

Aan de gemeenteraad

Datum : 28 mei 2024
Zaaknummer : 4202725
Contactpersoon : Mark Wanders
Telefoonnummer : 0631114864

Onderwerp: Verkenning toekomst afvalinzameling, stadsreiniging en dagelijks onderhoud

Geachte voorzitter en leden,

Graag informeren wij u over de ontwikkelingen op de markt van afvalinzameling, stadsreiniging en dagelijks onderhoud, de potentiële consequenties voor Arnhem en de externe (markt)verkenning die daarop uitgezet wordt. Deze verkenning is een eerste noodzakelijke stap om in de toekomst afvalinzameling, stadsreiniging en dagelijks onderhoud te borgen tegen marktconforme tarieven.

De markt van afvalinzameling, stadsreiniging en dagelijks onderhoud is in beweging. Door onder andere schaalvergroting, terugtreding, veranderende (duurzaamheids)eisen en krapte op de arbeidsmarkt zien we minder marktpartijen die interesse hebben in het werk.

De huidige contracten zijn via een Europese aanbesteding op de markt gezet en de uitvoering wordt verzorgd door een private partij. In het geval er nog slechts één partij inschrijft op een aanbesteding, is er geen sprake meer van 'een markt'. Van een concurrerend aanbod van de markt is dan geen sprake meer. De toegevoegde waarde van aanbesteden is de opdrachtgever door concurrentie op de markt een zo hoog mogelijke service krijgt tegen zo laag mogelijke kosten. Op basis van de huidige markt lijkt het er sterk op dat wij deze werkwijze moeten herzien. Maar welke rol moeten we dan nemen?

In deze brief gaan we in op de huidige (markt)situatie rondom afvalinzameling en stadsreiniging en dagelijks onderhoud. Daarna staan we stil bij de verschillende organisatievormen die mogelijk zijn. Die opties zijn het zelf gaan doen middels een eigen gemeentelijke dienst (GD), samenwerking in regioverband door het opzetten van een eigen Gemeenschappelijke Regeling (GR) of het opzetten van een Privaat overheidsbedrijf (NV) en het aansluiten bij een bestaande NV. Gezien het belang en de gevolgen van een dergelijke keuze, kiezen wij ervoor om ons extern te laten ondersteunen in de verkenning en analyse en de vervolgesprekken. Dit lichten wij als laatste toe.

De verkenning die we starten gaat over de technische uitvoering van werkzaamheden en niet over beleid. Op dit moment houden we, zoals u weet, een burgerberaad over afval en de toekomst van het afvalbeleid. De manier waarop wij nu en in de toekomst onze afvalinzameling organiseren, staat beleidsvorming niet in de weg en de uitvoering zal beleid onder normale omstandigheden blijven volgen.



1. Achtergrond

Berichten van onze afvalinzamelaar (PreZero), de rest van de markt voor afvalinzameling en de recente ervaringen met aanbestedingen en berichten van de partijen die onderhoud en reiniging verzorgen, maken het noodzakelijk een verkenning en analyse uit te voeren om in de toekomst service, kwaliteit en kosten te waarborgen.

In [de raadsbrief van 16 januari 2024](#) kondigden we al aan een verkenning te laten uitvoeren naar de toekomst van stadsreiniging en dagelijks onderhoud.

1.1 Afvalinzameling

Wij hebben de inzameling van afval in 2020 voor het laatst aanbesteed. De inzameling is na beoordeling van de inschrijvers (toen nog drie) gegund aan PreZero. Sinds deze aanbesteding zien wij echter dat het aantal private inzamelaars in de inzameling van huishoudelijk afval, afneemt. Op dit moment is er nog maar één grote landelijke inzamelaar actief op die markt.

De naderende einddatum van het huidige inzamelcontract (1 juli 2027 met een mogelijke verlenging tot 1 juli 2029) in combinatie met deze beweging in de afvalmarkt, was voor ons dan ook al reden om in 2024 een verkenning naar de toekomst en organisatie van de afvalinzameling in Arnhem te starten. Op 14 maart 2024 heeft PreZero in een brief (zie bijlage 1) aangegeven gefaseerd te stoppen met de inzameling van huishoudelijk afval en niet langer in te schrijven op aanbestedingen die gaan over de inzameling van datzelfde huishoudelijk afval in gemeenten. De focus van PreZero ligt vanaf nu op afval waarvan zij het eigenaarschap na inzameling behoudt.

Wij hebben hierop geantwoord (bijlage 2) dat wij verwachten dat PreZero het huidige contract met ons respecteert.

PreZero heeft ons huidige contract niet opgezegd. Wel heeft PreZero in gesprekken aangegeven op zoek te zijn naar een partij die de diensten lopende onze contractperiode over zou kunnen nemen. Op dit moment is het nog onduidelijk, ook voor PreZero zelf, hoe het bedrijf dit concreet voor zich ziet.

Afhankelijk van de verdere plannen en berichten van PreZero zal de gemeente Arnhem een juridische positie innemen.

1.2 Reiniging en Onderhoud Openbare Ruimte

In de gehele stad plegen we onderhoud (stadreiniging, onderhouden van groen, legen van prullenbakken, opruimen van zwerfvuil, etc.). Dit doen we op de door uw raad vastgestelde kwaliteitsniveaus. Onze stad is hierbij verdeeld in zes stadsdelen.

In 2022 is er, [zoals bekend](#), een integrale aanbesteding geweest voor het stadsdeel Centrum, Spijkerviertel, Arnhemse Broek (CSA), waarop geen enkele partij heeft ingeschreven. Daarom is er in 2023 (wederom) een Europese aanbesteding geweest waarbij het werk in vier deelcontracten (percelen) op de markt is gezet. Twee van de vier percelen (dagelijks onderhoud/hovenierswerk en groenonderhoud) zijn aan een marktpartij gegund. Voor de andere twee percelen (reiniging kernwinkelgebied en specialistisch reinigen) was er maar één marktpartij die zich had ingeschreven waardoor we de conclusie kunnen trekken dat er geen/geringe sprake is van marktwerking. Deze percelen zijn niet gegund.



In 2023 is er voor de stadsdelen zuidoost en zuidwest, middels een integraal bestek, een Europese aanbesteding geweest. Voor beide stadsdelen hebben twee marktpartijen ingeschreven. Ook bij deze aanbesteding was de marktwerking al beperkt. De contracten voor deze stadsdelen lopen eind 2027 af, waarbij er nog wel een mogelijkheid is om twee keer twee jaar te verlengen. Voor de overige stadsdelen (noordoost, noordwest en bossen & parken) zijn er lopende integrale contracten welk verlengd kunnen worden tot eind 2026.

Gezien de ontwikkelingen in de markt zien wij dat het niet vanzelfsprekend is om het werk weer aan te besteden. Een heroriëntatie lijkt noodzakelijk. Maar welke andere manieren of organisatievormen zijn er dan? Daar gaan wij hieronder op in.

2. Organisatievormen

De organisatie van afvalinzameling, reiniging en onderhoud wordt door gemeenten op verschillende manieren ingericht. De op dit moment gangbare vormen zijn:

- *Regiegemeente (RG)*
- *Gemeentelijke Dienst (GD)*
- *Privaat overheidsbedrijf (NV)*
- *Gemeenschappelijke regeling (GR)*

Deze organisatievormen verschillen op onderdelen sterk van elkaar. Hieronder worden de organisatievormen beschreven, aan de hand van de volgende kernaspecten:

1. zeggenschap en bestuurlijke betrokkenheid
2. vrijheid en flexibiliteit van beleid en uitvoering
3. kosten (initiële kosten en exploitatiekosten)
4. realiseerbaarheid

Op deze manier geven wij u een beeld van de mogelijke opties die wij in de verder verkenning en analyse uit willen laten diepen. De onderstaande beschrijving biedt nog onvoldoende basis om een keuze te maken.

2.1 Regiegemeente (RG)

Bij een Regiegemeente (RG) werkt de gemeente als opdrachtgever voor een private marktpartij op basis van een (Europees) aanbestede opdracht. De werkzaamheden van de opdrachtnemer kunnen zich beperken tot een deel van het taakveld tot aan de hele keten. Een opdrachtnemer kan bijvoorbeeld naast de afvalinzameling ook de afvalverwerking op zich nemen. Dit zijn keuzes die gemaakt worden door de RG in de aanbesteding.

Een RG heeft geen zeggenschap over de organisatie van deze marktpartij. Wel heeft een RG volledige vrijheid om beleid en uitvoering vorm te geven, al is de flexibiliteit om wijzigingen aan te brengen tijdens de contractperiode niet groot. RG en marktpartij niet samen bij de vorming van nieuw beleid. Uitvoering van werkzaamheden gebeurt op basis van het contract. De RG houdt grip op de kwaliteit van uitvoering door toezicht op dit contract. Een RG heeft een organisatiestructuur met capaciteit voor vaardigheden als beleid, assetmanagement, contractbeheer en toezicht. De volledige uitvoering (zowel personeel als



materieel en voertuigen) en de organisatie ligt bij de marktpartij. Het eigendom en beheer van de inzamelmiddelen (met name containers)) ligt in de regel bij de RG.

De jaarlijkse exploitatiekosten voor een RG zijn gedurende de looptijd van het contract in principe stabiel en voorspelbaar. Exploitatiekosten zijn 'marktconform'.

2.2 Gemeentelijke Dienst (GD)

Bij de organisatievorm Gemeentelijke Dienst (GD) maakt de volledige uitvoeringsorganisatie integraal deel uit van de gemeentelijke organisatie. Bij een GD is dan ook sprake van volledige gemeentelijke zeggenschap over de organisatiestrategie en volledige vrijheid en flexibiliteit van beleid en uitvoering. Uitvoering vindt plaats op basis van een interne opdracht.

Wij hebben op dit moment geen eigen dienst.

Het opstarten van een nieuwe GD omvat het neerzetten en draaiende houden van een volledige uitvoeringsorganisatie met personeel, materieel, voertuigen en uitvoeringslocatie(s). Het vraagt dus veel van de organisatie en brengt veel investeringen en opstartkosten met zich mee.

De verwachting is dat een GD op den duur de uitvoering marktconform kan doen, maar dat er zeker in de beginjaren sprake zal zijn van een situatie van leren en dat de uitvoering waarschijnlijk duurder is dan 'marktconform'.

2.3 Privaat overheidsbedrijf (NV)

In een NV werken gemeenten samen als aandeelhouder én opdrachtgever van een 'zelfstandig privaat bedrijf zonder winstoogmerk'. Gemeentelijke samenwerking biedt gemeenten schaalvoordelen op investeringen en kosten en gezamenlijke beleidsontwikkeling. Ook maakt een samenwerking 'taakverdieping' (bijv. naast afvalinzameling ook verwerking) en 'taakverbreding' (bijv. ook onderhoud en reiniging) makkelijker. Een RG en GD hebben deze extra schaalvoordelen niet.

Bij samenwerking in een NV is altijd gemeentelijke afstemming (en compromis) vereist. De gemeentelijke bestuurders vormen het hoogste en besluitvormende orgaan binnen de NV. De dagelijkse leiding is in handen van een directie.

Individuele gemeenten hebben in een NV grote vrijheid en flexibiliteit om hun eigen beleid en uitvoering te bepalen. Een NV is vaak een zeer actieve partner op het gebied van beleidsontwikkeling.

Beleidswijzigingen zijn in een NV makkelijker door te voeren dan bij een RG.

Grip op de uitvoering houdt een gemeente via een Dienstverleningsovereenkomst (DVO) die iedere gemeente individueel afsluit met de NV. De gemeentelijke vaardigheden en capaciteit die nodig zijn in de samenwerking van gemeente en NV zijn vergelijkbaar met een RG. De volledige (organisatie van de) uitvoering ligt bij de NV.

Een NV rekent de dienstverlening door op basis van werkelijke kostprijzen. De jaarlijkse exploitatiekosten zijn 'marktconform' (vergelijkbaar met de andere organisatievormen).

Het opzetten van een nieuwe en eigen (regionale) NV in de regio Arnhem zou, naast het opzetten van een regionale bestuurlijke samenwerking, mede het opzetten van een eigen inzamelbedrijf inhouden. In een dergelijk geval zijn dezelfde aspecten en gevolgen van toepassing zoals hiervoor beschreven bij de Gemeentelijke Dienst (GD).



Indien aansluiting bij een bestaande NV mogelijk is dan gelden deze aspecten en gevolgen niet of in veel mindere mate. In de regio zijn een aantal NV's actief waaronder de DAR in de regio Nijmegen, ACV in Ede en Circulus in Apeldoorn, Deventer en Zutphen. Daarnaast is Rova een NV met Zwolle en Amersfoort als grootste gemeenten.

2.4 Gemeenschappelijke regeling (GR)

Een Gemeenschappelijke Regeling is een publieke organisatie op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. In een GR werken gemeenten samen als eigenaar én opdrachtgever van de uitvoering. Een GR werkt in de praktijk, net als een NV, als een 'maatschappelijk bedrijf zonder winstoogmerk'. Er zijn dan ook veel overeenkomsten tussen een GR en een NV. Er is een gelijke mate van vrijheid en flexibiliteit van beleid en uitvoering en ook de jaarlijkse exploitatiekosten zijn naar verwachting 'marktconform' en vergelijkbaar.

Een verschil met de NV is dat een GR nog dichterbij staat dan een NV. De gemeentebestuurders hebben dan ook een zeer actieve rol in zowel het dagelijks als het algemeen bestuur van de GR. Een GR vraagt om meer bestuurlijke betrokkenheid en verantwoording en dus meer tijd en capaciteit. Er is in de regio Arnhem geen GR op de taakvelden actief. Het opzetten van een nieuwe GR is dus vereist. Dit brengt veel bestuurlijke afstemming en werk met zich mee naast het opzetten van een eigen uitvoeringsdienst.

3. Vervolg

De keuze voor een andere organisatievorm van de inzameling van afval, het reinigen en onderhouden van de stad is een fundamentele. Een dergelijke keuze vereist zorgvuldigheid.

Wij gaan daarom een externe partij vragen ons te ondersteunen in de verkenning naar de organisatievormen en mogelijke partners. Dit doen we voor zowel 'afval' als voor 'reiniging en onderhoud' gelijktijdig en in twee fasen:

- Fase 1: Brede verkenning van markt, regio en organisatievormen op basis van *kernaspecten* en *bestuurlijke uitgangspunten*;
- Fase 2: Verdiepende verkenning gericht op het scenario naar keuze. In deze fase worden ook verkennende gesprekken gevoerd met potentiële toekomstige partners waarin de interesse en mogelijkheden worden verkend.

Afvalinzameling, stadsreiniging en dagelijks onderhoud staan voor een gelijksoortig vraagstuk en hebben raakvlakken, maar bevinden zich (mogelijk) in een ander regionaal speelveld en dynamiek. Een gelijktijdige uitvoering maakt het mogelijk om alle thema's uiteindelijk zowel onafhankelijk van elkaar als in onderlinge samenhang te analyseren en te verkennen.

De uitvraag van de verkenning en de bureauselectie moeten voor de zomervakantie van 2024 afgerond zijn. De daadwerkelijke verkenning wordt uitgevraagd voor het derde en vierde kwartaal van 2024. We verwachten de rapportage van de verkenning zonder tegenslagen tegen het einde van 2024.

Op basis van de verkenning kan verder en verdiepend gesproken worden met potentiële partners. Een tijdspad van de fase na de verkenning is op dit moment niet te geven.

Datum : 28 mei 2024
Zaaknummer : 4202725
Pagina : 6



De kosten voor het uitvoeren van de verkenning door een extern bureau schatten wij op € 50.000. Dit bedrag heeft dekking in de vastgestelde (afval)begroting 2024.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,
de secretaris, de burgemeester,

J.H. de Baas

A. Marcouch

Bijlagen:

- Brief PreZero aan Gemeente Arnhem d.d. 14 maart 2024
- Antwoord Gemeente Arnhem aan PreZero d.d. 25 maart 2024