

Evaluatie DVO HVC en gemeente Koggenland

Eindrapportage, 26 mei 2023



Inhoud

1. Inleiding	3		
1.1 Aanleiding	3		
1.2 Doel- en vraagstelling	3		
1.3 Afbakening	4		
1.4 Werkwijze en verantwoording	4		
1.5 Leeswijzer	4		
1.6 Lijst van afkortingen	5		
2. Achtergrond en inhoud DVO	6		
2.1 Terugblik	6		
2.2 Opzet DVO	6		
2.3 Uitgangspunten en doelen	7		
2.4 Financiële afspraken	7		
2.5 Evaluatie, informatie en rapportage	8		
2.6 Looptijd en beëindiging	8		
3. Bevindingen	10		
3.1 Analyse kader	10		
3.2 Inhoud DVO	11		
3.3 Doelen	11		
3.4 Rolinvulling	13		
3.5 Samenwerking	15		
3.6 Overleg en rapportages	15		
		3.7 Dienstverlening	16
		4. Verbeterpunten	21
		5. Conclusies en advies	23
		5.1 Conclusies	23
		5.2 Aanbevelingen	25

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In januari 2020 is de nieuwe dienstverleningsovereenkomst (DVO) afvalbeheer tussen de gemeente en HVC ingegaan. Hierin zijn prijs- en kwaliteit afspraken gemaakt over de dienstverlening van HVC voor wat betreft de huis-aan-huis-inzameling, de afvalbengstations en de overige taken zoals beleidsadvies, klantcontact en communicatie. De nieuwe DVO met HVC is na een intensief traject, met actieve betrokkenheid van gemeentebesturen en -politiek, op 1 januari 2020 van kracht geworden. Ten opzichte van de periode ervoor hebben de 7 West-Friese gemeenten meer stuurmogelijkheden gekregen op service, milieu en kosten. De gemeenten zijn individuele DVO's met HVC aangegaan; alleen voor de collectieve voorzieningen (afvalbengstations) is er een collectieve DVO.

De individuele en collectieve DVO hebben een initiële looptijd van 6 jaar (1 januari 2020 tot en met 31 december 2025). Afgesproken is dat na 3 jaar (in 2023) een eerste, tussentijdse, evaluatie plaatsvindt, waarin gekeken wordt in hoeverre doelen en afspraken zijn gerealiseerd, hoe de samenwerking functioneert en hoe het staat met de in de DVO opgenomen inspanningsverplichtingen gericht op verdere prestatieverbeteringen. De West-Friese gemeenten willen de

evaluatie ook koppelen aan het rekenkameronderzoek uit 2020¹: in hoeverre hebben gemeente(raden) met de nieuwe DVO inderdaad meer invloed gekregen, in hoeverre is de transparantie toegenomen en zijn afvalbeheerkosten daadwerkelijk gedaald?

De inhoud en opzet van de individuele DVO's van de 7 West-Friese gemeenten met HVC is gelijk. Daarom is de uitvoering van het evaluatieonderzoek in gezamenlijkheid uitgevoerd. Buiten organisatieadvies is door Afvalbeheer West-Friesland (ABWF) gevraagd om deze evaluatie voor de 7 gemeenten uit te voeren.

1.2 Doel- en vraagstelling

Deze evaluatie moet antwoord geven op de volgende hoofdvragen:

1. In welke mate zijn doelen en afspraken uit de DVO gerealiseerd?
2. Welke resultaten zijn behaald en wat is de performance van de dienstverlening op het gebied van milieu/duurzaamheid (afvalscheiding), efficiency (marktconformiteit van tarieven) en service (tevredenheid)?
3. Welke sturingsmogelijkheden heeft de gemeente en welke invloed heeft de gemeente in de praktijk?
4. Hoe functioneert de samenwerking tussen gemeenten en HVC?
5. Welke verbeteringen zijn er mogelijk in de dienstverlening, samenwerking, sturing en DVO-afspraken en wat is ervoor nodig om deze te realiseren?

¹ naar de doeltreffendheid van de afvalstoffenheffing.

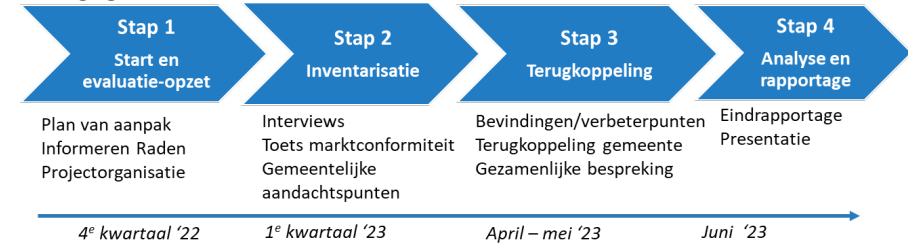
In voorliggende rapportage worden deze vragen beantwoord. Onderdeel van de rapportage is een advies over op te pakken verbeteringen in de afspraken en samenwerkingsrelatie met HVC. Op basis van deze evaluatie kunnen de gemeente en/of HVC wijzigingsvoorstellen doen voor de resterende DVO-periode.

1.3 Afbakening

De gemeente Koggenland heeft een dubbelrol naar HVC, ze is zowel opdrachtgever als aandeelhouder. Het aandeelhouderschap is verbonden aan HVC-activiteiten in de afvalverwerking en in de energie-transitie. Het aandeelhouderschap heeft geen betrekking op de afvalinzameling. De gemeente is niet verplicht om de inzameling bij HVC onder te brengen. Het is mogelijk om aandeelhouder van HVC te zijn en de inzameling van afval en grondstoffen als gemeente anders te organiseren. Gemeenten die daarvoor hebben gekozen zijn uit hoofde van hun aandeelhouderschap wel verplicht om de verwerking van huishoudelijk restafval en GFT door HVC te laten verzorgen. Deze evaluatie gaat over de dienstverleningsovereenkomst, die onderdeel vormt van de [opdrachtgever-opdrachtnemer relatie](#) tussen gemeente en HVC. De aandeelhouderrol van de gemeente in HVC valt buiten de scope van dit onderzoek. Hetzelfde geldt voor beleidsinhoudelijke keuzes, zoals het wel of niet invoeren van financiële prikkels (recycletarief) of uitbreiding van bron- of nascheiding. Dit soort keuzes maakt de gemeente in haar afval-/of grondstoffenbeleid. Dit beleid wordt in deze evaluatie niet beoordeeld. Wel wordt meegenomen hoe HVC haar adviesrol hierbij invult.

1.4 Werkwijze en verantwoording

Hieronder zijn de doorlopen stappen en het tijdspad schematisch weergegeven:



De gemeenteraad van Koggenland is aan de voorkant geïnformeerd en geconsulteerd over de onderzoeks aanpak. De Raad heeft voorafgaand aan het onderzoek een aantal vragen en suggesties ingebracht, bijvoorbeeld omtrent een gewenste vergelijking met andere organisatievarianten van de inzameling van huishoudelijk afval. Voor zover vallend binnen de scope van dit onderzoek, zijn deze meegenomen. In de evaluatie zelf is niet alleen naar de DVO-afspraken gekeken, maar ook naar de samenwerkingsrelatie en de dienstverlening. De volgende onderzoeksmethoden zijn ingezet: deskstudie, interviews met vertegenwoordigers van de gemeente (ambtelijk en bestuurlijk) en HVC én uitvoering van een marktconformiteitstoets. Bij het onderzoek is ook een schriftelijke reactie van HVC betrokken.

1.5 Leeswijzer

[Hoofdstuk 2](#) beschrijft de context waarin de huidige DVO in 2019 tot stand is gekomen en geeft een toelichting op hoe de DVO in elkaar zit

en wat daarin staat. [Hoofdstuk 3](#) bevat de onderzoeksbevindingen van deze evaluatie. De resultaten van deskstudie, interviews en marktconformiteitstoets zijn hier weergegeven. In [hoofdstuk 4](#) zijn de verbeterpunten gebundeld en [hoofdstuk 5](#) sluit deze rapportage af met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

1.6 Lijst van afkortingen

De volgende afkortingen worden in deze rapportage gebruikt:

ABS:	Afvalbrengrstation
ABWF:	Afvalbeheer West-Friesland
CPI:	Consumentenprijsindex
DIFTAR:	“Gedifferentieerde tarieven”, afhankelijk van de aangeboden hoeveelheid restafval.
DVO:	Dienstverleningsovereenkomst
FHA:	Fijn huishoudelijk afval
GCC:	Gemeentelijk contactcentrum
GHA:	Grof huishoudelijk afval
GFT:	Groente- fruit- en tuinafval
KCC:	Klantcontactcentrum
NVRD/RWS:	Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement/Rijkswaterstaat
OPK:	Oud papier en karton
OGON:	Opdrachtgever-Opdrachtnemer
PBD:	Papier-, blik- en drankverpakkingen
SROI:	Social return on investment
WHA:	Woonhuisaansluiting

2. Achtergrond en inhoud DVO

2.1 Terugblik

De nieuwe individuele DVO kwam in de plaats van de “oude”, collectieve, Uitvoeringsovereenkomst uit 2004. Deze was op West-Fries niveau (via het CAW) met HVC gesloten en bood weinig flexibiliteit en stuurmogelijkheden aan de individuele gemeenten. Wijzigingen in de wijze van inzameling (bijvoorbeeld de invoering van de oranje container voor PMD) konden alleen worden doorgevoerd met gezamenlijke instemming van de 7 gemeenten. Gemeenten betaalden één vast tarief voor inzameling en verwerking, een tarief dat jaarlijks verhoogd werd met de prijsindex. Dat werd niet als transparant ervaren, ook was er ontevredenheid over de hoogte van de afvalbeheerkosten. De afvalstoffenheffingen in West-Friesland behoorden tot de hoogste in het land.

De 7 West-Friese gemeenten en HVC wilden daarom naar een nieuwe, transparante en meer individuele DVO. Na een intensief voortraject, met meerdere gespreksrondes en terugkoppelmomenten naar gemeentebesturen, is eind 2019 overeenstemming bereikt over de nieuwe DVO's en onderliggende prijsafspraken. De nieuwe tarieven zijn met terugwerkende kracht op 1 januari 2019 ingegaan. Daarnaast zijn er efficiencytaakstellingen afgesproken (stapsgewijs, over een periode van 4 jaar) en zijn er inspanningsverplichtingen opgenomen om tot verdere prestatieverbeteringen te komen.

2.2 Opzet DVO

De gemeente is 2 DVO's met HVC aangegaan: een individuele en een collectieve. De **individuele DVO** heeft betrekking op de inzameling aan huis en overige taken zoals beleid, KCC en communicatie. Deze DVO bestaat uit drie delen:

1. Deel 1 bevat de kernbepalingen, over onder meer:
 - Uitgangspunten en doelen
 - Financiële afspraken: vergoedingssystematiek, facturering
 - Evaluatie, informatie en rapportage
 - Looptijd en beëindiging
2. Deel 2 - het meest uitvoerige deel - beschrijft per inzameltaak en kennis- en adviesdienst de precieze dienstverlening die HVC levert.
3. Deel 3 bevat de tarieven. Deze zijn op dienst-/taakniveau aangegeven. In dit tarievenblad staan ook de tarieven voor het Afvalbrenghstation (ABS), voor de adviesdiensten (beleidsadvisering, communicatie KCC) en voor de afvalverwerking (per afvalstroom). De verwerkingstarieven voor restafval en gft zijn aandeelhouders-tarieven.

In de **collectieve DVO**, die ondertekend is door de 7 West-Friese gemeenten en HVC – staan afspraken over de vier afvalbrenghstations (die een regionale functie hebben) en over andere collectieve taken zoals transport en overslag. De collectieve DVO bestaat uit één deel. De prijs-kwaliteitsafspraken staan in deel 2 en deel 3 van de individuele DVO.

2.3 Uitgangspunten en doelen

In hoofdstuk 2 van de DVO (deel 1) zijn onder meer de volgende uitgangspunten en doelen opgenomen:

- HVC verplicht zich de aan haar opgedragen taken conform de kwaliteitsomschrijvingen in deel 2 uit te voeren.
- HVC brengt haar expertise in en levert een actieve bijdrage aan de totstandkoming en uitvoering van gemeentelijke grondstofplannen (zie artikel 2.6 hieronder).
- HVC spant zich in om haar bijdrage aan SROI en materiaalhergebruik te versterken en het kostenniveau verder te verlagen (zie artikel 2.7 hieronder).

2.6 Grondstoffenplan. HVC werkt gedurende de looptijd van de DVO actief mee aan de doelstellingen van de Gemeente zoals deze zijn geformuleerd in het Grondstoffenplan. Daartoe brengt HVC haar kennis en ervaring in, komt ze met verbetervoorstellen en beleidsadviezen en brengt ze consequenties van voorstellen in beeld.

2.7 Verlaging kostenniveau. HVC zal zich ervoor inspannen om het kostenniveau van haar dienstverlening gedurende de initiële looptijd van de DVO te verlagen door het nemen van efficiencymaatregelen. Graadmeter voor het kostenniveau is marktconformiteit. Naast en aanvullend op de jaarlijkse rapportage verplicht HVC zich om bij de tussentijdse evaluatie als bedoeld in artikel 8.2 de eigen efficiency te analyseren en waar nodig vervolgstappen te zetten.

2.4 Financiële afspraken

- Belangrijk onderdeel van de DVO betreft de status en risicoverdeling van de financiële afspraken. Een deel van de

dienstverlening is gefixeerd in een “vast bedrag”, een ander deel wordt op basis van de werkelijkheid afgerekend: De kosten voor de inzameling, exploitatie van de milieustraat en van de collectieve diensten (kennis en advies, KCC) zijn (behoudens correctie voor prijsinflatie) vaste kosten. Afwijkingen van de begroting op deze onderdelen zijn voor risico van HVC. Jaarlijks worden de kostenbegroting verhoogd met de consumentenprijs-index (CPI), conform de in de DVO opgenomen formule.

- De verwerkingskosten worden op nacalculatiebasis verrekend. Afwijkingen van de begroting komen voor rekening en risico van de gemeenten. Deze risicoverdeling is heel gebruikelijk, ook elders in het land.

Nadere financiële afspraken

Voorafgaand aan ondertekening van de nieuwe DVO in december 2019 zijn er op 11 november 2019 nog nadere financiële afspraken gemaakt tussen de West-Friese gemeenten (via het CAW) en HVC. Dit naar aanleiding van marktontwikkelingen waardoor de verwerkingskosten voor de gemeenten onverwacht sterk stijgen. Uitkomst van het overleg was dat HVC de hogere verwerkingskosten voor 2019 (exclusief groei in areaal en afvalhoeveelheden) nog voor haar rekening zou nemen. Tevens zijn er verdere afspraken gemaakt: “Ten aanzien van verdere efficiency en kostenbesparingen in de bedrijfsvoering van HVC is in de nieuwe DVO al een inspanningsverplichting opgenomen. Ook zijn de volgende evaluaties opgenomen 1) jaarlijks wordt de DVO geëvalueerd en besproken tijdens het directieoverleg, 2) in 2022 zijn de afgesproken efficiëncyslagen doorgevoerd en besproken we gezamenlijk welke nieuwe mogelijkheden er zijn voor de toekomst en 3) in 2023 vindt er een integrale evaluatie van de nieuwe DVO plaats.”

Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe DVO zijn de verwerkingskosten behoorlijk gestegen. Dit speelde niet alleen in West-Friesland, maar is een landelijke trend. De verwerkingstarieven voor bijvoorbeeld gft en grof huishoudelijk afval zijn gestaag gestegen, terwijl de opbrengsten van grondstoffen als oudpapier en textiel onderhevig zijn aan forse prijschommelingen. Daarnaast was er in de coronaperiode sprake van een aanzienlijk hoger afvalaanbod. Dat leidde ook tot hogere afvalverwerkingskosten.

Naast de risico-afspraken en wijze van indexering zijn er in de DVO afspraken gemaakt over de wijze en frequentie van facturering en vaststelling/bepaling van het aantal woonhuisaansluitingen (wha). Het aantal wha vormt een belangrijke verrekeneenheid voor de inzameling en kennis- en adviesdiensten.

2.5 Evaluatie, informatie en rapportage

De gemeente en HVC hebben concrete afspraken gemaakt over periodiek uit te voeren evaluaties. Deze bieden de mogelijkheid om de dienstverleningsafspraken te wijzigen of aan te vullen.

Afspraken over evaluaties in DVO

*8.1 Partijen zullen gedurende de looptijd van deze Overeenkomst tussentijdse evaluaties uitvoeren tijdens de overleggen zoals gespecificeerd in **DVO Deel II***
8.2 Partijen zullen de uitvoering van de Overeenkomst periodiek evalueren. De eerste evaluatie zal plaatsvinden nadat drie jaren zijn verstreken na de in artikel 6.1 bedoelde ingangsdatum. Vervolgens zal steeds tenminste eenmaal per 4 (vier) kalenderjaren een evaluatie plaatsvinden. Deze evaluatie zal ingaan op de geleverde Taken, de milieuprestaties en de daaraan gerelateerde vergoeding. Tijdens de evaluatie zal onder meer worden vastgesteld of is voldaan aan de (inspannings)verplichtingen zoals opgenomen in art. 2.6 en 2.7.
8.3 Op basis van deze evaluatie kan iedere Partij een voorstel doen tot wijziging van deze Overeenkomst, conform artikel 10.

Ook zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening. HVC is op grond van de DVO verplicht om periodieke rapportages te verzorgen. De frequentie en inhoud daarvan is in deel 2 van de DVO uitgewerkt. Hetzelfde geldt voor de overlegstructuur, die op verschillende niveaus wordt ingestoken (directie-, beleids- en operationeel overleg) en afgestemd is op de kwartaalrapportages en het jaarverslag. In hoofdstuk 3 gaan we in op het functioneren van de overleg- en rapportagestructuur.

2.6 Looptijd en beëindiging

De DVO heeft een initiële duur van 6 jaar en loopt van 1 januari 2020 t/m 31 december 2025. Daarna wordt de overeenkomst – behoudens opzegging – voortgezet voor onbepaalde tijd. Daarbij geldt een opzegmogelijkheid van 2 jaar, waar beide partijen zonder wederzijdse instemming gebruik van kunnen maken.

De beëindigingvoorwaarden zijn in de DVO's zelf opgenomen. De West-Friese gemeenten en HVC wilden in 2019, bij opstelling van de DVO, dat er zo concreet mogelijke afspraken worden gemaakt voor een eventuele exit, de daarbij geldende voorwaarden en eventuele desintegratievergoedingen. De afspraken zijn vastgelegd in een individuele en collectieve DVO, die los van elkaar opzegbaar zijn en er in hoofdlijnen als volgt uit zien:

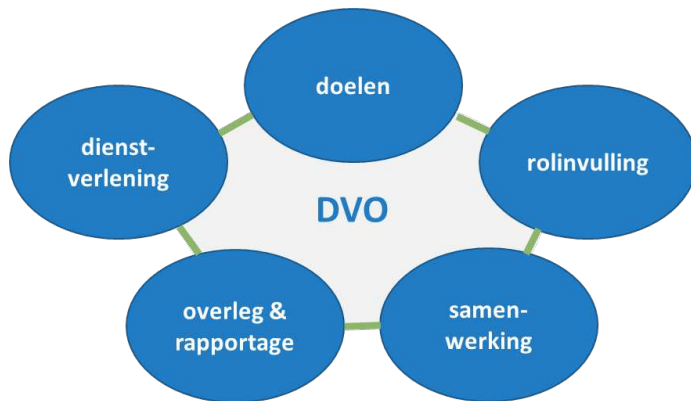
- **Individuele DVO:** opzegtermijn van 2 jaar en geen desintegratiekosten als de gemeente het betreffende personeel, de inzamelmiddelen en voorzieningen tegen boekwaarde overneemt. Daaraan toegevoegd is dat gemeente en HVC met elkaar in overleg gaan om tot zo goed mogelijke oplossingen te komen. Het kan zijn dat een deel van het personeel bij HVC wil blijven, een deel kan mogelijk ook mee over naar de nieuwe inzamelaar, de bepalingen in de DVO bieden hiervoor de mogelijkheid en ruimte.
- **Collectieve DVO:** opzegtermijn van 2 jaar en bij individuele uittreding van een gemeente geldt wel een desintegratievergoeding richting andere West-Friese gemeenten. De redelijkheid hiervan is als volgt onderbouwd: op het moment dat 1 gemeente uit de collectieve DVO stapt kunnen de vaste kosten van de afvalbrengrstations over minder gemeenten worden verdeeld. In de DVO is opgenomen dat de vertrekkende gemeente deze frictiekosten dan voor een periode van 5 jaar vergoed. Ook is aangegeven welke kostencomponenten meegenomen worden bij het bepalen van het "schadebedrag".

Hoe goed de exit-voorwaarden ook zijn gedefinieerd, er blijft altijd sprake van een overlegsituatie. In de praktijk kan er bij beëindiging discussie ontstaan over de precieze toepassing van de voorwaarden en bedragen en consequenties die ermee gemoeid zijn. Het is daarom niet mogelijk om aan de voorkant de precieze consequenties van een eventuele exit exact te becijferen.

3. Bevindingen

3.1 Analyse kader

De DVO is een onderdeel van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie (OGON) tussen de gemeente en HVC. In de DVO zijn de contractuele afspraken over de dienstverlening vastgelegd. Deze evaluatie gaat over de DVO in de bredere context van de OGON-relatie en uitvoeringsprestaties. Anders gezegd: in de interviews en deskstudie hebben we niet alleen naar de DVO zelf, maar ook naar de samenwerking en de dienstverlening gekeken. De breedte (reikwijdte) van de evaluatie komt in onderstaande figuur tot uiting.



Figuur: evaluatiekader DVO

Onze onderzoeksbevindingen worden hierna per onderdeel beschreven. In de beoordeling lag onze focus op de volgende punten:

Onderdeel	Focuspunten
DVO - inhoud	<ul style="list-style-type: none"> • Compleetheid van het contract • Concreetheid en transparantie van de afspraken • Bekendheid/toepassing van de DVO
Doelen	<ul style="list-style-type: none"> • Stuurmogelijkheden gemeente • Bijdrage HVC aan grondstofplan en ambitie → heeft dit geleid tot betere prestaties? • Inspanningen kostenreductie
Rolinvulling	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeentelijke regierol: capaciteit en expertise • Relatiebeheer en ondersteuning HVC: capaciteit en expertise • Rolzuiverheid en wijze van rolinvulling
Samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Aard van de samenwerkingsrelatie • Persoonlijke verhoudingen/informele relaties
Overleg en rapportage	<ul style="list-style-type: none"> • Opzet overlegstructuur en functioneren in praktijk • Opzet en kwaliteit rapportages
Dienstverlening/prestaties	<ul style="list-style-type: none"> • Tevredenheid over operationele dienstverlening (afvalinzameling, beheer afvalbrengstations, KCC) • Tevredenheid over beleidsadvisering HVC • Marktconformiteit dienstverlening → is relatieve positie in (kosten)benchmark verbeterd?

3.2 Inhoud DVO

In hoofdstuk 2 is beschreven hoe de DVO in elkaar zit en wat daarin staat. In onze analyse hebben we gekeken naar compleetheid, concreetheid en bekendheid.

Compleetheid. Alle belangrijke en standaardonderwerpen uit een contract/overeenkomst staan in de DVO. Het verschil met marktcontracten is dat daar vaak gewerkt wordt met bonus/malus-afspraken; deze staan niet in onderhavige DVO. Door gesprekspartners wordt dit overigens niet als een gemis ervaren. HVC geeft aan dat de verkeersveiligheid en veiligheid voor inwoners bij de inzameling in toenemende mate een issue. In de uitvoering heeft HVC hier al volop aandacht voor, maar het is verstandig om hier in de DVO zelf ook aandacht aan te besteden.

Concreetheid. De afspraken over de overleg- en rapportagestructuur, de risicoverdeling, beëindiging en een eventuele exit zijn op zich helder. Bij nadere bestudering zijn op kleinere onderdelen verbeteringen mogelijk (zie hoofdstuk 4).

Daarnaast werd in de gesprekken op twee omissies gewezen:

- Het ontbreekt aan duidelijke doelen. Gesprekspartners bij gemeenten en HVC geven aan dat een gezamenlijke stip op de horizon ontbreekt. De inspanningsverplichtingen die nu zijn opgenomen, bieden onvoldoende handvatten om te sturen.
- Deel 3 (tarievenblad) is qua opbouw transparant. Tarieven worden per dienst/product beschreven. In deel 2 wordt ook per dienst/product verder toegelicht welke activiteiten HVC binnen die dienst uitvoert en welke kwaliteits- en procesafspraken daarbij

gelden. Toch zijn er bij gemeentelijke vertegenwoordigers vragen of onduidelijkheden: “wat krijg je als gemeente nu precies voor collectieve diensten als beleidsadvisering, communicatie en KCC (wat zit daar wel en niet in), welke kosten zijn nu allemaal meegenomen bij de inzameling van restafval of gft”? In de praktijk is dit bij gemeentelijke vertegenwoordigers niet precies duidelijk.

Bekendheid. HVC-vertegenwoordigers zijn goed ingevoerd in de DVO, binnen het hele HVC-gebied wordt met deze opzet van de DVO's gewerkt. De meeste gesprekspartners aan gemeentezijde zijn niet altijd op de hoogte van de precieze inhoud van de DVO. Op zich is dat niet verwonderlijk:

- doorgaans – dat zien we elders ook – wordt de DVO erbij gepakt als er een geschil speelt of als onduidelijk is wat wel en niet in de dienstverlening zit;
- er zijn veel personele wisselingen ten opzichte van de situatie in 2019 (bestuurlijk en ambtelijk).

3.3 Doelen

In paragraaf 2.1 is de achtergrond van de nieuwe DVO geschetst. Met de nieuwe DVO beoogden de gemeenten en HVC meer flexibiliteit en stuurmogelijkheden voor de individuele gemeenten. Daarnaast moest de nieuwe DVO een basis leggen voor verdere verbeteringen in de uitvoeringsprestaties: meer afvalscheiding en minder restafval (via nieuwe grondstoffen-plannen) en verdere verlaging van de afvalbeheerkosten. In hoeverre zijn deze doelen gerealiseerd?

Stuurmogelijkheden gemeente. Gemeentelijke gesprekspartners bevestigen dat de DVO voldoende handvatten biedt. De grondstoffenplannen zijn individueel, de gemeente kan zelfstandig keuzes maken in de wijze van inzameling en HVC kan daar gemeentespecifiek over adviseren. Wel signaleren wij een aantal aandachtspunten. Deze maken dat de sturing in de praktijk nog niet optimaal functioneert:

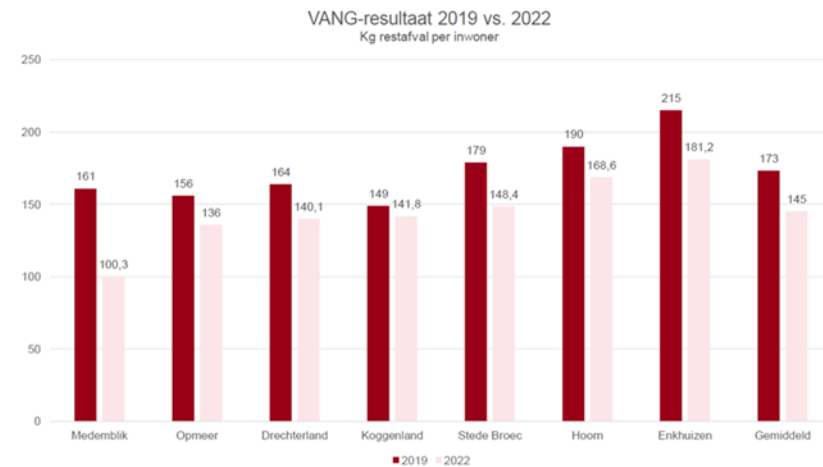
- De invulling van de gemeentelijke regierol is niet overal optimaal (zie paragraaf 3.4).
- Rolinvulling: gemeenten ervaren de inbreng van HVC als deskundig, maar ook als “sturend” (zie verderop). Gemeenten hebben behoefte aan een op hun wensen afgestemd aanbod waaruit zij kunnen kiezen. Dit krijgen ze naar de mening van gemeentelijke vertegenwoordigers onvoldoende, waardoor een gevoel van “lock in” ontstaat.

Betrokkenheid gemeenteraad Koggenland

De gemeenteraad is nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van de nieuwe DVO in 2019. De feitelijke besluitvorming vond plaats door het College van B&W. De bevoegdheid tot het aangaan van overeenkomsten ligt namelijk bij het dagelijks bestuur.

De afgelopen jaren (2020-2022) is de DVO zelf niet direct onderwerp van discussie geweest. De kosten van de dienstverlening door HVC blijven een aandachtspunt. Het afval- en grondstoffendossier is de afgelopen jaren bij de gemeenteraad in wat rustiger vaarwater gekomen. De politiek-bestuurlijke aandacht in het afvaldossier lag vooral bij de ontwikkeling van een nieuw

gemeentelijk grondstoffenplan en beleidsinhoudelijke kwesties, zoals het recycletarief en bron- en nascheiding.



Figuur: reductie hoeveelheid restafval 2019 -2022 (bron: gegevens HVC)

Milieuprestaties/afvalscheiding. De gemeente Koggenland wenst binnen het vastgestelde beleid te werken aan een verdere reductie van het restafval met tevens de focus op de kwaliteit van de ingezamelde grondstoffen. Enkele optimalisaties zijn doorgevoerd in de samenwerking met HVC, te weten de verruiming van de openingstijden van het ABS en de inwonercommunicatie/nieuwe HVC app. Zoals uit bovenstaande grafiek blijkt is de hoeveelheid restafval de afgelopen jaren licht gedaald. De doelstelling van 100 kg restafval per inwoner per jaar is nog niet bereikt. De realisatie van deze doelstelling is overigens geen eenzijdige verantwoordelijkheid van één

partij, maar vraagt om goede samenwerking tussen de inzamelaar/grondstoffenexpert (HVC²) en de gemeente (de beleidsbepaler). Uiteindelijk bepaalt de inwoner met zijn of haar gedrag het echte (scheidings)resultaat.

Verlagen kosten.

HVC heeft de efficiëncytaakstellingen conform DVO in 4 jaar tijd (2019 tot en met 2022) naar het afgesproken niveau doorgevoerd.

Aanvullend daarop wijst HVC op de volgende aanvullend geleverde inspanningen:

- De verlengde openingstijden van de afvalbrengstations, zonder dat extra kosten in rekening zijn gebracht. Hetzelfde geldt voor de invoering van een onbemenst afvalbrengstation in Zwaag.
- Een deel van de kostenstijgingen (als gevolg van inflatie) wordt dit jaar (2023) niet doorgevoerd. De Consumentenprijsindex (CPI) bedroeg voor 2023 9,7%. Conform DVO had HVC deze stijging volledig door mogen voeren, maar HVC vond deze buitensporig en heeft de stijging beperkt tot 5%. Deze korting van 4,7% komt voor Koggenland overeen met een bedrag van circa € 9,- per wha.

De afspraak om tijdig te komen tot verdere voorzetten voor kostenbesparing (zie tekstkader op pagina 7) - dus aanvullend op de efficiëncytaakstelling - is daarmee deels nagekomen. Gedurende de

² Onderdeel van deze rol is ook landelijke beleidsbeïnvloeding en lobby gericht op bronmaatregelen door producenten (duurzaam ontwerp, beter recyclebare verpakkingen).

evaluatie (zie paragraaf 3.7 onder 'marktconformiteit') zijn op dit punt nog aanvullende toezeggingen gedaan. HVC verwacht dat ze de komende jaren met deze kortingen tot een verdere positieverbetering in de landelijke kostenbenchmark komt. HVC heeft ook een eigen analyse van de marktconformiteit gemaakt en aan de onderzoekers van Buiten verstrekt. In deze analyse zijn alleen de directe kosten van inzameling restafval van de West-Friese gemeenten vergeleken met die van vergelijkbare gemeenten met een vergelijkbaar inzamelsysteem. HVC constateert op basis hiervan dat de tarieven marktconform zijn.

HVC geeft verder aan dat ze de komende jaren tot verdere efficiëncyverbeteringen wil komen. In paragraaf 3.7 wordt hier dieper op ingegaan.

3.4 Rolinvulling

Van belang voor een goed functioneren van de samenwerking is dat gemeente en HVC hun rol (regisseur/opdrachtgever resp. opdrachtnemer) adequaat invullen. Hebben gemeente en HVC hier voldoende capaciteit en deskundigheid voor beschikbaar en vullen ze hun rol in de praktijk goed in?

Gemeentelijke regierol. De gemeente Koggenland heeft op ambtelijk niveau circa 0,2 fte beschikbaar voor strategisch en operationeel afvalbeleid. Voor een kleinere gemeente is het onderhouden van de

(financiële) kenniscomponent een grote uitdaging, al loopt het op dit moment goed. Door de betreffende medewerker is aangegeven dat de beschikbare capaciteit de regierol kwetsbaar maakt, zeker omdat onderlinge kennisuitwisseling wordt gemist.

Intergemeentelijke samenwerking. Qua regiecapaciteit is de situatie bij de andere West-Friese gemeenten vergelijkbaar. Bij de meeste gemeenten zijn sinds 2019 de nodige personele wisselingen geweest, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau. Het contactpersonenoverleg van de beleidsadviseurs leidt in ABWF-verband tot enige afstemming, maar niet merkbaar tot een krachtenbundeling in de regierol richting HVC. Er is qua bemensing te weinig continuïteit in het CPO-overleg en de kennisuitwisseling wordt gemist. Er is geen gezamenlijke regie-agenda en ook geen gemeenschappelijk financieel overleg tussen de betrokken financieel adviseurs van de gemeenten. Elders in het land is dit wel gebruikelijk.

Rol HVC. HVC beschikt over een professioneel team gemeente-adviseurs met expertise op het gebied van beleid, inzamelsystemen en ondersteunende diensten zoals communicatie, educatie, KCC en businessontwikkeling. De afgelopen jaren is er bij gemeenteadvisie een aantal personele wisselingen geweest. In april 2022 heeft HVC een organisatorische wijziging doorgevoerd in het team gemeenteadvisie. Er zijn nu aparte accountmanagers en duurzaamheidsadviseurs. HVC is positief over de eerste resultaten.

Na een aantal wisselingen van de wacht aan de zijde van HVC, loopt het contact nu naar tevredenheid van de gemeente Koggenland, zowel

bestuurlijk, beleidsmatig als binnen het operationeel overleg. Aangegeven wordt dat HVC nog meer een rol kan vervullen in het aanjagen, faciliteren en onderhouden van het goede gesprek op bestuurlijk en ambtelijk niveau tussen gemeenten West-Friesland.

Rolzuiverheid en invulling. De beelden over de wederzijdse rolinvulling zijn verschillend:

- HVC constateert dat de West-Friese gemeenten de regierol verschillend invullen (van breed sturend tot smal) en ervaart dat de regierol bij een aantal Westfriese gemeenten onvoldoende wordt ingevuld. In kwalitatieve zin is HVC tevreden over de beleidsmatige en operationele afstemming met de counterparts in Koggenland. Meer in het algemeen heeft HVC het beeld dat gemeenten de rollen van aandeelhouder, opdrachtgever en beleidsbepaler vermengen en dat ze niet scherp hebben welke onderwerpen bij de verschillende rollen horen. Dit leidt tot discussies die de executiekracht niet ten goede komen. Van de kennis en expertise bij HVC wordt op die manier onvoldoende gebruik gemaakt.
- Gemeentelijke vertegenwoordigers vinden de rolzuiverheid bij HVC ook een aandachtspunt. Benoemd wordt dat HVC zich als samenwerkingspartner positioneert, maar zich niet altijd als zodanig opstelt. Daarbij wordt gewezen op de invulling van de beleidsadvisering en niet volledig transparante kosten- doorberekeningen bij verbetervoorstellen. De beleidsadvisering wordt naar de mening van gemeentelijke vertegenwoordigers

sterk gestuurd door de duurzaamheidsvisie- en missie van de HVC-organisatie. Deze visie, die overigens op inhoud wel door gemeentelijke gesprekspartners wordt omarmd, wordt in de beleidsadvisering als een (te) hard uitgangspunt gehanteerd. Gemeentelijke vertegenwoordigers geven aan dat HVC in haar beleidsadvisering meer dienend mag zijn aan de bestuurlijk-politieke dynamiek en wensen (zie verder paragraaf 3.7).

Opvallend is dat de beelden tussen sleutelspelers van HVC en de gemeente over de wederzijdse rolinvulling uiteenlopen. Incidenteel is dit in specifieke situaties wel tot uiting gekomen en besproken, maar dit heeft nog niet geleid tot een eenduidig gezamenlijk beeld en referentiekader voor wat betreft de precieze rolinvulling als opdrachtgever en opdrachtnemer. De verwachtingen ten aanzien van rollen en rolinvulling zijn bij de start van de nieuwe DVO niet voldoende expliciet gemaakt.

3.5 Samenwerking

Aard relatie. Gemeentelijke vertegenwoordigers en gesprekspartners van HVC kwalificeren de relatie in het algemeen als een partnership. In Koggenland wordt de relatie positiever geïdentificeerd dan in de meeste andere gemeenten: men ervaart partnership en een flexibeler houding, in plaats van de voorheen wat meer rigide stellingname door HVC. Transparantie is daarbij nog wel een aandachtspunt. Uit de gesprekken blijkt dat er in de andere Westfriese gemeenten verschillende beelden zijn over wat partnership inhoudt. In de praktijk

ervaren de meeste gemeenten de huidige relatie met HVC niet als een echte samenwerkingsrelatie. Van de kant van de gemeente wordt een meedenkende houding en transparantie gemist (“op financieel vlak opereert HVC als een aannemer”). HVC mist vooral executiekracht en het vertrouwen om schouder aan schouder samen te werken aan de ambities. Net zoals bij de rolinvulling (3.4) is geconstateerd, speelt ook bij dit onderwerp dat er geen gezamenlijke uitwisseling heeft plaatsgevonden over “samenwerkingspartner zijn: wat betekent dat?” **Persoonlijke verhoudingen.** De informele relaties zijn zeker zo belangrijk voor het functioneren van een OGON-relatie als de formele. Uit de gesprekken blijkt dat de onderlinge verhoudingen tussen sleutelspelers goed zijn. Hier, op het persoonlijke niveau, zitten geen grote aandachtspunten. Die zitten meer op organisatieniveau bij de niet uitgesproken of verschillende verwachtingen ten aanzien van de rolinvulling en houding als samenwerkingspartner.

3.6 Overleg en rapportages

Overlegstructuur. De opzet van de overleggen zit logisch in elkaar. In de DVO (zie hoofdstuk 2) worden drie overlegniveaus genoemd: op operationeel, beleidsmatig en op directie/bestuurlijk niveau. Het formele directieoverleg tussen portefeuillehouder en management HVC vindt jaarlijks in april/mei plaats, op basis van het jaarverslag. Door enkele wethouders is aangegeven dat deze frequentie wel wat omhoog mag. Vanuit de directie van HVC is er op bestuurlijk niveau tussendoor wel bilaterale afstemming over actuele zaken in het

afvaldossier. Op ambtelijk niveau levert dit bij een aantal WF-gemeenten het beeld op van “lobbywerk” in plaats van advisering. Op operationeel niveau vindt er 4 x per jaar een overleg plaats, in aanwezigheid van de ambtelijke regievoerder in Koggenland en teamleiders HVC. Dit operationele overleg vindt consequent plaats en functioneert naar tevredenheid van zowel de gemeente als HVC. Ook is er een kwartaalgewijs P&C overleg tussen de financieel betrokkenen van gemeente en HVC.

Rapportages. Uit de interviews met alle gemeenten klinkt door dat de kwartaal- en jaarrapportages duidelijk zijn verbeterd. Er is een financiële forecast aan deel 3 van de DVO toegevoegd en de afvalhoeveelheden-overzichten en analyses zijn toegankelijker gemaakt. Ook wordt er meer aandacht besteed aan de kwaliteit en zuiverheid van afval- en grondstofstromen. Vanuit de gemeenten en door de onderzoekers zijn enkele aanvullende aandachtspunten gesignaleerd:

- De rapportages zelf gaan vooral over de afvalscheidingsprestaties en bevatten weinig analyse aan de kosten- of service kant. Een vergelijking (benchmark) op deze punten én op het punt van kwaliteit/hergebruik van stromen kan de bruikbaarheid van rapportages verder verbeteren.
- De jaarrekening van HVC verschijnt in definitieve vorm te laat om gegevens over kosten mee te kunnen nemen in de gemeentelijke verslaglegging. De ruwe realisatiecijfers zouden eerder moeten worden opgeleverd.

- Kwartaal- en jaarrapportage gaan niet standaard naar college en gemeenteraad. Het verdient aanbeveling dit wel te doen, de rapportages zijn daar informatief genoeg voor.

3.7 Dienstverlening

Tevredenheid over operationele dienstverlening. Gemeentelijke gesprekspartners geven aan dat de operationele dienstverlening in het algemeen goed verloopt. Daarbij wordt gewezen op een terugloop van het aantal klachten. Positief punt is ook dat het HVC in de coronaperiode met extra inspanningen gelukt is om de dienstverlening op peil te houden. Op operationeel niveau is de gemeente tevreden over de service- en oplossingsgerichtheid van medewerkers van HVC. HVC heeft de afgelopen periode inzet gepleegd om de operationele dienstverlening te verbeteren. Daarvoor noemt HVC onder meer de volgende maatregelen:

- Kortere lijnen tussen het KCC van HVC en het GCC (gemeentelijk contactcentrum) van de gemeente Koggenland.
- Aanpassing in de werkwijze omtrent het laten staan (niet ledigen) van aangeboden containers. Dit gebeurt alleen nog in heel specifieke situaties en als bakken (door bijvoorbeeld een geparkeerde auto of afgesloten straat) niet bereikbaar zijn, komt HVC automatisch terug om de containers alsnog te legen.

De communicatie met de gemeente en inwoners, voorafgaand aan het doorvoeren van wijzigingen in de inzameling (bijvoorbeeld bij de aanwijzing van opstelplaatsen), is volgens gemeentelijke gesprekspartners wel een aandachtspunt. Zij kijken daarbij overigens

ook naar de eigen, niet optimaal functionerende, gemeentelijke regierol. Verbetervoorstellen kunnen meer vanuit deze rol worden geïnitieerd en procesmatig beter worden aangestuurd.

De klanttevredenheid onder inwoners wordt jaarlijks door HVC gemeten. De scores uit deze metingen laat voor de meeste West-Friese gemeenten een lichte stijging zien t.o.v. 2019. Bij Koggenland is de tevredenheid volgens deze cijfers licht gestegen. De lage score in 2022 bij Medemblik heeft van doen met de systeemwijziging die daar is ingevoerd. Elders zie je dit soort terugvallen in tevredenheid in het eerste jaar van invoering ook.

Gemeente	Dienstverlening HVC 2019	Dienstverlening HVC 2020	Dienstverlening HVC 2022
Drechterland	6,7	6,8	7,2
Enkhuizen	6,5	7,0	6,8
Hoorn	6,8	6,5	6,6
Koggenland	7,2	7,1	7,3
Medemblik	7,6	6,8	6,5
Opmeer	7,1	6,9	7,1
Stede Broec	7,1	6,7	7,3

Tabel: tevredenheid inwoners over dienstverlening HVC (bron: gegevens HVC)
In 2021 is er geen tevredenheidsonderzoek, mede door de coronasituatie, uitgevoerd.

Beleidsadvies. HVC heeft als samenwerkingspartner een belangrijke adviesrol. In de DVO is dit als volgt geformuleerd: *“HVC werkt gedurende de looptijd van de DVO actief mee aan de doelstellingen van de Gemeente zoals deze zijn geformuleerd in het Grondstoffenplan. Daartoe brengt HVC haar kennis en ervaring in, komt ze met verbetervoorstellen en beleidsadviezen en brengt ze consequenties van voorstellen in beeld”*. De gemeenten zijn bevraagd hoe tevreden ze over de HVC-advisering zijn. Daaruit komt het volgende algemene beeld naar voren: de gemeenten zijn tevreden over de deskundigheid, inzet en betrokkenheid van de HVC-adviseurs. Tegelijkertijd zijn de gemeenten kritisch over de invulling van de adviesrol. Die vinden ze inhoudelijk te sturend, teveel ingevuld vanuit de HVC-duurzaamheidsmissie. Er wordt onvoldoende geluisterd en te weinig vanuit gemeentelijk en inwonersperspectief gedacht. Kritiek is er ook op de pro-activiteit en transparantie van voorstellen. Wijzigingen die zijn doorgevoerd worden bijvoorbeeld niet toegelicht op besparingspotentieel. Ambtelijk vertegenwoordigers van de gemeente geven aan voorstellen te missen die gericht zijn op kostenreductie en efficiënter werken. Ook mag er meer aandacht zijn voor mogelijkheden om zonder recycletarief tot betere afvalscheiding en/of kwaliteit van grondstofinzameling te komen. HVC mag daarnaast meer het voortouw nemen bij het agenderen van maatschappelijke vraagstukken. Een voorbeeld is het vergrijzingsvraagstuk en hoe met de (bijkomende) luierproblematiek om te gaan in de inzameling. Op bestuurlijk niveau is opgemerkt dat de focus op “zenden” en “één oplossing” maakt dat er vraagtekens worden geplaatst bij de

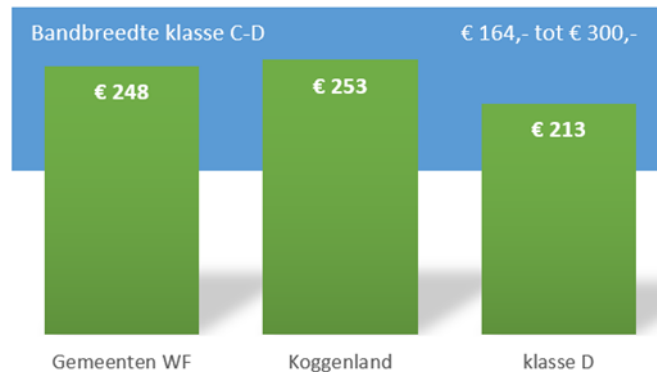
objectiviteit van adviezen. De effectiviteit van de HVC-advisering kan aanzienlijk worden verhoogd door een meer dienstbare en luisterende opstelling en bredere en meer pro-actieve rolinvulling. Wat hierbij ook helpt is een duidelijke beleidsopdracht vanuit de gemeente.

HVC heeft een genuanceerder beeld bij bovengenoemde kritiek op de invulling van de beleidsadviesrol. In het beeld van HVC verschilt de mate van tevredenheid daarover per gemeente. HVC is tevreden over de samenwerking met Hoorn in het grondstoffenplan-traject. Daarbij zijn aan de voorkant verschillende beleidsscenario's voorgelegd en in informatieve sessies besproken met de gemeenteraad. HVC merkt daarbij op dat de lange doorlooptijd van het traject ook negatieve invloed heeft gehad op het tevredenheidsgevoel.

Marktconformiteit. Een van de doelen van de DVO is om tot verdere efficiency en kostenbesparingen te komen. Bij de beoordeling in 2019 lagen de afvalbeheerkosten van de West-Friese gemeenten in vergelijking met de landelijke benchmark boven het gemiddelde en aan de bovenkant van de bandbreedte. Door de inzet op efficiency (zie hiervoor paragraaf 3.3) zou de relatieve positie in de kostenbenchmark moeten verbeteren. Dit zou vervolgens in deze tussentijdse evaluatie zichtbaar moeten zijn. Hiertoe zijn de kosten over 2021 (realisatie) vergeleken met het gewogen gemiddelde van alle West-Friese gemeenten en met de afvalbeheerkosten van vergelijkbare gemeenten (qua hoogbouwklasse en wijze van inzamelen), die meegedaan hebben aan de meest recente landelijke benchmark van

NVRD/RWS (peiljaar 2021). Vergeleken is met gemeenten die een vergelijkbare inzamelstrategie zonder financiële prikkel volgen. DIFTAR-gemeenten zijn uit de vergelijking gehaald, die hebben gemiddeld lagere afvalbeheerkosten dan gemeenten die geen financiële prikkel toepassen. In onderstaande figuur staat het resultaat van de vergelijking als het gaat om de totale afvalbeheerkosten (inzameling, verwerking en overige kosten). In de bijlage gaan we dieper in op de kostenvergelijking van de verschillende onderdelen. Aan deze vergelijking kan alleen indicatieve waarde worden toegekend. Het gaat om een grove vergelijking; voor harde uitspraken over de mate van efficiëntie in de uitvoering is diepgaander onderzoek op het niveau van inzamelroutes, inzet van middelen en productie nodig.

Totale afvalbeheerkosten in 2021 per wha in de gemeente Koggenland



Figuur: Totale afvalbeheerkosten per woonhuisaansluiting in 2021

Toelichting

- Gemeenten WF = Gewogen gemiddelde van de gemeenten WF
- Bandbreedte klasse C-D = Bandbreedte van totale afvalbeheerkosten van gemeenten met vergelijkbare strategie en in gelijke stedelijkheidsklassen
- Klasse D = Landelijke benchmark klasse D

Uit bovenstaande figuur kan geconcludeerd worden dat de totale afvalbeheerkosten van Koggenland zich binnen de bandbreedte, maar substantieel boven het gemiddelde van de vergelijkingsgroep bevinden. Ondanks de doorgevoerde efficiencymaatregelen kan niet worden geconcludeerd dat de relatieve positie daadwerkelijk is verbeterd sinds de start van de contractperiode. De volgende zaken vallen op:

- De totale afvalbeheerkosten van Koggenland zijn wat hoger dan het (gewogen) gemiddelde in West-Friesland. Het verschil betreft met name de inzameling van het GFT en OPK. De basistarieven die HVC hanteert voor mens- en tractie-uren zijn overal gelijk. In Koggenland is de benodigde ureninzet hoger, doordat sprake is van een dunner bevolkt en grotere transportafstanden. Ook keuzes in het serviceniveau dragen bij aan de verschillen.
- De kosten van inzameling liggen overall boven het (landelijk) gemiddelde van de vergelijkingsgroep. De overige kosten van HVC (beleid, communicatie en kcc) zijn relatief laag ten opzichte van datzelfde gemiddelde, omdat een groot deel van de overhead wordt verdeeld over de inzamelkosten. Het geheel van overige kosten en inzamelkosten ligt boven het gemiddelde.
- De verwerkingskosten liggen binnen de bandbreedte en licht onder het gemiddelde van de klasse.
- Er is in totaal sprake van hoge hoeveelheden afval. Daarbinnen is met name sprake van een hoge hoeveelheid grof huishoudelijk afval. Ten opzichte van de vergelijkingsgroep hanteren de West-Friese gemeenten een laagdrempelig acceptatiebeleid. De hoge hoeveelheid kan duiden op (veel) meeliftend bedrijfsafval. Het verdient aanbeveling om hier nader onderzoek naar te doen.

Als verklaringen voor de hogere kosten noemt HVC de hogere hoeveelheden afval, de hoge service in de dienstverlening en hogere personele kosten. HVC voert een robuust sociaal beleid (qua beloning, contractvormen etc), dat volgens HVC positief afsteekt tegen dat van

branchegenoten. Of dit ook daadwerkelijk zo is hebben we in deze tussentijdse evaluatie niet nader onderzocht. Van een hogere service dan elders is ons inziens geen sprake. De wijze van inzameling en de inzamelfrequenties zijn niet sterk afwijkend van de vergelijkingsgroep. De service die op beleidsmatig en communicatief gebied wordt geboden is van een hoog niveau, maar is in ons beeld niet uitzonderlijk. Wij kennen ook andere overheidsbedrijven die deze service bieden. Constatering blijft dat de totale afvalbeheerkosten van Koggenland over 2021 in vergelijking met landelijk gemiddeld aan de hoge kant zijn.

De afstand tot het gemiddelde is nog substantieel. Hoe ziet de verwachting eruit voor de komende jaren?

In 2022 is het laatste deel van de efficiencytaakstelling doorgevoerd, welke circa € 2,50 per aansluiting bedraagt. Dit heeft enig effect. Ook de korting op de index-verhoging leidt mogelijk tot een verdere positieverbetering, waarbij zij opgemerkt dat ook andere overheidsbedrijven een lagere indexering hebben gehanteerd. HVC heeft daarnaast recent de volgende kostenreducties gecommuniceerd:

Kostenreductie	Structurele besparing (in € per WHA)	Vanaf wanneer
Herijking algemene kosten (korting adviesdiensten)*	ca € 5,00	2023
Algemene kostenreductie**	ca € 2,50	2024
Algemene kostenreductie*	ca € 2,50	2025
Totaal	ca € 10	

*betreft een efficiencybesparing, leidt niet tot lagere of andere service.

** als gevolg van programmafocus HVC op kwaliteit en effectiviteit

Met deze aanvullende kostenreducties dalen de afvalbeheerkosten ten opzichte van prijspeil 2021 met circa € 10 per WHA. In welke mate dit ook daadwerkelijk tot een positieverbetering in de landelijke benchmark gaat leiden zal nog moeten blijken. De gemeente Koggenland gaat meedoen aan de landelijke benchmark. Op deze manier houdt de gemeente op dit punt de vinger aan de pols.

4. Verbeterpunten

In onderstaande tabel zijn de verbeterpunten geclusterd. Deze vloeien voort uit de evaluatieresultaten uit het vorige hoofdstuk.

Onderdeel	Verbeterpunten
DVO - inhoud	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nader uitwerken en onderling bespreken wat er wel en niet in tarieven van diensten/producten deel 3 zit 2. Aanvullen/actualiseren enkele onderdelen deel 2: <ul style="list-style-type: none"> • bredere eisen aan rapportages (kostenkant, analyses, prognoses) • bredere scope meegeven aan beleidsadvies (nu vrij eenzijdig op VANG-doelen gericht). 3. Toevoegen onderwerp verkeers- en inwonerveiligheid bij inzameling aan afsprakenkader
Doelen	<ol style="list-style-type: none"> 4. Concretiseren stip op de horizon. Doelen waar mogelijk concretiseren voor 2025 op gebied van milieu, kosten en service (w.o. klanttevredenheid inwoners) 5. Als onderdeel van kostendoelen: concrete prestatieafspraken maken t.a.v. bedrijfsvoering-efficiency / positie in de kostenbenchmark 6. Concreet maken van bijdrage van gemeente en HVC aan doelrealisatie
Rolinvulling	<ol style="list-style-type: none"> 7. Versterken gemeentelijke regierol: <ul style="list-style-type: none"> • jaaragenda maken, aangeven welke verbetervoorstellen van HVC worden verwacht

	<ul style="list-style-type: none"> • betere interne inbedding en ondersteuning • krachtenbundeling, afstemming en kennisuitwisseling in ABWF: opstellen gezamenlijke regie-agenda, gezamenlijk regie-overleg, instellen financieel opdrachtgeveroverleg <ol style="list-style-type: none"> 8. Rolinvulling HVC: meer ondersteunend en faciliterend als adviseur 9. Gezamenlijke sessie WF-gemeenten en HVC over rolinvulling, afstemmen verwachtingen, afspraken maken over verdere/toekomstige invulling
Samenwerking	<ol style="list-style-type: none"> 10. Samen invullen partnership: wat verstaan WF-gemeenten en HVC daar onder, wat betekent dit voor rolinvulling, wat verwachten we van elkaar? Koppelen aan punt 9.
Overleg en rapportage	<ol style="list-style-type: none"> 11. Meer continuïteit in beleidsoverleg (vervangers aanwijzen), frequentie directie-overleg naar 2x pj) 12. Rapportages verder verbeteren: meer aandacht voor kosten, efficiency en op verbetering gerichte analyses 13. Expliciet aandacht voor de kwaliteit van de ingezamelde stromen per gemeente, ook ten opzichte van elkaar (benchmark) 14. Rapportages verder verbeteren: meer aandacht voor kosten en efficiency, kwaliteitsbenchmark opnemen, op verbetering gerichte analyses 15. Kwartaal- en jaarrapportages standaard ter informatie naar College en Raad. Deel 3 ook graag in Excel, zodat gemeente er sneller mee kan werken. 16. Financiële (half)jaarcijfers eerder naar gemeente
Dienstverlening/prestaties	<ol style="list-style-type: none"> 17. Afspraken maken over communicatie-aanpak richting inwoners bij wijzigingen in inzameling

- | | |
|--|---|
| | <ol style="list-style-type: none">18. Opstellen verbeterprogramma kostenreductie en efficiency (inzamelsystemen + bedrijfsvoering)19. Meedoen aan landelijke benchmark, resultaten jaarlijks samen met andere WF-gemeenten en HVC bespreken20. Verbeteren verbetervoorstellen: meer vanuit perspectief inwoner, meer oplossingsrichtingen, objectieve beoordeling van alternatieven, alle consequenties meenemen (ook gemeentelijke kosten)21. Pro-actievere rol van HVC in signaleren van verbeteringen (ook gericht op serviceverhoging en kostenreductie) en helpen bij oplossen knelpunten in de inzameling. |
|--|---|

5. Conclusies en advies

In deze tussentijdse evaluatie is het functioneren van de dienstverleningsovereenkomst (DVO) en de samenwerking tussen de gemeente en HVC onderzocht. In deze DVO staan de contractuele afspraken over de dienstverlening van HVC inzake het gemeentelijk afvalbeheer (inzameling van huishoudelijk afval, beheer afvalbrengstations, beleidsadvies en inwoner-communicatie). In deze evaluatie zijn verschillende onderdelen van de DVO, in de context van de opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie tussen gemeente en HVC, belicht, te weten: de DVO-inhoud, doelen, rolinvulling, samenwerking, overleg en rapportage en de dienst-verlening (uitvoeringsprestaties). In dit hoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen. De conclusies zijn gebaseerd op de onderzoeksbevindingen uit hoofdstuk 3 en 4. Ze zijn geordend per hoofd-onderzoeksvraag, zoals in hoofdstuk 1 geschetst.

5.1 Conclusies

1. In welke mate zijn doelen en afspraken uit de DVO gerealiseerd?

Conclusie 1: De in de DVO opgenomen afspraken zijn voor het grootste deel nagekomen:

- Er is door de gemeente en HVC hard gewerkt aan grondstoffenplannen en het verbeteren van de (afvalscheidings) prestaties. HVC heeft haar rol als beleidsadviseur, zoals

beschreven in de DVO, nadrukkelijk gepakt. Op de invulling daarvan is er op onderdelen kritiek.

- Er is gewerkt aan efficiencyverbetering. HVC heeft de afgesproken efficiencytaakstellingen doorgevoerd en er zijn aanvullende maatregelen doorgevoerd of aangekondigd. Tussentijdse overzichten over ontwikkelingen in marktconformiteit zijn vanuit HVC niet verstrekt. Verbetervoorstellen voor verdere efficiency (los van beleidsmaatregelen) zijn (pas) gedurende deze evaluatie gedaan.
- Er is aandacht besteed aan verbeteringen in de dienstverlening. Er zijn onder meer aanpassingen doorgevoerd in de communicatie en operationele werkwijze.
- De kwartaal- en jaarrapportages worden in het algemeen conform afspraken in de DVO geleverd. De rapportages zijn qua toegankelijkheid en informatie duidelijk verbeterd. Op een aantal punten (tijdigheid financiële gegevens, inhoudelijke en financiële analyses) zijn nog verdere verbeteringen mogelijk.
- De overlegstructuur functioneert in grote lijnen conform DVO. Door discontinuïteit op personeel vlak hebben niet alle overleggen in de gewenste frequentie of samenstelling plaatsgevonden. Daarbij is aangegeven dat de frequentie van het bestuurlijk/directie-overleg omhoog mag naar 2 keer per jaar.

Conclusie 2: De doelen zijn te algemeen geformuleerd, aanscherping daarvan is nodig. De DVO zit op zich qua structuur goed in elkaar en behandelt alle onderwerpen die in een contract horen te staan. Grootste tekortkoming betreft de doelen, die zijn te algemeen en niet

concreet genoeg geformuleerd. Beide partijen hebben behoefte aan een scherpere “stip op de horizon”.

2. Welke resultaten zijn behaald en wat is de performance qua dienstverlening op het gebied van milieu/duurzaamheid, efficiency (marktconformiteit) en service (tevredenheid)?

Conclusie 3: De operationele dienstverlening verloopt in het algemeen goed. Er zijn minder klachten en gemeentelijke betrokkenen zijn tevreden over de inzet en kwaliteit van de operationele dienstverlening van HVC. In de klanttevredenheidscijfers van inwoners zie je deze positieve ontwikkeling nog niet duidelijk terug, deze zijn nog ongeveer op hetzelfde niveau als in 2019.

Conclusie 4: De scheidingspercentages zijn volgens cijfers van HVC tot en met 2022 licht verbeterd, de beleidsadviesrol van HVC daarbij is nuttig, maar heeft wel aanpassing. De verbetering van milieu-prestaties is een samenspel tussen gemeente en HVC. HVC heeft conform de DVO een belangrijke adviserende rol. Gemeenten zijn positief over de deskundigheid, inzet en betrokkenheid van HVC en tegelijkertijd kritisch. De beleidsadviesing is inhoudelijk te sturend, er wordt te weinig vanuit gemeentelijk en inwoner-perspectief gedacht en de advisering kan op onderdelen transparanter en pro-actiever. HVC heeft een genuanceerder beeld: per gemeente is het GGP-traject wat anders verlopen en is de waardering anders. In het beeld van HVC

was er ten aanzien van de te kiezen inzamelstrategie niet slechts één route; aan het begin van het GGP-traject³ zijn verschillende beleidsscenario's aan gemeenteraden voorgelegd.

Conclusie 5: De marktconformiteit is, ondanks getroffen maatregelen, niet zichtbaar verbeterd. Er zijn kostenreductie-maatregelen doorgevoerd, maar uit een indicatieve kostenvergelijking met de landelijke benchmark blijkt dat de afvalbeheer-kosten van de West-Friese gemeenten nog steeds bovengemiddeld zijn en aan de bovenkant van de bandbreedte zitten. De kostenvergelijking is uitgevoerd over 2021; HVC heeft inmiddels enkele aanvullende maatregelen getroffen of aangekondigd. In hoeverre dit leidt tot een substantiële verbetering van de positie in de kostenbenchmark kan nu nog niet worden aangegeven.

3. Welke sturingsmogelijkheden heeft de gemeente en welke invloed heeft de gemeente in de praktijk?

Conclusie 6: De gemeente heeft met de individuele DVO op zich ruime stuurmogelijkheden en keuzevrijheid in de wijze van inzameling. In de praktijk heeft de gemeente minder invloed dan op papier. Hier zijn drie verklaringen voor:

- Het ontbreekt aan concrete doelen in de DVO (zie conclusie 2).
- De gemeente gebruikt de mogelijkheden onvoldoende. De invulling van de gemeentelijke regierol is niet optimaal: kwetsbaar

³ Gemeentelijk GrondstoffenPlan (GGP)

en beperkt qua capaciteit, weinig effectieve samenwerking met andere WF-gemeenten en een duidelijke regie-agenda ontbreekt.

- HVC heeft in de praktijk, met alle daar aanwezige ervaring en kennis, een sterke inhoudelijk sturende rol.

4. Hoe functioneert de samenwerking tussen gemeenten en HVC?

Conclusie 7: De onderlinge verhoudingen zijn goed, op persoonlijk vlak weten sleutelspelers van gemeente en HVC elkaar goed te vinden. Op het persoonlijke niveau zitten geen grote aandachtspunten. Die zijn er wel op organisatieniveau bij de niet uitgesproken of verschillende verwachtingen ten aanzien van de rolinvulling en houding als samenwerkingspartner.

Conclusie 8: In de praktijk ervaren zowel de gemeente als HVC de huidige relatie niet als een echte samenwerkingsrelatie. Van de kant van de gemeente wordt een meedenkende houding en transparantie gemist. HVC mist executiekracht en het vertrouwen om schouder aan schouder samen te werken aan de ambities.

Conclusie 9: bij HVC en gemeente bestaan verschillende beelden, verwachtingen en opvattingen over de invulling van de opdrachtgever- en opdrachtnemer-rol en wat “samenwerkings-partner zijn” inhoudt. Hier is bij start van de nieuwe DVO of later niet expliciet bij stil gestaan.

5. Welke verbeteringen zijn er mogelijk in de dienstverlening, samenwerking, sturing en DVO-afspraken en wat is ervoor nodig om deze te realiseren?

Conclusie 10: op alle relevante onderdelen van de DVO en samenwerkingsrelatie zijn verbeteringen mogelijk. In totaal zijn 20 verbeterpunten in beeld gebracht. De belangrijkste verbeterpunten zitten bij de doelen, rolinvulling/samenwerking en de dienstverlening (efficiency). Hierna bij de aanbevelingen gaan we hier verder op in.

5.2 Aanbevelingen

Op basis van dit evaluatieonderzoek komen we tot de volgende aanbevelingen:

Gericht aan gemeente en HVC samen

Aanbeveling 1. Ga aan de slag met een aantal quick-wins die te behalen zijn in de DVO zelf (verbeterpunten 1 tot en met 3), overleg- en rapportagestructuur (verbeterpunten 11 tot en met 15) en dienstverlening (verbeterpunten 16 en 19). Voer deze verbeteringen op korte termijn in onderling overleg door en verwerk deze in deel 2 en 3 van de DVO.

Aanbeveling 2. Werk de “stip op de horizon” uit, concretiseer de doelen voor 2025 op het gebied van milieu, kosten en service en maak expliciet welke concrete bijdrage HVC en gemeente gaan leveren aan de doelrealisatie. Neem daarbij bij kosten de positie in de landelijke benchmark mee (bijvoorbeeld: de afvalbeheerkosten van de gemeente bevinden zich binnen een marge van 10% van het landelijke gemiddelde van vergelijkbare gemeenten). Leg de “stip op de horizon” en “geconcretiseerde doelen” vast in een bestuurlijke afspraak en voeg die toe aan deel 1 van de DVO. Op die manier kan in de jaarlijkse

verantwoording en periodieke evaluaties beter worden getoetst of HVC en gemeente met de DVO en samenwerking op koers liggen of niet. Met deze aanbeveling wordt invulling gegeven aan verbeterpunten 4, 5 en 6.

Aanbeveling 3. *Bespreek in een aparte sessie met sleutelspelers de verwachtingen en opvattingen over de gewenste rolinvulling door beide partijen, maak daar heldere afspraken over en evalueer aan het einde van elk directie, beleids- of operationeel DVO-overleg de samenwerking.* Neem in deze sessie(s) ook mee wat onder “partnership” wordt verstaan en wat dit concreet betekent voor de wijze van regie-uitoefening door de gemeente en wijze van uitvoering en beleidsadvisering door HVC. Met deze aanbeveling wordt invulling gegeven aan verbeterpunten 9 en 10.

Aanbeveling 4. *Werk programmatisch aan verdere kostenreducties in het gemeentelijk afvalbeheer.* Stel daartoe een verbeterprogramma kostenreductie en efficiency op en doe samen (gemeente en HVC) mee aan de landelijke benchmark. Het initiatief voor opstelling van het verbeterprogramma ligt in eerste instantie bij HVC, waarbij 2 categorieën kostenreducties worden onderscheiden: kostenreducties in de dienstverlening en efficiencybesparingen in de bedrijfsvoering van HVC. Bespreek het verbeterprogramma in het ABWF en stel het vast in het directieoverleg. Met deze aanbeveling wordt invulling gegeven aan verbeterpunten 17 en 18.

Gericht aan de gemeente

Aanbeveling 5. *Versterk de gemeentelijke regierol.* Kijk daarbij naar capaciteit en ondersteuning binnen de gemeentelijke organisatie zelf, werk met een jaaragenda en duidelijke adviesopdrachten richting HVC en zet in op een krachtenbundeling in West-Fries-verband. Met deze aanbeveling wordt invulling gegeven aan verbeterpunt 7.

Gericht aan het ABWF

Aanbeveling 6. *Neem het initiatief om te bekijken hoe via de samenwerking de gemeentelijke beleidsregie en aansturing van HVC kan worden versterkt.* Neem daarbij de volgende opties mee: opstelling van een gezamenlijke regie-agenda, invoering van een gezamenlijk regie-overleg en instelling van een financieel opdrachtgeveroverleg. Met deze aanbeveling wordt invulling gegeven aan verbeterpunt 7.

Gericht aan HVC

Aanbeveling 7. *Kijk hoe de beleidsadviesrol meer integraal en faciliterend kan worden ingevuld.* De advisering wint aan kracht als ze sterker vanuit het perspectief van inwoners wordt opgesteld, een breder pallet aan oplossingsrichtingen en alternatieven biedt en beter afgestemd wordt op de politiek-bestuurlijke context. Inhoudelijk dient de advisering sterker op (ook) kostenreducties en serviceverhoging te worden gericht. Breng als HVC deze voorstellen in in de werksessies genoemd onder aanbeveling 3.

Meer informatie

Buiten organisatieadvies

(+31) 26 – 20 51 350

contact@buitenorganisatieadvies.nl

www.buitenorganisatieadvies.nl