

*ook 1 exempl
gericht aan
B & W op sene
ingeboekt*

Afd. <i>griffie</i>	Kopie
Gemeente Delft	
03 FEB 2009	
Doc./bijlage	
Productnr.	

Aan de leden van de gemeenteraad
van de gemeente Delft
Martinus Nijhofflaan 2
Postbus 78
2600 ME DELFT

Delft, 2 februari 2009

Betreft: Onderzoek gezamenlijke rekenkamers naar Avalex

Geachte raad,

In vervolg op onze brief van 18 november 2008 delen wij u mede dat de opdracht voor het onderzoek van de Gemeenschappelijke Regeling Avalex door de rekenkamers van Delft, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Voorburg-Leidschendam en Wassenaar is gegund aan het bureau Berenschot.

De rekenkamers hebben een gezamenlijke werkgroep ingesteld die als opdrachtgever en begeleidingscommissie voor het onderzoek optreedt. Deze werkgroep is als volgt samengesteld:

Voorzitter: mr. W.J.K. Brugman (Leidschendam-Voorburg)

Namens Delft: ir. A. Langstraat Msc

Namens Leidschendam-Voorburg: drs. D. van der Staaij

Namens Pijnacker-Nootdorp: drs. E.C. van Heukelom

Namens Wassenaar-Voorschoten-Oegstgeest: drs. F.P.G. van den Broek en M.C. Teunissen

Secretaris: J.J. de Waal (Leidschendam-Voorburg)

De onderzoeksofzet treft u hierbij aan. Het onderzoeksteam van Berenschot zal bestaan uit drs. R.C.D. Berndsen (senior management consultant), drs. N. Kastelein (senior adviseur), drs. M. Knobbe en drs. B. Meijer.

Hoogachtend,

V.P. van Stipdonk

V.P. van Stipdonk

Voorzitter Delftse Rekenkamer

ONDERZOEKSOPZET AVALEX

**REKENKAMER(COMMISSIE)S DELFT
LEIDSCHENDAM-VOORBURG EN RIJSWIJK
PIJNACKER-NOOTDORP
WASSENAAR-VOORSCHOTEN-OEGSTGEEST**

28 januari 2009

INLEIDING

De rekenkamer(commissie)s (hierna te noemen rekenkamers) van de in de gemeenschappelijke regeling Regionaal Reinigingsbedrijf Avalex deelnemende gemeenten (Voor de rekenkamer Wassenaar/Voorschoten/Oegstgeest betreft het alleen de gemeente Wassenaar) laten een gezamenlijk onderzoek uitvoeren. Doel hiervan is na te gaan wat de mogelijkheden zijn van de raden van elke deelnemende gemeente om kaderstellend en controlerend op te treden op de punten effectiviteit, efficiency en kwaliteit van de dienstverlening.

Daarnaast is de vraag of de bij oprichting van dan wel toetreding tot de gemeenschappelijke regeling beoogde kostenvoordelen door schaalvergroting daadwerkelijk zijn behaald.

Ten behoeve van dit onderzoek hebben de rekenkamers een gezamenlijke werkgroep ingesteld, waarin door elke rekenkamer een of twee vertegenwoordigers zijn aangewezen. Deze werkgroep treedt op als opdrachtgever en begeleidingscommissie voor het onderzoek.

ONDERZOEKSVRAAG

Het onderzoek moet zich vooral richten op de politieke kaderstelling, het beleid van de colleges van Burgemeester en Wethouders en van de wethouder/gemeentelijke vertegenwoordiger in het bestuur van Avalex ten aanzien van de effectiviteit, de efficiency en de kwaliteit van de dienstverlening. Daarnaast dient ook de inhoud van de door de gemeenten met Avalex afgesloten contracten aan de orde te komen. De centrale onderzoeksvraag luidt:

Heeft Avalex voor de gemeenten de voordelen opgeleverd die werden beoogd bij de oprichting van dan wel de toetreding tot de gemeenschappelijke regeling Avalex en in hoeverre beschikken de raden over de mogelijkheden om hierop te sturen?

Sturing en controle op een gemeenschappelijke regeling door raden zijn in de praktijk vaak lastig. Dat geldt ook voor een belangrijk onderwerp als afvalinzameling, waar burgers en bedrijven uit de gemeente vaak en direct mee te maken hebben. Gemeenteraden en colleges zijn in een gemeenschappelijke regeling zowel eigenaar als (vertegenwoordiger van de) klant. Dat is lastig, want het eigenaarsbelang (onder meer: continuïteit van het bedrijf) kan botsen met het klantbelang (onder meer: goede prijs, maatwerk, kwaliteitsniveau). Daarom moet heel goed worden afgesproken wie in welke situatie welke rol vertegenwoordigt en welke bevoegdheden daarbij horen.

In veel gemeenschappelijke regelingen wordt daarom gekozen om in de kaderstellende rol zowel de eigenaarsbelangen als de klantbelangen samen te brengen. Gesteund door het college kunnen de raden dan duidelijke kaders vaststellen, deze vastleggen in een contract en op gezette momenten controle uitoefenen.

NORMENKADER

Het definitieve normenkader zal in overleg tussen de onderzoekers en de gezamenlijke werkgroep worden uitgewerkt. Daarin zal in elk geval aandacht besteed worden aan de volgende aspecten, aan de hand van de "vier W-vragen": *wat* willen we bereiken, *welke* informatie hebben we daarvoor nodig, *wat* gaan we daarvoor doen, *wat* mag het kosten.

Aangezien in de vraag van de rekenkamer ook de sturingsmogelijkheden voor de raden omvat en er sprake is van een GR, zijn deze aspecten verwerkt in de volgende concept-normen:

Wat willen we bereiken en wat mag het kosten? (geeft antwoord op de vraag efficiëntie) en omvat onder meer prijs, kwaliteit, frequentie en uitvoering:

- De kostprijs, de te leveren diensten en producten en frequentie zijn van tevoren vastgelegd.
- Het huidige prijspeil staat in verhouding met de historische kostprijs en het huidige serviceniveau.
- Er is voldoende ruimte voor maatwerk per gemeente.
- Er is sprake van een effectieve uitvoering van de reinigingstaken.

Hoe zijn de bevoegdheden en aansturing (formeel) belegd? Hoe stuurt de raad? Dit omvat onder meer de aspecten bevoegdheden, aansturing en besluitvorming binnen de GR Avalex:

- Bevoegdheden en taken van raden, AB en DB zijn helder.
- AB/DB besturen en controleren (de prestaties van) Avalex.
- Criteria/doelstellingen zijn SMART geformuleerd.
- De besluitvorming in AB/DB is transparant.
- De Raden controleren de tussenrapportages en stellen vast of de behaalde resultaten passen binnen de gestelde kaders.
- Op het moment dat de behaalde resultaten niet binnen de gestelde kaders passen, stellen raden/colleges het beleid bij of zorgen voor interventies richting Avalex.
- De burgertevredenheidsonderzoeken worden (zichtbaar) gebruikt als input om (bij) te sturen.
- Het AB heeft de consequenties van het eventueel te voeren beleid in kaart gebracht.
- De sancties bij het niet nakomen van de DVO zijn vastgelegd.
- Er zijn kaders gesteld voor de bedrijfsvoering.
- Er is een duidelijk verschil tussen klant- en eigenaarsrol van de gemeente.
- Het is transparant hoe er met mogelijke tegenstrijdigheid (klant-eigenaar) van belangen opgetreden wordt.

Wat gaan we daarvoor doen binnen de GR Avalex? Dit omvat onder meer de aspecten informatie, bedrijfsvoering en democratische legitimiteit

- Overheadkosten zijn transparant weergegeven.
- Er is sprake van een efficiënte bedrijfsvoering.
- Het AB heeft regelmatig de mogelijkheid om de kosten van dienstverlening vast te stellen.
- Grote investeringen worden voorgelegd aan het AB/DB.
- Er vindt geen kruissubsidiëring plaats tussen de programma's.
- Adequate informatievoorziening door directie aan DB/AB en raden.
- De raden wordt tussentijds adequaat geïnformeerd.
- Het college/directie legt het AB actief verschillende keuzes voor in relatie tot Avalex.
- De wijze van rapporteren stelt de raden in staat om vast te stellen in hoeverre de doelstellingen zijn gerealiseerd.
- De tevredenheid van de burgers wordt met enige regelmaat onderzocht.
- Het Algemeen Bestuur stelt voorschriften vast ter zake van het geldelijk beheer, de financiële administratie en de financiële organisatie.

PLAN VAN AANPAK

Stap 1: Opstellen normenkader op basis van gegevens

Deze fase start met een documentstudie. Daarvoor dienen de onderzoekers te beschikken over onder meer de volgende gegevens (een complete lijst wordt via de contactpersonen verspreid):

- Basisinformatie: Contracten tussen de gemeente en Avalex, financiële gegevens die voldoende rijk zijn om een oordeel over efficiëntie, kwaliteit en effectiviteit te kunnen vormen, zoals kosten per aansluiting en kosten van additionele diensten van Avalex; inzicht in risico's en beheersing; kruissubsidiëring, investeringen en risico-draging.
- Uitkomsten benchmark onderzoeken waar Avalex aan heeft deelgenomen.
- Raadsstukken: informatie die aan de raden is gestuurd in het kader van Avalex.
- Jaarverslagen en begrotingen Avalex.

Op basis van deze documenten wordt het normenkader concreet en inhoudelijk ingevuld. Vervolgens worden groepsgesprekken met de raadscommissies in de gemeenten gevoerd. Deze zijn bedoeld om helder te krijgen welke elementen volgens de raden een rol in de kaderstelling zouden moeten spelen. Secundair doel is om de raad te informeren en in een vroeg stadium van het proces te betrekken bij het onderzoek. In deze gesprekken staan de volgende hoofdvragen centraal:

- Wat vinden raadsleden belangrijk als het gaat om kaderstelling en controle ten aanzien van Avalex?
- Hoe vult de raad zijn kaderstellende en controlerende rol in?
- In hoeverre hebben raadsleden nu zicht op Avalex?

Met behulp van de uitkomsten van de groepsgesprekken stellen de onderzoekers samen met de gezamenlijke werkgroep het normenkader vast.

Stap 2: Verdere gegevensverzameling en eerste analyse

In deze stap wordt een aantal eerste analyses gemaakt, gericht op de bereiking van de doelen die door de gemeenten bij toetreding tot Avalex zijn gesteld en dan met name gericht op de kostenontwikkelingen. Een eerste beeld van het presteren van Avalex wordt opgesteld.

Daarnaast zullen de onderzoekers gesprekken voeren om meer zicht te krijgen in de werkwijze van het bestuurlijke proces en de informatievoorziening. Daartoe houden zij interviews met sleutelfiguren, te denken valt hierbij in ieder geval aan de volgende personen:

- Alle leden van het DB.
- Vertegenwoordigers uit het AB (niet zijnde DB-lid), 1 per gemeente.
- De directeur van Avalex.
- De gemeentesecretaris en een beleidsambtenaar in iedere gemeente.

Stap 3: Analyse en oordeelsvorming

Op basis van de vorige twee stappen maken de onderzoekers een analyse aan de hand van het vastgestelde normenkader. Vervolgens geven zij antwoord op de onderzoeksvragen en gaan daarbij in op de volgende onderdelen:

1. Doelstellingen deelnemende gemeenten bij toetreding tot Avalex:

- Heeft Avalex voor de deelnemende gemeenten de voordelen opgeleverd die werden beoogd bij toetreding, zoals kosten- en kwaliteitsvoordelen?

- Hoe heeft bij Avalex de prijs/kwaliteitsverhouding zich ontwikkeld en wat zijn de ambities op dit terrein?

2. Informatievoorziening:

- Hebben de gemeenteraden voldoende en tijdige informatie gehad om hun kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen?

3. Rolneming

- Hoe hebben de raden, colleges en bestuursleden van Avalex hun functies ingevuld? En in hoeverre past deze rolneming bij de (gewenste) prestaties van Avalex?

Op basis van bovenstaande analyse worden voorlopige conclusies getrokken. Het is aan de verschillende rekenkamers om definitieve conclusies te formuleren en hieraan eventuele aanbevelingen te verbinden ten behoeve van de gemeenteraad van hun gemeente(n).

PLANNING

Het onderzoek heeft een doorlooptijd van vier maanden en wordt in januari 2009 gestart. De planning is als volgt:

Stap 1: Opstellen normenkader op basis van gegevens	januari/februari 2009
Stap 2: Verdere gegevensverzameling en eerste analyse	februari/maart 2009
Stap 3: Analyse en oordeelsvorming	maart/april 2009
Ambtelijke hoor en wederhoor	mei 2009
Bestuurlijke hoor en wederhoor	juni/juli 2009
Aanbieding rapport met conclusies en aanbevelingen van de rekenkamers aan de gemeenteraden	augustus 2009

UITVOERDER ONDERZOEK

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door het bureau Berenschot te Utrecht.