

*De BUCH / gemeente Bergen*

**Evaluatie**  
**Dienstverleningsovereenkomst**  
**Gemeente Bergen - HVC**

**Definitief rapport**  
2 februari 2020

BEZOEKADRES: Waarderweg 33 Kantoor B10, 2031 BN Haarlem  
POSTADRES: Postbus 2016, 2002 CA Haarlem  
t 023 531 91 41, e [info@iprnormag.nl](mailto:info@iprnormag.nl), i [www.iprnormag.nl](http://www.iprnormag.nl)

● **Strategie** ● **Beleid** ● **Organisatie**

In opdracht van: *BUCH - organisatie*  
Opsteller(s): *Marten Boels MSc., Ruben Oldenhof MSc.*  
Projectnummer IPR Normag: *101143*  
Aantal pagina's: *25*

<b>Status rapportage</b>	<b>Datum</b>	<b>Toegestuurd naar</b>
Conceptrapport	4 oktober 2019	Tessa Meijer, De BUCH Gertjan de Waard, HVC
Definitief concept	6 januari 2020	Tessa Meijer, De BUCH Gertjan de Waard, HVC
Definitief	2 februari 2020	Tessa Meijer, De BUCH Gertjan de Waard, HVC

## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>6</b>
1.1 Achtergrond	6
1.2 Opdrachtoomschrijving	6
1.3 Uitgangspunten voor analyse	6
1.4 Leeswijzer	7
<b>2 Ontwikkelingen in de sector</b>	<b>8</b>
2.1 Bevindingen	8
2.2 Streven naar een circulaire economie	8
2.3 Integraal afvalbeheer	9
2.4 Gemeentelijke zorgplicht: beleid en uitvoering	10
2.5 Visie op de sector, markt en overheidsinzet	11
<b>3 Relatie opdrachtgever-opdrachtnemer</b>	<b>13</b>
3.1 Bevindingen	13
3.2 Formele samenwerking	14
3.3 Informele samenwerking	19
<b>4 Analyse kostenontwikkeling</b>	<b>24</b>
4.1 Bevindingen	24
4.2 Tarievenontwikkeling 2015-2019	24
4.3 Referentie: zero-based begroting	24
<b>Bijlage – Uitgangspunten Zero-based</b>	<b>26</b>
<b>Bijlage – Tarieven HVC</b>	<b>27</b>

## SAMENVATTING

Op basis van ontwikkelingen in de sector, analyse van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie en de zero-based analyse worden de volgende conclusies getrokken ten aanzien van de dienstverleningsovereenkomst voor afvalinzameling:

- Gemeenten hebben in de komende jaren een grote opgave ten aanzien van afvalscheiding. Een succesvolle aanpak betekent een integrale aanpak, waarbij de gemeente de samenhang tussen de verschillende beleids- en sturingsinstrumenten waarborgt. Onderdeel van deze aanpak is de wijze waarop afspraken over de inzameling en verwerking van het huishoudelijk afval gemaakt en vastgelegd worden. De meeste gemeenten kiezen daarbij voor samenwerking met andere gemeenten binnen een overheidsgedomineerd bedrijf.
- Gemeente Bergen en HVC hebben in 2011 een dienstverleningsovereenkomst (DVO) voor de inzameling van het huishoudelijk afval afgesloten met een looptijd van tien jaar. Deze DVO loopt af op 31 december 2021 en moet als de gemeente Bergen andere afspraken wil maken, uiterlijk 31 december 2020 opgezegd worden.
- De belangrijkste doelstellingen van de samenwerking op afvalinzameling met HVC waren (zoals verwoord in het raadsbesluit van 15 december 2011):
  1. **Bedrijfseconomisch voordeel:** het tarief per aansluiting moet marktconform zijn op basis van de toenmalige inzamelsystematiek met vergelijkbare gemeenten. Ten opzichte van de ‘zuiver commerciële’ tarieven zijn de tarieven hoger omdat HVC ook de ontwikkeling en uitvoering van het afvalbeleid gaat uitvoeren voor gemeente Bergen en het serviceniveau hoger ligt.
  2. **Kwalitatief (innovatief) voordeel:** in het raadsbesluit wordt expliciet aangegeven dat HVC de partij is die gemeente Bergen gaat helpen bij het verhogen van de afvalscheiding en verminderen van de hoeveelheid (rest)afval. De rol van de gemeente is die van regisseur: bij grote wijzigingen in de inzamelstructuur heeft HVC goedkeuring nodig.
  3. **Bevat garantie dat personeel er niet op achteruit gaat:** er wordt 2,8 Fte overgedragen vanuit de gemeente aan HVC, waarbij de medewerkers er financieel niet op achteruit gaan.
  4. **Borgt een transparante kosten- en organisatiestructuur:** de DVO biedt de waarborgen voor communicatie, registratie en analyse van de financiële afspraken en de afvalbeheerprestaties. Tevens concludeert het raadsbesluit dat de organisatiestructuur de waarborg geeft voor taken, verantwoordelijkheden, risico's en communicatie.
- Deze doelstellingen zijn deels behaald en deels niet:
  - De huidige tarieven zijn hoog ten opzichte van de uitgevoerde zero-based kostenanalyse.
  - De gemaakte afspraken over beleid en innovatie hebben niet gewerkt. De opzet waarin HVC beleidsvoorstellen uitdenkt en voorstelt en gemeente

Bergen deze bepaalt of vaststelt, hebben in de praktijk niet gewerkt. Zo is er geen nieuw afvalbeleid gemaakt na 2015, zijn voorstellen voor verbetering niet doorgevoerd en biedt de DVO geen structuur als beleidsvoorstellen niet aangenomen worden. Zo zijn verschillende beleidsvoorstellen gedaan, maar zijn niet aangenomen in de gemeenteraad.

- Zoals afgesproken heeft het personeel een plaats binnen HVC gekregen.
- De afspraken over de kosten- en organisatiestructuur werken niet optimaal, vanuit gemeente Bergen zijn vragen over de transparantie van kosten (zowel van de huidige kosten als bij wijzigingen van de dienstverlening) en blijkt de DVO geen overlegstructuur te bieden om gezamenlijk beleid te ontwikkelen.
- In de DVO zijn geen concrete afspraken gemaakt over de kwaliteit van de dienstverlening, zoals klanttevredenheid, aantal klachten en meldingen en de wijze/snelheid waarop deze afgehandeld moeten worden.
- Door de ontwikkeling van De BUCH in 2017 is de samenwerking tussen gemeente Bergen en HVC veranderd en vraagt om herijking van de afspraken. Dit ligt zowel op het vlak van beleidsontwikkeling en innovatie (via De BUCH is er beleidscapaciteit voor ontwikkeling beschikbaar, bijvoorbeeld bij het opstellen van een afvalbeleidsplan) of op het vlak van de afvalinzameling (de overige drie BUCH-gemeenten hebben een eigen inzameldienst).

### **Vervolg**

Deze rapportage is aangeboden aan De BUCH en aan HVC voor verdere besluitvorming.

# 1 INLEIDING

## 1.1 Achtergrond

Gemeente Bergen heeft in 2012 de inzameling van het huishoudelijk afval via een Dienst-VerleningsOvereenkomst (DVO) bij HVC ondergebracht. De DVO is aangegaan voor een periode van tien jaar en loopt af op 2 februari 2022. Naast de inzameling van het huishoudelijk afval, voert HVC ook de verwerking van het huishoudelijk afval uit voor gemeente Bergen. Deze taken vinden plaats als onderdeel van het aandeelhouderschap van gemeente Bergen in HVC (via de gemeenschappelijke regeling VVI).

In 2017 is gemeente Bergen onderdeel geworden van De BUCH, de werkorganisatie van gemeenten Bergen, Uitgeest, Castricum en Heiloo. En is daarmee de beheerder van de DVO met HVC namens gemeente Bergen geworden. Nu het einde van de looptijd van de DVO nadert, hebben gemeente Bergen en De BUCH behoefte om de afspraken te evalueren.

## 1.2 Opdrachtomschrijving

IPR Normag is gevraagd om dit evaluatieonderzoek uit te voeren. Het onderzoek richt zich op de samenwerking tussen gemeente Bergen/De BUCH als opdrachtgever en HVC als opdrachtnemer. Dit rapport is het resultaat van het uitgevoerde onderzoek in de periode juli-september 2019. Door middel van bureaustudie, interviews met vertegenwoordigers van zowel de gemeente Bergen, als HVC en een analyse van beschikbare gegevens, is dit rapport opgesteld.

De onderzoeksopdracht was als volgt:

Voer een onderzoek uit naar de consequenties van het aflopen van de huidige DVO Inzameling tussen gemeente Bergen en HVC en maak daarbij in elk geval de volgende zaken inzichtelijk:

- Hoe ervaren de opdrachtgever en opdrachtnemer de huidige samenwerking?
- Op welke manier verhouden de kosten zich tot de dienstverlening?
- Welke mogelijkheden zijn er bij het aflopen van het huidige contract?

## 1.3 Uitgangspunten voor analyse

In dit onderzoek zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd in de analyse:

- Het onderzoek richt zich op de dienstverlening ten aanzien van de inzameling van het huishoudelijk afval. De relatie van de gemeente als aandeelhouder en daaruit voortvloeiende verplichtingen ten aanzien van de verwerking van het huishoudelijk afval, zijn geen onderdeel van de evaluatie.
- Voor de kostenanalyse is uitgegaan van normbedragen ten aanzien van de dienstverlening. Deze normbedragen reflecteren optimale referenties, waarbij geen rekening is gehouden met historisch gegroeide afspraken, afhankelijkheden

van het type areaal of afspraken ten aanzien van overname personeel.

- De DVO is een formele uiting van de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Het biedt een structuur voor samenwerking.
- Voor het onderzoek is met name gesproken met contactpersonen die op dit moment werkzaam zijn bij De Buch en bij HVC. En geeft dus weer hoe er op dit moment gekeken worden naar de samenwerking.

#### **1.4 Leeswijzer**

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Elk hoofdstuk start met een korte weergave van de belangrijkste bevindingen die uit de analyse van het hoofdstuk naar voren komen. In hoofdstuk 2 wordt de context van de DVO geschetst, waarbij de belangrijkste sectorontwikkelingen geduid worden. In hoofdstuk 3 wordt aangegeven welke afspraken er in de DVO staan (formeel) en op welke manier deze beleefd en geïnterpreteerd worden door opdrachtgever en opdrachtnemer (informeel). Tot slot wordt in hoofdstuk 4 de financiële zero-based analyse gepresenteerd.

## 2 ONTWIKKELINGEN IN DE SECTOR

### 2.1 Bevindingen

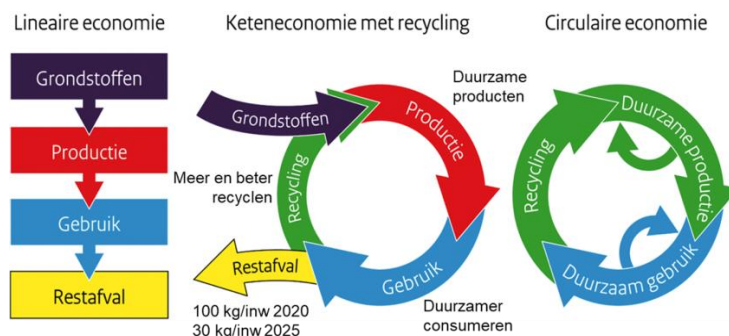
In dit hoofdstuk worden de belangrijkste ontwikkelingen in de afvalsector geduid. Deze geven een achtergrond waarbinnen de dienstverlening van HVC in gemeente Bergen plaatsvindt. De voor de evaluatie relevantste bevindingen zijn:

- Gemeenten hebben in de komende jaren een grote opgave ten aanzien van afvalscheiding en zijn daar ook voor verantwoordelijk. Vanuit het Rijk worden gemeenten hierbij ondersteund. Bijvoorbeeld door het verhogen van de verbrandingsbelasting op huishoudelijk restafval.
- Een succesvolle aanpak vergt een integrale aanpak, waarbij de gemeente de samenhang tussen de verschillende beleids- en sturingsinstrumenten waarborgt. Onderdeel van deze aanpak is de wijze waarop afspraken over de inzameling en verwerking van het huishoudelijk afval gemaakt en vastgelegd worden.
- In de sector is een steeds verdere focus op samenwerking waarneembaar, waarbij gemeenten samenwerken om de beleidsopgave te kunnen realiseren en alle instrumenten zo optimaal mogelijk in te zetten.

### 2.2 Streven naar een circulaire economie

Door toenemende welvaart worden essentiële grondstoffen schaarser en raken uitgeput. Een schaarste die leidt tot speculatie, prijsfluctuatie en leveringonzekerheid. Het continu afdanken van materialen en producten als restafval, vaak na kortstondig gebruik, draagt bij aan het uitputten van primaire grondstoffen.

Voor een structurele oplossing is een aanpak gericht op een circulaire economie nodig. De overgang van een lineaire economie (grondstof winnen, produceren, consumeren, afdanken en vernietigen) naar een circulaire economie is cruciaal voor een duurzame welvaarts groei (zie onderstaand figuur).



In het sluiten van de keten heeft afvalbeheer een wezenlijke rol. Preventie, scheiding en hergebruik van afvalstoffen zijn belangrijke instrumenten om primaire grondstoffen te besparen en CO<sub>2</sub>-uitstoot te verminderen.



### Van Afval Naar Grondstof (VANG)

Nederland heeft de ambitie om de Nederlandse economie te transformeren naar een circulaire economie. Grondstoffen worden schaarser en duurder en daarom moet er een transitie plaatsvinden, waarbinnen sprake is van 100% hergebruik van grondstoffen. In het Grondstoffenakkoord hebben meer dan 180 partijen (waaronder het kabinet, IPO, VNG, VNO-NCW, MKB Nederland, et cetera) de ambitie uitgesproken dat de Nederlandse economie in 2050 helemaal circulair is en in 2030 ten minste voor de helft.

In de route hier naartoe hebben Nederlandse gemeenten uitgesproken dat zij streven naar 100 kg restafval per inwoner (en 75% nuttige toepassing/hergebruik) per 2020 en 30 kg restafval per 2025. Dit streven is weliswaar niet afdwingbaar, maar wordt sterk gestimuleerd door o.a. de verhoging van de verbrandingsbelasting.

Afvalpreventie en betere scheiding van herbruikbare afvalstromen zullen om die reden steeds belangrijker en ook vanzelfsprekender worden. Bovendien wordt het rendabel om uit het (resterende) afval meer componenten nuttig te gaan gebruiken. Het mes snijdt daarbij vaak aan twee kanten: er wordt bijgedragen aan de milieudoelstellingen en een betere scheiding en hergebruik van afval is veelal financieel ook aantrekkelijker.

## 2.3 Integraal afvalbeheer

In lijn met de hiervoor beschreven ontwikkelingen en prognoses is het afvalbeleid in veel gemeenten, met betrekking tot huishoudelijk afval, gericht op verdere preventie van het ontstaan van afval, betere scheiding aan de bron zodat product- en materiaalhergebruik mogelijk worden en verdere duurzame toepassing van de dan nog resterende afvalstromen. Een helder gemeentelijk afvalbeleid en een op recycling toegesneden uitvoeringsorganisatie zijn daarbij van belang.

### Kader: de afvalbeheerketen

De onderstaande figuur illustreert de samenhang in de horizontale (technische) afvalketen en de beleidscyclus waarmee het functioneren en presteren in deze keten wordt begeleid en gefaciliteerd.



Een adequaat gemeentelijk afvalbeheer omvat een optimale balans tussen onderling samenhangende beleidsinstrumenten; de inzamelstructuur, de uitvoering van de inzameling, het

acceptatiebeleid (de voorwaarden waaronder afval door burgers mag worden aangeboden), marketing en voorlichting (communicatie), de handhaving en de registratie. Verder kan door middel van ketenregie een optimale sturing van het verwerken en verwaarden van afval- c.q. grondstoffen worden bewerkstelligd.

Bij het bepalen van de gemeentelijke doelstellingen en bij het monitoren van de afvalbeheerprestaties, moeten onderling samenhangende keuzes worden gemaakt vanuit de invalshoeken van milieuprestatie, service en kosten (en steeds vaker ook werkgelegenheid).

Gelet op de beschreven ontwikkelingen, doelstellingen, de wettelijke zorgplicht van gemeenten voor het afvalbeheer (en dat is meer dan inzamelen alleen) kan worden gesteld dat de gemeenten op het gebied van huishoudelijk afval zich voor forse uitdagingen geplaatst zien.

## 2.4 Gemeentelijke zorgplicht: beleid en uitvoering

Op basis van de Wet Milieubeheer heeft elke gemeente de zorgplicht voor het (doen) inzamelen en verwerken van het huishoudelijk afval. Naast de reeds bekende wettelijke gemeentelijke zorgplicht voor de organisatie van de inzameling van huishoudelijk afval zijn gemeenten steeds meer verantwoordelijk voor het doelmatig en doeltreffend functioneren van het afvalbeheer als geheel.

Op het gebied van afvalbeheer – ook van huishoudelijk afval – volgen de ontwikkelingen elkaar in rap tempo op. Het beleidsveld en de sector is in een roerige periode, waarbij vooral de impact van wet- en regelgeving zich laat gelden.

Wet- en regelgeving stellen doelen en kaders vast, waarbinnen de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval moeten plaatsvinden. De afgelopen jaren zijn – vooral op het gebied van afvalbeheer – zowel de doelstellingen als de randvoorwaarden verder aangescherpt. Het effect van toekomstige wet- en regelgeving is onduidelijk, maar de invloed staat bij voorbaat vast. Dat wijst het verleden uit: strengere milieueisen, liberalisering van de afvalmarkt en Arbo-normering hebben de afvalinzameling veranderd. Ook de producentenverantwoordelijkheid is gebaseerd op een – door het Rijk – genomen besluit.

Dit betekent dat een gemeente – vanuit de wettelijke zorgplicht voor het huishoudelijk afval – bij wijziging van wet- en regelgeving snel moet kunnen schakelen: op beleid en op uitvoering. De inzameling en het sorteren van plastic verpakkingsafval is hiervan een voorbeeld. Gemeenten werken daarom steeds vaker samen, waaronder in overheidsgedomineerde afvalbedrijven en gemeenschappelijke regelingen.

De gemeentelijke zorgplicht is en blijft daarmee een politiek-bestuurlijk relevant thema: de afvalinzameling gaat veelal gepaard met voorzieningen in de openbare ruimte, er is een directe relatie van het afvalbeheer met de schoonheidsgraad (en daarmee leefbaarheid) van de openbare ruimte en de kosten van het afvalbeheer (in een afvalstoffenheffing) zijn direct merkbaar voor de burger.

## 2.5 Visie op de sector, markt en overheidsinzet

### Transitie in marktstructuur

In de afgelopen 15 tot 20 jaar heeft zich een transitie voltrokken in de gemeentelijke afval- (inzamel)sector. In een betrekkelijk korte periode heeft een enorme concentratieslag plaatsgevonden. De wens om (financieel) schaalvoordeel te behalen, was hierin één van de argumenten.

Het aantal partijen is sterk afgenomen en tegelijkertijd is er een toename van gemeenten die samen optrekken in het overheidsgedomineerd samenwerkingsverband.

Op dit moment is sprake van een hybride sector, waarbij de sector is verdeeld tussen marktpartijen, gemeentelijke diensten en samenwerkingsverbanden (publiekrechtelijk of privaatrechtelijk). Er is sinds de eeuwwisseling sprake van enige deprivatisering. Minder dan 20% van de Nederlandse huishoudens wordt in 2018 bediend door een marktpartij.

### Marktwerking in de inzamelsector

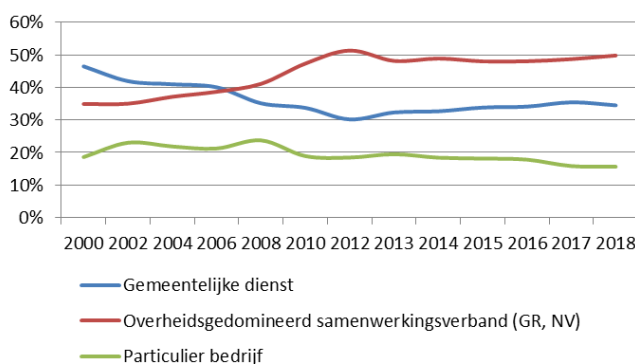
De toenemende schaalvergroting en een forse afname in aantal marktpartijen heeft ook consequenties voor de mate van marktwerking.

Op dit moment zijn er minder dan 15 particuliere inzamelbedrijven, waarbij vooral Suez (Sita) en Renewi (Van Gansewinkel) de markt domineren. Sinds enkele jaren is er één grote nieuwe toetreder (Remondis).

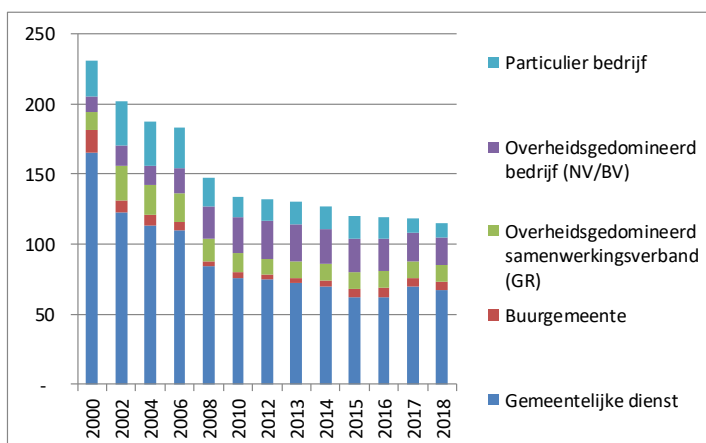
De resterende inzamelbedrijven zijn vooral lokaal/regionaal actief. Door het beperkte aantal regionaal actieve marktpartijen hebben gemeenten in veel regio's te maken met gebrekkige marktwerking. Het aantal inschrijvende partijen is beperkt en is in sommige gevallen beperkt tot één inschrijvende partij. De reeds aanwezige marktpartij blijkt vaak de grootste kanshebber.

In veel regio's werd de marktconcurrentie vooral scherp gehouden door inschrijvende overheidsgedomineerde bedrijven. Deze situatie is echter aan het veranderen; steeds meer overheidsgedomineerde organisaties kiezen ervoor om niet (meer) in te schrijven. Zij richten

Marktaandeel o.b.v. aantal huishoudens



Aantal organisaties per organisatievorm



zich uitsluitend op dienstverlening voor deelnemende/toetredende gemeenten.

### **Prijsvorming in de markt**

Bij de keuze voor aanbesteding heeft de gemeente te maken met een marktprijs (en niet een kostprijs). Inmiddels is in de markt een prijsopwaartse trend waarneembaar. Belangrijke factoren daarvoor zijn de economische hoogconjunctuur en (waar aan de orde) het gebrek aan marktconcurrentie.

De te verwachten *marktprijs* is overigens steeds lastiger te bepalen. De kostprijs van inzamellogistiek is weliswaar goed te calculeren, maar er zijn inmiddels steeds minder goed vergelijkbare aanbestedingen voor een korte-termijn-marktanalyse. Immers, de gevraagde dienstverlening varieert steeds meer (afhankelijk van het gekozen afvalbeheerbeleid). En er zijn bovendien vaak logistieke verschillen (zoals het aandeel buitengebied), waardoor vergelijkbaarheid lastig blijft.

Ook strategische prijsstelling kan aan de orde zijn (bijvoorbeeld door een organisatie zoals Remondis die zich een plek op de Nederlandse markt wil verwerven). Dit zijn echter tijdelijk lagere tarieven.

Het uitsluitend leveren van logistieke (inzamel)diensten is qua verdienmodel minder interessant dan de combinatie van inzameling en verwerking van de afval-/grondstoffen. Geconcludeerd moet worden dat gemeenten steeds minder grip op marktprijs hebben en dat de afhankelijkheid van marktwerking groter is geworden.

## 3 RELATIE OPDRACHTGEVER-OPDRACHTNEMER

### 3.1 Bevindingen

In dit hoofdstuk wordt zowel de formele, als de informele samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer beschreven. De formele samenwerking is vastgelegd in de DVO. Voor de informele samenwerking zijn gesprekken gevoerd met zowel opdrachtgever, als opdrachtnemer. De belangrijkste bevindingen zijn:

- **De huidige DVO loopt tot en met 31 december 2021.** Als gemeente Bergen de afspraken wil wijzigen, moet dat voor 31 december 2020 aan HVC aangegeven worden.
- **Inzameling van huishoudelijk afval staat los van de Ballotageovereenkomst.** De dienstverleningsovereenkomst voor inzameling staat formeel los van de ballotageovereenkomst voor de verwerking van restafval en gft tussen de gemeenten en HVC. Afnemen van dienstverlening op inzameling is niet verplicht op basis van de ballotageovereenkomst.
- **Het opzeggen van de DVO heeft relatief geringe consequenties.** Daarbij moeten de gemeente en HVC in gezamenlijk overleg het personeel een nieuwe plek geven. Mocht dit niet direct lukken, geldt een wederzijdse inspanningsverplichting: de gemeente voor het personeel van de afvalbrengrstations (ca. 3 fte) en HVC voor het personeel in de inzameling. Verder dienen de huidige activa overgenomen te worden. Uit analyse van de DVO blijkt dat dit niet het inzamelmaterieel betreft, maar de inzamelmiddelen (Bijlage F van de DVO).
- **De afspraken over beleid en innovatie hebben niet gewerkt.** De opzet waarin HVC beleidsvoorstellen uitdenkt en voorstelt en gemeente Bergen deze bepaalt of vaststelt hebben in de praktijk niet gewerkt. Zo zijn er geen duidelijke afspraken gemaakt voor de situatie als beleidsvoorstellen niet door college en raad overgenomen worden. De beleidsvoorstellen die vooral tot 2015 ingebracht zijn, zijn niet door de raad aangenomen, waardoor de afspraken over beleid en innovatie niet geïmplementeerd konden worden. Dit geldt ook voor het opstellen van een meerjaren-afvalbeleidsplan. Er is een beleidsplan beschikbaar voor 2011-2015, daarna is er geen nieuw plan gekomen. Wel heeft HVC verschillende producten ontwikkelt voor de gemeenten waar zij de inzameling verzorgd en die dus ook voor Bergen beschikbaar zijn gesteld: de afval-app, de inzameling van afval bij scholen en communicatiecampagnes.
- **Gemeente Bergen heeft beleidscapaciteit via De BUCH-samenwerking.** De BUCH-samenwerking bestond niet bij het aangaan van de DVO. De samenwerking met de BUCH-gemeenten vergroot de inhoudelijke beleidscapaciteit voor gemeente Bergen en geeft een breder referentiebeeld. Dit zorgt ook voor een wens naar meer uniformiteit met de overige drie gemeenten.
- **Nieuwe situatie vraagt om herijking van afspraken.** Doordat de gemeente Bergen beleidscapaciteit beschikbaar heeft via De BUCH, is herijking van de huidige afspra-

ken gewenst. Met name ten aanzien van beleid en innovatie, maar ook ten aanzien van de inzameling.

- **Op korte termijn problemen oplossen.** In de periode 2017-2018 was er door personele wisselingen en het opstarten van de samenwerking in BUCH geen sprake van een eenduidig aanspreekpunt voor HVC. Beide partijen wensen de overlegstructuur weer beter te volgen en de uitkomsten vast te leggen. Met name op het gebied van beleidsontwikkeling is er spanning in de relatie door onduidelijkheid over de rollen van de partijen hierin en door de spanning tussen beleidsruimte van de gemeente en uniformiteit in de uitvoering van HVC.

## 3.2 Formele samenwerking

### 3.2.1 Achtergrond DVO

Gemeente Bergen heeft in 2008 besloten om de samenwerking met HVC op gebied van afvalinzameling te onderzoeken. In 2010 zijn de uitgangspunten en randvoorwaarden hiervoor vastgesteld door de raad (strategie opdracht afvalbeheer). De belangrijkste strategische doelstellingen waren (zoals verwoord in het raadsbesluit van 15 december 2011):

1. **Bedrijfseconomisch voordeel:** het tarief per aansluiting moet marktconform zijn op basis van de toenmalige inzamelsystematiek met vergelijkbare gemeenten. Ten opzichte van de 'zuiver commerciële' tarieven zijn de tarieven hoger omdat HVC ook de ontwikkeling en uitvoering van het afvalbeleid gaat uitvoeren voor gemeente Bergen en het serviceniveau hoger ligt.
2. **Kwalitatief (innovatief) voordeel:** in het raadsbesluit wordt expliciet aangegeven dat HVC de partij is die gemeente Bergen gaat helpen bij het verhogen van de afvalscheiding en verminderen van de hoeveelheid (rest)afval. De rol van de gemeente is die van regisseur: bij grote wijzigingen in de inzamelstructuur heeft HVC goedkeuring nodig.
3. **Bevat garantie dat personeel er niet op achteruit gaat:** er wordt 2,8 Fte overgedragen vanuit de gemeente aan HVC, waarbij de medewerkers er financieel niet op achteruit gaan.
4. **Borgt een transparante kosten- en organisatiestructuur:** de DVO biedt de waarborgen voor communicatie, registratie en analyse van de financiële afspraken en de afvalbeheerprestaties. Tevens concludeert het raadsbesluit dat de organisatiestructuur de waarborg geeft voor taken, verantwoordelijkheden, risico's en communicatie.

Met het sluiten van de DVO geeft gemeente Bergen invulling aan de wens dat zoveel mogelijk afvalbeheertaken uitbesteed worden aan één partij, aan HVC.

Het afgesproken tarief van HVC is het inzameltarief inclusief verwachte efficiencyvoordelen. Zoals afname van de hoeveelheid afval, optimalisatie van inzameling door containermanagement en het invoeren van zijbelading. Expliciet risico dat bij de gemeente blijft, zijn de afvalbeheerprestaties: als deze tegenvallen, worden de kosten hoger.

Opvallend is de uitgebreide uitsplitsing van dienstverlening ten aanzien van de inzameling, terwijl de dienstverlening ten aanzien van overslag, transport en verwerking met een summere paragraaf omschreven worden (paragraaf 5 en bijlage B).

### 3.2.2 *Structuur van de DVO*

De DVO bestaat uit verschillende onderdelen. Het eerste deel bevat de juridische afspraken ten aanzien van de dienstverlening, het tweede deel bestaat uit bijlagen (geletterd van A tot en met M) waarin de inhoudelijke afspraken zijn uitgewerkt. Bij de in 2011 afgesloten DVO zijn de volgende bijlagen standaard benoemd:

- A: Afvalbeheerstaken HVC
- B: Verwerkingstaken
- F: Waarde activa en koopovereenkomst
- G: Gemiddelde afvalhoeveelheid per WHA 2010
- I: Maatregelen Afvalbeleidsplan (2011-2015)
- K: Gebruiksovereenkomst Afvalbrengrstations
- L: Tarievenoverzicht producten
- M: Tarievenoverzicht meerwerk

Deze afspraken liggen vast voor de looptijd van de overeenkomst en worden alleen bij grote wijzigingen tussentijds aangepast. Bijlagen K en L worden jaarlijks geactualiseerd in verband met veranderingen in de dienstverlening en indexatie. Deze worden vervolgens als bijlage bij de jaarlijkse tariefbrief aan de gemeente gezonden.

### 3.2.3 *Relatie met Ballotageovereenkomst HVC*

De *Ballotage-overeenkomst van de Aandeelhouder A (gemeenten) van de N.V. Huisvuilcentrale Noord-Holland* werkt als een aandeelhoudersovereenkomst waarbij de aandeelhouders onderling hebben afgesproken hoe zij zich als aandeelhouder (zullen) gedragen. De Ballotageovereenkomst bevat de verplichting voor de gemeenten om al het verbrandbare afval en het gft-afval ter verwerking aan te bieden. Het is daarmee de basis voor de dienstverlening ten aanzien van afvalverwerking tussen de gemeente en HVC.

Voor de inzameling van het huishoudelijk afval is deze verplichting niet vastgelegd. Het staat gemeenten vrij om keuzes te maken in de wijze waarop zij het huishoudelijk afval (doen) inzamelen.

In de huidige DVO is in artikel 2.3 opgenomen dat het opzeggen van de DVO geen direct effect heeft op de werking van de Ballotageovereenkomst.

### 3.2.4 *Duur van de overeenkomst en opzeggingsmogelijkheid*

De DVO heeft een looptijd van tien jaar en is ingegaan op 1 januari 2012. De DVO loopt daarmee tot en met 31 december 2021. De DVO wordt na deze looptijd verlengd met vijf jaar, tenzij de gemeente één jaar van tevoren heeft opgezegd. Concreet betekent dit dat gemeente Bergen – als zij de DVO wil opzeggen – dit uiterlijk op 31 december 2020 aan



HVC moet laten weten. Als dat niet gedaan wordt, dan wordt de overeenkomst onverminderd voortgezet en is de eerstvolgende gelegenheid 31 december 2025 voor opzeggen per 31 december 2026.

In de DVO zijn verschillende afspraken opgenomen over het opzeggen van de overeenkomst:

- **Wederzijdse inspanningsverplichting (artikel 6.5 DVO).** HVC en de gemeente hebben een gemeenschappelijke inspanningsverplichting richting het (mogelijk boventallige) personeel. De gemeente is eerstverantwoordelijk voor het personeel werkzaam op het afvalbrengstation, HVC heeft in dat geval de eerste verantwoordelijkheid voor het personeel werkzaam in de inzameling.
- **Overname activa.** In artikel 6.6 is opgenomen dat de gemeente verplicht is om de, bij aanvang van de DVO, overgenomen activa/roerende zaken weer terug te nemen. Dit geldt ook voor nieuwe roerende zaken die ter uitbreiding of vervanging zijn aangeschaft. De overname van roerende zaken betreft de minicontainers en ondergrondse containers en niet het inzamelmaterieel. De containers worden gewaardeerd tegen historische kostprijs onder aftrek van lineaire afschrijving (15 jaar).

Naar aanleiding van de gezamenlijke bespreking van de concept-rapportage heeft HVC nog de volgende reactie gegeven ten aanzien van het opzeggen van de overeenkomst:

*“Daarnaast zal HVC bij een opzegging mogelijk gaan beargumenteren dat de wet overgang van onderneming van toepassing is. Het doel van de Wet overgang van onderneming (art. 7:662 e.v. BW) is het beschermen van de positie van werknemers als de onderneming waarin zij werkzaam zijn, wordt overgedragen aan een andere ondernemer / organisatie. De regeling van de Wet overgang onderneming is niet alleen van toepassing als een gehele onderneming wordt overgedragen maar ook als de overdracht een onderdeel van een onderneming betreft, zoals in een geval van in- of outsourcen.”*

### 3.2.5 Afspraken over dienstverlening

In Bijlage A van de DVO zijn de afspraken over de dienstverlening vastgelegd. Per grondstofstroom is beschreven met welke frequentie er wordt ingezameld, welk inzamel-middel hiervoor gebruikt wordt en welke aanbiedregels er gelden. Daarnaast zijn specifieke bepalingen opgenomen per grondstofstroom.

Verder bevat deze bijlage A een overzicht van eisen van personeel en materieel benodigd voor de inzameltaken, afspraken over containerbeheer, een beschrijving van de periodieke rapportagestructuur en afspraken over communicatie, klachten en meldingen.

In het volgende overzicht zijn deze afspraken schematisch weergegeven.



Versie 1.0		Dienstverleningsoverzicht	
korte beschrijving systeem		Traditioneel systeem met restafval en GFT aan huis met brengvoorzieningen voor overige stromen.	
bebouwing		Laagbouw	Stapel-/hoogbouw
<b>Restafval</b>	2x per maand (MC 240L) alternerend met GFT	4x per maand (VC 1100L) of OC's op vulgraad	
<b>Groente, Fruit en Tuinafval (GFT)</b>	2x per maand (MC 140 of 240L) alternerend met rest	VC (1100L): op vulgraad	
<b>Plastic-, Blik en Drankenkartons (PBD)</b>	-	-	
	Bovengrondse wijkcontainers op vulgraad		
<b>Oud Papier en Karton (OPK)</b>	1x per maand (colli) door verenigingen	1x per maand (colli) door verenigingen	
	Ondergrondse wijkcontainers (3m3) op vulgraad		
	Bovengrondse wijkcontainers (3m3) op vulgraad		
<b>Glas</b>	Boven en ondergrondse wijkcontainers op vulgraad		
<b>Textiel</b>	Minimaal 2x per jaar (ReShare)		
	Boven en ondergrondse wijkcontainers (ReShare)		
<b>Grofvuilregeling</b>	Op afspraak haalvoorziening grof restafval en grof tuinafval met volumebeperkingen. Rest 3x gratis, ruinafval 6x gratis per jaar		
<b>Kringloopgoederen</b>	Faciliteit op milieustraat voor kringloopgoederen		
<b>Milieustraat</b>	Drie locaties: Bergen, Schoorl en Egmond aan zee Geopend Bergen 15u per week, Schoorl 14u per week, Egmond 14u. Grotendeels complementaire openingstijden  Alle het grof huishoudelijk afval wordt geaccepteerd met uitzondering van bouw en sloopafval en asbest.		
<b>Opmerkingen</b>			

Bron:

Versie 1.0

### 3.2.6 Afspraken over beleid

Door de uitvoering van de inzameling van het huishoudelijk afval bij HVC te beleggen, kiest gemeente Bergen voor een samenwerkingsmodel met een overheidsgedomineerd bedrijf. Deze vorm van uitbesteding heeft ook een effect op de wijze waarop de gemeente als opdrachtgever fungeert en welke onderdelen van het afvalbeheer bij HVC belegd zijn en welke bij de gemeente blijven.

In de DVO (bijlage A, artikel 7) is opgenomen dat HVC eenmaal per vijf jaar een meerjaren-afvalbeleidsplan opstelt met een beschrijving van het beleid dat de komende vijf jaar zal worden aangehouden. Voor de eerste periode 2011-2015 fungeert het Afvalbeleidsplan 2011-2015 als basis voor ontwikkeling en concrete maatregelen, die door HVC uitgevoerd moeten gaan worden.

In de ontvangen stukken is geen afvalbeleidsplan voor de tweede periode 2016-2021 gevonden.

### 3.2.7 *Klanttevredenheid*

In de DVO zijn geen afspraken opgenomen met betrekking tot (gewenste) klanttevredenheid, de afhandeling van klachten en meldingen en de wijze waarop dat inzichtelijk gemaakt moet worden.

De tevredenheid over de dienstverlening van HVC (en het afvalbeleid) is wel gemeten door HVC en vastgesteld in de Klantenmonitor van november 2019. Daarin geven inwoners van Bergen HVC een 7,3 voor haar dienstverlening en zijn zij tevreden over de dienstverlening op het afvalbrengstation.

Ook worden klachten en meldingen door HVC geregistreerd en gerapporteerd in de kwartaalrapportages. In de afgelopen jaren zijn het aantal klachten als volgt:

- 2015: 60
- 2016: 52
- 2017: 43
- 2018: 32
- 2019: 17 (t/m Q3)

In 2018 heeft de opdrachtgever een extra medewerker van HVC ingehuurd om te meldingen, klachten en andere operationele zaken op te lossen.

### 3.2.8 *Afstemming en overleg*

In bijlage A wordt de overeengekomen overlegstructuur beschreven, inclusief specificaties en eisen per specifiek overleg. De volgende overleggen worden onderscheiden:

- Directieoverleg – 1x per jaar (portefeuillehouder, afdelingshoofd vanuit gemeente, directeur en bedrijfsleider afvalinzameling HVC)
- Managementoverleg – 4x per jaar (afdelingshoofd, senior beleidsadviseur gemeente, bedrijfsleider afvalinzameling en teamleider HVC)
- Operationeel overleg – 10x per jaar (senior beleidsadviseur gemeente, teamleider uitvoerder en aanvullend teamleider voor KCC, Communicatie en Logistiek HVC)

Voor alle drie de overleggen is in het productblad overeengekomen dat er een verslag wordt gemaakt en dat deze binnen een week wordt gedeeld en goedgekeurd door de gemeente.

Uit de verslagen van de directieoverleggen sinds 2015 kan het volgende overzicht van belangrijke thema's per jaar worden gemaakt:

- **2015:** Invoering Containermanagementsysteem. Herziening huisaansluitingen en daardoor hogere totaalkosten.
- **2016:** Verkenning nieuw afvalbeheerbeleid. Voorkeur voor 'omgekeerd inzamelen'.

Eventuele sluiting milieustraat Egmond.

- **2017:** Discussie over aantal huisaansluitingen en financiële doorwerking daarvan in facturen 2015 en 2016. Maatregelen voor bronscheiding van PBD, het bestuurlijk traject en het maatschappelijk draagvlak. Omgang met privacy.
- **2018:** Het niet doorgaan van bronscheiding PBD en omgekeerd inzamelen. Nieuw beleid aan volgend college. Gezamenlijk afvalbeleidsplan BUCH-gemeenten.
- **2019:** Uitgangspunten businesscase diftar. Verwerkersovereenkomst persoonsgegevens. PBD-inzameling bij scholen.

### 3.2.9 Financiën

In de DVO zijn ook de financiële afspraken opgenomen (artikel 5). HVC hanteert het principe van een tarief per woonhuisaansluiting (WHA). Dit tarief is opgebouwd uit algemene kosten, kosten per dienst en kosten voor verwerking.

Het tarief kan wijzigen door jaarlijkse indexatie van deze kosten per aansluiting, een wijziging van het aantal aansluitingen of door specifieke mutaties per dienst door verandering van de dienstverlening. Dit bedrag wordt betaald in maandelijkse termijnen, in de jaarlijkse eindafrekening worden eventuele meer- of minderkosten die HVC dat jaar maakte verrekend.

Alle bijdragen/vergoedingen door afvalfonds, AEEA etc komen (eventueel indirect) ten goede aan HVC. Dit wordt in het verwerkingstarief verrekend met de gemeente.

In hoofdstuk 4 wordt de financiële analyse gepresenteerd.

## 3.3 Informele samenwerking

Op basis van een van tevoren verstrekte gespreksleidraad zijn afzonderlijke gesprekken gevoerd met opdrachtgever en opdrachtnemer. Per thema worden de bevindingen weergegeven.

### 3.3.1 Huidige ervaringen met samenwerking en de DVO

- Hoe ervaart u de huidige opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen gemeente Bergen en HVC? Denk daarbij aan de wijze waarop wordt samengewerkt, de manier waarop gemeente en HVC afspraken maken en vastleggen en de snelheid waarmee vragen afgehandeld worden.
- Wat zijn voor u de belangrijkste pluspunten van de huidige opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie? Wat zijn kansrijke en/of gewenste verbeterpunten?
- Welke betekenis heeft de DVO voor u in de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer? Zowel in formeel-juridische zin als in de dagelijkse praktijk: is de DVO een actief document of ligt het in de kast voor het geval dat?
- Welke ontwikkelingen worden door u voorzien die van belang zijn in de DVO-relatie tussen gemeente Bergen en HVC?

Gedurende de looptijd zijn twee duidelijke ontwikkelingen aanwijsbaar die invloed hebben op de huidige ervaringen met de DVO.

In de eerste plaats blijken de afspraken rond het opstellen en uitvoeren van een afvalbeleidsplan niet goed uitvoerbaar te zijn. Bij het vaststellen van het tarief is uitgegaan van een grote mate van beleidsvrijheid voor HVC, in de praktijk blijkt politiek-bestuurlijke besluitvorming over nieuwe maatregelen niet haalbaar te zijn geweest. Daarmee blijft de bedachte innovatie en beleidskracht van HVC achter op de afspraken bij het afsluiten van de DVO. De afspraak dat “HVC bedenkt en stelt beleidsmaatregelen voor en de gemeente bepaalt deze en stelt deze vast”, werkt dus in de praktijk niet.

En in de tweede plaats is gemeente Bergen vanaf 2017 intensief ambtelijk gaan samenwerken met gemeenten Uitgeest, Castricum en Heiloo in de BUCH-samenwerking. Daarbij biedt De BUCH als werkorganisatie de ambtelijke capaciteit voor de afzonderlijke gemeenten. Voor het afvalbeheer geldt daarbij dat alleen Bergen de afvalinzameling heeft uitbesteed, de overige drie gemeenten hebben een eigen inzameldienst. Bovendien hebben deze drie gemeenten ook eigen beleidscapaciteit.

De consequentie van deze ontwikkelingen wordt gemerkt in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer: vanuit de opdrachtgever is een ander referentiekader ontstaan op de afvalinzameling en is er capaciteit beschikbaar om eigenstandig beleid te maken en te vergelijken met de wijze waarop het in de overige 3 BUCH-gemeenten georganiseerd is. Vanuit de opdrachtnemer bezien zijn er vele wisselingen in aanspreekpunt vanuit de gemeente (van één aanspreekpunt bij gemeente Bergen tot en met 2017, tot meerdere aanspreekpunten voor verschillende zaken vanaf 2017).

Dit uit zich in de praktijk op verschillende wijzen. Bijvoorbeeld bij het schrijven van een nieuw afvalbeleidsplan (vanuit De BUCH zijn er voor drie van de vier gemeenten al nieuwe plannen, bij Bergen is het ‘lastiger’ om deze te schrijven omdat met HVC samengewerkt moet worden). Of bij het doorrekenen van aanpassingen in de dienstverlening (vanuit De BUCH bezien duurt dat langer dan wanneer dat voor de eigen inzameling gedaan wordt).

Nota bene: er blijkt ook een groot verschil van inzicht te zijn in de wijze waarop opdrachtgever de samenwerking ziet en de wijze waarop de opdrachtnemer deze ziet. In het gesprek met opdrachtgever blijkt het lastig om positieve punten in de samenwerking te benoemen en wordt de samenwerking als moeizaam ervaren. Opdrachtnemer heeft de volgende reactie opgesteld om in de rapportage op te laten nemen:

*“Opdrachtnemer herkent en erkent dat samenwerking op sommige dossiers moeizaam verloopt, bij andere gemeenten doorloopt opdrachtnemer soortgelijke processen als business case trajecten ook. Dit gebeurt sneller en soepeler. Opdrachtnemer is van mening dat de vele contactpersonen binnen de BUCH daar mede debet aan zijn en regie op het geheel ontbreekt. Om een en ander nader te duiden heeft HVC het contactpersonen overzicht opgesteld en ook een feitenrelaas op diverse dossiers. Beide documenten zijn inmiddels verstrekt aan de gemeente. Een en ander neemt niet weg dat HVC zich tot de dag van vandaag constructief opstelt en blijft opstellen en inspanssen om de samenwerking te verbeteren.”*

**Voorbeeld Diftar-uitgangspunten**

Dit spanningsveld komt de laatste jaren met name naar voren in de voorbereiding van Diftar. HVC en de gemeente zijn in overleg over de belangrijkste uitgangspunten van de businesscase. De gemeente heeft hierin bepaalde wensen geuit over de technische inrichting en complementariteit met de andere BUCH-gemeenten. Voor HVC is juist een zekere mate van uniformiteit belangrijk vanuit het bedrijf en de aandeelhouders geredeneerd.

Betrokkenen binnen de BUCH geven aan dat HVC de beleidsvrijheid van de gemeente niet respecteert door het gewenste scenario niet één op één te willen doorrekenen. Ook duurt het proces rondom de doorrekening van de businesscase te lang. Sinds het verzoek om de businesscase door te rekenen is bijna een jaar verstreken. Ter vergelijking, in de overige drie BUCH-gemeenten met eigen gemeentelijke inzameling is binnen dat jaar de businesscase doorgerekend én de politiek-bestuurlijke besluitvorming doorlopen.

HVC erkent dat dit proces lang duurt, maar geeft tegelijk aan dat een zorgvuldige voorbereiding met duidelijke uitgangspunten essentieel is. Uit ervaringen bij andere gemeenten leert HVC dat de implementatie spatzuiver moet zijn om succesvol te zijn. Deze ervaringen neemt HVC mee in het opstellen van nieuwe businesscases. In de optiek van HVC heeft het proces vooral langer geduurd doordat de gemeente tussentijdse wijzigingen op de uitgangspunten heeft gedaan, waardoor de doorrekening stevig herzien moest worden.

3.3.2 *Gebruik en structuur van de DVO*

- Wat is uw ervaring met deze DVO-structuur? Bent u tevreden met deze structuur? Wat zou u zeker willen behouden in deze structuur? Wat zou u in deze structuur kunnen verbeteren?
- Is er binnen de DVO voldoende ruimte om in overleg afspraken of bepalingen te herzien of te moderniseren?
- Zijn afspraken over looptijd, financiën en escalatie bij mogelijke meningsverschillen functioneel en naar tevredenheid?

Zowel opdrachtgever als opdrachtnemer erkennen dat de afgesproken overlegstructuur en frequenties (zie: paragraaf 3.2.7) langere tijd niet gevolgd is. Ook worden afspraken niet consequent vastgelegd en werkt het beoogde escalatiemodel daardoor onvoldoende. Beide partijen zien het belang om een vaste frequentie en een eenduidige manier van vastleggen en archiveren van actiepunten. En geven aan dat verbetering is ingezet in 2019.

Opdrachtgever en opdrachtnemer hebben een aantal concrete dossiers waarin de afstemmings- en overlegstructuur van de DVO geen oplossing heeft geboden. Deze onderwerpen blijven op de agenda's van de overleggen terugkomen, maar worden niet tot nauwelijks opgelost. Dit gaat om (de grondslag over) het aantal woonhuisaansluitingen, transparantie in de kosten, het afsluiten van een verwerkingsovereenkomst in verband met persoonsgegevens en het vaststellen van de uitgangspunten van de diftar busi-

nesscase. Op deze dossiers hebben opdrachtgever en opdrachtnemer een verschillende visie over de mate waarin er constructief wordt samengewerkt. Duidelijk is dat deze dossiers een impact hebben over de algemene tevredenheid in de samenwerkingsrelatie.

HVC ziet ook kansen om sneller tot oplossingen te komen. Als betrokkenen er niet uitkomen zou er sneller geëscaleerd moeten worden in plaats van het meningsverschil vooruit te schuiven. Tevens zou er meer ruimte moeten zijn om te reflecteren op de inhoud van het werk en de wijze van samenwerken. Goed voorbeeld dat door opdrachtnemer aangegeven wordt, betreft de bijeenkomst in de zomer van 2019 waarbij alle ‘stakeholders’ aanwezig waren om te reflecteren.

### 3.3.3 *Inhoud en gebruik van de DVO*

- Wat is uw ervaring met de gehanteerde dienstverleningsafspraken en/of prestatie-indicatoren in de DVO? Bieden deze afspraken voldoende houvast voor verantwoording en sturing vanuit de opdrachtgever? Ook indien prestaties niet worden gehaald?
- Wat is uw ervaring met de processen voor afstemming en overleg opdrachtgever-opdrachtnemer op strategisch en bestuurlijk niveau? En op praktisch/operationeel niveau?
- Zijn deze processen voldoende duidelijk vastgelegd? Zijn er goede en duidelijke afspraken gemaakt over verantwoording en toezicht? Welke verbeter- en ontwikkelpunten ziet op deze gebieden?
- Wat vindt u van de informatie-uitwisseling en rapportages? Hebben de partijen voldoende voeling met elkaars informatiebehoefte om op het juiste moment de juiste informatie te delen?

Voor opdrachtgever en opdrachtnemer zijn de afspraken in de DVO een belangrijk houvast voor de huidige uitvoering. Omdat geen van de huidige gebruikers bij de totstandkoming van de DVO betrokken was, is het regelmatig zoeken naar een gedeelde interpretatie van de in 2011 gemaakte afspraken. De wisselingen in aanspreekpunt bij gemeente Bergen/De BUCH dragen daar niet aan bij.

In algemene zin is opdrachtgever tevreden over de uitvoering van de dienstverlening door opdrachtnemer. Wel ervaart opdrachtgever een enge taakopvatting van opdrachtnemer, waarbij de meerwaarde van een professionele, verzelfstandigde overheidsorganisatie niet direct gezien wordt ten opzichte van commerciële partijen. Bijvoorbeeld in het meedenken bij structurele problemen (zoals hotspots voor bijplaatsingen, of verzamelcontainers die (over)vol zitten), of de wijze waarop meldingen van bewoners opgepakt worden.

Dit beeld van opdrachtgever wordt niet herkend door opdrachtnemer. HVC benadrukt dat de dienstverlening naar tevredenheid van de inwoners verloopt, hetgeen tevens gezamenlijk geëvalueerd is in 2014. Inwoners hechten verder aan professionele uitstraling van de milieustraat. Niet alle voordelen van de HVC-inzameling zijn direct merkbaar voor de

inwoners, ook de bredere gemeentelijke organisatie profiteert hiervan. Zo worden op verzoek ook voertuigen tegen vriendelijke voorwaarden uitgeleend aan gemeenten waar HVC een type dienst niet regulier aanbiedt, zoals bij de overige BUCH-gemeenten. Op deze manier onderscheidt HVC zich van reguliere aannemers.

#### 3.3.4 Overige punten

- Zijn er nog verdere punten die van belang zijn bij de evaluatie?

De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden wat betreft beleidsvoorbereiding en -advies zijn een terugkerend gespreksonderwerp. Deze 'knip' is momenteel niet eenduidig vastgelegd. Verschillende inzichten, maar vooral onduidelijkheid hierover zorgen voor discussie.

## 4 ANALYSE KOSTENONTWIKKELING

### 4.1 Bevindingen

In 2011 heeft gemeente Bergen de DVO met HVC afgesloten. Daarbij zijn verschillende afspraken gemaakt ten aanzien van beleid, ten aanzien van efficiencyverbetering en ten aanzien van indexatie die een weerslag hebben gekregen in het tarief per woonhuisaansluiting (WHA). Het toenmalige onderhandelingsmodel van HVC is anders dan het huidige op kostprijs gebaseerde model. Duidelijk is dat HVC op dit moment een hoger tarief rekent dan in vergelijking met de zero-based analyse.

### 4.2 Tarievenontwikkeling 2015-2019

De volgende tabel geeft de tarievenontwikkeling weer tussen 2015 en 2019. De uitgebreide tabel is in de bijlage opgenomen.

Tariefstelling per jaar	Bron: Jaarlijkse begroting tariefbrief				
	2015	2016	2017 (herzien)	2018	2019
Prognose Woonhuisaansluitingen	14.220	14.220	14.779	15.100	14.990
Basistarief per woonhuisaansluiting excl. verwerking	€ 149,55	€ 153,80	€ 148,88	€ 151,62	€ 154,39
Prognose verwerking	€ 56,70	€ 56,70	€ 54,56	€ 59,09	€ 68,00
<b>Totaaltarief per aansluiting</b>	<b>€ 206,25</b>	<b>€ 210,50</b>	<b>€ 203,44</b>	<b>€ 210,71</b>	<b>€ 222,39</b>
<b>Overige kengetallen:</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017 (herzien)</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Totale kosten gemeente Bergen	€ 2.932.974	€ 2.991.443	€ 3.006.638	€ 3.181.785	€ 3.333.581
Inwoners (CBS)	30.005	29.943	29.844	29.941	29.974
Kosten per inwoner	€ 97,75	€ 99,90	€ 100,75	€ 106,27	€ 111,22

Op basis van de analyse zijn enkele bijzonderheden geconstateerd:

- De discussie over het aantal woonhuisaansluitingen komt ook tot uitdrukking in de tarievenontwikkeling. Overigens zonder echt financieel effect, omdat het een manier is om de totale kosten te verdelen. En die wijzigen niet.
- De stijgingen in het inzameltarief zijn verklaarbaar vanuit mutaties in de dienstverlening of het doorvoeren van belastingen (zoals de verbrandingsbelasting in 2019).

### 4.3 Referentie: zero-based begroting

Bij de zero-based analyse worden de tarieven van HVC afgezet ten opzichte van een zero-based begroting op basis van kosten. Deze analyse geeft een indicatie van het huidige tarievenniveau ten opzichte van referentiekosten.

De analyse houdt daarbij geen rekening met de wijze waarop de tarieven bepaald zijn in 2012, de wijze waarop deze tarieven zich ontwikkeld hebben en de afspraken die toentertijd over de tarieven gemaakt zijn. Zoals aangegeven in paragraaf 3.2 zijn de tarieven in 2012 tot stand gekomen onder de verwachting dat besparingen doorgevoerd konden worden, dat beleidswijzigingen tot stand zouden komen en inzet op beleidsontwikkeling en innovatie door HVC. Bovendien waren de tarieven in die tijd nog een uitkomst van onderhandeling tussen HVC en de gemeente, waar tegenwoordig op basis van genormeerde tarieven gewerkt wordt.

Kortom, de uitkomsten van de volgende analyse geven een indicatie in de mate waarin



de huidige tarieven afwijken van de op basis van zero-based analyse te verwachten kosten. Niet of HVC duur is of niet. De onderbouwing van de zero-based begroting/analyse is terug te vinden in de bijlage.

Versie 1.1	Tarief 2019	Zerobased	Vershil
Inzamelen rest	€ 41,94	€ 36,99	€ -4,95
Inzamelen GFT	€ 28,10	€ 26,56	€ -1,54
Inzamelen Oud papier	€ 7,79	€ 1,49	€ -6,30
Inzamelen glas	€ 4,93	€ 4,03	€ -0,90
Inzamelen PBD	€ 2,75	€ 4,85	€ 2,10
Inzamelen textiel	€ 1,78	€ 1,01	€ -0,77
Inzamelen grofvuil	€ 7,99	€ 3,11	€ -4,88
Beheer Milieustraat	€ 19,42	€ 19,42	€ -
<b>Totaal</b>	<b>€ 114,70</b>	<b>€ 97,47</b>	<b>€ -17,23</b>
Aantal WHA	14.990		

De belangrijkste bevindingen ten aanzien van de zero-based begroting zijn:

- Het tarief voor de dienstverlening in de DVO (exclusief verwerking en exclusief overhead) ligt ongeveer 15% hoger dan de zero-based begroting.
- Er zijn verschillende verklaringen denkbaar waarom de tarieven hoger liggen dan de zero-based begroting:
  - In de tarieven is beleidsontwikkeling geen expliciet onderdeel, maar is wel in de DVO afgesproken. Uit de analyse van tarieven is niet te herleiden op welke manier deze kosten over de verschillende producten verdeeld is.
  - Voor de inzameling van oud papier is in de zero-based begroting uitgegaan van inzameling met verenigingen.
  - In de zero-based begroting is rente en afschrijving opgenomen, gebaseerd op nieuwprijs. In de tarieven van HVC wordt gerekend met de werkelijke kosten. Daardoor kunnen ook verschuivingen plaatsvinden.
  - De zero-based begroting gaat uit van inzet van een flexibele schil van 90%, zoals dat ook binnen HVC geldig is. Binnen de markt wordt doorgaans met ongeveer 1/3 deel flexibele schil gewerkt.
- De huidige DVO prijs is tot stand gekomen op basis van een onderhandeling, hetgeen in het toenmalige model van HVC gebruikelijk was. Dit model is in de tussentijd gewijzigd, waardoor er bij een nieuwe DVO ook gerekend kan worden met andere tarieven.

## BIJLAGE – UITGANGSPUNTEN ZERO-BASED

<b>Tarieven</b>			
middel	uurtarief		%uitzend
Overhead incl. communicatie en beleid	35%		over alles
eigen pers.	€ 35,00		
uitzendkracht	€ 20,00		
personeel	€ 33,50		10%
kpw	€ 45,00		
pickup	€ 10,00		
3man+kpw	€ 145,50		10%
2man+kpw	€ 112,00		10%
1man+kpw	€ 80,00		0%
2man+pickup	€ 65,00		50%
1man+pickup	€ 45,00		0%
<b>Norm kg per eenheid</b>			
plastic zak RST	6 a 8kg		
plastic zak PMD	3 a 5kg		
minicont. GFT	14kg normaal		
	40kg diftar		
RC RST	75-125kg		
OC RST	150-350kg		
Wijkcont.PMD	50-90kg		
Wijkcont.OPK	300-500kg		
Wijkcont.Glas	400-600kg		

## BIJLAGE – TARIEVEN HVC

Producten Begroting																						
Versie 1.0	B' 2015		R' 2015		B' 2016		R' 2016		B' 2017 (herzien)			R' 2017		B' 2018		R' 2018		B' 2019				
Algemene kosten	€	39,99	€	39,99	€	40,15	€	40,15	€	40,39	€	38,86	€	38,86	€	39,30	€	39,30	€	39,69		
Inzameling Restafval	€	38,52	€	38,52	€	38,67	€	38,67	€	42,44	€	40,84	€	40,84	€	41,44	€	41,44	€	41,94		
<i>tariefmutatie route kleiner inzamelvoertuig (2016)</i>					€	0,34	€	0,34														
<i>tariefmutatie CMS (2016)</i>					€	3,04	€	3,04														
<i>tariefmutatie van BG naar OGC (2016)</i>					€	0,14	€	0,14														
<i>tariefmutatie OGC Saenehof (2017)</i>					€	0,14	€	0,14	€	0,14	€	0,14	€	0,14								
<i>tariefmutatie extra lediging verzamelcontainer Rooseveltstraat (2018)</i>															€	0,08	€	0,08				
Inzameling Groente-, Fruit- en Tuinafval	€	28,31	€	28,31	€	28,42	€	28,42	€	28,59	€	27,51	€	27,51	€	27,82	€	27,82	€	28,10		
Inzameling Oud Papieren Karton	€	7,85	€	7,85	€	7,88	€	7,88	€	7,93	€	7,63	€	7,63	€	7,72	€	7,72	€	7,79		
Inzameling Textiel	€	1,79	€	1,79	€	1,80	€	1,80	€	1,81	€	1,74	€	1,74	€	1,76	€	1,76	€	1,78		
Inzameling Kunststof verpakkingsafval	€	1,45	€	1,45	€	1,46	€	1,46	€	1,46	€	1,41	€	1,41	€	1,43	€	1,43	€	1,70		
<i>tariefmutatie lediging 2 bovengrondse containers voor Plastic</i>															€	0,25	€	0,25				
<i>eenmalige kosten 3 perscontainers</i>																				€	0,35	
<i>structurele kosten 3 perscontainers</i>																					€	0,70
Inzameling Glas	€	4,97	€	4,97	€	4,99	€	4,99	€	5,02	€	4,83	€	4,83	€	4,88	€	4,88	€	4,93		
Inzameling Grof Huis-aan-huis	€	8,05	€	8,05	€	8,08	€	8,08	€	8,13	€	7,82	€	7,82	€	7,91	€	7,91	€	7,99		
Inzameling Grof Afvalbrengrstations	€	18,62	€	18,62	€	18,69	€	18,69	€	18,81	€	18,10	€	18,10	€	18,30	€	18,30	€	19,22		
<i>tariefmutatie verruiming openingstijden afvalbrengrstation</i>															€	0,73	€	0,73				
<i>tariefmutatie agv inzameling medcijnafval</i>																				€	0,20	
<b>Basistarief voor inzamelen per Woonhuisaansluiting (Wha)</b>	€	149,55	€	149,55	€	153,80	€	153,80	€	154,72	€	148,88	€	148,88	€	151,62	€	151,62	€	154,39		
Verwerking begroot	€	56,70	€	54,29	€	56,70	€	56,70	€	56,70	€	54,56	€	49,21	€	59,09	€	64,00	€	68,00		
					€	210,50																
<b>Basistarief incl. verwerking Wha</b>	€	206,26	€	206,26	€	210,37	€	210,37	€	211,43	€	203,44	€	198,09	€	210,71	€	215,62	€	222,39		
Wha		14.220		<b>14.779</b>		14.220		14.220		14.779		<b>14.779</b>		<b>14.990</b>		15.100		15.100		14.990		
Totale kosten	€	2.932.974				2.991.443				3.124.726		3.006.638		2.991.443		3.181.785		3.257.471		3.333.581		
<b>Extra kosten op realisatie tov begroting</b>																						
2016: kosten extra minicontainers incl uitzet							€	4.110,28														
2017: kosten uitzetten extra minicontainers												€	4.209									
2017: kosten inzamelen extra restafvalminicontainers												€	184									
2017: kosten inzamelen extra gft minicontainers												€	811									