IPR•NORMAG
Management Consultants

Gemeenten Eindhoven, Geldrop-Mierlo
en Valkenswaard

Second opinion
Gezamenlijke uitvoeringsorganisatie voor inzameling huishoudelijk afval en ketenregie

Concept eindrapport
30 juni 2011

BEZOEKADRES: Waarderweg 33 Kantoor b10, 2031 bn Haarlem
POSTADRES: postbus 2016, 2002 ca Haarlem
t 023 531 91 41, **f** 023 531 63 93, **e** info@iprnormag.nl, **i** www.iprnormag.nl

In opdracht van:	*Gemeenten Eindhoven, Geldrop-Mierlo en Valkenswaard*
Opsteller(s):	*Drs. ing. P.M.J. de Bruin, Drs. M. van Ginkel*
Projectnummer IPR Normag:	*100667*
Aantal pagina's:	*37*

Status van de rapportage	Datum	Toegestuurd naar
Onderhanden concept	16 juni 2011	Intern werkdocument IPR Normag
Concept eindrapport v1	22 juni 2011	Leden van de ambtelijke begeleidingsgroep, ten behoeve van bespreking op 28 juni 2011, 10.00 – 12.00 uur, Stadskantoor Eindhoven.
Concept eindrapport v2	30 juni 2011	Leden van de ambtelijke begeleidingsgroep. De op- en aanmerking uit de bespreking op 28 juni 2011 zijn in deze versie verwerkt.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopiëren, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van IPR NORMAG

Inhoudsopgave

1 Inleiding 4
1.1 Achtergrond 4
1.2 Opdracht en uitgangspunten 5
1.3 Gevolgde aanpak 6

2 Beoordelingscriteria 7
2.1 Relevante beoordelingscriteria 7
2.2 De gehanteerde beoordelingscriteria 9

3 Second opinion op de visie 11
3.1 Inleiding 11
3.2 De visie van Eindhoven, Geldrop-Mierlo en Valkenswaard 11
3.3 Afvalbeheer is meer dan inzamelen alleen 13
3.3.1 Wettelijke zorgplicht huishoudelijk afval 13
3.3.2 Opdracht voor doeltreffend afvalbeheer: LAP II 14
3.3.3 Afvalbeheer is meer dan inzamelen alleen 14
3.4 Vereisten voor een adequaat gemeentelijk afvalbeheer 16
3.5 De optimale schaalgrootte 17
3.6 Afvalbeheer en sociale zaken: goed werkgeverschap 20
3.7 Samenvattende conclusie 21

4 Second opinion uitvoeringsorganisatie 22
4.1 Inleiding 22
4.2 Trends uitvoeringsorganisaties afvalbeheer 22
4.2.1 Typen uitvoeringsorganisaties 22
4.2.2 Trends bij uitvoeringsorganisaties 26
4.3 Second opinion GR of Vennootschap 30
4.3.1 Besliskader Verbonden Partijen 30
4.3.2 Second opinion GR of Vennootschap 32

Bijlage 1. Taken die bij de gemeente blijven 36

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

In 2009 hebben de gemeenteraden van Eindhoven en Geldrop-Mierlo[1] besloten tot het overdragen van de wettelijke zorgplicht conform de artikelen 10.21 en 10.22 van de Wet Milieubeheer[2] aan een gezamenlijk in te stellen gemeenschappelijke regeling (GR). Deze nieuwe GR komt in plaats van de huidige GR Cure.

Het besluit dateert van 2009. De drie gemeenten willen daarom de toentertijd gemaakte afwegingen die aan dat raadsbesluit ten grondslag lagen, met de kennis van nu tegen het licht houden.

IPR Normag heeft de opdracht gekregen voor het uitvoeren van een second opinion.

Taken waarvan de uitvoering door de GR wordt opgepakt (Wet Milieubeheer):
Titel 10.4. Het beheer van huishoudelijke en andere afvalstoffen
Artikel 10.21

1. De gemeenteraad en burgemeester en wethouders dragen, al dan niet in samenwerking met de gemeenteraad en burgemeester en wethouders van andere gemeenten, ervoor zorg dat ten minste eenmaal per week de huishoudelijke afvalstoffen met uitzondering van grove huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld bij elk binnen haar grondgebied gelegen perceel waar zodanige afvalstoffen geregeld kunnen ontstaan.
2. Groente-, fruit- en tuinafval wordt daarbij in ieder geval afzonderlijk ingezameld.
3. De gemeenteraad kan besluiten tot het afzonderlijk inzamelen van andere bestanddelen van huishoudelijke afvalstoffen.

Artikel 10.22

1. Elke gemeente draagt er zorg voor:
   a. dat grove huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld bij elk binnen haar grondgebied gelegen perceel waar zodanige afvalstoffen ontstaan, en
   b. dat er op ten minste één daartoe ter beschikking gestelde plaats binnen de gemeente of binnen de gemeenten waarmee wordt samengewerkt, in voldoende mate gelegenheid wordt geboden om grove huishoudelijke afvalstoffen achter te laten.
2. In het belang van een doelmatig beheer van grove huishoudelijke afvalstoffen kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat het eerste lid geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijft met betrekking tot bij de maatregel aangewezen categorieën van grove huishoudelijke afvalstoffen, al dan niet voor zover deze vrijkomen in een hoeveelheid of een omvang die, of een gewicht dat groter is dan bij de maatregel is aangegeven.

[1] Gemeente Valkenswaard heeft een dergelijk besluit niet expliciet genomen. Als aanname bij de uitvoering van deze second opinion wordt een identiek besluit ook voor gemeente Valkenswaard verondersteld.
[2] Het betreft in het kort het (doen) inzamelen van huishoudelijk afval.

1.2 Opdracht en uitgangspunten

Verricht een onderzoek in de vorm van een second opinion, waarbij de motieven en argumenten die ten grondslag liggen aan de raadsbesluiten in 2009 tot het oprichten van een nieuwe gemeenschappelijke regeling voor de inzameling van huishoudelijk afval en ketenregie, getoetst worden aan de huidige inzichten en kennis van nu.

Geef daarbij antwoord op de volgende onderzoekbare deelvragen:

1. Geef een overzicht van relevante sectorale en gemeentelijke ontwikkelingen op het gebied van (gemeentelijk) afvalbeheer en reiniging. Deze ontwikkelingen vormen de context waarbinnen de gemeenten Eindhoven, Geldrop-Mierlo en Valkenswaard hun keuze voor de (nieuwe) uitvoeringsorganisatie maken.
2. Toets het in 2009 gehanteerde beoordelingskader (bestaande uit de voor de gemeenten relevante criteria, randvoorwaarden en visie op de afvalinzameling in regio Eindhoven) op volledigheid en geef een duiding van de betreffende criteria in het licht van de actuele ontwikkeling en kennis van nu.
   Doe suggesties voor eventuele aanscherping of uitbreiding.
3. Toets de juistheid en volledigheid van de beschrijving van de in 2009 onderzochte organisatiemodellen, en geef een duiding van de betreffende organisatiemodellen in het licht van de actuele ontwikkeling en kennis van nu.
   Doe suggesties voor eventuele aanscherping of uitbreiding.
4. Kom – dit alles overwegende - tot een integrale gedegen beargumenteerde second opinion van het besluit tot het oprichten van een nieuwe gemeenschappelijke regeling van de gemeenten Eindhoven, Geldrop-Mierlo en Valkenswaard voor de uitvoering van de inzameling van het huishoudelijk afval.
   Doe suggesties voor eventuele aanscherping of heroverweging.

Bij de uitvoering van dit onderzoek gelden de volgende uitgangspunten:

- Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht de gemeenten Eindhoven, Geldrop-Mierlo en Valkenswaard. Gemeente Eindhoven treedt daarbij op als formeel en administratief opdrachtgever namens hen.
- Er is een ambtelijke begeleidingsgroep ingesteld waarin de drie gemeenten zijn vertegenwoordigd. Deze leden van de begeleidingsgroep hebben tot taak de onderzoekers van IPR Normag van de benodigde informaties te voorzien en een eventuele toelichting bij de beschikbare documenten over de context waarin bepaalde keuzes of afwegingen toentertijd zijn gemaakt.

- De drie gemeenten zullen alle voor dit onderzoek benodigde informaties ter beschikking stellen van IPR Normag. IPR Normag zal deze informaties vertrouwelijk behandelen.
- Bij de uitvoering van deze second opinion – c.q. de toets aan actuele ontwikkelingen en de kennis van nu - staat een expertmatige beoordeling door IPR Normag centraal.
- De second opinion is gericht op de toetsing aan de actuele ontwikkelingen en inzichten van nu, van de volgende documentatie:
    - "Visie op de Afvaldienst regio Eindhoven" van 29 februari 2008, welke door de drie colleges is onderschreven en waarin de wensen en eisen aan de inzameling van huishoudelijk afval en de daarvoor verantwoordelijke uitvoeringsorganisatie staan.
    - Gemeente Eindhoven Raadsvoorstel nieuwe inzamelorganisatie Eindhoven, Geldrop-Mierlo en Valkenswaard (beslisdatum B&W 10 maart 2009); Ontwerp Raadsbesluit (09.R2008.001) en de daarbij horende bijlagen.
      Daarbij is ervan uitgegaan dat de inhoud van deze documenten van gemeente Eindhoven ook van toepassing is op Geldrop-Mierlo en Valksenswaard.

1.3 Gevolgde aanpak

Bij de uitvoering van deze opdracht is de volgende aanpak gevolgd:

1. Voorbereiding en beoordeling van de gehanteerde beoordelingscriteria op juistheid en volledigheid.
2. Analyse relevante (externe) ontwikkelingen.
3. Toetsing en duiding "Visie op de Afvaldienst regio Eindhoven" aan de kennis van nu.
4. Toetsing beschrijving en beoordeling van toekomstmodellen aan de kennis van nu.
5. Integrale beoordeling / second opinion en rapportage.

2 BEOORDELINGSCRITERIA

2.1 Relevante beoordelingscriteria

IPR Normag heeft de afgelopen jaren veel 'strategische positioneringsonderzoeken' uitgevoerd en gemeenten, samenwerkingsverbanden en overheidsbedrijven ondersteund bij de besluitvorming over de inrichting en organisatiemodellen voor het uitvoeren van (gemeentelijke) taken, waaronder afvalbeheer.

Op basis van deze ervaringen heeft IPR Normag een set van beoordelingscriteria ontwikkeld, die door gemeenten in dit type trajecten gehanteerd wordt. Het beoordelingskader maakt onderscheid in strategische criteria (gericht op effecten op lange termijn) en operationele criteria (effecten op de korte termijn). Uiteraard kunnen deze criteria op maat gesneden worden per situatie en kunnen verschillende gewichten worden toegekend door de betreffende besluitvormers. Echter in hoofdlijnen worden de volgende criteria gehanteerd (in willekeurige volgorde):

1. Bijdrage aan de realisatie van de gemeentelijke visie op organisatie en beheer
2. Bedrijfsmatigheid
3. Milieudoelstellingen
4. Kwaliteit van de dienstverlening
5. Gemeentelijke invloed
6. Bedrijfszekerheid en risico's
7. Behoud van kennis
8. Samenwerkingsmogelijkheden
9. Sociaal werkgeverschap

In het vervolg van deze paragraaf worden deze criteria nader toegelicht en uitgewerkt.

1. Bijdrage aan de realisatie van de gemeentelijke visie op organisatie en beheer
In welke mate past een variant in de organisatorische visie van de gemeente. Daarbij staat de "Visie op Afvaldienst regio Eindhoven" centraal. In dit model blijft de gemeente bevoegd en verantwoordelijk voor het (vaststellen van het) afvalbeheerbeleid en draagt de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie zorg voor de inzameling en het (doen) verwerken van het afval. Daarnaast adviseert de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie de gemeenten met het oog op een – voor de gemeenten – doeltreffend en doelmatig afvalbeheer.

2. Bedrijfsmatigheid

Gewenst is een doelmatige aanwending van publieke (financiële) middelen. De kosten voor de uitvoering van het afvalbeheerbeleid en eventueel andere taken zoals reiniging van de openbare ruimte, dienen bij de gevraagde kwaliteit – zowel op korte als op lange termijn – zo laag mogelijk te zijn.

Daarbij wordt rekening gehouden met de prijs en kosten op korte termijn als ook de beheersbaarheid en de prijsontwikkeling in de toekomst. Dit is met name van belang bij een vergelijking tussen uitbesteding aan 'de markt' of uitbesteding aan een overheidsgedomineerde uitvoeringsorganisatie. Bij prijsvorming in de markt kan sprake zijn van een vragersmarkt of juist een aanbiedersmarkt. De geboden prijs kan voorts onderhevig zijn aan strategische prijsvorming, waarbij marktpartijen zich een positie in de markt verwerven, met een betere onderhandelingspositie in het vooruitzicht. De prijsvorming bij een overheidsgedomineerde uitvoeringsorganisatie is meer direct verbonden aan de werkelijke kosten.

3. Milieudoelstellingen

De door gemeenten gevraagde diensten op het gebied van afvalbeheer dienen bij te dragen aan de doelstelling op het gebied van preventie en hergebruik van huishoudelijk afval. De uitvoeringsorganisatie kan daaraan op verschillende wijzen bijdragen. Als 'partner' van de gemeente kan zij bijvoorbeeld uitgewerkte beleidsadviezen aanreiken op het gebied van afvalbeheer (inzamelstructuur, communicatie en ander flankerend beleid) waarmee preventie en het nuttig hergebruik van huishoudelijk afval wordt gestimuleerd. Deze adviezen zijn gericht op het beïnvloeden van het aanbiedgedrag van de burgers. Voorts kan de organisatie eenmaal ingezamelde afvalstromen verder bewerken (of laten bewerken) met een hoogwaardig en nuttig hergebruik van afvalstoffen als doel.

4. Kwaliteit van de dienstverlening

De geboden dienstverlening moet voldoen aan de door gemeente gestelde eisen ten aanzien van kwaliteit en service. De burger is 'gebonden gebruiker'.

Bij de keuze voor een variant kunnen gevolgen worden verwacht voor de kwaliteit van de voorzieningen. Kwaliteit omvat tevens het aspect 'vraaggericht' en de mogelijkheden tot verdergaande professionalisering van de dienstverlening in het licht van de aankomende ontwikkelingen op het gebied van afvalbeheer en het integraal beheer van de openbare ruimte.

Onderdeel van kwaliteit is flexibiliteit. Dit is de mate waarin de vorm en de inhoud van de dienstverlening kan worden aangepast en verder ontwikkeld, indien daaraan vanuit het belang van de gemeente behoefte bestaat. Bijvoorbeeld om in te kunnen spelen op strategische of praktische ontwikkelingen.

5. Gemeentelijke invloed
Voor diverse beleidsvelden of taakgebieden van (het beheer van) de openbare ruimte is sprake van een (vaak zelfs wettelijke) zorgplicht voor de gemeente. Bij het beoordelen van organisatiemodellen is het van belang te wegen in welke mate en op welke wijze de gemeente invloed kan uitoefenen op het beleid en/of de uitvoering ervan. De door de gemeente geëffectueerde invloed dient daarbij een bijdrage te leveren aan de continuïteit, kwaliteit, duurzaamheid en betaalbaarheid van de dienstverlening. De vraag is of, en in welke mate, de gemeente in staat is of wordt gesteld om de aanbiedende organisatie vraag- en klantgericht te laten werken.

6. Bedrijfszekerheid en risico's
De mate waarin het organisatiemodel robuust en toekomstbestendig is en eventuele juridische, financiële of andere risico's beheersbaar zijn.

7. Behoud van kennis
Behoud en beschikbaarheid van kennis ten behoeve van de gemeente inzake afvalbeheer, zodat adequaat beleid op deze terreinen kan worden ontwikkeld. Afvalbeheer is meer dan inzamelen alleen. Kennis van de ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving, technologie en marktontwikkelingen is van belang voor een adequaat gemeentelijk afvalbeheerbeleid.

8. Samenwerkingsmogelijkheden
Intergemeentelijke samenwerking en samenwerking tussen (overheids)bedrijven op het werkveld afvalbeheer blijkt in de praktijk een waardevolle bijdrage te kunnen bieden aan de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het afvalbeheer. De samenwerking kan variëren van bij gelegenheid of structureel uitwisselen en delen van kennis, tot oprichting van een gezamenlijke uitvoerings- of regieorganisatie.

9. Sociaal werkgeverschap
Hierbij gaat het om de mate waarin het organisatiemodel door de gemeente(n) kan worden ingezet als instrument voor het sociaal-economisch beleid, bijvoorbeeld werkervaringsplaatsen, sociale werkvoorziening of regionale verankering van laag gekwalificeerde arbeid.

2.2 De gehanteerde beoordelingscriteria

Aan het door de gemeenteraden in 2009 genomen besluit over het organisatiemodel voor het beheer voor het afvalbeheer, liggen de volgende criteria, randvoorwaarden ten grondslag.

1. Het organisatiemodel draagt bij aan het bewerkstelligen van de gestelde doelen en de visie van de gemeenten op de Afvaldienst regio Eindhoven.

2. De relatie tussen bedrijf en gemeente is in het organisatiemodel dusdanig georganiseerd dat dit goede mogelijkheden biedt voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de overgedragen taken.
3. Het organisatiemodel biedt mogelijkheden voor democratische controle op de dienstverlening.
4. Het organisatiemodel voldoet aan het besliskader uit de Eindhovense nota Verbonden Partijen. (Dit onderdeel wordt in paragraaf 4.3.1 behandeld.)

Second opinion

Op basis van de bestudeerde besluitvormingsdocumenten is IPR Normag van mening dat de gehanteerde criteria bij het beoordelen van de organisatiemodellen goed overeenkomen met de criteria die doorgaans worden gehanteerd voor het strategisch positioneren van afvalbeheer door gemeenten.

Diverse criteria zijn impliciet in de onderbouwing en afweging meegenomen. Diverse criteria zijn terug te vinden in de "Visie op de Afvaldienst regio Eindhoven". Hoewel de criteria dus op diverse plekken – al dan niet impliciet - staan vermeld, worden deze ten behoeve van het genomen besluit wel in samenhang met elkaar bezien.

3 SECOND OPINION OP DE VISIE

3.1 Inleiding

In februari 2008 hebben de gemeenten een "Visie op de Afvaldienst regio Eindhoven" ontwikkeld. Deze visie geeft inzicht in de wensen en eisen van de gemeenten met betrekking tot de inzameling van huishoudelijk afval en de daarvoor verantwoordelijke uitvoeringsorganisatie. Deze visie is door de drie colleges onderschreven.

Deze visie vormt de basis voor de daaropvolgende gemeentelijke besluitvorming over de gewenste vorm van de uitvoeringsorganisatie.

In dit hoofdstuk wordt de door de gemeenten ontwikkelde visie beschouwd in het licht van actuele ontwikkelingen en trends. In paragraaf 3.2 wordt de ontwikkelde visie puntsgewijs kort toegelicht en in paragraaf 3.3 tot en met PM worden deze punten nader geduid in het licht van de actuele ontwikkelingen en trends.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 een second opinion gegeven op de keuze voor een gemeenschappelijke regeling 'van en voor' de drie gemeenten als uitvoeringsorganisatie.

3.2 De visie van Eindhoven, Geldrop-Mierlo en Valkenswaard

De visie van de gemeenten Eindhouden, Geldrop-Mierlo en Valkenswaard op de Afvaldienst regio Eindhoven kan als volgt puntsgewijs worden samengevat. Deze samenvatting is gebaseerd op de documenten zoals beschreven in paragraaf 1.2 en besprekingen hiervan met het ambtelijke begeleidingsteam. In de besprekingen met het ambtelijk begeleidingsteam zijn motieven, afwegingen, context en discussiepunten die ten tijde van de visievorming in 2008 aan de orde waren besproken. Zodoende heeft het team van IPR Normag zich een adequaat beeld kunnen vormen van de visie en bedoelingen.

- In de visie op de Afvaldienst regio Eindhoven geldt als hoofdmotief een sterke gemeentelijke regie op de afvalketen. Dit wordt door IPR Normag geduid als een wens om grip te hebben en regie te kunnen voeren op alle schakels van de afvalketen. Daarbij wordt beoogd dat ook de eigendom van het huishoudelijk afval bij de Afvaldienst komt omdat dit de beste mogelijkheden biedt voor het optimaliseren in de beleidsdriehoek: service, milieu en kosten.
- Schaalgroottevoordelen worden bereikt door intergemeentelijke samenwerking. Schaalgroottevoordelen hebben betrekking op:
    - De uitvoering van afval logistieke taken zoals inzameling, eventuele op- en overslag en transport.

  - Het sturen van de diverse afvalstromen, zoals het (doen) be- en/of verwerken van diverse grondstoffen.
  - Het bundelen en ontwikkelen kennis op het gebied van afvalbeheer. De Afvaldienst regio Eindhoven ontwikkelt zich tot een kenniscentrum op het gebied van afvalbeheer.
- Er wordt een langdurige intergemeentelijke samenwerking tussen Eindhoven, Geldrop-Mierlo en Valkenswaard beoogd.
- De Afvaldienst regio Eindhoven staat dicht bij de gemeenten en haar inwoners. Zij zorgt voor een optimale verhouding van (gevraagde) service, milieuprestaties (afvalpreventie, afvalscheiding en hergebruik) en daarmee samenhangende kosten.
- De directievoering c.q. aansturing van de Afvaldienst verenigt meerdere competenties:
  - Bedrijfsmatigheid. Een doelmatige inrichting en uitvoering van de inzamel- en andere bedrijfsprocessen.
  - Afvalbeheer – inclusief afvalbeleids - deskundigheid. Deze deskundigheid wordt aangewend met het oog op een doeltreffend en doelmatig mogelijk afvalbeheer in de gemeente(n).
  - Gevoel voor politiek-bestuurlijk verhoudingen en de kwaliteit om hier op adequate wijze op in te spelen dan wel mee om te gaan. Daarbij staat het belang van de gemeente(n) centraal.
- Uitbreiding van taken naar reiniging. De Afvaldienst, welke dicht bij de gemeente(n) staat, kan actief bijdragen aan de 'schoon' doelstellingen van de gemeente. Taken op het gebied van reiniging en kolkenreiniging kunnen daarbij goed worden opgepakt, mede vanwege het uitvoerend en logistiek karakter ervan.
- Afvaldienst is een aantrekkelijke werkgever. Hiermee wordt met name ingespeeld op de mogelijkheden van de Afvaldienst om leerwerkervaringsplaatsen aan te beiden en activiteiten te ontwikkelen waarmee mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt op weg naar een reguliere baan kunnen worden geholpen. Het op uitvoering gerichte karakter van inzamel- en reinigingstaken (eventueel ook groentaken) biedt hiertoe veel mogelijkheden.
- De gemeente(n) houden stevige grip op de Afvaldienst regio Eindhoven in financiële zin en op de geleverde prestaties (milieu en service).

3.3 Afvalbeheer is meer dan inzamelen alleen

3.3.1 *Wettelijke zorgplicht huishoudelijk afval*

Op basis van de wet Milieubeheer heeft elke gemeente de zorgplicht voor het (doen) inzamelen en verwerken van het huishoudelijk afval. Deze rol op het gebied van het beheer van huishoudelijk afval zal in de toekomst naar verwachting wel op onderdelen veranderen, maar de betrokkenheid van gemeenten zal naar verwachting niet verminderen.

Visie op de Afvaldienst regio Eindhoven

De Afvaldienst regio Eindhoven staat dicht bij de gemeente en haar inwoners. Zij zorgt voor een optimale verhouding van (gevraagde) service, milieuprestaties (afvalpreventie, afvalscheiding en hergebruik) en daarmee samenhangende kosten.

Second opinion

De wettelijke gemeentelijke zorgplicht, gecombineerd met het gegeven dat afvalinzameling veelal gepaard gaat met voorzieningen in de openbare ruimte, de directe relatie van het afvalbeheer met de schoonheid (en daarmee leefbaarheid) van de openbare ruimte en de directe vertaling van de kosten van het afvalbeheer in een afvalstoffenheffing, maken dat het beheer van huishoudelijk afval een politiek en bestuurlijk relevante issue is en zal blijven. Gemeenten wensen daarom een duidelijke invloed op (de uitvoering van) de afvalinzameling en reiniging in hun gemeente en het is van belang dat de organisatie die zorgdraagt voor de afvalinzameling en het afvalbeheer op correcte en proactieve wijze kan omgaan met politiek-bestuurlijke aspecten in dit werkveld.

Er zijn wel veranderingen in de rol van gemeenten bij het beheer van huishoudelijk afval te verwachten. Onder meer als gevolg van de verdere uitwerking van de producentverantwoordelijkheid. Sinds 1 januari 2006 is het “Besluit beheer verpakkingen, papier en karton” van kracht. Hiermee is er voor het bedrijfsleven producentenverantwoordelijkheid ontstaan voor de inzameling en recycling van verpakkingen. Dit betekent dat verpakkingen – die ook veelvuldig in het huishoudelijk afval terechtkomen – formeel niet meer onder de wettelijke zorgplicht van gemeenten vallen.

Daarbij verwachten wij echter niet dat deze afvalstromen buiten de invloedsfeer en verantwoordelijkheid van de gemeente zullen komen. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat de inzameling van verpakkingen geheel door de producenten zelf zal worden bewerkstelligd. Grootschalige uitbreiding van statiegeldsystemen voor verpakkingen – met het doel consumenten te stimuleren het verpakkingsafval op de daarvoor bestemde plek(ken) te brengen – zijn daarbij van belang, maar vergen in relatief fysieke (schaarse) ruimte in winkels en winkelgebieden extra handling-, organisatie- en administratiekosten. Voor de inzameling van de genoemde afvalstromen

zullen naar verwachting voorzieningen in de publieke ruimte nodig blijven. In de vorm van (al dan niet ondergrondse) verzamelcontainers, huis-aan-huis haalsystemen andere brengvoorzieningen.

Het bedrijfsleven en de gemeenten zullen daarom ook in de toekomst afspraken maken over de verhouding tussen producentenverantwoordelijkheid en het politiek primaat van de gemeenten voor het beheer en de inrichting van de openbare ruimte. Het beheer van huishoudelijk afval blijft daarom een zorg voor gemeenten.

Gemeenten en hun eventuele – overheidsgedomineerde gezamenlijke – afvalbedrijven krijgen bij het beheer van het huishoudelijk afval dus – naast de burgers – ook meer te maken met bedrijven. Daarbij is sprake van een verdergaande concentratie aan de zijde van bedrijven die recyclebare grondstoffen bewerken of gebruiken. Bijvoorbeeld in de papier- of glasindustrie. Bovendien is sprake van steeds verdere internationalisering van de afval- dan wel grondstoffenmarkt.

3.3.2 *Opdracht voor doeltreffend afvalbeheer: LAP II*

Gemeenten hebben een 'opdracht' voor het bewerkstelligen van een doeltreffend afvalbeheer. In het Landelijk AfvalbeheerPlan (LAP II) is het nationaal afvalstoffenbeleid voor de komende jaren uitgestippeld. Het Nederlands afvalstoffenbeleid is sterker dan voorheen gericht op preventie van afval en het beperken van de milieudruk. In het nieuwe Landelijk Afvalbeheerplan 2009-2021 (LAP II) dat op 24 december 2009 van kracht is geworden, lijkt de nadruk sterker dan voorheen te liggen sterker op het aanwenden van afval als grondstof.

Gemeenten hebben dus niet alleen een zorgplicht voor het (doen) inzamelen van huishoudelijk afval, maar hebben daarbij ook de 'opdracht' om daarmee de doelstellingen te bewerkstelligen zoals in het LAP geformuleerd. Gemeenten kiezen ervoor om hun afvalbeheerbeleid zelfstandig, in samenwerking met andere gemeenten en/of in samenwerking met het betreffende inzamelbedrijf te doen.

3.3.3 *Afvalbeheer is meer dan inzamelen alleen*

Visie op de Afvaldienst regio Eindhoven

In de visie op de Afvaldienst regio Eindhoven geldt een sterke gemeentelijke regie op de afvalketen als hoofdmotief. Dit wordt door IPR Normag geduid als een wens om grip te hebben en regie te kunnen voeren op alle schakels van de afvalketen. Daarbij wordt beoogd dat ook de eigendom van het huishoudelijk afval bij de Afvaldienst regio Eindhoven komt, omdat dit de beste mogelijkheden biedt voor het optimaliseren in de beleidsdriehoek: service, milieu en kosten.

Second opinion

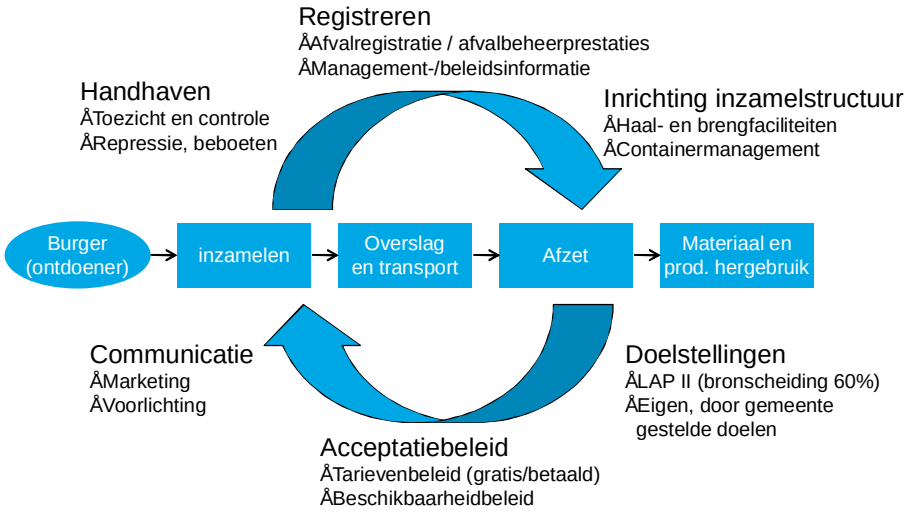
Huishoudelijk afval is een maatschappelijk vraagstuk en wordt steeds vaker in verband gebracht met duurzaamheid. Afval wordt niet alleen meer gezien als een ongewenst en negatief bijproduct van productie en consumptie, maar steeds meer als

grondstof.

De komende decennia zullen veel grondstoffen schaarser worden, waardoor grondstofprijzen verder zullen stijgen. Op het gebied van afvalbeheer – ook van huishoudelijk afval - volgen de ontwikkelingen elkaar in rap tempo op. Als voorbeelden voor externe ontwikkelingen zijn te noemen: diversiteit en vergaande scheiding afvalstromen, opeenvolgende wijzigingen in wet- en regelgeving, (politieke) aandacht voor milieuaspecten en -doelstellingen, duurzaamheid en ontwikkeling op het gebied van energie.

Afvalpreventie en betere scheiding van herbruikbare afvalstromen zullen om die reden steeds belangrijker en ook vanzelfsprekender worden. Bovendien wordt het rendabel om uit het afval dat dan overblijft meer componenten nuttig te gaan gebruiken.

De visie op de ontwikkeling van een samenleving die zich voor het grootste deel richt op het voortdurend recyclen vindt steeds meer aanhang in Europese landen en bij de Europese Unie zelf. Zo ligt in Nederland in het nieuwe Landelijk Afvalbeheerplan (LAP II) de nadruk op het aanwenden van afval als grondstof. De mate van recycling wordt niet alleen economisch bepaald. Een helder gemeentelijk afvalbeleid en een op recycling toegesneden uitvoeringsorganisatie zijn daarvoor ook van belang.



Deze trend van afval als grondstof houdt in dat er een verschuiving van de verwerking van restafval naar het bewerken en aanwenden van gescheiden verkregen deelstromen plaatsvindt. Steeds meer ingezamelde afstromen – waaronder de huishoudelijke afvalstromen papier, glas, textiel en kunststof – vinden daarom vaker hun weg naar bewerkers (het voorbewerken tot herbruikbare grondstoffen) en producenten van producten.

In lijn met de hiervoor beschreven ontwikkelingen en prognoses is het afvalbeleid in veel gemeenten, met betrekking tot huishoudelijk afval, gericht op verdere preventie van het ontstaan van afval, betere scheiding aan de bron zodat product- en materiaalhergebruik mogelijk wordt, en verdere duurzame toepassing van de dan nog resterende afvalstromen.

Een adequaat gemeentelijk afvalbeheer omvat daarbij een optimale balans tussen on-

derling samenhangende beleidsinstrumenten: de inzamelstructuur, het acceptatiebeleid (de voorwaarden waaronder afval door burgers mag worden aangeboden), marketing en voorlichting (communicatie), de handhaving en de registratie. Voorts kan door middel van ketenregie een optimale sturing van afval- c.q. grondstoffen worden bewerkstelligd.

Het mes snijdt daarbij aan twee kanten. Het is in veel gevallen namelijk ook rendabel om afval te voorkomen of uit het afval meer componenten nuttig te hergebruiken. In veel gevallen geldt: hoe beter de bronscheiding des te lager de kosten voor het gemeentelijk afvalbeheer. Voorts kan door middel van adequate ketenregie de waarde van de ingezamelde afvalstoffen worden vergroot.

3.4 Vereisten voor een adequaat gemeentelijk afvalbeheer

Visie op de Afvaldienst regio Eindhoven

De directievoering c.q. aansturing van de Afvaldienst regio Eindhoven verenigt meerdere competenties:

a. Bedrijfsmatigheid. Een doelmatige inrichting en uitvoering van de inzamel- en andere bedrijfsprocessen.

b. Afvalbeheer – inclusief afvalbeleids - deskundigheid. Deze deskundigheid wordt aangewend met het oog op een doeltreffend en doelmatig mogelijk afvalbeheer in de gemeente(n).

c. Gevoel voor politiek-bestuurlijk verhoudingen en de kwaliteit om hier op adequate wijze op in te spelen dan wel mee om te gaan. Daarbij staat het belang van de gemeente(n) centraal.

Second opinion

De in paragraaf 3.3 beschreven ontwikkelingen, doelstellingen en de wettelijke zorgplicht van gemeenten voor het afvalbeer (en dat is meer dan inzamelen alleen) leiden ertoe dat gemeenten op het gebied van huishoudelijk afval zich voor de volgende uitdagingen geplaatst zien:

- Waarborgen van de **kwaliteit van de dienstverlening** (service en kwaliteit) richting burger als 'gebonden gebruiker'. Immers, burgers kunnen niet zelf kiezen en zijn afhankelijk van de keuzes en kwaliteit van de gemeente als opdrachtgever en regisseur bij inzameling en verwerking van het huishoudelijk afval.
- Waarborgen van de **betaalbaarheid van de dienstverlening**. Hierbij zijn enerzijds de kosten en betaalbaarheid van de inzameldiensten aan de orde en anderzijds de kosten (of opbrengsten) van het be- of verwerken van huishoudelijk afval.

- **Adequaat afvalbeheerbeleid**. Het landelijk beleid zoals vastgelegd in het Landelijk Afvalbeheerplan II is gericht op verdergaande afvalpreventie en toenemend hergebruik van recyclebare grondstoffen. Zoals gezegd kan het mes hierbij aan twee kanten snijden: een doeltreffend afvalbeheerbeleid draagt niet alleen bij aan de milieudoelstellingen maar is ook vanuit kosten-oogpunt interessant.

De organisatie van het afvalbeheer moet daarvoor over de volgende kwaliteiten beschikken:

- **Kennisorganisatie**. Advies m.b.t. inrichting, ontwikkeling en optimalisatie gemeentelijke afvalbeheerbeleid. Bijdragen aan 'het verleiden' van burgers tot gewenst afvalgedrag en een goed gebruik van de openbare ruimte. Uitvoeringsdeskundigheid op het gebied van afvalinzameling heeft in het algemeen een grote toegevoegde waarde voor een adequaat afvalbeheer en het vinden van een optimale balans tussen diverse onderling samenhangende beleidsinstrumenten.
- **Regisseur afvalbeheer**. Hier vallen regie afvalketen, inkoopfunctie afvalcontracten, zorg dragen voor nuttig en doelmatig (her)gebruik van grondstoffen onder.
- **Uitvoeringsbedrijf.** Efficiënte uitvoering (zelf doen, uitbesteden) afvalinzameling, beheer van (inzamel) faciliteiten en eventueel de reiniging van de openbare ruimte. Kennis en ervaring met de uitvoering van afvalinzameling en de overige beleidsinstrumenten draagt bij aan beleidsdeskundigheid.

3.5 De optimale schaalgrootte

Visie op de Afvaldienst regio Eindhoven

Schaalgroottevoordelen worden bereikt door intergemeentelijke samenwerking en hebben betrekking op:

a. De uitvoering van afval logistieke taken zoals inzameling, eventuele op- en overslag en transport.
b. Het sturen van de diverse afvalstromen zoals het (doen) be- en/of verwerken van diverse grondstoffen.
c. Het bundelen en ontwikkelen van kennis op het gebied van afvalbeheer. De Afvaldienst regio Eindhoven ontwikkelt zich tot een kenniscentrum op het gebied van afvalbeheer.

De Afvaldienst regio Eindhoven zal ruim 125.000 huishoudens gaan bedienen.

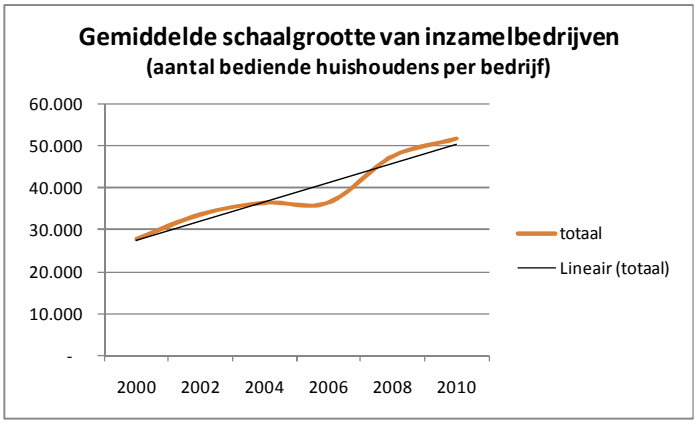
Second opinion

De Afvaldienst regio Eindhoven zal ruim 125.000 huishoudens gaan bedienen. Wij achten deze schaal voldoende groot om doelmatige en doeltreffend afvalbeheer te

kunnen bewerkstelligen. Afvaldienst regio Eindhoven behoort tot de top 10 van grootste inzamelorganisaties in Nederland.

Landelijk neemt het aantal inzamelbedrijven af terwijl de schaalgrootte per bedrijf toeneemt. In 2000 was de gemiddelde schaalgrootte (het aantal bediende huishoudens per bedrijf) ongeveer 28.000. In 2010 is dit al bijna 52.000. Schaalvergroting is het gevolg van met name samenwerking, fusie en voor een klein deel ook autonome (bevolkings)groei. De gemiddelde schaalgrootte van een overheidsgedomineerd bedrijf (NV/BV) is 97.000 huishoudens.

Het antwoord op de vraag "wat is de optimale schaalgrootte" is echter niet eenvoudig aangezien schaalgrootte diverse operationele en strategische dimensies kent. Bovendien is voor de verschillende (strategische en operationele) bedrijfsfuncties sprake van verschillende invalshoeken en doelstellingen. Enkele voorbeelden ter verduidelijking:



Bron: CBS, Agentschap NL. Bewerkingen IPR Normag

- **Beleid**. Over het algemeen wordt gesteld dat een gemeente of overheidsbedrijf een aanzienlijke omvang moet hebben om de benodigde professionaliteit en expertise succesvol op te bouwen op het gebied van beleidsadvisering. In de adviespraktijk van IPR Normag (en een onderzoek van Deloitte onderschrijft dit) wordt een schaalgrootte van 150.000 tot 200.000 huishoudens genoemd. Met deze omvang kan adequaat kennis worden ontwikkeld op het gebied van afvalbeheerbeleid en de ervaringen in de praktijk met het operationaliseren ervan.

- **Afvalinzameling**. De beheersbaarheid van de operationele bedrijfsprocessen stelt grenzen aan de maximale schaalgrootte van een inzamelorganisatie. In de praktijk blijkt een schaalgrootte rond 100.000 aansluitingen goed werkbaar. Een grotere schaal is minder goed werkbaar waardoor veelal gekozen wordt voor 'geografische decentralisatie' van de uitvoeringsorganisatie (ook door de landelijk opererende inzamelorganisaties zoals Sita en AVR-Van Gansewinkel).

- **Afvalbewerking en afvalverwerking**. Voor een kostenefficiënt afvalbeheer, zoals het vermarkten van afval, is massa van belang. Hoe groter een afvalstroom, hoe meer mogelijkheden ontstaan voor kostenefficiënte verwerking of

hergebruik door betere resultaten bij het onderhandelen en sluiten van inkoopcontracten. Op het gebied van eindverwerking (afvalverbrandingen) werken gemeenten dan ook veelvuldig samen. Ook ten aanzien van de inkoop van ver- en gebruiksgoederen is sprake van 'hoe groter hoe beter' indien de inkoopbehoeften gelijk zijn. Als gevolg van verdere scheiding van afvalstromen ontstaan relatief kleinere deelstromen.

Voor voldoende inkoopmacht en adequate regie bij de grootschalige verwerking van restafval en gft blijkt een omvang van 150.000 – 200.000 huishoudens in de praktijk gewenst. Als vuistregel geldt 10% van de jaarcapaciteit van de leverancier (afvalverwerker of recyclingbedrijf) als substantiële inkoopmacht.

Met betrekking tot de andere afvalfracties zoals papier, glas, textiel, kunststof, zal het nieuwe LAP naar verwachting meer dan voorheen gericht zijn op het voorkomen van afval, product- en materiaalhergebruik en betere afvalscheiding. Voor de regisserende en uitvoerende gemeente of organisatie wordt schaalgrootte daarbij nog belangrijker. Een aantal voorbeelden ter verduidelijking:

- Het reduceren van de hoeveelheid huishoudelijk restafval door betere scheiding en preventie wordt steeds complexer en vergt steeds meer deskundigheid, kennis en ervaring.
- Het aantal deelstromen en afzetkanalen neemt toe. Een grotere schaal draagt bij aan een kostenefficiënte handeling van en regie over deze afstromen.
- De (nieuwe) deelstromen worden relatief kleiner zoals bijvoorbeeld bij tapijt. Door bundeling van deelstromen met anderen kan de inkooppositie op de markt voor herbruikbaar afval worden gewaarborgd.
- Het inzetten van sorteertechnieken of (na)scheidingtechnologieën kan doelmatiger bij een grotere schaal.

Visie op de Afvaldienst regio Eindhoven

Er wordt een langdurige intergemeentelijke samenwerking tussen Eindhoven, Geldrop-Mierlo en Valkenswaard beoogd.

Second opinion

Het zorgdragen voor een doelmatig en doeltreffende afvalbeheer is voor gemeenten steeds moeilijker alleen uit te voeren. Samenwerking tussen gemeenten en hun afvalbedrijven is van belang om voldoende schaalgrootte en daarmee een doelmatig en

doeltreffend beheer van huishoudelijk afval te kunnen waarborgen.

Enerzijds om de beoogde schaalgroottevoordelen te kunnen benutten. Anderzijds vergt adequaat afvalbeheer(beleid) een meerjaren en meerdimensionale visie op afvalbeheer in de toekomst, waarbij maatregelen (inzamelstructuur en -faciliteiten, verleiden tot gewenst aanbiedgedrag, monitoren, et cetera) op een relatief lange planhorizon moeten worden geprojecteerd.

3.6 Afvalbeheer en sociale zaken: goed werkgeverschap

Visie op de Afvaldienst regio Eindhoven

De Afvaldienst regio Eindhoven is een aantrekkelijke werkgever. Hiermee wordt met name ingespeeld op de mogelijkheden van de Afvaldienst regio Eindhoven om leerwerkervaringsplaatsen aan te beiden en activiteiten te ontwikkelen waarmee mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt op weg naar een reguliere baan kunnen worden geholpen. Het op uitvoering gerichte karakter van inzamel- en reinigingstaken (eventueel ook groentaken) biedt hiertoe veel mogelijkheden.

Second opinion

Gemeenten hebben een wettelijke taak in het opvangen en begeleiden van mensen naar werk. Op dit terrein ervaren gemeenten in het algemeen een groeiend probleem:

- De doelgroep is lastiger bemiddelbaar en de match tussen beschikbaar werk en gevraagd werk wordt steeds lastiger (arbeidsmarktontwikkeling);
- De gemeente krijgt meer taken én beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid in het arbeidsmarktbeleid (decentralisatie taken, zoals WAJONG);
- Gemeenten worden gekort op de middelen om de doelgroep te ondersteunen (bezuiniging).

Met de invoering van de Wet Werken naar Vermogen per 1 januari 2013 is deze problematiek urgent geworden. Gemeenten worden verantwoordelijk voor de hulp en ondersteuning van (een grotere groep) mensen met een arbeidsbeperking. Gemeenten krijgen meer vrijheid om re-integratiebudget naar eigen inzicht te besteden, maar worden gelijktijdig fors gekort op deze middelen[3].

De nieuwe wet heeft tot doel het verdergaand mobiliseren en ontwikkelen van arbeidsmarktpotentieel. Dit moet leiden tot doorstroom en uitstroom én tot een groeiend verdienvermogen van de doelgroep. Dit betekent o.a. het inzetten van mensen met een arbeidsbeperking voor het aantal uren dat zij in staat zijn arbeid te verrichten. Het betreft voor een deel mensen die naar alle waarschijnlijkheid nooit zullen uit-

[3] Gebaseerd op het concept-Bestuursakkoord, welk onderdeel door Algemene Ledenvergadering VNG vooralsnog niet is geaccepteerd.

stromen naar een reguliere baan.

Om dit te realiseren zijn voldoende leerwerkplekken nodig. Naast het bieden van kennis op het gebied van afvalbeheerbeleid en het naast het inzamelen van afval worden ook zorgdragen voor een schone openbare ruimte en het creëren van leerwerkplekken door overheidsgedomineerde inzamel- en reinigingsbedrijven steeds vaker als pijler van hun bestaansgrond gezien.

De gemeenten Eindhoven, Geldrop-Mierlo en Valkenswaard hebben met een Afvaldienst regio Eindhoven – conform de visie die aan het besluit ten grondslag ligt - de mogelijkheid om daarvoor ook de 'eigen taken' in te schakelen, waarmee de afhankelijkheid van werkgevers in de markt afneemt. Dan moet vooral worden gekeken (vanwege de geschiktheid voor de doelgroep) richting het reinigen en beheren van de openbare ruimte en facilitaire dienstverlening.

Door deze rol op te pakken kan de Afvaldienst regio Eindhoven een voorbeeldfunctie vervullen voor andere instellingen, alsook voorzien in een substantieel aandeel in het 'passend'. Voorts wordt een verkenning van de samenwerkingsmogelijkheden met (regionale) SW-bedrijven aanbevolen.

3.7 Samenvattende conclusie

Op basis van de confrontatie van de in 2008 door de gemeenten ontwikkelde visie op de Afvaldienst regio Eindhoven met de actuele ontwikkelingen en trends, is IPR Normag van mening dat het beoogde intergemeentelijk samenwerkingsband goed aansluit bij onder meer de uitdagingen waarvoor de gemeenten zich geplaatst zien ten aanzien van de wettelijke zorgplicht, de doelstellingen en ambities met het oog op een doelmatig en doeltreffend afvalbeheer door ketenregie.

4 SECOND OPINION UITVOERINGSORGANISATIE

4.1 Inleiding

Op basis van de confrontatie van de in 2008 door de gemeenten ontwikkelde visie op de Afvaldienst regio Eindhoven met de actuele ontwikkelingen en trends is IPR Normag van mening dat een dergelijk intergemeentelijk samenwerkingsband goed aansluit bij onder meer de uitdagingen waarvoor de gemeenten zich geplaatst zien ten aanzien van de wettelijke zorgplicht, de doelstellingen en ambities met het oog op een doelmatig en doeltreffend afvalbeheer.

In dit hoofdstuk wordt een second opinion gegeven op de keuze voor het 'best passende' juridische structuur (annex organisatiemodel) voor een dergelijk intergemeentelijk samenwerkingsverband 'van en voor' de drie gemeenten. Het besluit van de gemeenteraden van Eindhoven en Geldrop-Mierlo omvat het oprichten van een gemeenschappelijke regeling, waaraan de taken op het gebied de inzameling van huishoudelijk afval, het (doen) be- en verwerken (ketenregie) van afvalstromen c.q. grondstoffen, en het fungeren als kennis- en expertisecentrum op deze gebieden ten behoeve van de deelnemende gemeenten en het door hen te ontwikkelen afvalbeheerbeleid.

De volgende juridische structuren zijn beoordeeld:

1. Aanbesteden aan een private (markt) partij
2. Publiek private samenwerking (PPS)
3. Overheidsgedomineerde vennootschap
4. Gemeenschappelijke regeling
5. Gemeentelijke dienst

De feitelijke beschrijvingen van de wijze waarop een (overheids)vennootschap en gemeenschappelijke regeling zijn ingericht in *Bijlage 2 bij Adviesnota: Afwegingen Modellen Afvalorganisaties* d.d. 8 oktober 2008, achten wij juist en voor het doel van de besluitvorming voldoende volledig.

Alvorens deze juridische structuren te beoordelen, worden in de volgende paragraaf de trends op het gebied uitvoeringsorganisaties voor het afvalbeheer nader toegelicht.

4.2 Trends uitvoeringsorganisaties afvalbeheer

4.2.1 Typen uitvoeringsorganisaties

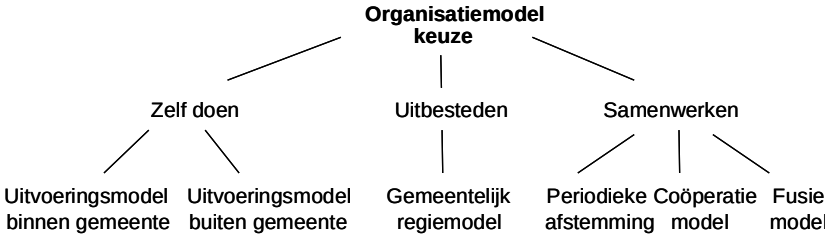
De markt voor logistieke dienstverlening (afvalinzameling) en de markt voor afval-

verwerking verschillen op een aantal punten wezenlijk van elkaar. In deze notitie worden deze twee markten daarom separaat beschreven.

De gemeente gaat dus over het beheer van huishoudelijk afval en zal dit moeten organiseren. Vaak staan daarbij de drie basiskeuzen voor het organiseren van de inzamelactiviteiten centraal:

1. De inzameling als gemeente zelf uitvoeren.
2. De afvalinzameling uitbesteden aan een derde partij.
3. De afvalinzameling via samenwerking uitvoeren.

Per basiskeuze is in de praktijk een beperkt aantal organisatiemodellen denkbaar. In de volgende figuur worden de mogelijke organisatiemodellen weergegeven. Het betreft hier uiteraard een 'vereenvoudiging van de werkelijkheid'. Variaties en varianten zijn hierop mogelijk.



Voor het (doen) verwerken van het ingezamelde afval zijn per organisatiemodel ook diverse mogelijkheden. Wij zullen dit bij het beschrijven van de organisatiemodellen in het vervolg van deze paragraaf toelichten.

Zelf doen: eigen gemeentelijke uitvoeringsorganisatie

De gemeente heeft een eigen uitvoeringsorganisatie voor het inzamel van huishoudelijk afval. Deze dienst of afdeling is onderdeel van de gemeentelijke organisatie. Beleid en uitvoering kunnen daarbij binnen één en dezelfde afdeling/dienst worden ondergebracht dan wel gescheiden. Het gemeentebestuur (Gemeenteraad en College van Burgemeester en Wethouders) is eindverantwoordelijk en bepaalt het beleid en de koers van de uitvoeringsorganisatie.

Als onderdeel van de gemeentelijke organisatie is de continuïteit en gebondenheid van de betrokkenen groot. Het financieel risico is beheersbaar. De gemeente bepaalt zelf welke investeringen worden gedaan en welke activiteiten worden ontwikkeld.

De mate waarin een gemeentelijke dienst kan voldoen aan de criteria bedrijfsmatigheid en slagvaardigheid hangt in sterke mate af van de specifieke situatie en met name de schaalgrootte. Overwogen kan worden om de afdeling of dienst intern of extern te verzelfstandigen. Op deze wijze ontstaan voor de uitvoeringsorganisatie betere mogelijkheden voor een bedrijfsmatige bedrijfsvoering en een zakelijke aansturing op resultaten.

Voor het verwerken van het afval zijn er verschillende mogelijkheden. Ook een com-

binatie is mogelijk:

- De gemeentelijke organisatie voert zelf de regie op de verwerking van het ingezamelde afval. Voor de diverse deelstromen worden verwerkingscontracten gesloten met meerder afvalverwerkers of recyclingorganisaties.
- Gezamenlijke aanbesteding van de verwerking – van bijvoorbeeld restafval of gft – aan de markt.

Second opinion op besluit om niet te kiezen voor een gemeentelijke dienst
Vanwege de beoogde intergemeentelijke samenwerking bij het afvalbeheer, wordt onderschreven dat het model van de gemeentelijke dienst hiervoor ten opzichte van de andere modellen niet de beste mogelijkheden biedt.

Uitbesteding aan 'de markt'
Bij uitbesteding wordt de inzameling van huishoudelijk afval uitbesteed aan marktpartijen. Daarbij kan sprake zijn van verschillende aanbieders voor het inzamelen van restafval, grofvuil en gft, de inzameling van glas, papier en textiel en het beheren van een milieustraat. Een gemeente kan naast uitbesteding nog wel over een kleine eigen uitvoeringsorganisatie beschikken voor bijvoorbeeld het beheer van een milieustraat of grofvuildiensten.

Uitbesteding maakt een volwaardige regievoering door de gemeentelijke organisatie noodzakelijk. De gemeente bepaalt autonoom het eigen afvalbeheer- en reinigingsbeleid en benoemt concreet welke diensten moeten worden geleverd door de uitvoeringsorganisatie(s) en met welk serviceniveau.

De opdrachten kunnen op diverse wijzen worden verstrekt: openbare aanbesteding (al dan niet verplicht en Europees) en meer- of enkelvoudige offerteaanvraag. De omvang van de opdracht kan ertoe leiden dat verplicht openbaar (Europees) moet worden aanbesteed. Voor bedragen onder de wettelijke aanbestedingsdrempel voert de gemeente een eigen inkoopbeleid.

Sturing door de opdrachtgever – de gemeente - is gebaseerd op het uitvoeringscontract. Indien een gemeente zich heeft ontwikkeld tot een 'regiegemeente' zonder eigen uitvoeringscapaciteit, dan is de gemeente aangewezen op de aanbieders in de markt. Bij uitbesteden komt de prijs voor de dienstverlening door het marktmechanisme tot stand. Afhankelijk van de marktsituatie is er sprake van een kopers- of aanbiedersmarkt. De prijs voor de gevraagde diensten kan dus fluctueren in de tijd, van contract tot contract, waarbij eveneens de (winst)marges voor de aanbiedende partijen kunnen variëren van laag tot normaal en groot.

Voor het verwerken van het afval zijn verschillende mogelijkheden:

- De private inzamelaar draagt ook zorg voor de verwerking. Dit is vaak het geval bij deelstromen glas, papier en textiel.

- De gemeentelijke organisatie voert zelf de regie op de verwerking van het ingezamelde afval. Voor de diverse deelstromen worden verwerkingscontracten gesloten met meerder afvalverwerkers of recyclingorganisaties.
- Gemeenten besteden gezamenlijk de verwerking – van bijvoorbeeld restafval of gft – aan in de markt. Het ISW-verband is hier een goed voorbeeld van.

Samenwerken / Overheidsgedomineerd bedrijf / 'inbesteding'
De gemeente wordt (mede) eigenaar en opdrachtgever van een gezamenlijke verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie. De gemeente kan daarvoor aansluiten bij een reeds bestaande overheidsgedomineerde inzamelorganisatie[4] zoals HVC of De Meerlanden. Ook kan een gezamenlijke inzamelorganisatie met andere gemeenten – die ook een eigen inzameldienst hebben - worden opgericht.

De gemeente kan de inzameldiensten van het gezamenlijk bedrijf afnemen zonder verplichte aanbesteding. Het OGD-bedrijf kan worden beschouwd als een verlengstuk van de gemeentelijk organisatie, waarbij sprake is van inbesteding. Het gezamenlijk bedrijf is vervolgens zelf wel aanbestedingsplichtig.

De gemeente heeft zowel in de rol van opdrachtgever als in de rol van eigenaar invloed op het OGD-bedrijf. Het OGD-bedrijf wordt geleid door een bestuur c.q. de directie. De uitvoeringsorganisatie heeft echter geen bestuurlijke zelfstandigheid. Dit betekent dat het profiel en de koers/strategie van de organisatie expliciet zijn vastgelegd en ingekaderd door de gemeente(n) als aandeelhouder(s). Zij bepalen hoe de organisatie zich manifesteert. Bij veel OGD-bedrijven worden belangwekkende besluiten rond strategie, profiel en investeringen met een gekwalificeerde meerderheid genomen of zelfs alleen met algemene stemmen. Alle aandeelhouders (groot en klein) hebben daarbij invloed op de besluitvorming.

De uitvoeringsorganisatie geniet wel beheersmatige zelfstandigheid zodat de bedrijfsmatigheid van de uitvoeringsorganisatie verder geoptimaliseerd kan worden. Indien sprake is van een vennootschap dan houdt een raad van commissarissen toezicht op de continuïteit van de organisatie. Bij de samenstelling van de RvC wordt (externe) professionele deskundigheid op diverse terreinen (juridisch, bestuurlijk, financieel) aangetrokken.

In de praktijk is zichtbaar dat overheidsgedomineerde bedrijven steeds vaker een gedeelte van het inzamelen van huishoudelijk restafval of gft uitbesteden aan een marktpartij. Bijvoorbeeld in een specifiek gebiedsdeel met een afwijkende inzamellogistiek, et cetera. De combinatie van een eigen uitvoeringsorganisatie met (gedeeltelijk) aanbesteden aan de markt biedt door het behouden van uitvoeringsdeskundigheid goede onderhandelings- en regiemogelijkheden.

[4] In de branche wordt vaak gesproken over "OGD-bedrijf".

Er is sprake van een professioneel bestuur en toezicht. Daarbij worden de principes van 'goed overheidsbestuur[5]' toegepast. In dit model kunnen de deelnemende gemeenten kennis en ervaringen op het gebied van afvalbeheer en reiniging met elkaar delen.

Het OGD-bedrijf kan voorts functioneren als regionaal intergemeentelijk samenwerkingsverband, waarbij ervaringen en kennis op het gebied van afvalbeheer, inzameling of reiniging worden gedeeld. Ook voor het gezamenlijk oppakken van specifieke projecten biedt een OGD-bedrijf een platform voor portefeuillehouders en (beleids)ambtenaren.

Bij een OGD-bedrijf is sprake van productprijzen gebaseerd op de (werkelijke) kostprijs. Bij deelname in een OGD-bedrijf zal ook sprake zijn van winstdeling en vermogensopbouw. In financieel opzicht is het aantrekkelijk dat winst (linksom of rechtsom) altijd weer ten gunste van de aandeelhouders/gemeenten komt en daarmee aan de burgers, in de vorm van dividend of lagere productprijzen.

Voor het verwerken van het afval zijn verschillende mogelijkheden:

- De gezamenlijke organisatie draagt ook zorg voor de verwerking. Het OGD-bedrijf bundelt de ingezamelde afvalstromen uit de deelnemende gemeenten.
- De gemeentelijke organisatie houdt zelf de regie op de verwerking van het ingezamelde afval. Voor de diverse deelstromen worden verwerkingscontracten gesloten met meerdere afvalverwerkers of recyclingorganisaties.
- Een mix van beiden. De gemeente behoudt daarbij de regie over bepaalde afvalstromen (bijvoorbeeld het papier dat door scholen en verenigingen is ingezameld) terwijl de gezamenlijke organisatie zorg draagt voor de regie van de overige afvalstromen.

4.2.2 *Trends bij uitvoeringsorganisaties*

Er bestaat een concentratietendens waarbij het aantal inzamelorganisaties in de afgelopen jaren fors is afgenomen, waardoor de gemiddelde bedrijfsomvang is toegenomen. IPR Normag heeft in juni 2010 op verzoek van de NVRD een analyse gemaakt van de ontwikkelingen op de markt voor inzameling van huishoudelijk afval. De volgende grafiek toont de afname van het aantal partijen.

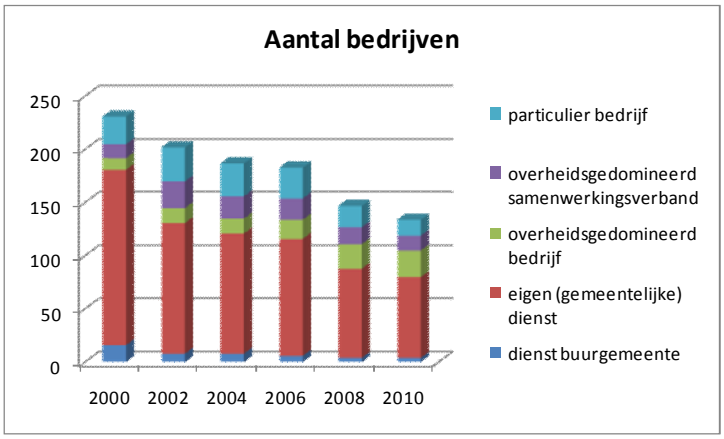
De volgende conclusies worden getrokken:

- Het aantal inzamelbedrijven voor huishoudelijk afval neemt trendmatig af. Van ruim 230 in 2000 naar 135 in 2010. Een afname van 40%.
- Met name het aantal eigen gemeentelijke inzameldiensten vermindert. Van

[5] Good Corporate Governance

165 in 2000 naar circa 75 in 2010. Meer dan 50% afname.

- Ook het aantal particuliere inzamelbedrijven voor huishoudelijk afval nam in 10 jaar af van 30 naar circa 15 in 2010. Meer dan 60% van het aantal huishoudens dat door een marktpartij wordt bediend, heeft te maken met Sita of AVR-Van Ganswinkel.
- Het aantal overheidsbedrijven (GR/NV/BV) neemt toe. Van 24 tot bijna 40 in 2010.



Bron: CBS, Agentschap NL. Bewerkingen IPR Normag

Er is sprake van een hybride markt, waarbij zowel overheidsgedomineerde bedrijven als private ondernemingen hun diensten op het gebied van afvalinzameling aanbieden.

In Nederland zijn twee landelijk opererende inzamelorganisaties op de markt voor inzameling van huishoudelijk (rest en gft) afval actief: De Van Gansewinkel Groep en Sita. Daarnaast zijn er regionale spelers. Het aantal verschilt per regio. Uit een analyse van de markt blijkt dat particuliere bedrijven vooral kleinere gemeenten bedienen. Prijzen komen in de markt tot stand door vraag en aanbod. Hierbij kan sprake zijn van strategische prijsstelling waarbij partijen bereid zijn om minder dan de kostprijs te vragen. Het risico bestaat dat een relatief gunstig begincontract wordt gesloten maar op termijn een hogere prijs moet worden betaald. Bovendien vertoont de markt steeds meer trekken van een oligopolistische marktstructuur als gevolg van de concentratie aan de kant van (private) inzamelbedrijven.

De grotere gemeenten exploiteren vooral een eigen inzameldienst. Het middensegment, ruim een derde van het aantal huishoudens en gemeenten, heeft vooral gekozen voor een overheidsgedomineerde organisatie of samenwerkingsverband. Overheidsgedomineerde inzamelorganisaties en gemeentelijke diensten zijn over het algemeen niet winst-gedreven. Als er al sprake is van een financieel rendement, dan valt dit linksom of rechtsom altijd weer ten gunste van de gemeenten en haar burgers, dit is een wezenlijk verschil met marktpartijen.

Landelijk is sprake van een trendmatige daling van het aantal aanbieders door met name overnames.

Voorts is landelijk sprake van een voorzichtige trend waarbij gemeenten die de inzameling (restafval en gft) hebben uitbesteed aan 'de markt' toetreden tot overheidsgedomineerde gezamenlijke inzamelorganisaties. Een vorm van deprivatisering dus. Dit

vindt eventueel plaats met behoud van de uitbesteding van grootschalige inzameltaken aan 'de markt' en met het doel om de kennisbasis voor een doeltreffend en doelmatig afvalbeheer te vergroten. Enkele voorbeelden:

- Gemeente Sittard-Geleen, Beek, Stein en Schinnen kochten (met uitzondering van Geleen) hun inzameldiensten in op de vrije markt. Zij hebben onlangs gekozen voor het oprichten van een eigen gezamenlijke inzamel- en reinigingsorganisatie in de vorm van een overheidsgedomineerde vennootschap genaamd RWM.
- Diverse, relatief kleine gemeenten (bijvoorbeeld Losser en Epe) zijn gaan deelnemen in overheidsgedomineerde inzamel- en reinigingsbedrijven (respectievelijk Twente Milieu en Circulus). Gemeente Bloemendaal overweegt een dergelijke keuze, waarbij zij volledig zal toetreden tot de overheidsgdomineerde inzamelorganisatie De Meerlanden NV. De wens tot intergemeentelijke regionale samenwerking, het grip houden op de uitvoering en het behouden (en delen, ontwikkelen, benutten) van kennis op het gebied van afvalbeheer zijn daarbij vaak gehanteerde argumenten.

Overige aandachtpunten bij deze analyse:

- De hiervoor gepresenteerde analyse heeft betrekking op de inzameling van huishoudelijk restafval en gft.
- Een gemeente of overheidsgedomineerd bedrijf kiest in het algemeen op onderdelen voor uitbesteding. Bijvoorbeeld inzameling van papier, textiel of glas.
- Een gemeente die kiest voor uitbesteding van de inzameling van huishoudelijk afval aan een particuliere organisatie, kan daarnaast nog wel een milieustraat of grofvuildiensten in eigen beheer hebben.
- In de praktijk zien wij dat overheidsgedomineerde bedrijven steeds vaker een gedeelte van het inzamelen van huishoudelijk restafval of gft uitbesteden aan een marktpartij. Bijvoorbeeld in een specifiek gebiedsdeel met een afwijkende inzamellogistiek, et cetera.

Second opinion op besluit om niet te kiezen voor uitbesteding aan de markt
De visie van de gemeenten Eindhoven, Geldrop-Mierlo en Valkenswaard is erop gericht dat zij doeltreffend sturing kunnen geven aan het afvalbeheerbeleid. Daartoe wordt beoogd de kennisbasis voor een doeltreffend en doelmatig afvalbeheer te vergroten en de mogelijkheden voor regisseren in de afvalketen te verbeteren. Zoals in paragraaf 3.3.3 is toegelicht, zal deze organisatie een breed pallet van (beleids) instrumenten in onderling samenhang moeten inzetten (of daarover de gemeenten advi-

seren): inzamelstructuur, acceptatiebeleid, marketing en voorlichting (communicatie), handhaving, registratie en niet in de laatste plaats het voeren van ketenregie voor een optimale sturing van afval- c.q. grondstoffen. De wens om de hiervoor benodigde kennis en expertise in eigen hand te houden en verder te ontwikkelen, achten wij een valide argument om niet te kiezen voor uitbesteding aan een of meer marktpartijen. Bovendien mag worden verwacht dat de schaalgrootte van de beoogde Afvaldienst regio Eindhoven voldoende (financieel)draagvlak biedt voor het op- en inrichten van deze gezamenlijke organisatie voor afvalbeheer.

Dit laat onverlet dat de Afvaldienst regio Eindhoven in de praktijk nadere keuzes maakt ten aanzien van 'zelf doen of uitbesteden' van bijvoorbeeld specifieke inzamel-diensten zoals papier of glas, of de inzameling van huishoudelijk rest- en/of gft afval in specifieke gebieden.

Second opinion op besluit om niet te kiezen voor een PPS constructie

Vanuit het oogpunt van gemeente(n) is het doel van een publiek-private samenwerking het kunnen benutten van de specifieke kennis, vaardigheden en mogelijkheden die door een 'private' partij kunnen worden geboden, ten behoeve van een zo doelmatig en doeltreffend mogelijk afvalbeheer. De private partij draagt zorg voor het management en de uitvoering van de afvalinzameling, en brengt als partner de daartoe benodigde professionaliteit en instrumenten in.

Er mag worden verwacht dat de schaalgrootte van de beoogde Afvaldienst regio Eindhoven voldoende (financieel)draagvlak biedt voor het managen van de gezamenlijke organisatie voor afvalbeheer.

Ook is de Afvaldienst regio Eindhoven niet alleen gericht op het inzamelen van huishoudelijk afval, maar ook op het brede pallet van taken en activiteiten die bijdragen aan een optimaal afvalbeheer. Tevens is de organisatie bedoeld om intergemeentelijke samenwerking verder vorm te geven, waarbij – met behoud van de individuele autonomie – optimalisatie van het afvalbeheerbeleid wordt beoogd. Dit betekent dat de Afvaldienst regio Eindhoven een strategische (bedrijfs)functie voor de gemeenten vervult, dicht bij de gemeenten moet staan en de doelstellingen van de gemeente(n) centraal moet stellen in haar denken en handelen. Het uitbesteden van het management van deze strategische (bedrijfs)functie is daarbij niet logisch.

De invloed van de private partij en de rol met betrekking tot het inrichten en zorgdragen voor het management van de organisatie kan in de praktijk – al dan niet bewust - tot een grotere afstand tussen de inzamelorganisatie en de gemeenten leiden. Indien sprake is van een uitsluitend op uitvoering gerichte organisatie met een eenvoudige taakopdracht hoeft dit niet als probleem worden ervaren. Dit zal juist wel het geval kunnen worden als het werkveld van de organisatie zich meer en meer gaat richten op

beleidsadvisering en ook aan andere gemeentelijke beleidsvelden dient bij te dragen zoals bijvoorbeeld aan sociaal-economische doelstellingen, leer-werkervaringsplaatsen, et cetera.

4.3 Second opinion GR of Vennootschap

Op basis van de analyse en beoordeling van mogelijke organisatiemodellen in de voorgaande paragrafen, resteren de gemeenschappelijke regeling en de overheids-vennootschap. Het besluit uit 2009 betreft het oprichten van een Gemeenschappelijke Regeling.

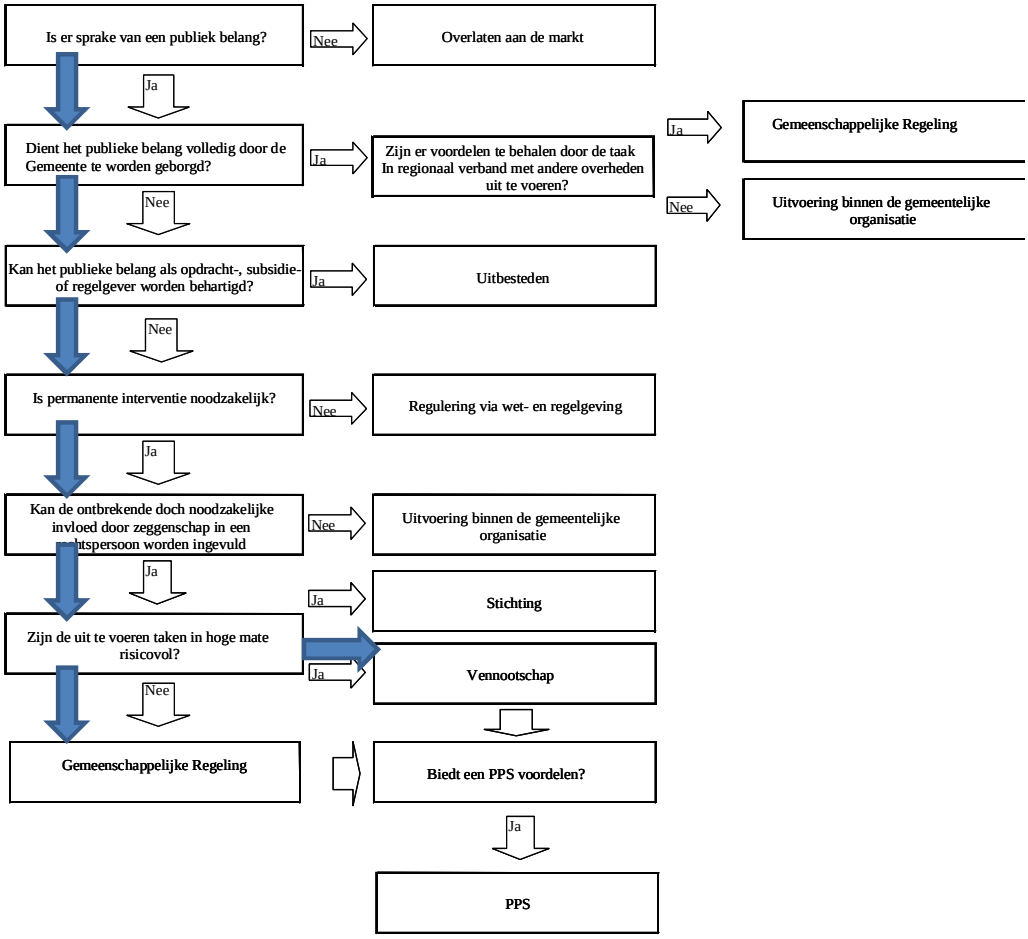
In deze paragraaf zal een nadere analyse (second opinion) worden gepresenteerd, waarbij de GR en de (overheids)vennootschap op diverse (door de gemeenten gehanteerde) criteria worden vergeleken.

Maar eerst wordt in paragraaf 4.3.1 getoetst of – met de kennis van nu – de keuze voor een GR dan wel voor een overheidsvennootschap voldoet aan het besliskader uit de Einhovense nota Verbonden partijen.

4.3.1 Besliskader Verbonden Partijen

Ten aanzien van criterium 4, "voldoen aan besliskader Eindhovense nota Verbonden Partijen" heeft IPR Normag het betreffende besliskader toegepast. De volgende figuur schetst dit besliskader. Voor een volledige beschrijving van dit besliskader wordt verwezen naar de nota[6].

[6] Nota Verbonden partijen, CS /Concern control , APZ/ Juridische zaken. Gemeente Eindhoven, juni 2007.



Second opinion

Wij zijn van mening dat met behulp van dit besliskader (waarbij de blauwe lijn is gevolgd) een keuze voor een GR of overheidsvennootschap tegemoet komt aan de wettelijke zorgplicht met betrekking het beheer van huishoudelijk afval, het daarmee gemoeide maatschappelijk belang en daaraan verbonden doelstellingen.

Dit laat overigens onverlet dat bepaalde activiteiten van het afvalbeheer (gedeeltelijk) kunnen worden uitbesteed aan marktpartijen, mits de opdrachtgevende organisatie (de GR of overheidsvennootschap) voldoende is toegerust voor de rol van opdrachtgever.

Overigens wordt de keuze voor een vennootschap in het model voorgesteld als sprake is van risicovolle uit te voeren taken. Het besluit om te kiezen voor een GR duidt erop dat de taken op het gebied van afvalinzameling en afvalbeheer niet als risicovol worden beschouwd.

Voor de publieke taken kan worden gesteld dat de overheid te allen tijde verantwoordelijk is voor de continuïteit van zowel de inzameling, bewerking als verwerking van het afval. Afvalbeheer is een publieke taak, die wordt gefinancierd met de opbrengsten van de afvalstoffenheffing. De gemeente(n) zijn gelegitimeerd om alle kosten van

het afvalbeheer te dekken met de afvalstoffenheffing. Het 'commercieel' risico is beperkt.

Het onderbrengen van de publieke taken in een aparte rechtspersoon kan wel zinvol zijn om te voorkomen dat schuldeisers vanwege de particuliere activiteiten hun vorderingen kunnen verhalen op het met de uitvoering van de publieke taken gemoeide vermogen. In een GR zijn alle deelnemende gemeenten hoofdelijk aansprakelijk te stellen.

Het oprichten van een vennootschap voor activiteiten op het gebied van be- en verwerking, op- en overslag en afzet van huishoudelijk en bedrijfsafval en ontwikkelactiviteiten ten aanzien van afvalbe- en verwerking is vanuit het oogpunt van risicoafbakening het overwegen waard. Door het onderbrengen van (bepaalde) activiteiten in een vennootschap kunnen commerciële, financiële en juridische risico's worden gespreid en beheerst. Hierdoor zal het vermogen waarop schuldeisers verhaal kunnen nemen (in beginsel) beperkt blijven tot het vermogen van die rechtspersoon.

Een overheidsvennootschap kan ook door een gemeenschappelijke regeling worden opgericht.

4.3.2 *Second opinion GR of Vennootschap*

De second opinion in betreft een beoordeling van de mate waarin de gemeenschappelijke regeling en de overheidsvennootschap kunnen voldoen aan de gestelde criteria. Op voorhand kan worden aangegeven dat beide modellen juridisch en praktisch haalbaar zijn en in de praktijk ook worden toegepast. Het is uiteindelijk ook van belang hoe de GR en de (overheids)vennootschap worden vormgegeven. Er is namelijk bij beide een aantal keuzemogelijkheden waarmee gemeentelijke invloed en zeggenschap enerzijds en de bedrijfsmatigheid van de organisatie en zakelijkheid van de relaties anderzijds, kunnen worden versterkt of verminderd. Dit vergt maatwerk.

In deze second opinion wordt daarom het accent gelegd op de relevante verschillen tussen beide, en waar relevant de keuzemogelijkheden waarmee verschillen kunnen worden verkleind.

Bijdrage aan de realisatie van de gemeentelijke visie op organisatie en beheer
De mate waarin het model past en bijdraagt aan het bewerkstelligen van de "Visie op Afvaldienst regio Eindhoven". Het gaat om een breed pakket van taken (ketenregie) zowel op het gebied van uitvoering als kennis en advies. De gemeentelijke doelstellingen dienen centraal te staan bij het denken en handelen door de organisatie.

Second opinion
Beide modellen zijn goed geschikt om een intergemeentelijke samenwerking op het gebied van afvalinzameling, ketenregie en beleidsadvisering vorm te geven. Juist doordat elke gemeente autonoom het (eigen) afvalbeheerbeleid blijft bepalen en zelf,

als opdrachtgever, de vorm en inhoud van de dienstverlening bepaalt.

Indien ook ontwikkelen van een (regionaal, gezamenlijk) afvalbeheerbeleid tot het samenwerkingsdomein zou behoren (wat dus niet het geval is), dan wordt de voorkeur aan een GR gegeven. Beleidsontwikkeling en – vaststelling geschiedt dan binnen de GR en door het Algemeen Bestuur, waarbij een directe (verticale, hiërarchische) relatie bestaat met het bestuur van betrokken gemeenten.

Bedrijfsmatigheid
Is in het model een doelmatige aanwending van publieke (financiële) middelen te bewerkstelligen?

Second opinion
Voor een bedrijfsmatige uitvoering en organisatie is de kwaliteit van de directie en het management en hun beheersmatige zelfstandigheid van groot belang. Dit geldt zowel voor de GR en als voor de vennootschap.

In een vennootschap is sprake van een (ook wettelijke) functionele scheiding van de rollen van eigenaar/aandeelhouder, opdrachtgever, toezichthouder en bestuurder van de onderneming (de directie). Hiermee is reeds een stevige basis gelegd voor zakelijke verhoudingen tussen de betrokken belanghebbenden, waarmee de bedrijfsmatigheid van de (uitvoerings)organisatie wordt bevorderd. Een dergelijke structuur en zakelijke verhoudingen kunnen evenwel ook in een GR worden bewerkstelligd. Bijvoorbeeld door het toekennen van een relatief grote beheersmatige zelfstandigheid aan de directie/het management en als bestuur en opdrachtgevers te sturen op 'output/resultaat' in plaats van op 'input'.

Tot slot is van belang dat een vennootschap kan aansluiten bij de brancheconforme CAO Afval & Milieu (Werkgeversvereniging WENb). Hiermee zijn over het algemeen lagere arbeidskosten gemoeid ten opzichte van de CAR UWO (ambtenaren CAO).

Kwaliteit van de dienstverlening
De geboden dienstverlening moet voldoen aan de door gemeente gestelde eisen ten aanzien van kwaliteit en service. De burger is 'gebonden gebruiker'.

Second opinion
Kwaliteit omvat tevens het aspect 'vraaggericht' en de mogelijkheden tot verdergaande professionalisering van de dienstverlening in het licht van de aankomende ontwikkelingen op het gebied van afvalbeheer en het integraal beheer van de openbare ruimte. Wij achten dit goed mogelijk in een GR en een vennootschap.

Gemeentelijke invloed
In welke mate en op welke wijze kan de gemeente invloed uitoefenen op het beleid en/of de uitvoering ervan door de gezamenlijke organisatie. De door de gemeente geëffectueerde invloed dient bij te dragen aan de continuïteit, kwaliteit, duurzaam-

heid en betaalbaarheid van de dienstverlening.

Second opinion
In een GR ligt het primaat bij de bestuurders van de GR. Daarbij is sprake van een verticale, hiërarchische lijn vanuit de gemeenten naar de GR. Daarmee is directe invloed mogelijk op dienstverlening, op de inrichting van de organisatie en op de strategie en beleid van de onderneming. Voorts biedt de GR direct democratische legitimiteit. Bij een overheidsvennootschap is dit indirect.

Binnen een (overheids)vennootschap is sprake van een (ook wettelijke) rolverdeling tussen eigenaar/aandeelhouder, bestuur/directie en toezichthouder. De gemeentelijke invloed is daarmee minder direct. Deze minder directe invloed kan – statutair – worden uitgebreid en vergroot, bijvoorbeeld door bepaalde besluiten alleen met voorafgaande goedkeuring door de gemeenten (aandeelhouders) te laten nemen.

Bedrijfszekerheid en risico's
De mate waarin het organisatiemodel robuust en toekomstbestendig is en eventuele juridische, financiële of andere risico's beheersbaar.

Second opinion
In een GR zijn alle deelnemende gemeenten hoofdelijk aansprakelijk te stellen. In een vennootschap is de aansprakelijkheid afgebakend tot het ingebracht kapitaal.

Het is bij een GR overigens mogelijk om een vennootschap op te richten – indien gemeenten dit wensen - voor activiteiten met een risicovoller profiel. Door het onderbrengen van (bepaalde) activiteiten in een vennootschap kunnen commerciële, financiële en juridische risico's worden gespreid en beheerst. Hierdoor zal het vermogen waarop schuldeisers verhaal kunnen nemen (in beginsel) beperkt blijven tot het vermogen van die rechtspersoon.

Een dergelijke (overheids)vennootschap kan ook door een gemeenschappelijke regeling worden opgericht.

Samenvatting second opinion op de keuze voor een GR
Zoals aangegeven zijn zowel de GR en als de overheidsvennootschap beide juridisch en praktisch haalbaar en geschikt als juridische structuur voor een Afvaldienst regio Eindhoven zoals beoogd door de gemeenten Eindhoven, Geldrop-Mierlo en Valkenswaard. De uiteindelijke keuze voor de GR in uw situatie kunnen wij goed volgen en vinden wij ook goed passen bij de door de gemeenten gestelde doelen.

Een belangrijk punt dat aan deze second opinion ten grondslag ligt is de kleine afstand tussen de gemeenten en de Afvaldienst regio Eindhoven. Gezien de visie op de Afvaldienst kan dit (ondanks een mogelijk mindere zakelijkheid tussen opdrachtgever en opdrachtnemer) een voordeel zijn. Voorts biedt de GR direct democratische legitimiteit. Bij een overheidsvennootschap is dit indirect.

Naast deze argumenten en wegingen, kunnen er ook andere voordelen worden genoemd voor de keuze voor de GR in uw situatie:

- De keuze voor een GR of een NV is vaak ook een kwestie van 'smaak' en het enthousiasme voor een GR of een NV kan sterk worden bepaald door eigen ervaringen.
- Met een GR zal de oprichting van Afvaldienst regio Eindhoven, met name de financiering van de nieuwe organisatie, vlotter kunnen verlopen.
  Indien bij oprichting van een afvalbedrijf moet worden geïnvesteerd in kapitaalsgoederen (tractie) dan is bij een privaatrechtelijke constructie een borgstelling/garantie of lening vanuit de gemeenten noodzakelijk. Recente ervaringen leert dat de bancaire sector (ondanks de risicovrije aard van de werkzaamheden) niet bereid is om zonder borgstelling (o.i.d.) te financieren. Gelijktijdig hanteren veel gemeenten een financieel beleid welke hen hindert in het vergaand financieren van overheids-NV's.
- De GR voorkomt allerlei juridisch en fiscale risico's, waarmee in elk geval gemeenten rekening dienen te houden bij keuze voor een privaatrechtelijke constructie (BTW, Vpb, overdrachtsbelasting, Europese aanbesteding, Staatssteun).

Indien het karakter van het bedrijf sterk gericht zou zijn op één uitvoerend proces en een zeer geringe beleidsmatige gevoeligheid zou hebben, dan zou de keuze voor een NV mogelijk interessanter zijn. In het voorliggende geval biedt een GR mogelijk een beter model. Dit zou dan wel op maat moeten worden gemaakt opdat een aantal voordelen van de privaatrechtelijke constructie behouden blijven. Te denken valt aan:

- Het toekennen van een relatief grote beheersmatige zelfstandigheid voor het management van de organisatie, zodat de mogelijkheden voor een bedrijfsmatige operatie kunnen worden benut. De gemeenten bepalen 'wat' er moet gebeuren (welke diensten, het service niveau, et cetera), de organisatie bepaalt 'hoe' dit op zo doelmatige wijze georganiseerd kan worden.
- Een dochter-bv als looncarrier zodat gebruik kan worden gemaakt van de brancheconforme CAO Afval & Milieu (Werkgeversvereniging WENb).
  Hiermee zijn over het algemeen lagere arbeidskosten gemoeid ten opzichte van de CAR UWO (ambtenaren CAO). Een dergelijk model is vergelijkbaar met de juridische structuur van Rd4.
- Reservering van zetels in het DB voor vakdeskundigen (niet-bestuurders) in verband met zakelijkheid en continuïteit in de bedrijfsvoering.
- Zoveel als mogelijk doorvoeren van een outputsturing (op basis van een dienstverleningsovereenkomst, in plaats van inputsturing.

-0-0-0-

BIJLAGE 1. TAKEN DIE BIJ DE GEMEENTE BLIJVEN

Wet Milieubeheer:

Taken (en bevoegdheden) die bij de individuele gemeente(n) blijven

Artikel 10.23

1. De gemeenteraad stelt in het belang van de bescherming van het milieu een afvalstoffenverordening vast.
2. Onverminderd artikel 10.14 wordt bij het vaststellen of wijzigen van de verordening rekening gehouden met:
   a. het gemeentelijke milieubeleidsplan;
   b. het gemeentelijke milieuprogramma, indien in de gemeente geen milieubeleidsplan geldt.
3. De afvalstoffenverordening bevat geen regels als bedoeld in artikel 10.48.

Artikel 10.24

1. De afvalstoffenverordening bevat ten minste regels omtrent:
   a. het overdragen of het ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen aan een bij of krachtens de verordening aangewezen inzameldienst;
   b. het overdragen van zodanige afvalstoffen aan een ander;
   c. het achterlaten van zodanige afvalstoffen op een daartoe ter beschikking gestelde plaats.
2. Bij de afvalstoffenverordening kunnen voorts regels worden gesteld omtrent het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen.

Artikel 10.25

Bij de afvalstoffenverordening kunnen in ieder geval regels worden gesteld:
   a. ten einde te voorkomen dat afvalstoffen als zwerfafval in het milieu terechtkomen dan wel teneinde te bereiken dat zulks zo min mogelijk gebeurt;
   b. omtrent het opruimen van afvalstoffen die als zwerfafval in het milieu terecht zijn gekomen;
   c. omtrent het op een voor het publiek zichtbare plaats aanwezig hebben van afvalstoffen.

Artikel 10.26

1. De gemeenteraad kan, in afwijking van artikel 10.21, in het belang van een doelmatig beheer van huishoudelijke afvalstoffen bij de afvalstoffenverordening bepalen dat:
   a. huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld nabij elk perceel;
   b. huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld met een daarbij aangegeven regelmaat;
   c. in een gedeelte van het grondgebied van de gemeente geen huishoudelijke afvalstoffen worden ingezameld;
   d. daarbij aangegeven bestanddelen van het groente-, fruit- en tuinafval afzonderlijk worden ingezameld;
   e. groente-, fruit- en tuinafval met andere daarbij aangegeven bestanddelen van huishoudelijke afvalstoffen afzonderlijk van het overige huishoudelijk afval wordt ingezameld.
2. De gemeenteraad betrekt bij de voorbereiding van een zodanig besluit de ingezetenen en belanghebbenden, op de wijze voorzien in de krachtens artikel 150 van de Gemeentewet vastgestelde verordening.

Artikel 10.27

In gevallen als bedoeld in artikel 10.26, eerste lid, onder b en c, dragen de gemeenteraad en burgemeester en wethouders er zorg voor dat op ten minste één daartoe ter beschikking gestelde plaats binnen de gemeente of binnen de gemeenten waarmee wordt samengewerkt, in voldoende mate gelegenheid wordt geboden om huishoudelijke afvalstoffen achter te laten.

Artikel 10.28

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het opnemen in de verordening van een verplichting bestanddelen van huishoudelijke afvalstoffen te brengen naar een daartoe beschikbaar gestelde plaats.
2. Bij de maatregel kan worden aangegeven op welke wijze de gemeenteraad en burgemeester en wethouders er zorg voor dragen dat plaatsen als bedoeld in het eerste lid, binnen de gemeente in voldoende mate beschikbaar zijn.

3. Bij de maatregel kan worden bepaald dat de artikelen 10.21, eerste lid, en 10.24, eerste lid, onder a, niet van toepassing zijn met betrekking tot de inzameling van de bestanddelen van huishoudelijke afvalstoffen, die zijn aangewezen krachtens het eerste lid.

Artikel 10.29

1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, voor zover het betreft gevallen waarin een doelmatig beheer van huishoudelijke afvalstoffen van meer dan gemeentelijk belang is, regels worden gesteld omtrent de inzameling van die afvalstoffen.
2. Hiertoe kunnen in ieder geval behoren regels die inhouden dat burgemeester en wethouders maatregelen treffen voor de inzameling van die afvalstoffen of daartoe voorzieningen tot stand brengen en in stand houden. Indien zulks uitvoerbaar is op technisch, milieu- en economisch gebied, wordt bij de algemene maatregel van bestuur teneinde nuttige toepassing van afvalstoffen te faciliteren of te verbeteren de verplichting opgenomen daarbij aan te geven huishoudelijke afvalstoffen gescheiden en niet gemengd met afvalstoffen of materialen die niet dezelfde eigenschappen bezitten, in te zamelen.