemonitord. Daarmee kan dus niet gezegd dat het een waarborg was voor adequate sturing.

Wel is op aandeelhoudersniveau een raad van commissarissen (RvC) geregeld en via statuten is de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden georganiseerd.

De raad heeft uiteraard te allen tijde zijn controlerende taak. Dit onderzoek gaat verder niet in op de wijze van invulling van de controlerende taak door de raad<sup>8</sup>.

### 2.3 Realisatie van de doelstellingen van de verzelfstandiging

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Vertaling van doelstellingen naar prestaties en sturing op - en meting van het realiseren van de afgesproken doelen en prestaties</li><li>• Inzicht in de positieve of negatieve (bij)effecten van de verzelfstandiging</li></ul> |
|---|

De niet concrete doelen uit de raadsnota van 2003 zijn gerealiseerd. Die doelen waren het ontwikkelen tot een modern, professioneel en efficiënt functionerend bedrijf met een stevige positie op de afvalmarkt en schaalvergroting (zie raadsstuk van juli 2003<sup>9</sup>). Dit wordt althans beweed in, zowel de evaluatie van de gemeente uit 2008 als in de interviews. De schaalvergroting, de bedoelde fusie met Meerlanden is niet doorgegaan. Wel is er in 2008 de toevoeging geweest van Servicebedrijf Haarlem (SBH, onderdeel van de gemeente), die Spaarnelanden ongeveer heeft verdubbeld in omvang. Ook de beoogde besparingen bij die overname zijn meteen vanaf de start in 2008 gerealiseerd.

---

<sup>8</sup> zie onderzoeksvragen. De RKC heeft er voor gekozen om de onderzoeksvragen aan te laten sluiten bij die van het eerdere RKC-rapport *Dichtbij op Afstand*.

<sup>9</sup> zie: Kaderstelling toekomst RATD, 1 april 2003 (BIS 215875)

## Spaarnelanden Dichtbij op Afstand De effectiviteit van verzelfstandiging van de Stadsreiniging in Haarlem

---

Qua bedrijfsmatig werken is het marktconform werken van Spaarnelanden nog niet gerealiseerd, volgens meerdere geïnterviewden<sup>10</sup>. Als Spaarnelanden zich voor opdrachten van de gemeente inschrijft, doet zich het probleem voor dat er niet scherp kan worden ingeschreven. De personeelskosten zijn iets hoger dan bij andere bedrijven (door de duurdere cao-rechten van voormalige gemeenteambtenaren), en er is een professionalisering nodig. In de interviews werd daar een voorbeeld van gegeven: bij het onderhoud van de bruggen blijkt er nog geen oplossing te zijn van het probleem met storingen buiten kantooruren.

Bij het concurreren met de markt gaan de verdiensten van Spaarnelanden via de dividenduitkering naar de aandeelhouder de gemeente Haarlem, maar niet naar de Afdeling Wijkzaken die de opdrachten verleent. Die dividenduitkering komt dus niet ten goede aan de afdeling Wijkzaken, maar aan de gemeente als geheel waar Wijkzaken zelf geen profijt van heeft. De Afdeling Wijkzaken wil haar budget scherp bewaken en kiest daarom vaak voor een 'goedkopere' derde externe partij. Ook deze informatie kwam uit de interviews.

De kostprijzen voor de dienstverlening (met marktconforme tarieven) waren onderdeel van het recente IPR-Normag-onderzoek. IPR-Normag concludeert dat de totaal gerealiseerde kosten voor het afvalbeheer in gemeente Haarlem (2010) ruim € 18,5 miljoen per jaar zijn. Van deze ruim € 18,5 miljoen per jaar zijn 28 % voor rekening van de gemeente, 71% wordt besteed aan de uitvoering van de werkzaamheden door Spaarnelanden (inclusief de kosten voor afvalverwerking en uitbestedingen aan derden). Het restant is uitbestedingen aan derden door de gemeente. De afvalstoffenheffing is niet kostendekkend, want de gemeente kiest voor een kostendekkendheid van 95%. De afvalstoffenheffing van gemeente Haarlem komt overeen met vergelijkbare gemeenten.<sup>11</sup>

### 2.4 Invulling van de regiefunctie door het college

- Eenduidige afspraken over instrumentarium voor controle en toezicht door college en raad
- Eenduidige informatievoorziening waarmee college en raad de prestaties kunnen volgen en op basis van inhoud en frequentie van rapportages in staat zijn de sturende, toezichthoudende en controlerende rol naar behoren te vervullen.
- Deskundigheid regiefunctie en opdrachtgeverschap bij ambtelijk personeel.

#### *Controle en toezicht*

Er is contact met de gemeente over de jaarrekeningen, begrotingen en maandelijkse rapportages voor de raad van commissarissen. Maandelijks is er overleg op ambtelijk niveau met de Adviseur Strategie en Beleidscoördinatie. Met de concerndirectie Financiën zijn er geen vaste contacten, zo bleek uit de interviews.

De aandeelhouder is de gemeente, in dezen vertegenwoordigd door de wethouder van Financiën. Met verschillende wethouders worden strategische sessies gehouden.

---

<sup>10</sup> Bij de gemeente zijn benchmarks bekend.

<sup>11</sup> IPR-Normag-rapport, mei 2012, p. 5 en 6.

## Spaarnelanden Dichtbij op Afstand De effectiviteit van verzelfstandiging van de Stadsreiniging in Haarlem

---

De raad van commissarissen bestaat met ingang van 2011 uit onafhankelijke personen, in tegenstelling tot de situatie van daarvoor toen het wethouders waren<sup>12</sup>.

Het college en de raad worden geïnformeerd over de realisatie van de bezuinigingstaakstelling en andere gerealiseerde besparingen, door de jaarverslagen, de begrotingen en overzichten van de behaalde resultaten (vanaf de start van Spaarnelanden in 2005). Die werden aanvankelijk behandeld in commissie Bestuur en later in commissie Beheer. De wethouder van Financiën is aandeelhouder en bestuurlijk opdrachtgever. Over de inhoud, de openbare ruimte, het werkgebied van Spaarnelanden dus, gaat de wethouder Beheer en Onderhoud.

In de interviews kwam aan de orde, dat er op verschillende momenten en met verschillende deelnemers overleggen worden gevoerd. Ten eerste is er twee keer per jaar overleg met de (bestuurlijk) aandeelhouder en de directie van Spaarnelanden. Ten tweede is er elke maand overleg tussen de aandeelhouder op ambtelijk niveau en de directie Spaarnelanden.

### *Dividend*

De hoogte van het dividend is nooit besproken, het werd gemiddeld € 200.000 per jaar. In sommige jaren is er meer winst gemaakt. Die meerwinst is doorgaans door de gemeente uitgegeven aan meerwerk voor Spaarnelanden (bijvoorbeeld 'hotspots' (extra vervuilde plekken) opruimen). Er is nu een treasurystatuut in de maak, dat de besteding van de winst van Spaarnelanden zal regelen. Naar verwachting zal daarin worden opgenomen welk deel van de winst zal worden uitgekeerd aan dividend en welk deel elders zal worden besteed.

### *Regie*

In aansluiting op het rapport *Dichtbij op Afstand* is er naast de elementen controle en toezicht ook gekeken naar effectieve regie. De drie thema's uit dat rapport zijn 'deskundig opdrachtgeverschap', 'heldere prestatieafspraken' en de 'rolverdeling en wederzijdse verplichtingen zoals deze staan in de inrichtingsdocumenten'.

Of het opdrachtgeverschap deskundig kan worden genoemd, is lastig te beantwoorden. Wel constateert de RKC, dat het feit dat Spaarnelanden relatief hoge loonkosten heeft (omdat dat bij de ontvlechting is afgesproken dat overgenomen gemeenteambtenaren hun gemeentelijke cao-rechten behouden<sup>13</sup>), voor Spaarnelanden belemmerend werkt bij aanbestedingen.

De rollen van de opdrachtgever en opdrachtnemer zijn bij de start van Spaarnelanden vastgesteld en gaande weg verbeterd. Wat betreft de rolverdeling kan gesteld, dat de rollen en verantwoordelijkheden in de ambtelijke organisatie op zich wel duidelijk zijn: de opdrachtgevers werken bij de Afdeling Wijkzaken, de aandeelhouders op ambtelijk niveau bij de Concernstaf en de aandeelhouders op bestuurlijk niveau bij twee wethouders. Aanvankelijk waren de verschillende rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer in de praktijk niet meteen effectief. Die rolverdeling

---

<sup>12</sup> De benoemingsprocedure is ons niet bekend, ook niet de consequentie daarvan voor de gemeente.

<sup>13</sup> Een groot deel van het personeel wordt conform afspraak bij de verzelfstandiging betaald op basis van opgebouwde rechten in gemeentedienst. Dit levert hogere personeelskosten op dan onder de reinigings-cao het geval is. De nieuwe instroom valt overigens wel onder die cao.

## Spaarnelanden Dichtbij op Afstand De effectiviteit van verzelfstandiging van de Stadsreiniging in Haarlem

---

moest gaande weg groeien en is nog steeds in ontwikkeling. Kennelijk is het optimum nog niet bereikt. Dat zal voor de gemeente ook een van de redenen zijn van het verstrekken van de opdracht voor het onderzoek door IPR-Normag<sup>14</sup>.

IPR-Normag werd immers verzocht een aantal zaken in beeld te brengen: de doelmatigheid van de bestedingen van de afvalstoffenheffing, de mate waarin werkprocessen op elkaar aansluiten en de mogelijkheden voor verbetering en versterking van de gemeentelijke regierol. IPR-Normag heeft adviezen opgesteld (voor zowel ambtelijk en politiek-bestuurlijk Haarlem) voor het verbeteren van de regiefunctie en het optimaliseren van het beleidsvoorbereidings-proces in de gemeentelijke organisatie. Daarnaast betreffen de adviezen de overlegstructuur en het beleggen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het IPR-Normag-rapport benoemt voorts de noodzaak voor duidelijkheid in de positionering van Spaarnelanden, zodat het belang van gemeente en bedrijf tot uiting komt. Duidelijkheid moet er komen in de kwestie of Spaarnelanden een 'externe aannemer' of een 'meedenkende partner' is. Tenslotte wordt geadviseerd meer duidelijkheid te geven in de rollen tussen de horizontale en verticale besturingsrelatie tussen de gemeente en Spaarnelanden.<sup>15</sup>

De RKC is het eens met IPR-Normag dat de prestatieafspraken momenteel niet helder zijn geformuleerd. De vorm van mantelovereenkomsten met Spaarnelanden functioneert niet goed omdat de afspraken onvoldoende helder en concreet in het verzelfstandigingsconvenant met Spaarnelanden waren vastgelegd. Ook deze prestatieafspraken zijn nog in ontwikkeling. In het eerder genoemde IPR Normag-rapport zijn verbeteringen op dit punt opgenomen. In hoeverre die verbeteringen daadwerkelijk gerealiseerd gaan worden in de nabije toekomst valt op dit moment nog niet te zeggen. De kern van de voorgestelde verbeteringen is, dat de dienstverleningsovereenkomst (DVO) moet worden beperkt in omvang. Er moet meer vertrouwen komen, de opdrachtgever moet zich minder met details bezighouden, er moet worden vastgelegd **wát** Spaarnelanden moet leveren, de effecten en de doelen en niet **hóe** ze dat doen. Daarnaast zijn er inmiddels concrete afspraken gemaakt over de kwaliteit, monitoring, beeld gestuurd beheren<sup>16</sup>.

### 2.5 Maatschappelijke dienstverlening en prijskwaliteitsontwikkeling van het dienstenpakket

- De gemeente meet periodiek de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening
- De organisatie is open en toegankelijk voor burgers met klachten over de dienstverlening
- De verzelfstandiging levert een merkbaar financieel of beheersmatig voordeel op zonder dat er is ingeleverd op de kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening

---

<sup>14</sup> IPR Normag-rapport is in opdracht van de gemeente aangeboden op 15 mei 2012.

<sup>15</sup> IPR-Normag-rapport, mei 2012, p 8-10.

<sup>16</sup> Voor de concrete afspraken wordt verwezen naar het genoemde IPR-Normag-rapport.

## Spaarnelanden Dichtbij op Afstand De effectiviteit van verzelfstandiging van de Stadsreiniging in Haarlem

---

In hoeverre de dienstverlening aan de klanten is verbeterd is niet duidelijk. Spaarnelanden heeft 70.000 huishoudens als klant. Of de burger er beter op is geworden, is niet bekend. Voor de klanten is de vuilophaaldienst in ieder geval veranderd: het afval wordt frequent opgehaald en er zijn nu bijvoorbeeld ondergrondse containers. Maar of de burger het ook efficiënter vindt, is niet bekend. Prestatiemetingen worden niet gedaan door Spaarnelanden. Wel wordt in de jaarverslagen verslag gedaan van de gerealiseerde doelen<sup>17</sup>. Voor de aandeelhouder worden maandelijkse financiële overzichten gemaakt. De afvalinzameling is daarnaast als onderwerp meegenomen in het Omnibusonderzoek. Voor wat betreft de tevredenheid van inwoners over Spaarnelanden, blijken de inwoners van Haarlem meest tevreden over ondergrondse containers. De stadsdelen Noord en Schalkwijk zijn de wijken met de hoogste tevredenheidpercentages over de wijze van afval aanbieden.

Veel minder populair is het aanbieden van afval in huisvuilzakken aan de weg<sup>18</sup>.

De efficiency is niet expliciet gemonitord, anders dan dat de ontwikkelingen van de hoogte van de afvalstofheffing is bijgehouden. Het recente rapport van IPR-Normag geeft wel inzicht in de doeltreffend- en doelmatigheid. In het IPR-Normag-rapport wordt namelijk gesteld dat in “de gemeente Haarlem wordt 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.”<sup>19</sup>

### 2.6 Reflectie

De betrokkenen bij Spaarnelanden, die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd, zijn positief over de verzelfstandiging van de RATD naar Spaarnelanden. Wel worden er mogelijke verbeterlagen aangegeven. Een aantal is in dit rapport al genoemd, bijvoorbeeld de verhouding opdrachtgever en opdrachtnemer, dat onder meer tot uiting komt in de beperking in omvang van de dienstverleningsovereenkomst. Voorts kwam uit de interviews naar voren dat de gemeente noch concreet beleid, noch concrete afspraken heeft gemaakt over maatschappelijk verantwoord ondernemen in relatie tot Spaarnelanden. Het gemeentebeleid dient op dit punt verder geconcretiseerd te worden. Bijvoorbeeld over de wijze van vervoer van het huisafval: per ‘dure’ trein of ‘vervuilende’ vuilnisauto.

---

<sup>17</sup> De jaarverslagen gaan ter informatie naar de raad, de begrotingen niet. De jaarverslagen zijn ook openbaar en staan op de website van Spaarnelanden.

<sup>18</sup> Gemeente Haarlem, Omnibus 2011.

<sup>19</sup> IPR-Normag-rapport, mei 2012, p. 37.

## Spaarnelanden Dichtbij op Afstand De effectiviteit van verzelfstandiging van de Stadsreiniging in Haarlem

---

De prestaties die Spaarnelanden levert zijn gebaseerd op het convenant uit 2005. In dat convenant zijn afspraken voor 10 jaar vastgelegd. Onder het convenant hangt een zogenaamde mantel en die heeft weer een appendix. Zo vormen de te leveren diensten een complex geheel.

Belangrijke prestaties die worden geleverd zijn de dividenduitkeringen. Er wordt steeds meer dividend uitgekeerd dan begroot. Daarnaast kan Spaarnelanden voldoen aan de bezuinigingen die door de gemeente worden opgelegd / het korten door de gemeente. De nieuwe coalitie heeft een extra bezuiniging opgelegd voor 2018 van 1,5 miljoen euro. Dat maakt het totaal vanaf 2005 15-18% (van de totale omzet). Prestatieafspraken worden tot nu toe weinig expliciet gemaakt. In de dienstverleningsovereenkomst (DVO) van 2005 zaten die niet. In de nieuwe DVO van 2015 worden wel prestatieafspraken opgenomen. Boeteclausules overigens niet.



### 3. Conclusies en aanbevelingen

#### 3.1 Conclusies

Naar aanleiding van het voorgaande komt de RKC tot de volgende conclusies.

1. Ten aanzien van de vraag of de gemeente beargumenteerde en onderbouwde doelstellingen heeft geformuleerd constateert de RKC dat de gemeente vooraf scherper had moeten formuleren welke (ook financiële) doelen zij voor ogen had met de verzelfstandiging. Alleen dan kan gemonitord en achteraf beoordeeld worden of de doelen zijn gehaald, en kan er eventuele bijsturing plaatsvinden.
2. De gemeente heeft van meet af aan gekozen bij de verzelfstandiging van RATD het nieuw op te richten Spaarnelanden tot een NV te maken. De afweging hiervoor is niet bekend. Ook is niet duidelijk of er andere rechtsvormen zijn bestudeerd<sup>20</sup>.
3. Veel van de oorspronkelijke doelstellingen zijn gerealiseerd, maar niet alles (zie conclusie 4).
4. Wat nog verbeterd kan, en dat is zeker zwaarwegend te noemen, is het marktconform werken van Spaarnelanden, ook in combinatie met afspraken over frictiekosten en de hoogte van de dividenduitkering. Het marktconforme werken door Spaarnelanden komt niet goed van de grond vanwege de hoge loonkosten in verband met de vroegere ambtelijke status. De oorzaak hiervan is, dat de bestaande cao bij de ontvlechting als eis is meegenomen. De RKC stelt vast dat er geen afspraken zijn gemaakt over de door de verzelfstandiging ontstane frictiekosten<sup>21</sup> voor Spaarnelanden, waardoor die kosten nu in de tarieven zijn verwerkt. De gemeente en Spaarnelanden dienen op deze punten heldere keuzes te maken, ofwel de oude frictiekosten weg werken dan wel op een andere wijze er voor zorgen dat Spaarnelanden het probleem van de hoge loonkosten kan oplossen.
5. De regiefunctie van de gemeente was aanvankelijk niet precies uitgedacht maar men groeide gaande weg in de rolverdeling. De regiefunctie behoort de opdrachtgever toe. Er is nog altijd ontwikkeling in de regiefunctie en de genoemde rollen. De RKC is het op dit punt eens met het eerder genoemde IPR Normag-rapport, waarin verbeteringen van die rollen in de regiefunctie worden gesuggereerd<sup>22</sup>. In de regiefunctie kunnen, aldus IPR-Normag, verbeteringen worden doorgevoerd door de Hoofdafdeling Wijkzaken als het zich meer richt op het aansturen en onderling optimaliseren van de diverse schakels van de afvalketen: beleidsvoorbereiding, 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.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Of een andere rechtsvorm beter zou zijn geweest is bij de RKC onbekend. Er is door de RKC geen onderzoek naar gedaan.

<sup>21</sup> De omvang van de frictiekosten, te weten de ontvlechtingskosten en de gevolggkosten van de ontvlechting, worden o.a. veroorzaakt door de duurdere cao van destijds.

<sup>22</sup> De verbetervoorstellen in het genoemde IPR Normag-rapport gaan over de verhouding opdrachtgever en opdrachtnemer, met als kern dat de dienstverleningsovereenkomst moet worden beperkt in omvang. Er kan aldus meer vertrouwen komen doordat de opdrachtgever zich minder met details bezighoudt.

<sup>23</sup> IPR-Normag-rapport, mei 2012, p 8-10.

Spaarnelanden Dichtbij op Afstand  
De effectiviteit van verzelfstandiging van de Stadsreiniging in Haarlem

---

6. Of de klanten, de burger profijt of hinder hebben ondervonden van de verzelfstandiging en van de prijskwaliteitsontwikkelingen van het dienstenpakket is onduidelijk. Er zijn veranderingen doorgevoerd in de dienstverlening maar het causale verband met de verzelfstandiging is niet aantoonbaar. De RKC is dan ook van mening, dat de kwaliteit van de afvalstoffeninzameling dient te worden gemonitord.

### 3.2 Aanbevelingen

Deze subparagraaf is tevens het antwoord op onderzoeksvraag 6:

6. *Welke aanbevelingen voor verzelfstandiging kan de RKC formuleren op grond van de antwoorden op voorgaande vragen?*

Er zijn acht aanbevelingen gedaan in het RKC-rapport *Dichtbij op afstand* van 2011. Dit onderzoek over Spaarnelanden onderschrijft de eerder gedane aanbevelingen. Onderstaande aanbevelingen dienen als aanvulling en specificatie daarop te worden gezien. De eerste aanbeveling sluit aan bij aanbeveling G van het eerdere RKC-rapport (zie p. 15).

1. De opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol en samenwerking tussen Spaarnelanden en de gemeente verbeteren. Deze aanbeveling sluit aan bij aanbeveling G van het eerdere RKC-rapport (zie p. 15). Het al genoemde IPR Normag-rapport en onderhavig onderzoek van de RKC bieden daarvoor aanknopingspunten. De RKC, zich baserende op het genoemde IPR Normag-rapport, adviseert de gemeente om deze punten met Spaarnelanden te realiseren. Dat geldt met name op de volgende onderdelen:
  - De basisstukken (zoals de DVO's), de opdracht en doelstellingen (voor zo ver nodig) helder te formuleren en meer te betrekken bij de overleggen met en beoordeling van Spaarnelanden, teneinde een betere kwaliteitsborging te krijgen.
  - Prijs en kwaliteitsverbeteringen primair te controleren als wethouders (Financiën en Beheer en Onderhoud).
  - Bij de opdrachtverlening aan derden de prijs-kwaliteit nog eens goed tegen het licht te houden (bijvoorbeeld met betrekking tot bruggenonderhoud).
  - Het gemeentebeleid met betrekking tot maatschappelijk verantwoord ondernemen te concretiseren. Bijvoorbeeld over de wijze van vervoer van het huisafval; per 'dure' trein of 'vervuilende' vuilnisauto.
  - Nader bespreken van het marktconforme werken en de gemeentelijke opdrachten aan Spaarnelanden nader te bespreken. Komt de praktijk op dit punt overeen met de afspraken in de DVO's?
2. Tenslotte adviseert de RKC aan de gemeente om lessen uit de verzelfstandiging van de RATD te trekken. Bijvoorbeeld door bij een verzelfstandiging meer vooraf de veranderende rollen

Spaarnelanden Dichtbij op Afstand  
De effectiviteit van verzelfstandiging van de Stadsreiniging in Haarlem

---

te benoemen en uit te werken, niet te beschrijvend maar SMART<sup>24</sup> en dynamisch. Voorts adviseert de RKC om betrokkenen op te leiden, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Deze aanbeveling sluit tevens aan bij aanbevelingen C, E, F en G (zie p. 15 van het eerdere RKC-rapport *Dichtbij op afstand*).

---

<sup>24</sup> SMART: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden

Spaarnelands Dichtbij op Afstand  
De effectiviteit van verzelfstandiging van de Stadsreiniging in Haarlem

---

## Bijlage 1      Literatuur

Gemeente Haarlem	Evaluatie verzelfstandiging RATD tot Spaarnelands NV, september 2008.
Gemeente Haarlem	Omnibusonderzoek 2011, Factsheet Omgeving, Milieu & Duurzaamheid ( <a href="#">Omnibus 2011</a> ).
Gemeente Haarlem	Spaarnelands, versterking opdrachtgeverschap, intern rapport van de gemeente, april 2012.
Gemeenteraad Haarlem	Raadsstukken (o.a. raadsverslagen) 2004 – 2012.
IPR-Normag	Doelmatigheidsonderzoek Afvalketen gemeente Haarlem, mei 2012 <a href="#">Onderzoek ex art. 213a Gemeentewet naar afvalstoffenheffing</a>
IPR-Normag	Verbeterplan Afvalketen Spaarnelands, intern rapport van de gemeente, juni 2012.
Rekenkamercommissie Haarlem	Dichtbij op Afstand. Verslag van het onderzoek naar de effectiviteit van Verzelfstandiging, september 2011.
Rekenkamercommissie Haarlem	Verificatie van rapport Evaluatie verzelfstandiging RATD tot Spaarnelands NV, november 2008.
Spaarnelands	Jaarverslagen 2008 t/m 2011.

## **Bijlage 2      Lijst met geïnterviewden**

De heer Rinus Haas, directeur van Spaarnelanden;  
De heer Rob van Leersum, controller van Spaarnelanden;  
De heer Wouter Stigter, adviseur bij de gemeente;  
De heer Han Vrieling, hoofd bij Afdeling Wijkzaken van de gemeente.

De geïnterviewden worden door de RKC bedankt voor de openhartige en informatieve gesprekken. Het rapport kon alleen tot stand komen dankzij hun bijdrage en bereidheid waarmee zij de commissie hebben voorzien van nuttige informatie.

Spaarnelanden Dichtbij op Afstand  
De effectiviteit van verzelfstandiging van de Stadsreiniging in Haarlem

---

