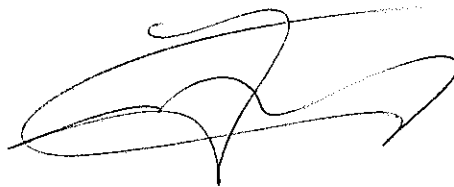


“Afvalinzameling in het licht van medezeggenschap”

**Advies aan de ondernemingsraad van de gemeente Den Helder
over de voorgenomen uitbesteding van de afvalinzameling**

Baarn, maart 2009



Ir. H. de Jong,
Odyssee Advies bv

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	3
2	WERKWIJZE	4
3	OVERZICHT GEHOUDEN INTERVIEWS EN GELEZEN DOCUMENTEN.....	5
4	INHOUDELIJKE ASPECTEN VAN DE VOORGENOMEN UITBESTEDING.....	7
4.1	REGISSERENDE OVERHEID	7
4.2	BEOORDELING AAN DE HAND VAN DE MAATLAT	8
4.3	BEOORDELING IN HET LICHT VAN DE DOELSTELLING: REGIEGEMEENTE	13
5	PROCES EN PROCEDURE.....	15
5.1	EEN CHRONOLOGISCH OVERZICHT	15
5.2	BEVINDINGEN TEN AANZIEN VAN HET PROCES	16
5.3	BEVINDINGEN TEN AANZIEN VAN DE PROCEDURE.....	18
6	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	19
6.1	CONCLUSIES	19
6.2	AANBEVELINGEN AAN DE ONDERNEMINGSRAAD.....	20

1 Inleiding

Op grond van de organisatievisie 2007-2012 van de gemeente Den Helder heeft het college van burgemeester en wethouders besloten als regiegemeente te gaan functioneren. Als uitvloeisel hiervan wil de gemeente enkele organisatieonderdelen, waaronder de afvalinzameling, op afstand zetten.

Inmiddels heeft het college van burgemeester en wethouders een voorgenomen besluit genomen om de afvalinzameling uit te besteden aan HVC (Huisvuilcentrale Noord-Holland). Op grond hiervan vinden onderhandelingen met HVC plaats. Het college zal een definitief besluit nemen nadat het georganiseerd overleg (met betrekking tot de personele consequenties) en de gemeenteraad hebben ingestemd.

De ondernemingsraad heeft het voornemen een advies uit te brengen over het uitbesteden van de afvalinzameling. Om dit advies te kunnen onderbouwen, heeft de ondernemingsraad aan Odyssee opdracht gegeven voor een onderzoek dat leidt tot een objectief oordeel over het besluit van de gemeente over het uitbesteden van de afvalinzameling.

De onderzoeksopdracht luidt als volgt:

1. Kan Odyssee een onderzoek doen naar de voorgenomen uitbesteding van de afvalinzameling in de gemeente Den Helder en op basis van dit onderzoek een objectief oordeel geven over het (voorgenomen) besluit van de gemeente over deze uitbesteding?

Bij dit onderzoek gelden de volgende deelvragen:

- a. Voldoet de wijze waarop de gemeente de afvalinzameling wil uitbesteden aan de organisatievisie 2007-2012 en maatlat die uit de organisatievisie voortvloeit?
 - b. Welke voordelen en welke nadelen, voor de gemeente en voor de betrokken medewerkers, levert de voorgenomen uitbesteding op ten opzichte van de huidige situatie?
 - c. Is uitvoering van de afvalinzameling door de dienst Stadsbeheer zo te optimaliseren, dat vergelijkbare voordelen te behalen zijn?
2. Kan Odyssee aangeven wat de rechtspositie is van de ondernemingsraad inzake de uitbesteding van de afvalinzameling, gezien de bepalingen in artikelen 23 lid 2, 25 lid 1 en 46d sub b van de WOR?

2 Werkwijze

Om tot een oordeel te komen wordt in het onderzoek aandacht besteed aan de volgende aspecten:

- *Inhoudelijk* (wat zijn voor- en nadelen van uitbesteding, zowel voor de gemeente als voor de betrokken medewerkers, en zijn vergelijkbare voordelen te behalen door optimalisering van de afvalinzameling door de dienst Stadsbeheer?)
De inhoudelijke aspecten worden beoordeeld door de inhoudelijke afwegingen van het gemeentebestuur te toetsen aan een aantal interne en externe criteria. De interne criteria worden ontleend aan beleidsdocumenten van de gemeente, de externe criteria worden ontleend aan een beleidsvergelijking met een beperkt aantal andere gemeentes.
- *Procesmatig* (op welke wijze is het voornemen tot uitbesteding tot stand gekomen, welke toetsing heeft plaatsgevonden, welke partijen zijn betrokken?)
- *Procedureel* (zijn de juiste procedures gevolgd en, meer in het bijzonder, welk (advies-) recht heeft de ondernemingsraad hierbij?).

Het onderzoek vindt plaats in twee stappen

Stap 1: In kaart brengen en intern toetsen van de afwegingen van de gemeente:

Het onderzoek is in eerste instantie gericht op de stappen die het gemeentebestuur gezet heeft in het kader van de uitbesteding.

Een beperkt aantal bij de uitbesteding betrokken personen is geïnterviewd en enkele in verband met de uitbesteding geproduceerde documenten zijn bestudeerd. Op basis hiervan zijn de afwegingen die de gemeente heeft gemaakt in kaart gebracht. Deze afwegingen zijn getoetst aan de eigen beleidsuitgangspunten van de gemeente: de organisatievisie 2007-2012 en de maatlat.

Stap 2: Externe toetsing:

In de tweede stap van het onderzoek worden door middel van fieldresearch de afwegingen van de gemeente getoetst aan de vergelijkbare keuzes die elders zijn gemaakt.

In samenspraak met de voorzitter van de ondernemingsraad worden twee toetsgemeentes geselecteerd, gemeentes die ook voor de keuze hebben gestaan om de afvalinzameling uit te besteden, bij voorkeur een gemeente die wel tot uitbesteding is overgegaan en een gemeente die dat niet heeft gedaan. De afwegingen die deze gemeentes gemaakt hebben, worden in beeld gebracht door middel van documentenonderzoek en een gesprek met een betrokkene bij deze gemeentes en vervolgens vergeleken met de afwegingen van de gemeente Den Helder. Een externe inhoudsdeskundige, met kennis van uitbesteding van vergelijkbare diensten door gemeentes, zal tenslotte de conclusies van deze stap beoordelen.

In overleg met de opdrachtgever is besloten dat deze rapportage uitsluitend betrekking heeft op de eerste stap van het onderzoek.

3 Overzicht gehouden interviews en gelezen documenten

Op 22 en 27 januari 2009 zijn interviews gehouden met de volgende personen:

Mw. E.J. Vos-Brandjes, manager strategie en markt bij HVC.

Mevrouw Vos is voormalig wethouder van de gemeente Den Helder. Zij heeft onder andere de milieudienst, en dus ook de afvalinzameling, in haar portefeuille gehad. Zij is enige tijd commissaris geweest bij HVC.

Inmiddels is zij manager strategie en markt bij HVC.

Dhr. drs. C.M.I.M. van Kruining, teamleider van het team Wijkoverstijgend bij de afdeling Stadsbeheer van de gemeente Den Helder.

De afvalinzamelingsdienst maakt deel uit van het team Wijkoverstijgend.

De heer Van Kruining is binnen de gemeente Den Helder projectleider van de uitbesteding van de afvalinzameling. Als zodanig treedt hij op als adviseur van het college van b en w.

Dhr. ing. B. Looije, manager van de afdeling Stadsbeheer van de gemeente Den Helder en als zodanig binnen de gemeente eindverantwoordelijk voor het project uitbesteding afvalinzameling.

De volgende documenten zijn in het onderzoek betrokken:

- *Regiegemeente variant 2*. Notitie van de werkgroep Organisatieontwikkeling, waarin de kenmerken, voor- en nadelen van deze variant 2 beschreven worden en waarin een maatlat opgenomen is, aan de hand waarvan beoordeeld kan worden of een onderzoek naar het op afstand zetten van een organisatieonderdeel zinvol is. oktober 2007
- *Advies van de ondernemingsraad van de gemeente Den Helder aan de gemeentesecretaris in haar rol als WOR-bestuurder over de Organisatievisie 2007-2011*. 22 november 2007
- *Helder - Organisatievisie gemeente Den Helder 2007-2012*. januari 2008
- *Brief van de gemeentesecretaris aan de ondernemingsraad van de gemeente Den Helder inzake de organisatievisie*. 15 januari 2008
- *Afvalinzameling langs de maatlat*. notitie, ongedateerd
- *Bestuursopdracht uitbesteding afvalinzameling*. notitie, ongedateerd
- *Terugkoppeling bestuursopdracht uitbesteding afvalinzameling*. Advies aan het college van b en w, tevens concept besluit b en w, 2 juni 2008

- *Besluit college van b en w inzake terugkoppeling bestuursopdracht uitbesteding afvalinzameling. 1 juli 2008*
- *Brief van de gemeentesecretaris aan de ondernemingsraad van de gemeente Den Helder inzake een bespreking van het besluit tot afstoten van de afvalinzameling en de gevolgen hiervan voor de organisatie van de gemeente Den Helder. 17 september 2008*
- *Brief van de gemeentesecretaris aan de ondernemingsraad van de gemeente Den Helder inzake afstoten inzamelen bedrijfsafval. 6 oktober 2008*
- *Dienstverleningsovereenkomst tussen de gemeente Den Helder en HVC ten aanzien van de afvalverwijdering in de gemeente Den Helder. Concept, inclusief bijlage A (afvalbeheerstaken) en B (glasheidsbestrijdingstaak) en exclusief overige bijlagen, 26 november 2008*

Tevens is ten behoeve van het onderzoek kennis genomen van:

- *Programmabegroting 2009 van de gemeente Den Helder, vastgesteld door het college van b en w op 30 september 2008.*
- *Afvalstoffenverordening Den Helder 2006, vastgesteld bij raadsbesluit van 3 september 2007.*
- *Afvalbeheersmanagement HVC. Conceptnotitie, ongedateerd.*
- *Strategisch plan 2008. Notitie van raad van commissarissen en directie HVC ter vaststelling voorgelegd aan algemene vergadering van aandeelhouders, mei 2008.*
- *Jaarverslag HVC 2007. april 2008*

4 Inhoudelijke aspecten van de voorgenomen uitbesteding

4.1 Regisserende overheid

De gemeente Den Helder kiest ervoor om als regisserende overheid te gaan functioneren. In de organisatievisie 2007-2012 stelt de gemeente vast dat de maatschappij verandert en de overheid mee verandert. “Mede door ontwikkelingen als netwerkvorming, marktwerking, individualisering, digitalisering en public governance, vindt er minder inhoudelijke sturing plaats van de samenleving. De overheid stelt meer en meer de kaders en randvoorwaarden waarbinnen keuzes kunnen worden gemaakt en bepaalde beleidsuitkomsten kunnen worden gerealiseerd.”¹

In de organisatievisie 2007-2012 constateert de gemeente een aantal knelpunten in de bedrijfsvoering. Zo is er sprake van onvoldoende financiële borging, onvoldoende integrale advisering, onvoldoende ontwikkelde politieke en bestuurlijke sensibiliteit, onvoldoende ondersteuning om integraal management inhoud te geven, ontbreken van regie op inkoop- en kwaliteitsmanagement.²

Langs drie lijnen worden in de organisatievisie verbeteringen ontwikkeld: verbetering planning en control, invoering projectmatig werken en ontwikkeling van de organisatie volgens de werkwijze van een regiegemeente.

In de organisatievisie worden de volgende kenmerken van het regieconcept genoemd:³

1. Het benutten van de eigen kracht en verantwoordelijkheid van de burger, al dan niet georganiseerd, voor het realiseren van de bestuurlijk gewenste einddoelen ('verantwoordelijkheid ook bij derden').
2. Het ontwikkelen van 'partnership relaties' (private sector, maatschappelijke instellingen, buurgemeenten) voor het realiseren van de bestuurlijk gewenste einddoelen ('publiek private samenwerking').
3. Het als lokale overheid kunnen sturen op het mobiliseren van de eigen kracht en verantwoordelijkheid van burgers, bedrijfsleven en maatschappelijke instellingen (stimuleren).
4. Het als lokale overheid richting geven aan en grip houden op de bestuurlijke gewenste beleidsrichting en het beoogde maatschappelijke effect (sterk initiërend).
5. Het beschikken over een ambtelijk apparaat dat compact en flexibel is en dat zich strikt richt op het (laten) realiseren van het beoogde maatschappelijke effect.
6. Het realiseren van de meest effectieve en efficiënte vorm van beleidsontwikkeling (de rol van 'regisseur' vergroot het palet aan keuzemogelijkheden hiervoor).
7. Het afleggen van verantwoording over het proces waarover regie wordt gevoerd.

De essentie van het aldus beschreven regieconcept is, dat de gemeente, vanuit een eigen rol en in relatie tot andere spelers in de samenleving, in staat is zelf effectief te sturen.

¹ Organiseatievisie 2007-2012, blz. 8

² Organiseatievisie 2007-2012, blz. 9

³ Organiseatievisie 2007-2012, blz. 12

Een voorwaarde om te kunnen werken conform het regieconcept is volgens de organisatievisie een compact en flexibel ambtelijk apparaat. Dit kan ontstaan door bepaalde, meer uitvoerende organisatieonderdelen op afstand te zetten.

In het verlengde van de organisatievisie heeft de gemeente een maatlat ontwikkeld, aan de hand waarvan beoordeeld kan worden of een onderzoek naar het op afstand zetten van een organisatieonderdeel zinvol is.

De belangrijkste inhoudelijke beoordeling door de gemeente van de voorgenomen afstoting van de afvalinzameling heeft voor zover bekend plaatsgevonden aan de hand van deze maatlat en is te vinden in de notitie 'afvalinzameling langs de maatlat'.

In het voorliggende onderzoek in opdracht van de ondernemingsraad zal een inhoudelijke beoordeling gemaakt worden door de overwegingen uit deze notitie opnieuw tegen het licht te houden. Bovendien zal nagegaan worden of de afstoting van de afvalinzameling werkelijk bijdraagt aan het realiseren van het regieconcept.

4.2 Beoordeling aan de hand van de maatlat

In de maatlat zijn negen criteria geformuleerd aan de hand waarvan de voorgenomen afstoting beoordeeld wordt:

1. Wettelijke kaders

Geformuleerd criterium:

Hierbij is de vraag aan de orde of het om een wettelijke taak gaat en of de wet ook bepaalt dat de gemeente het zelf moet doen. Het gaat er dus om of er wel of geen wettelijke belemmeringen zijn om de taak buiten de organisatie te plaatsen.

De beoordeling dat er geen wettelijke belemmeringen zijn om de afvalinzameling buiten de gemeentelijke organisatie te plaatsen, is naar ons oordeel correct.

2. Bestuurlijke relevantie

Geformuleerd criterium:

Dit criterium gaat er van uit dat de ene taak meer in de bestuurlijke belangstelling staat dan de andere. Naarmate de bestuurlijke relevantie minder is, komt een taak meer in aanmerking om buiten de organisatie te plaatsen.

De notitie 'afvalinzameling langs de maatlat' concludeert dat de bestuurlijke relevantie van de afvalinzameling hoog is, maar dat uitbesteding aan HVC wel plaats kan vinden omdat het aandeelhouderschap van de gemeente Den Helder bestuurlijke invloed in HVC waarborgt. Ook stelt de notitie dat HVC in haar bedrijfsfilosofie uitgangspunten hanteert die overeen komen met de maatschappelijke belangen die door de gemeente worden gediend. Deze uitgangspunten zijn; het staan voor een hoge kwaliteit van dienstverlening tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten met zorg voor het milieu nu en in de toekomst.

In de gehouden interviews is het aandeelhouderschap van de gemeente bij HVC aan de orde geweest. Bij de invulling van het aandeelhouderschap spelen twee wethouders een rol, de een (wethouder Boskeljon) vertegenwoordigt de gemeente in de algemene vergadering van aandeelhouders, de ander (wethouder Hienkens) heeft zitting in de raad van commissarissen. Beleidsmatige ondersteuning van de invulling van het aandeelhouderschap vindt plaats vanuit de afdeling Stadsbeheer.

Uit de interviews en de aangeleverde documentatie is echter niet gebleken wat de aard en de kwaliteit is van de inbreng van de gemeente bij HVC via het aandeelhouderschap. Evenmin is gebleken op welke wijze in de toekomst een voldoende inbreng door de gemeente gewaarborgd wordt.

In het interview met mevrouw Vos is besproken dat HVC beleid voert gericht op hoge kwaliteit van de dienstverlening, tegen zo laag mogelijke (maatschappelijke) kosten, waarbij expliciet aandacht is voor innoverend milieubeleid. HVC beschikt over een werkapparaat dat zich met deze beleidsontwikkeling bezig houdt. Deze bevinding wordt ondersteund door de (concept-)notitie 'afvalbeheersmanagement HVC' het (concept) strategisch plan 2008 van HVC en het jaarverslag 2007 van HVC.

Het gegeven dat HVC dit beleid voert biedt de gemeente zeker kansen om hier met een eigen beleid op aan te sluiten, mits de gemeente zelf dit beleid daadwerkelijk ontwikkelt. In de gevoerde interviews is wel gesteld dat de gemeente een dergelijk beleid voert, uit de aangeleverde documentatie blijkt dit echter niet.

3. Sturingsbehoefte

Geformuleerd criterium:

Het gaat hierbij om de mate waarin de gemeenteraad invloed wil en moet hebben op de uitvoering van de afvalinzameling. Verliest de gemeente overheidsinvloed en daaraan gekoppeld ontbreekt democratische controle op de uitoefening van de afvalinzameling? Dan is uitbesteding minder aan de orde. Is dit wel goed geregeld, dan zijn er minder belemmeringen voor uitbesteding.

De notitie 'afvalinzameling langs de maatlat' stelt, dat middels het aandeelhouderschap van de gemeente concreet invulling gegeven kan worden aan de sturingsbehoefte en dat er democratische controle plaats kan vinden. Ook stelt de notitie, dat de af te sluiten overeenkomst met HVC en de daaraan verbonden afspraken de continuïteit van de overheidsinvloed en de daarmee verbonden democratische controle op de uitoefening van de taak afvalinzameling borgen.

De gemeente heeft inderdaad een aantal instrumenten om de sturing van de afvalinzameling vorm te geven, zodra deze uitbesteed wordt aan HVC. Het aandeelhouderschap is een instrument. De afspraken in de dienstverleningsovereenkomst over rapportage door HVC (ieder kwartaal) en bestuurlijk overleg tussen gemeente en HVC (elk jaar) bieden een tweede instrument. De vraag is echter op welke wijze de gemeente gebruikmaakt van deze instrumenten. In de interviews is naar voren gekomen dat de afdeling Stadsbeheer hier een beleidsondersteunende rol heeft, uit de aangeleverde documentatie blijkt echter niet op welke wijze de gemeente deze instrumenten gaat gebruiken en hoe de gemeente de sturende rol feitelijk gaat invullen.

4. Ontkoppelbaar

Geformuleerd criterium:

Kan een taak eenvoudig losgekoppeld worden van de rest van de organisatie of is hij er nauw mee verweven? Levert het coördinatieproblemen op als de activiteit wordt uitbesteed? Naarmate de ontkoppelbaarheid groter is, is uitbesteding beter mogelijk.

De notitie 'afvalinzameling langs de maatlat' stelt hierover:

"Gezien de lange geschiedenis, meer dan 100 jaar, van de afvalinzameling binnen de gemeentelijke organisatie is zij er vanuit een zeker sentiment bezien nauw mee verweven. Financieel technisch gesproken is het, op basis van de gehanteerde financieringsystematiek van de afvalstoffenheffing, goed mogelijk dit onderdeel los te koppelen van de rest van de gemeentelijke organisatie.

De loskoppeling van de andere in de openbare ruimte werkzame organisatieonderdelen, zoals de wijkteams, zal wel enige coördinatieproblemen met zich meebrengen. Maar deze zijn niet van dien aard dat zij niet oplosbaar zijn door het maken van goede afspraken.

Aandachtspunt blijft het terugbrengen van de achterblijvende overhead in relatie tot het verminderde personeelsbestand met circa 40 fte."

Het lijkt ons op zich juist om te stellen, dat de afvalinzameling losgekoppeld kan worden van de gemeentelijke organisatie. Dat dit sentimenten oproept blijkt onder meer uit de ontstane onrust onder het gemeentelijk personeel, maar dit hoeft op zich geen reden te zijn van de ontkoppeling af te zien.

De loskoppeling van de wijkteams en de andere organisatieonderdelen die in de openbare ruimte werkzaam zijn, is punt van aandacht bij de verantwoordelijke medewerkers, zo blijkt uit de notitie 'afvalinzameling langs de maatlat' en uit de gehouden interviews.

Volgens informatie van de heer Looije verkeert een voorstel over de wijze van loskoppeling in een afrondende fase. Dit voorstel zal met de ondernemingsraad worden besproken.

Ook het terugbrengen van de achterblijvende overhead is een punt van aandacht.

Er zijn geen documenten overlegd, waaruit blijkt op welke wijze de gemeente de loskoppeling van afvalinzameling ten opzichte van de genoemde organisatieonderdelen en de reductie van de overhead gaat realiseren.

5. Markt(werking)

Geformuleerd criterium:

Hier is de vraag aan de orde: is er een marktpartij actief op het betreffende taakveld? Zo ja, dan is uitbesteding mogelijk.

Aan dit criterium wordt voldaan, want er zijn marktpartijen actief in de afvalinzameling.

6 / 7. Kostenbesparing / Prijs-kwaliteit / Bedrijfsmatigheid

Geformuleerd criterium:

Het gaat hier om de beantwoording van vragen van twee nauw aan elkaar verwante criteria. Wordt een product bij uitbesteding goedkoper uitgevoerd of is er een betere prijs-kwaliteitverhouding mogelijk?

Wordt door het uitbesteden van een taak de bedrijfsmatige exploitatie bevorderd en is er sprake van een toename van effectiviteit en kwaliteit?

De notitie 'afvalinzameling langs de maatlat' stelt dat binnen het product afvalinzameling de laatste jaren hard is gewerkt aan kostenbesparing en efficiency. De notitie stelt dat reeds veel is bereikt, maar dat uitbesteding de bedrijfsmatige exploitatie zeker nog verder kan bevorderen.

De notitie onderbouwt deze stelling echter niet. In de interviews en de aangeleverde documentatie zijn evenmin bewijzen van deze stelling gevonden.

De notitie stelt dat door het onderbrengen van de afvalinzameling in een grotere organisatie schaal- en efficiencyvoordelen te behalen zijn, hetgeen een positief effect zal hebben op de totale kosten van het product afvalinzameling.

Ook deze stelling onderbouwt de notitie niet.

In de interviews is naar voren gekomen dat met name de inkoop ten behoeve van de afvalinzameling efficiënter kan verlopen bij een grotere organisatie en dat door een grotere inkoopmacht kostenvoordelen behaald kunnen worden. Dit zijn voordelen die de gemeente gezien de eigen schaalgrootte niet op eigen kracht kan realiseren, tenzij de gemeente in een inkoopcombinatie zou gaan samenwerken met andere partijen die op vergelijkbare basis (huishoudelijk) afval inzamelen.

Deze kostenvoordelen blijken naar zeggen van de geïnterviewden ook uit het tarief dat HVC in rekening wil brengen, dat lager is dan de berekende kostprijs bij uitvoering door de gemeente zelf. Deze berekeningen kunnen de geïnterviewden echter niet schriftelijk overleggen, zolang de onderhandelingen met HVC nog lopen.

Door de geïnterviewden wordt ook de wenselijkheid genoemd om over te gaan op het systeem van zijbelading in die delen van Den Helder waar dit mogelijk is. Dit systeem is efficiënter en betekent voor de medewerkers een lagere fysieke belasting, wat weer gunstig is voor de inzetbaarheid van de medewerkers. De geïnterviewden benadrukken, dat het voor een grotere organisatie als HVC makkelijker is een dergelijk systeem in te voeren en te financieren.

Ook noemen de geïnterviewden de wens van de gemeente Den Helder om over te gaan naar een ondergronds inzamelsysteem. De financiering hiervan zou voor HVC makkelijker dan wel goedkoper zijn dan voor de gemeente.

Voor beide laatste punten (zijbelading en ondergrondse inzameling) geldt dat er geen documenten overlegd zijn, waaruit blijkt dat HVC de betreffende voordelen of kostenreducties beter of eerder zou kunnen realiseren dan de gemeente.

8. Risico's / aansprakelijkheid

Geformuleerd criterium:

Wanneer een activiteit mogelijk in aanmerking komt voor uitbesteding dan moeten de risico's bekeken worden: financieel, juridisch en qua aansprakelijkheid.

De notitie 'afvalinzameling langs de maatlat' geeft aan, dat de mogelijkheid bestaat deze risico's bij de af te sluiten overeenkomst met de overnamepartner af te dekken.

Vastgesteld kan worden dat de concept dienstverleningsovereenkomst de verantwoordelijkheden van beide partners, gemeente en HVC, beschrijft. Tevens bevat de overeenkomst bepalingen over de omstandigheden waaronder de overeenkomst (gedeeltelijk) beëindigd wordt en over de wijze van beëindiging en de condities waaronder dit plaatsvindt.

De bestuursopdracht uitbesteding afvalinzameling stelt dat de juridische en marktgerelateerde risico's beperkt zijn, aangezien de gemeente op grond van een uitsluitend recht te allen tijde eigenaar van het huishoudelijk afval blijft en HVC een overheidsgedomineerde organisatie is waarover de gemeente via het aandeelhouderschap zeggenschap heeft.

Een afzonderlijke risicoanalyse, zoals bedoeld in dit criterium, is ons niet bekend.

9. Schaalvergroting / kwetsbaarheid

Geformuleerd criterium:

Uitbesteding kan aan de orde zijn wanneer er in de eigen organisatie kwetsbaarheid is ten aanzien van de taak en deze wordt opgelost door schaalvergroting bij uitbesteding.

De notitie 'afvalinzameling langs de maatlat' stelt dat schaalvergroting in relatie tot eventuele kwetsbaarheid geen actueel aandachtspunt is voor het organisatieonderdeel afvalinzameling. De notitie wijst op studies waaruit blijkt dat het optimaal aantal huisaansluitingen voor een efficiënte bedrijfsvoering tussen de 50.000 en 100.000 ligt. De gemeente Den Helder heeft ruim 26.000 huisaansluitingen.

De geïnterviewden voegen hieraan de kwetsbaarheid van de personeelsvoorziening toe. Bij de afvalinzameling in Den Helder werken relatief veel senioren. Hun inzetbaarheid wordt onder meer beperkt door Arbo-regels (P90-norm). Bovendien is het beroep van chauffeur / belader fysiek zwaar en lopen de medewerkers tegen de feitelijk grenzen van hun belastbaarheid aan. Om de inzetbaarheid van de medewerkers te vergroten, hebben in de afgelopen jaren alle medewerkers bijscholing gehad, waarbij zij hun groot rijbewijs en chauffeursdiploma gehaald hebben. De mogelijkheden om relatief laag geschoolde medewerkers bij fysieke overbelasting binnen de gemeente te herplaatsen, zijn uiterst beperkt. De mogelijkheden voor een grotere organisatie dan HVC om medewerkers te herplaatsen worden dan ruimer ingeschat. Het is dus wat betreft belastbaarheid en herplaatsingsmogelijkheden in het belang van de medewerkers om over te gaan naar HVC.

4.3 Beoordeling in het licht van de doelstelling: regiegemeente

Het voornemen van de gemeente om de afvalinzameling af te stoten, begint bij de conclusie in de organisatievisie 2007-2012 dat het noodzakelijk is vanuit een regieconcept te gaan werken. Dit regieconcept vraagt een compacte en flexibele ambtelijke organisatie. Een dergelijke organisatie ontstaat door organisatieonderdelen op afstand te zetten.

Het ligt dus in de rede om een voorgenomen uitbesteding ook te beoordelen op de vraag of de uitbesteding feitelijk bijdraagt aan het vergroten van het vermogen van de gemeente om regie te voeren.

Het regieconcept vraagt van de gemeente dat het beleid kan ontwikkelen, vaststellen, (laten) uitvoeren en evalueren, en dit alles in een min of meer continu proces waarin de gemeente in alle fases van het beleidsproces relaties onderhoudt met de relevante spelers in de samenleving. In de organisatievisie 2007-2012 worden knelpunten genoemd, die een goede uitvoering van dit proces in de weg staan.

Nu kan de uitbesteding van de afvalinzameling als een kans gezien worden, omdat het een aanleiding kan zijn om de regievoering van de gemeente op het gebied van afvalstoffenbeleid en in ruimere zin milieubeleid aan te scherpen. Echter blijkt uit geen van de aangeleverde documenten op welke wijze de gemeente een (versterkte) regievoering op dit gebied ter hand gaat nemen. Dit bezwaar is wezenlijk, omdat een sterkere regievoering het doel is van de hele operatie.

Bij de regievoering kan de gemeente over een aantal sturingsinstrumenten beschikken. Centrale instrumenten kunnen zijn: het beleidskader, de geldende beschikking, de begroting, taakafspraken en prestatieafspraken met de uitvoerende organisatie, eventueel vastgelegd in overeenkomsten.

Vastgesteld kan worden dat er wel een concept dienstverleningsovereenkomst is waarin taak- en prestatieafspraken zijn vastgelegd, dat er een herziene beschikking is en dat tariefafspraken met de beoogde uitvoerder gemaakt worden. Ook is er een gemeentelijke begroting waarin de afvalinzameling is opgenomen.

Of er echter een samenhangend beleidskader bestaat en hoe aan dit beleidskader uitvoering gegeven wordt zodat de gemeente de regievoering versterkt, kan niet worden vastgesteld.

Nu is het sowieso een taak van de gemeente om afvalstoffenbeleid en milieubeleid te voeren, waarbij de gemeente binnen de kaders van de wet de vrijheid heeft om dit in te vullen. Deze taak bestaat ongeacht de wijze waarop de afvalinzameling plaatsvindt, in eigen beheer of uitbesteed wordt aan een externe partij.

Hierbij geldt wel dat de gemeente in een situatie waarin het vermogen om regie te voeren te kort schiet, meer mogelijkheden heeft om in de praktijk bij te sturen wanneer de uitvoerende organisatie in eigen hand is. Anders gezegd, uitbesteding doet een groter beroep op het vermogen om zelf beleidsmatig te sturen, wil de gemeente voorkomen dat het beleid feitelijk bepaald wordt door de uitvoerende organisatie.

5 Proces en procedure

5.1 Een chronologisch overzicht

- 18-09-2007 College van b en w besluit in het kader van de organisatievisie regiegemeente te willen zijn conform variant 2.
- 22-11-2007 De ondernemingsraad brengt aan de gemeentesecretaris (de bestuurder krachtens de WOR) een advies uit over de organisatievisie 2007-2012. Hierin maakt de ondernemingsraad bezwaar tegen het voornemen van de gemeente om vooruitlopend op een zogenaamde boxendiscussie in de gemeenteraad het op afstand zetten van een aantal organisatieonderdelen, waaronder de afvalinzameling, te onderzoeken. De ondernemingsraad stelt dat eerst de discussie in de gemeenteraad zou moeten plaatsvinden. Bovendien vraagt de ondernemingsraad om bij de planvorming ter uitwerking van de organisatievisie betrokken te worden, om zo het draagvlak onder het personeel te vergroten.
- 12-02-2008 College van b en w stelt de bestuursopdracht vast, waarin de afdeling Stadsbeheer de opdracht krijgt onderzoek te doen naar de mogelijkheden om de afvalinzameling in de toekomst te laten verzorgen door HVC door middel van het afsluiten van een dienstverleningsovereenkomst. Daarbij dienen ook de mogelijkheden onderzocht te worden om activa en passiva te (ver)kopen en personeel over te dragen. De bestuursopdracht wordt verstrekt aan de manager van de afdeling Stadsbeheer, die eindverantwoordelijk is voor de opdracht. Daarbij wordt bepaald dat een projectleider aangewezen wordt, die een projectgroep samenstelt waarin ook de ondernemingsraad zitting heeft.
- 8-03-2008 De ondernemingsraad besluit in een openbare vergadering om geen zitting te nemen in deze projectgroep. Dit besluit is ingegeven door ervaring uit eerdere deelname aan vergelijkbare projectgroepen en werkgroepen. De ondernemingsraad heeft de ervaring dat deelname hieraan geen enkele invloed oplevert, terwijl de vertegenwoordiger van de ondernemingsraad wel als een 'excuus-Truus' fungeert en meer verantwoordelijkheid draagt voor de uitkomst van de projectgroep dan recht doet aan de feitelijke invloed. Wel geeft de ondernemingsraad aan graag betrokken te worden in het proces rond de uitbesteding van de afvalinzameling, zonder dat de ondernemingsraad in de projectgroep gaat zitten.
- 1-07-2008 College van b en w neemt een voorgenomen besluit tot afstoten van de afvalinzameling naar HVC, met inachtneming van de te volgen procedure richting OR en GO, en besluit hiertoe formele onderhandelingen op te starten, onder voorbehoud van goedkeuring door de gemeenteraad.

- 4-09-2008 Mondelinge presentatie van stand van zaken rond de uitbesteding van de afvalinzameling door dhr. Van Kruining, projectleider afvalinzameling, tijdens een openbare vergadering van de ondernemingsraad. (Bevindingen en aanbevelingen naar aanleiding van de bestuursopdracht verzelfstandiging afvalinzameling.)
- 15-09-2008 Mondelinge presentatie van stand van zaken rond de uitbesteding van de afvalinzameling door dhr. Van Kruining, projectleider afvalinzameling, tijdens een vergadering van de raadscommissie Stadsontwikkeling en Beheer van de gemeente Den Helder.
- 13-11-2008 Bijeenkomst met de medewerkers van afdeling Stadsbeheer waarin uitleg gegeven wordt over de voorgenomen uitbesteding van de afvalinzameling. Medewerkers zijn ook al op eerder momenten geïnformeerd. De bijeenkomst verloopt onrustig. Verschillende aanwezige medewerkers spreken hun gebrek aan vertrouwen in de leiding uit.

5.2 Bevindingen ten aanzien van het proces

Van meet af aan was voor de betrokkenen binnen de gemeente duidelijk dat HVC de aangewezen partij was om de afvalinzameling aan uit te besteden. HVC was immers door de gemeentes in de regio in het leven geroepen om de afvalverwerking gezamenlijk ter hand te nemen. De gemeente Den Helder was al aandeelhouder van HVC. HVC beschikte al over een laadstation in Den Helder. Bovendien heeft HVC ervoor gekozen om alleen voor publieke organisaties te werken. Daarmee kan HVC gezien worden als een uitvoeringsorganisatie van de lokale overheden. Dit vergemakkelijkt de uitbestedingsprocedure, omdat uitbesteding aan HVC zo aangepakt kan worden dat geen openbare aanbesteding vereist is.

Voor bestuur en management van de gemeente was er geen twijfel dat er aan HVC uitbesteed zal worden. Zij hebben dit binnen de organisatie duidelijk uitgestraald en daarmee ruimte voor een open overleg met bijvoorbeeld de ondernemingsraad sterk verkleind.

Een paar gebeurtenissen versterken het beeld dat uitbesteding aan HVC voor de gemeente vast staat:

In september 2008 hoort de ondernemingsraad berichten dat de gemeente de inzameling van bedrijfsafval gaat afstoten. De ondernemingsraad stelt hierover op 29 september schriftelijke vragen aan de gemeentesecretaris. Ofschoon het hier over bedrijfsafval gaat en de afstoting daarvan in belangrijke mate los staat van de discussie over het huishoudelijk afval, versterkt dit wel het beeld dat de uitbesteding van de inzameling van huishoudelijk afval een gelopen race is.

Vooruitlopend op een definitief besluit, gaat de teamleider van de gemeente die afvalinzameling aanstuurt per 1 maart 2009 over naar HVC. Ook dit gegeven draagt bij aan de beeldvorming over het vaststaande voornemen van de gemeente aan HVC uit te besteden.

De gemeente heeft zich als doel gesteld de overdracht van de afvalinzameling aan HVC per 1 januari 2009 te realiseren. Deze datum blijkt niet realistisch en is inmiddels overschreden. Dit gegeven levert een extra druk op de betrokkenen, met als argument dat HVC niet eindeloos zal blijven wachten. Ook de ondernemingsraad ervaart deze druk, maar neemt de ruimte om een eigen advies uit te brengen over het voornemen uit te besteden.

De communicatie over de voorgenomen uitbesteding door de leiding van de gemeente is eenzijdig geweest. Er is meegedeeld zonder in gesprek te gaan. De betrokkenen binnen de gemeente zijn wel op essentiële momenten geïnformeerd. Zo wist de ondernemingsraad van het voornemen om organisatieonderdelen op afstand te zetten, waaronder de afvalinzameling. Dit stond immers in de organisatievisie. Ook is de toekomst van de afvalinzameling regelmatig in overleg tussen ondernemingsraad en gemeentesecretaris ter sprake gekomen. Meteen na de zomer van 2008 zijn de gemeenteraad (via de raadscommissie) en de ondernemingsraad geïnformeerd over de stand van zaken. Ook de medewerkers van de afvalinzameling zijn een aantal keren op de hoogte gesteld van de uitbesteding.

Betrokkenheid is echter niet gecreëerd. De ondernemingsraad heeft op verschillende momenten aangegeven betrokken te willen zijn, tijdens de discussie over de organisatievisie, bij het uitwerken van de organisatievisie nadat deze was vastgesteld en tijdens het proces van uitbesteding van de afvalinzameling. De ondernemingsraad heeft aangegeven niet gelukkig te zijn met de wijze waarop deze betrokkenheid vorm kreeg. Zo heeft de ondernemingsraad de deelname aan interne werkgroepen en projectgroepen als onbevredigend ervaren, omdat het geen gelegenheid bood om daadwerkelijk een inbreng te hebben terwijl deelname de ondernemingsraad wel mede verantwoordelijk maakt.

De feitelijke coördinatie van de uitbesteding van de afvalinzameling door de gemeente lag in handen van één persoon, dhr. Van Kruining, die tegelijkertijd projectleider was van de uitbesteding afvalinzameling, adviseur van het college van b en w over dit dossier en teamleider bij de afdeling Stadsbeheer, met een lijnverantwoordelijkheid voor de afvalinzameling. Op enig moment is afgesproken dat dhr. Van Kruining in dienst zal treden bij HVC. Vooruitlopend op de definitieve besluitvorming over de uitbesteding begint dhr. Van Kruining per 1 maart 2009 met zijn werkzaamheden bij HVC, vooralsnog op basis van een detacheringsovereenkomst vanuit de gemeente.

Het feit dat sleutelposities in het proces door één persoon vervuld zijn zijn daarbij niet bevorderend geweest voor een open communicatie. De overstap van deze medewerker naar HVC, vooruitlopend op een definitief besluit, suggereert een belangenverstrengeling en versterkt het wantrouwen. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat wij geen enkele aanwijzingen hebben gevonden om aan de goede trouw van deze medewerker jegens de gemeente te twijfelen.

Deze drie elementen (de van begin af sterke gerichtheid van bestuur en management op uitbesteden aan HVC, de eenzijdige communicatie die geen betrokkenheid geeft en de sleutelpositie van de projectleider) hebben een soepel proces in de weg gestaan en hebben al bestaand wantrouwen binnen de gemeentelijke organisatie (onder personeel, bij de ondernemingsraad) gevoed.

5.3 Bevindingen ten aanzien van de procedure

Wat betreft de procedure valt de formele benadering van de gemeente op. De gemeente heeft de procedure op formeel juiste wijze doorlopen, voor zover dat binnen het bestek van dit onderzoek te beoordelen is.

Zowel de gemeenteraad (via de raadscommissie) als de ondernemingsraad en de betrokken medewerkers zijn geïnformeerd. Met het GO worden onderhandelingen gevoerd over het sociaal plan en de gevolgen voor de arbeidsvoorwaarden van het vertrekkend personeel.

Met deze vrij formele benadering heeft de gemeente echter een kans gemist om binnen de organisatie draagvlak te creëren voor de eigen voornemens.

Wat betreft de positie van de ondernemingsraad is de wijze waarop het adviesrecht ingevuld wordt van belang. De gemeentesecretaris stelt, dat het voorgenomen besluit tot uitbesteding van de afvalinzameling onder het politiek primaat valt (artikel 46d sub b WOR). De ondernemingsraad heeft dit met zoveel woorden erkend, maar hecht er aan wel een advies uit te brengen over de uitbesteding. De gemeentesecretaris heeft te kennen gegeven hiermee akkoord te gaan, zodat de ondernemingsraad nu een – formeel ongevraagd – advies voorbereidt. Dit maakt de discussie over de grenzen van het politiek primaat in dit geval een academische kwestie.

Duidelijk is wel dat de gevolgen van de uitbesteding voor de gemeentelijke organisatie een nader besluit van de gemeente zal vragen, dat dan wel onderworpen is aan het adviesrecht van de ondernemingsraad (artikel 25 WOR). Dit wordt door de betrokkenen niet bestreden.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

De afweging van de voorgenomen uitbesteding aan de hand van de maatlat is onvoldoende. De gemeente heeft er voor gekozen om het op afstand zetten van organisatieonderdelen te toetsen aan een zelf geformuleerde maatlat. Deze toetsing van de uitbesteding van de afvalinzameling voldoet naar ons oordeel niet. Dit betreft de volgende onderdelen van de maatlat:

- Bestuurlijke relevantie (punt 2): De bestuurlijke relevantie van afvalinzameling is hoog, de bestuurlijke invloed dient geborgd te worden. Deze invloed kan gerealiseerd worden via het aandeelhouderschap van de gemeente bij HVC, maar er is onvoldoende aangetoond hoe de gemeente dit gaat realiseren.
- Sturingsbehoefte (punt 3): In het verlengde van het vorige punt geldt ook hiervoor, dat de gemeente wel instrumenten heeft om de uitvoering van de afvalinzameling door HVC te sturen (aandeelhouderschap, afspraken over rapportage en bestuurlijk overleg in de dienstverleningsovereenkomst). Maar deze instrumenten kan de gemeente alleen effectief inzetten als de gemeente zelf haar sturende rol voldoende ontwikkelt. Van dit laatste is in het onderzoek onvoldoende gebleken.
- Ontkoppelbaarheid (punt 4): De conclusie dat de afvalinzameling losgekoppeld kan worden van de gemeentelijke organisatie lijkt een juiste, maar wordt niet onderbouwd door documenten waaruit blijkt hoe de gemeente de loskoppeling gaat realiseren.
- Kostenbesparing, prijs-kwaliteit, bedrijfsmatigheid (punten 6 en 7): Het is aannemelijk om te vermoeden dat uitbesteding aan een vele malen grotere en taakgerichte organisatie tot kostenvoordelen en een grotere efficiëntie kan leiden. Er zijn echter geen berekeningen overlegd, die dit vermoeden in dit geval onderbouwen.
- Risico's, aansprakelijkheid (punt 8): Er is geen afzonderlijke risicoanalyse voor deze uitbesteding bekend.

De uitbesteding draagt in de huidige opzet niet bij aan het beoogde doel: Vergroten van het vermogen van de gemeente om regie te voeren.

In de organisatievisie 2007-2011 stelt de gemeente Den Helder zich ten doel als regiegemeente te gaan functioneren. Dit vraagt dat de gemeente zich op een goede regievoering concentreert. Het helpt daarbij om met een kleinere en flexibelere gemeentelijke organisatie te gaan werken.

Op geen enkele wijze blijkt hoe de gemeente de gelegenheid van de uitbesteding aangrijpt om de regievoering rond de afvalinzameling en daaraan gerelateerde beleidsterreinen te versterken. Dit is een wezenlijk bezwaar, omdat een betere regievoering het doel is van de hele operatie en omdat een goede regievoering sowieso een essentiële functie is van een gemeentelijke organisatie, ongeacht de vraag of taken in eigen beheer uitgevoerd worden of worden uitbesteed.

In een situatie waarin het vermogen om regie te voeren te kort schiet, heeft de gemeente meer mogelijkheden om in de praktijk bij te sturen wanneer de uitvoerende organisatie in eigen hand is. Bij uitbesteding loopt de gemeente dan een groter risico, dat het beleid feitelijk bepaald wordt door de uitvoerende organisatie.

Het gevolgde proces rond de uitbesteding van de afvalinzameling heeft een soepele gang van zaken in de weg gestaan en al bestaand wantrouwen in de organisatie gevoed.

Bestuur en management zijn van meet af aan sterk gericht geweest op uitbesteding van de afvalinzameling aan HVC en hebben zich hier steeds door laten leiden. Zij hebben wel in de organisatie gecommuniceerd, maar te zeer langs formele lijnen, te eenzijdig en onvoldoende gericht op het scheppen van betrokkenheid en draagvlak.

In het uitbestedingstraject zijn verschillende functies en rollen in één persoon verenigd, die bovendien een overstap naar de beoogde opdrachtnemende organisatie gaat maken. Dit gegeven heeft onnodig argwaan opgeroepen.

6.2 Aanbevelingen aan de ondernemingsraad

Belang van een goede regievoering door de gemeente.

Wat vooral opvalt in dit onderzoek is het belang van een goede regievoering door de gemeente. Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente onvoldoende aantoon op welke wijze zij de regievoering ter hand neemt, in dit geval op het terrein van afvalinzameling en daarmee verbonden beleidsterreinen.

Regievoering behoort tot de kernfuncties van een gemeente en is door de gemeente Den Helder ook als zodanig benoemd. Het gaat hier vooral om de hoe-vraag. Dat de gemeente regie wil voeren is duidelijk, de wijze waarop de gemeente dit doet of gaat doen niet.

Wat betreft de regie over de afvalinzameling beschikt de gemeente al over een aantal sturingsinstrumenten: een concept dienstverleningsovereenkomst waarin taak- en prestatieafspraken zijn vastgelegd, een herziene beschikking, tariefafspraken met de beoogde uitvoerder, het aandeelhouderschap bij de uitvoerder. Ook is er een gemeentelijke begroting waarin de afvalinzameling is opgenomen. Onduidelijk is echter op welke wijze deze instrumenten ingezet worden.

Het verdient aanbeveling dat de gemeente beschrijft hoe zij met behulp van deze instrumenten op een samenhangende wijze de regiefunctie uitvoert.

Deze aanbeveling geldt ongeacht de vraag of de afvalinzameling uitbesteed wordt of niet, ook al loopt de gemeente bij uitbesteding meer sturingsrisico's zolang de eigen wijze van regievoering onvoldoende is uitgekristalliseerd.

Belang van open communicatie, gericht op betrokkenheid.

Om een vertrouwenwekkende organisatie te worden, is het van belang dat leiding en medewerkers open communiceren, gericht op het creëren van betrokkenheid. Daarbij is het zaak dat rollen en belangen helder zijn en zuiver worden ingevuld. Het proces rond de uitbesteding van de afvalinzameling verdient wat dit betreft geen schoonheidsprijs.

Het verdient aanbeveling om in vergelijkbare trajecten expliciet aandacht te besteden aan de (interne) communicatie en de wijze waarop betrokkenheid van medewerkers vorm krijgt.

Belangen met betrekking tot de uitbesteding van de afvalinzameling.

Belangrijkste punten van kritiek in dit rapport richten zich op de onderbouwing van de voorgenomen uitbesteding, de onvoldoende of onheldere regievoering door de gemeente, de communicatie en coördinatie rond het uitbestedingstraject. Hiermee is echter niet de vraag beantwoord of de uitbesteding van de afvalinzameling voldoende voordelen oplevert, die opwegen tegen de nadelen en die niet ook in eigen beheer te realiseren zijn. Het is zeker niet uit te sluiten dat uitbesteding voordelen op zal leveren voor de gemeentelijke organisatie. Het probleem is, dat ze onvoldoende zijn aangetoond. Maar dat geldt ook voor de voor- en nadelen van het bestendigen van de huidige situatie, waarin de gemeente zelf de afvalinzameling uitvoert.

Een belangrijk kritiekpunt betreft het onvoldoende aangetoonde vermogen van de gemeente om regie te voeren. Hiermee hangt een belangrijk sturingsrisico samen in de situatie dat er uitbesteed wordt. Indien de gemeente in staat zou zijn de wijze van regievoering helder en in samenhang vorm te geven, dan is het zeer wel mogelijk dat de uitbesteding van de afvalinzameling aan HVC voordelen oplevert.

Uit het voorliggende onderzoek blijkt op voorhand niet dat uitbesteding aan HVC strijdig zou zijn met de belangen van de betrokken medewerkers van de afvalinzameling. Hun belangen dienen in de eerste plaats beoordeeld te worden in het licht van de uitkomsten van de onderhandelingen met het GO over sociaal plan en arbeidsvoorwaarden.

Tenslotte heeft uitbesteding gevolgen voor de achterblijvende organisatie. Deze gevolgen zijn nog niet in beeld gebracht, vragen een afzonderlijk besluit van het gemeentebestuur en dus ook een afzonderlijk advies van de ondernemingsraad.