



gemeente  
Haarlemmermeer

# nota van B&W

Onderwerp Toekomstperspectief De Waterwolf

Portefeuillehouders drs. Jurgen Nobel, Marjolein Steffens-van de Water, drs. Ap Reinders  
Collegevergadering 12 november 2019  
Inlichtingen Richard Klinkenberg, Maureen van Munster  
Registratienummer 2019.0057989

## Inleiding

De Waterwolf Dienstverlening Buitenruimte B.V. is één van onze verbonden partijen, waarvan wij 100% van de aandelen bezitten.

De Waterwolf verricht voor ons onderhoudswerkzaamheden in de fysieke leefomgeving, zoals:

- het groenonderhoud in enkele delen van de gemeente (gebieden);
- dagelijks civieltechnisch onderhoud (onder andere wegen, riolering, bebording en openbare verlichting)
- bediening van bruggen;
- het onderhoud op begraafplaatsen en de dienstverlening bij uitvaarten.

Daarnaast heeft De Waterwolf een functie als leerwerkbedrijf voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in onze gemeente (Social Return).

Door het bezit van 100% van de aandelen van De Waterwolf kunnen wij goed sturen op de uitvoering van de werkzaamheden die De Waterwolf verricht, zodat deze beter aansluiten op de behoeften van de gebruikers van de fysieke leefomgeving.

Tevens maakt het aandelenbezit het mogelijk om opdrachten één op één te gunnen aan De Waterwolf door middel van investering, het onderhands gunnen van een opdracht via een inschrijving aan een onderdeel van de eigen organisatie. Dit zorgt ervoor dat wij flexibeler zijn in onze opdrachtverstrekking.

Vanuit onze dubbele rol als eigenaar en opdrachtgever sturen wij op de kwaliteit van het werk, Social Return en dividend.

De bedrijfsresultaten van De Waterwolf staan al enkele jaren onder druk, mede als gevolg van verlieslatende groencontracten met onze gemeente. In 2018 bleek tijdens een investeringstraject voor groenonderhoud in gebied Midden (Hoofddorp) dat de inschrijving van De Waterwolf aanzienlijk hoger was dan de prijsstelling van de andere groenaannemers voor de overige gebieden. Dit zorgde voor een tekort van € 650.000 op de begroting voor groenonderhoud in 2019. Hierop hebben wij de werkzaamheden in gebied Midden slechts voor één jaar gegund en hebben wij een onderzoek uit laten voeren naar het toekomstperspectief van De Waterwolf. Hierbij is ook gekeken naar de toegevoegde waarde als leerwerkbedrijf voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt uit het oogpunt van Social Return.

## Context

Het groenonderhoud dat De Waterwolf voor ons verricht, bestaat onder andere uit onkruidbestrijding in groen, snoeiwerkzaamheden, beplanting, maaien en onderhoud van graskanten. De werkzaamheden worden uitgevoerd binnen een beeldbestek. Dat betekent dat de resultaten van de werkzaamheden aan een bepaald kwaliteitsbeeld moeten voldoen. De aannemer bepaalt welke inspanning hiervoor nodig is. De vorige overeenkomst met De Waterwolf voor het groenonderhoud had een looptijd van vier jaar.

De afgelopen jaren hebben wij vanwege het tegenvallende bedrijfsresultaat van De Waterwolf onder andere extra groenonderhoud gegund aan De Waterwolf om de omzet te waarborgen. Bij de aansturing spelen drie aspecten een rol: kwaliteit van het werk, Social Return en dividend. Wij hebben afgesproken dat wij voorrang geven aan het belang dat wij als beheerder van de openbare ruimte hebben bij een kwalitatief goede dienstverlening. De functie van De Waterwolf als leerwerkbedrijf voor inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt is hieraan ondergeschikt en het verkrijgen van dividend komt op de derde plaats.

## Bevindingen onderzoek

Wij hebben Andersson Elffers Felix (hierna: AEF) gevraagd een onderzoek te doen naar het toekomstperspectief van De Waterwolf (zie bijlage: *Eindrapportage Toekomstperspectief De Waterwolf*). De belangrijkste bevindingen van het onderzoek naar het toekomstperspectief van De Waterwolf hebben betrekking op de gebiedskennis, Social Return, kwaliteit, prijs, productiviteit, bedrijfsresultaat en sturing.

### Gebiedskennis, flexibiliteit

De Waterwolf is door gebiedskennis en nabijheid goed in staat om in te spelen op onze behoeften en die van de gebruikers van de openbare ruimte. Het is een partij die door het 100% eigenaarschap snel en flexibel in te zetten is, doordat er goed en helder afgestemd kan worden over prioriteiten. Vanwege de nabijheid kan een goede invulling worden gegeven aan calamiteiten, zoals defecte straatverlichting of bij stormschade.

### Social Return

Met onze inzet op Social Return geven wij extra aandacht aan het arbeidsmarktperspectief van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Social Return is een van de criteria in ons inkoopbeleid waarmee wij sturen op Maatschappelijk Verantwoord Inkopen.

De inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt brengt een financieel voordeel met zich mee voor de gemeente en de maatschappij, bijvoorbeeld minder bijstandsuitkeringen. Tegenover deze maatschappelijke baten staan kosten voor begeleiding.

De Waterwolf fungeert als leerwerkbedrijf voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Zij doet hierin meer dan andere marktpartijen en soms ook meer dan wij voorschrijven.

Standaard schrijven wij aan opdrachtnemers een percentage Social Return voor van 2% tot 5% van de aanneemsom. Voor de investering van het beeldbestek groenonderhoud 2014-2018 door De Waterwolf gingen wij uit van 20% van de aanneemsom. In werkelijkheid lag dit percentage nog hoger.

Vanuit onze gemeente worden weinig uitkeringsgerechtigden bij De Waterwolf geplaatst. De redenen hiervoor zijn de gunstige economische omstandigheden en het relatief kleine aantal personen met een bijstandsuitkering in onze gemeente. Bovendien is niet iedere uitkeringsgerechtigde geschikt voor het werk bij De Waterwolf (zwaar onderhoudswerk in de openbare ruimte).

Onze aandacht ligt, mede in dit licht, meer op het plaatsen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt via andere kanalen. Een voorbeeld hiervan is AM match, dat veel mogelijkheden

heeft om mensen aan passend werk te helpen, omdat AM match met veel verschillende bedrijven contact heeft.

#### Kwaliteit

De kwaliteit van de werkzaamheden van De Waterwolf in het groenonderhoud blijft achter bij de kwaliteit van het werk van de overige aannemers. Dit wordt bevestigd door het aantal bestelmeldingen, kortingen en de schouwresultaten van de beeldkwaliteit. De oorzaken zijn krapte op de arbeidsmarkt, de hevige concurrentie tussen groenaannemers en vooral het hoge percentage werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt bij De Waterwolf. De kwaliteit van de overige werkzaamheden van de Waterwolf (bijvoorbeeld civieltechnisch onderhoud, servicebussen, brugbediening) is over het algemeen goed.

#### Productiviteit

Het hoge percentage werknemers met afstand tot de arbeidsmarkt zorgt naast een mindere kwaliteit ook voor een lagere productiviteit. Gesteld kan worden dat deze doelgroep meer aansturing nodig heeft dan reguliere medewerkers.

#### Prijs

De prijs van het groenonderhoud in gebied Midden door De Waterwolf is hoger dan onze raming. Tevens is de prijs hoger dan de prijzen van andere marktpartijen, waaronder die van de partijen die in de andere gebieden voor ons groenonderhoudswerkzaamheden verrichten.

#### Bedrijfsresultaat De Waterwolf

Uit het onderzoek komt naar voren dat de winstgevendheid en de liquiditeit van De Waterwolf de afgelopen jaren steeds meer onder druk zijn komen te staan. De verslechterde winstgevendheid wordt onder meer veroorzaakt door een behoorlijke terugloop van de omzet van circa € 12 miljoen in 2009 naar een omzet die schommelt tussen de € 8 miljoen en € 9 miljoen in de jaren 2012-2018. Hiertegenover staat dat de kosten van De Waterwolf veel minder hard zijn gedaald. Hierdoor is het bedrijfsresultaat onder druk komen te staan. Daarnaast is vooral het groenonderhoud tot 2018 verlieslatend gebleken. De liquiditeit is eveneens een punt van zorg. Dit maakt dat de ruimte om te investeren in personeel en materieel beperkt is.

Wij verwachten dat de bedrijfsresultaten zullen verbeteren. Er zijn kansen voor het verbeteren van zowel de productiviteit als de kwaliteit van de geleverde werkzaamheden. Kansen voor het verbeteren van de productiviteit liggen onder andere bij het verlagen van het ziekteverzuim, het slim plannen van werk en een vermindering van het aandeel Social Return. Kansen voor het verbeteren van de kwaliteit zijn er door bijvoorbeeld een scherpere interne sturing.

De Waterwolf heeft de bedrijfsvoering op zichzelf op orde. Er zijn verschillende verbetertrajecten ingezet om de kwaliteit van de werkzaamheden en de voortgang van de uitvoering te volgen.

#### Sturing en sturingsinformatie

De Waterwolf ervaart dat de sturing vanuit de gemeente niet eenduidig is. Een oorzaak hiervan is dat de verschillende doelen (kwaliteit, Social Return en dividend) waarop wij sturen, niet verder zijn uitgewerkt in afspraken tussen onze gemeente en De Waterwolf. Hierdoor lopen de verwachtingen uiteen. Uit het onderzoek kwam naar voren dat er door de betrokken afdelingen van de gemeente in de praktijk andere accenten worden gelegd in de sturing.

Wij ervaren dat de informatie van de Waterwolf te weinig gedetailleerd is om te kunnen sturen op de verhouding tussen prijs, productiviteit en kwaliteit.

### Scenario's

Op grond van de resultaten van het onderzoek worden in het eindrapport van AEF enkele scenario's beschreven. Deze zijn vooral toegespitst op het groenonderhoud.

#### Scenario 1: Marktconform aandeel Social Return in groenonderhoud

In het eerste scenario blijft De Waterwolf het groenonderhoud in het gebied 'Midden' verzorgen. Hierbij wordt afgesproken dat De Waterwolf hiervoor een marktconform percentage Social Return van tussen 2% en 5% realiseert. In de praktijk zal De Waterwolf nog wel leerwerkplekken beschikbaar blijven stellen.

#### Scenario 2: Het groenonderhoud (deels) naar de markt

Gezien de diversiteit aan werkzaamheden in het groen kan gekozen worden uit twee varianten:

a. al het groenonderhoud naar de markt

In deze variant behoudt De Waterwolf alle werkzaamheden binnen het civieltechnisch onderhoud, begraafplaatsen en brugbediening, maar worden alle werkzaamheden in het groenonderhoud afgestoten en in de markt gezet. In deze variant moet ook de calamiteitendienst met betrekking tot groen bij een andere aannemer worden ondergebracht.

b. behoud specialistisch groenonderhoud en calamiteitenonderhoud (op termijn hele gemeente), bulkwerk naar de markt

In deze variant wordt ervoor gekozen om het kennisarme bulkwerk zoals intensief maaien en schoffelen uit het takenpakket van De Waterwolf te halen en naar de markt te brengen. Daarentegen voert De Waterwolf specialistisch werk – zoals de verzorging van beplanting en bomen – en het calamiteitenwerk in het groen uit in onze hele gemeente. Dit betreft een uitbreiding van het specialistische werk, aangezien De Waterwolf dat nu alleen in gebied Midden uitvoert. De ratio hierachter is dat met het afstoten van het bulkwerk de enkele uitvoering van deze specialistische- en calamiteitenwerk in gebied Midden onvoldoende volume biedt voor een duurzame bedrijfsvoering in het groenonderhoud.

#### Scenario 3: De Waterwolf onderbrengen bij een andere partij

In dit scenario wordt De Waterwolf ondergebracht bij een andere (markt)partij die zich bezighoudt met het onderhoud. De doelstelling achter dit scenario is het behalen van synergievoordelen. De Waterwolf zou in dit scenario ook voor andere opdrachtgevers kunnen werken.

### Afweging

De hierboven vermelde scenario's zijn in het rapport afgewogen aan hand van zes criteria:

- kwaliteit werkzaamheden;
- gebiedskennis en flexibiliteit;
- social return;
- prijsstelling;
- financiële consequenties (bedrijfsvoering De Waterwolf);
- uitvoerbaarheid.

In de onderstaande tabel is een samenvattend overzicht opgenomen van de scores van de drie scenario's op de criteria. De scores in de tabel maken inzichtelijk of sprake is van een positief (+), negatief (-), of neutraal (0) effect.

Criteria	Scenario 1	Scenario 2a	Scenario 2b	Scenario 3
<b>Kwaliteit</b>	+	+	+	0
<b>Gebiedskennis / flexibiliteit</b>	+	-	-	-
<b>Social return</b>	-	-	-	-
<b>Prijsstelling</b>	+	+	+	0
<b>Financiële consequenties</b>	+	-	-	0
<b>Uitvoerbaarheid</b>	+	-	-	-

#### **Voorkeursscenario en perspectief voor de toekomst van De Waterwolf**

Op grond van het onderzoek naar het toekomstperspectief van De Waterwolf kiezen wij ervoor om de huidige groenonderhoudswerkzaamheden ook de komende jaren bij De Waterwolf onder te brengen en hierbij een marktconform percentage Social Return van tussen de 2% en 5% overeen te komen (scenario 1).

Dit betekent dat wij De Waterwolf zien als een partner in het onderhoud met veel (lokale) kennis van de openbare ruimte, die flexibel inzetbaar is en snel ter plaatse kan zijn in het geval van incidenten of calamiteiten. Een ander voordeel zien wij in de flexibiliteit op het gebied van investering, waardoor wij snel opdrachten één op één kunnen gunnen aan De Waterwolf. Voor wat betreft Social Return willen wij De Waterwolf als een reguliere marktpartij benaderen.

De Waterwolf wordt hiermee de ruimte geboden om voor de uitvoering van, met name het kennisarme, seizoensgebonden bulkwerk in het groenonderhoud, bijvoorbeeld inhuurkrachten in te zetten om de uiteindelijke kostprijs te kunnen drukken. De verwachting is dat De Waterwolf ons een verbeterde prijs-kwaliteitverhouding kan leveren in het groenonderhoud ten opzichte van de huidige situatie. Op korte termijn lijkt dit scenario bovendien ook het snelste uit te voeren gelet op het draagvlak en de benodigde implementatietijd. Dit scenario zal naar verwachting per saldo niet ten koste gaan van werkgelegenheid voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt omdat wij hen via onder meer AM match snel een passende arbeidsplaats kunnen bieden.

#### Aanvullende maatregelen

Naast de keuze voor een lager en marktconform aandeel Social Return voor het groenonderhoud door De Waterwolf, willen wij samen met De Waterwolf bekijken hoe de huidige situatie geoptimaliseerd kan worden door bijvoorbeeld een verbetering van de (sturing op) kwaliteit en productiviteit.

#### **Middelen**

Naar verwachting kan De Waterwolf ons een meer marktconforme prijs bieden als gevolg van een verhoogde productiviteit door in het bulkwerk groen met een marktconform percentage Social Return te werken (scenario 1). De intentie is om de werkzaamheden voor vijf jaar te gunnen. De verwachting is dat De Waterwolf in dit scenario in staat is om de kostprijs voor de uitvoering van het groenonderhoud in gebied Midden in 2020 met circa € 450.000 per jaar naar

beneden te brengen, onder voorbehoud van de definitieve inschrijving. De jaren daarna is onze globale inschatting dat De Waterwolf door verdere productiviteitsverbeteringen de kostprijs met 5% extra kan verlagen tot in totaal € 550.000 in 2021 en in totaal € 650.000 in 2022. Hiermee wordt het incidenteel tekort op de begroting in 2020 tot € 200.000 gereduceerd en resteert in 2021 een tekort van € 100.000, waar geen dekking voor beschikbaar is. Dit verwerken wij bij de Voorjaarsrapportage 2020.

### **Participatie en Communicatie**

Het Eindrapport Toekomstperspectief De Waterwolf is in samenwerking met De Waterwolf tot stand gekomen. De keuze voor scenario 1 heeft draagvlak bij de Raad van Commissarissen en de directie van De Waterwolf.

### **Gevolgen in verband met de vorming van de nieuwe gemeente Haarlemmermeer (Preventief toezicht)**

De beslispunten van deze nota vallen niet onder het preventief toezicht in het kader van de samenvoeging, omdat de financiële gevolgen verwerkt worden bij de Voorjaarsrapportage 2020.

### **Besluit**

Op grond van het voorgaande hebben wij besloten om:

1. op grond van de Eindrapportage Toekomstperspectief De Waterwolf te kiezen voor scenario 1; dit betekent dat het groenonderhoud bij De Waterwolf blijft en dat wij het percentage Social Return hiervoor verlagen naar een marktconform percentage tussen 2% en 5%;
2. de financiële effecten te verwerken bij de Voorjaarsrapportage 2020;
3. deze nota ter informatie te zenden aan de raad.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,  
de secretaris,

drs. Carel Brugman

Bijlage(n)

- Eindrapportage Toekomstperspectief De Waterwolf d.d. 17 oktober 2019

de burgemeester,

Marianne Schuurmans-Wijdeven

Eindrapportage

# Toekomstperspectief De Waterwolf



**Andersson Elffers Felix**

Maliebaan 16  
Postbus 85198  
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30  
mail@aef.nl  
www.aef.nl

Kamer van Koophandel  
30096560

**Datum**

17 oktober 2019

**Opdrachtgever**

Gemeente Haarlemmermeer

**Contact**

Robert-Jaap Voorn

Daan Boot

**Referentie**

HG82



## Inhoud

<b>1 Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1 Aanleiding .....	4
1.2 Vraagstelling .....	4
1.3 Aanpak.....	5
<b>2 Achtergrond De Waterwolf</b>	<b>6</b>
2.1 Historie .....	6
2.2 Activiteiten .....	8
2.3 Organisatie .....	10
2.4 Visie en strategie .....	11
<b>3 Observaties</b>	<b>12</b>
3.1 Sturing in de praktijk .....	12
3.2 Kwaliteit werkzaamheden .....	14
3.3 Personeelsopbouw en social return.....	17
3.4 Financieel beeld .....	20
3.5 Maatschappelijke meerwaarde .....	26
<b>4 Analyse</b>	<b>30</b>
4.1 Bevindingen .....	30
4.2 Overall beeld .....	34
<b>5 Scenario's</b>	<b>35</b>
5.1 Inleiding.....	35
5.2 Scenario's.....	35
5.3 Afwegingscriteria .....	36
5.4 Beoordeling scenario's .....	37
5.5 Samenvattend overzicht .....	41
<b>6 Advies</b>	<b>42</b>
6.1 Keuze gericht op behoud groenonderhoud.....	42
6.2 Aanvullend no regret-maatregelen.....	42
<b>Bijlage 1. Financiële waardering social return</b>	<b>45</b>
<b>Bijlage 2. Inschatting financiële consequenties scenario's</b>	<b>49</b>

## 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding

De Waterwolf Dienstverlening Buitenruimte B.V. (hierna ook: 'De Waterwolf') is een deelneming van de gemeente Haarlemmermeer (hierna ook: de 'gemeente'). De liquiditeit van het bedrijf staat al enkele jaren onder druk. Een van de oorzaken is een verlieslatend groenbestek.

In een poging om dit verlies tegen te gaan is begin 2018 besloten de onderneming een groter gebied voor het groenonderhoud te gunnen. Tijdens de inbesteding van het nieuwe gebied voor groenonderhoud bleek de inschrijving van De Waterwolf hoger dat die van andere (markt)partijen. Dit stelde de gemeente voor het dilemma om De Waterwolf wel of niet de aanvullende opdracht te gunnen. Het niet gunnen van de opdracht zou bij de onderneming tot continuïteitsproblemen kunnen leiden. Het wel gunnen van de opdracht zou de gemeente meer geld kosten dan voorzien in de oorspronkelijke raming voor het gebied.

De gemeente heeft toen besloten om De Waterwolf het groengebied 'midden' voor één jaar te gunnen en tegelijk een onderzoek in te stellen naar het lange termijn continuïteitsperspectief van De Waterwolf. Zowel de gemeente als De Waterwolf hebben behoefte aan dit langetermijnperspectief.

### 1.2 Vraagstelling

De gemeente heeft AEF gevraagd om het onderzoek naar het toekomstperspectief van De Waterwolf uit te voeren. De vraag die in het onderzoek centraal staat is tweeledig:

- Wat is de maatschappelijke meerwaarde van De Waterwolf?
- Wat is gezien de maatschappelijke meerwaarde van De Waterwolf het perspectief voor de toekomst?

#### **Scope en afbakening**

Het onderzoek heeft zich toegespitst op de historie, activiteiten formatie, financiën, social return, kwaliteit en sturing. De inspanningen op het gebied van social return, de kwaliteit en de kosten van De Waterwolf (in het groenonderhoud) zijn getoetst op basis van een vergelijking met marktpartijen aan de hand van gegevens uit eerdere aanbestedingen. In het onderzoek is geen extensieve benchmark uitgevoerd met vergelijkbare gemeentelijke organisaties. Ervaringen in vergelijkbare opdrachten zijn uiteraard wel meegenomen door onderzoekers.

## 1.3 Aanpak

Het onderzoek valt uiteen in twee delen: het eerste deel richt zich op het in beeld brengen van de huidige situatie van De Waterwolf.

### **Deel 1: In beeld brengen van de huidige situatie**

In het eerste deel van het onderzoek wordt de historie en de huidige situatie van De Waterwolf en de relatie van het bedrijf met de gemeente in kaart gebracht. Inzicht over bovenstaande vragen is in beeld gebracht door deskresearch, aangevuld met gesprekken met vertegenwoordigers van De Waterwolf, de gemeente. Ook is gesproken met een vertegenwoordiger van AM Match.

### **Deel 2: Verkennen toekomstperspectief van De Waterwolf**

Aan de hand van de uitkomsten van het eerste deel van het onderzoek zijn in een gezamenlijke werkbijeenkomst met vertegenwoordigers van de gemeente en De Waterwolf verschillende scenario's voor de toekomst (op hoofdlijnen) uitgewerkt en afgewogen. Na bespreking van de uitkomsten van deze werkbijeenkomst met bestuurders van de gemeente heeft AEF een advies opgesteld ten behoeve van toekomstige besluitvorming.

## 2 Achtergrond De Waterwolf

### 2.1 Historie

In 1993 is in het kader van de kerntakendiscussie het besluit genomen tot verzelfstandiging van de uitvoerende werkzaamheden inzake het beheer van de openbare buitenruimte.<sup>1</sup>

In 1997 is De Waterwolf Dienstverlening Buitenruimte B.V. als publiek-private samenwerking opgericht door de gemeente Haarlemmermeer en marktpartijen Arcadis en Dura Vermeer ten behoeve van de feitelijke uitvoering van de taken op het gebied van de openbare buitenruimte binnen de sectoren groenvoorziening en civiel techniek.<sup>2</sup> Hierbij wordt afgesproken dat de gemeente een werkgarantie van zeven jaar aan De Waterwolf verstrekt. Daarna zou De Waterwolf voldoende werk uit de markt moeten kunnen halen.

In 2007 wordt geconcludeerd dat De Waterwolf zonder opdrachten van de gemeente niet levensvatbaar was. Private partners Dura Vermeer en Arcadis wensen afstand te doen van hun belangen in De Waterwolf omdat dit niet meer tot hun kerntaken zou behoren. Omdat de gemeente voor De Waterwolf een breder maatschappelijk takenpakket voor ogen heeft, verwerft ze medio 2008 100% van de aandelen in De Waterwolf. Daarvoor had de gemeente de volgende argumenten<sup>3</sup>:

- Er werd geconstateerd dat De Waterwolf als leerwerkbedrijf nog onvoldoende werd benut. Om hier invulling aan te geven heeft de gemeente ingezet op nauwere samenwerken met AM-Groep, het leerwerkbedrijf in de regio Amstelland Meerlanden en zijn bij De Waterwolf medewerkers via AM Groep in dienst getreden.
- Met het aankopen van de aandelen van De Waterwolf is het voor de gemeente eenvoudiger geworden om te sturen op de werkzaamheden die De Waterwolf verricht en daarmee beter aan te sluiten bij de behoeften in de gemeente.
- Eigenaarschap maakt het mogelijk opdrachten door middel van inbestedingen één op één te gunnen aan De Waterwolf.

Mede naar aanleiding van het integriteitsonderzoek dat in de eerste helft van 2010 is uitgevoerd en dat heeft geleid tot het ontslag van de directeur van De Waterwolf en een ambtenaar van de gemeente staat de gemeente opnieuw stil bij de gekozen organisatievorm. De doelen die de gemeente met de verwerving van het volledige belang in De Waterwolf voor ogen had, staan nog steeds overeind. Wel wil de gemeente nog veel nadrukkelijker invulling geven aan de sociaal-maatschappelijke functie van De Waterwolf. Hiertoe stimuleert ze

---

<sup>1</sup> Nota intensivering samenwerking, 2012, p.1.

<sup>2</sup> Akte van oprichting De Waterwolf Dienstverlening Buitenruimte B.V., 1997.

<sup>3</sup> Nota intensivering samenwerking, 2012, p.1.

# Andersson Elffers Felix

verdergaande samenwerking tussen leerwerkbedrijf AM Groep en De Waterwolf.<sup>4</sup> Door de gedeelde taken van de directeur was het gemakkelijk voor De Waterwolf om medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen via de AM Groep.

In 2012 en 2013 heeft De Waterwolf een goed resultaat behaald. Het eigen vermogen van De Waterwolf bedraagt meer dan € 2 miljoen. De gemeente ziet als enige aandeelhouder ruimte voor een dividenduitkering. In 2012 wordt daarom door De Waterwolf een dividend van € 70.000 uitgekeerd aan de gemeente.<sup>5</sup> In het daaropvolgende jaar wordt opnieuw een dividenduitkering gedaan, ditmaal van circa € 1 miljoen.<sup>6</sup> In hetzelfde jaar is het percentage AK-dekking van 15% naar 10% teruggebracht.<sup>7</sup>

In januari 2015 wordt een nieuw groencontract tussen de gemeente en De Waterwolf gesloten waarbij er een extra gebied wordt gegund aan De Waterwolf. Het contract wordt voor een periode van vier jaar afgesloten. De Waterwolf heeft om te kunnen voldoen aan de eisen die gelden binnen dit grotere contract het personeel herverdeeld over de gebieden en heeft geïnvesteerd in vijf grasmaaiers om het maaiwerk in eigen beheer te kunnen doen. Vanaf dit moment voert De Waterwolf alle werkzaamheden binnen het contract groenonderhoud zelf uit.<sup>8</sup>

Gedurende het lopende contract van het groenonderhoud heeft de gemeente bezuinigingen doorgevoerd die effect hadden op de omvang van de werkzaamheden van De Waterwolf. Deze bezuinigingen zijn in 2016 ingevoerd en hebben tot 2018 aangehouden. De Waterwolf heeft ten gevolge van deze bezuiniging jaarlijks meer dan € 300.000 omzet minder gemaakt dan de aanneemsom waarvoor het bestek gegund is.<sup>9</sup> Dit is een gemiddelde daling van meer dan 15% van de totale aanneemsom.

In 2016 heeft de directeur zijn taken bij De Waterwolf neergelegd omdat deze niet meer te combineren waren met de taken bij AM Groep.<sup>10</sup> Sinds 2015 was het voor De Waterwolf lastiger om aan genoeg medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt te komen. Het vertrek van de directeur heeft er niet aan bijgedragen dit tij te keren in de daaropvolgende jaren.

Inmiddels worden er enkele jaren achtereen minder goede resultaten behaald door De Waterwolf waardoor ook de liquiditeit onder druk komt te staan. Dit lijkt met name te worden veroorzaakt door een verlieslatend groenbestek. Bij de aanbesteding van het nieuwe groenbestek voor 2019 blijken de geraamde opdrachtwaarde door de gemeente en het aanbod van De Waterwolf ver uiteen te liggen. Uiteindelijk wordt door de gemeente aan De Waterwolf voor 2019 een nog groter gebied gegund tegen een prijs van € 2,4 miljoen. Deze prijs is € 1,1 miljoen hoger dan de raming (1.3 miljoen) die de gemeente Haarlemmermeer had opgesteld. Voornaamste reden van de gunning voor dit hogere bedrag was het tegengaan van grotere verliezen bij De Waterwolf. Bij sluiting van dit contract is afgesproken een onderzoek in te stellen naar het lange termijn perspectief van De Waterwolf.

---

<sup>4</sup> Nota Intensivering samenwerking, 2012.

<sup>5</sup> Nota dividenduitkering 2012.

<sup>6</sup> Nota dividenduitkering 2013.

<sup>7</sup> Nota intensivering samenwerking, 2012

<sup>8</sup> Kwartaalrapportage De Waterwolf 2015 Q1.

<sup>9</sup> Kwartaalrapportage De Waterwolf 2018 Q2.

<sup>10</sup> Kwartaalrapportage De Waterwolf 2016 Q1.

## 2.2 Activiteiten

Het takenpakket van De Waterwolf valt in te delen in vier kerntaken. Voor elk van deze kerntaken heeft De Waterwolf een contract met de gemeente, in de vorm van een bestek of eenmalige opdrachten. De kerntaken zijn:

- Groenonderhoud
- Civieltechnisch onderhoud
- Brugbediening
- Begraafplaatsen

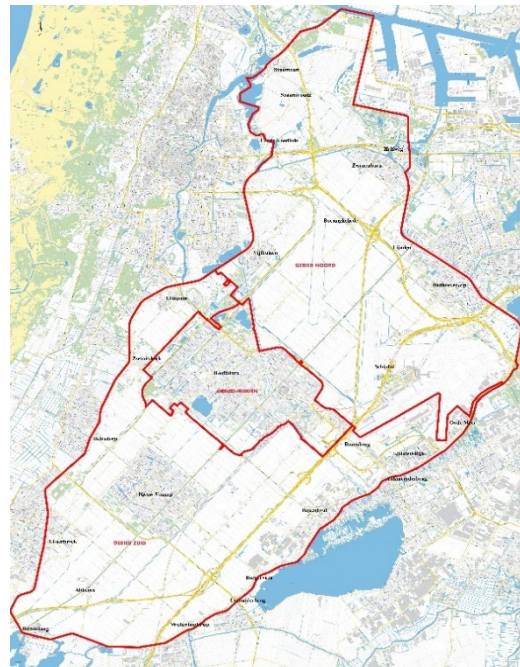
De meeste opdrachten gunt de gemeente aan De Waterwolf door middel van inbesteding. Dit is mogelijk omdat de gemeente 100% eigenaar is van De Waterwolf. Dit eigendom legt de wettelijke verplichting op dat minimaal 90% van al het werk dat De Waterwolf doet in opdracht van de gemeente wordt uitgevoerd. De Waterwolf voert momenteel in zeer beperkte mate opdrachten uit voor derde partijen en blijft daarmee ruim onder het wettelijke maximum van 10%. In de statuten is in dit verband ook opgenomen dat De Waterwolf binnen het grondgebied van Haarlemmermeer voor publiekrechtelijke rechtspersonen haar werkzaamheden uitvoert.

### Groenonderhoud

De Waterwolf heeft in 2019 een contract voor het groenonderhoud van 'gebied midden' in de gemeente Haarlemmermeer. Dit werk bestaat onder andere uit onkruidbestrijding, snoeiwerkzaamheden, beplanting, maaien en onderhoud van graskanten. Evenals het voorgaande contract voor groenonderhoud gaat het hier om een beeldbestek. Bepaling van de frequentie van activiteiten om aan het beeld te voldoen ligt bij de opdrachtnemer. Een ander kenmerk van het contract is dat de gemeente tussentijds de mogelijkheid heeft om binnen een bepaalde marge volumes bij te stellen.

De figuur hiernaast geeft weer hoe de verschillende contracten voor het groenonderhoud over de gemeente verspreid zijn. Voor 2018 werd een indeling gebruikt die bestond uit 6 beheergebieden. De gebieden die De Waterwolf in voorgaande jaren in beheer had waren qua omvang iets minder groot. De complexiteit hiervan is vergelijkbaar met wat nu (2019) gebied midden is. De oude en nieuwe gebiedsindeling overlappen elkaar grotendeels.

Naast werkzaamheden binnen het beeldbestek groen met de gemeente voert De Waterwolf ook andere opdrachten uit voor de gemeente. Deze opdrachten worden apart gefactureerd en beslaan in 2018 een aanzienlijk deel van de inkomsten van De Waterwolf.



Figuur 1 - Indeling groenonderhoudsgebieden gemeente Haarlemmermeer

# Andersson Elffers Felix

## **Civieltechnisch onderhoud**

Het contract dat De Waterwolf met de gemeente heeft voor het civieltechnisch onderhoud heeft een looptijd van 3 jaar en is van kracht sinds januari 2018. De werkzaamheden die door De Waterwolf binnen dit contract worden verricht zijn uiteenlopend, maar bestaan hoofdzakelijk uit civiel onderhoud in de buitenruimte, zoals onder andere riolering, verhardingen, hekwerken, bebording en openbare verlichting. In dit contract zijn ook mogelijkheden opgenomen voor het beschikbaar stellen van werknemers en materieel voor de uitvoering van werkzaamheden.<sup>11</sup>

Evenals binnen het beeldbestek groen het geval is, voert De Waterwolf ook naast het integraalbestek losse civieltechnische opdrachten voor de gemeente uit. Ook hierbij worden de opdrachten apart gefactureerd. Later in de rapportage wordt uitgebreider ingegaan op de verdeling van omzet tussen de verschillende werkzaamheden.

## **Brugbediening**

Binnen de brugbediening is De Waterwolf verantwoordelijk voor het bedienen van een twaalfstal beweegbare bruggen en een pontveer over de Ringvaart in de gemeente Haarlemmermeer. Het meest recente contract met de gemeente is begin januari 2019 ingegaan voor een periode van drie jaar.<sup>12</sup>

## **Begraafplaatsen**

Het contract tussen de gemeente en De Waterwolf met betrekking tot het onderhoud van begraafplaatsen is van kracht gegaan in juli 2017 en heeft een looptijd van dertig maanden. De gemeente kan aan het einde van deze looptijd besluiten het contract te verlengen met maximaal twee keer twee jaar.

Binnen dit contract is De Waterwolf verantwoordelijk voor de exploitatie van gebouwen op de begraafplaatsen en dienstverlenende taken bij uitvaarten en uitvaartdiensten. Daaronder vallen taken als afstemming en planning van uitvaarten met uitvaartbedrijven, delving van graven, dienstverlening tijdens rouwceremonies en onderhoud van begraafplaatsen.<sup>13</sup>

---

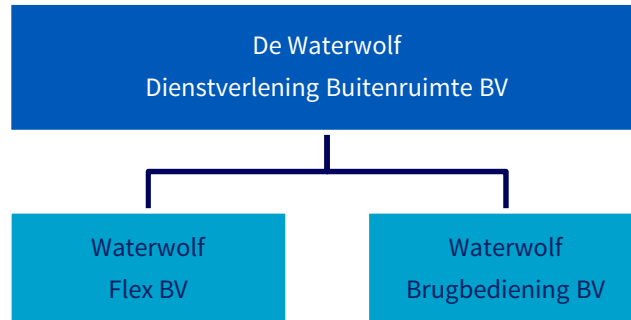
<sup>11</sup> Raamovereenkomst onderhoud buitenruimte, 2017.

<sup>12</sup> Overeenkomst brug- en pontbediening, 2019.

<sup>13</sup> Beheerovereenkomst begraafplaatsen, 2017.

## 2.3 Organisatie

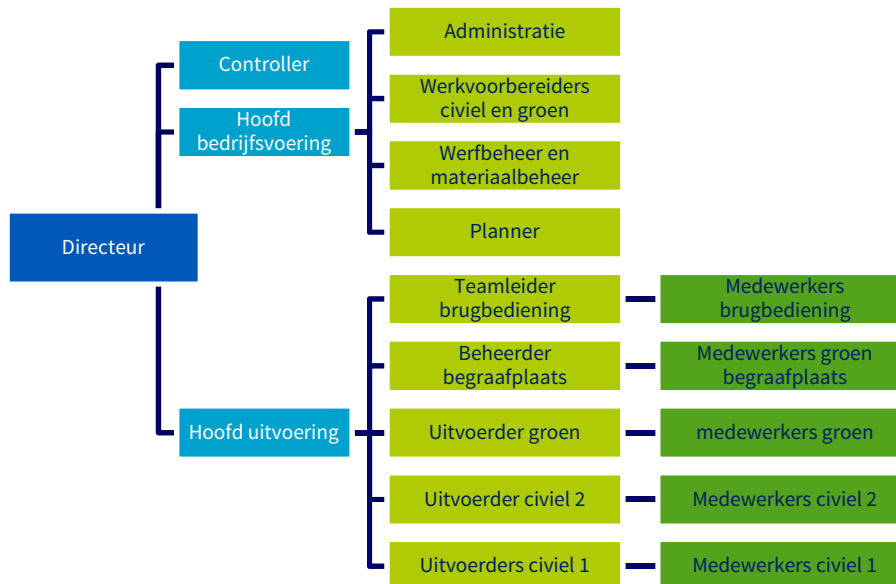
In 2014 is de BV-structuur van De Waterwolf aangepast en sindsdien bestaat deze uit een drietal besloten vennootschappen. Waterwolf Flex BV en Waterwolf Brugbediening BV vallen beide onder De Waterwolf Dienstverlening Buitenruimte BV.<sup>14</sup>



Figuur 2 – Overzicht organisatiestructuur Waterwolf

In De Waterwolf Dienstverlening Buitenruimte B.V. is het gros van de activiteiten van De Waterwolf ondergebracht. Waterwolf Flex B.V. heeft ten doel te werken met een flexpool van medewerkers die ingezet kunnen worden in de verschillende werkgebieden van De Waterwolf<sup>15</sup>. Waterwolf Brugbediening B.V. verricht werkzaamheden inzake de bediening van bruggen binnen de regio Haarlemmermeer<sup>16</sup>.

De opbouw van de organisatie is inzichtelijk gemaakt in onderstaand organogram. Hieruit blijkt dat De Waterwolf een vrij platte uitvoeringsorganisatie is.



Figuur 3 – Organogram Waterwolf

<sup>14</sup> Jaarplan De Waterwolf 2019.



## 2.4 Visie en strategie

### 2.4.1 Visie en doelen gemeente

De Waterwolf is een (privaatrechtelijk) verbonden partij waarin de gemeente een financieel en bestuurlijk belang heeft. De gemeente heeft de volgende visie op verbonden partijen<sup>17</sup>:

*“De gemeente Haarlemmermeer laat alleen taken uitvoeren door een verbonden partij indien sprake is van een publiek belang of indien de wetgever ons daartoe verplicht. Een publiek belang kan bestaan uit een maatschappelijk belang of een - al dan niet daaraan gerelateerd - financieel-economisch belang. De verbonden partijen dragen bij aan het realiseren van de maatschappelijke doelen van de gemeente. Wij sturen de verbonden partijen actief aan via het model van public governance. In deze wijze van aansturing worden elementen als transparantie, kaderstelling, verantwoording en toezicht gewaarborgd.”*

In september 2017 heeft de gemeente in overleg met De Waterwolf de gemeentelijke doelstellingen ten aanzien van De Waterwolf hiërarchisch vastgelegd.<sup>18</sup> Afgesproken is dat de gemeente vanuit haar dubbele rol als eigenaar en opdrachtgever stuurt op: (1) kwalitatief goede uitvoering van de werkzaamheden, (2) social return en (3) dividend.

In het sturingsarrangement is dus voorrang gegeven aan het belang dat de gemeente als beheerder van de openbare ruimte heeft bij kwalitatief goede dienstverlening. De sociaal-maatschappelijke functie van De Waterwolf als leerwerkbedrijf voor inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt is daaraan ondergeschikt. De afspraak is dat dividend op de laatste plaats komt. Investerings ten behoeve van realisatie van doelstellingen kwaliteit en social return prevaleren boven uitkeringen van dividend.

### 2.4.2 Strategie De Waterwolf

In de Strategische Visie 2020 van De Waterwolf staan betrouwbaar, professioneel en integraal beheer van de openbare ruimte van de gemeente en sociaal-maatschappelijk ondernemen centraal. De Waterwolf heeft geen winstogmerk, maar een gezonde bedrijfsvoering is wel een randvoorwaarde.<sup>19</sup>

*“De Waterwolf beheert en onderhoudt de openbare ruimte van de gemeente Haarlemmermeer op een professionele en dienstverlenende manier. De Waterwolf is de integraal beheerder van de buitenruimte en een betrouwbare en professionele partner voor zowel opdrachtgever, eigen werknemers, onderaannemers, als voor inwoners van het werkgebied. Duurzaamheid en (sociaal-)maatschappelijk verantwoord ondernemen zijn een gegeven voor ons en bepalen mede ons beleid en dagelijkse bedrijfsvoering vanuit de thema's Mens, Milieu en Markt.”*

Deze Strategische Visie 2020 moet in samenhang worden gelezen met de afspraken die de gemeente en De Waterwolf in september 2017 hebben gemaakt. Het vormt geen (door de gemeente als aandeelhouder) geaccordeerde blauwdruk maar geeft wel richting aan de interne bedrijfsvoering.

---

<sup>17</sup> Gemeente Haarlemmermeer 'Beleidskader verbonden partijen 2017'.

<sup>18</sup> Verslag overleg AvA (Gemeente) en directie Waterwolf inzake strategische visie d.d. 8 september 2017.

<sup>19</sup> Strategisch Plan (c.q. Visie) Waterwolf 2020.

## 3 Observaties

### 3.1 Sturing in de praktijk

#### 3.1.1 Sturing vanuit de gemeente

De (hiërarchische) doelen kwaliteit, social return en dividend (zoals toegelicht in paragraaf 2.4.1) zijn niet verder geoperationaliseerd door De Waterwolf. Er zijn derhalve geen afspraken gemaakt tussen partijen over (genormeerde) indicatoren. Op basis van interviews met betrokkenen komt naar voren dat door de betrokken afdelingen van de gemeente in de praktijk andere accenten worden gelegd in de sturing.

##### *Beheer en onderhoud*

Het cluster beheer en onderhoud van de gemeente streeft in geval van aan- of investering (de contracteringsfase) van werkzaamheden primair naar de economisch meest voordelige inschrijving. Vanuit het oogpunt van flexibiliteit heeft het cluster als opdrachtgever belang bij (kortlopende) contracten met een looptijd van maximaal vier jaar en ruimte in het contract om de volumes jaarlijks naar boven of beneden bij te stellen.

Bij de beoordeling van de inschrijving van De Waterwolf toetst de gemeente aan de eerder gemaakte directieraming (vastgesteld op basis van gemiddelde marktprijzen). Doelstellingen bedoeld zoals in de EMVI worden vastgelegd in onderlinge afspraken.

Het laatste beeldbestek dat met De Waterwolf is afgesloten had een looptijd van vier jaar (2+1+1) met de ruimte om volumes bij te stellen. In de bestekken staat de kwaliteit vermeld waar de werkzaamheden aan moeten voldoen (bijvoorbeeld beeldkwaliteit ingeval van groencontracten). Tijdens de uitvoering wordt door een beheerder in het contractgebied toezicht gehouden op de kwaliteit door onder meer bestekmeldingen, schouw en boetes. Op contractniveau worden er geen andere eisen zoals een plan van aanpak of duurzaamheid opgenomen omdat deze organisatiebreed worden bepaald. Dit in tegenstelling tot de contracten met marktpartijen waarbij dit wel op contractniveau wordt bepaald.

##### *Sociale dienstverlening*

Het cluster Sociale Dienstverlening van de gemeente heeft de opgave om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar werk te begeleiden. Dit levert volgens betrokkenen financieel gezien ook wat op: het is in de regel voor de gemeente financieel aantrekkelijker om mensen met subsidies naar werk te begeleiden dan in de bijstand te laten zitten.

Ten aanzien van De Waterwolf wordt hier door de gemeente primair invulling aan gegeven door in contracten een social return-doelstelling op te nemen. De manier waarop dit is vormgegeven is de afgelopen jaren veranderd. Voor het groenbestek voor 2015-2018 was dit bijvoorbeeld minimaal 20% van de opdrachtsom. In het huidige contract voor het

groenbestek is echter geen social return doelstelling opgenomen. De gemeente heeft aangegeven hier bewust voor gekozen te hebben om op deze manier De Waterwolf de ruimte te bieden, gezien de moeilijkheden van het bedrijf met het Groenonderhoud. Social return is echter iets waar De Waterwolf zich al sinds de oprichting op focust en is ingebed in de bedrijfsvoering. Er zijn dan ook geen aanwijzingen dat De Waterwolf in het huidige contract op een andere manier met social return omgaat dan in voorgaande jaren.

De gemeente kan eveneens op de sociale doelstelling van De Waterwolf sturen door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt via het Werkgevers Servicepunt Groot-Amsterdam (WSP) en AM-Match te (laten) plaatsen bij De Waterwolf. Reeds in 2011 heeft de gemeente zichzelf ten doel gesteld om voldoende mensen aan De Waterwolf te leveren die voldoen aan die criteria.<sup>20</sup> Het huidige beeld bij De Waterwolf is dat vanuit de gemeente beperkt gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid (c.q. plicht). Uit gesprekken met de gemeente kwam naar voren dat dit deels te wijten is aan de gunstige economische omstandigheden en het relatief kleine bijstandsbestand in de gemeente en deels aan andere beleidskeuzes ten aanzien van werk en inkomen binnen het cluster. AM Match lijkt voor de gemeente de eerste keuze te zijn ten aanzien van het plaatsen van mensen uit het bijstandsbestand omdat zij met veel verschillende bedrijven contact hebben en zo meer mogelijkheden hebben om mensen aan passend werk te helpen.

## *Financiën*

Vanuit het cluster Financiën van de gemeente wordt toezicht gehouden op de verbonden partijen, waaronder De Waterwolf. Sinds de afspraken in september 2017 wordt volgens betrokkenen bij het cluster Financiën niet meer gestuurd op dividend, alhoewel dit nog wel tot 2017 jaarlijks in de begroting van de gemeente werd opgevoerd. In 2016 en 2017 is echter geen dividend uitgekeerd nadat in 2017 gesignaleerd werd dat de liquiditeitspositie van De Waterwolf mogelijk in gevaar zou brengen. Een gezonde bedrijfsvoering staat voorop. Vanuit haar rol als aandeelhouder is de gemeente in dit kader gebaat bij een voorspelbare en stabiele werkportefeuille voor De Waterwolf.

Jaarlijks ontvangt Financiën financiële informatie van De Waterwolf (winst- en verliesrekening). Dit geeft enigszins een beeld van de financiële stand van zaken. In de toekomst wenst Financiën gedetailleerde sturingsinformatie te ontvangen zodat zij scherper kan sturen als aandeelhouder. Voor De Waterwolf is deze wens van de gemeente niet herkenbaar. Zij heeft aangegeven niet eerder signalen te hebben ontvangen dat de financiële informatie niet gedetailleerd genoeg was.

### **3.1.2 Interne sturing**

Analyse van de interne sturingscyclus van De Waterwolf leert dat in het licht van de Strategische Visie 2020 wordt gestuurd op onder meer kwaliteit, social return en gezonde financiële bedrijfsvoering (inclusief redelijke winst).

De jaarplannen van de afgelopen jaren bevatten doelstellingen en speerpunten zoals:

- Marktconforme verhouding tussen prijs en kwaliteit
- Efficiënte inzet van personeel en materieel
- Liquiditeit van de onderneming verbeteren
- Verhogen van de kwaliteit van de groenwerkzaamheden
- Aandeel werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt verhogen tot de streefwaarde.

---

<sup>20</sup> Gemeente Haarlemmermeer, 'Intensivering samenwerking De Waterwolf en AM Groep', d.d. februari 2012.

Hiervoor worden jaarlijks per kwartaal actiepunten bepaald, zoals de uitvoering van een cultuurtraject (jaarplan 2018) en of het uitvoeren van een huisvestingsonderzoek (jaarplan 2017). Slechts voor enkele doelstellingen en speerpunten zijn (genormeerde) indicatoren bepaald. Dit is bijvoorbeeld het geval voor het gewenste percentage social return in het personeelsbestand. In de kwartaalrapportages wordt vervolgens gerapporteerd over de stand van zaken van deze actiepunten. Andere belangrijke sturingsinformatie in de kwartaalrapportages van De Waterwolf zijn het aandeel social return, de verantwoording over lopende contracten en financiële managementinformatie zoals personele bezetting, omzet en realisatie begroting.

Op basis van het voorgaande valt op dat er in de interne sturing bij De Waterwolf geen hiërarchie lijkt te zijn in doelen zoals kwaliteit en social return, in tegenstelling tot wat de afspraken met de gemeente in september 2017 suggereren.<sup>21</sup> Bovendien blijkt uit de kwartaalrapportages dat er beperkte sturingsinformatie beschikbaar is om de voortgang op doelstellingen, zoals de markconforme verhouding tussen prijs en kwaliteit (zoals productiviteit medewerkers) en het verhogen van de kwaliteit van groenwerkzaamheden. De hoogte van kortingen naar aanleiding van schouwresultaten wordt gerapporteerd in de kwartaalrapportages, maar maatregelen die worden getroffen om het aantal kortingen terug te dringen worden niet gerapporteerd.

## 3.2 Kwaliteit werkzaamheden

### 3.2.1 Algemeen beeld

In de afgelopen jaren is de kwaliteit van de werkzaamheden van De Waterwolf in het groenonderhoud - in het bijzonder het beeldbestek groen - onderwerp van discussie geweest. Algemeen beeld uit gesprekken met betrokkenen is dat de kwaliteit in de andere werkgebieden van De Waterwolf goed op orde is en niet ter discussie staat. De Waterwolf doet het - uitzonderingen daargelaten - bijvoorbeeld goed in de brugbediening en op de service bussen. Ook meer specialistisch groenonderhoud zoals bomen knotten gaat De Waterwolf in de regel goed af. Daarom is ervoor gekozen om vooral stil te staan bij de prestaties in het beeldbestek groen, meer in het bijzonder bij de uitvoering van het beeldbestek.

### 3.2.2 Kwaliteit beeldbestek groen

De gemeente Haarlemmermeer is verdeeld in zes gebieden, waarvan drie gebieden onder het contract van De Waterwolf vallen. Elk gebied heeft een eigen toezichthouder vanuit de gemeente. Zij hebben de mogelijkheid om een besteksmelding in te dienen wanneer de kwaliteit van een bepaald gebied niet voldoet aan de door de gemeente gestelde eisen. Partijen hebben dan 48 uur de tijd om te herstellen, op straffe van een korting. Ook vindt iedere vier weken een schouw plaats. Tijdens deze schouw controleert de gemeente op verschillende aselect gekozen meetlocaties of de kwaliteit voldoet aan de gestelde eisen in het beeldbestek.

#### Beeld van toezichthouders

Uit gesprekken met betrokken toezichthouders van de gemeente komt naar voren dat de kwaliteit van het groenonderhoud in de afgelopen jaren achteruit is gegaan. Dit geldt voor

---

<sup>21</sup> Zie pagina 10 van dit rapport.

# Andersson Elffers Felix

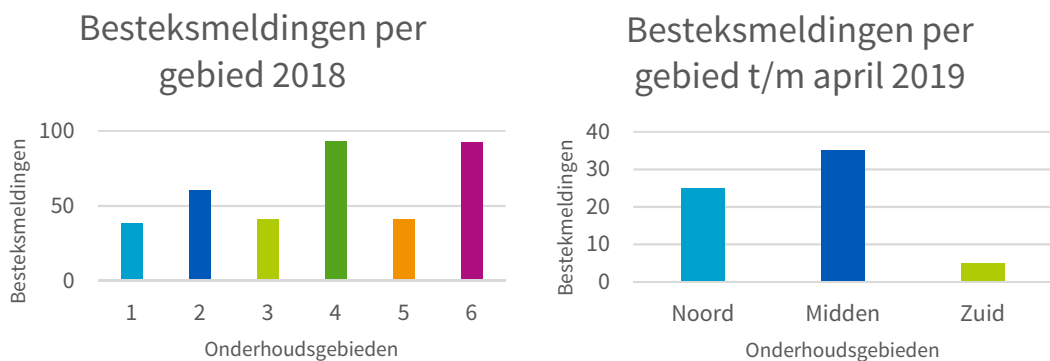
alle te onderhouden gebieden in de gemeente, niet alleen voor de gebieden die De Waterwolf beheert. Dit is volgens hen te wijten aan de hevige concurrentie en te weinig vakmensen.

Om de kwaliteit op orde te houden ervaren de toezichthouders dat ze veel tijd moeten investeren in de aansturing van de opdrachtnemers, ook al is dat niet hun eigenlijke taak. Hierbij geven de toezichthouders aan dat dit bij De Waterwolf soms meer is dan bij andere (markt)partijen. Dit kan te wijten zijn aan het feit dat er in vergelijking met marktpartijen minder uitvoerders in dienst zijn bij De Waterwolf. Ook merken ze op dat de doorloop van personeel wat sterker lijkt dan bij andere partijen. Overigens geven ze aan dat ook de gemeente nog verbeterstappen moet zetten als opdrachtgever. Bijvoorbeeld inzake het up-to-date houden van het areaal en communicatie daarover.

## Besteksmeldingen

Om een uitspraak te kunnen doen over de kwaliteit van de werkzaamheden van De Waterwolf kijkt de gemeente onder meer naar het aantal bestekmeldingen dat De Waterwolf ontvangt in verhouding tot de marktpartijen die het groenonderhoud in de andere gebieden verzorgen.

In onderstaande figuren zijn de bestekmeldingen voor 2018 en 2019 tot en met de maand april te zien. De indeling van de onderhoudsgebieden is aangepast in 2019. Voorheen werden zes gebieden onderscheiden, waarvan De Waterwolf de gebieden 2, 3 en 6 in beheer had, welke in lichtblauw zijn aangegeven in de grafiek links. Deze gebieden zijn samengevoegd tot noord, midden en zuid, waarvan het gebied midden het grootste oppervlak beslaat. De gebieden noord en zuid worden niet door De Waterwolf beheerd.



Figuur 4 – Overzicht besteksmeldingen 2018 en eerste helft 2019, lichtblauwe gebieden zijn in beheer van De Waterwolf

In de grafieken zijn de gebieden die De Waterwolf in onderhoud had lichtblauw gemarkeerd. Relatief is het aantal besteksmeldingen dat De Waterwolf in het totaal in 2018 heeft ontvangen niet veel hoger dan het aantal meldingen dat in andere gebieden is gedaan.

Het gemiddelde aantal bestekmeldingen over de gehele periode in 2019 ligt voor het gebied midden iets hoger dan voor gebied noord. Gebied zuid heeft de minste bestekmeldingen ontvangen in het eerste kwartaal van 2019. Hoewel deze grafiek een overzicht geeft van het aantal problemen dat in elk van de drie gebieden is aangetroffen moet wel worden opgemerkt dat de gebieden verschillen in aard, omvang en complexiteit. Gebied midden bestrijkt het centrum van Hoofddorp. Daarnaast zijn er drie toezichthouders die toezicht houden op de werkzaamheden van De Waterwolf in gebied midden en zijn dat er slechts twee in de gebieden noord en zuid. Een deel van het verschil in het aantal besteksmeldingen kan wellicht door deze factoren verklaard worden.

## Resultaten schouw

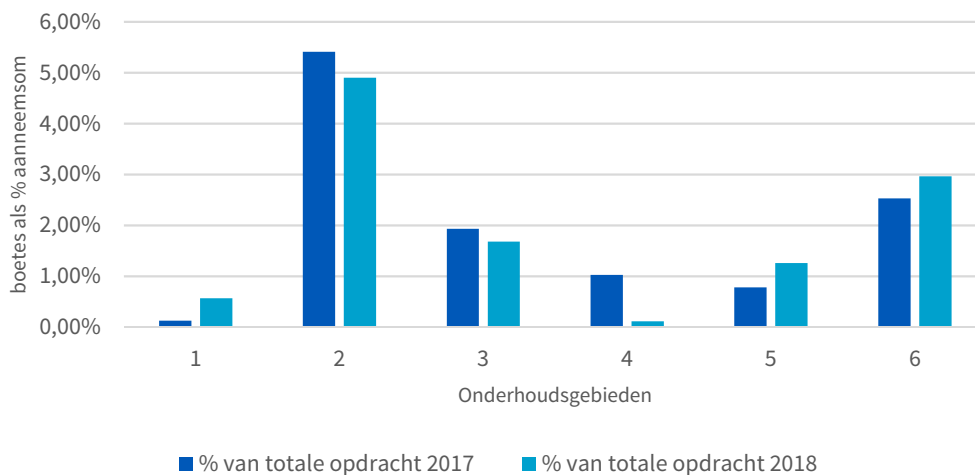
Elke vier weken vindt een schouw plaats. In elk gebied wordt op aselechte meetlocaties gecontroleerd of deze voldoen aan de gestelde eisen. Voor elk gebied worden verschillende taken onderscheiden, zoals beheersing van onkruid en beheersing van gras. In het totaal worden de gebieden op veertien zogenaamde bestekposten gecontroleerd.

Voor 2019 is voor twee perioden het resultaat van de schouw beschikbaar. Het gemiddelde percentage afkeur is in deze periode voor gebied noord 1,7%, voor gebied midden 3% en voor gebied zuid 0,7%. De Waterwolf scoort hier in vergelijking met de marktpartijen in de andere gebieden minder goed, hoewel de verschillen klein zijn. Schouwresultaten hangen samen met de hoogte van kortingen die worden opgelegd. Deze worden in de volgende paragraaf besproken.

## Kortingen

Tevens zou naar de opgelegde kortingen kunnen worden gekeken om een uitspraak te kunnen doen over de kwaliteit. De gemeente werkt met kortingen die worden opgelegd op de totale aanneemsom wanneer resultaten van de schouw onvoldoende zijn. Uit gesprekken met de gemeente is gebleken dat het kortingensysteem voor De Waterwolf een lastige kwestie is waar veel discussie over is geweest. Een aantal jaren zijn er geen kortingen opgelegd, maar werden deze vervangen door extra werkzaamheden die De Waterwolf moest uitvoeren. Na 2017 is het reguliere kortingensysteem zoals dat ook bij andere partijen wordt gehanteerd wel weer toegepast op De Waterwolf.

Onderstaand figuur laat de opgelegde kortingen als percentage van de totale aanneemsom voor de jaren 2017 en 2018 zien per onderhoudsgebied. De Waterwolf had in deze jaren gebied 2, 3 en 6 in onderhoud.



Figuur 1 – Relatieve kortingen ten opzichte van de omvang van bestekken in 2017 en 2018

De kortingen die De Waterwolf zijn opgelegd liggen hoger dan de kortingen voor marktpartijen in de andere gebieden. Vooral gebied 2 heeft in de jaren 2017 en 2018 relatief hoge kortingen gekregen. Overigens volgt uit een eerder onderzoek dat door 'Public Profit' in 2014 dat de verschillen in kortingen als percentage van de aanneemsom in eerdere jaren tussen De Waterwolf en marktpartijen marginaal zijn.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Onderzoeksrapport Public Profit, Klare Wijn, 2014.

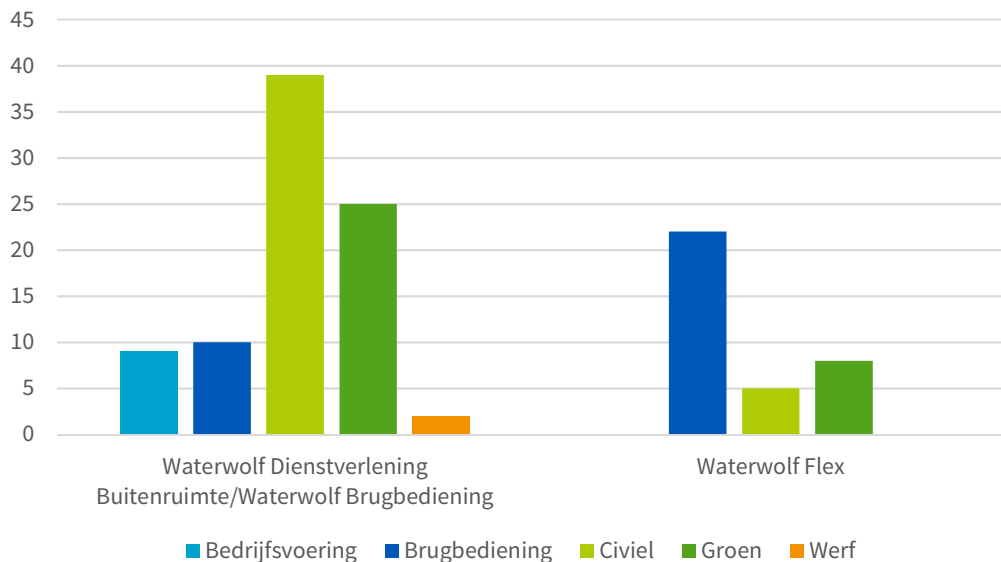
## 3.3 Personeelsopbouw en social return

### 3.3.1 Algemeen

De Waterwolf is een slanke uitvoeringsorganisatie. De huidige directeur heeft een aanstelling van 0.2 fte (416 uur per jaar). Onder de directeur werken een controller, hoofd bedrijfsvoering en hoofd uitvoering die met de dagelijkse leiding van het bedrijf belast zijn, zoals ook is weergegeven in figuur 2. Het managementteam heeft een vrij grote span of control, wat een risico voor de continuïteit vormt. Hierbij ervaren betrokkenen bij de afdeling Financiën van de gemeente dat er daardoor te weinig managementkennis aanwezig is om de gemeente van voldoende financiële sturingsinformatie te voorzien. Medewerkers van De Waterwolf herkennen dit beeld niet en hebben aangegeven dat de gemeente hen nooit heeft gevraagd om meer toelichting te verschaffen bij de opgestuurde documenten. In het verlengde hiervan ervaren toezichthouders bij de gemeente dat er te weinig uitvoerders worden ingezet op bijvoorbeeld het gebied midden door De Waterwolf. Hierdoor zijn ze zelf meer tijd kwijt aan de sturing van medewerkers van De Waterwolf.

Vanuit De Waterwolf Flex BV worden de vaste krachten in de brugbediening, civiel en groen aangevuld met tijdelijke krachten. De verklaring hiervoor is dat een deel van het werk van De Waterwolf in met name het groenonderhoud en de brugbediening seizoensgebonden is. Voor groenonderhoud geldt bijvoorbeeld dat het groeiseizoen met name in de lente, zomer en herfst valt. Voor de aanvulling van medewerkers in deze periode wordt zo veel mogelijk gebruik gemaakt van social return medewerkers. Wanneer De Waterwolf niet voldoende medewerkers vanuit social return regelingen in dienst kan nemen tijdens deze perioden wordt gebruikgemaakt van ingehuurd personeel.<sup>23</sup>

Onderstaand figuur geeft de huidige verdeling van het personeel over de verschillende werkmaatschappijen van De Waterwolf weer.<sup>24</sup>



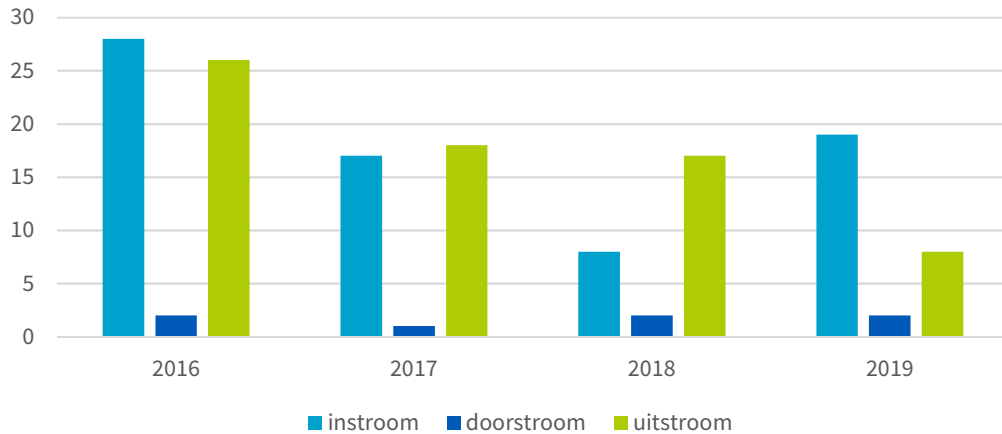
Figuur 2 – Verdeling medewerkers binnen verschillende segmenten over werkmaatschappijen De Waterwolf

<sup>23</sup> Kwartaalrapportage Waterwolf 2018 Q3.

<sup>24</sup> Peildatum 6 mei 2019.

## 3.3.2 Personeelsverloop

Onderstaand figuur geeft een overzicht van de in-, uit- en doorstroom van personeel bij De Waterwolf over de jaren 2016 tot en met de eerste helft van 2019.



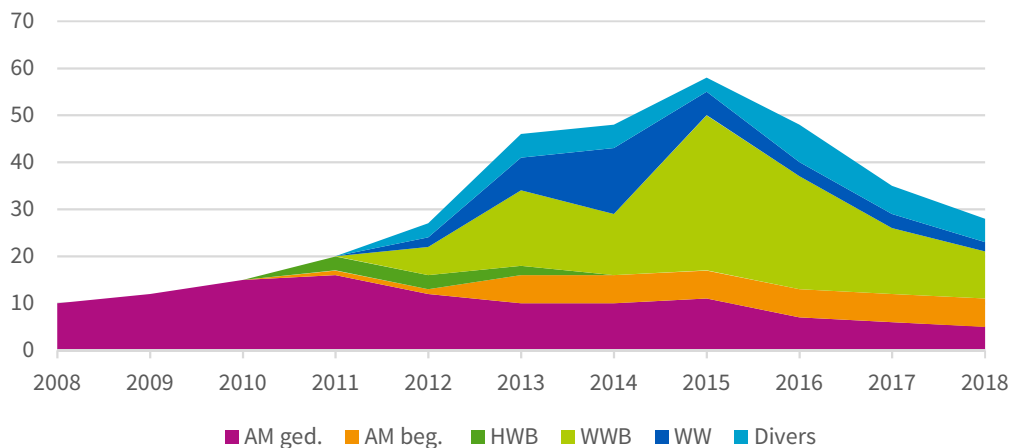
Figuur 3 – In-, door-, en uitstroom van personeel van 2016 t/m 2019

Onder doorstroom vallen medewerkers die eerst via de Flex BV bij De Waterwolf hebben gewerkt als social return, daarna een BBL-opleiding zijn gaan volgen en later weer bij De Waterwolf in dienst zijn gekomen als vaste kracht. Ook medewerkers die stage hebben gelopen bij De Waterwolf en daarna in dienst zijn gekomen vallen in de categorie doorstroommedewerkers. Jaarlijks zijn er ongeveer 2 medewerkers die op die manier bij De Waterwolf in dienst treden.

De in- en uitstroom varieert per jaar, maar ligt bijna altijd boven de 15 medewerkers per jaar. De aard van de werkzaamheden van De Waterwolf, vooral binnen de groenvoorziening ligt hieraan grotendeels ten grondslag. In de zomerperiode is behoefte aan meer personeel en worden veel tijdelijke krachten in dienst genomen via de Flex BV. Wanneer de cijfers worden uitgesplitst naar maanden is te zien dat de meeste van deze krachten in dienst komen in de periode maart tot mei en de grootste uitstroom is in de maanden oktober en november.

### Social return

Onderstaande figuur laat per jaar zien hoeveel medewerkers vanuit social return bij De Waterwolf hebben gewerkt.



Figuur 4 – Aantal social return medewerkers van 2008 t/m 2018

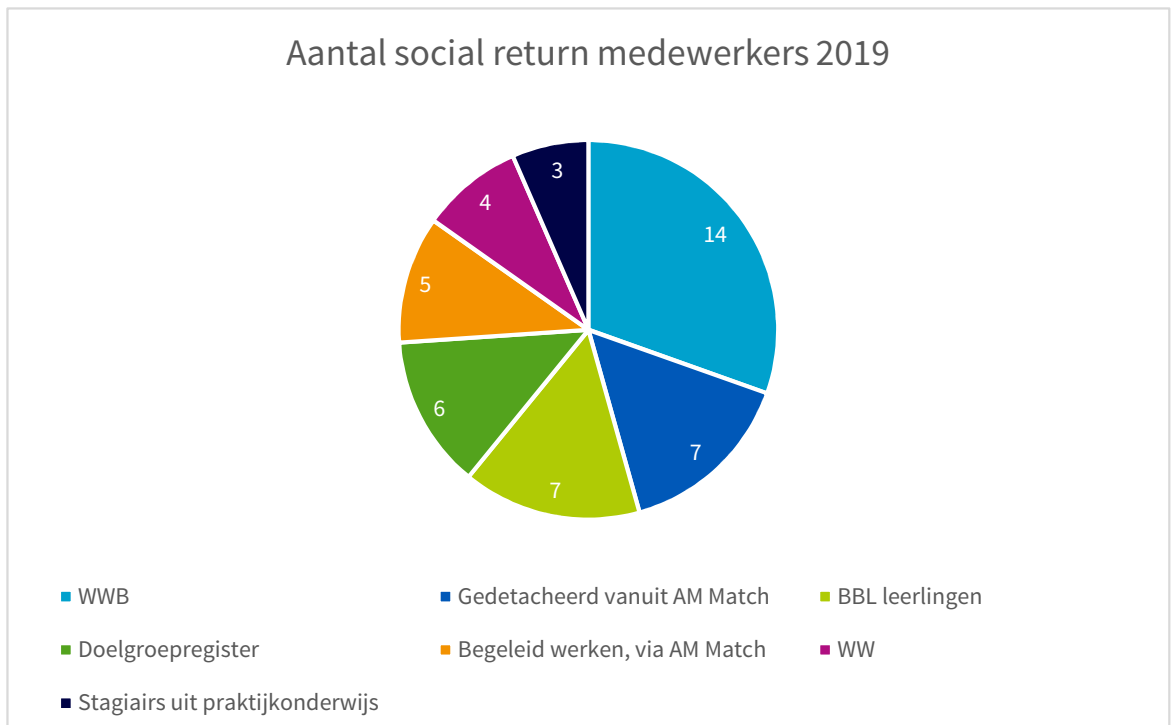


# Andersson Elffers Felix

In de grafiek is een uitsplitsing gemaakt naar de verschillende soorten medewerkers vanuit social return. De Waterwolf werkt samen met AM Match (voorheen AM Groep) en heeft via AM Match een aantal medewerkers in dienst via de participatiewet en de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW). Deze worden begeleid vanuit AM Match en ontvangen van AM Match ook een training van drie maanden ter voorbereiding op terugtreding op de arbeidsmarkt. Daarnaast werken ook mensen die door de gemeente worden aangedragen vanuit Wet Werk en Bijstand (WWB), Werkloosheidswet (WW), en overige regelingen zoals Wajong bij De Waterwolf. Deze komen via een andere route binnen en hiervoor gelden soms andere subsidieregelingen.<sup>25</sup>

In deze grafiek is te zien dat het aantal social return medewerkers over de gehele linie is afgenomen, maar dat bij het aantal werknemers dat via de gemeente bij De Waterwolf in dienst komt de grootste daling zichtbaar is. Het aantal medewerkers dat via AM Match bij De Waterwolf in dienst komt, is sinds 2015 lichter gedaald.

Een van de verklaringen voor deze afname is dat vanuit de gemeente minder mensen met afstand tot de arbeidsmarkt worden aangeleverd aan De Waterwolf. Dit komt zowel vanwege de hoogconjunctuur als beleidsmatige keuzes. Betrokkenen bij AM Match en De Waterwolf geven op dit punt ook aan dat de gemeente ook onvoldoende scherp de relevante doelgroepen voor De Waterwolf in beeld heeft. Daarnaast heeft de dalende omzet tot gevolg dat ook minder personeel met een afstand tot de arbeidsmarkt nodig is.



Figuur 9 – Aantal social return medewerkers 2019

Bovenstaande figuur geeft de huidige samenstelling van het social return bestand weer.<sup>26</sup> Uit gesprekken met De Waterwolf is gebleken dat de meerderheid van de medewerkers vanuit

<sup>25</sup> Kwartaalrapportage Waterwolf 2018 Q3.

<sup>26</sup> Peildatum 1 mei 2019.

social return uit de gemeente Haarlemmermeer komt. Het personeelsbestand dat geanonimiseerd voor dit onderzoek ter beschikking is gesteld bevat hier geen gegevens over. In totaal werken er op het moment van de peildatum (6 mei 2019) bij De Waterwolf 46 mensen onder de noemer social return. Zoals eerder aangegeven werkt een deel hiervan binnen de flex BV. Hierbij moet worden opgemerkt dat in aanvulling op het overzicht van 2008-2018 hierin ook BBL-leerlingen en stagiairs uit het praktijkonderwijs zijn meegenomen. Deze BBL-leerlingen zijn veelal leerlingen die hun opleiding niet af maken en tussen wal en schip dreigen te raken. Deze jongeren krijgen bij De Waterwolf de kans om in combinatie van werk en opleiding alsnog een diploma te behalen. Om die reden zijn deze leerlingen meegenomen in het overzicht van social return medewerkers. Dit verklaart voor een groot deel het verschil ten opzichte van 2018 (46 om 29). Een deel van deze leerlingen en stagiairs wordt jaarlijks na afronding van deze opleiding in vaste dienst genomen en valt vanaf dat moment niet meer onder de noemer social return. In 2019 zijn drie BBL-leerlingen doorgestroomd als reguliere werknemer in vaste dienst bij De Waterwolf. In eerdere jaren zijn ook 5 medewerkers op die manier in dienst gekomen. Drie medewerkers zijn nog steeds in dienst bij De Waterwolf. Van medewerkers die niet onder de noemer social return vallen en al langere tijd bij De Waterwolf in dienst zijn is geen informatie over eerdere dienstverbanden beschikbaar. Er kan daarom geen overzicht gegeven worden van het aantal social return medewerkers dat nu als reguliere medewerker bij De Waterwolf werkt. De gegevens die wel beschikbaar zijn laten zien dat op dit moment in ieder geval 14 medewerkers vanuit social return langer dan één jaar bij De Waterwolf werken.

Medewerkers die vanuit een social return doelstelling bij De Waterwolf werken, werken in verschillende functiegroepen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal social return medewerkers binnen de verschillende segmenten waarin De Waterwolf actief is.<sup>27</sup>

Segment	Aantal social return medewerkers
Groen	13
Civiel	9
Brugbediening	9
Werf	1

Tabel 1 – Aantal social return medewerkers binnen verschillende segmenten van De Waterwolf

## 3.4 Financieel beeld

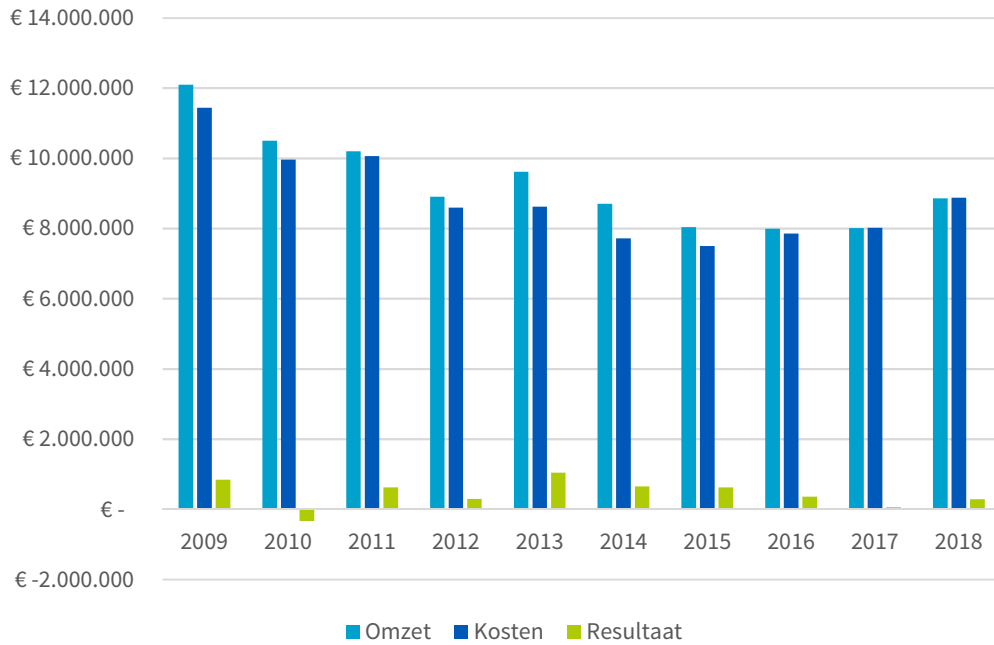
We geven in deze paragraaf eerst een algemeen financieel beeld van de afgelopen jaren weer. Hierbij kijken we naar omzet, kosten en resultaat. Ook brengen we het verloop van de liquiditeit in beeld. Vervolgens brengen we focus aan op 2018 met een analyse van de omzet, kosten en winstgevendheid (inclusief productiviteit). We kiezen voor 2018 omdat dit het meest recente jaar betreft, maar ook omdat voor 2018 de meest specifieke cijfers voorhanden waren. Het is bovendien representatief voor de voorgaande jaren.

<sup>27</sup> In dit overzicht is uitgegaan van het personeelsbestand op 6 mei 2019. 14 social return medewerkers ontbreken in dit overzicht omdat zij gedetacheerd zijn vanuit AM Match of stage lopen bij De Waterwolf en daarom niet op de loonlijst staan.

## 3.4.1 Algemeen beeld

### Omzet, kosten, resultaat

In de onderstaande grafiek zijn het verloop van de omzet, de kosten en het resultaat over de jaren 2009-2018 weergegeven.



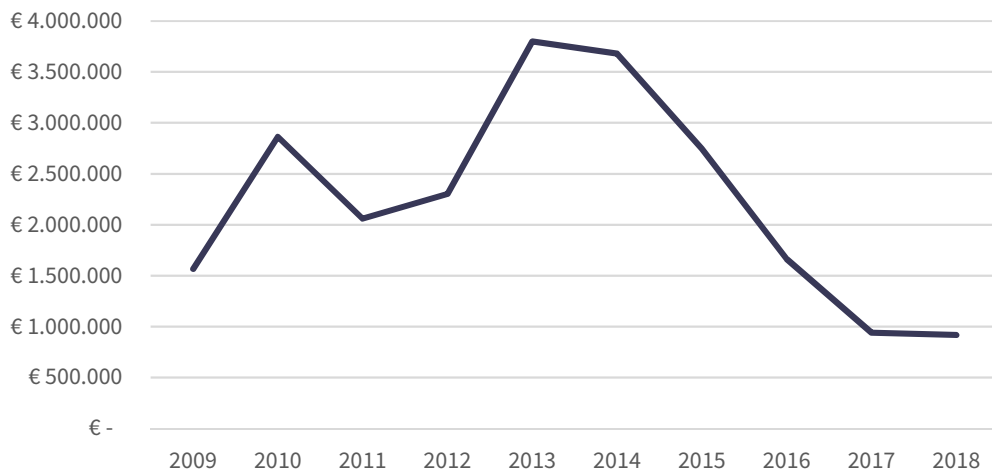
Figuur 5 – Omzet, kosten en resultaat van 2009 t/m 2018

De omzet is sinds 2009 teruggelopen van circa € 12 miljoen naar een omzet die schommelt tussen de € 8 miljoen en € 9 miljoen voor de jaren 2012-2018. Dat is met name te verklaren door een afnemende omvang van het beeldbestek groen (waaronder de bezuinigingen op het beeldbestek groen) en een afname van de overige opdrachten die De Waterwolf voor de gemeente uitvoert. De kosten dalen daarentegen niet lineair mee met de omzet. De verklaring hiervoor is dat de vaste lasten, welke niet onredelijk hoog lijken, grotendeels gelijk blijven wanneer de omzet daalt. Dit betekent dat sinds 2013 de omzet en de kosten steeds dichterbij elkaar komen te liggen. Hierdoor komt het resultaat sinds 2013 steeds meer onder druk te staan. Dat er toch nog een positief resultaat wordt geboekt in de jaren dat de kosten hoger zijn dan de omzet (2017 en 2018) komt vanwege de vrijgevallen voorzieningen die zijn getroffen in de betere jaren om de mindere jaren te compenseren.

# Andersson Elffers Felix

## Liquiditeit

De ontwikkeling in de liquiditeit van De Waterwolf is opgenomen in de volgende grafiek.



Figuur 6 – Ontwikkeling liquiditeit van 2009 t/m 2018

Vanaf 2013 loopt de liquiditeit beetje bij beetje terug. De belangrijkste factoren voor deze terugloop zijn:

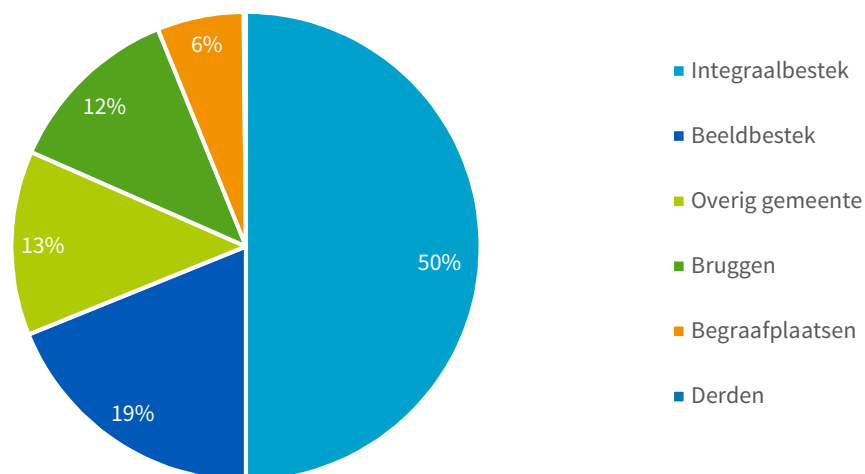
- Dividenduitkeringen van de gemeente. In 2013 tot en met 2016 is er in totaal circa € 2,4 miljoen aan dividend uitgekeerd aan de gemeente als enig aandeelhouder
- Significante toename van investeringen van circa € 1,4 miljoen door overgang van lease naar koop materieel in de jaren 2015 en 2016
- Een voorziening van € 0,5 miljoen voor het verlieslatend groencontract van De Waterwolf.

Dit heeft tot effect dat er sinds 2017 beperkt ruimte is om (verder) te investeren in kwaliteit en onderhoud.

## 3.4.2 Analyse 2018

### Omzetverdeling

In onderstaande taartdiagram is de omzetverdeling weergegeven.



Figuur 7 – Omzet naar productgroep in 2018

# Andersson Elffers Felix

De omzet in 2018 bedroeg in totaal € 8,9 miljoen. De Waterwolf haalt in 2018 de helft van haar omzet uit het integraalbestek. Daarna volgen de productgroepen beeldbestek groen (19%), overig gemeente - waaronder de buiten de bestekken om aan De Waterwolf gegunde opdrachten vanuit de gemeente vallen - (13%), de bruggen (12%) en de begraafplaatsen (6%). De post derden is met circa 0,2% heel klein. Om aan de inbestedingsregels te voldoen, moet De Waterwolf het merendeel (circa 90%) van haar werkzaamheden uitvoeren voor de gemeente. Vanuit dit perspectief zat hier in 2018 nog wel wat omzetruimte. Dit is echter niet in lijn met de regels waar De Waterwolf statutair aan gebonden is. Met een aanpassing van de statuten en een versterking van de organisatie liggen hier wel mogelijkheden.

## Opbouw kostprijs

De Waterwolf begroot haar kostprijs volgens de indeling zoals weergegeven in onderstaande tabel.<sup>28</sup>

Component	Bedrag	Toelichting
Arbeid	€ 4.512.770	Toegerekende loonkosten vanuit de projecten.
Materiaal	€ 1.176.505	De componenten materiaal (grondstoffen e.d.) en inhuur (externe krachten aanvullend op personeel in vaste dienst) zijn uitvoeringskosten aanvullend op de directe kosten.
Inhuur	€ 1.494.947	
NTO inkoopfacturen	€ 111.603	De component NTO inkoopfacturen is een boekhoudkundige post en staat voor het verschil tussen bedrag nacalculatie en som arbeid/inhuur/materiaal/AK.
Dekking algemene kosten (10%)	€ 727.466	De AK-dekking oftewel staartkosten betreft de opslag over voornoemde componenten ter dekking van de kosten van de bedrijfsvoering. Denk hierbij aan huisvesting, automatisering etc. Op dit moment bedraagt het met de gemeente afgesproken percentage AK-dekking voor het groen en integraal bestek 12%. Op de andere functiegroepen is dat 10%.
<b>Kostprijs</b>	<b>€ 8.023.291</b>	

De daadwerkelijke kosten liggen in 2018 hoger dan de kostprijs van circa € 8 miljoen zoals begroot in de tabel. Dit heeft twee oorzaken:

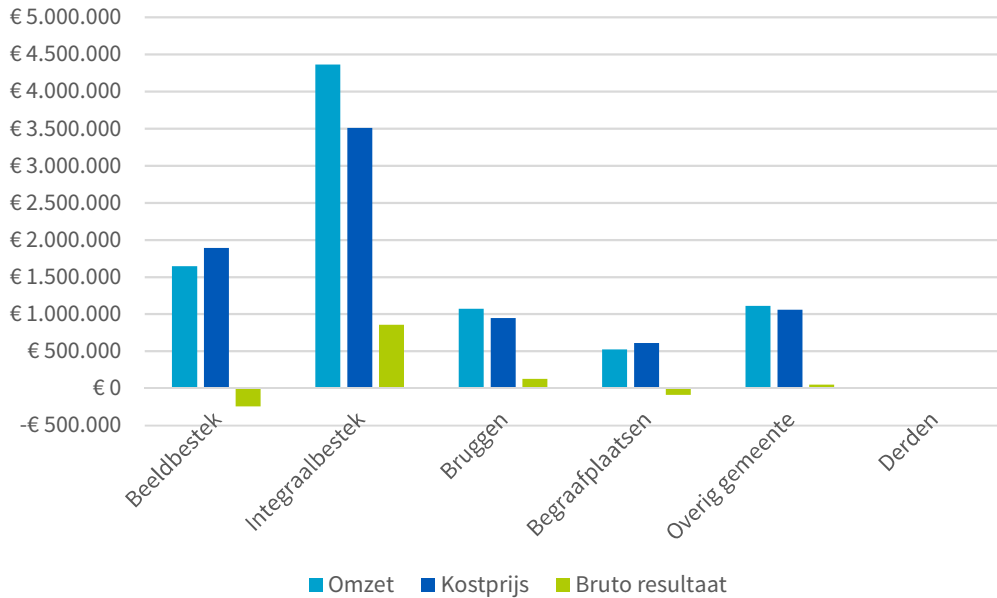
- De totale directe kosten zijn in 2018 ongeveer € 330.000 hoger. Dit deel kon namelijk niet worden toegerekend aan de productgroepen.
- Voorts is de huidige dekking AK van 10% niet toereikend om alle algemene kosten te dekken via de productgroepen. Dit betekent dat er nog een bedrag van circa € 580.000 aan algemene kosten niet gedekt is.

<sup>28</sup> Op basis van maandrapportage 2018-12 van De Waterwolf en analyse kostprijs – resultaat Waterwolf 2018.

## Winstgevendheid 2018

### Omzet, kosten en resultaat per productgroep

Voor 2018 laten omzet, kostprijs en bruto resultaat verdeeld naar productgroep het volgende beeld zien.



Figuur 8 – Omzet, kosten en resultaat 2018, per productgroep

Het valt op dat zowel bij het beeldbestek groen als bij de begraafplaatsen de kostprijs hoger is dan de omzet. Derhalve ontstaat een negatief bruto bedrijfsresultaat.<sup>29</sup> Aangezien het verlies met het beeldbestek groen aanleiding vormde voor dit onderzoek, gaan we nader in op de onderliggende oorzaken voor dit verlies.<sup>30</sup>

### Analyse winstgevendheid groenonderhoud

In de navolgende tabel wordt verder ingezoomd op de omzet, de kostprijs en het brutoresultaat voor het gehele groenonderhoud (beeldbestek plus overige groenprojecten). Uit de tabel<sup>31</sup> kan worden opgemaakt dat op het beeldbestek in 2018 circa € 200.000 negatief resultaat is gerealiseerd. De Waterwolf heeft de buiten het beeldbestek om gegunde groenprojecten van de gemeente nodig om dit verlies enigszins te beperken tot circa € 100.000. Een verlies dat meevalt aangezien de begroting van het beeldbestek uitging van een verlies van € 300.000.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Op basis van maandrapportage 2018-12 van De Waterwolf.

<sup>30</sup> Het verlies op de post begraafplaatsen heeft te maken met bijzonder ziekteverzuim. Gelet op het beperkte aandeel van deze post in de totale omzet van De Waterwolf en het feit dat voorgaande jaren een positief resultaat werd geboekt, is deze post niet verder onderzocht.

<sup>31</sup> Op basis van bestand 'projecten groen 2018'.

<sup>32</sup> De projecten 'Overig Groen' worden niet begroot in verband met de onzekerheid of en in welke mate dan werk wordt aangeboden.

# Andersson Elffers Felix

	Beeldbestek	Overig Groen	Totaal
Omzet	€ 1.651.004	€ 353.087	<b>€ 2.004.091</b>
Arbeid	€ 1.134.624	€ 75.151	<b>€ 1.209.775</b>
Inhuur	€ 152.208	€ 140.901	<b>€ 293.109</b>
Materiaal	€ 396.950	€ 10.604	<b>€ 407.554</b>
Dekking AK	€ 168.378	€ 25.156	<b>€ 193.534</b>
<b>Brutoresultaat</b>	<b>-/- € 201.156</b>	<b>€ 101.274</b>	<b>-/- € 99.883</b>

## Productiviteit

In onderstaande tabel zijn in dit verband de uren en de productiviteit in beeld gebracht. Om de productiviteit vast te stellen zijn de verloonde uren afgezet tegen alle uren die op het beeldbestek en 'overig groen' zijn geboekt.

Geboekte uren	Uren	Per uur
Begrote uren beeldbestek <sup>33</sup>	42.624	€ 31,56
Werkelijke uren groen	40.094	€ 30,17
<i>Werkelijke uren Beeldbestek</i>	37.782	€ 30,03
<i>Werkelijke uren Overig groen</i>	2.312	€ 32,50

Verloonde uren	Uren	Gem. Fte
Begroot	56.949	28,82
Werkelijk	51.820	26,22

Productiviteit	Percentage
Begroot	74,85%
Werkelijk	77,37%

De gerealiseerde productiviteit van 77,4% in het groenonderhoud lijkt vrij laag. Een groot deel van het werk is immers goed te voorspellen en het werk is niet-specialistisch. De lage productiviteit kan ook worden verklaard door het hogere percentage werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt dat wordt ingezet. Anderzijds kan ook het hoge verloop van medewerkers impact hebben. Daarnaast spelen de seizoenspatronen ook een rol: in de winterperiode heeft De Waterwolf extra werk nodig om de mensen aan het werk te kunnen houden en de (loon)kosten te dekken.

<sup>33</sup> Enkel de uren voor het beeldbestek worden begroot. De overige uren groen niet. Hiervan is alleen de realisatie achteraf inzichtelijk.

## *Vergelijking intern met productgroep civiel*

Op een omzet van € 5,2 miljoen wordt in 2018 een resultaat van bijna € 1 miljoen gerealiseerd.<sup>34</sup> Tegelijkertijd ligt de berekende productiviteit met 72,67% wel weer lager dan in het groenonderhoud. Dit komt volgens De Waterwolf primair doordat in het civiel domein een aantal uitzonderlijke ziektegevallen waren met een hoger ziekteverzuim tot gevolg. De lagere productiviteit is met name te verklaren door de aard van het werk; meer specialistisch en minder bulk in verhouding tot groenonderhoud. Maar de productiviteit kan hier tevens verhoogd worden. Hier staat wel een hoger gemiddelde opbrengst in civiel tegenover (een verschil van ongeveer € 8 per uur).

## **3.5 Maatschappelijke meerwaarde**

Op basis van de gesprekken met betrokkenen, aangevuld met een analyse van documenten is de maatschappelijke waarde van De Waterwolf in beeld gebracht. Hierbij maken we een onderscheid in kosten en baten.

### **3.5.1 Maatschappelijke baten**

#### **Gebiedskennis en nabijheid**

De Waterwolf voert al meer dan twintig jaar opdrachten uit voor de gemeente en is midden in Hoofddorp gesitueerd. Door haar gebiedskennis is De Waterwolf – meer nog dan marktpartijen – goed in staat in te spelen op de behoeften van zowel gemeente als gebruikers van de openbare ruimte. Voorbeelden die onder meer worden genoemd is de inrichting van het groen of het in kaart brengen van het areaal van de gemeente.

De centrale ligging in de gemeente maakt ook dat De Waterwolf - zeker in verhouding tot veel andere marktpartijen - snel ter plaatste kan zijn bij calamiteiten zoals defecte straatverlichting of stormschade. Hierdoor wordt De Waterwolf ook snel ingezet door de gemeente op ad hoc klussen die niet vooraf zijn gecontracteerd; van het hijsen van de vlaggen op Dodenherdenking tot eenvoudige reparatie van een fietsbrug. Ook het feit dat De Waterwolf de gemeente als enig opdrachtgever heeft, maakt dat zij makkelijker kan schuiven in prioriteiten.

#### **Flexibiliteit voor de gemeente**

Het 100%-aandeelhouderschap van de gemeente in De Waterwolf maakt dat gebruik kan worden gemaakt van de flexibiliteit van het investingsrecht. Hierbij kunnen opdrachten snel en zonder ingewikkelde procedures 1-op-1 worden gegund aan De Waterwolf. De gemeente heeft hier afgelopen jaren veel gebruik van gemaakt. De Waterwolf heeft bijvoorbeeld bijgesprongen in opdrachten als de gemeente er met andere marktpartijen niet uitkomt.

#### **Leerwerkbedrijf**

De Waterwolf heeft een belangrijke functie als leerwerkbedrijf voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in de regio Haarlemmermeer. Zij doet hierin meer dan andere marktpartijen.<sup>35</sup> Maatschappelijk gezien is dit in termen van welzijn en sociale inclusie allereerst van waarde voor de mensen die anders wellicht minder kansen zouden hebben gehad om met hun beperking – in de ruime zin van het woord – aan het werk te kunnen.

<sup>34</sup> Op basis van bestand 'projecten civiel 2018'.

<sup>35</sup> In het standaard RAW SROI bestekstekst voor 2019 schrijft de Gemeente een percentage van 2% tot 5% van de aanneemsom voor aan opdrachtnemers.



Daarnaast heeft de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt ook een financieel voordeel voor de gemeente en de maatschappij. De gemeente is bijvoorbeeld minder geld kwijt aan bijstandsuitkeringen. In de praktijk is dit echter financieel lastig te kwantificeren. Daarin speelt ook mee dat De Waterwolf door haar functie als leerwerkbedrijf mensen een arbeidsethos bijbrengt en op die manier klaarstoomt om door te stromen naar een reguliere baan, waarmee wordt voorkomen dat deze werknemers uitkeringen van de gemeente ontvangen. Om toch enige richting te geven, hebben we een grove inschatting gemaakt van de financiële waarde. De uitwerking is te vinden in bijlage 1 van dit rapport.

### *Inspanningswaarde De Waterwolf*

Op basis van de door de gemeente gehanteerde bouwblokkenmethode is de inspanningswaarde van De Waterwolf op social return in beeld gebracht. Dit is een (fictief) bedrag dat de waarde uitdrukt van de inspanning die een bedrijf moet leveren om iemand met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te houden. De uitwerking van deze methode op het personeelsbestand van De Waterwolf staat in bijlage 1 van dit rapport.

Uitgaande van het huidige bestand van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (zie figuur 2019 paragraaf 3.3.2) en een begrote omzet van circa € 9,4 miljoen realiseert De Waterwolf in 2019 ten minste 12.5% van de totale omzet aan social return.<sup>36</sup>

### *Besparing voor de gemeente*

Voorgaande inspanningswaarde geeft nog niet weer wat de werkelijke kostenbesparing voor de gemeente is wanneer iemand met een uitkering aan het werk gaat bij De Waterwolf. Op basis van eerder onderzoek door AEF<sup>37</sup> hebben we een grove inschatting (want gebaseerd op verschillende aannames) gemaakt van de mogelijke besparing voor de gemeente als een bijstandsgerechtigde bij De Waterwolf in dienst komt.

In het jaar 2018 zijn er in totaal zeven mensen vanuit de categorieën WWB, WW en doelgroepenregister De Waterwolf in dienst getreden waarvoor aanspraak gemaakt kon worden op loonkostensubsidie. Het financiële voordeel voor de gemeente voor de werknemers vanuit social return die De Waterwolf in 2018 in dienst zijn gekomen komt daarmee op ongeveer € 41.400.<sup>38</sup> In 2017 zijn tien mensen vanuit een bijstandsregeling in dienst getreden bij De Waterwolf. De besparing voor de gemeente in dat jaar is circa €83.000. Deze besparingen zijn cumulatief. Deze bedragen zijn berekend uitgaande van een 1-jarig contract. Hierbij moet worden opgemerkt dat wanneer mensen langer dan een jaar in dienst blijven bij De Waterwolf en de gemeente het bedrijf dus geen subsidie meer hoeft te betalen de besparing per persoon jaarlijks € 14.060 bedraagt.

In voorgaande berekening zijn alleen medewerkers meegenomen die voorheen aanspraak maakten op een uitkering. Echter, dat doet niet volledig recht aan de potentiële besparing die De Waterwolf de gemeente oplevert. De Waterwolf neemt bijvoorbeeld ook stageleerlingen aan via BBL- of TRI-opleidingen en heeft medewerkers in dienst via AM Match. Vaak zijn dit de 'complexe' gevallen die niet gemakkelijk op een andere plek een stage vinden of van plan zijn om met hun opleiding te stoppen. Uiteraard is niet met zekerheid te zeggen dat deze medewerkers in de bijstand zouden zijn beland wanneer De Waterwolf hen deze kans niet had

<sup>36</sup> Het werkelijke percentage ligt nog hoger omdat in de totale omzetschatting ook inkomsten zijn opgenomen waar geen social return afspraken over zijn gemaakt.

<sup>37</sup> De besparing voor een gemeente als er iemand uit de bijstand stroomt, Andersson Elffers Felix, januari 2019.

<sup>38</sup> Zie bijlage 1 voor de achterliggende berekening.

geboden, maar het is zeer waarschijnlijk dat dat voor in ieder geval een deel van deze groep wel het geval zou zijn. Elke persoon waarvan De Waterwolf, maar ook andere bedrijven, op deze manier weet te voorkomen dat deze in de bijstand beland bespaart de gemeente op jaarbasis € 14.060.

Een andere kanttekening die wordt gemaakt is dat betrokkenen bij het cluster Sociale Dienstverlening het beeld hebben dat er ook andere interessante manieren zijn om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen. Er zijn volgens de gemeente inmiddels ook veel sociale alternatieven in de markt.

## **Dividend**

De gemeente heeft als aandeelhouder sinds 2008 € 4 miljoen aan dividend uitgekeerd gekregen van De Waterwolf. Een voordeel dat ten gunste komt van de algemene middelen van de gemeente. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de gemeente als enig opdrachtgever aan dit ‘voordeel’ heeft bijgedragen.

## **3.5.2 Maatschappelijke kosten**

In het kader van de maatschappelijke kosten worden kwaliteit en prijs van met name het groenonderhoud door betrokkenen genoemd als indicatoren.

### **Kwaliteit werkzaamheden beeldbestek Groen**

Zoals toegelicht in paragraaf 3.2.2. zijn betrokkenen over het algemeen positiever over de kwaliteit die De Waterwolf levert in de andere werkgebieden (zoals het integraalbestek en brugbediening) dan het groenonderhoud. In de afgelopen jaren is met name de kwaliteit van de werkzaamheden van De Waterwolf in het groenonderhoud onderwerp van discussie geweest. Uit de gesprekken met betrokken toezichthouders en overgelegde gegevens omtrent besteksmeldingen, schouwresultaten en opgelegde kortingen komt het beeld naar voren dat De Waterwolf in het beeldbestek wat minder presteert dan andere marktpartijen.

### **Prijs**

Het beeld bij de gemeente is dat De Waterwolf in het groenonderhoud duurder is dan marktpartijen. De gemeente baseert zich hierbij op een directieraming die volgens betrokkenen is gebaseerd op gemiddelde landelijke eenheidsprijzen en frequenties.<sup>39</sup> In het onderzoek is niet nader getoetst in hoeverre deze gemiddelde prijzen representatief bleken voor vigerende marktprijzen ten tijde van de aan- en inbesteding van het groenonderhoud in de gemeente Haarlemmermeer. Het feit dat de inschrijvingen van marktpartijen in de gebieden noord en zuid in de buurt van de directieraming lagen, kan worden geïnterpreteerd als bewijs van de marktconformiteit van de directieraming.<sup>40</sup>

Tegelijkertijd is door betrokkenen bij zowel de gemeente als De Waterwolf en AM Match opgemerkt dat het groenonderhoud – en met name het bulkwerk zoals grasmaaien en dergelijke – steeds meer een vechtmart is geworden. Hierbij zijn de inschrijvingsprijzen van een aantal aannemers in de regio sterk gedaald. Sommige betrokkenen zijn van mening dat

---

<sup>39</sup> Document ‘Vergelijking bestek groenonderhoud gebied midden directieraming – inschrijving Waterwolf’ en memo ‘Inbesteding groenonderhoud Waterwolf’ d.d. 23 november 2018.

<sup>40</sup> Gebied noord: directieraming €750.000 inschrijving €701.800.

Gebied midden: directieraming €1.400.000 inschrijving €2.400.000.

Gebied zuid: directieraming €650.000 inschrijving €695.000.

# Andersson Elffers Felix

de inschrijvingen in de gebieden noord en zuid aan de lage kant zijn, omdat betreffende partijen zich zouden willen invechten in de markt. Dit was voor AM Match ook een van de redenen om zich terug te trekken uit het bulkwerk in het groenonderhoud.

In 2014 is overigens door Public Profit onderzoek gedaan naar de prijsstelling van De Waterwolf in het groenonderhoud in relatie tot andere marktpartijen. De conclusie was destijds al dat De Waterwolf wel wat duurder was dan andere marktpartijen<sup>41</sup>, maar dat haar inschrijving wel in de buurt van de directieraming lag.

<sup>41</sup> Na correctie met gegeven kortingen door marktpartijen was de prijsstelling van De Waterwolf overigens gunstiger.

## 4 Analyse

In dit hoofdstuk presenteert AEF een analyse van de bevindingen in de vorm van conclusies. Deze zijn de opmaat naar de verkenning van de verschillende toekomstscenario's voor De Waterwolf.

### 4.1 Bevindingen

#### **Sturingarrangement is niet altijd eenduidig, waardoor verwachtingen uiteen lopen**

Voor 2017 is de sturing vanuit de gemeente als diffuus ervaren door De Waterwolf. Daarom zijn de gemeentelijke doelen ten aanzien van De Waterwolf in 2017 in een hiërarchie vastgelegd. Deze doelen zijn echter in beperkte mate geoperationaliseerd en/of afgebakend.

Zo is de social return-opgave voor De Waterwolf niet helder afgebakend. Vult De Waterwolf deze voldoende in als de SROI-normen in de contracten worden gehaald? Of moet De Waterwolf streven naar het aanstellen van meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, omdat fungeren als leerwerkbedrijf een van de belangrijkste doelen in de statuten staat vermeld? Een ander voorbeeld is de kwaliteit. Wat wordt precies verstaan onder kwaliteit en wanneer doet De Waterwolf het goed? Is dat het geval als De Waterwolf binnen contracten minder bestekmeldingen of kortingen krijgt dan marktpartijen? Of heeft De Waterwolf het goed gedaan als zij een flexibele partner is van de gemeente ingeval van calamiteiten?

Voorgaande heeft tot gevolg dat er in de praktijk interpretatieverschillen bestaan en door de gemeente en De Waterwolf uiteenlopende accenten worden gelegd.

#### **Bedrijfsvoering is op orde, tegelijk zijn managementinformatie, span of control en productiviteit aandachtspunten**

De Waterwolf heeft de bedrijfsvoering op orde. Er wordt gewerkt met een heldere cyclus van jaarplannen en maand-, kwartaal- en jaarrapportages. Er zijn verschillende verbetertrajecten ingezet gericht op onder meer de kwaliteit van de uitvoering en communicatie, waarbij de voortgang wordt gemonitord.

Een aandachtspunt is de kwaliteit van de managementinformatie. Er is beperkte sturingsinformatie beschikbaar op het gebied van productiviteit van medewerkers en de kwaliteit van werkzaamheden. De financiële sturingsinformatie behoeft eveneens verbetering. Het is nu lastig om trends in financiële prestaties over meerdere jaren in beeld te brengen.

Ook verdient de span of control aandacht, zowel in het management als in de uitvoering. De managementlaag is vrij dun wat een risico voor de continuïteit vormt. Hierbij ervaren

# Andersson Elffers Felix

betrokkenen bij de gemeente dat er daardoor te weinig managementkennis aanwezig is om de gemeente van voldoende financiële sturingsinformatie te voorzien. Toezichthouders bij de gemeente geven aan dat zij de groenmedewerkers van De Waterwolf nog teveel zelf moeten aansturen. Beeld is dat dit onder andere komt doordat De Waterwolf te weinig uitvoerders inzet.

Als laatste noemen we de productiviteit. Een eerste analyse van het groen- en civiel onderhoud in 2018 leert dat de productiviteit - met name in het groenonderhoud - vrij laag is. Het aandeel social return, het verloop van medewerkers, het aantal uitvoerders en de voorspelbaarheid van het werk zijn knoppen waaraan gedraaid kan worden om de productiviteit positief te beïnvloeden.

## **Winstgevendheid en liquiditeit staan afgelopen jaren steeds meer onder druk**

Uit de financiële analyse komt naar voren dat de winstgevendheid en de liquiditeit afgelopen jaren steeds meer onder druk zijn komen te staan.

De verslechterde winstgevendheid wordt onder meer veroorzaakt door een behoorlijke terugloop van de omzet afgelopen jaren. Doordat met name de algemene kosten veel minder hard gedaald zijn, is het resultaat onder druk komen te staan. Daarnaast is vooral het groenonderhoud - in het bijzonder het beeldbestek - verlieslatend gebleken. In de andere productgroepen, zoals bruggen en civieltechnische werkzaamheden, wordt relatief goed gepresteerd.

De liquiditeit is eveneens een punt van zorg. Dividenduitkeringen, grote investeringen waaronder voor de overgang van leasen naar de koop van materieel, en voorzieningen voor het verlieslatend beeldbestek groen maken dat de ruimte om te investeren beperkt is. Daarnaast is de winst die in andere productgroepen wordt gemaakt te beperkt om de verliezen in het groen te compenseren.

## **Kwaliteit van werkzaamheden De Waterwolf zijn over het algemeen goed, prestaties in groenonderhoud zijn aandachtspunt, oorzaken zijn niet makkelijk te identificeren**

In de afgelopen jaren is met name de kwaliteit van de werkzaamheden van De Waterwolf in het groenonderhoud, in het bijzonder het beeldbestek groen, onderwerp van discussie geweest. Op basis van de gesprekken met toezichthouders en een analyse van de bestekmeldingen, schouwresultaten en opgelegde kortingen constateren we dat de kwaliteit van De Waterwolf in met name het beeldbestek minder hoog lijkt te zijn dan de kwaliteit van partijen die binnen de andere percelen actief zijn.

Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat de kwaliteit in de andere werkgebieden van De Waterwolf - zoals het integraal bestek en brugbediening - goed op orde is en - uitzonderingen daargelaten - niet ter discussie staat. Het kwaliteitsprobleem lijkt zich derhalve te beperken tot een beperkt deel van de werkzaamheden die De Waterwolf uitvoert.

De onderliggende oorzaken zijn niet gemakkelijk te identificeren. Het feit dat in het groenonderhoud met 30% tot 35% mensen met afstand tot de arbeidsmarkt wordt gewerkt, speelt een rol. Andere factoren die effect hebben zijn de span of control, de krapte op de arbeidsmarkt en de beperkte (klimatologische) voorspelbaarheid van werkzaamheden.

## **Aandeel social return De Waterwolf is relatief groot in verhouding tot andere marktpartijen en afgesproken normen met gemeente**

Afgelopen jaren schommelde het aandeel van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in het gehele personeelsbestand tussen de 30% en 40%. Dit is aanzienlijk hoger dan bij

# Andersson Elffers Felix

marktpartijen. In de beeldbestekken voor de andere percelen groenonderhoud is in 2019 bijvoorbeeld een percentage van 5%-7% van de aanneemsom voorgeschreven. Bovendien lijkt De Waterwolf hiermee ook een grotere inspanning te doen ten opzichte van de normen die zijn afgesproken met de gemeente. Voor de inbesteding van het beeldbestek groenonderhoud 2014-2018 is bijvoorbeeld uitgegaan van 20% van de aanneemsom.

De inspanningen van De Waterwolf op dit vlak zijn echter niet voor niets. De gemeente is immers (financieel) gebaat bij zoveel mogelijk mensen uit de bijstand. Een grove schatting leert dat dit de gemeente € 50.000 tot € 100.000 per jaar bespaart. Daarnaast bespaart de gemeente ook kosten door medewerkers die dankzij de opleidingsmogelijkheden bij De Waterwolf niet in de bijstand terecht komen. Deze winst is uiteraard moeilijk uit te drukken in absolute getallen, maar verdient wel aandacht.

## **Maatschappelijke baten De Waterwolf zien op (specialistische) gebiedskennis, flexibiliteit, social return en dividend**

De maatschappelijke baten van De Waterwolf zien op de volgende onderdelen:

- **Gebiedskennis en nabijheid:** Door haar gebiedskennis is De Waterwolf – meer nog dan marktpartijen – goed in staat in te spelen op de behoeften van zowel gemeente als gebruikers van de openbare ruimte. De centrale ligging in Hoofddorp en het feit dat De Waterwolf de gemeente als enig opdrachtgever heeft, maakt dat De Waterwolf snel kan reageren in geval van bijvoorbeeld calamiteiten.
- **Flexibiliteit:** Het 100%-aandeelhouderschap van de gemeente in De Waterwolf maakt dat gebruik kan worden gemaakt van de flexibiliteit van het inbestedingsrecht. Hierbij kunnen opdrachten snel en zonder ingewikkelde procedures 1-op-1 worden gegund aan De Waterwolf. De gemeente heeft hier afgelopen jaren veel gebruik van gemaakt.
- **Social return:** De Waterwolf heeft een groot aandeel mensen met afstand tot de arbeidsmarkt in dienst. Meer dan vergelijkbare marktpartijen en ook meer dan is afgesproken met de gemeente. Naast dat De Waterwolf hierbij in algemene termen bijdraagt aan het welzijn van mensen, levert dit de gemeente ook een financieel voordeel op. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat er ook andere sociale alternatieven in de markt zijn waar mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zouden kunnen werken.
- **Dividend:** de gemeente heeft als aandeelhouder sinds 2008 € 4 miljoen aan dividend uitgekeerd gekregen van De Waterwolf. Een voordeel dat ten gunste komt van de gemeentelijke begroting. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de gemeente als enig opdrachtgever aan dit ‘voordeel’ heeft bijgedragen.

## **Daartegenover kunnen prijs en kwaliteit groenonderhoud beeldbestek worden geplaatst als maatschappelijke kosten**

Prijs en kwaliteit van het groenonderhoud (in het bijzonder het beeldbestek) kunnen worden aangemerkt als maatschappelijke kosten:

- **Kwaliteit groenonderhoud:** In de afgelopen jaren is met name de kwaliteit van de werkzaamheden van De Waterwolf in het groenonderhoud onderwerp van discussie geweest. Uit de gesprekken met betrokken toezichthouders en overgelegde gegevens omtrent bestekmeldingen, schouwresultaten en opgelegde kortingen komt naar voren dat De Waterwolf in het beeldbestek wat minder presteert dan andere marktpartijen.
- **Prijs:** Het beeld bij de gemeente is dat De Waterwolf in het groenonderhoud duurder is dan marktpartijen. De gemeente baseert zich hierbij op een directieraming die volgens betrokkenen is gebaseerd op gemiddelde landelijke eenheidsprijzen en frequenties. In het onderzoek is niet nader getoetst in hoeverre deze gemiddelde prijzen representatief bleken voor vigerende marktprijzen ten tijde van de aan- en inbesteding van het groenonderhoud in de gemeente Haarlemmermeer. Het feit dat de inschrijvingen van

# Andersson Elffers Felix

marktpartijen in de gebieden noord en zuid in de buurt van de directieraming lagen, kan worden geïnterpreteerd als bewijs van de marktconformiteit van de directieraming. Tegelijkertijd hebben meerdere betrokkenen (bij zowel de gemeente, AM Match en De Waterwolf) aangegeven te vermoeden dat betreffende aanbieders onder de kostprijs hebben ingeschreven. Maar de concurrentie heeft wel een verdienmodel, zij bestaan tevens ook al jaren.

## **Kansen voor De Waterwolf richten zich op specialiseren, hogere productiviteit, hogere kwaliteit en meer werk voor derden uitvoeren**

De belangrijkste kansen voor De Waterwolf in de toekomst zijn:

- Toename aandeel specialistisch- en calamiteitenwerk: De Waterwolf doet het volgens betrokkenen goed in het meer specialistische werk (zoals de verzorging van vaste planten en bomen) en calamiteitenwerk waarin gebiedskennis en nabijheid belangrijke factoren zijn.
- Verhogen productiviteit: Een eerste analyse leert dat er ruimte voor verbetering is in de productiviteit van zowel het groenonderhoud als civieltechnisch onderhoud. Bijvoorbeeld door het verlagen van het ziekteverzuim, het slim plannen van werk, of het inzetten van meer uitvoerders.
- Hogere kwaliteit groenonderhoud: De Waterwolf lijkt het kwalitatief gezien wat minder te doen dan andere partijen in het beeldbestek groen. Scherpere interne sturing (inclusief bepalen indicatoren) kan resulteren in betere prestaties.
- Meer werk voor derden: Het inbestedingsrecht biedt de mogelijkheid om 10% tot 20% opdrachten voor derden uit te voeren. In 2018 was het percentage opdrachten voor derden 0,2%. Derhalve is er ruimte om meer omzet te genereren en minder afhankelijk te worden van de gemeente.

## **De grootste bedreigingen voor De Waterwolf zijn sterke concurrentie, krapte op de arbeidsmarkt, beperkte personele capaciteit, beperkte investeringsruimte en onzekerheid in contractering**

Tegenover de kansen staan echter ook enkele bedreigingen:

- Sterke concurrentie vanuit de markt: In de markt voor het groenonderhoud - en met name het bulkwerk zoals grasmaaien - is sprake van stevige concurrentie met zeer lage prijzen tot gevolg.
- Krapte op de arbeidsmarkt: Hoogconjunctuur zorgt ervoor dat De Waterwolf ook op de arbeidsmarkt stevig concurrentie ondervindt voor goede arbeidskrachten. Ook is het een grotere uitdaging om het aandeel social return op peil te houden. Aandacht voor aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden bij De Waterwolf is nodig om te kunnen concurreren op dit vlak.
- Personele capaciteit De Waterwolf: De managementlaag bij De Waterwolf is vrij dun en er zou ook meer aansturing in de uitvoering kunnen komen volgens betrokkenen. Minder bulkwerk en meer specialistisch werk vergt meer managementaandacht en mogelijk ook een ander kennisniveau van medewerkers.
- Investeringsruimte van De Waterwolf: De liquiditeit laat al jaren een neerwaartse trend zien. Er is beperkt ruimte om te investeren. Een transitie naar meer specialistisch werk vergt echter wel extra investeringen.
- Onzekerheid in contractering gemeente: In het beeldbestek bestaat de ruimte voor de gemeente om volumes binnen een bepaalde marge aan te passen. Ook krijgt De Waterwolf aan het einde van het jaar vanuit het restant jaarbudget vaak nog veel losse opdrachten van de gemeente. Met de gemeente als enige opdrachtgever maakt dit het voor De Waterwolf lastig plannen en investeren.

## 4.2 Overall beeld

In samenhang is het beeld dat de sturing onvoldoende helder is. Wat wil de gemeente met De Waterwolf? En wanneer doet De Waterwolf het goed? Aan de andere kant lijkt De Waterwolf op het gebied van social return meer te doen dan nodig. Afgelopen jaren is de bedrijfsvoering van De Waterwolf door de beperkte financiële ruimte - veroorzaakt door onder meer teruglopende winstgevendheid en dividenduitkeringen - meer onder druk komen te staan. Die combinatie van factoren heeft ook impact op de kwaliteit van de uitvoering van het beeldbestek. Het betreft immers mensenwerk en investeringen zijn nodig om de kwaliteit te verbeteren.

Uit deze synthese zijn een aantal dilemma's te herleiden voor het toekomstperspectief. Wanneer prijs hoge prioriteit heeft, dan zou het 'kennisarme en niet-specialistische' bulkwerk zoals grasmaaien aan de marktpartijen kunnen worden overgelaten. Waarschijnlijk heeft dit echter wel impact op het aandeel social return dat De Waterwolf kan inzetten. Heeft de gemeente behoefte aan een strategische partner met kennis van de openbare ruimte en met een flexibele inzetbaarheid, dan kan een eigen groenbedrijf een meerwaarde zijn. Hecht de gemeente hier minder waarde aan, dan kan een groot deel van de werkzaamheden van De Waterwolf ook worden uitgevoerd door een commerciële partij.

In het volgende hoofdstuk worden varianten uitgewerkt en met elkaar vergeleken. Hierin zullen de hiervoor geschetste afwegingen een plek krijgen.



## 5 Scenario's

### 5.1 Inleiding

Op basis van het onderzoek is de meerwaarde van De Waterwolf in kaart gebracht. Hierbij is duidelijk geworden dat sprake is van een geconcentreerd probleem in het groenonderhoud. Daarnaast blijkt dat er discussie bestaat over het aandeel social return dat De Waterwolf dient te realiseren. De focus in de geformuleerde scenario's ligt dan ook op deze onderdelen. Naast de meer fundamentele keuze in de scenarioverkenning, zien we ook een aantal no regret-maatregelen die kunnen worden doorgevoerd ter verbetering van de onderlinge samenwerking en de prestaties van De Waterwolf. Deze worden in het volgende hoofdstuk behandeld.

#### **Niet nader onderzochte scenario's**

Het scenario waarin alle werkzaamheden die De Waterwolf op dit moment voor de gemeente doet in de markt gezet worden, is besproken met de gemeente en De Waterwolf maar lijkt niet reëel gezien de hoge (transitie)kosten die daarbij komen kijken en het feit dat sprake is van een geconcentreerd probleem in het groenonderhoud.

Daarnaast is er in de scenariostudie voor gekozen om alleen in het groenonderhoud social return terug te brengen naar een marktconform percentage. Zo blijft De Waterwolf in lijn met haar statuten nog zoveel mogelijk social return realiseren in de overige productgroepen zoals oorspronkelijk beoogd.

### 5.2 Scenario's

We onderscheiden drie hoofdsenario's waarbij het tweede scenario kan worden onderverdeeld in twee subvarianten.

#### **5.2.1 Scenario 1: Marktconform aandeel social return in groenonderhoud en inhuur bulkwerk groen**

In het eerste scenario blijft De Waterwolf in het gebied 'midden' het groenonderhoud verzorgen. Hierbij wordt afgesproken dat De Waterwolf voor het groenonderhoud een marktconform percentage social return van tussen 2% en 5% realiseert. In de praktijk zal De Waterwolf nog wel leer-werkplekken beschikbaar blijven stellen. De verwachting is dat dit alsnog 10-15% aan social return zal opleveren.

Voor de uitvoering van (met name het kennisarme bulkwerk in het) het groenonderhoud zal De Waterwolf verder primair inhuurkrachten (via uitzendbureaus) inzetten om de uiteindelijke kostprijs te kunnen drukken. De verwachting is dat deze productiever zijn en

# Andersson Elffers Felix

bovendien gericht kunnen worden ingezet op het seizoenswerk. De inhuur van de productievare en flexibelere inhuurkrachten zal ten koste gaan van een klein deel van het vaste personeel. Hierbij is het streven om ontslagen zoveel mogelijk te vermijden.

## 5.2.2 Scenario 2: Groenonderhoud (deels) naar de markt

Gezien de diversiteit aan werkzaamheden in het groen zijn er in dit verband verschillende sub-scenario's denkbaar. We onderscheiden er twee.

### Sub-scenario 2A: Al het groenonderhoud naar de markt

In dit scenario behoudt De Waterwolf alle werkzaamheden binnen het civieltechnisch onderhoud, begraafplaatsen en brugbediening, maar worden alle werkzaamheden in het groenonderhoud afgestoten en door de gemeente aan een nadere marktpartij gegund. In dit scenario moet ook de calamiteitendienst met betrekking tot groen bij een andere aannemer worden ondergebracht.

### Sub-scenario 2B: Bulkwerk groen naar de markt, specialistisch- en calamiteiten groenonderhoud in gehele gemeente Haarlemmermeer

In het tweede scenario wordt er door de gemeente voor gekozen om het kennisarme bulkwerk zoals intensief maaien en schoffelen uit het takenpakket van De Waterwolf te halen en naar de markt te brengen. Daarentegen voert De Waterwolf specialistisch werk – zoals de verzorging van vaste planten en bomen – en het calamiteitenwerk in het groen uit in de gehele gemeente Haarlemmermeer. Dit betreft een uitbreiding in het specialistische werk, aangezien De Waterwolf dat nu enkel in gebied midden uitvoert. De ratio hierachter is dat met het afstoten van het bulkwerk de enkele uitvoering van dit specialistische- en calamiteitenwerk in gebied midden onvoldoende volume biedt voor een duurzame bedrijfsvoering in het groenonderhoud.

## 5.2.3 Scenario 3: De Waterwolf bij een andere partij onderbrengen

In dit scenario wordt (de activiteiten van) De Waterwolf ondergebracht bij een andere (markt)partij in het onderhoud. De doelstelling achter dit scenario is het behalen van synergievoordelen. De Waterwolf zou in dit scenario ook voor andere opdrachtgevers kunnen werken.

## 5.3 Afwegingscriteria

De scenario's toetsen we aan de hand van zes afwegingscriteria. In de onderstaande tabel zijn deze samengevat weergegeven.

Afwegingscriteria	Uitwerking
Kwaliteit	– De Waterwolf is in staat te voldoen aan de kwaliteitseisen die de gemeente in de verschillende opdrachten stelt
Gebiedskennis en flexibiliteit	– De gemeente heeft een partner die vanwege nabijheid flexibel inzetbaar is en snel ter plaatse ingeval van incidenten / calamiteiten – De gemeente kan profiteren van de flexibiliteit van investering, waardoor opdrachten snel 1-op-1 kunnen worden gegund

	<ul style="list-style-type: none"> <li>– De gemeente heeft een partner in het onderhoud met veel kennis van de openbare ruimte</li> </ul>
Social return	<ul style="list-style-type: none"> <li>– De gemeente kan in het beheer en onderhoud haar beleidsdoelen op social return realiseren</li> </ul>
Prijstelling	<ul style="list-style-type: none"> <li>– De Waterwolf is in staat om een marktconforme prijs voor haar diensten, met name groenonderhoud, te realiseren</li> </ul>
Financiële consequenties	<ul style="list-style-type: none"> <li>– De Waterwolf kan een duurzame bedrijfsvoering (inclusief gezonde start) realiseren (gezonde rentabiliteit en voldoende investeringsruimte)</li> <li>– De financiële effecten van de transitie (investeringen en (eenmalige) kosten<sup>42</sup>) zijn beperkt</li> </ul>
Uitvoerbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Het scenario kan rekenen op goedkeuring van de gemeente (ambtelijk en bestuurlijk) en De Waterwolf (directie en OR)</li> <li>– De implementatie is haalbaar en op korte termijn praktisch te realiseren (terwijl de winkel open blijft)</li> </ul>

## 5.4 Beoordeling scenario's

Aan de hand van de zes afwegingscriteria kunnen de scenario's worden beoordeeld. Voor de beoordeling van de criteria prijsstelling en financiële consequenties is voor scenario's 1, 2A en 2B een eerste financiële analyse gemaakt van de consequenties van voornoemde scenario's. Voor scenario 3 is geen eerste berekening gemaakt vanwege de vele afhankelijkheden. Wel is een kwalitatieve inschatting gemaakt van het potentiële effect.

### 5.4.1 Kwaliteit

In **scenario 1** (marktconform aandeel social return groenonderhoud) is de verwachting dat De Waterwolf beter kan voldoen aan de kwaliteitseisen van de gemeente. Gelijk aan marktpartijen zal De Waterwolf in het bulkwerk groen meer gebruikmaken van reguliere krachten. Deze zullen in kwaliteit en productiviteit meer kunnen leveren dan een deel van het huidige bestand van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt.

Door het gehele groenonderhoud aan de markt te laten verdwijnt de discussie tussen de gemeente en De Waterwolf over geleverde kwaliteit en productiviteit in het groen (**scenario 2A**). Alternatief is behoud en uitbreiding van het specialistisch- en calamiteiten groenonderhoud (**scenario 2B**). De Waterwolf is goed in het specialistische- en calamiteitenwerk. Dit zal dus een positief effect op de kwaliteit in de gehele linie van het overgebleven groenonderhoud hebben.

Het onderbrengen van De Waterwolf bij een andere partij (**scenario 3**) zal op zichzelf een beperkt effect hebben op de kwaliteit van het werk.

<sup>42</sup> In dit kader worden drie soorten kosten onderscheiden: 1. frictiekosten zoals (eenmalige) afvloeiingskosten personeel en boekwaarde afschrijvingen op de Materiële Vaste Activa, 2. projectkosten zoals (eenmalige) advies en begeleidingskosten en 3. desintegratiekosten zoals kosten voor huisvesting die meer nodig zijn maar waarvoor wel een huurcontract doorloopt.

## Deelconclusie

In scenario 1 kan De Waterwolf reguliere krachten inzetten die naar verwachting in productiviteit en kwaliteit meer kunnen opbrengen. Scenario 2A hebben we zodanig geïnterpreteerd dat met het afstoten van het groenonderhoud ook de discussie met De Waterwolf over de kwaliteit verdwijnt. Het is echter wel de vraag of marktpartijen significant beter presteren dan De Waterwolf. Ingeval scenario 2B wordt een deel van de discussie over kwaliteit vermeden en is de verwachting dat De Waterwolf in staat is goede kwaliteit te leveren in het overgebleven groenonderhoud. Scenario 3 scoort neutraal: onderbrengen van De Waterwolf zal op zichzelf een beperkt effect hebben op de kwaliteit van het werk.

### 5.4.2 Gebiedskennis en flexibiliteit

Met het behoud van het bestaande werkpakket scoort **scenario 1** goed op flexibiliteit en gebiedskennis. De gemeente profiteert van de mogelijkheden tot investering en beschikt ook in het groenonderhoud over een lokale partner met gebiedskennis en snelle beschikbaarheid.

Naarmate een groter deel van het groenonderhoud in **scenario 2(A en B)** aan de markt wordt gelaten, nemen de positieve effecten op het vlak van gebiedskennis en flexibiliteit voor de gemeente af. Aan het contracteren van beschikbaarheid in de markt (de calamiteitendienst) hangt ook een prijskaartje. Het zou bovendien betekenen dat de gemeente voor (een deel van) het groenonderhoud snel opdrachten 1-op-1 kan gunnen, maar een omvangrijkere procedure in concurrentie moet organiseren.

Het potentiële effect op gebiedskennis en flexibiliteit is afhankelijk van de (markt)partij in onderhoud waar De Waterwolf wordt ondergebracht (**scenario 3**). Aannemelijk is dat De Waterwolf voor meerdere opdrachtgevers zal gaan werken in een groter areaal. Gebiedskennis en beschikbaarheid komen daarmee onder druk te staan. Daarnaast zal investering lastiger worden.

## Deelconclusie

Scenario 1 scoort het beste omdat het gehele groenonderhoud bij De Waterwolf blijft, in tegenstelling tot scenario 2. In scenario 3 komen gebiedskennis en flexibiliteit eveneens onder druk te staan.

### 5.4.3 Social return in het groenonderhoud

In **scenario 1** worden de mogelijkheden van de gemeente beperkter om in het groen te sturen op realisatie van haar sociale doelstellingen. Uitgangspunt in dit scenario is immers dat De Waterwolf gelijk aan marktpartijen een marktconform percentage social return realiseert. Financieel kan dit ook consequenties hebben voor de gemeente: een grove inschatting leert immers dat de bijdrage van De Waterwolf de gemeente € 50.000 tot € 100.000 per jaar bespaart.

Doordat in **scenario's 2A en 2B** (een deel van) het groenonderhoud wordt afgestoten, kan de gemeente ook niet meer profiteren van de positieve effecten die De waterwolf op dit gebied genereert.

Voor **scenario 3** is het uitgangspunt dat De Waterwolf haar werkzaamheden grotendeels kan behouden, inclusief het groenonderhoud. Indien sprake is van meerdere opdrachtgevers, zal het voor de gemeente echter wel lastiger worden om te sturen op social return in het groenonderhoud.

## Deelconclusie

In potentie heeft het (deels) afstoten van het groenonderhoud (scenario 2A en 2B) de grootste negatieve impact op social return. Dit omdat De Waterwolf in scenario 1 in het groen nog wel een marktconform percentage mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst heeft. Het is de vraag in hoeverre de gemeente kan blijven sturen op social return in het groenonderhoud als De Waterwolf wordt ondergebracht bij een andere (markt)partij.

### 5.4.4 Prijsstelling

Eerste inschatting is dat De Waterwolf door in het groen met een marktconform percentage social return te werken (**scenario 1**) in staat is om voor met name het bulkwerk groen door een verhoogde productiviteit een meer marktconforme prijs te realiseren. Naar verwachting is De Waterwolf in dit scenario in staat om de kostprijs voor uitvoering van het groenonderhoud in gebied midden met circa € 450.000 per jaar naar beneden te brengen.<sup>43</sup> Een besparing die rechtstreeks aan de gemeente kan worden doorgegeven in de vorm van een verlaagde aanbidding.

In **scenario 2** gaat (een deel van) het groenonderhoud naar de markt waarbij de gemeente door de opdracht in de markt te zetten mogelijk een scherpere prijs krijgt. Door te focussen op het gebied waar De Waterwolf goed in is - specialistisch- en calamiteiten groenonderhoud - en dit uit te breiden (**scenario 2B**) kan De Waterwolf mogelijk scherper offereen voor deze werkzaamheden. Uit de financiële analyse komt immers naar voren dat met name het beeldbestek verlieslatend is geweest afgelopen jaren.

Door De Waterwolf onder te brengen bij een andere (markt)partij in beheer en onderhoud (**scenario 3**) ontstaan mogelijk synergievoordelen die uiteindelijk kunnen leiden tot een meer marktconforme prijs in met name het groenonderhoud. Bijvoorbeeld door vastgoed te delen en werkzaamheden aan elkaar te verbinden (denk aan verwijderen van bladafval in plantsoenen en op de weg). Nader onderzoek naar de mate van synergievoordelen is nodig. Eerste inschatting is echter dat synergievoordelen beperkt zijn: het huidige werkpakket is bijvoorbeeld complementair en de managementlaag is al vrij slank waardoor daar beperkt voordeel te halen is.

## Deelconclusie

Eerste inschatting is dat dat De Waterwolf in scenario 1 een meer marktconforme prijs kan realiseren. Met reguliere krachten kan de productiviteit stijgen. In scenario 2 verdwijnt het groenonderhoud wat voor de gemeente positief kan zijn als zij verwacht op de markt een scherpere prijs te krijgen. Eerste inschatting is dat synergievoordelen met een derde partij beperkt zijn. Daarom een neutrale score voor scenario 3.

### 5.4.5 Financiële consequenties<sup>44</sup>

De verwachting is dat **scenario 1** een positief effect heeft op de rentabiliteit, met name vanwege de inschatting dat door middel van inhuur in het groen een structurele productiviteit- en effectiviteitsverbetering kan worden gerealiseerd van circa 30%. In

<sup>43</sup> Zie bijlage 2 van dit rapport voor een inschatting van de financiële consequenties van de scenario's 1 en 2.

<sup>44</sup> Om een beeld te krijgen van de financiële consequenties is voor scenario's 1 en 2A/2B een eerste inschatting gemaakt in bijlage 2 van deze rapportage. De scenario's zijn mede beoordeeld op basis van deze inschatting. Voor scenario 3 is geen eerste berekening gemaakt vanwege de vele afhankelijkheden.

verhouding tot de andere scenario's zijn er beperkte transitiekosten in de vorm van de afvloeiingskosten van een klein deel van het personeel.

Na het afstoten van het gehele groenonderhoud (**scenario 2A**) wordt naar schatting wel een positief exploitatieresultaat behaald. Deze 'plus' wordt wat groter ingeval van **scenario's 2A**. De transitiekosten zijn daarentegen fors in dit scenario. Dit zit in de optelsom van afvloeiingskosten, afschrijvingskosten op materieel en overige incidentele kosten.

Het vergt nader onderzoek om in kaart te brengen of louter het onderbrengen van De Waterwolf bij een andere (markt)partij in onderhoud (**scenario 3**) door synergievoordelen een positief effect heeft op de rentabiliteit van de activiteiten van De Waterwolf. Wel is duidelijk dat een dergelijke overgang gepaard gaat met hoge transitiekosten.

## Deelconclusie

Scenario 1 scoort positief vanwege het hoogst verwachte exploitatieresultaat (inschatting van structurele productiviteit- en effectiviteitsverbetering van circa 30%) en relatief beperkte transitiekosten (met name wat afvloeiingskosten). Gelet op de relatief beperkte omvang van de transitiekosten in verhouding tot het verwachte exploitatieresultaat, waarden we scenario 1 overall als positief. Het uiteindelijke resultaat zal in 2020 nog (beperkt) negatief zijn vanwege de verwachte transitiekosten, op de termijn verwachten we een duurzame bedrijfsvoering. In scenario's 2A en 2B wordt wel een positief exploitatieresultaat verwacht, maar wordt de min veroorzaakt door hoge transitiekosten (afvloeiingskosten, afschrijvingskosten op materieel en overige incidentele kosten) waardoor op korte termijn van een duurzame bedrijfsvoering geen sprake lijkt te zijn. Scenario 3 scoort neutraal: mogelijk zorgen synergievoordelen voor een klein plusje, maar ook hier zijn transitiekosten hoog (hoge advieskosten etc.).

## 5.4.6 Uitvoerbaarheid

**Scenario 1** kan tot nu toe op het meeste draagvlak rekenen bij betrokkenen (ambtelijk is reeds aangegeven social return ondergeschikt te beschouwen aan prijs) en is praktisch gezien makkelijk te implementeren. Wel wordt opgemerkt dat sprake is van een groeimodel: De Waterwolf wil beperkt snijden in het vaste personeelsbestand en met name afscheid nemen van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt met een tijdelijk contract.

**Scenario's 2A en 2B** zijn lastiger uitvoerbaar. Door betrokkenen vanuit zowel de gemeente als De Waterwolf worden een aantal bezwaren genoemd die reeds ook in deze afweging zijn gepasseerd: de potentiële impact op de bedrijfsvoering en flexibiliteit voor de gemeente. Een extra argument is dat bij het losknippen van het groenonderhoud een aantal medewerkers hun baan zullen verliezen. Om dit een levensvatbaar scenario te laten zijn, maken deze argumenten dat een langere implementatietermijn wordt voorzien.

Betrokkenen hebben **scenario 3** open gehouden als mogelijkheid, maar zien op voorhand geen grote meerwaarde. Extra onderzoek is nodig om de meerwaarde in kaart te brengen. Bovendien zal eerst ook een geschikte en geïnteresseerde partij moeten worden gevonden. Gelet op voorgaande betekent een dergelijk traject ook een lange implementatietermijn.

## Deelconclusie

Scenario 1 kan op het meeste draagvlak rekenen en is relatief gemakkelijk en snel te implementeren. Scenario's 2A en 2B hebben minder draagvlak en zijn wat lastiger uitvoerbaar. Betrokkenen hebben scenario 3 open gehouden als mogelijkheid, maar zien op voorhand geen grote meerwaarde.

## 5.5 Samenvattend overzicht

In de onderstaande tabel is een samenvattend overzicht opgenomen van de scores van de drie scenario's op de criteria. De scores in de tabel maken inzichtelijk of sprake is van een positief (+), negatief (-), of neutraal (0) effect.

Criteria	Scenario 1	Scenario 2a	Scenario 2b	Scenario 3
<b>Kwaliteit</b>	+	+	+	0
<b>Gebiedskennis / flexibiliteit</b>	+	-	-	-
<b>Social return</b>	-	-	-	-
<b>Prijsstelling</b>	+	+	+	0
<b>Financiële consequenties</b>	+	-	-	0
<b>Uitvoerbaarheid</b>	+	-	-	-

## 6 Advies

De gemeente heeft AEF gevraagd om een onderzoek te doen naar de meerwaarde en het toekomstperspectief van De Waterwolf. Uit het onderzoek komt een geconcentreerd probleem naar voren: een ongunstige prijs-kwaliteitverhouding in het bulk- en seizoenswerk groenonderhoud. Ons advies is dan ook met name op dit onderdeel gericht.

### 6.1 Keuze gericht op behoud groenonderhoud

Op basis van dit onderzoek adviseert AEF de gemeente om de huidige onderhoudswerkzaamheden in het groen ook komende jaren bij De Waterwolf te beleggen (zie ook scenario 1 in vorig hoofdstuk). Hierbij adviseren we om met De Waterwolf voor het groenonderhoud een marktconform percentage social return van tussen 2% en 5% overeen te komen. Deze keuzes lijken de gemeente de meeste meerwaarde op te leveren.

De Waterwolf wordt hiermee de ruimte geboden om voor de uitvoering van (met name het kennisarme bulkwerk in het) het groenonderhoud inhuurkrachten in te zetten om de uiteindelijke kostprijs te kunnen drukken. De verwachting is dat De Waterwolf een verbeterde prijs-kwaliteitverhouding kan leveren aan de gemeente in het groenonderhoud ten opzichte van de huidige situatie.

Door het groenonderhoud bij De Waterwolf te laten en te sturen op het aandeel social return blijft de gemeente ook profiteren van de gebiedskennis en nabijheid die De Waterwolf met zich meebrengt. Daarnaast betekent het dat de gemeente voor dit deel van het uit te voeren groenonderhoud gebruik kan maken van de flexibiliteit van het inbestedingsrecht.

Verder is van belang dat De Waterwolf in scenario 1 de meest duurzame bedrijfsvoering kan realiseren. Het verwachte exploitatieresultaat is het hoogst in dit scenario tegen relatief beperkte transitiekosten. Op korte termijn lijkt dit scenario bovendien ook het snelste uit te voeren gelet op het draagvlak en de benodigde implementatietijd.

Aandachtspunt is wel dat de keuze voor inhuurkrachten mogelijk een klein deel van het vaste personeel kan raken dat voornamelijk actief is in het bulkwerk groen. Het verdient aanbeveling om samen met De Waterwolf te onderzoeken hoe de uitstroom zoveel mogelijk kan worden beperkt door het bieden van alternatieve werkzaamheden.

### 6.2 Aanvullend no regret-maatregelen

In aanvulling op de meer fundamentele keuze gericht op het behoud van het groenonderhoud bij De Waterwolf, zien we een aantal no regret-maatregelen die kunnen



worden doorgevoerd. Een deel van deze maatregelen zal in den brede een positief effect kunnen hebben op de onderlinge samenwerking en prestaties van De Waterwolf.

## 6.2.1 Verhelderen strategische sturing

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat het sturingsarrangement niet altijd eenduidig was. De doelen zijn beperkt geoperationaliseerd en de social return-opgave is niet helder overeengekomen. Dit heeft zowel bij de gemeente als De Waterwolf geleid tot uiteenlopende verwachtingen.

Voor de toekomst verdient het aanbeveling om heldere afspraken te maken over de doelen waarop de gemeente stuurt (social return, kwaliteit, rendement) en de hiërarchische verhouding tussen deze doelen. Hierbij is het met name van belang om te preciseren. Eerder zijn immers al afspraken gemaakt over de doelen en de onderlinge verhouding. Wanneer levert De Waterwolf voldoende kwaliteit? Wanneer voldoet De Waterwolf aan de social return-doelstelling van de gemeente? Worden er per contract met de gemeente specifieke percentages afgesproken of verwacht de gemeente dat De Waterwolf 30% tot 40% van de werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst neemt? En wat beschouwt de gemeente als een redelijk en noodzakelijk rendement voor De Waterwolf voor een duurzame bedrijfsvoering?<sup>45</sup>

In het verlengde hiervan is van belang dat de afspraken in de praktijk daadwerkelijk worden geëffectueerd. Aanpassing van de statuten conform deze afspraken draagt hieraan bij. Daarnaast vraagt het van het management van De Waterwolf expliciete sturing op deze afspraken. Tijdens de jaarlijkse aandeelhoudersvergadering zou De Waterwolf inzichtelijk moeten kunnen maken hoe zij invulling heeft gegeven aan de desbetreffende afspraken.

De keuze voor een bepaald sturingsconstruct wordt overigens mede ingegeven door hoe de gemeente De Waterwolf wil positioneren. De gemeente kan De Waterwolf als lokaal leerwerkbedrijf positioneren door te focussen op social return. Kiest de gemeente voor prijs of kwaliteit (in de zin van flexibiliteit en gebiedskennis) dan wordt De Waterwolf meer als respectievelijk aannemer/marktpartij en strategisch partner gepositioneerd.

## 6.2.2 Creëren van meer zekerheid en voorspelbaarheid in groenonderhoud

De contracten tussen de gemeente en De Waterwolf kennen in beginsel dezelfde looptijd als die van de gemeente met marktpartijen (2+1+1 jaar). Afgelopen jaren bleek voorts dat er vanuit de gemeente aan het einde van het jaar vaak nog extra opdrachten werden verleend aan De Waterwolf. Dit is gebruikelijk binnen een gemeentelijke context. Deze en soortgelijke opdrachten komen jaarlijks voor, zolang er jaarbudgetten zijn bij specialisten van de gemeente en er inbesteed kan worden.

Met de gemeente als enig opdrachtgever heeft De Waterwolf vanuit het oogpunt van continuïteit belang bij langer lopende contracten met de gemeente. Hiermee kan De Waterwolf onder andere een investeringsagenda maken zonder het risico te lopen dat investeringen niet kunnen worden terugverdiend. Het zou de voorspelbaarheid van het werk bovendien ten goede komen als de aan het einde van het jaar gegunde opdrachten eerder bekend worden bij De Waterwolf.

---

<sup>45</sup> Vuistregel voor overheidsbedrijven is dat wordt uitgegaan van een rendement tussen de 4% en 8%.

Kwantitatief laat zich dit lastig onderbouwen, maar de verwachting is dat meer zekerheid en voorspelbaarheid een positieve impact hebben op de productiviteit en derhalve de kostprijs. Een voordeel dat op termijn door De Waterwolf aan de gemeente kan worden teruggegeven in de vorm van bijvoorbeeld een lagere aanbidding voor het groenonderhoud.

### **6.2.3 Verbeteren van (sturing op) productiviteit**

In het onderzoek is geconstateerd dat de productiviteit over de gehele linie kan worden verbeterd. De oorzaak voor deze lage productiviteit heeft niet alleen te maken met het grote aandeel social return. Er kan gekeken worden naar mogelijkheden om het ziekteverzuim te verlagen of het slim plannen van werk. Dit zal wel een uitdaging worden gelet op de relatief hoge gemiddelde leeftijd van het bestand werknemers. Daarnaast verdient het aanbeveling om te kijken naar de verhouding tussen het aantal uitvoerders ten opzichte van het aantal medewerkers. Meer in het algemeen is het in dit kader van belang om de sturingsinformatie op dit punt te verbeteren.

### **6.2.4 Onderzoeken van mogelijkheden van werk voor derden**

Het inbestedingsrecht biedt de mogelijkheid om voor 10% tot 20% van de omzet werk voor derden uit te voeren. In 2018 heeft de Waterwolf nauwelijks opdrachten voor derden uitgevoerd. We adviseren om te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om meer werk voor derden te verrichten. Door meer werk voor derden te verrichten kan het omzetvolume namelijk worden vergroot terwijl een groot deel van de vaste kosten gelijk blijft. Hierbij zal meegewogen moeten worden dat dit wel meer administratieve verplichtingen met zich meebrengt zoals een aparte boekhouding. Bovendien heeft De Waterwolf tot nu toe nog geen ervaring met (de acquisitie van) werk voor derden. Daarnaast speelt ook het verleden een rol: belangrijkste reden voor 100%-aandeelhouderschap betrof meer zeggenschap over De Waterwolf, zonder concurrentie van andere partijen.

### **6.2.5 Nieuwe raming als startpunt**

Indien de gemeente kiest voor een van de scenario's waarbij het groenonderhoud (deels) bij De Waterwolf zal blijven, dan adviseren we een nieuwe gemeentelijke raming op te laten stellen. Sinds medio 2018 kunnen de uitgangspunten voor de raming en de aanbidding immers gewijzigd zijn.

Hierbij is het van belang om samen met De Waterwolf de uitgangspunten van de raming vast te stellen. Denk hierbij aan de benodigde frequentie van activiteiten om de gewenste beeldkwaliteit te realiseren, de precieze omvang van het areaal en de opbouw van gemiddelde landelijke eenheidsprijzen waarop de raming wordt gebaseerd.

Daargelaten de invloed van gewijzigde marktomstandigheden is de verwachting dat De Waterwolf op basis van de gemeentelijke raming een scherpere prijs-kwaliteitverhouding kan aanbieden. Mogelijk kan dit door De Waterwolf nog verder worden aangescherpt door meer zekerheid (langere contracten) en voorspelbaarheid (verder van tevoren groenonderhoud plannen) te bieden als gemeente. Het is in dit verband ook aan de gemeente om te bepalen wat voor haar de (meer)waarde is van de gebiedskennis, nabijheid en flexibiliteit die De Waterwolf ten opzichte van marktpartijen kan bieden.

## Bijlage 1. Financiële waardering social return

De inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt laat zich lastig financieel kwantificeren. Om toch enige richting te geven, hebben we een grove berekening gemaakt van de financiële waarde in de vorm van een inschatting van de inspanningswaarde van De Waterwolf en een inschatting van de besparingen voor de gemeente.

### Inspanningswaarde

#### Inleiding

Op basis van de door de gemeente gehanteerde bouwblokkenmethode is de inspanningswaarde van De Waterwolf op social return in beeld gebracht. Ook andere gemeenten in Nederland hanteren deze methode. De VNG heeft in 2018 een handreiking voor deze methode opgesteld waar ook het beleid van de gemeente Haarlemmermeer op aansluit.<sup>46</sup> Met de inspanningswaarde kan de gemeente een vergelijking maken tussen De Waterwolf en andere aannemers die werk verrichten voor de gemeente in het groenonderhoud.

De inspanningswaarde verschilt per social return medewerker en is de (fictieve) waarde van de inspanning die een bedrijf moet leveren om iemand met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te krijgen. De waarden verschillen per 'soort' medewerker. Iemand die een stage loopt via een BBL-opleiding heeft een lagere inspanningswaarde dan een medewerker die uit de bijstand komt.

#### Inschatting van fictieve waarde

Onderstaande tabel laat zien wat de inspanningswaarde voor de huidige indeling van social return medewerkers bij De Waterwolf is.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Handreiking social return, VNG, April 2018.

<sup>47</sup> Mei 2019.

Soort uitkering	Aantal medewerkers De Waterwolf 2019	Waarde p.p. bouwblokken-methode	Totale waarde bouwblokken De Waterwolf 2019
Begeleid werken, via AM Match	5	€ 25.000	€ 125.000
Gedetacheerd vanuit AM Match	7	€ 25.000	€ 175.000
Stagiairs uit praktijkonderwijs	3	€ 7.500	€ 22.500
BBL leerlingen	7	€ 15.000	€ 105.000
WWB	14	€ 25.000	€ 350.000
Doelgroepenregister	6	€ 45.000	€ 270.000
WW	4	€ 15.000	€ 60.000
Doorstroom BBL naar vast contract	2	€ 25.000	€ 50.000
<b>Totaal</b>			<b>€ 1.157.500</b>

De omzetcijfers van De Waterwolf voor 2019 zijn nog niet bekend, daarom wordt gerekend met de begroting van de totale omzet die voor 2019 is gemaakt van € 9,4 miljoen.<sup>48</sup> Bij bedrijven waar de gemeente de bouwblokkenmethode voor hanteert wordt normaal gesproken uitgegaan van het percentage social return van de aanneemsom van een bepaald contract. Omdat er verschillende contracten lopen bij De Waterwolf wordt in dit rekenvoorbeeld uitgegaan van de totale omzet. Hierin zijn dus ook inkomsten meegenomen uit werk dat De Waterwolf verricht dat buiten contracten valt en waar normaal gesproken geen social return afspraak over gemaakt zou worden. Dat houdt in dat de schatting van het laagste scenario uitgaat. Uitgaande van dit bedrag realiseert De Waterwolf 12,5% van de totale omzet aan social return volgens de inspanningswaarde die in het bouwblokkenmodel wordt gehanteerd.

## Besparing voor de gemeente

### Inleiding

Voorgaande inspanningswaarde geeft nog niet weer wat de werkelijke kostenbesparing voor de gemeente is wanneer iemand met een uitkering aan het werk gaat bij De Waterwolf. Op basis van eerder onderzoek door AEF hebben we een grove inschatting (door uit te gaan van gemiddelde kosten en besparingen wanneer iemand in- of uit de bijstand gaat) gemaakt van de mogelijke besparing voor de gemeente als een bijstandsgerechtigde bij De Waterwolf in dienst komt.<sup>49</sup> Om de exacte besparing uit te rekenen is het van belang om gedetailleerde informatie van alle uitkeringsgerechtigden te hebben, aangezien de hoogte van bijvoorbeeld een bijstandsuitkering afhankelijk is van iemands persoonlijke situatie. Daarnaast is niet voor elke gemeente het bedrag dat aan subsidie ontvangen wordt voor bijstandsontvangers gelijk

<sup>48</sup> Jaarplan 2019, De Waterwolf.

<sup>49</sup> De besparing voor een gemeente als er iemand uit de bijstand stroomt, Andersson Elffers Felix, januari 2019.

# Andersson Elffers Felix

en veranderen deze bedragen wanneer het bijstandsbestand kleiner wordt. Daarmee verandert ook de relatieve besparing.

## Inschatting

De hoogte van de besparing van gemeenten wanneer iemand uit de bijstand komt, is afhankelijk van drie factoren:

- **Het verdeelmodel:** Het totale budget dat het Rijk verdeelt over gemeenten om bijstandsuitkeringen te betalen, is afhankelijk van de grootte van een gemeente. Met bijna 147.000 inwoners is Haarlemmermeer een grote gemeente.
- **De vangnetregeling:** Omdat het bijstandsbestand in de gemeente relatief klein is gaan we er in dit voorbeeld van uit dat geen gebruik wordt gemaakt van de vangnetregeling. De vangnetregeling compenseert gemeenten voor grote tekorten.
- **De hoogte van het macrobudget:** Dit is het totale budget voor bijstandsuitkeringen van het Rijk. De hoogte van dit hangt af van het totale aantal voorspelde bijstandsontvangers en wordt berekend op basis van het aantal bijstandsontvangers van het voorgaande jaar. Wanneer er mensen uit de bijstand stromen wordt het totale budget lager, dus beïnvloedt dat gemeenten in het hele land.

Per persoon die uit de bijstand stroomt bespaart een gemeente gemiddeld € 14.200 aan bijstandsuitkering. Voor een grote gemeente, zoals Haarlemmermeer, die geen gebruikmaakt van de vangnetregeling daalt het macrobudget vanaf een jaar na uitstroom met € 140 per persoon die is uitgestroomd. Het grootste deel van de besparing blijft dus elk jaar behouden. Dat betekent dat de gemeente Haarlemmermeer € 14.200 bespaart in het eerste jaar dat iemand uitstroomt en € 14.060 vanaf het tweede jaar.

De Waterwolf kan aanspraak maken op een loonkostensubsidie die de gemeente beschikbaar heeft voor werkgevers. Deze bedraagt € 2.500 bij een contract voor 6 maanden en € 5000 bij een contract voor 12 maanden.<sup>50</sup> In paragraaf 2.4.2 is een grafiek opgenomen met een overzicht van de in-, door- en uitstroom van personeel bij De Waterwolf. Hierin is zichtbaar dat de in- en uitstroom vrij hoog is. Uit gesprekken met de gemeente kwam het beeld naar voren dat daar het idee bestaat dat De Waterwolf door de hoge in- en uitstroom, meer aanspraak kan maken op subsidies dan eigenlijk de bedoeling is. Wanneer mensen na een seizoen werken een aantal maanden terug in de bijstand gaan en vervolgens opnieuw in dienst komen van De Waterwolf kan het bedrijf opnieuw aanspraak op subsidie maken. Uit de cijfers van de in- en uitstroom van personeel bij De Waterwolf sinds 2015 blijkt dat voor de werknemers waar de subsidieregeling op van toepassing is ongeveer de helft voor 12 maanden of minder in dienst was. De overige helft is tussen de 13 en 66 maanden in dienst. Een deel hiervan heeft een vast contract bij De Waterwolf.

Tijd	Besparing uitkering gemeente	Kosten voor subsidies	Financieel voordeel gemeente
0,5 jaar	€ 7.100	€ 2.500	€ 4.600
1 jaar	€ 14.200	€ 5.000	€ 9.200
2 jaar	€ 14.060	€ 0	€ 14.060
3 jaar	€ 14.060	€ 0	€ 14.060

<sup>50</sup> Nota intensivering samenwerking, 2011.

# Andersson Elffers Felix

Bovenstaande tabel geeft een overzicht van de besparing voor de gemeente per persoon die uit de bijstand stroomt. De laatste kolom geeft weer wat het financieel voordeel is voor de gemeente, afhankelijk van hoe lang iemand uit de bijstand is. In het jaar 2018 zijn 7 medewerkers bij De Waterwolf in dienst getreden waarvoor aanspraak gemaakt kon worden op loonkostensubsidie. 5 medewerkers zijn 6 tot 12 maanden in dienst geweest. 2 medewerkers zijn nog steeds in dienst van De Waterwolf en werken er inmiddels langer dan 12 maanden. Het financiële voordeel voor de gemeente voor die medewerkers is nu €14.060,- per jaar. Het financiële voordeel voor de gemeente voor de werknemers vanuit social return die De Waterwolf in 2018 in dienst zijn gekomen is € 41.400,-.<sup>51</sup> In 2017 zijn 10 mensen vanuit een bijstandsregeling in dienst getreden bij De Waterwolf, waarvan het grootste deel meer dan een jaar in dienst is gebleven. De besparing voor de gemeente in dat jaar is € 82.800,-.<sup>52</sup> Gemiddeld zijn deze medewerkers in het jaar 2018 nog een half jaar zonder subsidie van de gemeente bij de Waterwolf blijven werken, wat een extra besparing van €70.300,- oplevert. Daarmee komt de totale besparing voor de medewerkers die in 2017 en 2018 in dienst zijn getreden bij de Waterwolf voor het jaar 2018 op €111.700,-.

---

<sup>51</sup>  $(5 \cdot 4600) + (2 \cdot 9200) = 41400$ .

<sup>52</sup>  $(2 \cdot 4600) + (8 \cdot 9200) = 82.800$ .

## Bijlage 2. Inschatting financiële consequenties scenario's

Om een beeld te krijgen van de financiële impact is in samenwerking met De Waterwolf voor de scenario's 1, 2A en 2B een voorlopige inschatting gemaakt van de verwachte transitiekosten en het verwachte exploitatieresultaat.

### Inleiding

#### Scenario's

De onderstaande scenario's zijn uitgewerkt:

- Scenario 1: Marktconform aandeel Social Return in groenonderhoud
- Scenario 2A: Al het groenonderhoud naar de markt
- Scenario 2B: Bulkwerk groen naar de markt, specialistisch- en calamiteiten groenonderhoud in gehele gemeente Haarlemmermeer.

Voor scenario 3 is geen eerste berekening gemaakt vanwege de vele afhankelijkheden.

#### Onderliggende aannames

De inschatting gaat uit van de volgende aannames:

- Voor wat betreft de afvloeiingskosten van personeel is de aanname dat het UWV de ontslaaanvragen allemaal zal goedkeuren. Dit zal echter per geval worden beoordeeld. Hier zit dus een onzekerheid in.
- Bij het inhuur van reguliere krachten (i.p.v. mensen met afstand tot arbeidsmarkt) wordt uitgegaan van de huidige tarieven in de markt. Gezien de krapte in de markt is er echter een risico dat de inhuurprijzen aanmerkelijk gaan stijgen.
- Bij de prognose van de exploitatie wordt uitgegaan van 5% productiviteit- en effectiviteitsverbetering over alle productgroepen per jaar voor de komende drie jaar tot in totaal 15% ten opzichte van de huidige prestaties. De verwachting is dat deze productiviteitswinst kan worden behaald door het terugdringen van het grote ziekteverzuim en het slimmer plannen van werk. Voor 2020 is derhalve 5% productiviteitswinst verdisconteert in de prognose van het eindresultaat (zie tabel pagina 52).
- Ten aanzien van de inhuur van reguliere krachten ter vervanging van een deel van de huidige mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in het groen wordt aanvullend direct van een productiviteit- en effectiviteitsverbetering uitgegaan van 30% per jaar. Dit omdat hier geen rekening hoeft te worden gehouden met onder andere ziekteverzuim, verlof en opleiding. Ook deze 30% productiviteitswinst is meegenomen in de prognose van het eindresultaat in 2020 (zie tabel pagina 52).
- In de scenario's is voor alle activiteiten met een gelijkblijvende omzet gerekend om zo goed mogelijk het effect in beeld te krijgen. Toename van de omzet in andere

# Andersson Elffers Felix

productgroepen, bijvoorbeeld als compensatie voor omzetverlies in het groenonderhoud, kan echter ook weer een positief effect op de exploitatie hebben.

## Prognose transitiekosten

In dit kader worden drie soorten kosten onderscheiden:

- FRICTIEKOSTEN zoals (eenmalige) afvloeiingskosten personeel (waaronder transitiekosten, aanvullingsregelingen en de kosten voor een sociaal plan) en boekwaarde afschrijvingen op de materiele vaste activa;
- PROJECTKOSTEN zoals (eenmalige) advies- en begeleidingskosten bij de verschillende scenario's;
- DESINTEGRATIEKOSTEN zoals (vaste) kosten voor bijvoorbeeld huisvesting of ICT (automatisering) die niet meer nodig zijn maar waarvoor wel een huurcontract doorloopt.

In onderstaande tabel zijn de transitiekosten voor de verschillende scenario's inzichtelijk gemaakt.

Kosten	Scenario 1	Scenario 2A	Scenario 2B
<i>FRICTIEKOSTEN</i>	€ 415.000	€ 1.500.000	€ 725.000
Afvloeiingskosten personeel	€ 415.000	€ 1.150.000	€ 625.000
Boekwaarde afschrijvingen	€ 0	€ 350.000	€ 100.000
<i>PROJECTKOSTEN</i>	€ 100.000	€ 250.000	€ 150.000
<i>DESINTEGRATIEKOSTEN</i>	€ 85.000	€ 250.000	€ 125.000
Overige personeelskosten	€ 46.000	€ 107.000	€ 67.000
Huisvesting	€ 20.000	€ 70.000	€ 30.000
Automatisering	€ 6000	€ 24.000	€ 9.000
Algemene kosten	€ 10.000	€ 38.000	€ 15.000
Afschrijvingen	€ 3000	€ 111.000	€ 4.000
<b>Totaal geschatte transitiekosten</b>	<b>€ 600.000</b>	<b>€ 2.000.000</b>	<b>€ 1.000.000</b>

Scenario 2A brengt de hoogste transitiekosten met zich mee vanwege de hoge afschrijvingen op materiële vaste activa (zoals de maaimachines), afvloeiingskosten van personeel en overige incidentele kosten. De transitiekosten voor scenario 1 zijn relatief beperkt en zit vooral in de afvloeiingskosten van een klein deel van het vaste groenpersoneel om ruimte te maken voor inhuurkrachten voor een deel van het seizoensgebonden bulkwerk. Dit zullen naar verwachting 4 tot 6 groenmedewerkers in vaste dienst zijn waarvoor geen alternatieve werkzaamheden kunnen worden gevonden.

## Prognose exploitatieresultaat

### Verwachte kostenbesparing beeldbestek

In onderstaande tabel is weergegeven wat de verwachte impact van de scenario's is op de omzet, de kostprijs en het resultaat in het beeldbestek.



Beelddbestek	Prognose 2019	Scenario 1	Scenario 2A	Scenario 2B
Omzet	€ 2.461.740	€ 2.000.000	N.v.t.	€ 1.350.000
Kostprijs	€ 1.883.201	€ 1.450.000	N.v.t.	€ 1.100.000,
Bruto bedrijfsresultaat*	€ 578.539	€ 550.000	N.v.t.	€ 250.000

\* Hierbij wordt opgemerkt dat niet alle kosten zijn toegedeeld naar deze productgroep. Onderaan de streep zullen dus nog extra kosten ten laste van het bruto bedrijfsresultaat moeten worden gebracht. Na aftrek van deze kosten over alle productgroepen samen komt het totale exploitatieresultaat uit op de bedragen per scenario zoals opgenomen in de volgende tabel.

Uit bovenstaande tabel wordt duidelijk dat De Waterwolf in scenario 1 in staat is om de grootste kostenbesparing in het beelddbestek te realiseren. De Waterwolf doet hetzelfde werk voor de gemeente echter tegen een prijs van € 2.000.000,- wat voor de gemeente een directe besparing van circa € 450.000,- betekent in het beelddbestek.

### Verwacht exploitatieresultaat De Waterwolf

Het verwachte exploitatieresultaat per scenario is in onderstaande tabel weergegeven. De transitiekosten moeten nog in mindering worden gebracht op het exploitatieresultaat om tot het uiteindelijke resultaat te komen.

Exploitatieresultaat	Prognose	Scenario 1	Scenario 2A	Scenario 2B
Totale omzet	€ 9.619.262	€ 9.050.000	€ 6.750.000	€ 8.200.000
Totale kosten	€ 9.333.436	€ 8.550.000	€ 6.550.000	€ 8.050.000
Exploitatieresultaat	€ 285.825	€ 500.000	€ 200.000	€ 150.000

De verwachting is dat in scenario 1 het hoogste exploitatieresultaat kan worden behaald, met name vanwege de inschatting dat door middel van inhuur in het groen een structurele productiviteit- en effectiviteitsverbetering kan worden gerealiseerd van circa 30%. Daarna volgen scenario's 2A en 2B met een verwacht exploitatieresultaat van respectievelijk € 200.000,- en € 150.000,-.

### Conclusie

Uit bovenstaande inschatting blijkt dat scenario 1 het beste scoort in termen van transitiekosten en exploitatieresultaat. Wel dient rekening te worden gehouden met het feit dat de transitiekosten het uiteindelijke resultaat op korte termijn beïnvloeden: er moet immers een voorziening worden genomen voor deze kosten. De impact op het jaarlijkse exploitatieresultaat hangt af van het aantal jaar waarover deze transitiekosten worden uitgesmeerd.