

## Onderzoek inzameling huishoudelijk afval Drenthe (fase 1)

Door de portefeuillehouders VDG-EKM is verzocht om een onderzoek naar mogelijke modellen (of strategische opties) voor de uitvoering van de inzameling van huishoudelijk afval in Drenthe.

De directe aanleiding voor dit onderzoek zijn de marktontwikkelingen die vooral gemeenten kunnen raken die de inzameling van huishoudelijk afval uitbesteden aan de markt.

In het voorliggende informatiedocument worden mogelijke scenario's zo objectief mogelijk beschreven. Zoals u heeft verzocht, zonder dat hier een advies of richting wordt gegeven.

De portefeuillehouders VDG-EKM worden gevraagd om op basis van dit informatiedocument hiervan met elkaar het besprek aan te gaan. En om aan te geven voor welk of welke modellen een nadere uitwerking gewenst is.

In de tweede fase van het onderzoek kunnen dan één of enkele specifieke organisatiemodellen verder worden onderzocht en uitgewerkt.



## **Markerein / VDG EKM**

Onderzoek strategische opties uitvoeringsorganisatie  
inzameling huishoudelijk afval Drenthe  
Deel 1 Informatiedocument

Door de portefeuillehouders VDG-EKM is verzocht om een onderzoek waarmee zij worden geïnformeerd over de mogelijke strategische opties, en op basis waarvan men met elkaar het gesprek kan aangaan. In een volgende fase van het onderzoek kunnen dan één of enkele specifieke organisatiemodellen verder worden onderzocht en uitgewerkt.

*26 september 2024*

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

BEZOEKADRES: WAARDERWEG 33 KANTOOR B10, 2031 BN HAARLEM

POSTADRES: POSTBUS 2016, 2002 CA HAARLEM

T 023 531 91 41, E [INFO@IPRNORMAG.NL](mailto:INFO@IPRNORMAG.NL), I [WWW.IPRNORMAG.NL](http://WWW.IPRNORMAG.NL)

Status	Datum	Toegestuurd naar
Intern concept	2 augustus 2024	Intern IPR Normag
Concept	16 september 2024	Markerein Besproken op 19 september 2024
Informatiedocument	26 september 2024	VDG-EKM Voor bespreking op 17 oktober 2027

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Aanleiding en doel van deze verkenning</b>	<b>4</b>
1.1	Marktontwikkeling inzameling van huishoudelijk afval.....	4
1.2	De situatie in Drenthe .....	5
1.3	Doel van het onderzoek en afbakening .....	5
1.4	Leeswijzer .....	7
<b>2</b>	<b>Relevante ontwikkelingen in het speelveld</b>	<b>8</b>
2.1	Sector in beweging .....	8
2.2	Organisatie in beweging.....	10
2.3	Uw regio Drenthe .....	12
<b>3</b>	<b>Kwaliteitscriteria</b>	<b>14</b>
3.1	Ontwikkeling inzamelorganisaties: van logistieke dienstverlener naar meedenkende partner .....	14
3.2	Kwaliteitscriteria voor het beoordelen van de strategische opties .....	14
<b>4</b>	<b>Strategische opties</b>	<b>17</b>
4.1	Uitbesteden aan de markt.....	17
4.2	Inzameldienstverlening inkopen bij buurgemeente .....	19
4.3	Oprichten van een (nieuwe) eigen uitvoeringsorganisatie .....	21
4.4	Aansluiten bij een bestaand publiek bedrijf.....	24
4.5	Hybride model .....	28
	<b>Bijlagen</b>	<b>29</b>
	bijlage 1 Dienstverlening door Remondis (peiljaar 2023) .....	30

## 1 AANLEIDING EN DOEL VAN DEZE VERKENNING

### 1.1 Marktontwikkeling inzameling van huishoudelijk afval

In de afgelopen jaren hebben veel gemeenten met betrekking tot de inzameling van huishoudelijk afval de afweging gemaakt tussen zelf doen, samenwerken en uitbesteden. Dit heeft geleid tot verschuivingen, zoals blijkt uit de grafiek.

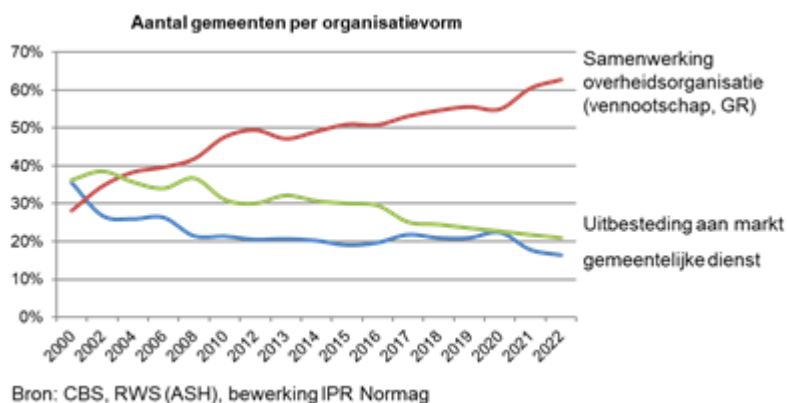
In de afgelopen decennia zijn veel gemeentelijke inzameldiensten opgegaan in verzelfstandigde overheidsorganisaties (zoals Area Reiniging, ROVA, Omrin). Het aantal gemeentelijke diensten is daardoor afgenomen van 165 rond de eeuwwisseling naar circa 45 nu. Het aantal

verzelfstandigde overheidsorganisaties is gegroeid tot circa 35 in de huidige situatie. En circa 70 gemeenten besteden de inzameling van huishoudelijk afval uit aan een private marktpartij.

Waarom deze ontwikkelingen? Gemeenten stellen steeds meer eisen aan de inzamelorganisatie in hun gemeente. Adequaate huishoudelijk afvalbeheer is meer dan verzamelen alleen. Gemeenten verlangen dat de betrokken inzamelorganisatie proactief meedenkt en meewerkt aan het bewerkstelligen van de gemeentelijke ambities en doelen: van afval naar grondstof; en dat de inzamelorganisatie voldoende flexibel is om door de gemeente gewenste beleidsmaatregelen vlot en doeltreffend uit te voeren.

Dit heeft geleid tot flinke veranderingen bij het aanbesteden van inzameldienstverlening aan private marktpartijen: inzamelaars zoals PreZero en Renewi die zorg dragen voor de reguliere inzameling van bijvoorbeeld restafval, grofvuil, GFT en PMD aan huis of (ondergrondse) verzamelcontainers. Al jaren is de trend dat minder gemeenten hun inzameldienstverlening uitbesteden aan 'de markt': van circa 200 gemeenten rond de eeuwwisseling tot ongeveer 75 gemeenten nu. Aanbestedende gemeenten merkten en merken ook dat het aantal inschrijvers bij aanbesteding vaak beperkt bleef tot één of zelfs tot géén.

Ook het aantal private inzamelaars is flink verminderd: van 30 tot slechts 6 in de huidige situatie. Bovendien hebben 2 landelijke spelers (Renewi en PreZero) recent aangekondigd dat zij niet meer zullen inschrijven op nieuwe aanbestedingen voor uitsluitend inzameldienstverlening. Een dergelijke dienstverlening past niet langer bij hun op recycling en be-/verwerking gerichte businessmodellen. Het aantal marktpartijen is daarmee verder verminderd. Het is niet direct te verwachten dat andere (nieuwe) marktpartijen in dit 'gat in de markt' zullen springen.



## 1.2 De situatie in Drenthe

In Drenthe wordt het huishoudelijk afval van 224.800 huishoudens ingezameld. De Drentse gemeenten hebben voor deze inzameling verschillende keuzes gemaakt:

- 5 Drentse gemeenten besteden de inzameling uit aan de markt.  
Dit zijn de gemeenten Aa en Hunze, Borger-Odoorn, Midden-Drenthe, Tynaarlo en De Wolden.
- 3 gemeenten beschikken over een eigen gemeentelijke inzamel-dienst.  
Dit zijn Assen, Meppel en Noordenveld.
- 4 gemeenten nemen deel in een publiek bedrijf  
Area Reiniging is het publiek bedrijf voor het huishoudelijk afvalbeheer van Coevorden, Emmen en Hoogeveen. Gemeente Westerveld is aangesloten bij ROVA.

De directe aanleiding voor dit onderzoek zijn de gemeenten die in de huidige situatie de inzameling van huishoudelijk afval hebben uitbesteed aan PreZero. PreZero heeft kenbaar gemaakt niet meer mee te doen aan een volgende aanbesteding, en zal contracten waar mogelijk niet verlengen. Daar waar contracten nog (eenzijdig) door de gemeenten kunnen worden verlengd zal het contract door PreZero worden gerespecteerd. Echter, voor de uitvoering bij verlenging zal PreZero zoeken naar alternatieven, bijvoorbeeld door het overdragen van de inzameling aan een andere organisatie.

Het meest spoedeisend zijn de inzamelcontracten van de gemeenten Aa en Hunze en Tynaarlo. Deze eindigen van rechtswege op 31 december 2024. Inmiddels (zomer 2024) hebben beide gemeenten – ook door gebrek aan alternatieven op een dergelijk korte termijn - de inzameling uitbesteed aan de markt. Op elk van deze aanbestedingen hebben twee partijen ingeschreven. De ene partij is Remondis, een landelijk opererende inzamelorganisatie die huishoudelijk afval in 19 gemeenten verspreid over Nederland inzamelt.<sup>1</sup> De ander betreft een inzamelorganisatie voor afval van bedrijven en instellingen. Als zodanig zou deze partij een nieuwe toetreders op de inzamelmarkt van huishoudelijk afval zou kunnen worden. Beide gemeenten hebben de opdracht aan Remondis gegund. Het aantal private inzamelaars voor huishoudelijk afval in Drenthe en regio komt daarmee op één. Dit kan ertoe leiden dat bij toekomstige aanbestedingen slechts één of mogelijk zelfs geen inschrijver zal zijn.

## 1.3 Doel van het onderzoek en afbakening

Gelet op de beschreven marktontwikkelingen is gevraagd om een onderzoek naar de mogelijkheden voor de Drentse gemeenten op het gebied van de inzameling van huishoudelijk afval gevraagd. Dit onderzoek moet antwoord geven op de vraag hoe de Drentse gemeenten de toekomst zien van de organisatie van huishoudelijk afvalbeheer in een veranderend speelveld. Wat vinden de Drentse gemeenten belangrijk op het gebied van inzameling, en wat kunnen gemeenten voor elkaar betekenen? Welke modellen zijn denkbaar?

<sup>1</sup> Zie bijlage 1.

Op basis van de bespreking met portefeuillehouders op 5 juni 2024 wordt een tweetrapsaanpak gevolgd.

In de eerste stap wordt een informatiedocument opgesteld waarin diverse modellen en varianten worden beschreven. Op basis van dit document kunnen keuzes worden gemaakt over welk model (of welke modellen) nader uitgewerkt worden in stap 2. Het voorliggende rapport gaat daarom in op de volgende onderwerpen.

1. Inzicht in actuele ontwikkelingen op het gebied van huishoudelijk afvalbeheer en de uitvoering van de inzameldienstverlening in het bijzonder.
2. Hoe is de uitvoering van het huishoudelijk afvalbeheer nu georganiseerd en wat zijn de uitdagingen?  
We kijken dan uiteraard naar de gemeenten die uitbesteden aan de markt, maar zijn ook benieuwd naar de uitdagingen van eigen gemeentelijke diensten of publieke bedrijven zoals Area.
3. Kwaliteitscriteria: een duidelijk beeld van wat de gemeente(n) belangrijk vinden aan de organisatie die zorg draagt voor het huishoudelijk afvalbeheer. Zowel algemene kwaliteitscriteria als criteria specifiek voor de Drentse gemeenten.
4. Wat zijn mogelijke (samenwerkings)modellen? Deze zullen op hoofdlijnen worden beschreven. Hoe 'scoren' deze modellen ten opzichte van de kwaliteitscriteria?
5. Deze worden uitgewerkt in een informatiedocument, voor bespreking met de portefeuillehouders. Planning: september 2024.

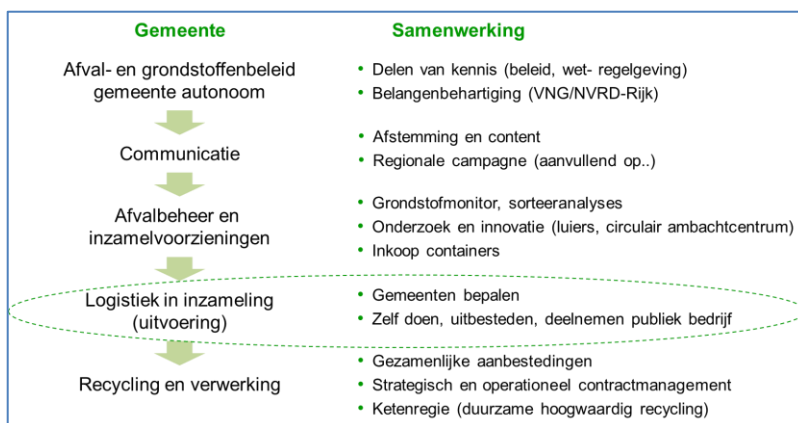
## **Afbakening**

Het directe aangrijpingspunt voor de uitvoering van dit onderzoek zijn de gemeenten die de inzameling uitbesteden aan de markt. Vooral vanuit het perspectief van deze 'regiegemeenten' worden mogelijkheden en alternatieven verkend. Zogenaamde strategische opties.

Voor de gemeenten met een eigen inzameldienst geldt dat er geen directe aanleiding is voor een onderzoek naar alternatieven. Gemeente Meppel neemt ook formeel geen deel aan dit onderzoek. Gemeenten met een eigen dienst kunnen eventueel wel een rol spelen bij toekomstmodellen, bijvoorbeeld door het inzamelen van huishoudelijk afval in gemeenten die in de huidige situatie aanbesteden aan de markt. Ditzelfde geldt ook voor de publieke organisatie Area Reiniging.

Voor alle Drentse gemeenten geldt wel dat dit onderzoek op dit moment relevant is en kan leiden tot strategische keuzes die de Drentse samenwerking op afvalgebied verder kunnen versterken. Zoals de figuur illustreert, vindt deze samenwerking op diverse 'schakels' van het afval- en grondstoffenbeheer plaats.

Gemeenten hebben hun eigen rol en taken op het gebied van huishoudelijk afvalbeheer en werken in de huidige situatie op veel terreinen met elkaar samen. Keuzes op het gebied van de uitvoering van de inzameling kunnen van invloed zijn op de brede samenwerking in de overige schakels. De keuze voor een inzamelorganisatie kan bijvoorbeeld betekenen dat de inzamelorganisatie ook het strategisch en operationeel contractmanagement voor be- en verwerking van ingezamelde stromen wil verzorgen. Dit is iets wat in de huidige situatie gezamenlijk in Markerein verband wordt gedaan. Vergelijkbare gevolgen kunnen ook op de andere samenwerkingsterreinen aan de orde zijn.



Dus, hoewel de directe aanleiding voor dit onderzoek de situatie van aanbestedende gemeenten is, is de vraag hoe in de toekomst door gemeenten wordt omgegaan met de uitvoering van de inzameling van het huishoudelijk afval. Dit onderwerp is voor alle Drentse gemeenten relevant en van belang voor de samenwerking in de toekomst.

## 1.4 Leeswijzer

Deze rapportage beantwoordt de vraag: wat zijn de strategische opties voor inzameldienstverlening in Drenthe, en hoe passen deze opties bij de ambities en verwachtingen van de gemeenten?

In hoofdstuk 2 worden de relevante ontwikkelingen in de sector toegelicht. Hoe werd en wordt de inzameling van huishoudelijk afval georganiseerd en welke trends zien we? Ook wordt toegelicht welke gevolgen deze ontwikkelingen hebben voor inzamelorganisaties en de eisen die gemeenten aan uitvoeringsorganisaties stellen.

Vanuit deze externe oriëntatie worden in hoofdstuk 3 de kwaliteitscriteria beschreven: wat verlangen Drentse gemeenten van de uitvoeringsorganisatie op het gebied van afvalinzameling? Deze kwaliteitscriteria zijn tijdens een workshop op 18 juli 2024 met de ambtelijk adviseurs (Markerein) geïnventariseerd en besproken.

In hoofdstuk 4 worden de strategische opties beschreven en toegelicht aan de hand van de kwaliteitscriteria. Hoe werkt het organisatiemodel, welke rol en invloed heeft de gemeente, in welke mate is sprake van transparantie en een efficiënte uitvoering, et cetera?

Door de portefeuillehouders VDG-EKM is verzocht om een onderzoeksrapport waarmee zij worden geïnformeerd over de mogelijkheden en op basis waarvan men met elkaar het gesprek kan aangaan. In een volgende fase van dit onderzoek kunnen dan één of enkele specifieke organisatiemodellen verder worden onderzocht en uitgewerkt.



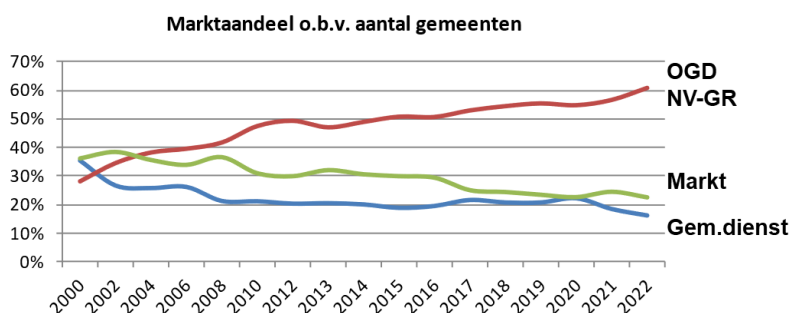
## 2 RELEVANTE ONTWIKKELINGEN IN HET SPEELVELD

IPR Normag monitort de ontwikkeling in de afval(inzamel)sector. Het eerste deel van dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkelingen in de sector, het tweede deel de ontwikkelingen op organisatieniveau.

### 2.1 Sector in beweging

#### Marktstructuur: toename aantal overheidsgedomineerde (inzamel)organisaties

In de afgelopen 20 tot 25 jaar heeft zich een transitie voltrokken in de gemeentelijke afval(inzamel)sector. In een betrekkelijk korte periode heeft een enorme concentratieslag plaatsgevonden waardoor het aantal inzamelorganisaties fors is afgenomen. De wens om (financieel) schaalvoordeel te behalen, was hierin één van de argumenten. Zie de volgende figuur.



In 80% van de gemeenten in Nederland wordt het huishoudelijk afval ingezameld door een overheidsorganisatie. Het aantal (unieke) inzamelorganisaties (begin 2023) is als volgt:

- Circa 33 OGD-bedrijven (samenwerkingsverbanden als vennootschap of GR). Circa 60% van de gemeenten is aangesloten bij zo'n overheidsorganisatie.
- 65 eigen diensten. Dit betreft voornamelijk de grote gemeenten.
- Circa 5 marktpartijen (inzamelaars). Dit waren er in 2000 nog meer dan 30.

Met betrekking tot de marktpartijen gaat het om inzamelorganisaties die zich (ook) bezighouden met de inzameling van huishoudelijk afval zoals restafval, GFT en PMD. Wel zijn er nog andere meer gespecialiseerde inzamelorganisaties voor bijvoorbeeld textiel of glas.

Nota bene: in het segment van bedrijfsafval(inzameling) zijn uiteraard de marktpartijen dominant. In de afgelopen 20 jaar is (mede door de gedragsregels Markt en Overheid) de rol van overheidsgedomineerde organisaties hier teruggedrongen.

Anno 2024 is er sprake van een licht hybride sector, waarbij de inzameling van huishoudelijk afval met name door publieke organisaties wordt verzorgd, en een klein deel van de gemeenten deze diensten inkoop bij een private inzamelaar. Met het terugtrekken van landelijke inzamelaars PreZero en Renewi op de markt voor inzameling van huishoudelijk afval, verwachten wij dat publieke organisaties in de komende jaren een dominante rol vervullen.

#### Schaalgrootte

De schaalgrootte in de sector is geleidelijk verder aan het toenemen, waarbij de grootste

concentratieslag achter de rug is. In 2000 bedroeg de gemiddelde schaalgrootte van overheidsgedomineerde inzamelorganisaties 60.000 huishoudens. Inmiddels is dit circa 120.000 huishoudens. Voor gemeentelijke diensten is de gemiddelde schaalgrootte in deze periode verdubbeld van 20.000 huishoudens tot 40.000. Dit is grotendeels het gevolg van het toetreden (met de eigen gemeentelijke dienst) tot een bestaande overheidsgedomineerde organisatie dan wel het samen met andere gemeenten oprichten van een publieke inzamelorganisatie. De kleinere gemeentelijke inzamelorganisaties zijn zodoende steeds meer verdwenen.

### **Marktwerking**

Zoals gezegd is sprake van een hybride sector. Wat betreft de overheidsorganisaties (gemeentelijke diensten en verzelfstandigde organisaties) is sprake van een gereguleerde situatie. De (deelnemende) gemeenten zijn eigenaar en opdrachtgever en zijn zelf bepalend voor de koers en ontwikkeling van hun organisatie. Het aantal marktpartijen is zoals gezegd fors gedaald, waardoor ook de marktwerking in de sector in de afgelopen jaren is afgenomen.

Oorzaken voor de verminderde marktwerking zijn onder andere:

- Er is sprake van een sterk toegenomen marktdominantie. Inmiddels zijn er in 2024 slechts 5 marktpartijen, waarvan 4 met een sterk regionaal (zelfs lokaal) karakter. De marktsituatie is te typeren als een oligopolie met een neiging tot monopolie, waarbij in diverse regio's te weinig concurrentie wordt geconstateerd. Daarbij constateren wij dat in diverse regio's het aantal inschrijvende partijen vaak beperkt is tot één of zelfs geen.
- In regio's waar langere tijd nog sprake was van marktwerking hadden samenwerkingsverbanden nog een positief effect op de mate van marktwerking. Echter, de meeste samenwerkingsverbanden kiezen ervoor om niet langer te concurreren via aanbesteding. Zij schrijven dus niet in op aanbestedingen van andere gemeenten.

De marktwerking is sterk afhankelijk van de regio en de aanwezigheid en interesse van (regionale en landelijke) marktpartijen. Recent heeft een toenemend aantal gemeenten te maken gehad met situaties van onvoldoende marktwerking. Het aantal inschrijvende partijen op aanbestedingen is afgenomen, waarbij ook regelmatig sprake is van geen of te hoog inschrijvende marktpartijen. Bekende voorbeelden van de afgelopen 3-4 jaar zijn de gemeenschappelijke regeling Blink (geen inschrijving op OPK), Altena (fors hoge inschrijving op huishoudelijk afvalinzameling, één inschrijver), Land van Cuyk (geen inschrijving op gevraagd bestek). Ook hebben meerdere gemeenten de keuze gemaakt om over te stappen van markt naar overheid/samenwerkingsverband. Een aantal regiegemeenten is recent overgestapt naar een publieke inzamelorganisatie, zoals de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort (toetreding tot Circulus) en Berkelland (Twente Milieu). Deze trend zien we in heel Nederland, van Goeree-Overflakkee tot Pekela.

Het terugtrekken van PreZero en Renewi raakt circa 35 gemeenten, waarvan de meesten uitkijken naar een alternatief. De meeste gemeenten kiezen voor samenwerking (en toetreding tot een bestaande overheidsgedomineerde inzamelorganisatie) om meerdere redenen. Gebrekkige marktwerking is één van deze redenen, maar ook de wens en behoefte om meer

samen te werken met een deskundige organisatie én andere daaraan verbonden gemeenten.

## 2.2 Organisatie in beweging

In reactie op de sectorale veranderingen zijn ook organisaties aan het veranderen. Wij beschrijven enkele belangrijke veranderingen.

### **Organisatieontwikkeling: naar grondstoffenbedrijf**

Er is een inhoudelijke verandering gaande in het afvalbeheer. Waar voorheen de nadruk lag op het 'laten rijden van de wielen', is de uitdaging steeds meer gericht op de milieuprestatie. Op afzienbare termijn moet zelfs rekening worden gehouden met een fundamentele verschuiving: van afval naar grondstoffen (VANG). Dit betreft niet alleen een mooi beleidsdoel, maar leidt ook tot een verandering van het verdienmodel van afvalbeheerders. Immers, afval valt onder de wettelijke taak (en wordt vooral bekostigd via de afvalstoffenheffing). Grondstoffen moeten (idealiter) zichzelf bekostigen en vallen niet onder de wettelijke taak. Een kans, maar ook een bedreiging voor sectorgenoten.

Met name voor gemeenten en samenwerkingsverbanden (en in mindere mate marktpartijen) is de focus daardoor aan het verschuiven. De aandacht gaat veel meer uit naar effectiviteit (het behalen van de milieudoelstellingen), waarbij organisaties uiteraard moeten voldoen aan minimumvereisten van efficiëntie. Sectorgenoten spelen hiermee in op de grote aandacht voor VANG-doelen en de toenemende behoefte aan beleidsondersteuning bij gemeenten.

Als gevolg van deze verschuiving is sprake van een fors (benodigde) professionalisering van de traditionele inzamelorganisatie. Feitelijk zien wij een (geleidelijke) transitie naar een grondstoffenbedrijf met maatschappelijke meerwaarde. Elke sectorgenoot kiest hierin haar eigen profiel: van meer focus op grondstoffenmanagement (en initiëren van nieuwe activiteiten) tot en met meer aandacht voor arbeidsparticipatie (en inrichten van een leer-werkomgeving).

### **Professionalisering en samenwerking**

We gaan specifiek in op de ontwikkeling bij gemeenten en samenwerkingsverbanden. Vooral de samenwerkingsverbanden lopen voorop in hun pogingen om de organisatie te professionaliseren. Een bedrijfsmatige omgeving biedt hiertoe ook duidelijke prikkels. Gemeentelijke inzamelorganisaties zijn vaak minder wendbaar en gebonden aan gemeentelijke kaders.

Desalniettemin is er een aantal onderwerpen te benoemen waarop beide typen organisaties zich willen (of moeten) ontwikkelen. De belangrijkste organisatieveranderingen zijn:

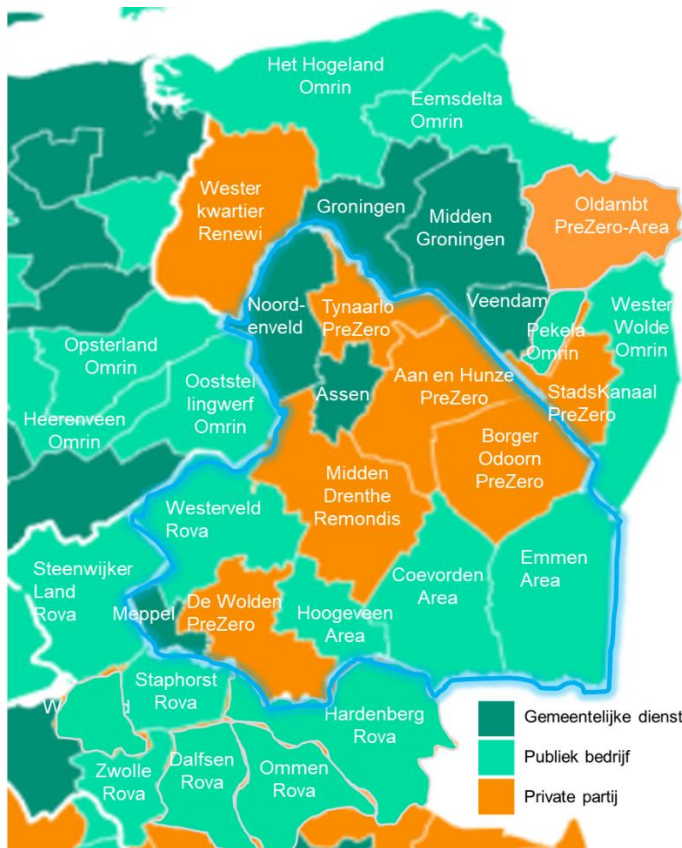
- *Beleidsadvisering*: Organisaties ontwikkelen deskundigheid om – gelet op het verzorgingsgebied en de milieuprestatie – de gemeenten te ondersteunen en adviseren in het formuleren van effectieve beleidsmaatregelen. Daarbij komen ook 'nieuwe' beleidsinstrumenten meer in beeld, met name communicatie en handhaving. Partijen ontwikkelen zich steeds meer als partner (i.p.v. opdrachtnemer).

- *Prestatiesturing*: De gemiddelde inzamelorganisatie draait op basis van repeterende logistiek. Echter, inmiddels is er (steeds meer) behoefte aan dynamische inzet. De data en technologie zijn hier ook voor beschikbaar. Op basis van vulgraadsystemen, burgeraanvragen, seizoensinvloeden, et cetera moet het werk naar behoefte worden uitgevoerd. Dit vergt een andere manier van sturing, waarbij organisaties nog zoeken naar praktisch werkbare vormen van sturing (o.a. KPI's en management cockpits).
- *Assetmanagement*: De sector wordt steeds kapitaalsintensiever. Met de grote investeringen in (vaak ondergrondse) inzamelmiddelen, voertuigen en (herinrichting van) milieustraten neemt het belang van goed assetmanagement toe. Om assetmanagement goed vorm te geven is (statische en dynamische) data nodig en zoekt men naar de juiste organisatiewijze (denk aan de rol van een assetmanager/ wagenparkbeheerder).
- *Duurzaam HRM*: Het werk wordt steeds complexer terwijl de sector ook vergrijsst. Tegelijkertijd heeft de sector ook een verantwoordelijkheid naar de eigen laaggeschoolde medewerkers. Dit leidt ertoe dat er steeds specifiekere HRM-keuzen worden gemaakt. HRM-beleid is gericht op vitaliteit (gezond tot en met pensioen), loopbaanbegeleiding (tijdig ontwikkelen) en flexibiliteit (aanpassen van arbeidsvoorwaarden en werkregelingen). Ook arbeidsparticipatie zoals de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt is een steeds belangrijker aspect bij de uitvoering van inzameltaken en andere beheerwerkzaamheden in opdracht van gemeenten.
- *Data en ICT*: In het werk wordt steeds meer gebruik gemaakt van data en ICT, waarbij meer data wordt gekoppeld en nieuwe ICT-toepassingen worden ontwikkeld. Daarbij speelt dat datasecurity en AVG een steeds grotere aandacht vraagt van afvalorganisaties; zeker indien de afvalorganisatie beschikt over diftar-registraties van huishoudens. Voorbeelden zijn o.a. digitaal rijden, breder benutten van afvalapps voor burgerinformatie en meldingen, inzet van track & trace t.b.v. routeoptimalisatie, analyse van afvaldata en klachten/meldingen. Werken hiermee vergt ook aandacht voor soft skills binnen de organisatie.
- *Grondstoffenmanagement*: Met de verschuiving naar grondstoffen is ook een nieuwe taak te ontwikkelen. Dit kan om grondstoffenketens zo duurzaam/circulair mogelijk te maken, maar ook de eenvoudiger doelstelling van kostenbeheersing maakt dit noodzakelijk. Organisaties zoeken kennis (van ketens), netwerk (inzicht in regionale bedrijvigheid) en massa (volume grondstoffen). Om dit vorm te geven, is samenwerking nodig. Met sectorgenoten en (eventueel) met derden.

Al met al is de sector in een ontwikkelingsfase beland, waarbij de focus van uitvoeringsorganisaties veel minder op (alleen) de inzameling ligt en veel meer gekeken wordt naar kansen die bijdragen aan o.a. beleidseffectiviteit en grondstoffenmanagement. Fusie heeft minder aandacht. Het zijn vooral de kwetsbare gemeenten die kiezen voor toetreding.

### 2.3 Uw regio Drenthe

Zoals gezegd wordt het huishoudelijk afval van 224.800 Drentse huishoudens ingezameld door verschillende inzamelorganisaties. De Drentse gemeenten hebben voor de inzameling van huishoudelijk afval verschillende keuzes gemaakt.



De volgende tabel toont de diverse organisatietypen en schaalgroottes. Zoals gezegd zijn de gemeenten waarvoor dit onderzoek de directe aanleiding vormt zijn de gemeenten die in de huidige situatie de inzameling van huishoudelijk afval hebben uitbesteed aan PreZero. Pre-

Zero heeft kenbaar gemaakt niet meer mee te doen aan een volgende aanbesteding, en zal contracten waar mogelijk niet verlengen. Daar waar contracten nog (eezijdig) door de gemeente kunnen

Gemeente	Type inzamelorganisatie	Inzamelorganisatie	Huishoudens (afgerond)	Subtotaal
Noordenveld	gemeentelijke dienst	Eigen dienst	14.200	
Meppel	gemeentelijke dienst	Eigen dienst	16.200	
Assen	gemeentelijke dienst	Eigen dienst	32.400	62.800
Westerveld	overheidsbedrijf	Rova	8.900	
Emmen	overheidsbedrijf	Area	49.700	
Coevorden	overheidsbedrijf	Area	15.800	
Hoogeveen	overheidsbedrijf	Area	24.900	99.300
Borger-Odoorn	privaat bedrijf	Pre Zero	11.500	
De Wolden	privaat bedrijf	Pre Zero	10.400	
Aa en Hunze	privaat bedrijf	Pre Zero	11.300	
Midden-Drenthe	privaat bedrijf	Remondis	14.900	
Tynaarlo	privaat bedrijf	Pre Zero	14.600	62.700
<b>Totaal</b>			<b>224.800</b>	

worden verlengd zal dit door PreZero worden gerespecteerd. Echter, voor de uitvoering bij verlening zal PreZero zoeken naar alternatieven, bijvoorbeeld door het overdragen van de inzameling aan een andere organisatie.

Het meest spoedeisend waren de inzamelcontracten van de gemeenten Aa en Hunze en Tynaarlo. Deze eindigen van rechtswege op 31 december 2024. Inmiddels (zomer 2024) hebben beide gemeenten – ook bij een gebrek aan alternatieven - de inzameling uitbesteed aan de markt. Op elk van deze aanbestedingen hebben twee partijen ingeschreven. De ene partij is Remondis, een landelijk opererende inzamelorganisatie die huishoudelijk afval in 19 gemeenten verspreid in Nederland inzamelt. De tweede betreft een inzamelorganisatie voor afval van bedrijven, die dus een nieuwe toetreder op de inzamelmarkt van huishoudelijk afval zou kunnen worden. Hoewel beide gemeenten de nodige ruimte in de gunningscriteria hebben geboden voor nieuw toetredende partijen, hebben beide gemeenten de opdracht aan Remondis gegund. Met betrekking tot de gemeenten die momenteel uitbesteden aan de markt is het beeld als volgt:

	Inzameldienstverlening	Uitbesteed aan	Initiële looptijd	Optie verlenging	Eerst mogelijke moment voor alternatief
Aa en Hunze	Restafval, GFT	Remondis	2025 t/m 2028	2 x 2 jaar (wederzijds instemmen)	per 1 januari 2029
Tynaarlo	Restafval, GFT, PMD	Remondis	2025 t/m 2028	2 x 2 jaar (wederzijds instemmen)	per 1 januari 2029
Midden-Drenthe	Restafval, GFT, PMD	Remondis	2017 t/m 2022	2 x 2 jaar (wederzijds instemmen)	per 1 januari 2027
De Wolden	Restafval, GFT, PMD, OPK	PreZero	tot 31 dec 2025	2 x 1 jaar (wederzijds instemmen)*	per 1 januari 2026
Borger-Odoorn	Restafval, GFT, PMD	PreZero	1-9-2023 tot 1-9-2029	2 x 1 jaar (enkelzijdig)*	per 1 september 2029

\* PreZero heeft (in algemene zin, mondeling) gemeld dat zij contracten niet meer zal verlengen bij een wederzijdse instemming met contractverlenging

Daarbij is relevant dat PreZero (mondeling) heeft aangegeven dat contracten met een optie tot verlenging (bij wederzijdse instemming) niet zal verlengen. En dat zij de inzameldienstverlening per 31 december 2025 afgebouwd wil hebben, waarbij nog lopende verplichtingen worden gerespecteerd.

Het afbouwen van de inzameldienstverlening door PreZero houdt in de praktijk in dat de inzameldienstverlening waarvoor PreZero nog een leveringsplicht heeft wordt overgedragen aan een andere partij. Uiteraard moet dit binnen de contractuele bepalingen passen en zal naar verwachting worden overlegd en afgestemd met de betreffende gemeenten.

PreZero heeft aangegeven zorg voor het betrokken eigen personeel te hebben en het principe mens volgt werk (of van werk naar werk/ van dienstverlener naar dienstverlener) te volgen.

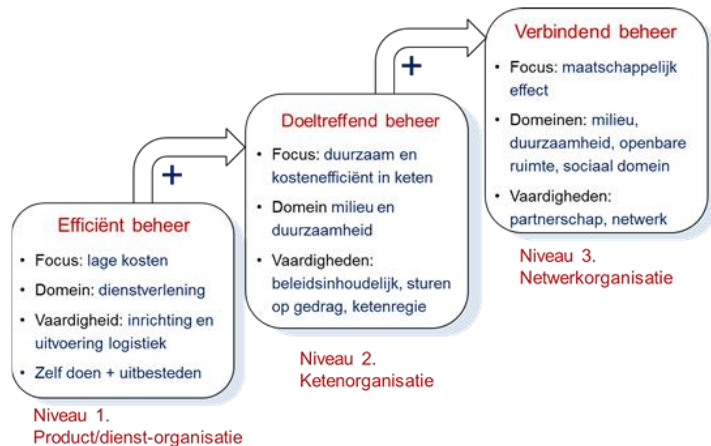
Zie voor een nadere analyse van de ontstane marktsituatie paragraaf 4.1. Daaruit blijkt het risico van een monopolistische marktstructuur in uw regio.



### 3 KWALITEITSCRITERIA

#### 3.1 Ontwikkeling inzamelorganisaties: van logistieke dienstverlener naar meedenkende partner

Zoals eerder beschreven is de sector in ontwikkeling en voldoet enkel logistieke dienstverlening voor veel gemeenten niet meer. Wij kunnen deze ontwikkeling illustreren met de volgende figuur.<sup>2</sup> Wij maken daarbij onderscheid in drie verschillende ontwikkelniveaus met de meest relevante organisatieaspecten per niveau. Deze organisatie-ontwikkelniveaus geven inzicht in de (maatschappelijke) meerwaarde die de uitvoeringsorganisatie geacht wordt te bieden.



Elk ontwikkelniveau stelt andere (aanvullende) eisen aan de organisatie. Zo ook

nieuwe en veranderende functies met bijbehorende competenties, veranderende wijzen van samenwerking binnen de organisatie en met partijen en belanghebbenden in netwerken, et cetera. Deze omslag tekent de toenemende complexiteit en de veranderende rol van de overheid, overheidsorganisaties en aan overheden verbonden organisaties.

#### 3.2 Kwaliteitscriteria voor het beoordelen van de strategische opties

Tijdens een workshop met de gemeentelijke beleidsadviseurs in Markereen zijn kwaliteitscriteria (beoordelingscriteria) besproken: wat zijn voor de gemeente de gewenste kenmerken (kwaliteiten) waaraan de organisatie van de inzameling van huishoudelijk afval moet voldoen? De 'wat' wil je bereiken vraag, en 'wat' vind je belangrijk?

De volgende kwaliteitscriteria waaraan een uitvoeringsorganisatie voor de inzameling van huishoudelijk afval moet voldoen worden van belang geacht.

##### Kwaliteit van de dienstverlening

1. Flexibiliteit en proactieve samenwerking gericht op beleidsdoelen  
Vermogen om snel en effectief te reageren op veranderende omstandigheden, wensen van de gemeente, en marktdynamiek. Flexibiliteit betekent ook dat de organisatie bereid en in staat is om door de gemeente gewenste beleidswijzigingen en maatwerkoplossingen te bieden.
2. Aandacht voor kwaliteit (gevoeld eigenaarschap)

<sup>2</sup> Dit model is ontwikkeld door IPR Normag en gebaseerd op ervaringen uit de adviespraktijk.

Een sterke focus op kwaliteit waarbij medewerkers van de inzamelorganisatie zich verantwoordelijk voelen voor het leveren goede kwaliteit diensten. Gevoeld eigenaarschap houdt in dat medewerkers van de inzamelorganisatie zich betrokken en verantwoordelijk voelen voor het uiteindelijk te bereiken (door de gemeente gewenste) resultaat. Uiteraard het leveren van de diensten zoals afgesproken, maar ook bij onverwachte omstandigheden en eventualiteiten bereid zijn een stapje meer te zetten.

### 3. Verbinding met de gemeente en 'dicht bij de inwoners'

De gemeente vraagt van inwoners om bij te dragen aan verduurzaming door afval zo veel mogelijk te scheiden, door bewust te zijn bij het kopen van consumptiegoederen (levensduur, repareerbaarheid, etc.). Inzameling is een voor inwoners zeer zichtbare activiteit. Het aantal contactmomenten van inwoners met de inzameling (als verantwoordelijkheid van de gemeente) is groot. De inzamelorganisatie moet daarom goed kunnen fungeren als visitekaartje en herkenbaar zijn als 'instrument' van de gemeente.

### 4. Leveringszekerheid (continuïteit)

Zorgen voor een consistente en betrouwbare levering van de inzameldiensten. Dit houdt in dat er maatregelen worden getroffen om risico's te beheersen, zoals het hebben van robuuste supply chains, voldoende voorraden, back-upplannen, en het onderhouden van sterke relaties met leveranciers om de continuïteit van de dienstverlening te waarborgen.

## **Zakelijkheid**

### 5. Kostenefficiënt (prijs)

Zorgen voor een optimale balans tussen kwaliteit en kosten. Dit betekent dat de dienstverlening wordt geleverd tegen een marktconforme prijs, zonder concessies te doen aan de kwaliteit. Er wordt continu gestreefd naar het minimaliseren van onnodige kosten en het maximaliseren van de waarde voor zowel de gemeente en inwoners als de organisatie. De inzamelorganisatie heeft in de bedrijfsvoering processen ingericht waarmee prestaties worden gemonitord en werkprocessen waar mogelijk verder worden verbeterd. Bijvoorbeeld door het benutten van schaalvoordelen, en het toepassen van innovatieve oplossingen om kosten te reduceren.

### 6. Zakelijke opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie

Een duidelijke en professionele relatie tussen de gemeente als opdrachtgever en de uitvoeringsorganisatie als opdrachtnemer. Dit omvat heldere (en vastgelegde) afspraken over verantwoordelijkheden, prestaties, communicatie, en rapportage. De relatie wordt gekenmerkt door wederzijds respect, transparantie, en een gedeeld commitment aan het behalen van overeengekomen doelen.

## **Bedrijfsvoering en organisatieprofiel**

### 7. Compliance en transparantie

Op een ruimhartige wijze voldoen aan wet- en regelgeving. Dit betekent niet alleen



voldoen aan de minimale vereisten, maar ook proactief anticiperen op toekomstige veranderingen in wet- en regelgeving.

Daarbij is de organisatie ook transparant en communiceert duidelijk over alle aspecten van de dienstverlening, inclusief processen, tarieven, voorwaarden, en mogelijke risico's. De mate van transparantie is uiteraard ook afhankelijk van de mate waarin de gemeente ook betrokken is bij aspecten van de bedrijfsvoering.

## 8. Lokaal werkgeverschap

Het bevorderen van werkgelegenheid en economische groei in de lokale gemeenschap én de inzet van medewerkers met gebondenheid en daarmee kennis van de gemeente en regio. Dit betekent het aantrekken, ontwikkelen en behouden van lokale werkgelegenheid, het bieden van eerlijke arbeidsvoorwaarden, en het investeren in de vaardigheden en capaciteiten van lokale medewerkers. Lokaal werkgeverschap houdt ook in dat de organisatie samenwerkt met lokale partners, zoals andere organisaties op het gebied van circulaire (grondstoffen)economie, om werkgelegenheidskansen te vergroten en bij te dragen aan de maatschappelijke en economische ontwikkeling van de regio.

## 9. SROI (social return on investment)

De organisatie streeft naar een positieve maatschappelijke bijdrage die verder gaat dan alleen financiële winst. SROI kan worden gerealiseerd door bijvoorbeeld mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen, duurzame bedrijfspraktijken te implementeren, en te investeren in lokale initiatieven die het welzijn en de leefbaarheid van de gemeenschap verbeteren.

## 10. Innovatief gericht op duurzaamheid

De organisatie zoekt continu naar nieuwe innovatieve oplossingen om duurzame resultaten te behalen. Bijvoorbeeld door het verminderen van energieverbruik, afvalproductie en CO<sub>2</sub>-uitstoot.

Als kwaliteitscriterium is ook gesproken over de mogelijkheden die een uitvoeringsorganisatie kan bieden bij het beheren, exploiteren van milieustraten en eventuele doorontwikkeling richting circulaire ambachtscentra. Deze invalshoek is daarom onder innovatie gericht op duurzaamheid geschaard.

In het vervolg wordt bij elke strategische optie toegelicht op welke wijze en in welke mate kan worden voldaan aan het genoemde kwaliteitscriterium. Dit gebeurt kwalitatief en zonder weging van de verschillende kwaliteitscriteria. Voor nu vragen de portefeuillehouders om een informatiedocument waarin (nog) geen keuzes worden gemaakt of richtingen bepaald.

## 4 STRATEGISCHE OPTIES

Na bespreking van de hiervoor beschreven kwaliteitscriteria ('wat willen we bereiken') zijn de mogelijke strategische opties verder uitgediept en gaan in op de zogenaamde 'hoe dit te bereiken'-vraag. Hoofdmodellen worden daarbij in algemene termen beschreven en nog niet te veel ingevuld: met wie, welke partijen, welke gemeente wel, welke gemeente niet, et cetera.

Wethouders hebben aangegeven dat zij breed geïnformeerd willen worden over de mogelijkheden, zonder dat hier al direct een advies wordt gegeven of richting wordt bepaald. Na de bespreking van het onderhavige rapport kunnen een of meer modellen nader worden uitgediept.

De volgende strategische opties worden beschreven en nader toegelicht:

1. Uitbesteden aan de markt.  
Met als variant samen met andere gemeenten uitbesteden.
2. Inzameldienstverlening inkopen bij buurgemeente met eigen dienst.
3. Oprichten van een eigen uitvoeringsorganisatie.  
Met als variant het samen met andere (buur)gemeenten die nu aanbesteden aan de markt oprichten van een eigenstandige uitvoeringsorganisatie (verzelfstandigde vennootschap).
4. Aansluiten bij een bestaand publiek bedrijf zoals ROVA, Omrin of Area Reiniging
5. Hybride model: combinatie van elementen van deze beschreven strategische opties.

### 4.1 Uitbesteden aan de markt

#### *Algemene kenmerken van deze strategische optie*

In deze optie wordt de inzameldienstverlening door middel van een openbare aanbesteding uitbesteed aan één of meer private inzamelaars. Gemeenten die uitbesteden aan de markt worden ook wel 'regiegemeenten' genoemd. Zij voeren regie op de dienstverlening door een externe partij. Afspraken zijn vastgelegd in een contract. Deze contractuele relatie is voor bepaalde tijd. Vaak gaat het hierbij om een initiële looptijd van 4 jaar, aangevuld met een of twee opties tot verlening van bijvoorbeeld 2 x 2 jaar. Opties tot verlening zijn veelal enkelzijdig (door de gemeente) te lichten. Maar een inzamelaar kan ook wederzijdse instemming vragen (eisen).

Aanbesteding kan door een gemeente individueel of gezamenlijk met andere gemeenten. Een gezamenlijke aanbesteding heeft als voordeel dat dit administratief efficiënt georganiseerd kan worden, en dat de omvang van de opdracht voor inschrijvers aantrekkelijker is.

#### *Praktische toepasbaarheid*

Kijkend naar de ontstane marktsituatie dan is met het vertrek van PreZero het aantal private inzamelaars voor huishoudelijk afval in Drenthe en regio is beperkt tot één, namelijk

Remondis. Ook gemeente Stadskanaal heeft recent aanbesteed aan de markt, en ook deze gemeente heeft de inzameldienstverlening per 1 januari 2025 aan Remondis gegund.

Een nieuwe speler op de markt voor inzameling van huishoudelijk afval heeft getracht om in deze drie genoemde aanbestedingen een positie te verwerven, maar is daar in geen van deze aanbestedingen in geslaagd.

Overwogen kan worden om de opdracht bij aanbesteding aan de markt te verbreden. Wellicht maakt dit de opdracht aantrekkelijker voor marktpartijen. Zo heeft PreZero aangegeven de inzameling van huishoudelijk afval wel te willen uitvoeren, als daarbij ook de verwerking van de ingezamelde stromen tot de opdracht behoort. Ook het toevoegen van het beheren en exploiteren van een milieustraat kan de opdracht voor marktpartijen aantrekkelijker maken, en wellicht ook nieuwe marktpartijen aantrekken.

Er blijft echter wel het risico dat slechts één (of geen) marktpartij zal inschrijven bij een aanbesteding. Tevens wordt de huidige Drentse samenwerking daardoor geraakt, omdat verwerking en recycling van ingezamelde grotendeels gezamenlijk worden aanbesteed.

### Quick scan kwaliteitscriteria

Kwaliteitscriterium	Uitbesteding aan de markt
<b>Kwaliteit van de dienstverlening</b>	
1 Flexibiliteit en proactieve samenwerking gericht op beleidsdoelen	Het contract met een private partner is afgebakend tot het leveren van logistieke diensten. Afwijken van het contract (in vorm of omvang van de dienstverlening) is aanbestedingsrechtelijk zeer beperkt mogelijk.
2 Aandacht voor kwaliteit (gevoeld eigenaarschap)	De externe leverancier moet voldoen aan contractuele verplichtingen. Deze zijn vaak omkleed met vereisten (ook aan meerwerk).
3 Verbinding met de gemeente en 'dicht bij de inwoners'	De verbinding met de gemeente van een externe leverancier met een afgebakend pakket logistieke diensten is in verhouding minder groot in vergelijking met de andere strategische opties.
4 Leveringszekerheid (continuïteit)	De externe leverancier is onderdeel van een grotere organisatie waardoor de leveringszekerheid geborgd is.
<b>Zakelijkheid</b>	
5 Kostenefficiënt (prijs)	Private inzamelaar zijn in het algemeen (intern) kostenefficiënt. Echter bij een aanbesteding bieden inschrijvende partijen een marktprijs voor de gevraagde dienstverlening. Prijsvorming wordt mede bepaald door de marktsituatie en marktwerking.
6 Zakelijke opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie	Het contract met een private inzamelaar (gegund op basis van openbare aanbesteding) is zakelijk en toegespitst op te leveren diensten.
<b>Bedrijfsvoering en organisatieprofiel</b>	
7 Compliance en transparantie	Private leveranciers moeten, en voldoen in principe aan wettelijke vereisten en voorschriften (gunningscriteria) en dienen dit te verantwoorden. Het voldoen aan alle wettelijke en andere verplichtingen kan mogelijk onder druk staan vanwege commerciële belangen van de onderneming. De gemeente heeft in principe verder geen inzicht in bedrijfsvoering en andere bedrijfsinterne aangelegenheden.
8 Lokaal werkgeverschap Bevorderen lokale/regionale werkgelegenheid	Logistieke inzamelactiviteiten zijn plaatsgebonden, zodat medewerkers in verband met woon-werkafstanden binnen een redelijke actieradius (zeg 40 km) van het werkgebied wonen. Private inzamelaars hebben vaak een grote flexibele schil van uitzendkrachten.

9 SROI (social return on investment)	SROI en duurzaamheidseisen etc. kunnen in aanbesteding worden meegenomen als vereisten of wensen.
10 Innovatief gericht op duurzaamheid	Innovatie en duurzaamheid is primair gefocust op de inzameldienstverlening (verduurzaming wagenpark, datagestuurde werken). Minder op duurzaamheid van het grondstoffenbeheer en daaraan verbonden duurzaamheidsdoelen van de gemeente.

## 4.2 Inzameldienstverlening inkopen bij buurgemeente

### *Algemene kenmerken van deze strategische optie*

Regiegemeenten kunnen de inzameldienstverlening 'inkopen' bij een andere gemeente die beschikt over een eigen gemeentelijke inzameldienst, zoals de gemeenten Assen, Meppel en Noordenveld. Dit is géén aanbesteding maar een 'publiek-publieke samenwerking', waarbij (veelal) een dienstverleningsovereenkomst wordt gesloten. Hoewel een gemeente aanbestedingsplichtig is, hoeft deze opdracht onder voorwaarden niet aanbesteed te worden. (Overigens schrijven gemeentelijke inzameldiensten doorgaans niet in op aanbestedingen.)

De opdracht voor het leveren van inzameldiensten is niet aanbestedingsplichtig wanneer aan bepaalde criteria is voldaan. Zo mogen alleen aanbestedende diensten betrokken zijn bij de samenwerking, mag er geen sprake zijn van enige particuliere inbreng en wordt geen enkele particuliere dienstverrichter bevoordeeld tegenover zijn concurrenten. Ook moet de samenwerking tussen de aanbestedende diensten betrekking hebben op een taak van algemeen belang die op beide aanbestedende diensten rust.

Voor samenwerking bij het leveren van inzameldiensten en andere afvalbeheertaken op het gebied van huishoudelijk afval kan in het algemeen goed aan deze rechtsregels worden voldaan.

De ontvangende en leverende gemeenten leggen de afspraken vast in een (dienstverlenings)overeenkomst. Daarin worden de kosten(vergoeding), te leveren diensten en andere wederzijdse rechten en verplichtingen vastgelegd.

### *Praktische toepasbaarheid*

Een dergelijke samenwerking moet worden beoordeeld vanuit twee invalshoeken. Namelijk:

- Wat is hiervan het voordeel voor de gemeente met de eigen inzameldienst? En welke voorwaarden worden gesteld aan de dienstverlening aan en samenwerking met de opdrachtgevende gemeente?
- Andersom is voor de ontvangende gemeente de vraag of de gevraagde (inzamel)diensten en kwaliteit kunnen worden geleverd, tegen welke tarieven en onder welke voorwaarden.

Indien door beide partijen deze vragen positief worden beantwoord, kunnen afspraken worden gemaakt en vastgelegd in een samenwerkings- en/of dienstverleningsovereenkomst.

Zoals gezegd beschikken de gemeenten Assen, Meppel en Noordenveld over eigen inzameldiensten. Of het leveren van inzameldiensten aan een of meer buurgemeenten hen past en

door hen gewenst is zal nader moeten worden uitgevraagd. Vanuit de drie gemeenten is in het recente verleden geen initiatief ondernomen voor het leveren van inzameldienstverlening in buurgemeenten. Het lijken dan ook eigenstandige inzamelorganisaties die goed functioneren<sup>3</sup>. Vaak ook in een organisatie zijn ingebed in een grotere organisatie die ook andere taken in de buitenruimte verzorgen zoals reiniging, groenonderhoud en beheertaken, waarmee een kostenefficiënte organisatie wordt bewerkstelligd.

Indien partijen positief staan tegenover deze strategisch optie, dan lijkt deze ook goed praktische uitvoerbaar. Maar hier zijn wel voorwaarden aan verbonden. De uitvoeringsorganisatie zal moeten investeren in mens en materieel om de gevraagde diensten te kunnen leveren. En tegenover deze investering zullen zekerheden moeten worden geboden in de duur en continuïteit van de dienstverlening. Aangevuld met een duidelijke desintegratieregeling waarmee afspraken over het stoppen van de dienstverlening (en hoe om te gaan met desintegratieschade) worden vastgelegd.

Daartegenover staat dat de (logistieke) dienstverlening een schaalgrootte impuls krijgt en een breder financieel draagvlak voor ondersteunende functies (overhead). Daardoor kan de efficiëntie van de uitvoering als geheel kan worden verbeterd. Dit zal uiteraard nader moeten worden onderzocht en uitgewerkt in een businesscase.

Met deze strategische optie kan de huidige Drentse samenwerking gecontinueerd worden (zie de figuur in paragraaf 1.3).

### Quick scan kwaliteitscriteria

Kwaliteitscriterium	Inzameldienstverlening door buurgemeente
<b>Kwaliteit van de dienstverlening</b>	
1 Flexibiliteit en proactieve samenwerking gericht op beleidsdoelen	Het contract met de buurgemeente is veelal ook afgebakend tot het leveren van logistieke diensten, maar flexibiliteit is mogelijk. Afwijken van het contract (in vorm of omvang van de dienstverlening) is mogelijk met wederzijds goedvinden. Eventuele financiële consequenties zijn doorgaans voor rekening voor de opdracht gevende gemeente. Zie ook onderdeel 6 het verschil tussen een (zuiver) zakelijke overeenkomst en een samenwerkingsovereenkomst.
2 Aandacht voor kwaliteit (gevoeld eigenaarschap)	De leverancier moet voldoen aan de contractuele verplichtingen. Door de bredere wederzijdse relaties (ook op andere terreinen) hebben beide belang (en werken aan) tevredenheid over de dienstverlening.
3 Verbinding met de gemeente en 'dicht bij de inwoners'	De uitvoeringsorganisatie staat dicht bij de inwoners van de eigen gemeente, wat kan uitstralen op de dienstverlening in de buurgemeente. Dit mate waarin wordt ook bepaald door de ruimte die het contract daarvoor biedt.
4 Leveringszekerheid (continuïteit)	De leveringszekerheid wordt bepaald door diverse factoren waaronder de schaalgrootte. In voorkomende gevallen kan de leverende organisatie een hogere prioriteit geven aan de leveringszekerheid in de eigen gemeente.
<b>Zakelijkheid</b>	
5 Kostenefficiënt (prijs)	Voor logistieke diensten is schaalgrootte van belang en een grotendeels aaneengesloten verzorgingsgebied. Schaalgrootte is ook gewenst om een professionele ondersteunende staf op het gebied van communicatie, containermanagement, routebeheer, materieelbeheer, et cetera. Inzicht in de kostenefficiëntie kan onder meer worden verkregen met sector benchmarks (Benchmark Huishoudelijk Afval van RWS).

<sup>3</sup> Dit is door betrokkenen van de betreffende gemeenten ook te kennen gegeven.

6 Zakelijke opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie	Dit is afhankelijk van het contract. Een zakelijke contract is toegespitst op te leveren diensten en voorwaarden. Een samenwerkingsovereenkomst kan bredere samenwerking omvatten zoals het (samen) ontwikkelen van beleid en verbeteren van beleidsprestaties.
<b>Bedrijfsvoering en organisatieprofiel</b>	
7 Compliance en transparantie	Als uitgangspunt geldt de compliance van de inzamelorganisatie jegens de eigen gemeente, en zal dit ook jegens de opdracht gevende gemeenten zijn. De transparantie (inzicht in bedrijfsvoering en bedrijfsinterne aangelegenheden) is beperkt, omdat de inzamelorganisatie onderdeel is van een eigenstandige ambtelijke organisatie en verantwoordingslijnen.
8 Lokaal werkgeverschap Bevorderen lokale/regionale werkgelegenheid	Medewerkers zijn werkzaam in de buurgemeente en uitbreiding van de dienstverlening leidt vaak tot meer werkgelegenheid in (de directe omgeving) van het nieuwe verzorgingsgebied. Ook gemeentelijke diensten beschikken over een flexibele schil met uitzendkrachten.
9 SROI (social return on investment)	In het algemeen wordt het SROI (en MVO) beleid van de leverende buurgemeente gevolgd. Dit kan dus een minimumniveau betekenen of juist een optimalisatie beleid.
10 Innovatief gericht op duurzaamheid	De mate waarin de focus is gericht op innovatie en duurzaamheid wordt bepaald door de insteek die de buurgemeente daarvoor heeft gekozen. Innovatie en verdere verduurzaming is veelal kapitaals- en tijdsintensief en vergt dus investeringen. Een inzamelorganisatie (als onderdeel van een gemeentelijke organisatie) heeft ook te maken met interne (beleids)concurrentie op de beschikbare middelen. Die mate waarin hieraan invulling wordt gegeven kan dus verschillen per situatie.

### 4.3 Oprichten van een (nieuwe) eigen uitvoeringsorganisatie

#### Algemene kenmerken van deze strategische optie

In dit scenario richt een huidige regiegemeente een eigen (al dan niet verzelfstandigde) uitvoeringsorganisatie op, zelfstandig of samen met buurgemeenten. Om als organisatie goed te kunnen functioneren is schaalgrootte van belang. Ook is het gewenst dat het verzorgingsgebied zo veel mogelijk aansluitend is. Een gezamenlijke inzameldienst voor bijvoorbeeld De Wolden en Tynaarlo is om deze redenen niet logisch en efficiënt uitvoerbaar.

Als vuistregel wordt een verzorgingsgebied van 100.000 huishoudens als voldoende gezien voor een kostenefficiënte en robuuste uitvoerings-

Gemeente	Type inzamelorganisatie	Inzamelorganisatie	Huishoudens (afgerond)
Borger-Odoorn	privaat bedrijf	Pre Zero	11.500
De Wolden	privaat bedrijf	Pre Zero	10.400
Aa en Hunze	privaat bedrijf	Pre Zero	11.300
Midden-Drenthe	privaat bedrijf	Remondis	14.900
Tynaarlo	privaat bedrijf	Pre Zero	14.600

organisatie. Dit laat onverlet dat de huidige gemeentelijke inzameldiensten met een schaalgrootte van 14.000 tot 32.000 huishoudens in de praktijk naar tevredenheid van deze gemeenten functioneren. Deze inzamelorganisaties zijn veelal geïntegreerd in een bredere uitvoeringsdienst gericht op reiniging en beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

Een gezamenlijke inzamelorganisatie door enkele of alle regiegemeenten zal naar verwachting in een verzelfstandigde vorm worden georganiseerd. Een gemeenschappelijke regeling of een (overheids)vennootschap.

Door het zelf inrichten van de organisatie kunnen de gemeenten zelf sturing geven inrichting en organisatie, onder andere wat betreft de mate waarin de organisatie gericht is op proactieve samenwerking. In veel overheidsgedomineerde samenwerkingen is er sprake van een knip tussen beleid en bestuursondersteuning welke bij de gemeente blijven

enerzijds en beheertaken, en uitvoering welke bij de uitvoeringsorganisatie komen te liggen anderzijds.

Een eigen uitvoeringsorganisatie zal met de gemeenten een 'eigenaarsrelatie' en een 'opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie' gaan invullen. Op dat laatste domein zal een dienstverleningsovereenkomst (DVO) worden opgesteld met afspraken over leveringszekerheid en eventuele escalatie bij onvoldoende presteren. Het is gebruikelijk om met harde 'boetes' te werken omdat deze uiteindelijk met gemeentelijk geld worden gefinancierd.

In tegenstelling tot marktpartijen wordt door een eigen uitvoeringsorganisatie een tarief in rekening gebracht op basis van kostprijs, met eventuele marges om risico af te dekken. In een nieuw op te richten organisatie kan het tarievenmodel naar eigen wens worden ingevuld. Door middel van sectorbenchmarks wordt de organisatie periodiek getoetst op efficiëntie en verbetermogelijkheden.

### **Praktische toepasbaarheid**

In de workshop met de leden van Markerein wordt het oprichten van een eigenstandige inzamelorganisatie door een regiegemeente als een 'stap terug' gezien. De schaal per gemeente is te klein en deze regiegemeenten beschikken niet of over een beperkte (kleine) eigen uitvoeringsorganisatie voor beheer en onderhoud in de buitenruimte. Er is zijn dus beperkte mogelijkheden om eigen inzameldienst op te richten en te integreren in een grotere eigen uitvoeringsorganisatie.

Het oprichten van een inzamelorganisatie in de omvang van 10.000 tot 15.000 huishoudens wordt als kwetsbaar en niet efficiënt gezien. Het gezamenlijk oprichten van een eigen (verzelfstandigde) inzamelorganisatie wordt wel als een uitvoerbare strategische optie gezien. Het verzorgingsgebied van de betrokken regiegemeenten telt 62.300 huishoudens en is daarmee weliswaar uitgestrekt (hemelsbreed circa 50 km) maar wel logistiek verbonden. Ter vergelijking: het verzorgingsgebied van Area (Coevorden, Emmen, Hoogeveen) strekt zich ook uit over circa 40 km.

Het oprichten van een eigen inzamelorganisatie is niet eenvoudig. Omdat de regiegemeenten niet beschikken over eigen uitvoeringcapaciteit op het gebied van inzamellogistiek, moet een eigen inzamelorganisatie in al zijn facetten opgebouwd te worden: organisatorisch én operationeel (mensen, middelen, systemen, et cetera). De nieuwe organisatie zal zich qua kennis en ervaring vervolgens verder moeten ontwikkelen. Niet alleen op het gebied van logistieke en uitvoeringsefficiëntie, maar ook in de rol als kennisorganisatie.

Dit is lastig uitvoerbaar. In de afgelopen jaren zijn er wel – verzelfstandigde – inzamelorganisaties opgericht die momenteel succesvol functioneren. Maar deze zijn veelal ontstaan door samenvoeging van bestaande gemeentelijke inzameldiensten. Ook vergt het op- en richten van een eigen uitvoeringsorganisatie voorbereidingstijd, en – na de start – ontwikkeltijd. Daarbij moet worden gedacht aan 1½ tot 2 jaar.



## Quick scan kwaliteitscriteria

Kwaliteitscriterium	Oprichten eigen inzameldienst (variant: samen met andere regiegemeenten)
<b>Kwaliteit van de dienstverlening</b>	
1 Flexibiliteit en proactieve samenwerking gericht op beleidsdoelen	Dit betreft een overheidsorganisatie zonder winstoogmerk waarbij de gemeente(n) als eigenaar en opdrachtgever het takenpakket en de breedte van de dienstverlening bepalen. Bij samenwerking gaan de samenwerkende gemeenten het dienstpakket samen vormgeven. Het is gebruikelijk om afspraken te maken voor een (minimum) pakket met uitbereidingsmogelijkheid. Elke gemeente bepaalt het eigen huishoudelijk afvalbeleid, de uitvoeringsorganisatie voert het beleid uit. Samenwerkende gemeenten vormen samen een logisch platform om ook kennis uit te wisselen en regionaal beleid af te stemmen. Zoals dit in de praktijk al in Markerein verband gebeurt. Flexibiliteit voor aanpassing van de vorm of inhoud van de dienstverlening is groot. Eventuele consequenties worden door de gehele organisatie opgevangen (en niet alleen in de overeenkomst met de betreffende gemeente).
2 Aandacht voor kwaliteit (gevoeld eigenaarschap)	Hoewel de uitvoeringsorganisatie 'op afstand' wordt geplaatst (verzelfstandigd bijvoorbeeld als overheidsvennootschap) is sprake van een exclusieve leveringsrelatie, zodat verbondenheid met de gemeente en haar inwoners groot is. Omdat de relatie langjarig is (niet bepaalde termijn) is het ook noodzakelijk dat de organisatie structureel de kwaliteit levert die door de gemeente wordt gewenst.
3 Verbinding met de gemeente en 'dicht bij de inwoners'	De uitvoeringsorganisatie werkt exclusief in de deelnemende gemeenten, waardoor de aandacht en focus op het eigen verzorgingsgebied en de inwoners groot is. Deze exclusieve relatie is voor onbepaalde tijd (en niet voor een afgebakende contractperiode van bijvoorbeeld 4 jaar)
4 Leveringszekerheid (continuïteit)	Leveringszekerheid is afhankelijk van de schaalgrootte en de mogelijkheden van de uitvoeringsorganisatie om incidenten en eventualiteiten op te kunnen vangen. En omdat een (verzelfstandigd) publiek bedrijf geen (of slechts in beperkte mate) diensten aan derden levert (zoals bedrijven), is sprake van een laag risicoprofiel.
<b>Zakelijkheid</b>	
5 Kostenefficiënt (prijs)	Een (verzelfstandigd) publiek bedrijf heeft geen winstoogmerk, en de geleverde diensten worden tegen een op kostprijs gebaseerd tarief geleverd. De schaalgrootte is van belang voor een kostenefficiënte dienstverlening. Omdat het publieke bedrijf een exclusieve leveringsrelatie heeft met de gemeente(en), en gemeenten dus niet na een bepaalde periode naar een andere leverancier overstappen, is van belang dat controle en stimuleringsmechanismen worden toegepast om de kwaliteit en bedrijfsmatigheid op het gewenste peil te brengen en te houden. Zoals het periodiek toetsen van de prestaties aan benchmarks zoals Benchmark Huishoudelijk Afval.
6 Zakelijke opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie	In een verzelfstandigd publiek bedrijf is in het algemeen functiescheiding tussen gemeenten als eigenaar en als opdrachtgever. In de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie wordt een (zakelijke) dienstverleningsovereenkomst gesloten met afspraken over te leveren diensten, kwaliteiten en andere wederzijdse rechten en verplichtingen. Via de eigendomslijn kan de gemeente toezichthouden (en sturen) op de organisatie als bedrijf (strategie, innovatie, circulariteit, SROI, etc.)
<b>Bedrijfsvoering en organisatieprofiel</b>	
7 Compliance en transparantie	De publieke organisaties heeft een sterke focus op publieke verantwoording en ervaart minder commerciële druk. Ook door de langetermijn verbondenheid kan het publieke bedrijf niet om compliance om. Omdat het een organisatie van en (exclusief) voor de deelnemende gemeenten betreft is de transparantie groot.
8 Lokaal werkgeverschap Bevorderen lokale/regionale werkgelegenheid	Publieke bedrijven hebben vaak een sterke binding met de lokale gemeenschap en zijn daarom meer geneigd om personeel uit de regio in dienst te nemen. Dit draagt bij aan het versterken van de lokale economie door het creëren van banen voor de lokale bevolking.
9 SROI (social return on investment)	De gemeente kan alle gewenste standaarden op het gebied van MVO en transparantie opleggen aan de eigen uitvoeringsorganisatie en waar nodig herzien als daar in de toekomst aanleiding voor is.



10 Innovatief gericht op duurzaamheid	Innovatie en verdere verduurzaming is veelal kapitaals- en tijdsintensief en vergt tijd en investeringen. Een eigenstandige (verzelfstandigde) inzamelorganisatie ontwikkelt in het algemeen een eigen (bedrijfs)beleid op deze gebieden. Bijvoorbeeld verduurzaming van het wagenpark, duurzame inzamelmiddelen, et cetera. Voor de financiering is de verzelfstandigde organisatie niet uitsluitend afhankelijk van de betrokken gemeenten, en kan eventueel ook externe financiering (leningen) aantrekken.
---------------------------------------	--

#### 4.4 Aansluiten bij een bestaand publiek bedrijf

##### Algemene kenmerken

De regiegemeenten kunnen ervoor kiezen om aan te sluiten bij een bestaande publieke (inzamel) organisatie, en daarmee samen te werken met gemeenten die al aangesloten zijn bij deze eigen uitvoeringsorganisatie.

De gemeenten kunnen de afvalbeheer taken zonder verplichte aanbesteding toewijzen aan het publieke bedrijf. Hierbij wordt een beroep gedaan op een of meer uitzonderingsgronden voor verplichte openbare aanbesteding. In het kort komt dit erop neer dat de gemeenten (gezamenlijk) toelicht op het publieke bedrijf uitoefenen als ware het een eigen dienst, en het merendeel van de taken wordt door het publieke bedrijf aan de (eigen) deelnemende gemeenten geleverd. Verder mogen alleen gemeenten (publiekrechtelijke organisaties) aandeelhouder zijn. De aanbestedingsplicht van de gemeenten verschuift in feite naar het publieke bedrijf.

Voor efficiënte logistieke dienstverlening is schaalgrootte van belang en een grotendeels aaneengesloten verzorgingsgebied. Publieke bedrijven in uw regio die daarvoor in aanmerking komen zijn (in alfabetische volgorde) Area, ROVA en Omrin (Fryslân Miljeu). Het verzorgingsgebied van deze organisaties sluit direct (of enigszins) aan op het verzorgingsgebied van de betreffende regiegemeenten.

De organisaties zijn alle drie een vennootschap met uitsluitend verbonden gemeenten als aandeelhouder. In alle gevallen heeft de gemeente een opdrachtgeversrol en een bestuurder/aandeelhoudersrol. De formele invloed per deelnemende gemeente is afhankelijk van de gekozen organisatie en de daaraan gekoppelde hoeveelheid aandelen. Het model is echter gericht op samenwerking. Aandeelhoudersbesluiten worden zo veel mogelijk in consensus genomen.

Zoals gezegd hebben overheidsgedomineerde uitvoeringsorganisaties met aangesloten gemeente een 'eigenaarsrelatie' en een 'opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie'. In de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie wordt gewerkt met een dienstverleningsovereenkomst. Vergelijkbaar met de oprichting van een eigen uitvoeringsorganisatie is het ongebruikelijk om met harde 'boetes' te werken omdat deze uiteindelijk in het bekostigingsmodel met gemeentelijk geld worden gefinancierd.

Overheidsgedomineerde bedrijven hebben een vastgesteld (op werkelijke kosten gebaseerd) tarievenmodel. In veel gevallen zijn tarieven direct gerelateerd aan de kostprijs uitvoering

per gemeente per dienst zonder winstmarge. Sectorbenchmarks zijn de belangrijkste methode om als opdrachtgever en aandeelhouder te sturen op bedrijfseconomische prestatie.

### Praktische toepasbaarheid

De genoemde drie voor uw situatie relevante publieke bedrijven zijn allen overheidsgedomineerde inzamelorganisaties. In de tabel een kernbeschrijving.

	Area	Omrin (Fryslân Miljeu)	Rova
<b>Profiel en organisatie</b>	Area Reiniging draagt zorg voor de het huishoudelijk afvalbeheer en verricht diverse beheer- en onderhoudstaken in de openbare ruimte.	Fryslân Miljeu is een zelfstandige vennootschap voor inzamel- en logistieke dienstverlening ten behoeve van deelnemende gemeenten. Fryslân Mileu en Afvalsturing Friesland (verwerking) opereren onder dezelfde handelsnaam Omrin.	Rova draagt zorg voor de het huishoudelijk afvalbeheer en verricht voor meerdere gemeenten ook diverse beheer- en onderhoudstaken in de openbare ruimte.
<b>Deelnemende gemeenten en aantal huishoudens</b>	3 deelnemende gemeenten Circa 108.400 huishoudens*	21 gemeenten (incl. Noord- Veluwe) Circa 296.000 huishoudens	23 gemeenten Circa 352.000 huishoudens
<b>Aantal medewerkers</b>	Circa 150 medewerkers	Circa 173 fte	Circa 463 medewerkers
<b>Locaties</b>	De hoofdvesting is in Emmen. Daarnaast nevenlocaties die gekoppeld zijn aan milieustraten (in Hoogeveen en Coevorden). Via een contractrelatie verzorgt Area ook de inzamel dienstverlening in Oldambt.	De hoofdvestiging (centrale functies) is in Leeuwarden. 5 decentrale uitvoeringsorganisaties (3 in Friesland, 1 Groningen, 1 Noord- Veluwe). De gemeenten in de betreffende regio zijn deelnemer van hun eigen decentrale uitvoeringsorganisatie.	De hoofdvestiging is in Zwolle. Rova is actief in 4 regio's (al dan niet met nevenvestigingen) voor groepen gemeenten. Zwolle, Twente, Achterhoek en Eemland.

\* inclusief Oldambt

Deze organisaties hebben allen een schaalgrootte van circa 100.000 huishoudens en meer. ROVA en Omrin beschikken over meerdere decentrale vestigingen (uitrukpunten).

Qua model en visie zijn er veel overeenkomsten maar ook enkele kenmerkende verschillen tussen deze publieke bedrijven. In hun model brengen aansluitende gemeenten in principe alles in: inzameling, afvalbeheertaken (klantcontactcentrum) en beheer en onderhoud van de inzamelvoorzieningen. Ook voorzien alle drie in het contractbeheer voor verwerking, beheer en exploitatie milieustraat en beleidsadvies en ondersteuning van communicatie.

In verband met logistieke optimalisatie is het voor een publieke organisatie gewenst (en vaak ook een voorwaarde) dat de organisatie (ook voor nieuw toetredende gemeenten) zorg draagt voor de verwerking van ingezamelde stromen. Het publieke bedrijf neemt daartoe het strategisch en operationeel contractmanagement ter hand. Vaak zijn dit aanbestedingen om omdat zoals gezegd publieke bedrijven aanbestedingsplichtig zijn.

Een regiegemeente dient zich er dus goed van te vergewissen welke afvalbeheertaken (moeten) worden ingebracht bij het betreffende publieke bedrijf. Is dit uitsluitend de inzamellogistiek of breder? Dit kan gevolgen hebben voor samenwerking in Drents en Markereinverband. Bijvoorbeeld op het gebied van be- en verwerking van ingezamelde stromen. In de huidige situatie worden strategisch en operationeel grondstoffenmanagement (aanbestedingen en contractbeheer) door de Drentse gemeenten gezamenlijk uitgevoerd in

Markereinverband. Bij een toetreding tot een publieke organisatie kan daardoor een belangrijke pijler van de Drentse samenwerking geraakt worden.

Voor de gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen draagt Area ook zorg voor de be- en verwerking van de ingezamelde stromen. Echter, deze activiteit wordt door Area al gezamenlijk met de andere Drentse gemeenten in Markerein uitgevoerd. Hierbij blijft deze pijler van de huidige samenwerking in takt. Overigens werkt een aantal functionarissen van Omrin samen met Area op het gebied van het grondstoffenmanagement (verwerking).

Voor ROVA kan een vergelijking worden gemaakt met de gemeente Westerveld. Westerveld is deelnemer van ROVA, waarbij ROVA zorg draagt voor de verwerking van een groot aantal afvalstromen (zoals restafval en GFT). Gemeente Westerveld neemt bijvoorbeeld geen deel aan de lopende gezamenlijke aanbesteding van het huishoudelijk restafval.

Voor Fryslân Milieu is voor nu niet duidelijk wat toetreding zou betekenen voor de afval- en grondstoffenverwerking. Wel kan geconstateerd worden dat de meeste gemeenten die zijn aangesloten bij Fryslân Milieu voor de inzameldienstverlening, ook deelnemer zijn aan Afvalsturing Friesland waar naast de eigen restafval- en gftverwerking ook het contractmanagement van andere afvalstromen is ondergebracht.

## **Quick scan kwaliteitscriteria**

Kwaliteitscriterium	Aansluiten bij een bestaand publiek bedrijf
<b>Kwaliteit van de dienstverlening</b>	
1 Flexibiliteit en proactieve samenwerking gericht op beleidsdoelen	Ook dit betreft een overheidsorganisatie zonder winstoogmerk waarbij de gemeente(n) als eigenaar en opdrachtgever het takenpakket en de breedte van de dienstverlening bepalen. Bij samenwerking treedt de gemeente toe tot een bestaand samenwerkingsverband waarin systemen en instrumenten al beschikbaar zijn en afspraken over het takenpakket (verplicht of facultatief) en de hele governance reeds zijn ingericht. Elke gemeente blijft het eigen huishoudelijk afvalbeleid bepalen (beleidsautonomie) en de uitvoeringsorganisatie voert het beleid uit. De samenwerkende gemeenten vormen samen een logisch platform om ook kennis uit te wisselen en regionaal beleid af te stemmen. Hierdoor is vaak sprake van een (organisch gegroeide) beleidsafstemming en uniformering (focus op 'het beste beleid'). Flexibiliteit voor aanpassing van de vorm of inhoud van de dienstverlening is groot. Eventuele consequenties worden door de gehele organisatie opgevangen (en niet alleen in de overeenkomst met de betreffende gemeente).
2 Aandacht voor kwaliteit (gevoeld eigenaarschap)	Ondanks dat de uitvoeringsorganisatie 'op afstand' van de gemeente staat (verzelfstandigd als overheidsvennootschap) is sprake van een exclusieve en langjarige leveringsrelatie (in principe voor niet benoemde termijn) zodat verbondenheid met de gemeente en haar inwoners groot is. Door de langjarige relatie (niet bepaalde termijn) is het noodzakelijk dat de organisatie structureel de kwaliteit levert die door de gemeente wordt gewenst. Zo niet, dan vervalt de benodigde basis onder de samenwerking en deelname.
3 Verbinding met de gemeente en 'dicht bij de inwoners'	De uitvoeringsorganisatie werkt exclusief in de deelnemende gemeenten (merendeel criterium), waardoor de aandacht en focus op het eigen verzorgingsgebied en de inwoners groot is. Deze exclusieve relatie is voor onbepaalde tijd (en niet voor een afgebakende contractperiode van bijvoorbeeld 4 jaar). Het aantal deelnemende gemeenten waarin het publieke bedrijf actief is kan van invloed zijn op de verbinden met de inwoners in specifieke gemeenten.
4 Leveringszekerheid (continuïteit)	Met het oog op de schaalgrootte van de genoemde publieke bedrijven en het lage risicoprofiel van de werkzaamheden, zijn er veel mogelijkheden om de leveringszekerheid te borgen en om incidenten en eventualiteiten op te vangen. Doordat de publieke bedrijven geen (of slechts in beperkte mate) diensten aan derden leveren (zoals bedrijven), en in principe geen eigen verwerkingsinstallaties exploiteren is sprake van een laag risicoprofiel.
<b>Zakelijkheid</b>	
5 Kostenefficiënt (prijs)	Overheid gedomineerde inzamelbedrijven hebben een vastgesteld tarievenmodel. In veel gevallen zijn tarieven direct gerelateerd aan de kostprijs uitvoering per gemeente per dienst zonder winstmarge. Omdat het publieke bedrijf een exclusieve leveringsrelatie heeft met de gemeente(en), en gemeenten dus niet na een bepaalde periode naar een andere leverancier overstappen, is van belang dat controle en stimuleringsmechanismen worden toegepast om de kwaliteit en bedrijfsmatigheid op het gewenste peil te brengen en te houden. Sectorbenchmarks zijn de belangrijkste methode om als opdrachtgever en aandeelhouder te sturen op bedrijfseconomische prestaties.
6 Zakelijke opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie	In de genoemde publieke bedrijven is in de governance sprake van functiescheiding tussen gemeenten als eigenaar en als opdrachtgever. Of deze functiescheiding ook in de gemeente wordt toegepast, is aan de gemeente te bepalen (portefeuillehouder afval als opdrachtgever, portefeuillehouder financiën of deelnemingen voor de aandeelhoudersrol. In de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie wordt een (zakelijke) dienstverleningsovereenkomst gesloten met afspraken over te leveren diensten, kwaliteiten en andere wederzijdse rechten en verplichtingen. Via de eigendomslijn kan de gemeente toezichhouden (en sturen) op de organisatie als bedrijf (strategie, innovatie, circulariteit, SROI, etc.)

Bedrijfsvoering en organisatieprofiel	
7 Compliance en transparantie	De verzelfstandigde overheidsorganisaties hebben een sterke focus op publieke verantwoording en ervaren minder commerciële druk. Ook door de langetermijn verbondenheid kan het publieke bedrijf niet om compliance om. Omdat het een organisatie van en (exclusief) voor de deelnemende gemeenten betreft is de transparantie groot.
8 Lokaal werkgeverschap Bevorderen lokale/regionale werkgelegenheid	Publieke bedrijven hebben vaak een sterke binding met de lokale gemeenschap en zijn daarom meer geneigd om personeel uit de regio in dienst te nemen. Dit draagt bij aan het versterken van de lokale economie door het creëren van banen voor de lokale bevolking. Bij de genoemde publieke bedrijven zijn uiteraard de huidige vestigingen en (personeels)wervingsgebieden mede bepalend.
9 SROI (social return on investment)	In een bestaand publiek bedrijf zijn veelal al (generieke) afspraken gemaakt omtrent de gewenste standaarden op het gebied van MVO en transparantie. Als nieuwe (mede) aandeelhouder kan de gemeenten na toetreding meepraten en -beslissen over eventuele wijzigingen op dit gebied.
10 Innovatief gericht op duurzaamheid	Innovatie en verdere verduurzaming is veelal kapitaals- en tijdsintensief en vergt tijd en investeringen. De reeds jaren functionerende publieke bedrijven beschikken over eigen (bedrijfs)beleid op deze gebieden. Bijvoorbeeld verduurzaming van het wagenpark, duurzame inzamelmiddelen, vermindering fysieke arbeidsbelasting, et cetera. Voor de financiering kan de verzelfstandigde organisatie gebruikmaken van van eigen vermogen of externe financiering (leningen) aantrekken.

## 4.5 Hybride model

Een hybride model combineert (onderdelen van) de hiervoor beschreven strategische optisch. Een hybride model biedt flexibiliteit en maakt het mogelijk om op maat gemaakte oplossingen te creëren die zijn afgestemd op de specifieke behoeften, middelen en prioriteiten van een gemeente c.q. de gemeenten. Als hybride modellen kan worden gedacht aan:

- A. Regiegemeenten richten samen met (buur)gemeenten een uitvoeringsorganisatie op geografisch decentraal, waarbij ondersteunende functies door een publiek bedrijf worden geboden (centraal). De decentrale uitvoeringsorganisatie wordt onderdeel van het publieke bedrijf.
- B. Een aantal (of alle) regiegemeenten treden toe tot een publiek bedrijf, waarbij in samenwerking met het publieke bedrijf een regionale decentrale uitvoeringsorganisatie wordt ingericht, waarbij voor ondersteunende functies (administratie, hrm, automatisering, etc.) gebruik kan worden gemaakt van een centrale functie.
- C. Een aantal regiegemeenten (bijvoorbeeld aan de noordkant van Drenthe en/of aan de Zuidkant) richten samen met een gemeente met een eigen dienst een gezamenlijke (verzelfstandigde) inzamelorganisatie op.
- D. Een aantal regiegemeenten (bijvoorbeeld aan de noordkant) treedt toe tot een bestaande publieke inzamelorganisatie. Een aantal regiegemeenten (bijvoorbeeld aan de zuidkant) richt samen met een gemeentelijke inzamelorganisatie een gezamenlijk publiek bedrijf op.

Bij deze hybride modellen kunnen ook de mogelijkheden en voordelen van de huidige Drentse samenwerking in ogenschouw genomen worden. Deze hybride modellen zijn voor nu niet verder uitgewerkt, en zijn bedoeld voor een eerste bespreking en dialoog.

**BIJLAGEN**

bijlage 1 **Dienstverlening door Remondis (peiljaar 2023)**

Remondis huishoudelijk afval

1. Landsmeer
2. Bergeijk
3. Waterland
4. Bladel
5. Waalre
6. Oirschot
7. Cranendonck
8. Geertruidenberg
9. Eersel
10. Best
11. Leusden
12. Lingewaard
13. Midden-Drenthe
14. Nijkerk
15. Oude IJsselstreek
16. Veldhoven
17. Reusel-De Mierden
18. Utrechtse Heuvelrug
19. Scherpenzeel