



## **Gemeente Rheden**

Verkenning strategische opties voor de inzameling van  
huishoudelijk afval

Met dit onderzoek wordt de gemeente Rheden ondersteund bij het  
maken van een strategische keuze voor de inzameling van  
huishoudelijk afval: eigen uitvoeringsorganisatie, uitbesteden aan  
de markt, aansluiten bij een overheidsgedomineerde  
inzamelorganisatie.

*25 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)

|                           |                                                                                          |
|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| In opdracht van:          | Gemeente Rheden                                                                          |
| Opsteller(s):             | Drs. ing. P.M.J. de Bruin (Paul)<br>M.F. Boels MSc. (Marten)<br>M. Vodegel MSc. (Marijn) |
| Projectnummer IPR Normag: | 101500                                                                                   |
| Aantal pagina's:          | 38                                                                                       |

| Status      | Datum             | Toegestuurd naar                                                  |
|-------------|-------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Concept     | 18 juli 2024      | Dhr. R. van Eldik (gemeente Rheden).<br>Besproken op 23 juli 2023 |
| Eindrapport | 25 juli 2024      | Dhr. R. van Eldik (gemeente Rheden)                               |
| Eindrapport | 25 september 2024 | Dhr. R. van Eldik (gemeente Rheden)                               |
|             |                   |                                                                   |
|             |                   |                                                                   |
|             |                   |                                                                   |
|             |                   |                                                                   |

## Inhoudsopgave

|                                                                             |           |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Bestuurlijke samenvatting</b>                                            | <b>4</b>  |
| <b>1 Inleiding</b>                                                          | <b>9</b>  |
| 1.1 Aanleiding .....                                                        | 9         |
| 1.2 Wat willen we onderzoeken? .....                                        | 9         |
| 1.3 Gefaseerde besluitvorming .....                                         | 10        |
| 1.4 Leeswijzer .....                                                        | 11        |
| <b>2 Relevante ontwikkelingen in het speelveld</b>                          | <b>12</b> |
| 2.1 Sector in beweging .....                                                | 12        |
| 2.2 Organisatie in beweging .....                                           | 14        |
| <b>3 Huidige en gewenste situatie</b>                                       | <b>16</b> |
| 3.1 Ambities en visie van de gemeente Rheden .....                          | 16        |
| 3.2 Huidige situatie en regionale context .....                             | 17        |
| 3.3 Kwaliteitscriteria voor het beoordelen van de strategische opties ..... | 21        |
| 3.4 Beschrijving van de strategische opties .....                           | 21        |
| <b>4 Beoordeling van de strategische opties</b>                             | <b>25</b> |
| 4.1 Uitbesteden aan de markt (en variant gezamenlijk uitbesteden) .....     | 25        |
| 4.2 Eigen gemeentelijke inzamelorganisatie met buurgemeenten .....          | 27        |
| 4.3 Toetreden tot een overheidsgedomineerde inzamelorganisatie .....        | 29        |
| 4.4 Beoordeling: samenvattend overzicht .....                               | 31        |
| <b>5 Beschouwing en vervolgproces</b>                                       | <b>33</b> |
| 5.1 Een strategisch besluit .....                                           | 33        |
| 5.2 Mogelijk vervolg .....                                                  | 35        |
| <b>Bijlagen</b>                                                             | <b>37</b> |
| bijlage 1 Gehanteerde bronnen .....                                         | 38        |

## BESTUURLIJKE SAMENVATTING

### Achtergrond en doel van deze verkenning

De gemeente Rheden heeft een wettelijke zorgplicht voor de inzameling (en verwerking) van huishoudelijk afval- en grondstoffen. Daarbij streeft zij naar een kostenefficiënte en duurzame uitvoering en stelt 'Van Afval Naar Grondstof' (VANG) tot doel. In de huidige situatie worden de inzamel- en verwerkingstaken dus nog steeds uitbesteed. De gemeente Rheden is daarmee een zogenaamde regiegemeente.

Omdat het huidige (inzamel)contract afloopt, is er een natuurlijk moment om de 'modelkeuze' van uitbesteding te heroverwegen. Mede in het licht van huidige marktomstandigheden en daardoor te verwachten kwetsbaarheden. De huidige inzamelaar PreZero heeft aangegeven niet meer in te gaan schrijven op een aanbesteding van de gemeente. De overeenkomst met PreZero loopt op 31 december 2025 van rechtswege af. Dit betekent dat de gemeente Rheden de organisatie van de inzameling op 1 januari 2026 opnieuw geregeld moet hebben.

### De onderzochte modellen

In dit onderzoek zijn de volgende modellen (of 'strategische opties') onderzocht en met elkaar vergeleken:

1. **Uitbesteden (bestaande situatie).** Rheden blijft daarbij regiegemeente en besteedt de inzameldiensten uit aan de markt. Al dan niet in samenwerking met andere gemeenten die uitbesteden.
2. **Zelf doen met buurgemeenten.** Dit betreft het op- en inrichten van een eigen uitvoeringsorganisatie in de vorm van een gemeenschappelijke regeling of een verzelfstandigde overheidsorganisatie. Een verzelfstandigde overheidsorganisatie wordt ondergebracht in een overheidsvennootschap waarvan de gemeente Rheden (enig) aandeelhouder is, en opdrachtgever voor de inzameling van huishoudelijk afval. Het model van een eigen inzameldienst binnen de gemeentelijke organisatie is, gelet op de schaal van gemeente Rheden, geen reëel alternatief.
3. **Samenwerken.** In dit model sluit gemeente Rheden aan bij een al bestaande overheidsgedomineerde inzamelorganisatie zoals (in alfabetische volgorde) ACV, Buha, Circulus, Dar, RDL en Rova. De gemeente Rheden wordt zodoende medeaandeelhouder van de verzelfstandigde overheidsvennootschap en opdrachtgever voor de inzameling van huishoudelijk afval.

Met dit onderzoek wordt de gemeente ondersteund bij het maken van een strategische keuze. Nadat en indien een (richtinggevende) keuze is gemaakt, volgt de verdere uitwerking.

## Samenvattend overzicht en beoordeling van de modellen

Het volgende overzicht beschrijft deze drie scenario's en vergelijkt ze onderling op diverse kenmerken en indicatoren.

| Beoordelingskader                                   | Variant 1. a. Uitbesteden zelfstandig, b. gezamenlijk met andere gemeente(n)                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Variant 2. Verzelfstandigd eigen bedrijf met buurgemeenten                                                                                                                                                                                                                                                                   | Variant 3. Aansluiten bij een bestaande overheid gedomineerde inzamelorganisatie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1. Leveringszekerheid en bedrijfsefficiëntie</b> | <b>OO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <b>OOO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>OOO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|                                                     | Bij een aanbesteding bieden inschrijvende partijen een marktprijs voor de gevraagde dienstverlening. Gemeenten sturen daarna op contractafspraken. De leveringszekerheid wordt vanuit het contract gewaarborgd. Efficiency wordt geborgd vanuit marktwerking.                                                                                                                     | Bij verzelfstandiging worden contractafspraken gemaakt. Doorberekening van de kostprijs en toets op efficiëntie aan sectorbenchmark.                                                                                                                                                                                         | Contractafspraken passend bij samenwerking, doorberekening kostprijs, sectorbenchmarks voor efficiëntietoets.                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>2. (langetermijn)risico's</b>                    | <b>OO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <b>OOO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>OOO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|                                                     | Voldoende marktwerking is een waarborg voor het goed functioneren van dit (huidige) model. Door verwachte verminderde marktwerking, is er het risico op één inschrijvende partij.                                                                                                                                                                                                 | Als mede aandeelhouder is sprake van een deelnemingsrisico. Hoewel het risico is beperkt tot het aandeel van de gemeente in het eigen vermogen van de vennootschap, heeft de gemeente er alle belang bij dat de dienstverlening gecontinueerd wordt.                                                                         | Als mede aandeelhouder is sprake van een deelnemingsrisico. Hoewel het risico is beperkt tot het aandeel van de gemeente in het eigen vermogen van de vennootschap, heeft de gemeente er alle belang bij dat de dienstverlening gecontinueerd wordt.                                                                                                                                                                    |
| <b>3. Praktische uitvoerbaarheid</b>                | <b>O</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <b>OO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <b>OOO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|                                                     | a. Staande praktijk. En dus goed uitvoerbaar. Het is echter zeer onzeker of bij aanbesteding een (en laat staan) meerdere marktpartijen zullen inschrijven.<br><br>b. Wel zijn er andere gemeenten in de nabijheid van gemeente Rheden waarmee eventueel gezamenlijk kan worden aanbesteed.                                                                                       | Uitdagend traject, dat langere tijd gaat duren. Mogelijk moet tijdelijk (bij aflopen huidige contract) oplossing voor inzameling gevonden worden. De operationele schaal moet vergroot worden door samenwerking met Arnhem en Overbetuwe.                                                                                    | Verdiepingstraject en implementatie kosten tijd en aandacht. Hou rekening met 6 tot 12 maanden. Partijen die in aanmerking komen (ACV, Circulus en RDL) hebben ervaring met toetreding van nieuwe gemeente(n) of uitbreiding van de dienstverlening naar nieuwe gebiedsdelen.                                                                                                                                           |
| <b>4. Proactieve samenwerking beleidsdoelen</b>     | <b>O</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <b>OO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <b>OOO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|                                                     | Opdrachtgeversrelatie. Het doorontwikkelen en optimaliseren van afval- en grondstoffenbeleid en het realiseren van de maatschappelijke doelen moet door de gemeenten zelf worden gerealiseerd.                                                                                                                                                                                    | Samenwerkingsrelatie. De kennisfunctie van de eigen organisatie moet opgebouwd worden. Eenmaal opgebouwd draagt deze bij aan het doorontwikkelen en optimaliseren van afval- en grondstoffenbeleid en het realiseren van de maatschappelijke doelen van de gemeente. De eigen dienst focust exclusief op de gemeente Rheden. | Samenwerkingsrelatie met ervaren partij én andere deelnemende gemeenten. Deze partij en de overige deelnemende gemeenten dragen bij aan het doorontwikkelen en optimaliseren van afval- en grondstoffenbeleid en het realiseren van de maatschappelijke doelen van de gemeente.                                                                                                                                         |
| <b>5. Invloed en zeggenschap</b>                    | <b>O</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <b>OOO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>OO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|                                                     | Geen invloed en zeggenschap op koers en profiel organisatie. Alleen contractrelatie opdrachtgever - opdrachtnemer.                                                                                                                                                                                                                                                                | Bij verzelfstandiging als eigenaar is er directe invloed op de op te richten organisatie. Inclusief een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie (met DVO). De gemeente bepaalt samen met de andere gemeenten de inrichting van de gehele governance.                                                                              | De gemeente treedt toe tot een bestaande organisatie (met vigerende statuten, governance, financieel model, etc.) en heeft daardoor geen directe invloed op de vorm, koers en positionering. Als mede-eigenaar is die invloed er daarna wel via de eigenaarslijn. Voor de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie wordt een diensverleningsovereenkomst (DVO) gesloten.                                                     |
| <b>6. Transparantie en MVO</b>                      | <b>O</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <b>OOO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>OO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|                                                     | Transparantie is beperkt tot informatie over de levering van inzameldiensten. Geen inzicht in bedrijfsvoering. Vooraf worden afspraken gemaakt over te rapporteren aspecten en prestaties.<br><br>MVO wensen (bijvoorbeeld de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt) wordt als eis in de aanbesteding meegegeven. Conform het aanbestedingsbeleid van de gemeente. | a. Transparantie is groot. De uitvoeringsorganisatie is onderdeel van de gemeentelijke interne hiërarchie.<br><br>Het gemeentelijk beleid rond MVO wordt gevolgd door de eigen organisatie.                                                                                                                                  | Transparantie is groot. Vooraf worden afspraken gemaakt over te rapporteren aspecten en prestaties. In voorkomende gevallen kan de gemeente als (mede) aandeelhouder aanvullende inzichten opvragen.<br><br>Een overheidsgedomineerde organisatie heeft in het algemeen een eigen MVO beleid, zoals voor de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Maatwerkafspraken per gemeente kunnen worden gemaakt. |
| <b>Rekenkundige score (ongewogen)</b>               | <b>8</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <b>16</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | <b>16</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

De modellen zijn vergeleken op diverse kwaliteitscriteria die voor de gemeente Rheden van belang zijn. Het overzicht toont de 'scores' op basis van een zogenaamde ongewogen multicriteria-analyse. Hoe meer '0-en' per model, des te beter de score ten opzichte van de anderen.

Dit is een objectieve onderlinge vergelijking van de modellen, waarbij rekening is gehouden met de feiten en omstandigheden van de gemeente Rheden. Op basis van de ongewogen multicriteria-analyse zijn de rekenkundige scores respectievelijk 8, 16 en 16.

Door het bestuur kunnen uiteraard nog gewichten worden toegekend aan de verschillende criteria. Bijvoorbeeld door aan het criterium leveringszekerheid een extra gewicht toe te kennen. Deze 'gewogen multicriteria-analyse' leidt dan tot een andere uitkomst.

Aanvullend op dit overzicht lichten we de kenmerken, mogelijkheden, risico's en aandachtspunten hieronder verder toe.

### **1. Uitbesteden aan de markt (en variant gezamenlijk met andere gemeenten uitbesteden)**

Het continueren van het huidige regiemodel waarbij inzameldienstverlening wordt uitbesteed is jarenlang een reële optie geweest voor de gemeente. Echter in de afgelopen jaren is het aantal private inzamelorganisaties voor inzameling van huishoudelijk afval afgenomen. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen die in het rapport verder worden toegelicht. In de kern is 'de markt' voor inzamelen van huishoudelijk afval voor marktpartijen steeds minder interessant geworden.

Met dit model is de gemeente dus afhankelijk van het aanbod en de (markt)prijsvorming van de externe inzamelpartijen. Daar zit voor Rheden een risico. PreZero heeft aangegeven niet meer in te schrijven op een aanbesteding voor de inzameling van huishoudelijk afval. Ook een andere landelijke speler – Renewi - heeft zich al eerder uit deze markt teruggetrokken. Resterend nog één landelijke speler Remondis en enkele lokaal/regionale inzamelaars, die mogelijk inschrijven op de aanbesteding. Er is in uw regio één andere inzamelorganisatie voor de inzameling van huishoudelijk afval actief, namelijk Ter Horst. Objectief is vast te stellen dat PreZero en Renewi zich uit de markt voor inzamelen huishoudelijk afval hebben teruggetrokken. Ook bij recente aanbestedingen (2024) door gemeenten elders (zoals in Drenthe) hebben beide partijen feitelijk niet ingeschreven. IPR Normag stelt dit objectief vast op basis van direct contact met betreffende gemeenten.

Bij aanbesteding door Rheden is de verwachting dat Remondis zal inschrijven. Maar of de nog resterende regionale inzamelorganisatie Ter Horst wordt betwifteld. Ter Horst was in het verleden werkzaam op het gebied van inzameling huishoudelijk afval zoals restafval en gft in circa 10 gemeenten. Inmiddels alleen nog actief in gemeente Rozendaal. In recente aanbestedingen in uw regio heeft Ter Horst niet ingeschreven. Ook in de meest recente aanbesteding door Rheden om 2017 heeft Ter Horst niet ingeschreven. Wel hadden ingeschreven Remondis, Suez (nu PreZero) en Van Gansewinkel (nu Renewi). De twee laatstgenoemden hebben zich dus uit de markt voor inzamelen van huishoudelijk afval teruggetrokken.

Wij wijzen daarom op de verwachting dat een beperkt aantal en hoogst waarschijnlijk één partij zal inschrijven bij een aanbesteding aan de markt.

Mogelijk dienen zich wel nieuwe partijen aan bij een aanbesteding. Uit de uitgevoerde verkenning is geen inschatting te maken of hiermee voldoende marktwerking gewaarborgd kan worden. Vanwege de logistieke ligging van Rheden lijken de mogelijkheden voor inzamelorganisaties ook beperkt. In de ruime regio besteden slechts enkele gemeenten hun inzameldienstverlening<sup>1</sup> uit en meestal is PreZero de dienstverlener. Er zijn dus nauwelijks marktpartijen in uw regio actief zijn met een substantiële logistieke basis van waaruit de diensten kunnen worden geleverd. Omdat logistieke (inzamel)diensten plaats- en regiogebonden zijn, is het beschikken over een dergelijke logistieke basis van belang. Ook biedt de vestiging van een marktpartij in de regio weinig perspectief, omdat er naast Rheden nauwelijks andere gemeenten zijn die van een dergelijke dienstverlening gebruik zouden willen maken. De meeste gemeenten in uw regio zijn aangesloten bij overheidsgedomineerde inzamelorganisaties.

Dus ook het gezamenlijk met andere gemeenten uitbesteden van de inzameldienstverlening lijkt voor Rheden vanwege de onzekerheden en risico's geen aantrekkelijke optie.

## **2. Eigen uitvoeringsorganisatie met buurgemeenten**

Het op- en inrichten van een eigen uitvoeringsorganisatie wordt als reële optie gezien. Een belangrijk aandachtspunt is echter wel de beperkte schaalgrootte. Rheden telt ruim 21.000 huishoudens. En om als inzamelorganisatie efficiënt en effectief te kunnen functioneren moet worden gedacht aan een schaal van circa 100.000 huishoudens. Het op- en inrichten van een eigen (al dan niet verzelfstandigde) gemeentelijke inzameldienst zal in de praktijk met buurgemeenten opgepakt moeten worden. Logischerwijs wordt daarbij naar gemeente Arnhem en gemeente Overbetuwe gekeken: zij hebben op dit moment ook een contract met PreZero en zijn zich aan het oriënteren op de toekomstige inzameling.

Het oprichten van een nieuwe organisatie is goed uitvoerbaar maar ook ingrijpend en vergt enige doorlooptijd. De gemeente beschikt als regiegemeenten niet over inzamel-logistieke kennis. De nieuwe eigen organisatie zal zich bij aanvang moeten ontwikkelen tot een goed geoliede inzameldienst met de benodigde ondersteunende (kennis)functies. En zoals gezegd is de schaalgrootte voor een kostenefficiënte uitvoering beperkt.

Samenwerking met andere (buur)gemeenten achten wij dan een voorwaarde voor de uitvoerbaarheid. Vergelijkbaar met de situatie in de jaren '90 van de vorige eeuw, waarbij de inzamel-diensten van gemeenten Arnhem en Rheden zijn verzelfstandigd als publiek bedrijf<sup>2</sup>.

## **3. Aansluiten bij een bestaande overheidsgedomineerde (inzamel)organisatie**

Door aan te sluiten bij een bestaande overheidsgedomineerde organisatie zoals ACV, Circulus of RDL kan de voorbereidingstijd voor een eigen (verzelfstandigde) uitvoeringsorganisatie fors worden verkort. Ook zijn de risico's omtrent de kwaliteit en continuïteit bij een al functionerende organisatie kleiner.

<sup>1</sup> We kijken daarbij vooral naar de meest omvangrijke inzameldiensten voor restafval, GFT, PMD en OPK.

<sup>2</sup> Dit bedrijf (ARA NV) is na enkele jaren bij een openbare aanbesteding geheel geprivatiseerd en ondergebracht bij een private marktpartij.

In uw regio zijn de meeste gemeenten aangesloten bij een overheidsgedomineerde organisatie. De meest logische opties zijn – vanwege hun nabijheid – de drie hiervoor genoemde. Alle genoemde organisaties hebben ervaring met nieuw toetredende gemeenten en kunnen dit proces dus ondersteunen. In de genoemde organisaties worden deelnemende gemeenten ondersteund bij hun beleidsvoorbereiding en beleidsontwikkeling. Ook door het delen van kennis en ervaring met andere deelnemende gemeenten. Qua prijsstelling beschikken deze organisaties over een tarievenbeleid met als kern: tarieven zijn gebaseerd op de kostprijs.

#### **Een richtinggevend besluit: model 1, model 2 of model 3?**

Op basis van de uitkomsten van deze verkenning kan de gemeente een richtinggevende (model)keuze maken. Deze richtinggevende keuze wordt dan in de volgende fase nader uitgewerkt, op basis waarvan een bestuurlijk besluit kan worden genomen. De vorm en inhoud van dit vervolgonderzoek is uiteraard afhankelijk van de richtinggevende modelkeuze.

#### **Mogelijk vervolg**

Besluit de gemeente om **model 1** te continueren, dan is er geen sprake van een (beleids)wijziging, en kan de voorbereiding van de nieuwe aanbesteding ter hand worden genomen.

Als de voorkeur wordt gegeven aan een (eigen) overheidsgedomineerde organisatie met buurgemeenten (**model 2**), dan is de volgende stap het vinden van, contact leggen en afspraken maken met daarin geïnteresseerde buurgemeente(n). Voor een verdere verkenning richting besluitvorming moet in ieder geval bij de betrokken gemeenten voldoende commitment zijn om deze variant verder te onderzoeken. Dit krijgt de vorm van een strategisch en operationeel bedrijfsplan waarin het besturingsmodel (en juridische structuur) en alle functies van de nieuwe organisatie worden uitgewerkt. Inclusief een meerjarenbegroting en beschrijving van het implementatietraject. Voor het op- en inrichten van de organisatie moet rekening worden gehouden met een periode tot 2 jaar. Gelet op het aflopen van het huidige (inzamel)contract zal dus behoefte zijn aan een tijdelijke oplossing voor het continueren van de inzameldienstverlening per 1/1/2026.

Indien de voorkeur door de gemeente aan **model 3** wordt gegeven, dan kan na een richtinggevend besluit een vervolgonderzoek starten. Om te beginnen zal de partner van voorkeur moeten worden gekozen. Vervolgens kan de formele besluitvorming voor een toetreding worden voorbereid. Dit omvat onder andere een financieel traject (aandelen verwerven, dienstverleningsovereenkomst), bestuurlijk traject (statuten, overeenkomst) en operationeel traject (te leveren diensten).

-0-0-0-

# 1 INLEIDING

## 1.1 Aanleiding

Gemeenten hebben een wettelijke zorgplicht voor het inzamelen van huishoudelijk afval en zetten zich gezamenlijk in om de transitie naar een circulaire economie in Nederland verder te stimuleren. Ook de gemeente Rheden staat voor de uitdaging om de prestaties op het gebied van huishoudelijk afvalbeheer en recycling van gescheiden ingezamelde grondstoffen te verbeteren, focust op het waarborgen van kwaliteit van de ingezamelde grondstoffen. Voldoen aan de 'Van-Afval-Naar-Grondstof' (VANG)-doelstelling is de ambitie.

Omdat het huidige inzamelcontract voor het huishoudelijk afvalbeheer met PreZero per 31 december 2025 van rechtswege afloopt<sup>3</sup>, is er een natuurlijk moment om de 'modelkeuze' van uitbesteding te heroverwegen. Mede in het licht van huidige en te verwachten kwetsbaarheden. De huidige inzamelaar Renewi heeft aangegeven niet meer in te gaan schrijven op een aanbesteding van de gemeente.

Daarom wil de gemeente nu meer inzicht krijgen in de kansen en mogelijkheden van de verschillende wijzen waarop de inzameling van het huishoudelijk afvalbeheer georganiseerd kan worden per 1 januari 2026.

## 1.2 Wat willen we onderzoeken?

In dit onderzoek worden de volgende modellen (of 'strategische opties') voor de inzameling van huishoudelijk afval onderzocht en met elkaar vergeleken:

1. **Uitbesteden.** Rheden blijft daarbij regiegemeente en besteedt de inzameldiensten uit aan de markt (a.).  
Bij deze strategische optie is ook een variant (b.) onderzocht, namelijk: gezamenlijk met andere gemeenten aanbesteden.
2. **Zelf doen.** Dit betreft het op- en inrichten van een eigen uitvoeringsorganisatie in de vorm van een (al dan niet verzelfstandigde) overheidsorganisatie. Dit model kent ook de variant waarbij een eigenstandige (verzelfstandigde) overheidsorganisatie samen met een of meer buurgemeenten wordt opgericht. Deze organisatie wordt ondergebracht in een overheidsvennootschap waarvan de gemeente Rheden aandeelhouder is, en opdrachtgever voor de inzameling van huishoudelijk afval.
3. **Samenwerken.** In dit model sluit gemeente Rheden aan bij een bestaande overheids-gedomineerde inzamelorganisatie zoals ACV, Buha, Circulus, Dar, RDL of Rova. De gemeente Rheden wordt zodoende medeaandeelhouder van de verzelfstandigde overheidsvennootschap en opdrachtgever voor de inzameling van huishoudelijk afval.

<sup>3</sup> De overeenkomst met PreZero voor afvalinzameling heeft een looptijd van 4 jaar en is ingegaan op 1 januari 2018. Deze loopt derhalve tot en met 31 december 2021. Daarbij is er een optie op verlenging van twee maal 2 jaar. Beide opties zijn inmiddels gelicht, zodat de overeenkomst van rechtswege afloopt op 31 december 2025.

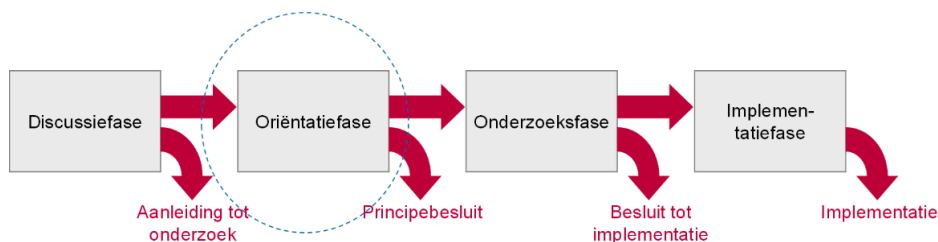
Dit model wordt in de praktijk ook wel ‘inbesteden’ genoemd. Dit houdt in dat deelnemende gemeenten inzamel- en andere taken zonder verplichte aanbesteding aan de gezamenlijke (verzelfstandigde) organisatie toewijzen.

4. **Nieuw publiek bedrijf.** Een variant bij model 2 en 3 is het met andere gemeenten gezamenlijk oprichten van een publiek bedrijf voor de inzameling en het huishoudelijk afvalbeheer. In de regio van gemeente Rheden is dan met name te denken aan een samenwerking met gemeente Arnhem en/of Overbetuwe.

### 1.3 Gefaseerde besluitvorming

Onderzoek naar de gewenste en best passende organisatie voor de inzameling van huishoudelijk afval kent in het algemeen verschillende fasen. Elke fase wordt afgesloten met een ‘go-no go’ besluit over de verdere uitwerking en voorwaarden waaronder dit gaat gebeuren. De figuur illustreert deze gefaseerde besluitvorming. In het vervolg van deze paragraaf lichten we dit verder toe.

Een belangrijk voordeel van deze gefaseerde werkwijze is dat de haalbaarheid van (uitbreiding van) samenwerking na iedere fase op adequate en efficiënte wijze wordt getoetst. Bovendien worden de gemaakte afspraken en uitgangspunten op een heldere wijze verankerd.



De discussiefase, waarbij de behoefte aan het onderhavige onderzoek naar strategische opties voor de organisatie van de inzameling is geuit, is in Rheden inmiddels afgerond.

Het voorliggende onderzoeksrapport dat IPR Normag heeft opgesteld is onderdeel van de (strategische) oriëntatiefase. Daarbij worden de genoemde strategische opties verkend en beoordeeld. Het rapport brengt de verschillende opties in beeld voor bestuurlijke bespreking en beoordeling. Op basis hiervan neemt de gemeente een principebesluit: uitbesteden of eigen dienst of aansluiten bij een bestaande overheidsgedomineerde organisatie (inbesteden).

Dit principebesluit wordt in de onderzoeksfase nader uitgewerkt op dusdanige wijze dat een definitief besluit kan worden genomen over de organisatie van de inzameling van huishoudelijk afval in de toekomst.

Indien is gekozen voor uitbesteden, dan wordt gestart met het voorbereiden van een aanbestedingsstrategie en aanbestedingsdocumentatie. Na akkoord op de strategie en aanbestedingsdocumenten wordt de aanbesteding uitgevoerd (implementatie).

Als wordt besloten tot een eigen gemeentelijke uitvoeringsorganisatie, dan betekent dit voor Rheden dat de op- en inrichting van zo’n organisatie moet worden voorbereid. Ook is een

variant om dit samen met een of meer buurgemeenten te doen. Dit betekent dat een organisatieplan moet worden opgesteld, met onder meer een logistiek uitvoeringsplan, formatie- en materieelplan, bedrijfsbegroting, et cetera. Na akkoord op dit op- en inrichtingsplan wordt de gemeentelijke inzameldienst opgebouwd. Veelal wordt hiervoor een kwartiermaker aangesteld. Er moet een huisvesting worden georganiseerd, personeel geworven, materieel ingekocht, et cetera.

En als wordt besloten tot aansluiten bij een bestaande overheidsgedomineerde organisatie, dan wordt in de onderzoeksfase onderzocht welke overheidsgedomineerde organisaties in beeld komen en welke de voorkeur krijgt. Dit mondt uit in een partnerkeuze, waarmee zowel de gemeente als ook het overheidsgedomineerde bedrijf akkoord zijn. Nadat de partnerorganisatie is gekozen, wordt de toetreding verder uitgewerkt en voorbereid. Dit leidt tot een toetredingsbesluit waarna de toetreding wordt geëffectueerd en de overheidsgedomineerde inzamelorganisatie de levering van inzameldiensten (en andere taken) kan starten.

## 1.4 Leeswijzer

Deze rapportage is beknopt gehouden gericht op de hoofdvraag: wat zijn de strategische opties voor inzameldienstverlening van Rheden en hoe passen die opties bij de ambities en verwachtingen van de gemeente?

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 de uitvoeringsorganisatie stellen. Vanuit deze externe oriëntatie wordt in hoofdstuk 3 de huidige situatie rond afvalbeheer en inzameling toegelicht. Ook worden de kwaliteitscriteria beschreven: wat verlangt gemeente Rheden van de uitvoeringsorganisatie op het gebied van afvalinzameling?

Ook worden de strategische opties in hoofdstuk 3 toegelicht. Hoe werkt het organisatiemodel, welke rol en invloed heeft de gemeente, in welke mate is sprake van transparantie en een efficiënte uitvoering?

Nu de strategische opties in het vorige hoofdstuk goed zijn beschreven, worden deze in hoofdstuk 4 beoordeeld. Hiervoor wordt elk model 'langs de lat' van de kwaliteitscriteria gelegd zodat onderlinge vergelijking mogelijk wordt. De uitkomsten worden toegelicht.

Het slothoofdstuk 5 beschouwt de beoordeling van de strategische opties en geeft een samenvattende beoordeling. Ook kijkt dit hoofdstuk vooruit naar de vervolgstappen indien de keuze voor een strategische optie wordt gemaakt.

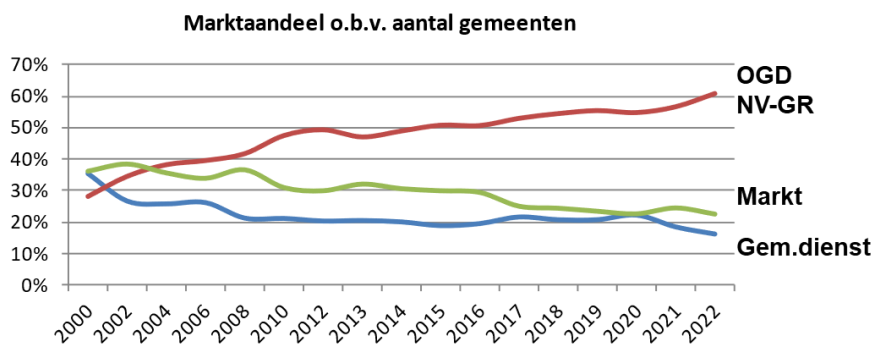
## 2 RELEVANTE ONTWIKKELINGEN IN HET SPEELVELD

IPR Normag monitort de ontwikkeling in de afval(inzamel)sector. Daarbij wordt de schaalgrootte, organisatievorm en (voor zover mogelijk) de marktwerking in beeld gebracht. Het eerste deel 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 inkoopt 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 bij enkele marktspelers. De marktsituatie is te typeren als een oligopolie, 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 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 meest 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: 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 in uw regio is recent overgestapt naar een publieke inzamelorganisatie, zoals de gemeenten Doesburg, Duiven, Westervoort (toetreding tot Circulus) en Berkelland (Twente Milieu). Maar deze trend zien we in heel Nederland van Goeree-Overflakkee tot Pekela.

En 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 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 leer-werk omgeving).

### 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. De bedrijfsmatige omgeving biedt hiertoe ook duidelijke prikkels. Gemeenten zijn vaak minder wendbaar en gebonden aan gemeentelijke kaders.

Desalniettemin is er een aantal onderwerpen te benoemen, waarop beide type 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 o.b.v. 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 vergrijsd. 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 fusie en/of toetreding.

### 3 HUIDIGE EN GEWENSTE SITUATIE

In de huidige situatie is PreZero de inzamelaar van het huishoudelijk afval in gemeente Rheden. Bij de aanbesteding in 2018 waren toentertijd drie inschrijvers: Remondis, Suez (het huidige PreZero) en Van Ganzewinkel (het huidige Renewi).

#### 3.1 Ambities en visie van de gemeente Rheden

De komende decennia worden veel grondstoffen schaarser, waardoor de prijzen van de (primaire) grondstoffen verder stijgen. Het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen en hergebruik van grondstoffen zijn daarom steeds belangrijker. Deze constatering vormt het aangrijpingspunt van de Grondstoffenvisie Rheden 2019-2030 (Op weg naar circulair grondstoffenbeheer, vastgesteld 19 juni 2019). Gemeente Rheden wil (en kan) met het (huishoudelijk) grondstoffenbeheer bijdragen aan de transitie naar een circulaire (grondstoffen)economie.

**Korte beschrijving van de grondstoffenvisie.** De gemeentelijke beleidsvisie op grondstoffen biedt de kaders voor uitwerking op de lange(re) termijn. De planhorizon van de grondstoffenvisie (2019-2030) ligt in lijn met het [Nationaal Programma Circulaire Economie](#). 2030 is het ijkpunt. Met de grondstoffenvisie wil gemeente Rheden vanuit het grondstoffenbeheer bijdragen aan de nationale beleidsdoelen. Van afvalinzameling naar grondstoffenbeheer.

De visie van gemeente Rheden zet in op ‘circulair grondstoffenbeheer’ als leidend principe voor het nog te ontwerpen grondstoffenbeleid. En gelden de volgende uitgangspunten voor het grondstoffenbeheer:

- Bij inkoop en aanbesteding is duurzaamheid een belangrijk gunningscriterium.
- Wij streven naar een 100% dekking van de afvalstoffenheffing.
- De kosten voor het grondstoffenbeheer liggen niet boven het landelijk gemiddelde (te baseren op de benchmark huishoudelijk afval)
- Wij richten het grondstoffenbeheer in op een wijze waarbij we hoge waarde toekennen aan de kwaliteit van de grondstoffenstroom. Alleen met hoogwaardige reststromen is het mogelijk om goed hergebruik van de grondstoffen te realiseren.
- Regionale samenwerking biedt vaak voordelen en heeft daarom de voorkeur, maar lokale initiatieven omarmen we wanneer deze een meerwaarde bieden.
- We kiezen niet voor maatwerk maar voor een gemeentebreed systeem.
- We betrekken inwoners / verenigingen / scholen bij het inzamelsysteem.
- De zorg voor de natuurlijke omgeving nemen we op in het zwerfafvalbeleid.

De grondstoffenvisie moet in twee documenten vertaald worden: beleidskader circulaire economie en het grondstoffenplan.

**Korte beschrijving van het beleidskader circulaire economie.** Het beleidskader circulaire economie van Rheden is samengevat in één overzicht en omvat de relevante invalshoeken<sup>4</sup>.

|                                                                                                                   | Taakveld<br>Eigen organisatie                                                 | Taakveld<br>Buitenruimte                                                                                     | Taakveld<br>Samenleving                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>CIRCULAIRE OPGAVES</b>                                                                                         |                                                                               |                                                                                                              |                                                                                                                          |
| 1. Minder primaire grondstoffen  | Zie circulair inkopen                                                         | -50% primaire grondstoffen-verbruik GWW in 2030                                                              | -50% voedselverspilling in 2030<br>90% van bedrijven heeft plan reductie grondstoffen in 2025                            |
| 2. Langere levensduur            | Toepassen van producten met 50% langere levensduur                            | GWW projecten met 50% hergebruikte producten                                                                 | Iedere "grote" kern van Rheden heeft een repair-café                                                                     |
| 3. 100% Hergebruik               | -50% restafval 2025<br>70% van afgedankte producten wordt hergebruikt in 2025 | -50% restafval 2025 (o.a. bakken, veegvuil, scholen)<br>70% van afgedankte (GWW) producten wordt hergebruikt | <100 kg/inw restafval 2025<br>< 30 kg/inw restafval 2030<br>-50% restafval van bedrijven in 2030                         |
| 4. Circulaire bedrijvigheid      | Launching customer van 5 circulaire start-ups in 2023                         | Launching customer van 5 circulaire start-ups in 2023                                                        | 10 circulaire start-ups 2025                                                                                             |
| 5. Circulair inkopen             | 10% circulair inkopen 2022<br>100% circulair inkopen in 2030                  | 10% circulair inkopen 2022<br>100% circulair inkopen in 2030                                                 | 50% inwoners is bewust van de circulariteit eigen inkopen in 2023<br>50% inwoners maakt gebruik van deelplatform in 2030 |

## 3.2 Huidige situatie en regionale context

### Rheden is regiegemeente en besteedt uit aan 'de markt'

Op het gebied van huishoudelijk afvalbeheer is gemeente Rheden een zogenaamde regiegemeente. De gemeente bepaalt en stelt het eigen afval- en grondstoffenbeleid vast (keuzes ten aanzien van inzamelvoorzieningen, serviceniveau, et cetera). De uitvoering van de inzamel-diensten en de be- en verwerking van ingezamelde afval- en grondstofstromen wordt uitbesteed aan meerdere marktpartijen.

Het huidige (inzamel)contract met PreZero voor onder meer restafval, PMD, OPK, en GFT eindigt van rechtswege per 31 december 2025 en kan niet meer worden verlengd.

Rheden besteedt een breed pakket uit aan één dienstverlener. Een full service pakket voor de inzameling van de meeste stromen, het beheer en onderhoud van de containers en het klantcontactcentrum voor meldingen van inwoners zijn in één contract ondergebracht bij PreZero. Het voordeel is – ten opzichte van meer verschillende dienstverleners voor de diverse taken – dat het contractbeheer minder complex en intensief is (lagere administratieve belasting van de ambtelijke organisatie) en dat de leverende partij een duidelijker beeld heeft en kan (aan)sturen op de te gewenste en de geleverde prestaties.

### Voorzieningen

De inzamelvoorzieningen in de gemeente Rheden zijn erop gericht om het inwoners gemakkelijk te maken om grondstoffen te scheiden. De volgende stromen worden aan huis ingezameld bij de grondgebonden woningen (laagbouw):

<sup>4</sup> Routekaart Circulaire Economie Rheden, 25 oktober 2021, HaskoningDHV Nederland BV

- GFT minicontainer 1x per 2 weken
- OPK minicontainers 1x per maand met verenigingen
- PMD zakken 1x per 2 weken
- Restafval minicontainer 1x per 3 weken.

Inwoners hebben de keuze voor het volume van de minicontainer voor restafval. Het door een huishouden gekozen volume (140, 180 of 240 liter) bepaalt mede de hoogte van de afvalstoffenheffing voor het huishouden. Dergelijk afvalbeheerbeleid wordt in de praktijk 'volumedifferentiatie' genoemd.

Huishoudens in de hoogbouw kunnen hun restafval deponeren in ondergrondse containers (7), cocons (200) of in pandige 240 liter containers (22). Voor GFT zijn minicontainers in een beugel beschikbaar (totaal ruim 200). Verder staan er in de gemeente verzamelcontainers voor glas (31 bovengronds, 4 ondergronds) en textiel (7 bovengronds).

Grofvuil wordt ook aan huis opgehaald op afspraak en tegen betaling. Elk huishouden max 1 m<sup>3</sup> per jaar zonder betaling aan huis laten ophalen. Ook kan een zogenaamde Green bag worden gebruikt voor het aan huis laten ophalen van grof tuinafval.

Alle inwoners van Rheden kunnen met hun afvalpas grof vuil gescheiden aanbieden op het recycleplein in de gemeente Doesburg. Dit recycleplein wordt (in opdracht van Doesburg) beheerd door het publieke bedrijf Circulus. Op het recycleplein wordt onderscheid gemaakt tussen wel en niet betaalde stromen.

### **Afvalbe- en verwerking**

Het ingezamelde afval wordt verwerkt door Attero. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een overslaglocatie van PreZero in Arnhem. De afvalstromen die via het recycleplein in Doesburg ingezameld worden, worden door Circulus verwerkt.

### **Prestaties Benchmark Huishoudelijk Afval**

De prestaties van de gemeente Rheden op huishoudelijk afvalbeheer zijn in vergelijking met andere gemeenten in dezelfde hoogbouwklasse redelijk tot goed. Dit blijkt ook uit de Benchmark Huishoudelijk Afvalbeheer:

- De mate van afscheiding en reductie van het restafval is beter dan het landelijk gemiddelde en vergelijkbaar met gemeenten in dezelfde hoogbouwklasse. In Rheden wordt gemiddeld 155 kg/inw. restafval ingezameld. Dit is iets slechter dan het benchmark gemiddelde in gemeenten met dezelfde hoogbouwklasse van 144 kg/inw. Zoals gezegd volgt Rheden een beleid met volumedifferentiatie. Alleen gemeenten in de benchmark die tariefdifferentiatie (diftar) toepassen, presteren beter<sup>5</sup>.
- De kosten van het huishoudelijk afvalbeheer zijn lager dan het benchmarkgemiddelde (€ 168,- per inw. versus € 210,- in de benchmark).

<sup>5</sup> Bij tariefdifferentiatie is de te betalen afvalstoffenheffing voor een huishouden afhankelijk van de hoeveelheid of het aantal keer dat restafval wordt aangeboden.

### **Bewonersenquête**

Op basis van inwonersenquête (maart 2023) geven de inwoners van Rheden een gemiddeld rapportcijfer 7,4 voor het gemeentelijk afvalbeheer. 70 tot 80% van de inwoners is (zeer) tevreden over de inzameling van restafval, PMD, GFT en OPK. Over de voorzieningen voor glas en textiel is men iets minder tevreden.

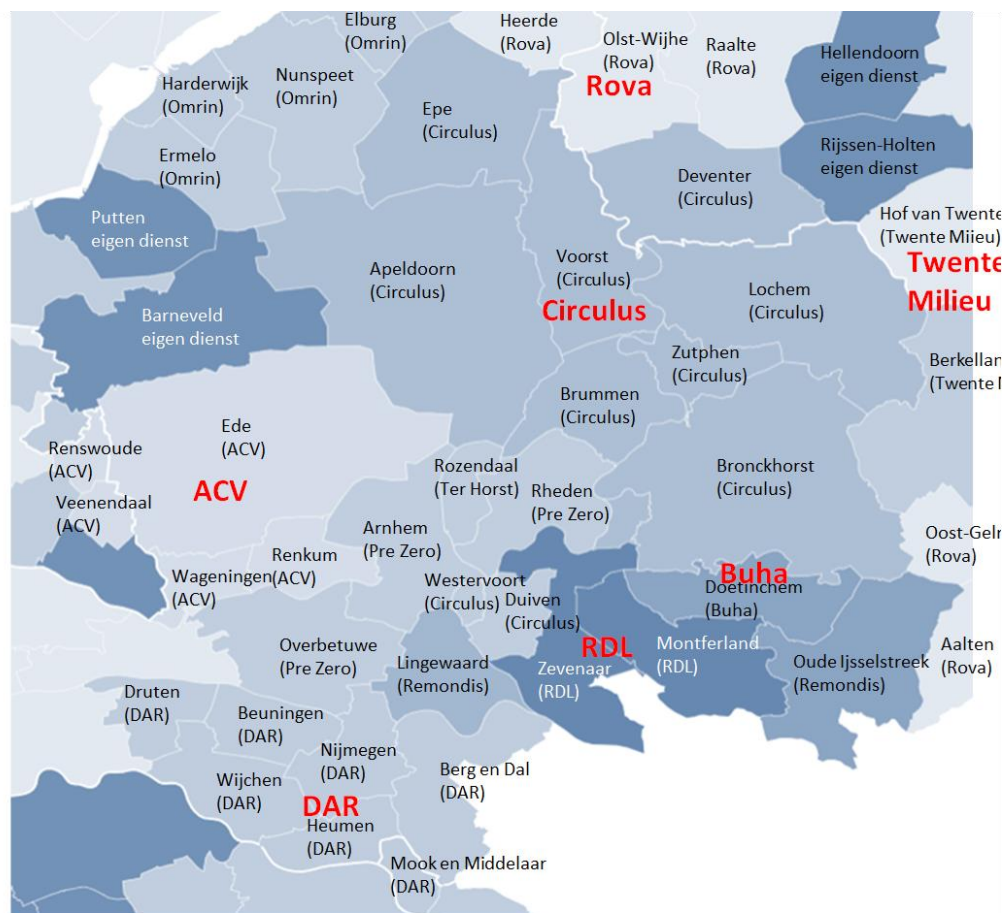
### **Samenvattend de prestaties in Rheden**

De afvalbeheerprestaties in de gemeente Rheden zijn goed te noemen. De afvalbeheerprestaties zijn in de afgelopen jaren telkens verbeterd, maar lijken op het huidige niveau te stabiliseren. Voor een verdere verbetering van de prestaties (bijvoorbeeld meer afvalscheiding, meer kwalitatief goede recyclebare grondstoffen) zijn naar verwachting extra beleidsmaatregelen gewenst. Bijvoorbeeld het toepassen van gedifferentieerde tarieven of andere inzamelmodellen waarmee het gescheiden aanbieden van grondstoffen wordt vergemakkelijkt, en juist het aanbieden van restafval ontmoedigd.

Uit de bewonersenquête blijkt echter dat 54% van de inwoners niet positief staat tegenover tariefdifferentiatie. En 74% spreekt zich negatief uit over het model 'omgekeerd inzamelen'.

## Uw regio

In uw regio kiezen de meeste gemeenten voor de uitvoering van het huishoudelijk afvalbeheer vooral voor een overheidgedomineerde organisatie, en enkelen net als gemeente Rheden voor een uitbesteding aan marktpartijen, zoals gemeente Arnhem en gemeente Overbetuwe. De overige gemeenten zijn aangesloten bij een samenwerkingsverband (ACV, Buha, Circulus, Dar, RDL en Rova). Deze kaart bevat enkel de gemeenten gelegen in de omgeving.



Bron: IPR Normag

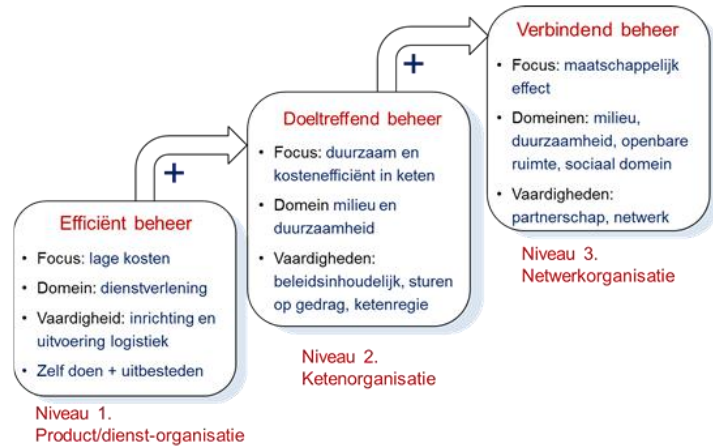
## Samenvattend

De afvalbeheerprestaties van Rheden zijn redelijk goed, maar tonen in de afgelopen jaren geen verdere verbetering. Indien de gemeente de ambitie heeft om deze verder te verbeteren, dan zal hiervoor een effectief beleid moeten worden ontwikkeld en geïmplementeerd. Beleid waarvoor voldoende draagvlak bij de inwoners bestaat.

Met deze uitdaging kan ook rekening worden gehouden bij de keuze voor de inzamelorganisatie per 1 januari 2026. Gemeente Rheden wil daarbij op beleidsmatig niveau in elk geval alle opties op tafel houden, de uitvoeringsorganisatie moet in staat zijn alle beleidswensen van de gemeente(raad) te kunnen uitvoeren. De gemeente is zelf aan het stuur, en moet niet door de uitvoeringsorganisatie verplicht worden een bepaald model af te nemen. Het betrekken van inwoners en het tegemoet komen aan de verschillende wijken, buurten en dorpen van de gemeente bij de wijze waarop het afvalbeheer vorm krijgt, is van belang.

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

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>6</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.

Voor het beoordelen van de genoemde strategische opties worden de volgende invalshoeken (kwaliteitscriteria) gehanteerd:

1. Leveringszekerheid en bedrijfsefficiëntie
2. (Langetermijn)risico
3. Praktische uitvoerbaarheid
4. Proactieve samenwerking gericht op beleidsdoelen
5. Invloed en zeggenschap
6. Transparantie en innovatief vermogen

De beoordeling van de strategische opties vindt u in het volgende hoofdstuk 4. De volgende paragraaf omvat een kernbeschrijving van de strategische opties.

### 3.4 Beschrijving van de strategische opties

De volgende matrix beschrijft de strategische opties op hoofdlijnen en is bedoeld om een kort en duidelijk beeld te krijgen van de kenmerken en werkwijze. Een beoordeling van deze modellen aan de hand van de kwaliteitscriteria vindt u in hoofdstuk 4.

<sup>6</sup> Dit model is ontwikkeld door IPR Normag en gebaseerd op ervaringen uit de adviespraktijk.

|                                                    | A. Uitbesteden markt<br>a. individueel of b. samen<br>met andere gemeente(n)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | B. Eigen uitvoeringsorganisa-<br>tie met buurgemeenten                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | C. Aansluiten bij overheids-<br>gedomineerde organisatie.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Profiel</b>                                     | Marktpartij met winstoogmerk, voert uit wat contractueel is vastgelegd.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Overheidsorganisatie zonder winstoogmerk.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Overheidssamenwerking zonder winstoogmerk, doorontwikkelde kennisorganisatie.                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Breedte van dienstenpakket en flexibiliteit</b> | <p>Is afhankelijk van wat in bestekken is opgenomen. Een contract biedt in het algemeen tijdens de looptijd weinig flexibiliteit voor wijzigingen in vorm of omvang van de dienstverlening.</p> <p>Momenten van aanbesteding zijn het moment om breedte aan te passen. Tussentijdse veranderbaarheid dienstverlening is beperkt (uitsluitend binnen contractuele bepalingen).</p>                                                                                                                                    | <p>Wordt door de gemeente zelf bepaald. Focus op afval of breder beheer van de buitenruimte.</p> <p>Bij samenwerking gaan de samenwerkende gemeenten het dienstenpakket samen vormgeven. Het is gebruikelijk om afspraken te maken voor een (minimum) pakket met uitvoeringsmogelijkheid.</p> <p>Bijvoorbeeld: basis is afvalinzameling en verwerking, aanvullend zijn reinigingstaken.</p> | <p>Organisatie kent een basispakket dat alle gemeenten afnemen (afval- en grondstoffen inclusief containermanagement en kennisfunctie).</p> <p>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).</p>           |
| <b>Kennis en advies</b>                            | <p>Hier kunnen contractuele afspraken over gemaakt worden. Maar actief delen van kennis en advies over optimalisatie van beleid of uitvoering is niet gebruikelijk. Vaak ook niet aanwezig. De kennisfunctie moet dus binnen de gemeenten worden geborgd.</p> <p>Initiatieven vanuit de uitvoeringsorganisatie zijn vooral gericht op slimmer uitvoeren van taken.</p> <p>Doorontwikkeling van milieustraatconcepten als het circulair ambachtscentrum moeten door de gemeentelijke organisatie worden opgepakt.</p> | <p>Nieuwe uitvoeringsorganisatie moet deze functie inrichten. Daarvoor is voldoende schaalgrootte nodig voor voldoende financieel draagvlak.</p> <p>De kennisorganisatie zal pas op termijn op volle sterkte zijn, omdat deze moet starten vanuit een nieuwe context.</p>                                                                                                                   | <p>Organisatie heeft een bestaande kennisorganisatie waar aansluitende gemeenten gebruik van kunnen maken.</p> <p>Concepten ter verbetering van het afvalbeleid zijn mogelijk in andere gemeenten al ingevoerd waardoor ervaring is opgebouwd.</p> <p>Doorontwikkeling van milieustraatconcepten als het circulair ambachtscentrum zijn onderdeel van de kennis- en ervaringsbasis.</p> |

|                                     | A. Uitbesteden markt<br>a. individueel of b. samen<br>met andere gemeente(n)                                                                                                                                                                                                                                                                             | B. Eigen uitvoeringsorganisa-<br>tie met buurgemeenten                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | C. Aansluiten bij overheids-<br>gedomineerde organisatie.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Efficiëntie<br/>en prestatie</b> | <p>Bij een aanbesteding bieden inschrijvende partijen een <b>marktprijs</b> voor de gevraagde dienstverlening. Gemeenten sturen daarna op contractafspraken.</p> <p>SROI en duurzaamheidseisen etc. kunnen in aanbesteding meenemen.</p> <p>Prijsvorming: bij beperkte marktwerking is er het risico op een hoge prijs bij inschrijving.</p>             | <p>Schaalgrootte is binnen dit scenario bepalend voor de efficiëntie en prestatie. Gemeente Rheden telt circa 21.000 huishoudens, wat voor een inzamelorganisatie een kleine schaal is. Logisch is daarom ook om andere gemeenten te betrekken bij de uitvoering van dit scenario.</p> <p>Voor logistieke diensten is schaalgrootte van belang en een grotendeels aaneengesloten verzorgingsgebied.</p> <p>Schaalgrootte is ook gewenst om een professionele ondersteunende staf op het gebied van communicatie, containermanagement, routebeheer, materieelbeheer, et cetera.</p> <p>Verder werken dit soort modellen gelijk aan het overheidsgedomineerde model, waarbij afspraken gemaakt worden met de samenwerkingspartners over kosten, logistiek en prestaties.</p> | <p>Overheidsgedomineerde bedrijven hebben een vastgesteld tarievenmodel. In veel gevallen zijn tarieven direct gerelateerd aan de <b>kostprijs</b> uitvoering per gemeente per dienst zonder winstmarge.</p> <p>Sectorbenchmarks zijn de belangrijkste methode om als opdrachtgever en aandeelhouder te sturen op bedrijfs-economische prestatie.</p> <p>Voor logistieke diensten is schaalgrootte van belang en een grotendeels aaneengesloten verzorgingsgebied. In grote organisaties is vaak sprake van meerdere uitrukpunten.</p> |
| <b>Governance</b>                   | <p>Kern van de governance is 'sturen op contractafspraken'. De uitvoeringspartijen leveren terugkoppeling in rapportages.</p> <p>Er is geen politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid voor bedrijfsvoering van de organisatie.</p> <p>Tarieven zijn meerjarig vastgelegd, inclusief indexatie. Gemakkelijk te verwerken in P&amp;C-cyclus gemeente.</p> | <p>a. In een nieuw in te richten eigen gezamenlijke organisatie moeten keuzes gemaakt worden over de governance en de onderlinge (stem)verhoudingen van de deelnemende gemeenten.</p> <p>b. Een verzelfstandigde organisatie kan de juridische vorm hebben van een vennootschap of gemeenschappelijke regeling.</p> <p>Bij een gemeentelijke dienst of een vennootschap heeft de gemeente een opdrachtgeversrol en een bestuurder/aandeelhoudersrol.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <p>De organisatie zijn alle drie een vennootschap met enkel de verbonden gemeenten als aandeelhouder.</p> <p>In alle gevallen heeft de gemeente een opdrachtgeversrol en een bestuurder/aandeelhoudersrol.</p> <p>De formele invloed 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.</p>                                                                                   |

|                                         | A. Uitbesteden markt<br>a. individueel of b. samen<br>met andere gemeente(n)                                                                                                                                                               | B. Eigen uitvoeringsorganisa-<br>tie met buurgemeenten                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | C. Aansluiten bij overheids-<br>gedomineerde organisatie.                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Regionale<br/>samenwer-<br/>king</b> | <p>De private uitvoerder biedt geen platform voor gemeentelijke regionale samenwerking.</p> <p>Het is wel een optie om (onder andere) met de aanbestedende gemeenten een gezamenlijk kennisoverleg of kennisorganisatie op te starten.</p> | <p>Met een eigen gemeentelijke inzameldienst is niet automatisch sprake van regionale samenwerking. Wel is de schaal-grootte van gemeente Rheden beperkt, waardoor het samenwerken met andere gemeenten voor de hand ligt.</p> <p>Daarbij wordt met name gekeken naar gemeenten Arnhem en Overbetuwe, omdat deze ook een aflopend contract met PreZero hebben.</p> <p>Samenwerkende gemeenten vormen samen een logisch platform om ook kennis uit te wisselen en regionaal beleid af te stemmen. Dit platform zal ontwikkeld en ingericht moeten worden.</p> | <p>Samenwerkende gemeenten vormen samen een logisch platform om ook kennis uit te wisselen en regionaal beleid af te stemmen.</p> <p>Dit platform bestaat al en kan leunen op kennis en capaciteit binnen de organisatie.</p> |

## 4 BEOORDELING VAN DE STRATEGISCHE OPTIES

In dit hoofdstuk worden de strategische opties beoordeeld (en onderling vergeleken) aan de hand van de eerder toegelichte kwaliteitscriteria.

De beoordeling is gebaseerd op sector kennis van IPR Normag, openbare bronnen en gesprekken met betrokkenen in gemeente Rheden, uitgevoerd in het kader van dit onderzoek. Er wordt uiteindelijk ook een ‘score’ gegeven aan de hand van de criteriamodellen. De uiteindelijke keuze hangt af van de politiek-bestuurlijke weging en voorkeuren.

Een gedetailleerde financiële vergelijking tussen toekomstige opties is moeilijk te maken. Het resultaat van een nieuwe aanbesteding is niet bekend en sterk afhankelijk van de markt-omstandigheden (kopersmarkt versus vragersmarkt). We beoordelen daarom vooral de structuur op basis waarvan tarieven en de efficiëntie van de uitvoering in het algemeen (per model) worden bepaald.

### 4.1 Uitbesteden aan de markt (en variant gezamenlijk uitbesteden)

#### 4.1.1 Kenmerken

Bij een keuze voor het regiemodel wordt de huidige werkwijze doorgezet. Rheden schrijft een aanbesteding uit voor de inzameldienstverlening waarvan het contract afloopt. We gaan in de vergelijking uit van een vergelijkbare uitvraag aan de markt, uiteraard biedt een nieuwe aanbesteding ruimte voor verbreding of versmalling van het takenpakket. In het regiemodel blijft de gemeente ook de verwerking en hun containermanagement aanbesteden.

In de gevoerde gesprekken is duidelijk dat dit model de voorkeur zou hebben, als de markt-omstandigheden ongewijzigd zouden zijn. Juist de aangekondigde terugtrekking van PreZero maakt dat de gemeente nu de strategische opties tegen het licht moet houden.

Een variant op dit model is gezamenlijk aanbesteden met buurgemeenten. Voor gemeente Rheden ligt daarbij de samenwerking met (centrum)gemeente Arnhem en gemeente Overbetuwe voor de hand. Deze gemeenten hebben op dit moment ook hun afvalcontract uitbesteed aan PreZero op basis van aanbesteding. Verder heeft gemeente Rozendaal een contract met een private partij. En zijn recent gemeenten Duiven en Westervoort van uitbesteding naar samenwerking met een overheidsgedomineerde partij (Circulus) overgestapt. De marktwerking in de regio is kortom veranderd.

Alles overziend achten wij de variant ‘gezamenlijk aanbesteden’ van deze strategische optie minder uitvoerbaar c.q. realistisch. In het vervolg beoordelen we daarom alleen het model waarin de gemeente Rheden zelfstandig de inzameldiensten (en be- en verwerking) aanbesteedt.

#### 4.1.2 Beoordeling aan de hand van de criteria

##### *Proactieve samenwerking gericht op beleidsdoelen*

De samenwerking met de uitvoeringspartij in het regiemodel betekent vooral: het uitvoeren van de gevraagde dienst en het toezicht daarop. Het doorontwikkelen naar de bredere rol

van het afvalbeheer (kennis, advies, et cetera) ligt bij de ambtelijke organisatie.

#### ***Leveringszekerheid en bedrijfsefficiëntie***

Op het gebied van leveringszekerheid zijn contractafspraken te maken. Het is zelfs mogelijk om de uitvoeringsorganisatie boetes op te leggen als aan bepaalde afspraken niet wordt voldaan. De marktprijs waarop wordt ingeschreven is vooraf onbekend. Hierin zullen diverse zaken worden doorgeprijsd: de eigen bedrijfsefficiëntie, de marktsituatie (verwachte concurrentie) en het risico dat bij de uitvoeringsorganisatie wordt belegd.

#### ***Invloed en zeggenschap***

Er is alleen een contractuele opdrachtgever-opdrachtnemer relatie met de uitvoeringspartij en geen sprake van invloed en zeggenschap op de organisatie.

#### ***(Langetermijn)risico***

Het langetermijnrisico is dat de gemeente niet verder komt in het doorontwikkelen van het afvalbeheer omdat zij onvoldoende wordt ondersteund vanuit de marktpartij en ook in de eigen organisatie te kwetsbaar is om zaken als gedragsverandering, communicatie en grondstoffenmanagement op de verwerkingsmarkt structureel en in samenhang op te pakken. Concreet betekent dit voor gemeente Rheden dat het invoeren van diftar (niet nu, maar als optie) mede afhankelijk is van de mogelijkheden binnen het contract of op de inzamelvoertuigen van de inzamelde organisatie. En betekent dit dat er voldoende (beleids)capaciteit in de gemeente beschikbaar moet zijn voor de regie.

Afspraken over de soort en omvang van de (inzamel)dienstverlening zijn contractueel bepaald, waarbij de flexibiliteit voor wijzigingen van de dienstverlening beperkt is. In verband met het Aanbestedingsrecht mag een eenmaal gegunde opdracht (en de daarbij afgesproken vergoeding) niet wezenlijk wijzigen. In de praktijk is de uitvoeringsorganisatie wel flexibel en werkt mee aan veranderingen. Indien daarvoor een nieuwe prijs wordt gerekend, dan is deze niet transparant. En gelet op de genoemde 'wezenlijke wijziging' kan de opdrachtsom niet meer dan 10% wijzigen.

Per aanbesteding is er het marktrisico van beperkte concurrentie waardoor er een te hoge prijs kan worden neergelegd door de (enige) inschrijver. Wij zien dit risico in de huidige marktomstandigheden als reëel, maar sluiten niet uit dat juist het uittreden van twee grote nationaal opererende spelers ook ruimte schept. Daartegenover hebben de gemeenten geen deelnemingsrisico in een eigen bedrijf of gemeenschappelijke regeling.

#### ***Transparantie en MVO-standaarden***

Transparantie over de opbouw van de tarieven van de uitvoeringsorganisatie is geen gegeven. Op verzoek kan hierin een mate van inzicht worden geboden, maar dit is niet gebruikelijk voor marktpartijen. In de aanbesteding kunnen diverse eisen worden benoemd ten aanzien van MVO (maatschappelijk verantwoord ondernemen), SROI (social return on investment), etc. op basis van de eigen of regionale inkoopkaders.

#### ***Praktische uitvoerbaarheid***

Dit is de staande praktijk dus zou praktisch uitvoerbaar moeten zijn. Het is echter zeer

onzeker of bij aanbesteding een of meerdere marktpartijen zullen inschrijven. De marktwerking wordt gezien als wezenlijk veranderd ten opzichte van de huidige situatie. En maakt dit scenario lastiger uitvoerbaar.

De voorbereiding van een nieuwe aanbesteding moet in 2024 al worden opgestart. Als aanbestedingsstrategie wordt geadviseerd om een langlopende overeenkomst aan te gaan. Bijvoorbeeld initieel 6 jaar met 2 (eenzijdige) opties tot verlenging van bijvoorbeeld 2 jaar. Met een contractduur van 6 tot 10 jaar krijgt de aanbiedende partij meer perspectief en tijd voor het doen van (specifieke) investeringen ten behoeve van de dienstverlening.

## **4.2 Eigen gemeentelijke inzamelorganisatie met buurgemeenten**

### **4.2.1 Kenmerken**

In dit scenario richt de gemeente Rheden een eigen (verzelfstandigde) uitvoeringsorganisatie op met buurgemeenten om het afvalbeheer uit te voeren. Deze verzelfstandigde organisatie, waarvan de juridische vorm later kan worden bepaald, moet de gemeenten ontzorgen op het brede domein van afvalbeheer. De nieuwe organisatie zal naar verwachting ook de regie voeren op het containerbeheer (beheer, onderhoud en vervanging) en het aanbesteden van grondstofstromen namens de gemeenten, al kunnen de oprichters hierin keuzes maken wat betreft de taakopdracht.

Voor een dergelijke organisatie is wel voldoende schaal nodig. Als vuistregel wordt een verzorgingsgebied van 100.000 huishoudens als voldoende gezien voor een kostenefficiënte en robuuste uitvoeringsorganisatie. Rheden telt 21.000 huishoudens. In combinatie met gemeente Arnhem met 84.000 huishoudens en gemeente Overbetuwe met 20.000 huishoudens, ontstaat hiermee een voldoende schaalgrootte voor een eigen inzamelorganisatie. Gemeente Arnhem oriënteert zich op dit moment op de mogelijkheden. Het contract loopt af per 1 juli 2027 met een mogelijke verlenging tot 1 juli 2029<sup>7</sup>. Van gemeente Overbetuwe is op dit moment niet bekend welke stappen zij wil zetten.

Wij gaan voor dit scenario uit van een dergelijke samenwerking met buurgemeenten, met het oog op efficiency.

### **4.2.2 Beoordeling aan de hand van de criteria**

#### ***Proactieve samenwerking gericht op beleidsdoelen***

Door het zelf inrichten van de organisatie, kan gemeente Rheden zelf sturing geven op 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. De gedelegeerd opdrachtgever, veelal de beleidsambtenaar, geeft richting en is spil tussen uitvoeringsorganisatie en gemeente.

<sup>7</sup> Raadsbrief 28 mei 2024 [arnhem.bestuurlijkeinformatie.nl](https://arnhem.bestuurlijkeinformatie.nl)

### *Leveringszekerheid en bedrijfsefficiëntie*

Een eigen uitvoeringsorganisatie zal met de gemeente 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 ongebruikelijk 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.

### *Invloed en zeggenschap*

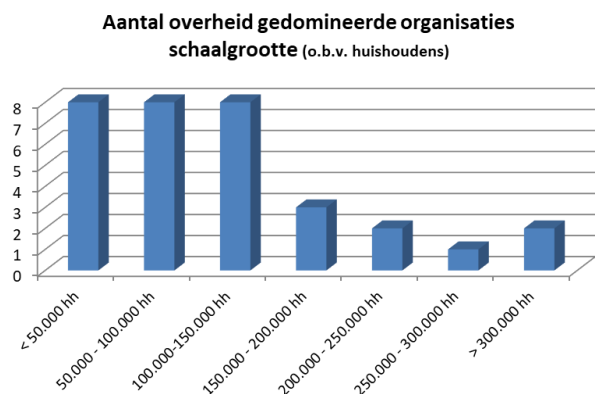
De gemeente is de enige eigenaar van de eigen gemeentelijke inzamelorganisatie en heeft afhankelijk van de samenstelling invloed en zeggenschap. In combinatie met gemeente Arnhem heeft gemeente Rheden een duidelijk kleinere inbreng. Doordat tevens gemeente Overbetuwe zou kunnen aansluiten ontstaat er dan meer balans in de onderlinge invloed en zeggenschap.

### *(Langetermijn)risico*

In deze variant loopt de gemeente geen marktprijsrisico, doordat er sprake is van een meerjarig stabiele prijs op basis van de kostprijs. Uiteraard is deze kostprijs wel afhankelijk van kostenontwikkelingen op het gebied van arbeidsvoorwaarden, energie, verwerkingstarieven, et cetera.

Een risico is dat de eigen organisatie (op termijn) mogelijk te klein is om efficiënt en effectief te kunnen functioneren. Wat betreft de doorontwikkeling van het afvalbeheer is eerder geconcludeerd dat voldoende schaalgrootte van een eigen uitvoeringsorganisatie noodzakelijk is. Met 120.000 huishoudens van Rheden, Arnhem en Overbetuwe is het in termen van schaalgrootte in elk geval een robuuste organisatie.

De grafiek toont ter illustratie de schaalgroottes van overheidsgedomineerde inzamelorganisaties in Nederland (NV's en GR-en).



### *Transparantie en MVO-standaarden*

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.

***Praktische uitvoerbaarheid***

Een eigen gemeentelijke inzamelorganisatie moet (door Rheden als regiegemeente) worden op- en ingericht. Een gemeentelijke organisatie dient in nagenoeg 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 van 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. Gelet op het aflopen van het huidige (inzamel)contract zal dus wel eventueel behoefte zijn aan een tijdelijke oplossing voor het continueren van de inzameldienstverlening.

**4.3 Toetreden tot een overheidsgedomineerde inzamelorganisatie****4.3.1 Kenmerken**

Rheden kan ervoor kiezen om samen te werken met gemeenten die al aangesloten zijn bij een eigen uitvoeringsorganisatie. Organisaties in uw regio zoals (in alfabetische volgorde) ACV, Buha, Circulus, Dar, RDL en Rova hebben ervaring op het brede spectrum van het afvalbeheer. Deze organisaties zijn allen overheidsgedomineerde inzamelorganisaties. Er zijn kortom, best wat opties in de regio. En gemeente Rheden werkt feitelijk al samen met één van deze organisaties, namelijk met Circulus via het recycleplein in Doesburg.

Qua model en visie zijn er meer overeenkomsten dan verschillen tussen deze partijen. In hun model brengen aansluitende gemeenten in principe alles in: inzameling, contractbeheer voor verwerking, exploitatie milieustraat<sup>8</sup> en voorzien van beleidsadvies en ondersteuning van communicatie. Qua schaalgrootte en aantal deelnemende gemeenten zijn er wel verschillen.

**4.3.2 Beoordeling aan de hand van de criteria*****Proactieve samenwerking gericht op beleidsdoelen***

Deze organisaties zijn ingericht door de eigen gemeenten met als doel het leveren van inzameldienstverlening en het (laten) verwerken van ingezamelde afval- en grondstoffen, en het bijdragen van de gemeentelijke doelstellingen op het gebied 'Van Afval Naar Grondstof'.

Dit was bij oprichting meer gefocust op een efficiënte logistieke uitvoering. Deze organisaties zijn in samenspraak met de gemeenten doorgegroeid naar een brede maatschappelijke partner. Welke ook taken in het beheer en onderhoud van de openbare ruimte oppakt.

Voor Rheden zal dat betekenen dat zij op het gebied van 'beheertaken' ontzorgd wordt en

<sup>8</sup> In de praktijk is maatwerk mogelijk.

op het gebied van beleid en communicatie een ervaren sparringpartner krijgt. De gedelegeerd opdrachtgever, veelal de beleidsambtenaar geeft richting en is spil tussen uitvoeringsorganisatie en gemeente.

#### ***Leveringszekerheid en bedrijfsefficiëntie***

De overheidsgedomineerde uitvoeringsorganisatie heeft met de aangesloten gemeente een 'eigenaarsrelatie' en een 'opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie'. Op dat laatste domein zal een DVO worden vastgesteld met afspraken over leveringszekerheid en eventuele escalatie bij onvoldoende presteren. 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.

In tegenstelling tot marktpartijen wordt door de eigen uitvoeringsorganisatie een tarief in rekening gebracht op basis van kostprijs, met eventuele marges om risico af te dekken. Tarieven zijn (in principe) gebaseerd op de werkelijke kosten.

Door middel van sectorbenchmarks wordt de organisatie getoetst op efficiëntie en verbetermogelijkheden. Het is in een vervolgvragenkenning mogelijk de kosten voor deelname en dienstverlening te (laten) calculeren.

#### ***Invloed en zeggenschap***

In het algemeen en ook voor de drie genoemde organisaties geldt dat gemeenten waar zij dienstverlening verrichten ook aandeelhouder worden. Het aantal aandelen dat Rheden zal bezitten – en daarmee de invloed en zeggenschap – is afhankelijk van de organisatie waarbij de gemeente aansluit. Er zit ook een verschil in de wijze waarop invloed en zeggenschap functioneren tussen een vennootschap (ACV en Circulus) en een gemeenschappelijke regeling (RDL): de gemeenschappelijke regeling geeft als verlengd lokaal bestuur meer mogelijkheden voor sturing dan een op afstand gezette vennootschap.

#### ***(Langetermijn)risico***

In deze variant lopen de gemeenten geen marktrisico, doordat er sprake is van een meerjarig stabiele prijs op basis van de kostprijs. Wel zijn de gemeenten deelnemer van de vennootschap waardoor zij hier ook risicodragers zijn.

Organisaties als ACV, Circulus en RDL worden professioneel bestuurd en voeren risicoanalyses uit met bijbehorende beheersmaatregelen. Omdat Rheden aansluit bij een ervaren organisatie zijn er minder 'opstartrisico's' dan bij een eigen op te richten organisatie.

#### ***Transparantie en MVO-standaarden***

De (aandeelhoudende) gemeenten kunnen 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.

Of de huidige standaarden van de organisaties volledig aansluiten bij die van Rheden is onderdeel van een eventueel vervolgonderzoek.

### *Praktische uitvoerbaarheid*

De ontwikkeltijd is voor aansluiting bij een overheidsgedomineerde organisatie kort. De genoemde organisaties verzorgen al in een gebied de inzameldienstverlening, en fungeren al jaren als kennis- en samenwerkingsplatform voor de deelnemende gemeente(n).

ACV en Circulus hebben ervaring met nieuw toetredende gemeente(n), en hebben hier de nodige proceservaring mee. Dat geldt in mindere mate voor RDL, waarbij er recent geen partijen toegetreden zijn. Met de directie/het management van de partij moet worden besproken wat zij qua planning voor een toetreding van Rheden haalbaar achten. IPR Normag beschouwt, na formele besluitvorming, een voorbereidingstijd van een jaar als realistisch.

Omdat gemeente Rheden al zaken op de milieustraat in Doesburg doet met Circulus ligt het voor de hand om met name deze optie verder te verkennen.

Het college moet bij een besluit tot toetreding (een besluit tot deelneming) de raad vooraf in staat stellen om zijn wensen en bedenkingen te geven over de deelneming. Dit uiteraard conform het beleidskader rondom verbonden partijen.

## 4.4 Beoordeling: samenvattend overzicht

Bovenstaande analyse op basis van de kwaliteitscriteria is samengevat in onderstaand overzicht. De onderstaande score geeft een onderlinge rangschikking per criterium, waarbij geldt: meer '0' is beter. De weging per criterium ('hoe belangrijk is dit aspect in de besluitvorming') is hiermee niet gegeven.

| Beoordelingskader                                   | Variant 1. a. Uitbesteden zelfstandig, b. gezamenlijk met andere gemeente(n)                                                                                                                                                                                  | Variant 2. Verzelfstandigd eigen bedrijf met buurgemeenten                                                                                                                                                                                           | Variant 3. Aansluiten bij een bestaande overheid gedomineerde inzamelorganisatie                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1. Leveringszekerheid en bedrijfsefficiëntie</b> | <b>00</b>                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>000</b>                                                                                                                                                                                                                                           | <b>000</b>                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                                     | Bij een aanbesteding bieden inschrijvende partijen een marktprijs voor de gevraagde dienstverlening. Gemeenten sturen daarna op contractafspraken. De leveringszekerheid wordt vanuit het contract gewaarborgd. Efficiency wordt geborgd vanuit marktwerking. | Bij verzelfstandiging worden contractafspraken gemaakt. Doorberekening van de kostprijs en toets op efficiëntie aan sectorbenchmark.                                                                                                                 | Contractafspraken passend bij samenwerking, doorberekening kostprijs, sectorbenchmarks voor efficiëntietoets.                                                                                                                                        |
| <b>2. (langetermijn)risico's</b>                    | <b>00</b>                                                                                                                                                                                                                                                     | <b>000</b>                                                                                                                                                                                                                                           | <b>000</b>                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                                     | Voldoende marktwerking is een waarborg voor het goed functioneren van dit (huidige) model. Door verwachte verminderde marktwerking, is er het risico op één inschrijvende partij.                                                                             | Als mede aandeelhouder is sprake van een deelnemingsrisico. Hoewel het risico is beperkt tot het aandeel van de gemeente in het eigen vermogen van de vennootschap, heeft de gemeente er alle belang bij dat de dienstverlening gecontinueerd wordt. | Als mede aandeelhouder is sprake van een deelnemingsrisico. Hoewel het risico is beperkt tot het aandeel van de gemeente in het eigen vermogen van de vennootschap, heeft de gemeente er alle belang bij dat de dienstverlening gecontinueerd wordt. |

| Beoordelingskader                               | Variant 1. a. Uitbesteden zelfstandig, b. gezamenlijk met andere gemeente(n)                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Variant 2. Verzelfstandigd eigen bedrijf met buurgemeenten                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Variant 3. Aansluiten bij een bestaande overheid gedomineerde inzamelorganisatie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>3. Praktische uitvoerbaarheid</b>            | <b>O</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>OO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <b>OOO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|                                                 | <p>a. Staande praktijk. En dus goed uitvoerbaar. Het is echter zeer onzeker of bij aanbesteding een (en laat staan) meerdere marktpartijen zullen inschrijven.</p> <p>b. Wel zijn er andere gemeenten in de nabijheid van gemeente Rheden waarmee eventueel gezamenlijk kan worden aanbesteed.</p>                                                                                       | <p>Uitdagend traject, dat langere tijd gaat duren. Mogelijk moet tijdelijk (bij aflopen huidige contract) oplossing voor inzameling gevonden worden.</p> <p>De operationele schaal moet vergroot worden door samenwerking met Arnhem en Overbetuwe.</p>                                                                                           | <p>Verdiepingstraject en implementatie kosten tijd en aandacht. Hou rekening met 6 tot 12 maanden.</p> <p>Partijen die in aanmerking komen (ACV, Circulus en RDL) hebben ervaring met toetreding van nieuwe gemeente(n) of uitbreiding van de dienstverlening naar nieuwe gebiedsdelen.</p>                                                                                                                                    |
| <b>4. Proactieve samenwerking beleidsdoelen</b> | <b>O</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>OO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <b>OOO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|                                                 | Opdrachtgeversrelatie. Het doorontwikkelen en optimaliseren van afval- en grondstoffenbeleid en het realiseren van de maatschappelijke doelen moet door de gemeenten zelf worden gerealiseerd.                                                                                                                                                                                           | <p>Samenwerkingsrelatie. De kennisfunctie van de eigen organisatie moet opgebouwd worden.</p> <p>Eenmaal opgebouwd draagt deze bij aan het doorontwikkelen en optimaliseren van afval- en grondstoffenbeleid en het realiseren van de maatschappelijke doelen van de gemeente.</p> <p>De eigen dienst focust exclusief op de gemeente Rheden.</p> | Samenwerkingsrelatie met ervaren partij én andere deelnemende gemeenten. Deze partij en de overige deelnemende gemeenten dragen bij aan het doorontwikkelen en optimaliseren van afval- en grondstoffenbeleid en het realiseren van de maatschappelijke doelen van de gemeente.                                                                                                                                                |
| <b>5. Invloed en zeggenschap</b>                | <b>O</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>OOO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>OO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|                                                 | Geen invloed en zeggenschap op koers en profiel organisatie. Alleen contractrelatie opdrachtgever - opdrachtnemer.                                                                                                                                                                                                                                                                       | Bij verzelfstandiging als eigenaar is er directe invloed op de op te richten organisatie. Inclusief een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie (met DVO). De gemeente bepaalt samen met de andere gemeenten de inrichting van de gehele governance.                                                                                                   | De gemeente treedt toe tot een bestaande organisatie (met vigerende statuten, governance, financieel model, etc.) en heeft daardoor geen directe invloed op de vorm, koers en positionering. Als mede-eigenaar is die invloed er daarna wel via de eigenaarslijn. Voor de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie wordt een diensverleningsovereenkomst (DVO) gesloten.                                                            |
| <b>6. Transparantie en MVO</b>                  | <b>O</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>OOO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <b>OO</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|                                                 | <p>Transparantie is beperkt tot informatie over de levering van inzameldiensten. Geen inzicht in bedrijfsvoering. Vooraf worden afspraken gemaakt over te rapporteren aspecten en prestaties.</p> <p>MVO wensen (bijvoorbeeld de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt) wordt als eis in de aanbesteding meegegeven. Conform het aanbestedingsbeleid van de gemeente.</p> | <p>a. Transparantie is groot. De uitvoeringsorganisatie is onderdeel van de gemeentelijke interne hiërarchie.</p> <p>Het gemeentelijk beleid rond MVO wordt gevolgd door de eigen organisatie.</p>                                                                                                                                                | <p>Transparantie is groot. Vooraf worden afspraken gemaakt over te rapporteren aspecten en prestaties. In voorkomende gevallen kan de gemeente als (mede) aandeelhouder aanvullende inzichten opvragen.</p> <p>Een overheidsgedomineerde organisatie heeft in het algemeen een eigen MVO beleid, zoals voor de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Maatwerkafspraken per gemeente kunnen worden gemaakt.</p> |
| <b>Rekenkundige score (ongewogen)</b>           | <b>8</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>16</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <b>16</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

De modellen zijn vergeleken op de kwaliteitscriteria die voor gemeente Rheden van belang zijn. Het overzicht toont de 'scores' op basis van een ongewogen multicriteria-analyse. Hoe meer '0-en' per model hoe hoger de score. Dit is een objectieve onderlinge vergelijking van de modellen, waarbij rekening is gehouden met de feiten en omstandigheden van de gemeente Rheden. Op basis van de ongewogen multicriteria-analyse zijn de rekenkundige scores respectievelijk 8, 16 en 16. Door het bestuur kunnen uiteraard nog gewichten worden toegekend aan de verschillende criteria. Deze 'gewogen multicriteria-analyse' leidt dan tot een andere uitkomst.

## 5 BESCHOUWING EN VERVOLGPROCES

### 5.1 Een strategisch besluit

#### **Een strategisch besluit, gericht op een toekomstbestendig en duurzaam afvalbeheer**

Rheden wil vooruitkijken en een strategisch besluit nemen om klaar te zijn voor de toekomst. En met het oog op het aflopen van het huidige contract per 31 december 2025 is ook sprake van een natuurlijk moment voor een (eventueel andere) keuze voor de organisatie van de inzameling. De huidige marktpartij heeft daarnaast ook aangegeven niet meer te zullen inschrijven op een aanbesteding voor de inzameling van huishoudelijk afval.

Het vorige hoofdstuk vergelijkt de modellen op verschillende ongewogen criteria. Dit laat ook zien: elk model heeft onderscheidende sterke of zwakke punten. Aanvullend op dit overzicht lichten we de kenmerken, mogelijkheden, risico's en aandachtspunten hieronder verder toe.

#### **1. Uitbesteden aan de markt (en variant gezamenlijk met andere gemeenten uitbesteden)**

Het continueren van het regiemodel waarbij inzameldienstverlening wordt uitbesteed is jarenlang een reële optie geweest voor de drie voormalige gemeenten. Echter in de afgelopen jaren is het aantal private inzamelorganisaties voor inzameling van huishoudelijk afval fors afgenomen. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen die in het rapport verder worden toegelicht. In de kern is 'de markt' voor inzamelen van huishoudelijk afval voor marktpartijen steeds minder interessant geworden.

Met dit model is de gemeente dus afhankelijk van het aanbod en de (markt)prijsvorming van de externe inzamelpartijen. Daar zit voor Rheden een risico. PreZero heeft aangegeven niet meer in te schrijven op een aanbesteding voor de inzameling van huishoudelijk afval. Er nog één landelijke speler Remondis, die mogelijk inschrijft op de aanbesteding. Verder zijn er momenteel nauwelijks andere inzamelorganisaties voor de inzameling van huishoudelijk afval (restafval, GFT, PMD) in uw regio actief.

Objectief is vast te stellen dat PreZero en Renewi zich uit de markt voor inzamelen huishoudelijk afval hebben teruggetrokken. Bij recente aanbestedingen (2024) door gemeenten elders (zoals in Drenthe) hebben beide partijen feitelijk niet ingeschreven. IPR Normag stelt dit objectief vast op basis van direct contact met betreffende gemeenten. Bij een aanbesteding door Rheden wordt verwacht dat Remondis zal inschrijven. Of de nog resterende regionale inzamelorganisatie Ter Horst zal inschrijven wordt betwijfeld. Ter Horst was in het verleden werkzaam op het gebied van inzameling huishoudelijk afval zoals restafval en gft in circa 10 gemeenten. Inmiddels alleen nog actief in gemeente Rozendaal. In recente aanbestedingen in uw regio heeft Ter Horst niet ingeschreven. Ook in de meest recente aanbesteding door Rheden in 2017 heeft Ter Horst niet ingeschreven. Wel hadden ingeschreven Remondis, Suez (nu PreZero) en Van Gansewinkel (nu Renewi). De twee laatstgenoemden hebben zich dus uit de markt voor inzamelen van huishoudelijk afval teruggetrokken.

Wij wijzen daarom op de verwachting dat een beperkt aantal en hoogst waarschijnlijk één

partij zal inschrijven bij een aanbesteding aan de markt. Mogelijk dat een of meer nieuwe inzamelaars zich aandienen bij een volgende openbare aanbesteding. Vanwege de logistieke ligging van Rheden lijken de mogelijkheden voor private inzamelorganisaties echter beperkt. In de ruime regio besteden slechts enkele gemeenten hun inzameldienstverlening<sup>9</sup> aan, waarbij de meesten van hen ook te maken hebben met PreZero. Met het vertrek van PreZero op de markt voor inzameling huishoudelijk afval zijn er ook weinig tot geen marktpartijen in uw regio actief met een substantiële logistieke basis van waaruit de diensten kunnen worden geleverd. Omdat logistieke (inzamel)diensten plaats- en regiogebonden zijn, is het beschikken over een dergelijke logistieke basis van belang. Mogelijk biedt de vestiging van een nieuwe marktpartij in de regio meer perspectief indien er naast Rheden ook andere gemeenten van een dergelijke dienstverlening gebruik zouden willen maken. Echter dat dit gebeurt is onzeker. En de meeste gemeenten in uw regio zijn aangesloten bij overheidsgedomineerde inzamelorganisaties.

Dus ook het gezamenlijk met andere gemeenten uitbesteden van de inzameldienstverlening lijkt voor Rheden geen aantrekkelijke c.q. realistische optie.

## **2. Eigen uitvoeringsorganisatie met buurgemeenten**

Het op- en inrichten van een eigen uitvoeringsorganisatie wordt als reële optie gezien. Een belangrijk aandachtspunt is echter wel de beperkte schaalgrootte. Rheden telt ruim 22.000 huishoudens. En om als inzamelorganisatie efficiënt en effectief te kunnen functioneren moet worden gedacht aan een schaal van circa 100.000 huishoudens. Samenwerking met andere (buur)gemeenten is dan noodzakelijk.

Het op en inrichten van een eigen (al dan niet verzelfstandigde) gemeentelijk inzameldienst zal in de praktijk door Rheden zelfstandig moeten worden opgepakt. Dit is in principe wel uitvoerbaar maar ingrijpend en vergt enige doorlooptijd. De gemeente beschikt als regiegemeenten niet over inzamel-logistieke kennis. De nieuwe eigen organisatie zal zich bij aanvang moeten ontwikkelen tot een goed geoliede inzameldienst met de benodigde ondersteunende (kennis)functies. En zoals gezegd is de schaalgrootte voor een kostenefficiënte uitvoering beperkt.

Omdat gemeente Rheden een eigen uitvoeringsorganisatie heeft voor beheer en onderhoud van de buitenruimte, zou een combinatie kunnen worden gemaakt met de eigen uitvoeringsorganisatie voor inzameling. Er is al wel een uitvoeringsbasis van waaruit verder kan worden ontwikkeld.

Een variant is het gezamenlijk met een of meer andere gemeenten op- en inrichten van een eigen inzamelorganisatie. Samenwerking met andere (buur)gemeenten achten wij dan een voorwaarde voor de uitvoerbaarheid. Vergelijkbaar met de situatie in de jaren '90 van de vorige eeuw, waarbij de inzameldiensten van gemeenten Arnhem en Rheden zijn

<sup>9</sup> We kijken daarbij vooral naar de meest omvangrijke inzameldiensten voor restafval, GFT, PMD en OPK.

verzelfstandigd als publiek bedrijf<sup>10</sup>.

### 3. Aansluiten bij een bestaande overheidsgedomineerde (inzamel)organisatie

Door aan te sluiten bij een bestaande overheidsgedomineerde organisatie zoals ACV, Buha, Circulus, Dar, RDL en Rova, kan de voorbereidingstijd voor een eigen (verzelfstandigde) uitvoeringsorganisatie fors worden verkort. Ook zijn de risico's omtrent de kwaliteit en continuïteit bij een al functionerende organisatie kleiner.

In uw regio zijn de meeste gemeenten aangesloten bij een overheidsgedomineerde organisatie. De meest logische opties zijn – vanwege hun nabijheid – de hiervoor genoemde. Allen hebben ervaring met nieuw toetredende gemeenten en kunnen dit proces goed ondersteunen<sup>11</sup>. In deze publieke bedrijven worden deelnemende gemeenten ondersteund bij hun beleidsvoorbereiding en beleidsontwikkeling. Ook door het delen van kennis en ervaring met andere deelnemende gemeenten. Dit geldt niet voor Buha waarvan de gemeente Doetinchem de enige deelnemende gemeente is.

Qua prijsstelling beschikken deze organisaties over een tarievenbeleid met als kern: tarieven zijn gebaseerd op de kostprijs.

#### Een richtinggevend besluit: model 1, model 2 of model 3?

Op basis van de uitkomsten van deze verkenning kan de gemeente een richtinggevende (model)keuze maken. Deze richtinggevende keuze wordt dan in de volgende fase nader uitgewerkt, op basis waarvan een bestuurlijk besluit kan worden genomen. De vorm en inhoud van dit vervolgonderzoek is uiteraard afhankelijk van de richtinggevende modelkeuze.

## 5.2 Mogelijk vervolg

Besluit de gemeente om **model 1** te continueren, dan is geen sprake van een (beleids)wijziging, en kan de voorbereiding van de nieuwe aanbesteding ter hand worden genomen. Wij adviseren om vooraf een marktconsultatie uit te voeren zodat de interesse in de markt om in te schrijven (en de condities waaronder) wordt verkend. Op basis van deze marktconsultatie kan een aanbestedingsstrategie worden ontwikkeld.

Als de voorkeur wordt gegeven aan een (eigen) overheidsgedomineerde organisatie, al dan niet met (een) buurgemeente(n) (**model 2**), dan is de volgende stap het benaderen van mogelijk geïnteresseerde gemeenten en het toetsen van hun commitment om deze variant verder te onderzoeken.

Dit krijgt de vorm van een strategisch en operationeel bedrijfsplan waarin het besturingsmodel (en juridische structuur) en alle functies van de nieuwe organisatie worden uitgewerkt. Inclusief een meerjarenbegroting en beschrijving van het implementatietraject. Voor het op- en inrichten van de organisatie moet rekening worden gehouden met een periode tot 2 jaar. Gelet op het aflopen van het huidige (inzamel)contract zal dus behoefte zijn aan een

<sup>10</sup> Dit bedrijf (ARA NV) is na enkele jaren bij een openbare aanbesteding geheel geprivatiseerd en ondergebracht bij een private marktpartij.

tijdelijke oplossing voor het continueren van de inzameldienstverlening per 1/1/2026.

Indien de voorkeur door de gemeente aan **model 3** wordt gegeven, dan kan na een richtinggevend besluit door het gemeentebestuur een vervolgonderzoek starten. Om te beginnen zal de partner van voorkeur moeten worden gekozen. Vervolgens kan de formele besluitvorming voor een toetreding worden voorbereid. Dit omvat onder andere een financieel traject (aandelen verwerven, dienstverleningsovereenkomst), bestuurlijk traject (statuten, overeenkomst) en operationeel traject (te leveren diensten).

0-0-0

**BIJLAGEN**

## bijlage 1 **Gehanteerde bronnen**

Gemeente Rheden (2016) Raadsbesluit Scenario's Grondstoffenbeleidsplan.

Gemeente Rheden (2017) Beschrijvend document voor de afvalinzameling en kolkenreining in de gemeente Rheden.

Gemeente Rheden (2017) Beleidsnotitie Samenwerkingsverbanden gemeente Rheden.

Gemeente Rheden (2023) Rapportage en factsheet enquête Rheden Spreekt.

Gemeente Rheden (2023) Routekaart Circulaire Economie Rheden.

NVRD (2023) Benchmark Huishoudelijk Afval peiljaar 2022.