

Gemeente Arnhem
T.a.v. de heer Mark Wanders
Postbus 9200
6800 HA Arnhem

POSTADRES
Postbus 2016
2002 CA Haarlem

BEZOEKADRES
Waarderweg 33
Kantoor B10
2031 BN Haarlem

023 531 91 41
info@iprnormag.nl
www.iprnormag.nl

Datum	6 februari 2025	Uw kenmerk	-
Bijlage(n)	1	Ons kenmerk	101514/rs-mfb
Onderwerp	Oplegger Verkenning inrichting Afval, Reiniging en Groenonderhoud		

Geachte heer Wanders,

Bijgaand bieden wij u het resultaat van de verkenning inrichting Afval, Straatreiniging en Groenonderhoud aan. In twee deelrapporten hebben wij een informatief beeld beschreven van de ontwikkelingen en marktomstandigheden voor het betreffende beheerthema. Aanvullend hebben wij de drie basismodellen van zelf doen, samenwerken en uitbesteden verder uitgewerkt (en onderling vergelijkbaar gemaakt).

De deelrapporten bevatten veel informatie en zijn daarmee vrij omvangrijk. De deelrapporten hebben vooral het karakter van een 'naslagwerk'. Om de inhoud meer toegankelijk te maken, hebben wij daarom een oplegger opgesteld. Deze oplegger bevat de belangrijkste punten van de twee deelrapporten, geeft een toelichting op de samenhang tussen deze rapporten en schetst enkele mogelijke perspectieven (zoals deze naar voren komen op basis het onderzoek).

De verkenning biedt vooral informatie en (meer) inzicht in de mogelijkheden van zelf doen, samenwerken en uitbesteden per beheerthema. Wij hopen en vertrouwen erop dat de oplegger en de deelrapporten u voldoende ondersteunen bij het bepalen van de vervolgstappen. Uiteraard zijn wij graag beschikbaar voor nadere toelichting.

Met vriendelijke groet,

Robert Schouten
Partner IPR Normag

Oplegger Verkenning inrichting Afval, Straatreiniging en Groenonderhoud

1 Inleiding

In de afgelopen maanden is verkennend onderzoek verricht naar de positionering/inrichting van de beheerthema's afval, straatreiniging en groenonderhoud. Het onderzoek is gericht op het onderling vergelijkbaar maken van de keuzen 'zelf doen', 'samenwerken' en 'uitbesteden'. Het onderzoek is niet gericht op het geven van een advies. Dát is onderdeel van een eventueel vervolgtraject.

De aangeboden deelrapporten bevatten de gevraagde analyse en informatie. De rapporten geven inzicht in de modellen en de (o.a. markt-) omstandigheden, waarbinnen een keuze kan worden gemaakt. Deze rapporten zijn specifiek uitgewerkt voor 'afval' respectievelijk 'straatreiniging & groenonderhoud'. Gezien de totale omvang van de rapportages en de complexiteit van het vraagstuk hebben wij deze oplegger opgesteld. Deze oplegger gaat in op:

- Een vergelijking van de drie (organisatie-) modellen (paragraaf 2);
- Een toelichting op de haalbaarheid van elk model per beheerthema (paragraaf 3);
- Een toelichting op de synergie tussen de verschillende beheerthema's (paragraaf 4);
- Een voorzet voor nader uit te werken integrale scenario's (paragraaf 5).

2 Vergelijking modellen

De modellen van zelf doen, samenwerking en uitbesteding zijn goed in beeld te brengen. Er zijn relevante verschillen tussen de drie modellen. Aan de hand van een beoordelingskader zijn de belangrijkste verschillen zichtbaar gemaakt. Wij lichten deze toe:

A. Profiel en meerwaarde

De modellen verschillen in het profiel en de meerwaarde.

- Bij aanbesteding is sprake van een zakelijke relatie met een commercieel bedrijf. Deze partij is gericht op winstmaximalisatie.
- Bij keuze voor gemeentelijke uitvoering is sprake van een publieke organisatie, die zich richt op uitvoering van gemeentelijk beleid en input leveren voor beleidsvorming.
- Een samenwerkingsverband richt zich op het uitvoeren van de publieke opdracht en levert beleidsondersteuning. De samenwerking richt zich vaak ook op maatschappelijke meerwaarde (zoals SROI of duurzame bedrijfsvoering) leveren.

B. Breedte en flexibiliteit dienstverlening

In elk model kan de huidige, gevraagde dienstverlening worden geleverd. Kenmerkend verschil is de flexibiliteit¹ van de gemeente.

- Bij aanbesteding is het lastiger om grote of onvoorziene wijzigingen binnen de contractperiode door te voeren dan binnen de andere modellen. Wijzigingen binnen het bestaande contract zijn op commerciële basis af te spreken (indicatie uit aanbestedingsrecht: 10% is te wijzigen per contractjaar). Na elke contractperiode zijn grote (beleids-) wijzigingen door te voeren in een nieuwe aanbesteding.
- Bij een eigen organisatie moet de gemeente Arnhem rekening houden met de organisatorische beperkingen van een eigen uitvoeringsorganisatie. Grote wijzigingen in dienstverlening hebben direct effect op eigen personeel en materieel. Dit model is daarom vooral geschikt om in te richten voor stabiel ontwikkelende dienstverlening.
- Bij samenwerking ligt de verantwoordelijkheid voor bedrijfsvoering bij de

¹ Let op: het gaat hier om de mogelijkheid om (wezenlijk) andere dienstverlening te organiseren; niet de mogelijkheid om (direct/snel) in te grijpen in de uitvoering. Dat laatste valt onder invloed en zeggenschap.

samenwerkingsorganisatie. Binnen de grotere schaal van de uitvoeringsorganisatie is er meer ruimte om wijzigingen in dienstverlening door te voeren. Ook heeft de samenwerking een duidelijke opdracht, met bijbehorende afspraken, om proactief mee te werken aan veranderende dienstverleningsvragen.

C. Kennis en Advies

Voor de gemeente is kennis en advies vanuit de uitvoeringsorganisatie van meerwaarde. Er is een groot verschil tussen uitbesteding en de andere twee modellen. Tussen zelf doen en samenwerking zijn de verschillen beperkter.

- Bij aanbesteding is advisering van de marktpartij vooral gericht op (efficiëntie en knelpunten) in de uitvoering. De marktpartij heeft geen belang bij beleidsondersteuning. Wel kan de gemeente (in het contract) afspraken maken over (basis) informatieverstrekking.
- Bij zelf doen heeft de gemeente de beschikking over een eigen uitvoeringsorganisatie. Dat betekent dat bij beleidsvorming meer rekening kan worden gehouden met uitvoeringsaspecten. Er is sprake van korte lijnen binnen de ambtelijke organisatie. Het zelf doen moet (nog) volledig opgebouwd worden, waarbij de kennis en advisering ook moet groeien.
- Bij samenwerking is er gebruikelijk een structuur voor kennisuitwisseling tussen samenwerkende gemeenten (bijvoorbeeld: beleidsplatform) en met de uitvoeringsorganisatie. Binnen de samenwerking is ook capaciteit gereserveerd voor advies en ondersteuning. De samenwerking pakt een proactieve rol op, om daarmee de samenwerking te versterken.

D. Invloed en zeggenschap gemeente

De mate van invloed en zeggenschap is vooral verschillend georganiseerd tussen modellen. Daarbij is er een duidelijk verschil tussen de rol van opdrachtgever en de rol van (mede) eigenaar.

- Bij aanbesteding moet de invloed en zeggenschap vooraf in het contract zijn uitgewerkt. Goed opdrachtgeverschap is nodig om de marktpartij te kunnen aansturen (op nakoming contract). De gemeente heeft – buiten het contract om – geen invloed op bedrijfsvoering en koers van de marktpartij.
- Bij de keuze voor zelf doen heeft de gemeente een maximale invloed op de uitvoeringsorganisatie. Zij bepaalt de opdracht, kaders en budgetten via de hiërarchie en gemeentelijke P&C-cyclus. Kanttekening hierbij is dat de sturing op de uitvoering vaak erg direct is. Raad, college en portefeuillehouder hebben de mogelijkheid om direct (en meer ad-hoc) in te grijpen in de uitvoering. Dit komt bij eigen diensten vaak voor. Dat heeft een voordeel (grip) en een nadeel (minder uitvoerings-efficiency).
- Bij samenwerking heeft de gemeente een volwaardige rol als opdrachtgever (zoals bij aanbesteding), waarbij de opdrachtnemer belang heeft bij een tevreden opdrachtgever (vanwege lange termijn commitment en wederzijdse afhankelijkheid). De gemeente heeft verder een (met andere deelnemers) gedeelde invloed en zeggenschap als mede-eigenaar op de koers en bedrijfsvoering van de samenwerking. Gebruikelijk heeft elke gemeente een zware stem in belangrijke en strategische besluiten.

E. Functioneren en presteren uitvoeringsorganisatie

In principe kan een uitvoeringsorganisatie in elk model goed functioneren en presteren (en zijn er goede en slechte praktijkvoorbeelden per model). In elk model ontvangt de gemeente informatie over prestatie en dienstverlening. Wel is er een fundamenteel verschil in kostenstructuur en prijsstelling.

- Bij inschakeling van de markt is de prijsstelling afhankelijk van de (mate van) marktwerking en door gemeente gestelde contractvoorwaarden. De gemeente heeft geen inzicht in werkelijke kosten en betaalt de marktprijs.
- Bij zelf doen moet de gemeente de bedrijfsvoering zelf organiseren. De gemeentelijke kostenstructuur is anders en leidt – per saldo – tot een hogere kostprijs voor dienstverlening. Dit heeft te maken met de hogere (intern verplicht door te belasten) overhead, gemeente cao en

focus op budgetsturing (uitputting van beschikbaar budget). Bij externe verzelfstandiging is in potentie sprake van een meer concurrerende kostenstructuur (op maat gesneden overhead, andere cao en focus op kostprijssturing).

- Bij samenwerking kan de gemeente mede profiteren van een gezamenlijke exploitatie en een duidelijke sturing. Binnen de samenwerking is sprake van een grotere schaal, waarin de bedrijfsvoering beter is te optimaliseren. Zo kan men bij samenwerking kiezen voor een meer geschikte cao (cao GEO). Deze cao sluit beter aan bij de werkzaamheden van inzameling, groen en reiniging dan de gemeente-cao. Bij samenwerking werkt men gebruikelijk met een kostengebaseerde tariefstelling. De risicomarge wordt bepaald door de gemeenten (in AVA of Algemeen Bestuur).

F. Regionale samenwerking

We hebben ook beoordeeld in hoeverre het model ook regionale samenwerking faciliteert. Dit is in beeld gebracht omdat samenwerking een bestuurlijk af te wegen aspect is.

- Bij aanbesteding kan hoogstens worden gedacht aan gezamenlijke aanbesteding. Dat is niet gebruikelijk bij de dienstverlening van de beheerthema's afval², straatreiniging en groen. Het model van uitbesteding faciliteert geen regionale samenwerking.
- Bij zelf doen is er per definitie geen sprake van samenwerking. Wel kan een gemeente altijd besluiten om haar eigen uitvoeringsorganisatie in te zetten voor regionale samenwerking. In dat geval is de keuze voor het model van 'zelf doen buiten de gemeente' (externe verzelfstandiging) een geschikte voorbereiding op regionale samenwerking in de uitvoering.
- In het model van samenwerking is uiteraard al sprake van samenwerking. Onderscheidend hierbij is dat bij 'oprichten van een regionale samenwerking' sprake is van samenwerking in de directe omgeving. Bij 'toetreden tot een bestaande samenwerking' is de samenwerking (minstens deels) in een andere geografische regio.

G. Randvoorwaarden

Per model is sprake van een aantal 'randvoorwaarden', waarmee de gemeente Arnhem rekening moet houden. Er is gelet op juridische, administratieve en organisatorische aspecten.

- In de huidige situatie wordt al gewerkt met uitbesteding. De gemeente is bekend met de vereisten. Het belangrijkste is dat de gemeente rekening moet houden met de aanbestedingsregels (en inkoopbeleid van de gemeente zelf).
- Het model van zelf doen leidt tot de grootste organisatorische verandering. Bij zelf doen heeft de gemeente vooral te maken met de opgaaf om een volledig nieuwe organisatie in te richten; binnen stringente gemeentelijke kaders en regels, zoals de BBV en gemeente cao.
- Samenwerken is een beproefd model. Zo is een overheidsvennootschap³ privaatrechtelijk en de organisatie moet zich houden aan vereisten van o.a. Richtlijnen Jaarverslaggeving en fiscale afspraken (o.a. vennootschapsbelasting). Verder moet de samenwerking voldoen aan de aanbestedingsregels, waarbij quasi-inbesteding of uitsluitend recht nodig is om aanbesteding van de gemeenteopdracht te voorkomen.

H. Implementatie

Niet elk model is gemakkelijk te implementeren. Er zijn verschillen in complexiteit, doorlooptijd en implementatiekosten.

- Het model van uitbesteden is een bekend model: de aanbestedingsprocedure is gebonden aan (bekende) termijnen. Rekening moet worden gehouden met 6 tot 9 maanden doorlooptijd en €50k tot €75k implementatiekosten (per aanbestedingsprocedure). De complexiteit is

² Let op: bij afvalverwerking (niet: inzameling) komt samenwerking wel voor, waarbij een groter afvalvolume vaak interessanter is voor verwerkers.

³ Naast de overheidsvennootschap kan ook voor de gemeenschappelijke regeling worden gekozen.

afhankelijk van de mate van marktwerking.

- Bij zelf doen moet de gemeente een nieuwe organisatie inrichten. Dit vergt inhoudelijke kennis van de uitvoering (die de gemeente niet heeft en moet inkopen). Afhankelijk van de vorm (afdeling/dienst of buiten de gemeente) is de doorlooptijd indicatief 1,5 tot 2 jaar. De implementatiekosten voor het enkel inrichten van de eigen dienst zijn € 150k tot € 300k (eenmalig). Dat is exclusief een miljoeneninvestering in (of overname van) voertuigen⁴, containers, et cetera.
- De route richting samenwerking is (ook) afhankelijk van de bereidheid bij derden. Het toetreden tot een bestaande samenwerking is eenvoudiger, sneller en goedkoper dan het nieuw oprichten van een samenwerking. De indicatieve doorlooptijd is 1,5 tot 2,5 jaar. De implementatiekosten zijn €50k tot € 300k. In dit scenario investeert de samenwerkingsorganisatie (en zijn hierover afspraken te maken met de gemeente). De gemeente verwerft aandelen (bij toetreding tot een overheidsvennootschap).

[Let op: de indicatieve doorlooptijden kunnen langer zijn vanwege (op dit moment) langere levertijden van voertuigen. Er is uitgegaan van (historisch gezien) gebruikelijke levertijden.]

De beschreven verschillen tussen de drie modellen zijn kenmerkend. Een belangrijke nuance hierbij is dat er in de praktijk veel variaties zijn op de beschreven werking. Ook constateren wij dat er in de praktijk zowel goede als slechte voorbeelden zijn van aanbesteden, samenwerken en zelf doen. Voor meer toelichting: zie de onderliggende deelrapporten.

3 Haalbaarheid modellen per beheerthema

De werking van elk model is verduidelijkt en (in de deelrapporten) onderling vergelijkbaar gemaakt. In het beoordelen van elk model moet ook worden gelet op de haalbaarheid. Dit is vooral afhankelijk van a) de mate van marktwerking, b) de schaalgrootte en c) de beschikbaarheid van potentiële samenwerkingspartners. Dit verschilt per beheerthema. We lichten dit toe:

Haalbaarheid Afval

Voor het beheerthema Afval is een keuze voor aanbesteding zeer risicovol. Uit de analyse (zie deelrapport Afval, hoofdstuk 3) blijkt dat slechts één marktpartij (Remondis) nog actief is in de regio Arnhem. Dit betekent dat het risico op één inschrijving (met hoge prijs) of geen inschrijving aanzienlijk is.

Het model van 'zelf doen' is in principe altijd haalbaar. In de praktijk moet ook gekeken worden naar de bedrijfsmatigheid van een eigen uitvoeringsorganisatie. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is voldoende schaalgrootte. De gemeente Arnhem heeft, met ca 85.000 huishoudens en een toekomstige groei, voldoende schaalgrootte om de uitvoering zelf te kunnen organiseren. Kanttekening hierbij is dat de schaal beperkt is t.o.v. het (groeiend) sectorgemiddelde. Dit heeft uiteindelijk gevolgen voor de efficiëntie en/of kwetsbaarheid van de organisatie. Bijvoorbeeld, bij het inrichten van een goede ondersteunende organisatie voor de uitvoeringsdienst, ICT en inkoop van voertuigen.

Het model van samenwerking is een mogelijke route. Er zijn voldoende samenwerkingsverbanden in de omgeving en enkelen hebben ook interesse getoond (ROVA en RD De Liemers). Echter, de samenwerkingsverbanden stellen gebruikelijk ook toetredingseisen (die pas concreet worden bij een formele uitnodiging). De gemeente Arnhem is voor de samenwerkingsverbanden een te grote gemeente om eenvoudig in te passen. Het oprichten van een nieuwe samenwerking (met naburige gemeenten) is niet aannemelijk: de meeste gemeenten zijn op dit moment in een proces, waarbij men op korte termijn een keuze moet maken (voor één van de samenwerkingsverbanden).

⁴ Ter illustratie: een inzamelvoertuig kost nieuw ca. € 350k tot € 500k.

Haalbaarheid Straatreiniging en Groenonderhoud

Voor straatreiniging en groenonderhoud is er nog voldoende marktwerking. Er zijn in de regio nog voldoende geïnteresseerde marktpartijen voor de dienstverlening van Arnhem. Dit betekent overigens niet dat de gemeente ongehinderd haar wensen en eisen kan opleggen aan de marktpartij. Bij aanbesteding moet de gemeente (meer dan in het verleden) rekening houden met de risico's en consequenties van het bestek voor de marktpartij. Met name in het kernwinkelgebied van Arnhem heeft dit geleid tot het mislukken van een eerdere aanbesteding: er was geen inschrijving op het integrale bestek voor het CSA-gebied.

Ook hier geldt dat de gemeente de uitvoering in principe zelf kan doen. Uit onderzoek blijkt ook dat de schaalgrootte van de gemeente Arnhem voor een eigen buitendienst voldoende groot is. De vereiste schaalgrootte is lager dan bij Afval (vanwege de lagere investeringen en de kleinere actieradius van de activiteiten). De gemeente moet dan wel accepteren dat zij volledig verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoering, en dat stelt de gemeente voor uitdagingen. Denk vooral aan arbeidsmarktkrapte en de benodigde verduurzaming van de uitvoering. Met de schaal van Arnhem is uitvoering goed haalbaar, maar er blijft sprake van kwetsbaarheid: in formatie en in de noodzaak om deze dienstverlening verder te ontwikkelen. Veel gemeenten kiezen voor een combinatie: deels zelf doen (bijvoorbeeld het servicewerk) en deels inschakeling van de markt (bijvoorbeeld voor machinale en specialistische werkzaamheden).

Effect op Social Return

Op dit moment worden ca. 55-65 personen van Scalabor ingezet op de drie beheerthema's, vooral groen en zwerfafval, bijplaatsingen en prullenbakken legen. In totaal is dit ruim meer dan volgens contracten vereist is. Volgens Scalabor is dit het gevolg van arbeidsmarktkrapte én een prijsvoordeel (loonwaarde) bij inzet van de doelgroep op dit type activiteiten.

Een keuze voor zelf doen of samenwerken heeft nauwelijks invloed op de inzet van Social Return. Scalabor acht een beperkte groei haalbaar op groen en reiniging. In de afvalinzameling zijn de mogelijkheden zeer beperkt: veiligheid staat voorop. Wel geeft Scalabor (zoals ook andere mensontwikkelbedrijven in Nederland) aan dat zij de voorkeur heeft voor intrinsiek gemotiveerde bedrijven en een éénduidig aanspreekpunt. Zelf doen en samenwerken past hier beter bij.

4 Synergie tussen beheerthema's

In het onderzoek is ook verkend in hoeverre het strategisch wenselijk is om de drie beheerthema's op dezelfde wijze te organiseren (of juist niet). Daarvoor kan uiteraard rekening worden gehouden met de (in vorige paragraaf) beschreven haalbaarheid. Aanvullend is ook rekening te houden met de mogelijke synergie, die ontstaat door het combineren van beheerthema's in de uitvoering. In de bijlage bij deze oplegger is een beschrijving van de voordelen en nadelen opgenomen.

Uit het onderzoek blijkt dat er vooral synergie te behalen is bij het combineren van straatreiniging en groenonderhoud. In de huidige situatie kiest de gemeente Arnhem ook voor een integrale aanpak van straatreiniging en groenonderhoud: door het (zoveel mogelijk) aanbesteden van integrale bestekken. De mogelijke voordelen zijn vooral:

- efficiëntie in planning en uitvoering;
- kostenbesparing;
- verbeterde belevingswaarde openbare ruimte;
- milieuvoordelen (door minder rijden).

Deze synergievoordelen vragen wel het nodige van de uitvoeringsorganisatie(-s). De complexiteit in het plannen en organiseren van de uitvoering neemt toe, waarbij dit extra uitdagend is indien de dienstverlening is belegd bij meerdere partijen. In de huidige situatie heeft de gemeente Arnhem hier ook mee te maken: de integrale inzet bij de marktpartij (en haar onderaannemers) verloopt niet (altijd) soepel.

Het combineren van straatreiniging en/of groenonderhoud met het beheerthema afval biedt nauwelijks synergie vanwege de grote verschillen in dienstverlening.

De keuze voor een samenwerking op alleen straatreiniging of groenonderhoud is niet gebruikelijk⁵. In de directe omgeving hebben wij hiervoor ook geen interesse geconstateerd bij de omliggende gemeenten. Wel zijn er samenwerkingsverbanden die – naast afval – ook reiniging en groenonderhoud leveren. Gebruikelijk is daarbij dat gemeenten in ieder geval de afvaldienstverlening inbrengen. Reiniging en groenonderhoud zijn extra diensten (voor een deel van de deelnemende gemeenten). In de regio van Arnhem zijn dit bijvoorbeeld Dar, Circulus, ACV en ROVA. Net als bij afval geldt voor reiniging en groenonderhoud dat gemeente Arnhem een te grote gemeente is om eenvoudig in te passen.

5 Vooruitblik integrale scenario's

De kenmerken van het (organisatie-)model van aanbesteden, zelf doen en samenwerken verschillen niet per beheerthema. Wel constateren wij dat de context en haalbaarheid van zo'n model per beheerthema sterk verschillen. Ook is de mate van synergie tussen beheerthema's een relevant aspect bij de verdere afweging.

Het is wenselijk om vanuit een integraal beeld te komen tot een evenwichtige keuze in uitbesteden, zelf doen of samenwerken. In deze paragraaf doen wij hiertoe een voorzet. De scenario's zijn gebaseerd op de onderliggende informatie en expert judgement van IPR Normag. Uitgaande van de drie basiskeuzen zien wij, met argumenten, de volgende mogelijke evenwichtige uitwerking van scenario's. Per scenario doen wij (al dan niet) suggesties voor aanvullende keuzen in het scenario.

Scenario 1. Uitbesteding

Op dit moment kiest de gemeente Arnhem voor het regiemodel, waarbij afvalinzameling, straatreiniging en groenonderhoud worden uitbesteed. Op basis van de marktanalyse zien wij geen mogelijkheden voor een integrale aanbesteding van de drie beheerthema's. Gelet op de beschikbaarheid van marktpartijen is vooral bij straatreiniging en groenonderhoud een integrale aanbesteding relevant.

Bij verdere uitwerking van 'uitbesteding' is het wenselijk om eerst een marktconsultatie te doen. Voor afval gaat het dan vooral om de interesse bij marktpartijen te toetsen en aan te wakkeren. Bij straatreiniging en groenonderhoud gaat het vooral om inzicht te krijgen in de beste aanbestedingskeuzen (om daarmee bijvoorbeeld ook dienstverlening in het kernwinkelgebied succesvol te kunnen aanbesteden).

Bij verdere uitwerking van dit scenario zijn de volgende keuzen denkbaar:

- Specifiek voor afval een andere modelkeuze maken: richting zelf doen of samenwerken. Daarmee is het grote aanbestedingsrisico te vermijden.
- Specifiek voor straatreiniging en groenonderhoud een deel van het werk niet aanbesteden, maar het verder uitbreiden van de werkzaamheden binnen de gemeentelijke organisatie (m.n. reinigings- en servicewerkzaamheden in kernwinkelgebied, gericht op reiniging).

Scenario 2. Zelf doen

Het is mogelijk om voor de drie beheerthema's het scenario 'zelf doen' voor alle diensten en het hele grondgebied van Arnhem uit te werken. Dat betekent dat gemeente Arnhem zelfstandig een volledig geoutilleerde inzameldienst en buitendienst moet inrichten. Dit is de meest vergaande uitwerking van het scenario; met grote consequenties voor de gemeente Arnhem.

⁵ Er zijn (los van de sociale werkbedrijven met een groendienst) geen voorbeelden van samenwerkingsverbanden die zich specialiseren hierop.

Na beoordeling van de drie beheerthema's blijkt dat vooral de afvalinzameling stadsbreed en de reinigingswerkzaamheden in het kernwinkelgebied aanleiding geven om het scenario 'zelf doen' te overwegen. Op groenonderhoud en (voor de andere gebieden) straatreiniging is sprake van voldoende marktwerking.

In dit scenario kan ook worden gekozen voor een beperktere uitwerking van 'zelf doen'. De volgende keuzen zijn denkbaar:

- Het inrichten van een afdeling 'buitendienst', waaronder inzameling en (voor een deel van het verzorgingsgebied) reiniging vallen. Binnen deze afdeling zijn alle direct ondersteunende functies (planning, etc.) ondergebracht.
- Het inrichten van een extern verzelfstandigde overheidsvennootschap (100% eigendom Arnhem). In dit model kan de inzameling worden georganiseerd. De opdracht kan eventueel worden verstrekt aan de overheidsvennootschap om als contractmanager en regisseur op te treden voor het uitbestede reiniging en groenonderhoud.

Scenario 3. Samenwerken

Op basis van de omgevingsanalyse is in beeld gebracht a) welke bestaande samenwerkingsverbanden met welke dienstverlening beschikbaar zijn en b) welke regiogemeenten mogelijk interesse hebben in een nieuwe samenwerking.

Op basis van de omgevingsanalyse constateren wij het volgende:

- Oprichten van een regionaal samenwerkingsverband met nabijgelegen gemeenten lijkt niet haalbaar. De regiogemeenten zijn al een keuze aan het maken voor de afvalinzameling en op het gebied van straatreiniging en groenonderhoud is er onvoldoende aanleiding en interesse.
- Toetreding tot een bestaand samenwerkingsverband is mogelijk (maar niet gegarandeerd) voor inzameling. Een vervolgtraject is nodig om meer zicht te krijgen op de haalbaarheid.
- Bij keuze voor toetreding tot een samenwerkingsverband kán de gemeente Arnhem ook overwegen om de straatreiniging en het groenonderhoud in te brengen. Vooral (machinale) straatreiniging komt vaak voor. Alleen straatreiniging en/of groenonderhoud inbrengen in een bestaand samenwerkingsverband lijkt niet haalbaar.

Bij verdere uitwerking van dit scenario zijn de volgende keuzen denkbaar;

- Bij voorkeur voor toetreding tot een bestaande samenwerking: Uitgangspunt is inbreng van de afvaltaken. En vervolgens kan apart worden overwogen in hoeverre ook straatreiniging en groenonderhoud mede in te brengen zijn (eventueel gefaseerd in de tijd). Naast ROVA (die zich heeft gemeld) kunnen dan één of twee andere samenwerkingsverbanden worden benaderd.
- Bij een voorkeur voor oprichting van een regionale samenwerking: Dit vergt aanvullend onderzoek. Mogelijkheid is dat de samenwerking start met de gemeente Lingewaard (als enige gemeente met een doorlopend contract tot 2028). Verdere groei in de samenwerking kan vervolgens een strategische opgave voor de lange termijn zijn.
- Een aanvulling kan zijn dat de samenwerking met Reinigingsdienst De Liemers (en eventueel Lingewaard) wordt aangegaan. Hoewel dit een bestaande samenwerking is, ontstaat bij deze keuze feitelijk een nieuw in te richten samenwerkingsverband, waarin Arnhem de grootste deelnemer is.

Bijlage: Toelichting op samenhang beheerthema's

In deze bijlage gaan wij nader in op de voor- en nadelen van het combineren van afvalinzameling, stadsreiniging en/of groen in de uitvoering. Per combinatie is een korte beschrijving gegeven van de praktijk.

Combinatie van Stadsreiniging en Groenonderhoud

Bij integraal beheer wordt vooral bedoeld: het combineren van (niet specialistische) stadsreiniging en groenonderhoud. Dit komt voor in twee vormen: a) een integrale gebiedsploeg die 'van gevel tot gevel' het gebied schoon en netjes achterlaat en b) gecoördineerde inzet van verschillende ploegen, waardoor groen en verhardingen schoon en netjes worden achtergelaten⁶.

Het combineren van groenonderhoud en stadsreiniging biedt verschillende voordelen, zowel praktisch als financieel. De belangrijkste redenen zijn:

- *Efficiëntie in planning en uitvoering*
Het combineren van groenonderhoud en reiniging voorkomt dat verschillende teams dezelfde gebieden meerdere keren bezoeken. Dit bespaart capaciteit en middelen. En zorgt er ook voor dat vuil uit het groen de straat op geveegd wordt en andersom. Ook is potentieel sprake van een optimaal gebruik van voertuigen. Materieel zoals veegwagens en snoeimachines kan efficiënter worden ingezet, waardoor de transportkosten en stilstand worden verminderd.
- *Kostenbesparing*
Door synergie tussen de twee taken kunnen personeelskosten, brandstofkosten en logistieke kosten worden verlaagd. Bij uitbesteding kan een gecombineerd, integraal contract potentieel goedkoper zijn dan aparte contracten voor groenonderhoud en reiniging. In Arnhem zijn deze contracten gecombineerd en uitgebreid met kleine werkzaamheden. Het goedkoper zijn hangt wel af van de mate waarin de marktpartij de diensten ook kan combineren. Keerzijde is namelijk dat de coördinatie bij de marktpartij vaak als lastig wordt gezien.
- *Verbeterde belevingswaarde openbare ruimte*
Na snoeien of maaien blijft vaak afval achter, zoals maaisel of snoeiafval. Als straatreiniging direct daarna plaatsvindt, wordt het gebied sneller opgeruimd en netter achtergelaten. Een geïntegreerde aanpak voorkomt dat bewoners klagen over achterblijvend groenafval op de straten. In de praktijk zijn dit natuurlijk twee stromen: snoeiafval en maaisel. Het beeld is echter hetzelfde voor de inwoner. De directe combinatie van groenonderhoud en reiniging laat een verzorgd en professioneel beeld achter, wat het vertrouwen van inwoners in het beheer van de openbare ruimte versterkt.
- *Milieuvoordelen*
Door minder voertuigen en minder kilometers te maken, wordt de ecologische voetafdruk verkleind. Afval van zowel groenonderhoud als straatreiniging kan gezamenlijk worden afgevoerd en efficiënter worden gerecycled. Dit op dit moment nog niet het geval in gemeente Arnhem, waarbij straatreiniging te (licht) verontreinigd is.

Hoewel het combineren van groenonderhoud en straatreiniging voordelen biedt, zijn er ook praktische nadelen en uitdagingen waarmee rekening moet worden gehouden:

- *Complexiteit in planning en coördinatie*
Groenonderhoud (zoals snoeien en maaien) en straatreiniging hebben vaak verschillende tijdschema's. Het combineren van deze werkzaamheden kan leiden tot inefficiënties als de ene

⁶ Voorbeeld: een veegploeg blaast/veegt (bijvoorbeeld tijdens bladperiode) het vuil op verhardingen en in het groen in de straatgoot, waarna een machinale veegmachine het veegvuil opruimt.

taak op de andere moet wachten. Ook is afstemming soms lastig: het coördineren van teams met verschillende expertises kan leiden tot miscommunicatie en vertragingen.

- *Specialisatie van personeel*
Werknemers die gespecialiseerd zijn in groenonderhoud hebben mogelijk niet de vaardigheden of certificeringen om straatreiniging uit te voeren, en vice versa. Het omscholen van personeel kost tijd en geld. Het risico bestaat dat het combineren van taken de focus en kwaliteit van het werk vermindert.
- *Hogere investeringen in apparatuur*
Apparatuur voor groenonderhoud (bijv. grasmaaiers) verschilt aanzienlijk van die voor straatreiniging (bijv. veegwagens, hogedrukreinigers). Het aanschaffen van multifunctionele voertuigen of dubbele sets machines kan duur zijn. Meer complex materieel leidt tot hogere onderhoudskosten en een grotere kans op uitval.
- *Seizoensgebonden verschillen*
In bepaalde periodes, zoals de herfst (vallende bladeren) of lente (groeiperiode), kan de focus op groenonderhoud veel groter zijn, terwijl straatreiniging mogelijk minder prioriteit heeft, of andersom. Dit kan leiden tot inefficiënte inzet van middelen. Beide taken worden (sterk) beïnvloed door weersomstandigheden, wat de planning nog ingewikkelder maakt.
- *Operationele beperkingen*
Soms heeft straatreiniging een hoge urgentie (bijv. na evenementen of bij hevige regenval), terwijl groenonderhoud minder dringend is, of andersom. Dit kan leiden tot suboptimale keuzes in resource-inzet. Ook kan het combineren van groenafval en regulier straatvuil complicaties veroorzaken bij de verwerking, vooral als recycling of compostering vereist en mogelijk is.

Combinatie Afvalinzameling en straatreiniging

De afvalinzameling is (grotendeels) een logistiek repeterende dienst, waarvoor achterladers of zijladers worden ingezet. De combinatie met straatreiniging is beperkt én een gebruikelijk onderdeel van de dienstverleningsafspraken bij afvalinzameling: denk aan het opruimen van bijplaatsingen én het (in een bepaalde cirkel rondom de aanbiedplek) schoon achterlaten ná de inzameling. Argumenten hiervoor zijn:

- *Efficiëntie*: Het direct opruimen van afvalgerelateerde bijplaatsingen voorkomt een aparte extra inzet door stadsreiniging, waarmee capaciteit en kosten worden bespaard.
- *Schoonheid/beeldkwaliteit*: Straatvegen na het legen van afvalcontainers voorkomt dat afval dat naast containers is achtergelaten blijft liggen, wat bijdraagt aan een schonere uitstraling. Juist het organiseren bij één partij kan hier meerwaarde opleveren omdat deze partij kijkt naar én afvalinzameling én reiniging.

Het breed combineren van afvalinzameling en straatreiniging (in één route combineren) is – gezien het verschil in personeel en materieel – niet haalbaar. Hoogstens kan worden gedacht aan kleinere combinaties, zoals:

- Klein afval uit openbare prullenbakken kan mogelijk worden verwerkt samen met huishoudelijk afval, waardoor de logistiek wordt vereenvoudigd.
- Locaties waar veel huishoudelijk afval naast containers wordt geplaatst, zijn vaak ook plekken die baat hebben bij extra straatreiniging. Door deze taken te combineren, wordt het probleem effectiever aangepakt.
- Het samenvoegen van straatreiniging en afvalinzameling kan leiden tot betere gegevens over afvalstromen en reinigingsbehoeften, wat beleidsvorming ondersteunt.

Combinatie Afvalinzameling en Groenonderhoud

Combineren van afvalinzameling en groenonderhoud in de uitvoering is in de praktijk niet aan de orde. Dit zijn twee sterk verschillende diensten; met een eigen inzet, materieel en ritme op verschillend areaal.