

fle

Gemeente Arnhem

Verkenning Inrichting Stadsreiniging en Groenonderhoud

Concept | 6 februari 2025



]IPR•NORMAG[

In opdracht van:	Gemeente Arnhem
Opsteller(s):	M.F. Boels MSc. (Marten) Drs. R. Schouten (Robert)
Projectnummer IPR Normag:	101514
Aantal pagina's:	59

Status rapportage	Datum	Toegestuurd naar
Beschrijving huidige situatie, toetsingskader en scenario's	15 november 2024	Intern IPR Normag
Conceptversie gereed voor ambtelijke toets	22 november 2024	Opdrachtgever
Aangepaste conceptversie naar drie deelrapporten	14 januari 2025	Opdrachtgever
Definitief	6 februari 2025	Opdrachtgever

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

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Achtergrond	5
1.2	Doel van de verkenning	5
1.3	Modellen verkenning	6
1.4	Beoordelingskader	6
1.5	Leeswijzer.....	7
2	Ontwikkelingen Groenonderhoud en Reiniging	8
2.1	Ontwikkelingen in de openbare ruimte	8
2.2	Toekomstperspectief groenonderhoud en reiniging.....	9
2.3	Eisen aan onderhoudsorganisatie	11
3	Marktanalyse Groenonderhoud en Reiniging	13
3.1	Marktstructuur Groenonderhoud	13
3.2	Marktstructuur Stadsreiniging.....	14
3.3	Positie afval- en grondstoffenbedrijven	15
3.4	Aanbestedingskeuzen	15
3.5	Schaalgrootte beheer en onderhoud	16
4	Huidige situatie	18
4.1	Huidige situatie Arnhem	18
4.2	Interne organisatie	19
4.3	Beoordeling huidige situatie.....	20
5	Model 1. Uitbesteden	23
5.1	Inleiding	23
5.2	Profiel en meerwaarde	23
5.3	Breedte en flexibiliteit dienstverlening.....	24
5.4	Kennis en advies	24
5.5	Invloed en zeggenschap gemeente.....	25
5.6	Functioneren en presteren uitvoeringsorganisatie.....	26
5.7	Regionale samenwerking.....	27
5.8	Randvoorwaarden	27
5.9	Implementatie	27
6	Model 2. Zelf doen	29
6.1	Inleiding model	29

6.2	Profiel en meerwaarde	29
6.3	Breedte en flexibiliteit dienstverlening.....	30
6.4	Kennis en advies	30
6.5	Invloed en zeggenschap gemeente.....	31
6.6	Functioneren en presteren uitvoeringsorganisatie.....	32
6.7	Regionale samenwerking.....	33
6.8	Randvoorwaarden	33
6.9	Implementatie	34
7	Model 3. Samenwerken	35
7.1	Inleiding model	35
7.2	Profiel en meerwaarde	35
7.3	Breedte en flexibiliteit dienstenpakket.....	36
7.4	Kennis en advies	37
7.5	Invloed en zeggenschap gemeente.....	37
7.6	Functioneren en presteren uitvoeringsorganisatie.....	39
7.7	Regionale samenwerking.....	40
7.8	Randvoorwaarden	41
7.9	Implementatie	41
8	Conclusies	42
8.1	Vergelijking modellen	42
8.2	Constateringen Groenonderhoud en Reiniging.....	45
	Bijlagen	48
bijlage 1	Onderzoeksverantwoording.....	49
bijlage 2	Onderzoeksverantwoording - Geïnterviewde organisaties en personen	52
bijlage 3	Omgevingsanalyse regio Arnhem	53
bijlage 4	Beoordelingskader verkenning.....	57
bijlage 5	Vergelijking modellen	60

1 Inleiding

In dit hoofdstuk introduceren wij de inhoud en het doel van het verkennend onderzoek. In paragraaf 1 schetsen wij de aanleiding en achtergrond van het onderzoek. In paragraaf 2 is het doel van de verkenning toegelicht. Paragraaf 3 introduceert de (organisatie)modellen, waarvoor de gemeente Arnhem kan kiezen. Paragraaf 4 bevat het beoordelingskader. Tot slot is een leeswijzer opgenomen in paragraaf 5.

1.1 Achtergrond

Op dit moment werkt de gemeente Arnhem volgens het model van uitbesteden van afvalinzameling, en uitbesteden van stadsreiniging en groenbeheer (regiemodel). Zo heeft de gemeente Arnhem op dit moment de afvalinzameling grotendeels uitbesteed aan PreZero. Voor stadsreiniging en groenonderhoud is de stad verdeeld in gebiedsdelen en gebied overstijgende delen, welke afzonderlijk zijn aanbesteed.

De afvalinzamelaar heeft inmiddels aangegeven te stoppen met de inzameling van huishoudelijk afval. En voor het kernwinkelgebied in Centrum, Spijkerkwartier en Arnhemse broek (CSA) is de integrale aanbesteding van stadsreiniging en groenonderhoud niet gelukt, waardoor de werkwijze van integrale contracten voor alle gebiedsdelen ondertussen daar is aangepast naar een apart groen en een apart reinigingscontract voor het kernwinkelgebied en een integraal contract voor de rest van het CSA-gebied.

De recente ervaringen zijn aanleiding voor de gemeente Arnhem om de manier waarop haar afvalinzameling, stadsreiniging en groenonderhoud georganiseerd is, tegen het licht te houden. De vraag is onder andere of er voldoende marktwerking aanwezig is. De gemeente Arnhem wenst een verkenning van het voor gemeente Arnhem meest passend organisatiemodel, waarbij dit kan variëren tussen zelf doen, samenwerken of uitbesteden.

De verkenning moet een zorgvuldig en tijdig besluit over afvalinzameling mogelijk maken voordat het contract met PreZero afloopt (halverwege 2027; met optie tot verlenging tot 2029). Voor straatreiniging en groenonderhoud betekent dit dat op dit moment gewerkt wordt met tijdelijke en afzonderlijke contracten voor de straatreiniging en groenonderhoud en dat de nieuwe aanbestedingen zoveel mogelijk uitgesteld worden totdat dit traject duidelijk verschaft over het voor gemeente Arnhem meest passend model.

1.2 Doel van de verkenning

Gemeente Arnhem heeft IPR Normag gevraagd om te ondersteunen bij deze verkenning. De gemeente wil inzicht krijgen in de mogelijkheden en kansen van de verschillende modellen, waarmee de inzameling van huishoudelijk afval, de stadsreiniging en het groenonderhoud in de gemeente georganiseerd kunnen worden. De gemeente wil hierbij ook inzicht krijgen in hoeverre het strategisch wenselijk is om de drie beheerthema's op dezelfde wijze te organiseren (of juist niet), waarbij inzicht wordt gegeven in de voor- en nadelen hiervan.

De volgende onderzoeksvraag staat centraal in deze verkenning:

Welke organisatievorm voor de uitvoering van het gemeentelijk beheer van huishoudelijk afval, stadsreiniging en groenonderhoud is het meest duurzaam, gewenst en realiseerbaar, tegen 'acceptabele en marktconforme kosten'? Daarbij rekening houdend met de voor de gemeente Arnhem relevante gemeentelijke wensen en de ontwikkelingen en uitdagingen in markt, regio, branche en samenleving.

Het onderzoeksresultaat moet een goed gemotiveerde strategische keuze mogelijk maken,

inclusief alle relevante informatie om te komen tot een definitieve besluitvorming en vervolgens implementatie.

1.3 Modellen verkenning

In dit onderzoek verkennen wij een aantal organisatiemodellen. De modellen zijn ten behoeve van deze verkenning op hoofdlijnen uitgewerkt en dit maakt het mogelijk om deze met elkaar te vergelijken. Hieronder een korte introductie van de verschillende modellen:

1. **Uitbesteden**

In dit model besteedt de gemeente de inzamel-, reinigings- en/of groenbeheerdiensten uit aan de markt. Dit is de bestaande situatie. Een variant op dit model is regionale aanbesteding (samen met andere gemeenten).

2. **Zelf doen**

In dit model richt de gemeente een eigen uitvoeringsorganisatie op die de inzameling, reiniging en het groenonderhoud op zich neemt. Dit kan in twee varianten:

- a. Binnen de gemeentelijke organisatie: De gemeente richt een gemeentelijke dienst of afdeling in, waar de inzameling, en/of stadsreiniging en groenonderhoud wordt georganiseerd.
- b. Buiten de gemeentelijke organisatie: De gemeente richt een vennootschap op, waarin de gemeente 100% eigenaar is. De vennootschap voert de dienstverlening uit.

3. **Samenwerking**

In dit model gaat de gemeente de samenwerking aan met andere gemeenten voor het organiseren van de dienstverlening. Dit kan in twee varianten:

- a. Oprichting nieuw samenwerkingsverband: De gemeente richt (samen met regiogemeenten) een regionaal samenwerkingsverband op. Bij uitwerking van dit model wordt uitgegaan van de meest gebruikelijke rechtsvorm: de (overheids-) vennootschap.
- b. Toetreden tot een bestaand samenwerkingsverband: In dit model treedt de gemeente toe tot een bestaande samenwerking. Bij verdere verkenning van dit model kan sprake zijn van een (reeds bestaande) overheidsvennootschap of een gemeenschappelijke regeling. De omgevingsanalyse geeft aan in hoeverre dit een relevant model is.

In deze rapportage beschrijven wij de modellen, waarbij onder andere ook de uitvoerbaarheid van modellen duidelijk is aangegeven.

1.4 Beoordelingskader

Het verkennend onderzoek moet inzicht bieden in de (potentiële) meerwaarde en randvoorwaarden van elk model. Opdat het onderzoek zich richt op de juiste aspecten is een beoordelingskader vastgesteld. De gekozen beoordelingscriteria sluiten aan op het vraagstuk en dekken de verschillende belangen en invalshoeken af rondom de strategische keuze.

De criteria zijn gebaseerd op de bestuurlijke gespreksronde en gebruikelijk te hanteren beoordelingscriteria. Hierbij is niet sprake van een prioriteitsvolgorde. De beoordelingscriteria zijn:

- A. Profiel en meerwaarde;
- B. Breedte en flexibiliteit dienstverlening;
- C. Kennis en Advies;
- D. Invloed en zeggenschap gemeente;
- E. Functioneren en presteren uitvoeringsorganisatie;
- F. Regionale samenwerking;

G. Randvoorwaarden

H. Implementatie.

In bijlage 4 zijn de criteria verder uitgewerkt, waarbij per criterium ook toetspunten zijn benoemd (waarop de uiteindelijke beoordeling is gebaseerd).

1.5 Leeswijzer

Per beheerthema is een deelrapport opgesteld, waarin (op vergelijkbare wijze) een analyse is beschreven van de ontwikkelingen en de marktsituatie. Vervolgens is – mede gebaseerd op een omgevingsanalyse – een aantal modellen uitgewerkt en onderling vergelijkbaar gemaakt. Elk deelrapport heeft de volgende inhoudsopgave:

Hoofdstuk	Inhoud
1. Inleiding:	Toelichting op de verkenning
2. Ontwikkelingen:	Beschrijving van de meest relevante ontwikkelingen op het beheerthema én de potentiële impact op de organisatie.
3. Marktanalyse:	Beschrijving van de markt en conclusies over marktwerking en schaalgrootte.
4. Huidige situatie:	Kenschets van de huidige situatie, waarbij dit ook zicht biedt op de sterkten en zwakten in de huidige situatie.
5. Beschrijving modellen:	Introductie van de (te verkennen) modellen.
6. Beoordeling modellen:	Beoordeling van elk model aan de hand van verschillende beoordelingscriteria.
7. Conclusies:	Samenvatting resultaten van de verkenning

Het voorliggend deelrapport gaat in op het beheerthema ‘groenbeheer en stadsreiniging’. In de andere deelrapportage wordt het beheerthema Afval verkend. In een aparte oplegger is een verdieping opgenomen over de strategisch wenselijkheid om de beheerthema’s samen te organiseren.

2 Ontwikkelingen Groenonderhoud en Reiniging

In dit hoofdstuk geven wij inzicht in de relevante ontwikkelingen op het beheerthema ‘groenbeheer’ en ‘stadsreiniging’. Aan de hand van deze ontwikkelingen is een beeld te geven van de belangrijkste vereisten, waaraan reinigings- en groenbedrijven moeten voldoen.

In paragraaf 1 vermelden wij de ontwikkelingen, die van invloed zijn op onderhoudsorganisaties. In paragraaf 2 schetsen wij de verschuiving in focus bij reiniging- en groenbedrijven. In paragraaf 3 komen we tot de belangrijkste ontwikkelpunten, waarmee reiniging- en groenbedrijven aan de slag gaan in de komende jaren.

2.1 Ontwikkelingen in de openbare ruimte

In de afgelopen decennia is het beheer en onderhoud in Nederland in de kern gericht op het in stand houden van de bestaande inrichting en bestaande functionaliteit van de openbare ruimte. Dat heeft ook een doorwerking op de wijze waarop binnen het beheer en onderhoud van de openbare ruimte gekeken wordt naar straatreiniging en groenonderhoud. Tegelijkertijd zien gemeenten diverse ontwikkelingen, die zij óók moeten opvangen in diezelfde, schaarse openbare ruimte.

Elke gemeente stelt daarin haar eigen prioriteiten, en maakt daarbij soms scherpe keuzes. Het is daarbij wenselijk dat de gemeente verder vooruitkijkt en anticipeert op ontwikkelingen die nu al deels tastbaar worden.

Wij lichten de belangrijkste ontwikkelingen kort toe:

- *Klimaatverandering:* Klimaatverandering vraagt om een andere inrichting van openbare ruimte om consequenties van klimaatverandering tegen te gaan (klimaatmitigatie), het bestrijden van negatieve effecten van klimaatverandering (klimaatadaptatie) en het inspelen op voordelen voor de stedeling (kwaliteit).
- *Duurzaamheid:* Steeds meer gemeenten streven naar een duurzame, circulaire en energieopwekkende openbare ruimte. Denk aan het hergebruiken van snoeiafval, gerecyclede bankjes en de eerste pilots met smart highways¹.
- *Arbeidsmarktkrapte:* De arbeidsmarkt wordt naar verwachting nog krappere, voornamelijk als gevolg van de vergrijzing. Schaarste in de arbeidsmarkt leidt tot een heroverweging van de wijze waarop straatreiniging en groenonderhoud wordt uitgevoerd. Dit vraagt om een andere benadering van het werk, omdat de uitvoering het op termijn met ‘minder mensen’ moet doen. Dat geldt voor zowel de reguliere arbeidsmarkt, als voor medewerkers met afstand tot de arbeidsmarkt.
- *Participatie en bewustwording:* In een mondige samenleving wordt inbreng van burgers steeds belangrijker gevonden. Gemeenten zijn wettelijk verplicht om bij het nemen van besluiten belanghebbenden te betrekken. Ook in het groenbeheer en stadsreiniging worden inwoners steeds meer betrokken bij het ontwerp, beheer en onderhoud. Eén van de aandachtspunten is educatie en bewustwording: het creëren van bewustzijn over het belang van groen in de leefomgeving én het mobiliseren van inwoners bij schoonmaakacties.
- *Budgetkrapte:* Gemeenten hebben op korte termijn te maken met het ‘ravijnjaar’. Maar ook op langere termijn is budgetschaarste te verwachten. Veel gemeenten hebben in de jaren ’50 en

¹ Duurzame en interactieve wegen door glow-in-the-dark belijning die gedurende de dag wordt opgeladen en verkeerstekens en verlichting die alleen oplichten als er mensen van de weg gebruik maken.

'60 de grootste kapitaalsinvesteringen gedaan (in riolering, e.d.) en in de komende decennia is een boeggolf van vervanging en renovatie te verwachten. Vervanging gaat hand in hand met gewenste investering in andere, nieuwe functionaliteit (zoals door energietransitie of klimaatadaptatie).

- *Schaarse openbare ruimte:* In de openbare ruimte moeten steeds meer functies en opgaven worden gecombineerd: o.a. werklocaties, bereikbaarheid, recreatie, klimaat en water, energietransitie, landbouw, stikstof, leefbaarheid, natuur en landschap, evenementen en wonen. Gemeenten moeten de schaarse ruimte daarom slimmer benutten. En proberen waar mogelijk ook tot verdichting te komen: wat kan waar wel en wat kan met het oog op de toekomst beter niet? Het betekent in elk geval voor de beheerorganisatie een toename in complexiteit in de te beheren openbare ruimte.
- *Digitalisering en automatisering:* Er wordt in Nederland volop geëxperimenteerd met het inzetten van data en digitale technologieën om problemen in de openbare ruimte op te lossen; zoals Smart City en Digital Twin. Dit biedt kansen voor het beheer van de openbare ruimte, maar zorgt ook voor uitdagingen. In het groenbeheer wordt steeds meer ingezet op o.a. het gebruik van autonome maairobots. En op termijn zijn autonome veegmachines te verwachten. De gemeente moet zorgen voor samenhang tussen technologie en de ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid en leefbaarheid.

Specifiek voor de gemeente Arnhem zijn er bovendien nog 'extra uitdagingen', zoals in Arnhem Oost. De gemeente heeft een opgave voor achterstandswijken en zet sterk in op vergroening (programma radicaal vergroenen).

2.2 Toekomstperspectief groenonderhoud en reiniging

De visie op de openbare ruimte is aan het veranderen. Steeds meer wordt de openbare ruimte gezien als een middel om bepaalde maatschappelijke effecten te bereiken, zoals (meer) leefbaarheid, toerisme, veiligheid en sociale cohesie.

Veranderende rol en bijdrage in beheer en onderhoud

De maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen vragen om een versterking van het beheer vanuit de gemeenten omdat de werkwijzen uit het verleden onvoldoende rekening houden met de toegenomen complexiteit en de andere in paragraaf 2.1 geschetste ontwikkelingen. In een recent onderzoek (bron: Robuust in BOR, NVRD) geven experts aan dat versterking van de beheerfunctie het belangrijkste is. Concreet betekent dit bijvoorbeeld het beter opleiden van beheerders, het stellen van meer eisen aan de functie en betere ondersteuning vanuit beheer-ict.

Goede keuzen in beheer en inrichting van de openbare ruimte kunnen bepaalde maatschappelijke doelen ondersteunen. Veel gemeenten proberen inmiddels het beheer van de openbare ruimte te veranderen door meer aandacht te geven voor o.a. een integrale benadering van de openbare ruimte, kwaliteit gestuurd beheer en assetmanagement. Alleen al het integraal benaderen van de openbare ruimte als asset is een grote opgave. In de gemeente Arnhem is deze integrale werkwijze ook van toepassing.

Ook verschuift de opvatting over de gemeentelijke rol in het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Gemeenten kunnen de openbare ruimte niet alleen beheren; er is ook ruimte te geven aan initiatieven uit de samenleving. Bijvoorbeeld bij bewoners- of wijkparticipatie. Dit vraagt om meer flexibiliteit en maatwerk. Dit met behoud van de gemeentelijke basisverantwoordelijkheid (voor o.a. veiligheid).

Focus Groenonderhoud

De groenwerkzaamheden in de openbare ruimte omvatten in de scope van deze verkenning het

onderhouden van onder andere speelplaatsen, parken, plantsoenen, begraafplaatsen, bomen, bermen langs (water)wegen, en industrieterreinen. En de onkruidverwijdering.

Met name groen blijkt van waarde. Groen draagt bij aan biodiversiteit, gezondheid en het leefklimaat, maar verfraait ook de omgeving; hetgeen zich vertaalt in de WOZ-waarde. Gemeenten kunnen met specifiek groenbeleid tal van maatschappelijke baten realiseren.

Gemeenten streven naar een balans tussen intensieve stedelijke ontwikkeling en het behoud van kwalitatief hoogwaardig groen, met oog voor klimaatadaptatie, biodiversiteit en leefbaarheid. In de nabije toekomst is het groenonderhoud vooral gericht op:

- *Klimaatadaptatie en biodiversiteit:* Groenonderhoud speelt een cruciale rol bij het aanpakken van klimaatverandering. Veel gemeenten geven prioriteit aan groen dat hittestress vermindert, wateropvang vergroot en bijdraagt aan de biodiversiteit². Zo bevatten beleidsplannen richtlijnen voor het vergroenen van bestaande bebouwing en openbare ruimte, en het aanplanten van klimaatbestendige beplanting.
- *Duurzaamheid:* In het groenbeheer gaat het vooral om biodiversiteit (gebruik van inheemse plantensoorten, het aanleggen van bloemrijke bermen en ecologische zones om de biodiversiteit te vergroten) en natuurinclusief beheer (groenbeheer dat rekening houdt met diersoorten, zoals nestgelegenheid voor vogels en schuilplekken voor kleine zoogdieren en insecten) en het werken met elektrische gereedschappen.
- *Toegankelijkheid en leefbaarheid:* Gemeenten benadrukken steeds meer dat groen toegankelijk moet blijven voor alle inwoners, met speciale aandacht voor recreatieve functies en de leefomgeving van stedelijke bewoners. Stadsvergroening wordt ingezet om dichtbevolkte wijken leefbaarder te maken, ondanks toenemende ruimteclaims door woningbouw en infrastructuur.

Kortom, de toekomstvisie op groenonderhoud is gericht op het creëren van een groenere, duurzamere en gezondere leefomgeving. Een hele opgave waar tegelijkertijd druk is op het groen door verdichting en nieuwbouw.

Focus Stadsreiniging

Stadsreiniging betreft – in de scope van deze verkenning – het ruimen van zwerfafval, vegen van verhardingen en ledigen prullenbakken. Stadsreiniging blijkt van waarde. Zo speelt Stadsreiniging een cruciale rol in het handhaven van de gezondheid, het milieu en de leefbaarheid van stedelijke gebieden. Stadsreiniging is een investering die zowel korte- als lange termijn voordelen biedt voor inwoners, bedrijven en het milieu. Zoals specifiek voor winkelgebieden geldt dat een schone straat meer toeristen, bedrijvigheid en investeringen aantrekt, en een nette omgeving vermindert het risico op vandalisme en zwerfafval ('broken window'-effect).

In de nabije toekomst is stadsreiniging vooral gericht op duurzaamheid, innovatie en participatie. Gemeenten streven naar een schonere leefomgeving en combineren dit met doelen zoals CO₂-reductie, circulaire economie en participatie van inwoners.

- *Duurzaamheid:* Veel gemeenten integreren stadsreiniging in bredere klimaat- en omgevingsdoelen. Initiatieven zoals afvalscheiding, gebruik van elektrische reinigingsvoertuigen en bewustwordingscampagnes zijn belangrijke speerpunten.
- *Innovatie en samenwerking:* Gemeenten investeren in technologie, zoals sensoren in

² Waterbeheer: o.a. implementeren van wadi's en regenwateropvang. Hittestress: o.a. aanplanten van bomen en groen, die zorgen voor schaduw en verkoeling.

prullenbakken en datagedreven reiniging (waarbij data-analyse wordt gebruikt om vervuilingsspatronen te identificeren) om efficiëntie te verhogen, en zetten in op samenwerking met bedrijven en burgers. De introductie van de Omgevingswet maakt een integrale aanpak voor de leefomgeving meer noodzakelijk, omdat de vereisten voor vergunningverlening integraal benaderd moeten worden.

- *Participatie*: Gemeenten betrekken burgers steeds meer bij het ontwikkelen van beleid en uitvoering, onder andere via publiekscampagnes (bijv. zwerfafval), participatieprojecten (schoonmaakacties) en zelfbeheer. Dit vergroot de betrokkenheid en verbetert de effectiviteit van stadsreiniging.

Hoewel de kern van Stadsreiniging gericht blijft op het 'schoon' maken van de stad, is de werkwijze steeds meer gericht op efficiëntie én participatie.

2.3 Eisen aan onderhoudsorganisatie

Onderhoud van de openbare ruimte is direct zichtbaar voor de inwoner en draagt bij aan de inwonertevredenheid. Vanuit het perspectief van de inwoner wordt de openbare ruimte bovendien als één geheel gezien: het onderscheid tussen gemeentelijk en ander eigendom wordt daarbij niet of minder gezien. De medewerkers die de openbare ruimte verzorgen zijn vanuit dit inwonerperspectief dan ook het visitekaartje van de gemeente. Ongeacht in welke opdracht gewerkt wordt. Het goed regelen van het onderhoud is daarmee dus van belang.

Organisatie reiniging en groenonderhoud

Voor het onderhoud van de openbare ruimte maken gemeenten een afweging tussen zelf doen, samenwerken en uitbesteden. De overwegingen hierbij zijn sterk verschillend. Ongeacht de positioneringskeuzen (wie voert het onderhoud uit) heeft de onderhoudsorganisatie steeds meer te maken met een behoefte aan professionalisering en flexibiliteit. Zo is het gevraagde basisniveau van medewerkers steeds van een hoger opleidingsniveau en moeten medewerkers meer diploma's van bekwaamheid hebben. En vraagt pieken in de belasting om flexibiliteit.

Voor een toekomstbestendige onderhoudsorganisatie is het volgende van belang:

- **Efficiëntie in uitvoering**: doelmatigheid van uitvoerende taken staat voorop, waarbij de uitvoering steeds meer wordt gestuurd op basis van productiviteitsnormen.
- **Capaciteit en deskundigheid**: in de uitvoering is relatief veel capaciteit nodig, waarbij rekening moet worden gehouden met pieken en dalen (door o.a. seizoensinvloeden) en hogere eisen aan personeel vanwege toenemende participatie en inzet van technologie.
- **Flexibiliteit**: de onderhoudsorganisatie moet in staat zijn om zich snel aan te passen aan veranderende (dienstverlenings-) eisen; bijvoorbeeld door afspraken met burgers.
- **Ondernemerschap**: voor diverse (nieuwe) ontwikkelingen zijn nieuwe activiteiten/oplossingen nodig; denk aan nieuwe technologie, verduurzaming en circulariteit.
- **Regie en partnerschap**: voor het realiseren van (maatschappelijk) doelen is ook in de uitvoering (gebieds-)regie en samenwerking met derden nodig.
- **Gedifferentieerde prestatiesturing**: met meer ruimte voor burgers en bedrijven ontstaat ook een behoefte aan het leveren van verschillende serviceniveaus: vaak per gebied en soms per type object.

Randvoorwaarden

Daarbij geldt dat de gemeente in haar rol als opdrachtgever ook bepaalde zaken op orde moet hebben. Daarbij kan het verschil maken of gemeenten uitbesteden, samenwerken of zelf het

onderhoud organiseren. In haar rol als opdrachtgever moet het volgende goed zijn geregeld:

- Duidelijk beleid en kaderstelling (bij voorkeur integraal);
- Goede procesgang van beleid naar uitvoering en monitoring (PDCA);
- Voldoende mandaat en formatie bij opdrachtgever c.q. regievoerder;
- Duidelijke verbinding tussen bestuur en inwoner en de onderhoudsorganisatie;
- Organisatie ‘in control’: i.e. arealen, budget en monitoring.

Nota bene: het (maatschappelijke) beheer is een regietaak, die minder makkelijk kan worden uitbesteed of bij een samenwerking kan worden gelegd dan onderhoudstaken. Verder zijn deze randvoorwaarden vooralsnog niet bij de huidige inrichting van de organisatie getoetst.

3 Marktanalyse Groenonderhoud en Reiniging

In dit hoofdstuk geven wij inzicht in de marktstructuur en de belangrijkste kenmerken hiervan. De marktanalyse geeft onder andere meer inzicht in het belang van schaalgrootte en de mate van marktwerking. De marktanalyse is gebaseerd op openbare informatie en biedt een duidelijk beeld van de marktstructuur en de huidige stand van zaken.

In paragraaf 1 schetsen wij de marktstructuur van groenonderhoud. In paragraaf 2 gaan wij in op de marktstructuur van stadsreiniging. In paragraaf 3 beschrijven wij de positie van overheidsbedrijven in deze sector. In paragraaf 4 gaan wij in op het belang van de juiste aanbestedingskeuzen. In paragraaf 5 gaan wij tot slot in op het belang van schaalgrootte.

3.1 Marktstructuur Groenonderhoud

Het grootste deel van het openbare groen wordt uitgevoerd door middelgrote (10-50 werknemers) en grote (>50 werknemers) bedrijven, waaronder ook de groenbedrijven binnen de sociale werkvoorziening. Het gemeentelijk groenonderhoud is verdeeld tussen marktpartijen, gemeentelijke onderhoudsdiensten, gemeentelijke samenwerkingsverbanden en sociale werkbedrijven.

Groenonderhoud kenmerkt zich als volgt:

- **Arbeidsintensief:** groenonderhoud vereist vaak handmatig werk, zoals snoeien en onkruidbestrijding, naast het gebruik van machines.
- **Seizoensgebondenheid:** de vraag naar diensten piekt in groeiseizoenen (voorjaar en zomer), wat zorgt voor schommelingen in werkdruk en arbeidsbehoefte.
- **Lokale focus:** de werkzaamheden zijn sterk lokaal gebonden, vanwege logistieke kosten en vereisten voor snelle respons.

Marktwerking

Veel gemeenten hebben eigen groendiensten die een deel van het onderhoud uitvoeren, met name voor kleinere onderhoudspakketten. Een aantal gemeenten heeft (een deel van het) groenonderhoud belegd bij hun samenwerkingsverbanden en/of bij sociale werkbedrijven. Bij deze gemeenten is geen sprake van marktwerking. De overige gemeenten besteden de taken uit aan marktpartijen.

Grote aannemers zoals Dolmans Landscaping, Donker Groen, Krinkels en Sight Landscaping domineren de markt landelijk en vaak ook regionaal. Deze bedrijven bieden een breed scala aan diensten, van regulier onderhoud tot ecologisch beheer. In elke regio zijn er lokale bedrijven met een sterke positie en/of kleinere gespecialiseerde bedrijven.

De concurrentiepositie van groenbedrijven wordt sterk bepaald door de vestigingslocatie van een bedrijf. Transport- en reiskosten hebben veel invloed op de kostprijs. Er zijn trends in de markt waarneembaar, waardoor andere aspecten dan de prijs een steeds belangrijkere rol spelen in de concurrentiepositie. Denk daarbij aan kwaliteit en de visie op het behoud en herstel van het milieu en biodiversiteit en sociale aspecten. Concurrentie van buiten de branche wordt met name ondervonden vanuit GWW-bedrijven en loonbedrijven.

De groensector heeft het financieel moeilijk gehad in de recessiejaren (2008-2015). Overheidsinstellingen en particuliere opdrachtgevers hebben toen veel bezuinigd op het onderhoud van groen. Sindsdien is de marktsituatie geleidelijk verbeterd. Doordat in aanbestedingen vaak wordt gestuurd op prijs in combinatie met hoge vereisten aan de te leveren kwaliteit, blijven marges onder druk staan.

Conclusie: De Nederlandse markt voor groenonderhoud in de openbare ruimte is een oligopolie

met sterke concurrentie, gestuurd door openbare aanbestedingen.

Innovatie en duurzaamheid spelen een steeds grotere rol in de concurrentiepositie van bedrijven. Hoewel de markt functioneert, kunnen prijsdruk en een tekort aan vakmensen de kwaliteit onder druk zetten. Grote bedrijven profiteren van schaalvoordelen, maar lokale spelers kunnen concurreren door zich te specialiseren of nauwe relaties met gemeenten op te bouwen.

3.2 Marktstructuur Stadsreiniging

De marktstructuur voor reiniging van de openbare ruimte in Nederland is een hybride model, waarbij zowel publieke als private spelers een belangrijke rol spelen, gedreven door regelgeving, aanbestedingen en duurzaamheidseisen.

Reiniging kenmerkt zich als volgt:

- **Kapitaalintensief:** De sector vereist aanzienlijke investeringen in machines en verduurzaming van de bedrijfsvoering.
- **Arbeidsintensief:** Hoewel mechanisatie toeneemt, blijft handmatige arbeid belangrijk voor specifieke taken, zoals handmatig opruimen van zwerfafval en legen prullenbakken.
- **Lokaal gebonden:** Veel activiteiten zijn geografisch beperkt vanwege transportkosten en logistieke beperkingen.

Marktwerving

Veel gemeenten in Nederland voeren de reiniging van de openbare ruimte zelf uit via gemeentelijke diensten of het eigen afvalbedrijf (waarbij deze vooral de machinale taken oppakken). Naast gemeentelijke diensten zijn er commerciële bedrijven actief in de markt. Kleinere gespecialiseerde bedrijven bieden vaak aanvullende of niche-diensten aan. In sommige gemeenten worden reinigingstaken uitbesteed aan sociale werkbedrijven, die mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt inzetten.

Grote aannemers, die reinigingstaken verrichten zijn o.a. Dolmans Landscaping, Krinkels, Renewi en PreZero. Deze bedrijven bieden een breed scala aan diensten, waarbij reiniging één van de diensten is. Voor veel van deze marktpartijen is reiniging een aanpalende dienst. Bijvoorbeeld, Krinkels is vooral gericht op groen en Renewi is vooral gericht op recycling.

Vergelijkbaar met groenonderhoud is de concurrentiepositie sterk afhankelijk van de vestigingslocatie. De actieradius van waaruit de reinigingsactiviteiten worden georganiseerd, hebben een grote invloed op de kostprijs. Bij reiniging is bovendien een groot onderscheid tussen het handmatige deel en het machinale deel. Voor een efficiënte logistiek (vegen) moet bijvoorbeeld rekening worden gehouden met uitrukpunten, watertappen, tussentijds lossen en dergelijke.

De type afspraken met de marktpartij kunnen verschillen. Gemeenten kunnen reiniging (en groenonderhoud) op basis van beeldkwaliteit, frequentie of regie laten uitvoeren. Veel gemeenten (zoals ook Arnhem) streven naar een integrale beheer van de openbare ruimte. In de praktijk betreft dit doorgaans integraal onderhoud van Reiniging en Groen, waarbij gelijk ook niet-acute meldingen van inwoners worden meegenomen. Beeld verstorende zaken (onkruid, blad, zwerfafval) worden meteen aangepakt en in dezelfde ronde opgeruimd. De werkzaamheden worden wijkgericht georganiseerd en door integrale onderhoudsploegen uitgevoerd. Bij Arnhem is aanvullend een onderhoudsploeg aanwezig om als dat nodig is, bij te kunnen springen.

Bij gemeenten en uitvoeringsorganisaties waar beheer en onderhoud zo is ingericht, worden kennis- en/of kapitaalintensieve onderhoudstaken (denk aan bomenonderhoud, maaien van bermen, rioolinspectie- en onderhoud) doorgaans op stedelijk niveau georganiseerd.

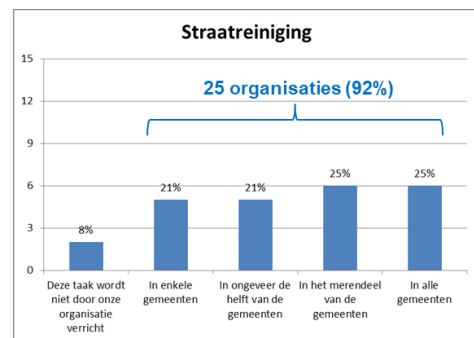
Conclusie: Een aanzienlijk deel van stadsreiniging wordt uitgevoerd door gemeentelijke buitendiensten en overheidsbedrijven. Het overige deel van de Nederlandse markt voor straatvegen is een gereguleerd oligopolie, waarbij aanbestedingen en duurzaamheid de concurrentie sturen. Hoewel er voldoende aanbieders zijn, kunnen grote bedrijven door schaalvoordelen en technologische investeringen vaak domineren. Innovatie en milieuregulering spelen een steeds grotere rol in het bepalen van de marktwerking.

3.3 Positie gemeenten bij beheer en onderhoud openbare ruimte

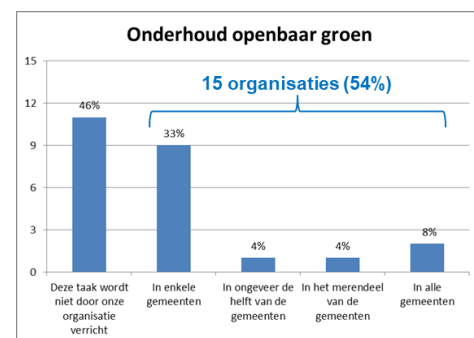
Op basis van trendonderzoek (bij circa 28 overheidsbedrijven, actief in ruim 210 gemeenten) is geconstateerd dat de rol van overheidssamenwerking langzaam toeneemt in het onderhoud van de openbare ruimte.

Met name bij de afval- en grondstofbedrijven is sprake van een verdieping én verbreding van hun rol en bijdrage. Een aantal van deze overheidsbedrijven (vennootschap of gemeenschappelijke regeling) kiezen strategisch voor een verbreding van het takenpakket. Vanaf 2010 is een duidelijke trend waarneembaar dat gemeenten steeds meer BOR-taken overdragen aan 'hun' afval- en grondstoffenbedrijven.

Op basis van de trendmeting (in 2021) is zichtbaar dat met name straatreiniging (vooral machinaal vegen) in de meeste overheidsbedrijven worden uitgevoerd. De helft van de onderzochte overheidsbedrijven verricht straatreiniging in alle of het merendeel van de deelnemende gemeenten. De andere overheidsorganisaties doen dit in opdracht van enkele deelnemende gemeenten.



Bijna de helft van de overheidsbedrijven verricht taken op het gebied van onderhoud openbaar groen. Meestal in enkele van de deelnemende gemeenten. Slechts 3 overheidsbedrijven verrichten groentaken in alle of het merendeel van de deelnemende gemeenten. Dit zijn bedrijven met een beperkt aantal deelnemende gemeenten.



Vanaf 2010 is de trend dat gemeenten steeds meer BOR-taken overdragen aan hun overheidsgedomineerde afval- en grondstoffenbedrijven. Het omzet-aandeel van BOR-taken is in deze periode flink toegenomen. In 2010 was bij 18% van de overheidsbedrijven sprake van een BOR-omzet van circa 20 tot 40%. In 10 jaar tijd is dit gegroeid naar 40% van de overheidsbedrijven. Deze omzetgroei op BOR is vooral te relateren aan gemeenten die al opdrachtgever zijn voor afvalinzameling bij deze overheidsbedrijven. Overigens, in dezelfde periode zijn er ook voorbeelden, waarbij (sommige) taken juist zijn verplaatst van samenwerking naar de markt. Dit zijn uitzonderingen binnen de bredere trend.

3.4 Aanbestedingskeuzen

Voor groenonderhoud én stadsreiniging is er weliswaar voldoende marktwerking, maar dat betekent niet dat aanbesteding altijd succesvol is. Marktpartijen beoordelen de marktkansen en -risico's per situatie. Daarbij is van belang dat de gemeenten de juiste aanbestedingskeuzen maken.

In diverse onderzochte marktconsultaties van gemeente Arnhem hebben verschillende marktpartijen gewezen op de volgende mogelijke hindernissen (om in te schrijven):

- **Beeldkwaliteit:** Een keuze voor beeldkwaliteit biedt in principe de marktpartij bedrijfsvoeringruimte. Inmiddels wordt dit vaak ook gezien als een risico (o.a. vanwege toenemende werkdruk door klimaatverandering), waarbij opdrachtgevers vaak ‘afrekenen’ o.b.v. de kortingsregeling. Overigens, er is ook steeds meer behoefte aan belevingsgestuurde aanpak.
- **Looptijd:** De duur van de overeenkomst bepaalt in sterke mate of de marktpartij ruimte heeft om te investeren. Met name de combinatie met hogere duurzaamheidseisen leidt tot gemeente-specifieke investeringen, die terugverdiend moeten worden.
- **Gunningscriteria en weging:** Hoewel prijs een belangrijk gunningscriterium blijft, groeit het belang van secundaire doelstellingen. Steeds vaker wordt in een aanbesteding een aanvullende prestatie gevraagd; bijvoorbeeld SROI, duurzaamheid en kwaliteit. Scherpe criteria leiden ook tot ‘uitsluiting’ van een deel van de markt.
- **Omvang en samenstelling perceel:** De omvang en gevraagde dienstverlening van het perceel is sterk bepalend voor de marktpartij om wel/niet in te schrijven. Het clusteren van groenwerkzaamheden met reiniging in bestekken leidt vaak tot (door de markt) ongewenste afhankelijkheden van onderaannemers.
- **Contractvorm:** Er zijn verschillende contractvormen, waarbij de RAW-bestekken de meest voorkomende zijn. Deze vorm schrijft veel voor, en biedt minder ruimte voor ‘eigen uitvoeringskeuzen’. Er zijn bijvoorbeeld ook meer geïntegreerde contractvormen.

Specifiek voor de gemeente Arnhem liggen er vooral uitdagingen in het aanbesteden van het integraal bestek voor perceel CSA. Dit is vanwege de combinatie met een beeldbestek voor stadsreiniging in een lastig bereikbaar gebied, waarbij (met name) in het kernwinkelgebied de (personele) opgave heel hoog is. Vooral op zon- en feestdagen is deze gewenste flexibiliteit lastig leverbaar. De huidige insteek is daarom om het kernwinkelgebied op frequentie in aparte opdrachten (groen en straatreiniging los van elkaar) op de markt te zetten.

3.5 Schaalgrootte beheer en onderhoud

Recent is een verkenning uitgevoerd door de Stuurgroep Schone en Aantrekkelijke Leefomgeving van de NVRD. Doel was om meer inzicht te verkrijgen in de verschillende factoren, die van belang zijn voor een toekomstbestendig beheer en onderhoud. Vanuit de gevoerde gesprekken ten behoeve van deze verkenning is het volgende beeld over schaalgrootte aangegeven:

- **Minimum: circa 50.000 inwoners.**
In deze omvang is het technisch beheer goed te regelen en zijn onderhoudsteams van voldoende omvang te organiseren.
- **Gewenste omvang: indicatief 80.000 inwoners.**
In deze omvang zijn goede systemen op te zetten; met extra inzet op gegevensbeheer. De onderhoudsteams zijn van grotere omvang.
- **Optimaal: 100.000 inwoners of meer.**
In deze schaal is ook ruimte voor maatschappelijk beheer mogelijk (waarbij wordt ingespeeld op diverse maatschappelijke opgaven). De onderhoudsteams zijn van meer optimale omvang, ook voor meer specialistische taken.

Boven de 200.000 inwoners gaan schaalnadelen ook een rol spelen: denk aan de benodigde

afstemming van beleid – beheer – uitvoering en de mogelijkheden om gebiedsgericht te werken. Daarbij moet worden opgemerkt dat beheer en onderhoud goed te organiseren is mits de organisatie rekening houdt met eventuele schaalnadelen.

4 Huidige situatie

4.1 Huidige situatie Arnhem

Dienstverlening en beleid

De werkzaamheden van groenonderhoud en stadsreiniging zijn (niet uitputtend) gericht op: zwerfafval in groen en op verharding, beheersen groenvoorzieningen, beplantingen, legen afvalbakken, vegen, onkruidbeheersing verhardingen.

De kern van het beleid voor de groenwerkzaamheden is vastgelegd in de Groenvisie 2017-2025. Verder geldt de Bosstrategie voor het gebied Bossen en Parken. Vanuit de groenvisie zijn de ambities voor de gebieden 'stadkern' en 'wijkgroen' het meest passend. Daarin wordt aangegeven welke doelen het groenbeheer in deze gebieden heeft: goed stadsklimaat (hitte, wateroverlast), landschap, aangename verblijfsruimten, historische routes en ommetjes, cultuurhistorie. Verder wordt vanuit de groenvisie ingezet op 'duurzaam beheer' in deze gebieden, waarbij het ruimte geven aan groei van bomen, afschermen van kabels en leidingen (ondergronds) van boomwortels centraal staan.

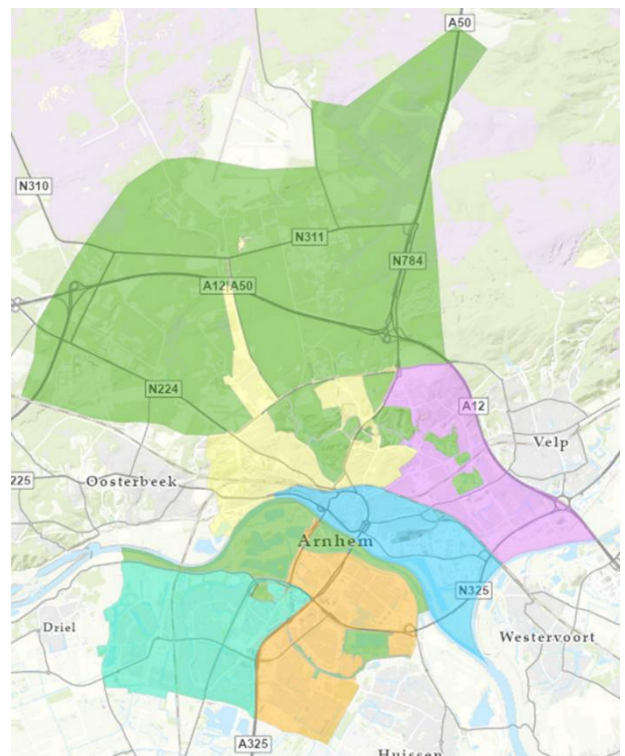
In de gemeenteraad van Arnhem is de gewenste beeldkwaliteit voor de stad vastgelegd in de paragraaf kapitaalgoederen van de begroting. Daarbij is als beeldkwaliteit voor de wijken niveau C vastgelegd en niveau A voor de binnenstad (kernwinkelgebied) en winkelcentra. De technische kwaliteit van de beplanting is op niveau B vastgesteld. Dit kwaliteitsniveau geldt voor stadsreiniging én voor groenonderhoud.

Gebiedsgericht integraal onderhoud

De stadsreiniging en het groenonderhoud van gemeente Arnhem zijn via een integraal bestek per stadsdeel aanbesteed in zes stadsdelen (gebieden). Kortom, elk stadsdeel heeft een eigen integraal bestek. De figuur geeft het onderscheid per gebied aan:

- Centrum, Spijkerkwartier en Arnhemse Broek (CSA);
- Noord-Oost;
- Zuid-West;
- Zuid-oost;
- Noord-West;
- Bossen en Parken³.

In 2019 zijn alle zes percelen gelijktijdig op de markt gezet. Bij CSA was er één inschrijvende partij, bij de overige percelen waren er drie tot vier inschrijvers. Na gunning heeft de marktpartij voor CSA geconstateerd dat sprake was van een te scherpe inschrijving, waardoor er in de uitvoering problemen ontstonden.



³ Dit gebied omvat alle bossen en parken van de gemeente, met name aan de noordkant van de gemeente. Door het lage aantal woningen en bedrijven in dit gebied, verschillen de werkzaamheden sterk van de werkzaamheden van de andere gebieden.

Na drie jaar is het eerste perceel opnieuw in de markt gezet. Daarbij is gekozen voor het CSA-gebied. Bij de aanbesteding 2022 voor het CSA-gebied zijn kleine aanpassingen in de uitvraag doorgevoerd, mede op basis van een marktverkenning met de aannemer van het oude contract. En is in het aanbestedingsproces getoetst of er ook een inschrijver zou zijn. Aanpassingen zijn: de verlaging van de kwaliteitseis voor prullenbakken op zondag. De aanbesteding leidde echter niet tot een inschrijving. In 2023 heeft gemeente Arnhem daarom tijdelijke contracten gesloten met verschillende aannemers om de werkzaamheden in het CSA-gebied uitgevoerd te krijgen: 4 losse percelen in plaats van een integraal contract.

Op basis van de evaluatie van de aanbesteding in 2022 zijn er met de aannemers in de stad gesprekken gevoerd en is een marktconsultatie uitgevoerd. Daarbij is uitvraag gedaan naar het type perceel, type opdracht, perceelgrootte, combinatie van groen en reiniging, risico-inschattingen van de zondag-reiniging, et cetera. Als gevolg hiervan is voor het kernwinkelgebied apart aanbesteed voor de groentaken en apart voor de reinigingstaken, en integraal aanbesteed voor Spijkerkwartier en Arnhemse Broek. Er waren in 2023 meerdere inschrijvingen voor de groentaken, waarbij een enkele buiten de kostenramingen van gemeente Arnhem uitkwam. Voor de reinigingstaken waren er enkele inschrijvingen met (zeer) hoge kostenramingen. Op basis van de aanbestedingsresultaten is besloten om de reinigingstaken opnieuw in kleine(re) contracten direct te gunnen.

Monitoring beeldkwaliteit

De beeldkwaliteit wordt gemonitord op basis van de CROW-beeldmeetlatten. Op basis van de eerste negen maanden van 2024 is de beeldkwaliteit beoordeeld. De monitoring geeft aan dat de prestaties op de verschillende beeldmeetlatten grotendeels worden gehaald. Met name onkruidbeheersing en zwerfafval in het groen vragen nog aandacht.

Verder valt op dat met name in het CSA-gebied en Zuid-Oost de beeldkwaliteit bij afvalbakken niet wordt gehaald. In de overige stadsdelen is de kwaliteit (behalve bij groen en bomen) voldoende. De kwaliteit van bossen en parken is volledig op orde.

Nota bene: Bij het beoordelen van de dienstverlening moet ook worden vermeld dat de dienstverlening met een ruime mate van Social Return wordt uitgevoerd. Vanuit de gemeente wordt aangegeven dat alle aannemers ruim meer dan de vereiste doelgroep-medewerkers inzetten.

4.2 Interne organisatie

Voor de organisatie van de straatreiniging en het groenonderhoud is binnen cluster Openbare Ruimte, de afdeling Wijkonderhoud verantwoordelijk.

Binnen de afdeling Stedelijk Onderhoud zijn de volgende disciplines ondergebracht: afvalinzameling, speelvoorzieningen en plaagdierbestrijding, inspecties wegen, spelen, OV, civiele kunstwerken, gladheidsbestrijding, wegen, bebording en riolering, gemalen en fontein, verkeersregelinstallaties en kabels en leidingen. Het gaat om ongeveer 20 medewerkers (inclusief 2 coördinatoren) en met een afdelingshoofd voor de aansturing. Verder is er een team van ongeveer 10 medewerkers (vanuit wijkonderhoud en stedelijk onderhoud) ingezet als opzichters van de storingsdienst.

Binnen de afdeling Wijkonderhoud zijn de teams als volgt ingedeeld: een team Havens, team buurtconciërges en de zes stadsdelen. Voor de vijf stedelijke stadsdelen is er per stadsdeel een stadsdeelmanager en een toezichthouder op de uitvoering van de werkzaamheden. Aanvullend op de inzet in de stadsdelen zijn er drie junior toezichthouders en acht servicemedewerkers beschikbaar. Het stadsdeel Bossen en Parken is apart georganiseerd van de vijf stedelijke

stadsdelen. Op dit gebied zijn er 2 servicemedewerkers, 2 hoveniers op begraafplaatsen en de bomenploeg werkzaam.

Het toezicht op de uitvoering van de stadsreiniging en groenwerkzaamheden is daarmee vooral toebedeeld aan de stadsdeelmanager en toezichthouder per stadsdeel. De grote groenwerkzaamheden op bomen wordt door de gemeente zelf uitgevoerd. Evenals kleine servicewerkzaamheden. De beheerfunctie voor reiniging bestaat hiermee dus niet.

4.3 Beoordeling huidige situatie

Een goed begrip van de huidige situatie helpt om de meerwaarde en consequenties van (mogelijke) toekomstmodellen beter te begrijpen. In deze paragraaf komen wij daarom tot een kernachtige beoordeling van de huidige situatie.

Problematiek Centrumgebied, Spijkerkwartier en Arnhemse Broek

In de afgelopen jaren blijkt vooral het aanbesteden van CSA een knelpunt. Na het mislukken van de integrale aanbesteding, de marktverkenning is het gebied opnieuw aanbesteed in 4 percelen: op 2 percelen waren meerdere inschrijvingen, op 2 percelen slechts één. Op basis daarvan is de opdracht verstrekt. We beschrijven de onderliggende problematiek vanuit dit proces.

Het centrumgebied omvat zowel het station als het kernwinkelgebied van Arnhem. Daarbinnen zijn veel winkels en horeca gevestigd. In de weekenden zijn er grote aantallen bezoekers van het centrumgebied. De workload voor de reiniging is daarmee groot: afhankelijk van het weer is een grote mate van flexibiliteit gewenst (bij mooi weer meer bezoekers, dus ook meer schoonhouden). Deze piekbelastingen zijn bijna altijd werkzaamheden in de weekenden, waarbij met name de zondag openstelling in combinatie met een beeldkwaliteitseis en probleem vormt in de uitvoering (onvoldoende personeel beschikbaar). Het gebied moet *altijd* voldoen aan beeldkwaliteit A. Elke dag van de week.

Op de piekmomenten is een inzet van rond de 60 personen op 1 moment in het kernwinkelgebied noodzakelijk. Dat is bijvoorbeeld in drukke winkelweekenden en bij (grote) evenementen. Dit betekent de inzet van twee veegmachines en de aanwezigheid van medewerkers om handmatig te vegen en prullenbakken te legen (ca. 450 prullenbakken in het stadscentrum). Doordeweeks volstaat de inzet van één veegwagen met bladblazers (2 personen) voor de reinigungsopgave.

Naar inschatting van de marktpartijen en gemeente Arnhem is het integrale bestek vooral een opgave vanwege de reinigingsvereisten, en niet vanwege de groenwerkzaamheden. De keuze om het bestek op te knippen in groenwerkzaamheden in het centrum en de reinigingstaken, onderbouwt dat beeld: er zijn voldoende aannemers beschikbaar voor de groenwerkzaamheden.

Tenslotte is de Arnhemse eis voor inzet van zero-emissie voertuigen in het CSA-gebied lastig uitvoerbaar door het gebrek aan goede uitrukpunten in het gebied zelf én de hoge(re) investeringskosten die partijen moeten maken om deze voertuigen aan te schaffen. Een uitrukpunt in het CSA-gebied is (volgens beheerders) noodzakelijk; ongeacht de uitvoerende partij.

Evaluatie aanbesteding. Als vervolg op de niet gelukte aanbestedingen heeft gemeente Arnhem op verschillende manieren gesprekken gevoerd met de marktpartijen over de aanbesteding. Daarin komen de volgende zaken naar voren:

- Het beeldgerichte werken is met name op zondag niet haalbaar op de gewenste beeldkwaliteit A. Het heeft de voorkeur om inputsturing toe te passen op het weekendwerk: bijvoorbeeld het reinigen van de binnenstad na sluitingstijd, of op specifieke momenten tijdens evenementen.
- Een knip tussen het reguliere, groenonderhoud en de reinigingstaken.

- Meer betrekken van Scalabor bij het reinigingsbestek: bijvoorbeeld voor de handmatige taken.
- Onvoldoende duidelijkheid over rolopvatting: gemeente Arnhem maakt onvoldoende gebruik van het aspect ‘kwaliteit’ in de uitvraag, en zet eigenlijk vooral in op prijs. Dit raakt onder meer de gevraagde ‘coördinatie’-rol van de aannemer en de samenwerking met de gemeente en andere stakeholders, waarbij deze zo onvoldoende uit de verf kan komen.
- Vermindering van het aantal opties in het contract/uitvraag gaat helpen om betere inschrijvingen te krijgen.

Uit deze marktconsultatie blijkt dat partijen *onder de juiste aanbestedingsvoorwaarden* te bewegen zijn om in te schrijven. Uit de marktanalyse (zie hoofdstuk 3) blijkt dat marktwerking nog voldoende aanwezig is.

SWOT-analyse

Samen met de ambtelijke organisatie is een SWOT-analyse uitgevoerd. In onderstaand figuur zijn de belangrijkste punten voor stadsreiniging en groenonderhoud weergegeven:

Sterkten • Pragmatisch en oplossingsgericht • Integraal werken (in combinatie met groen) • Regiemodel • Interne samenwerking (informeel)	Zwakten • Geen evaluatie in beleidscyclus • Gebrek aan beleid(-ontwikkeling) • Communicatie intern/extern beperkt • Afhankelijkheid van derden (inwoner, ondernemer)
Kansen • Partnerschap: uitvoering bij partner met meerwaarde • Innovatie: efficiënter en effectievere dienstverlening • Samenwerking: meer afstemming met inwoners en ondernemers • Elektrificatie: minder overlast in binnenstad	Bedreigingen • Arbeidsmarktkrapte: personele schaarste uitvoering • Kosten: toenemend kostenniveau voor diensten • Mondige burger: inzet, communicatie en beleid nodig • Vergroenen én extensiveren: lastig te combineren • Woningbouw: werken in schaarse openbare ruimte

Bovenstaand geeft het algemene beeld weer voor beide beheerthema's, waarbij er grote overeenkomsten zijn. Desondanks zijn er ook verschillen, die terug te voeren zijn op de aard van de dienstverlening. Reiniging is een relatief constante dienstverlening. Groen is meer dynamisch (afhankelijk van weersomstandigheden) en roept veel meer ‘emotie’ op.

De verschillen tussen de beheerthema's zijn als volgt:

- Voor het beheerthema ‘groen’ is sprake van meer (versnipperd) beleid op specifieke onderwerpen, zoals biodiversiteit, bomen en klimaatadaptatie. Er is een overkoepelende beleidsvisie: groenvisie 2017-2035. Op groen wil Arnhem koploper zijn (o.a. met een beleidskader radicaal vergroenen).
- In het groen is er een grote (jarenlange) piek in projecten. Dit veroorzaakt een grotere werkdruk voor beheer en (indirect) voor uitvoering, waarbij er onvoldoende aandacht is voor de beheerfase (overdracht en beheerbudget). Op reiniging is vooral sprake van de uitdaging om de openbare ruimte ‘schoon’ te houden *tijdens de verbouwing* van de stad.
- Voor groenonderhoud is meer sprake van een benodigde gebiedskennis en specifieke vakkennis (o.a. biodiversiteit, ecologisch beheer). Voor reiniging is deze kennis minder van belang bij het uitvoeren van de opdracht.
- Steeds meer heeft de gemeente te maken met bewonersvragen en klachten/meldingen. Dit geldt voor beide beheerthema's, maar vooral bij groen leidt dit tot een toename aan contacten. De benodigde tijd hiervoor gaat ten koste van de sturing op de aannemer.
- In het groen worden (vooral) mensen met afstand tot de arbeidsmarkt ingeschakeld. Dit heeft,

meer dan bij reiniging, consequenties voor de geleverde kwaliteit (zie ook opmerking over kennis). Dit leidt vooral op groenonderhoud tot benodigde bijsturing door opdrachtgever.

Beoordeling huidige situatie

Op dit moment is de prestatie voldoende: de beeldkwaliteit moet nog verbeteren op sommige beeldmeetlatten, maar de algehele beeldkwaliteit wordt behaald. Dit komt echter niet als vanzelf tot stand. Met de huidige aannemers blijkt het toepassen van de kortingensystematiek (opleggen van sancties) onvoldoende prikkels te geven om de kwaliteit te verbeteren.

Ook blijkt de gemeente (in haar rol als opdrachtgever) vaak achteraf te moeten bijsturen. Vanuit de aannemer is in de beleving van de gemeente sprake van onvoldoende gecoördineerde inzet, waarbij men 'gecompartimenteerd' de werkzaamheden levert (i.e. door inzet van onderaannemers). De beoogde voordelen van integraal werken (slimmer en effectiever reiniging en onderhoud) komen daarmee niet tot stand. Wel is de (beperkte) fte-omvang van de gemeentelijke regieorganisatie hier op ingericht.

Vanuit de gemeentelijke organisatie wenst men vast te houden aan integrale en grote bestekken. Integraal omdat – bij een goede werking van het model – daarmee de beoogde voordelen wel tot stand kunnen komen. En grote bestekken, omdat daarmee de benodigde capaciteit voor directievoering en toezicht beperkter blijven. Dit vergt – geven de medewerkers van de gemeente aan - echter een andere wijze van aanbesteding, waarbij ook opnieuw moet worden gekeken naar omvang en samenstelling van percelen.

Specifiek gaat deze beoordeling van de huidige werkwijze vooral over het kernwinkelgebied in het CSA-gebied. Hierbij is *niet* sprake van een gebrekkige marktwerking (want er blijkt voldoende interesse op andere percelen met vergelijkbare dienstverlening). Er is vooral sprake van onvoldoende bereidheid bij marktpartijen om in te schrijven op een (voor de marktpartij) risicovol perceel dat a) groen en reiniging combineert, b) afrekenbaar is op beeldkwaliteit, c) in een lastig te bedienen gebied en d) waarbij op ongunstige tijden forse personele inzet nodig is. De problematiek zit vooral in de reiniging (vegen, onkruidbeheersing op verhardingen en prullenbakken). In combinatie met het werken op zon- en feestdagen.

5 Model 1. Uitbesteden

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen wij tot een beschrijving van het model van uitbesteding. De gemeente Arnhem is bekend met dit model. In de nabije omgeving zijn er meerdere gemeenten, die groenonderhoud en reiniging (minstens deels) hebben uitbesteed aan marktpartijen. Voorbeelden dichtbij zijn: Rheden en Rozendaal.

De beschrijving van het model is op hoofdlijnen en geeft daarmee een beeld van de opzet en werking ervan. In de navolgende paragraaf 2 tot en met 9 geven we met een uitwerking per beoordelingscriterium meer inzicht in de strategische waarde en consequenties van het model.

5.2 Profiel en meerwaarde

A. Profiel organisatie	
o Primair belang uitvoeringsorganisatie	Winstmaximalisatie
o Meedenkende partner	De marktpartij denkt uitsluitend mee over operationele uitvoering
o Visitekaartje gemeente	De marktpartij handelt conform contracteisen; geen gemeenteprofiel

Het profiel van de marktpartij steunt op het principe van winstmaximalisatie. Het betreft commerciële organisaties, die – door middel van dienstverlening aan bedrijven en overheden – rendement moeten maken.

De markt is divers. In de markt zijn er vele groenonderhoudsbedrijven, die ook reiniging (op kleinere schaal) doen. Andersom zijn er geen grote reinigingsbedrijven bekend, die ook groenonderhoud doen. Reiniging is veelal een kleinere dienst bij grotere afvalbedrijven of wordt geleverd door een kleinere marktpartij. Bij integrale bestekken wordt vaak gebruik gemaakt van onderaannemers/ combinaties.

Marktpartijen verschillen vooral in regionale aanwezigheid en schaalgrootte. In de breedte van de dienstverlening zijn partijen goed vergelijkbaar. Met name de middelgrote en grote partijen bieden een breed scala aan diensten, waaronder ontwerp en advies, aanleg en beheer, boomverzorging en onderzoek en advies (bij groenbeheer).

Kenmerkend voor uitbesteding is dat de marktpartij, in aansturing en betrokkenheid, verder af staat van de gemeente. Het contract vormt de basis. Per contractperiode kan de gemeente te maken krijgen met een andere marktpartij; met de benodigde aanpassingsproblemen/inwerkperiode.

In het model van uitbesteding zijn er slechts beperkte mogelijkheden voor de marktpartij om mee te denken met de gemeente. Vaak is de (beleids-)kennis en affiniteit niet aanwezig bij de marktpartij. De beleidsdeskundigheid moet dus binnen de gemeente worden geborgd. Het beleidskader moet door de gemeentelijke organisatie worden opgepakt. Wel zijn er mogelijkheden om marktpartijen – vanuit hun bredere dienstenpakket, expertise en een andere kostenstructuur – te betrekken bij verbeteringen op uitvoeringsniveau of op specifieke vakinhoudelijke thema's (zoals aanpak invasieve exoten).

Eisen ten aanzien van MVO of de zichtbaarheid van gemeente richting inwoners moeten worden afgesproken in het bestek (zoals inzake SROI en duurzaamheidseisen). Marktpartijen proberen zich overigens wel te onderscheiden op diverse kwaliteitscriteria⁴. Het stellen van scherpe eisen

⁴ Bijvoorbeeld via certificering, waarbij VCA en ISO-9001 standaard is.

door één gemeente is markttechnisch niet wenselijk (of haalbaar).

5.3 Breedte en flexibiliteit dienstverlening

B. Breedte en flexibiliteit dienstverlening	
o Uitvoerbaarheid diensten	Dienstverlening is goed in contracten af te spreken en te leveren.
o Flexibiliteit dienstverlening	Flexibiliteit binnen contractperiode beperkt. Vooral ná afloop contract.

De marktpartijen zijn goed in staat om de reguliere groen- en reinigingsdiensten te leveren. Voor meer gespecialiseerde diensten, zoals graffiti verwijdering of snoei monumentale bomen, zijn ook gespecialiseerde bedrijven op de markt.

In algemene zin is herkenbaar dat de markt zich verder ontwikkelt met haar dienstverlening, waarbij zij ook inspeelt op de (in hoofdstuk 2 beschreven) sectorale ontwikkelingen, zoals biodiversiteit, participatie en duurzaamheid. De markt investeert hier ook in. Bijvoorbeeld, verschillende marktpartijen ontzorgen de gemeenten (deels) bij het afhandelen van meldingen door inwoners en werkt ook steeds meer met elektrische machinale gereedschappen.

Het gevraagde kwaliteitsniveau van de gemeente Arnhem is goed uitvoerbaar door de gemiddelde marktpartij. In de meeste percelen is sprake van een gezonde verhouding tussen groen- en reinigingswerkzaamheden, waardoor ook een integraal bestek goed uitvoerbaar. In het CSA-gebied ligt de nadruk op reinigingswerk. Hier is extra aandacht benodigd voor de wijze waarop dit in de markt wordt gezet. De markt kan lastig voldoen aan de hoge beeldkwaliteit in dit type gebied.

Verder moet worden opgemerkt dat afspraken met de marktpartij voldoende flexibel moeten zijn om mee te bewegen met de beleidsontwikkeling, die bij elke gemeente zich kan voordoen. De beleidsdynamiek is naar verwachting groter bij groenbeheer dan bij stadsreiniging.

Dienstverlening wordt afgesproken en vastgelegd in bestekken, waarbij dit ingaat op omvang en kwaliteit van dienstverlening. Veelal wordt hier gebruik gemaakt van RAW-bestekken en UAV. Het contract biedt in het algemeen tijdens de looptijd weinig flexibiliteit voor wijzigingen (in aard of omvang) van de dienstverlening. Een contractvariant met (beperkt) meer flexibiliteit is de Raamovereenkomst.

Vanuit aanbestedingsregelgeving zijn er strikte regels hiervoor. Stelregel is dat bij een wijziging met een bedrag >10% van de opdrachtsom sprake is van een wezenlijke wijziging, waardoor de gemeente verplicht is om opnieuw aan te besteden. Op het moment van (hernieuwde) aanbesteding is het mogelijk om grote wijzigingen in dienstverlening door te voeren.

5.4 Kennis en advies

C. Kennis en advies	
o Uitvoeringsdeskundigheid	Beperkte advisering (operationeel) voor betere kostenefficiëntie
o Beleidsadvies	Geen beleidsmatige advisering.

Bij uitbesteding gaat het om het leveren van diensten, waarbij deze moeten zijn vastgelegd in het uitvoeringscontract. Het is niet gebruikelijk om de marktpartij te betrekken als adviseur van de gemeente. Wel voorziet de marktpartij in benodigde informatie over de dienstverlening en groen-c.q. reinigingsprestatie.

In de constructie staat een marktconform tarief centraal; niet de kostprijs van dienstverlening. Uitgangspunt is dan ook dat de marktpartij eventuele efficiëntieverbetering op eigen kracht (en zonder afstemming met de gemeente) doorvoert in haar organisatie. Het eventuele voordeel hiervan komt toe aan de marktpartij.

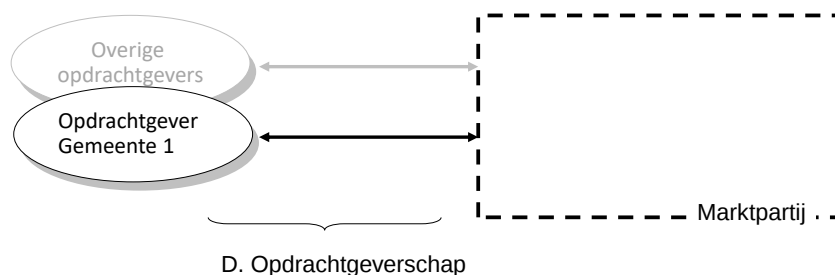
Wél komt het regelmatig voor dat de marktpartij de gemeente adviseert over verbeteringen in de uitvoering (operationele optimalisatie). In het uitvoeringsoverleg stemmen opdrachtgever en opdrachtnemer af over uitvoeringsissues ter verbetering van de dienstverlening. Dit betreft vaak onderwerpen, waarbij gemeente, marktpartij of inwoner merkbaar last ervaren. Dit dient in de opdracht verankerd te zijn.

Beleidsadvisering over de verschillende beleidsthema's (groen, biodiversiteit, duurzaamheid, schoon) is niet aan de orde. Dit betekent overigens niet dat de marktpartij hier niet (op specifieke aspecten) in kan helpen, maar dit is vooral afhankelijk van het belang bij de marktpartij. In een model van uitbesteding is de gemeente afhankelijk van de eigen beleidscapaciteit en/of inschakeling van deskundige adviesbureaus.

5.5 Invloed en zeggenschap gemeente

D. Invloed en zeggenschap gemeente	
o Professioneel opdrachtgeverschap	Zakelijk en marktconform
o Bestuurlijke invloed en zeggenschap	Geen invloed
o Politiek-bestuurlijke sensitiviteit	Niet van toepassing

Bij uitbesteding aan de markt wordt groenonderhoud en stadsreiniging door middel van een periodieke, openbare (Europese) aanbesteding aan een marktpartij overgedragen. Sturing door de opdrachtgever – de gemeente - is primair gebaseerd op het uitvoeringscontract en de periodieke aanbesteding.



De opdrachtgever/gemeente blijft zelf verantwoordelijk voor de zorgplicht voor een schone, hele en veilige openbare ruimte. De gemeente heeft tot taak de volgende rollen te organiseren:

- Opdrachtgeverrol;
- Intermediair tussen inwoner en uitvoeringsorganisatie;
- Beleidsvoerder.

De gemeente heeft directe invloed op de vorm en inhoud van het (eigen) groen- en reinigingsbeleid. De gemeente blijft hiervoor autonoom bevoegd en verantwoordelijk. Teneinde deze beleidsinhoudelijke functie goed te kunnen uitvoeren, is capaciteit, kennis en ervaring van belang. Het is aan de gemeentelijke organisatie zelf om rekening te houden met de politiek-bestuurlijke aspecten; de contractpartij voert slechts uit, er is geen directe invloed.

De gemeente heeft invloed op de uitvoeringsorganisatie door middel van het contract. Uitgangspunt is daarbij vaak een contractperiode van minimaal 10 jaar (o.b.v. verlengingsopties). In het contract met de uitvoeringsorganisatie(s) worden vorm, inhoud, omvang, servicenormen en voorwaarden vastgelegd met betrekking tot de gevraagde en te leveren diensten. De gemeente ziet toe op een correcte uitvoering en zal in voorkomende gevallen sancties kunnen treffen.

Uitbesteding maakt een volwaardige regievoering door de gemeentelijke organisatie noodzakelijk. Bij het effectueren van de gemeentelijke invloed is van belang in welke mate de gemeente over

onderhandelingsmacht ('countervailing power') beschikt. Countervailing power wordt verkregen door het bieden van weerwoord en het kunnen treffen van sancties. Ook hiervoor zijn kennis en uitvoeringsdeskundigheid van belang. De gemeente moet een objectieve beeldkwaliteitsmonitoring, en directievoering en toezicht op de uitvoering organiseren. De meest toegepaste sanctie is het opleggen van een korting bij het niet voldoen aan een beeldmeetlat.

Professioneel opdrachtgeverschap aan de zijde van de gemeente is in dit scenario randvoorwaarde. De praktijk wijst uit dat professionele sturing op uitsluitend opdrachtgever-opdrachtnemer niveau (bij aanbesteding), zonder verdere beïnvloedingsmogelijkheden zoals via de eigendomslijn, in vergelijking met deelname in een overheidsgedomineerd bedrijf, meer personele capaciteit vergt aan de zijde van de gemeentelijke organisatie. Niet alles is immers in een zakelijk contract te regelen.

Bijzonder in het groenbeheer en stadsreiniging is dat het marktbestek door marktpartijen streng wordt beoordeeld. Indien zij daar mogelijkheden toe zien dan schrijven marktpartijen strategisch in, waarbij men rekening houdt met meerwerk (als gevolg van onvolledigheden in bestekken). Bijvoorbeeld, doordat het areaal niet op orde is.

5.6 Functioneren en presteren uitvoeringsorganisatie

E. Functioneren en presteren uitvoeringsorganisatie	
o Tariefstelling	Marktprijs
o Incentives	Niet relevant: afgesproken marktprijs
o Transparantie	Geen transparantie over keten of bedrijfsvoering.
o Kostenstructuur	Marktmechanisme is bepalend; niet kosten
o Schaalgrootte	Niet relevant: vooral bepaald door de markt

Als gevolg van de aanbesteding van de dienstverlening aan 'de markt' zal de 'economisch beste aanbieder' de dienstverlening gaan uitvoeren. De marktpartij wordt geacht schaalgroottevoordelen binnen de eigen organisatie te (kunnen) realiseren. Bij integrale bestekken wordt bovendien verwacht van de marktpartij dat zij de uitvoering coördineert. Binnen de kaders van het contract zal daarom sprake zijn van een doelmatige en bedrijfsmatige uitvoering.

In principe is er voldoende marktwerking; in de zin dat er voldoende geïnteresseerde marktpartijen zijn voor (vooral) groenonderhoud en (in iets mindere mate) stadsreiniging. Het prijsniveau voor de ingekochte diensten wordt bepaald door de actuele vraag- en aanbodverhouding op de markt. Via een directieraming is deze goed in te schatten. In de huidige marktsituatie is overigens sprake van een forse prijsstijging als gevolg van de (flink) stijgende personele en logistieke kosten. De prijsvorming wordt verder sterk bepaald door de risicoverdeling in het bestek. Een keuze voor beeldkwaliteit legt de risico's en kansen (vrijwel) volledig bij de marktpartij.

Vervolgens werkt de gemeente op basis van een zakelijke contractrelatie, gebaseerd op markttarief. De marktpartij biedt geen transparantie over de kostprijs en efficiëntie; wel is in een RAW-bestek sprake van een duidelijke eenheidstarieven. In principe heeft de opdrachtgever geen invloed of zeggenschap op de wijze waarop de marktpartij de eigen organisatie inricht en aanstuurt. Het presteren van de uitvoeringsorganisatie is gebaseerd op vooraf gemaakte dienstverleningsafspraken, waarbij de marktpartij inzicht verschaft via o.a. termijnstaten en andere rapportages conform het bestek (zoals beeldkwaliteit, geleverde hoeveelheden of reinigingsfrequenties).

De gemeente heeft geen direct profijt van de innovatiekracht en/of flexibiliteit van de marktpartij. Gedurende de looptijd van het contract staan de dienstverleningsafspraken vast. In meer innovatieve bestekken biedt de gemeente beperkt ruimte voor introductie van innovaties. Dit zijn

vooral nog minder gebruikelijke contractvormen (belevingsbestekken of Rapid Impact Contracting), want het gaat over routinematige dienstverlening.

De gemeente heeft de mogelijkheid om bij aanbesteding sociaal-economische, duurzaamheidsdoelen of circulaire doelen op te leggen. De marktpartijen hebben hier voldoende ervaring mee. Specifiek voor gemeente Arnhem is de introductie van een *zero emissie zone* een belangrijke extra drempel, waar niet elke aannemer aan wil/kan voldoen (omdat dit forse investeringen in assets vergt). Dit geldt overigens enkel voor het kernwinkelgebied, niet voor de rest van het CSA-gebied.

De gemeente kan bij het aanbesteden van de dienstverlening van de opdrachtnemer verlangen dat, bijvoorbeeld voor een bepaald percentage, medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt worden ingezet (SROI). Daarbij kunnen overigens vanwege wet- en regelgeving geen eisen worden gesteld vanuit welke gemeente doelgroep-medewerkers worden ingeschakeld. In de praktijk is sprake van een lokale activiteit, waarvoor ook grotendeels gebruik moet worden gemaakt van lokaal beschikbare sociale arbeid.

5.7 Regionale samenwerking

F. Regionale oriëntatie en samenwerking	
o Samenwerkingspotentieel	Marktpartij faciliteert geen kennisdeling of -afstemming met regio
o Schaalvoordelen	Gebaseerd op marktprijs; niet op kosten.

Bij uitbesteding is geen sprake van (verdergaande) regionale samenwerking of regionale oriëntatie.

Des te belangrijker is het voor de gemeente Arnhem om aan te haken op de al bestaande netwerken (Stadswerk en NVRD) en regionale samenwerkingen, zoals Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen, om op de hoogte te blijven van sectorale ontwikkelingen.

5.8 Randvoorwaarden

G. Randvoorwaarde	
o Juridische voorwaarden	Aanbestedingsverplichting
o Financieel-administratieve organisatie	Huidige situatie
o Organisatie en personeel	Niet van toepassing

De gemeente is als aanbestedende dienst in beginsel verplicht om bij de verstrekking van opdrachten voor werken, diensten en leveringen vanaf een bepaalde waarde het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) in acht te nemen.

De stadsreiniging en het groenonderhoud is een dienst, en opdrachten voor diensten met een waarde gelijk of hoger dan € 221.000,- moeten Europees worden aanbesteed. Ondanks dat de dienstverlening is te knippen in verschillende percelen is hier dus sprake van verplichte Europese aanbesteding. Er kan geen aanspraak gemaakt kunnen worden op één van de uitzonderingsgronden. Aanbestedingsrecht biedt wel de mogelijkheid om (een deel van het) werk te gunnen aan het sociale werkbedrijf (onder voorwaarden).

De gemeente Arnhem is ingericht op dit model: bij voortzetting er zijn geen personele of organisatorische consequenties te verwachten.

5.9 Implementatie

I. Implementatie	
o Doorlooptijd en indicatief budget	6 maanden (€ 50k-75k)
o Complexiteit	Aanbestedingsrisico afhankelijk van besteksvoorwaarden

Er is sprake van een goed werkende markt. De gemeente Arnhem heeft al ervaring met aanbesteding en beschikt al over een bestek. Totale doorlooptijd van een aanbesteding, inclusief uitwerken van een aanbestedingsstrategie, kan tot 6 maanden in beslag nemen. Indicatief budget: € 50.000-75.000. Per aanbesteding.

In de regio van de gemeente Arnhem is sprake van voldoende marktwerving. Wel is sprake van een strengere beoordeling van marktpartijen op contractrisico's. In de afgelopen jaren ervaren marktpartijen dat gemeenten te eenzijdig beeldkwaliteitsafspraken toepassen, waarbij de risico's van bijvoorbeeld extreme seizoensinvloeden leiden tot opgelegde boetes.

Met name voor het CSA-gebied is een nieuwe aanbestedingskeuze te maken. Het gaat hier om een bijzondere combinatie van factoren, met als gevolg dat de markt niet een beeldkwaliteit A kan of wil leveren.

6 Model 2. Zelf doen

6.1 Inleiding model

In dit hoofdstuk komen wij tot een beschrijving van het model van zelf doen. Een gebruikelijke vorm is het inrichten van een gemeentelijke onderhoudsdienst (of -afdeling) óf een extern verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie voor specifiek groenonderhoud en/of reiniging.

Binnen de gemeentelijke organisatie

Vrijwel elke gemeente heeft (in bepaalde mate) nog een ‘buitendienst’ voor groen en reiniging. In een minimale vorm betreft dit alleen een serviceploeg (voor directe afhandeling van klachten/meldingen), zoals inmiddels ook Arnhem. In een meer traditionele vorm verricht de buitendienst al het reguliere groenbeheer en stadsreiniging, in de vorm van de servicemedewerkers en de bomenploeg.

In de directe omgeving zijn er nog weinig gemeenten met een traditionele buitendienst. Gemeente Lingewaard is hiervan één voorbeeld: met de afdeling Technisch Wijkbeheer, die verantwoordelijk is voor o.a. reiniging en groenonderhoud. Veel traditionele buitendiensten schakelen ook derden in voor specifieke diensten en maken gebruik van ‘hun sociaal werkbedrijf’ voor groenwerkzaamheden.

Buiten de gemeentelijke organisatie

Ook buiten de gemeentelijke organisatie is er een voorbeeld van een ‘buitendienst’. De gemeente Doetinchem heeft een breed bedrijf opgericht voor reiniging en het beheer en onderhoud van de openbare ruimte: BuHa B.V. Ook werkt deze organisatie voor andere gemeenten. In Nederland zijn andere voorbeelden: Stadswerk072 (Alkmaar) en De Waterwolf (Haarlemmermeer). Er zijn *geen* extern verzelfstandigde bedrijven bekend, die alleen stadsreiniging of alleen groenonderhoud verzorgen. In de praktijk wordt uitgegaan van een breder dienstenpakket.

Een bijzondere positie hebben de sociale werkbedrijven, waar ook wordt samengewerkt op (vooral) groenonderhoud. Ook Scalabor (B.V. in 100% eigendom gemeente Arnhem) heeft een groenbedrijf dat groendiensten levert. In andere regio’s zijn sociale werkbedrijven veelal een samenwerking tussen meerdere gemeenten.

Bij uitwerking van dit model gaan we primair uit van een gemeentelijke dienst of afdeling. Bij de uitwerking per beoordelingscriterium geven we inzicht in de strategische waarde en consequenties van het model. Waar relevant geven wij de verschillen tussen ‘zelf doen’ *binnen én buiten de gemeentelijke organisatie* aan.

6.2 Profiel en meerwaarde

A. Profiel organisatie	
o Primair belang uitvoeringsorganisatie	Publieke dienstverlening
o Meedenkende partner	Eigen dienst denkt mee met gemeente: vanuit uitvoeringsdeskundigheid
o Visitekaartje gemeente	Eigen dienst werkt met representatieve mensen en middelen en gebiedskennis

In het model van ‘zelf doen’ is sprake van een overheidsorganisatie met een maatschappelijke doelstelling (zonder winstoogmerk). De uitvoeringsorganisatie staat volledig ten dienste van de gemeente, en richt zich op het uitvoeren van het gemeentelijk beleid.

Binnen de gemeente is sprake van een directe koppeling met het college en raad, en door de raad vastgesteld groen- en reinigingsbeleid. Doordat de uitvoering binnen de gemeentelijke organisatie is georganiseerd, kan vrij direct worden bijgestuurd op de uitvoerende werkzaamheden. Ook is de

buitendienst sterk gericht op het tijdig afhandelen van meldingen (naast regulier onderhoud). Vaak leidt dit tot (meer) ad-hoc werken (omdat gereageerd moet worden op politieke vragen en dergelijke).

Bij een 100% overheidsbedrijf is het strategisch profiel beperkt uitgewerkt, omdat het onwenselijk is dat het bedrijf een (van gemeente) sterk afwijkend profiel heeft. Gebruikelijk is de beoogde meerwaarde en bijdrage aan gemeentelijke ambities op een laagdrempelige wijze vastgelegd in het bedrijfsplan en de dienstverleningsovereenkomst.

De mate waarin een eigen dienst in staat is om bij te dragen aan de gemeentelijke ambities, wordt sterk bepaald door de schaalgrootte en de mate waarin sprake is van een bedrijfsmatige omgeving. Voor reiniging en groenbeheer is de schaalgrootte van Arnhem met ca 169.000 inwoners groot genoeg voor een goed functionerende buitendienst (zie ook paragraaf 3.5).

In een vennootschap (op afstand van de gemeente) kan de uitvoering zich meer bedrijfsmatig ontwikkelen.

6.3 Breedte en flexibiliteit dienstverlening

B. Breedte en flexibiliteit dienstverlening	
o Uitvoerbaarheid diensten	Dienstverlening is in een jaarplan af te spreken (en eventueel een DVO).
o Flexibiliteit dienstverlening	Flexibiliteit is beperkt vanwege de beperkte schaal en 'vaste organisatie'

De breedte van het dienstenpakket wordt door de gemeente zelf bepaald. Gebruikelijk verzorgt de gemeentelijke buitendienst het reguliere wijkonderhoud en het (machinale en handmatige) vegen. Op onderdelen kan de uitvoeringsorganisatie kiezen voor inschakeling van derden, zoals het beheren van bermen of bomenonderhoud. De huidige dienstverlening is goed te leveren; mits de gemeente ook bereid is te investeren in mensen en middelen (veegmachines, gereedschappen, e.d.).

De dienstverlening is vastgelegd in gemeentelijk beleid, waarbij vaak ook koppelingen aanwezig zijn naar specifieke beleidsnota's (zoals over bomen, snippergroen, exoten, biodiversiteit, duurzame onkruidbeheersing).

In de gemeente Arnhem is vooral de afgesproken beeldkwaliteit leidend. Binnen de gemeentelijke structuur is dienstverlening vaak vastgelegd in jaarplannen en (programma) begroting. Bij een externe verzelfstandiging wordt de dienstverlening minstens vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst (waarbij deze jaarlijks kan worden geactualiseerd).

De dienstverlening binnen een eigen uitvoeringsorganisatie is beperkt flexibel en sterk gericht op uitvoering. De uitvoeringsorganisatie heeft te maken met o.a. een vast personeelsbestand en langjarige investeringen in met name buitendienst-huisvesting, specialistische veegmachines en machinale gereedschappen. Gebruikelijk is er sprake van een flexibele schil, waarmee de gemeente seizoenspieken opvangt.

Kleine wijzigingen zijn goed op te vangen, maar grote veranderingen in dienstverlening vormen een uitdaging, waarbij mogelijke frictiekosten lastig zijn op te vangen. In het groenbeheer en stadsreiniging zijn er ontwikkelingen in aankomst, die een forse invloed kunnen hebben op benodigde kennis (natuurinclusief onderhoud) en in te zetten assets (elektrificatie).

6.4 Kennis en advies

C. Kennis en advies	
o Uitvoeringsdeskundigheid	Focus op vertaling van beleid naar uitvoering
o Beleidsadvies	Beperkte beleidsadviserende rol

Om de gemeente te ondersteunen met kennis en advies dient de uitvoeringsorganisatie deze functie in te richten. De focus zal primair liggen op operationele vertaling van beleid, monitoring van beleidsprestaties en financiële prestaties, want daar wordt de uitvoeringsorganisatie op aangesproken. De beleidsadvisering ligt vooral bij de (reeds aanwezige) beleidsmedewerkers en al aanwezige vakbeheerders.

Voor het organiseren van voldoende kennis en advies is voldoende schaalgrootte nodig met voldoende financieel draagvlak. Een eigen dienst voor circa 169.000 inwoners biedt begrensde mogelijkheden hiertoe. Ook bij deze omvang blijft sprake van kwetsbaarheden in de formatie. De advisering is gericht op het bedienen van de vakwethouder en de beleidsadviseurs.

Na oprichten van een eigen uitvoeringsorganisatie is de kennisbijdrage pas op termijn op volle sterkte, omdat deze ‘vanaf nul’ moet starten. In de praktijk wordt deze functie (deels) ingevuld door leidinggevend en het (ondersteunende) bedrijfsbureau. Voordeel van dit model is dat de afstand tussen beleid en uitvoering klein kan worden gehouden en dat sprake is van een lange termijn relatie, waarin de kennis en advisering zich verder kan ontwikkelen.

6.5 Invloed en zeggenschap gemeente

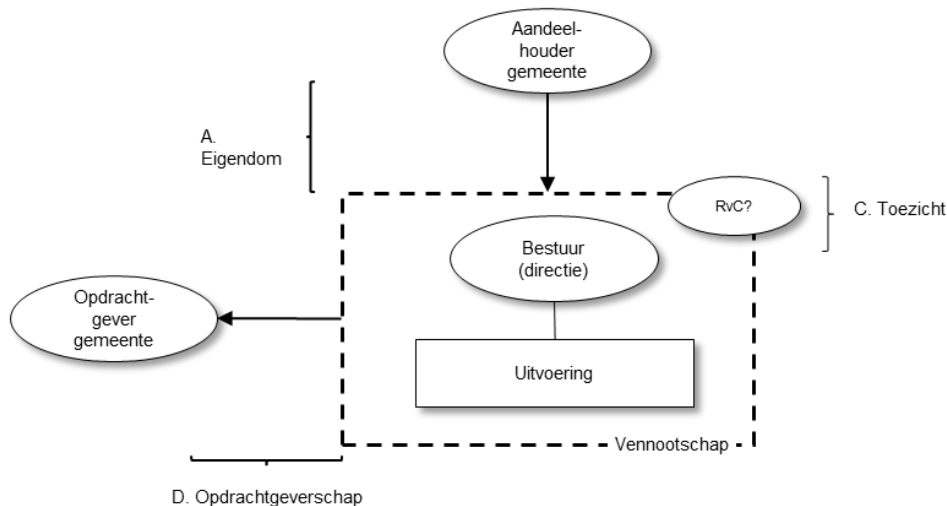
D. Invloed en zeggenschap gemeente	
o Professioneel opdrachtgeverschap	Intern opdrachtgever (beperkt ontwikkeld)
o Bestuurlijke invloed en zeggenschap	Directe invloed op uitvoeringsorganisatie
o Politiek-bestuurlijke sensitiviteit	Van toepassing

In een nieuw in te richten eigen organisatie moeten keuzes gemaakt worden over de governance en de mate van afstand tot de gemeente. In alle gevallen blijft de gemeente volledig beleidsautonoom. De raad stelt het (groen en reinigings-) beleid vast.

Bij een *eigen dienst/afdeling* valt de uitvoeringsorganisatie hiërarchisch onder de gemeentesecretaris. De sturing vanuit de gemeentelijke organisatie is afhankelijk van de organisatieprincipes van de gemeente. De sturing is het scherpst ontwikkeld bij gemeenten waar sprake is van een scheiding tussen beleid en uitvoering en intern opdrachtgeverschap. Vaker is de uitvoeringsdienst redelijk zelfstandig bij het uitvoeren van de dienstverlening (beperkt intern opdrachtgeverschap).

Politiek-bestuurlijk is er direct invloed op de uitvoering. De wethouder heeft (via portefeuillehouderoverleg) direct contact met de uitvoering. In de praktijk leidt dit er regelmatig toe dat de leidinggevende van de uitvoering ad-hoc opdrachten meekrijgt. De dienst/afdeling heeft zich bovendien te houden aan de – binnen de gemeente Arnhem gemaakte – concernkaders. Er is geen scheiding tussen ‘eigenaar’ en ‘opdrachtgever’.

Bij een *externe verzelfstandigd bedrijf* is de beheersmatige autonomie (de mate waarin de organisatie haar eigen bedrijfsvoering kan organiseren) het grootst (zie ook onderstaande visualisatie van de governance).



Het overheidsbedrijf heeft een directeur met bestuursverantwoordelijkheid. Hoewel dit beperkt kan blijven, is sprake van een P&C-cyclus, waarin een bedrijfsbegroting en een jaarverslag worden goedgekeurd door de aandeelhouder. Het is daarbij gebruikelijk dat het bedrijf rechtstreeks wordt aangestuurd; zonder een Raad van Commissarissen. Het eventueel resultaat van de vennootschap komt toe aan de gemeente Arnhem.

De opdrachtgever-opdrachtnemer relatie is in deze variant gebaseerd op de dienstverleningsovereenkomst, waarbij sprake blijft van korte lijnen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

6.6 Functioneren en presteren uitvoeringsorganisatie

E. Functioneren en presteren uitvoeringsorganisatie	
o Tariefstelling	Kostprijs
o Incentives	Budgetsturing: gericht op rechtmatige budgetbesteding
o Transparantie	Transparantie over kosten en organisatie.
o Kostenstructuur	Hoge(re) kosten door cao en overhead
o Schaalgrootte	Beperkte schaalgrootte

Consequentie van een eigen dienst is dat de gemeente 100% verantwoordelijk is voor het presteren en functioneren van de eigen dienst.

Voor logistieke diensten is van belang: schaalgrootte, duidelijk beleid en een grotendeels aaneengesloten verzorgingsgebied. In het model van 'zelf doen' is schaalgrootte uiteindelijk de belangrijkste factor. Gemeente Arnhem telt circa 169.000 inwoners in een compact verzorgingsgebied, wat voldoende is voor een eigen buitendienst. De maximale actieradius bij groenonderhoud en reiniging is kleiner dan bij afval (want veelal wijkgericht en handmatig dan wel met kleinere machines).

Voor de logistiek is de schaalgrootte geen probleem. Schaalgrootte is ook gewenst voor een professionele ondersteunende staf op het gebied van communicatie, P&O, ICT, et cetera. Hier moet rekening worden gehouden met een (iets) soberder organisatie-model. Binnen dit model kan de uitvoeringsorganisatie ook beperkt gebruik maken van gemeentelijke concernondersteuning. Des te meer wensen aan de inzamelorganisatie worden gesteld (zoals een hogere SROI en elektrificatie voertuigen), des te hoger de belasting op de interne staf van de uitvoeringsorganisatie. Anders gezegd: de staf van een eigen dienst is gericht op de logistiek en is geen beleidsafdeling.

De eigen organisatie wordt vooral getoetst aan de hand van (met de raad afgesproken) beleidsindicatoren en budgetten. Er is vooral sprake van budgetsturing, waarbij rechtmatigheid een eis is. Een gemeentelijke dienst leidt in principe tot relatief hoge kosten vanwege de (voor medewerkers) gunstige cao en de hogere gemeentelijke overhead (dan in de markt). Binnen de gemeentelijke organisatie levert de dienst haar bijdrage aan de gemeentelijke P&C-cyclus.

Bij een *extern verzelfstandigd bedrijf* levert de uitvoeringsorganisatie de standaardrapportages. Daarnaast is er (minstens) een jaarlijkse verantwoording (via de jaarrapportage). Via begroting en jaarverslag is er ook volledige transparantie over de kosten.

Bedrijfsmatig is een extern verzelfstandigd bedrijf in potentie gunstiger. De organisatie kan gebruik maken van meer op de dienstverlening afgestemde arbeidsvoorwaarden (cao GEO (Grondstoffen Energie en Omgeving)) en kan de bedrijfsvoering volledig op maat van de dienstverlening inrichten (zonder dat algemene gemeentelijke kaders en concernkeuzen van onbedoeld van invloed zijn op de dienstverlening). De incentives zijn ook meer direct te organiseren: financiële prestaties zijn direct merkbaar in voortgangsrapportages en jaarrekening. Wel moet de gemeente Arnhem rekening houden met een schaalnadeel in de ondersteunende functies (bij externe verzelfstandiging).

6.7 Regionale samenwerking

F. Regionale oriëntatie en samenwerking	
o Samenwerkingspotentieel	Geen samenwerking; wel een geschikt model voor uitbreiding
o Schaalvoordelen	Geen schaalvoordelen door samenwerking

Met een eigen gemeentelijke uitvoeringsorganisatie is niet automatisch sprake van regionale samenwerking. Wel blijft het mogelijk voor de gemeente Arnhem om te groeien in regionale samenwerking. Het model van een extern verzelfstandigd bedrijf is daar (in governance) ook uitstekend voor geschikt. Geïnteresseerde gemeenten kunnen toetreden tot het overheidsbedrijf.

De samenwerking in de beleidsketen is goed te organiseren. De beleidsmedewerkers, vakinhoudelijk beheerders en de uitvoering zijn onderlinge collega's (eventueel op afstand). In de beleidsketen zijn afspraken te maken over 'wie de gemeente vertegenwoordigt in welk netwerk'. Het ligt voor de hand om de uitvoeringsorganisatie ook te laten participeren in de branchevereniging Stadswerk en NVRD.

Tot slot is de verwachting dat een eigen uitvoeringsorganisatie ook een langdurige rol kan vervullen in de interactie en samenwerking met stakeholders binnen de gemeente. Denk aan buurtverenigingen, woningcorporaties en detailhandel (in het kernwinkelgebied).

6.8 Randvoorwaarden

G. Randvoorwaarde	
o Juridische voorwaarden	Niet van toepassing
o Financieel-administratieve organisatie	Gemeentelijke kaders, zoals BBV en gemeentelijk inkoopbeleid
o Organisatie en personeel	Organisatielijzing: inrichten gemeentelijke uitvoeringsorganisatie

Bij het organiseren van de stadsreiniging en groenonderhoud binnen de gemeentelijke organisatie moet men rekening houden met de gemeentelijke randvoorwaarden. Personeel valt onder de gemeentelijke cao, financieel is rekening te houden met de gemeentelijke P&C-cyclus en Besluit Begroting en Verantwoording, en de organisatie moet zich houden aan de overige concernkaders. Bij het organiseren van deze taken buiten de gemeentelijke organisatie vervallen veel gemeentelijke kaders.

Randvoorwaarde voor dit model is dat de eigen dienst in staat is om de benodigde mensen en

middelen (met name voertuigen (veegwagen)) te organiseren. Afhankelijk van de SROI-doelen kan ook sprake zijn van vaste dienstverbanden voor (of detachering van) doelgroep-medewerkers. In de huidige periode moet de uitvoeringsorganisatie rekening houden met een krappe arbeidsmarkt en een langdurige levertijd voor assets.

Voor de gemeente heeft het model van een onderhoudsdienst/afdeling grote consequenties: de interne organisatie moet worden aangepast om een uitvoerende dienst te huisvesten. Bij keuze voor een extern verzelfstandigd bedrijf zijn de consequenties voor de gemeentelijke organisatie beperkt. In vergelijking met aanbesteding kan sprake zijn van een beperktere vorm van opdrachtgeverschap (en meer directe samenwerking).

6.9 Implementatie

I. Implementatie	
o Doorlooptijd en indicatief budget	1,5 jaar (€ 150k-250k)
o Complexiteit	Kennis van op- en inrichten nieuwe uitvoeringsorganisatie

Bij oprichting van een eigen dienst moet vanuit de gemeente de deskundigheid aanwezig zijn om de uitvoeringsorganisatie nieuw in te richten. Dit vergt kennis van het primair proces, inclusief de gebruikelijke verplichtingen (zoals VCA, opleiding, arbo-veiligheid en CROW-richtlijnen). In deze situatie moet ook de volledige organisatie (inclusief bijvoorbeeld administratie, ICT, vergunningen en aansluiting bij werkgeversorganisatie, e.d.) worden geregeld.

Bij het inrichten van een gemeentelijke dienst (of afdeling) is sprake van een organisatiewijziging. Ter voorbereiding hierop is een organisatieplan op te stellen. Er zijn geen (of zeer beperkte) personele en organisatorische consequenties (voor zittend personeel) te verwachten. Wel moet de gemeente rekening houden met een forse uitbreiding van de formatie (in lagere schalen).

De doorlooptijd bij inrichten van een buitendienst bedraagt circa 1,5 jaar, waarbij vooral de benodigde werving & selectie, de huisvesting en aanschaf van voertuigen en gereedschappen de doorlooptijd beïnvloeden. Indicatief projectbudget: € 150.000 - € 250.000.

Bij het oprichten van een eigen verzelfstandigd bedrijf is dit vergelijkbaar met het oprichten van een nieuwe samenwerking (zie ook paragraaf 7.2). Grootste verschil is dat hier geen afhankelijkheden van derden aan de orde zijn. Doorlooptijd is ca 2 jaar en indicatief projectbudget: € 200.000 - € 300.000.

7 Model 3. Samenwerken

7.1 Inleiding model

In dit hoofdstuk komen wij tot een beschrijving van het model van samenwerking. In de omgevingsanalyse (zie bijlage 4) hebben wij getoetst in hoeverre samenwerking een mogelijke optie is. Immers, er moeten wel samenwerkingspartners beschikbaar zijn. Het volgende blijkt uit de omgevingsanalyse:

Oprichten van een nieuw samenwerkingsverband

Voor het oprichten van een nieuwe samenwerking zijn regiogemeenten nodig, die interesse hebben in het gezamenlijk oprichten van een overheidsbedrijf. In een korte inventarisatieronde is er bij de omliggende gemeenten geen interesse gebleken in het oprichten van een nieuwe samenwerking voor groenonderhoud en/of stadsreiniging.

Gezien het gebrek aan interesse vervalt deze optie in de verdere uitwerking van het model.

Toetreden tot een bestaande samenwerking

In de directe omgeving van Arnhem hebben verschillende gemeenten gekozen voor samenwerking op het gebied van groenonderhoud en stadsreiniging. Onder andere de volgende gemeenten hebben deze taken (grotendeels) ondergebracht bij hun samenwerkingsverband:

- ACV Groep: met onder andere de gemeenten Ede, Veenendaal en Renkum.
- Circulus: met onder andere de gemeenten Deventer en Lochem.
- Dar N.V.: met onder andere de gemeenten Nijmegen, Berg en Dal en Heumen.
- Reinigingsdienst De Liemers (voor specifiek reiniging): met gemeenten Zevenaar en Montferland.

Op iets grotere afstand is ook ROVA nog actief. Dit is de grootste overheidssamenwerking op afvalgebied in Nederland (met ca 370.000 huishoudens). ROVA verzorgt ook het beheer van de buitenruimte voor meerdere gemeenten (en vanaf januari 2025 ook Ommen). Geografisch sluiten Circulus en ACV direct aan op het gebied van Arnhem.

Met de aanwezigheid van meerdere samenwerkingsverbanden is toetreding tot een bestaande samenwerking een te overwegen optie. Daarbij opgemerkt dat ook de samenwerking (en hun deelnemende gemeenten) hun eigen afweging te maken hebben. In de beoordeling geven we hier meer inzicht in.

Het model van samenwerking is op hoofdlijnen gelijk; ongeacht of dit toetreding tot een bestaande samenwerking betreft, of het oprichten van een nieuwe samenwerking. Waar relevant geven wij – per beoordelingscriterium – een toelichting op het verschil.

7.2 Profiel en meerwaarde

A. Profiel organisatie	
o Primair belang uitvoeringsorganisatie	Maximalisatie maatschappelijk rendement
o Meedenkende partner	Samenwerking denkt mee met de gemeenten: vanuit sectorale deskundigheid
o Visitekaartje gemeente	Samenwerking werkt met representatieve mensen en middelen en gebiedskennis

Samenwerkingsverbanden zijn gericht op het uitvoeren van publieke taken. Vaak is de missie gericht op het realiseren van maatschappelijke meerwaarde. Samenwerkingsverbanden zijn niet gericht op winstmaximalisatie. Deze verbanden bieden zich aan als de exclusieve partner van de gemeente, waarbij deze de gemeente graag vergaand ontzorgt. Samenwerkingsverbanden

positioneren zich niet als aannemer.

Samenwerkingsverbanden (zijn) ontstaan uit het samenvoegen van afvaltaken vanuit gemeenten. Kijkend naar de reeds bestaande samenwerkingen is het takenpakket (afhankelijk van de samenwerking) in de loop van de tijd verbreed naar reinigingsstaken, gladheidsbestrijding en beheer en onderhoud. Er zijn geen samenwerkingsverbanden, die zijn ontstaan op basis van uitsluitend groenonderhoud en/of reiniging. Het profiel is daarom vaak gedomineerd door de afvaldienstverlening (want geen van de samenwerkingsverbanden levert groen- en reiniging aan alle deelnemende gemeenten).

Vanuit dit takenpakket biedt de samenwerking een uitvoeringsorganisatie, waarbij wordt gewerkt op basis van een stabiele kostengebaseerde tariefstelling. Via de samenwerkingsverbanden worden – waar nodig – ook derden ingeschakeld.

Gemeenten zijn naast opdrachtgever ook aandeelhouder of deelnemer in de samenwerking. Daarbij is sprake van een lange termijn verbondenheid. Deze verbondenheid waarborgt tegelijk ook het in stand houden van een kennis- en uitvoeringsorganisatie, waarmee de gemeenten hun maatschappelijke doelen op het gebied van reiniging en beheer en onderhoud van de openbare ruimte op effectieve en efficiënte wijze kunnen borgen en bewerkstelligen. Ook (vormen van) sociale arbeid zijn vaak een strategisch speerpunt.

Voor samenwerkingsverbanden geldt dat deze stevig verankerd zijn in hun regio. Samenwerkingsverbanden hebben eigen huisvesting, middelen en mensen (waarbij er overigens wel organisatie- en schaalverschillen aanwezig zijn). De medewerkers zijn het visitekaartje van de organisatie en onderscheiden zich door regionale kennis en vaak ook regionale verbondenheid. De voertuigen en kleding zijn herkenbaar, veilig en representatief. In de werkwijze wordt rekening gehouden met de lokale leefbaarheid, waarbij gemeenten o.a. afspraken kunnen maken over de aanwezigheid en inzet van wijkploegen binnen de gemeente.

Bij een bestaande samenwerking moet gemeente Arnhem zich schikken in het profiel van de samenwerking. Bij het oprichten van een nieuw samenwerkingsverband kan Arnhem een grote invloed uitoefenen op het profiel en de maatschappelijke ‘opdracht’ van de samenwerking.

7.3 Breedte en flexibiliteit dienstenpakket

B. Breedte en flexibiliteit dienstverlening	
o Uitvoerbaarheid diensten	Dienstverlening in een DVO af te spreken. Aandachtspunt: reiniging in CSA-gebied.
o Flexibiliteit dienstverlening	Flexibiliteit binnen contractperiode. Duidelijke verrekenafspraken. Cafetariamodel, met prikkel voor uniforme bedrijfsvoering.

De meeste van de bestaande samenwerkingsverbanden (zie inleiding) zijn in staat om de gevraagde dienstverlening te leveren. Alleen Reinigingsdienst De Liemers levert geen groenonderhoud.

De samenwerkingsverbanden werken vanuit de filosofie ‘uniformeren daar waar het kan en maatwerk daar waar dit bestuurlijk is gewenst’, zodat de lokale beleidsvrijheid centraal blijft staan. Voor groenonderhoud en reiniging kan het dienstenpakket in de praktijk per gemeente fors verschillen. Er is geen sprake van een ‘basispakket’, maar veelal van een cafetariamodel. Dit is ook het gevolg van de grotere gemeentelijke verschillen in beleidskeuzen en service.

De uitvoering van de werkzaamheden gebeurt op basis van meerjarige afspraken, waarbij de omvang en inhoud van dienstverlening (minimaal jaarlijks) kan worden aangepast. Binnen de samenwerkingsconstructie wordt in de opdrachtverstrekking uitgegaan van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de dienstverlening. De samenwerking streeft naar de

beste verhouding tussen duurzaamheidsambities en kostenefficiëntie. En dus niet per se naar de laagste prijs.

Voor de samenwerkingsverbanden is het beheer van de buitenruimte (waaronder deze twee beheerthema's vallen) nog altijd een relatief 'jonge' dienstverlening. De samenwerkingsverbanden zetten in op het verder ontwikkelen van de dienstverlening, waarbij zij zich richten op buitenruimte-dienstverlening voor meer gemeenten en uitbreiden van dienstverlening voor bestaande gemeenten (zoals met de aanpak van invasieve exoten).

Veel samenwerkingen zien kansen hun schaalvoordelen beter te benutten; bijvoorbeeld door (vergelijkbaar met inzameling) de planning te optimaliseren via inzet van data en ICT (zoals Dar) en de bedrijfsvoering te harmoniseren (met inzet van o.a. BOR-Vision).

7.4 Kennis en advies

C. Kennis en advies	
o Uitvoeringsdeskundigheid	Brede advisering vanwege de kostengebaseerde tariefstelling
o Beleidsadvies	Groei richting beheeradvies en gezamenlijke kennisontwikkeling.

De samenwerking brengt gevraagd en ongevraagd adviezen aan de gemeente uit. Bijvoorbeeld, betreffende voorgenomen gemeentelijke beleidswijzigingen of wijzigingen in landelijke regelgeving. De samenwerking heeft daarvoor een overlegstructuur ingericht om de gemeente (ambtelijk en bestuurlijk) op de hoogte te brengen van de ontwikkelingen in de sector en de dienstverleningsterreinen. Via de samenwerking wordt actief gewerkt aan kennisdeling en beleidsontwikkeling binnen de groep deelnemende gemeenten.

En veel samenwerkingsverbanden zetten in op het (voor het collectief) ontwikkelen van intern beheeradvies (ter ondersteuning van gemeentelijk beleid). De constructie biedt hier ruimte voor (als taak bij de GR en als dienst bij de NV). Dit is ook een antwoord van de samenwerking op de toenemende personele krapte in het beheer⁵.

Naast advies maakt de samenwerking op verzoek concrete operationele en financiële doorrekeningen van nieuw beleid en verzorgt zij, indien gewenst, allerlei projecten. Bijvoorbeeld, bij de kleinschalige renovatie/vervanging van groen of een participatietraject in een wijk. Veel van de samenwerkingsverbanden hebben kennis en ervaring met beeldgestuurd werken, frequentiegestuurd werken en op basis van regie.

De samenwerking levert de gebruikelijke dienstverleningsinformatie; soms o.b.v. RAW-systematiek en soms op basis van 'productbladen' waarin de rapportageverplichtingen zijn beschreven. Verschil is dat de gemeente met de samenwerking ook meer beleidsmatig relevante informatie kan laten monitoren en toetsen.

7.5 Invloed en zeggenschap gemeente

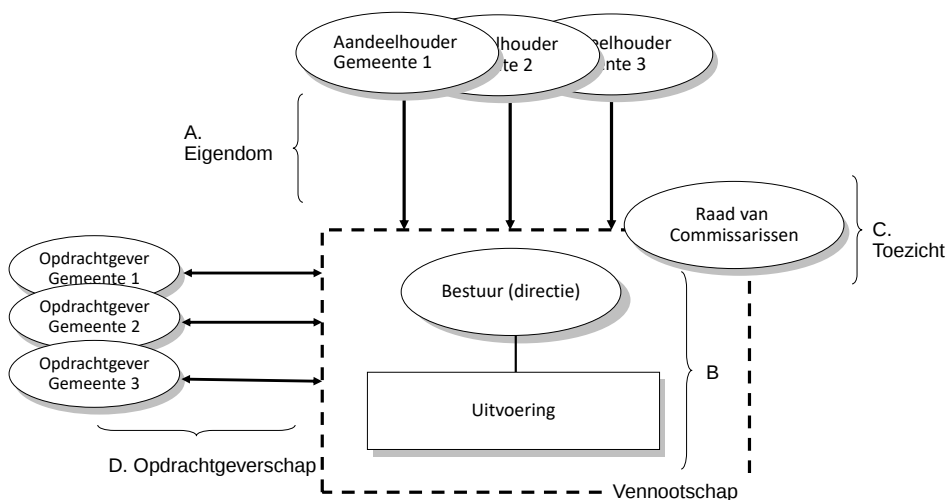
D. Invloed en zeggenschap gemeente	
o Professioneel opdrachtgeverschap	Opdrachtgeverschap o.b.v. samenwerking
o Bestuurlijke invloed en zeggenschap	Strategisch bepalende invloed (samen met andere gemeenten)
o Politiek-bestuurlijke sensitiviteit	Van toepassing

Juridisch is er een verschil tussen een publiekrechtelijke samenwerking (gemeenschappelijke regeling) en een privaatrechtelijke samenwerking (vennootschap). De overheidsvennootschap is

⁵ Bij langer lopende samenwerkingen zijn er ook goede afspraken tussen gemeente en samenwerkingsverband over (het inkijken en bijhouden van) het areaal in he gemeentelijk beheersysteem (aanlevering revisies).

de meest voorkomende rechtsvorm. Per rechtsvorm gelden andere kaders. Bij samenwerking gelden echter dezelfde principes. Wij lichten deze toe:

- Met deelname in een samenwerking heeft de gemeente weliswaar de uitvoerende taken op afstand geplaatst, maar behoudt zij haar autonome beleidsverantwoordelijkheid en – bevoegdheid.
- Het besturingsmodel van samenwerking voorziet in invloed door de gemeente als opdrachtgever en als mede-eigenaar (of deelnemer). Er zijn hierdoor verschillende invloedsmogelijkheden voor de gemeente om de dienstverlening en het functioneren van de uitvoeringsorganisatie bij te sturen.
- In het besturingsmodel wordt de invloed door de overheid dusdanig geregeld dat belangwekkende besluiten over koers, profiel, verkoop en samenwerking altijd voorafgaande toestemming van de gemeenten vergen.



Bij deelneming in een samenwerkingsverband wordt een functionele scheiding gemaakt tussen de gemeente als opdrachtgever en regisseur en de samenwerking als opdrachtnemer en uitvoeringsorganisatie. De gemeente bepaalt welke diensten (kwaliteit, service, et cetera) geleverd moeten worden, de uitvoeringsorganisatie bepaalt op welke wijze dit zo doelmatig mogelijk georganiseerd kan worden.

De gemeente heeft (als aandeelhouder) ook invloed op het bestuur van de samenwerking. In samenwerkingsverbanden vertegenwoordigt een lid van het college de gemeente als aandeelhouder. De gemeenteraad stelt daarbij de kaders (vaak via een nota verbonden partijen) voor het handelen van het college als aandeelhouder.

De samenwerking wordt geleid door een bestuur c.q. secretaris-directeur⁶. De uitvoeringsorganisatie heeft echter geen bestuurlijke zelfstandigheid. Dit betekent dat het profiel en de koers/strategie van de organisatie expliciet zijn vastgelegd en ingekaderd door de gemeente(n). De samenwerking kan zich binnen deze strategische kaders verder ontwikkelen. De uitvoeringsorganisatie kan adviseren over (aanpassing) van het profiel of strategie van de organisatie, de gemeente(n) is/zijn bevoegd en verantwoordelijk.

⁶ Nota bene: Bij (grotere) vennootschappen is ook vaak sprake van een Raad van Commissarissen (RvC). Deze houdt toezicht op de continuïteit en kwaliteit van de organisatie. Bij de samenstelling van de RvC wordt (externe) professionele deskundigheid op diverse terreinen (o.a. afval & logistiek, bestuurlijk-juridisch, personeel) aangetrokken. Dit versterkt het professioneel bestuur en toezicht.

Omdat sprake is van een functionele scheiding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is een licht 'regiemodel' wenselijk. Ook bij samenwerking dient de betreffende gemeente als opdrachtgever een goede regie te voeren. Hierbij heeft de opdrachtgever ook als (gedeeltelijke) eigenaar invloed op de uitvoeringsorganisatie. Dit leidt vaak tot een minder streng vormgegeven regiemodel met enige flexibiliteit.

In de praktijk vergt deelname in één samenwerking minder personele capaciteit ten behoeve van regie en aansturing aan de zijde van de gemeentelijke organisatie in vergelijking met uitbesteding aan de markt, waarbij vaak sprake is van *meerdere* private aanbieders voor de verschillende afvalbeheertaken.

De samenwerking is van en voor de deelnemende gemeenten, en werkt continu binnen de politiek-bestuurlijke context van deze gemeenten en de regio. Het bestuur, management en sleutelfunctionarissen, zoals de contractmanagers voor de gemeenten, houden daardoor automatisch rekening met deze politiek-bestuurlijke context bij de uitvoering van de dienstverlening. Verkiezingen kunnen bijvoorbeeld een mogelijke herijking van de koers, afspraken en speerpunten van een gemeente betekenen en hierom worden collegeprogramma's geanalyseerd en vinden kennismakingsgesprekken met (nieuwe) bestuurders plaats. De politiek-bestuurlijke sensitiviteit wordt geborgd in de (bestuurlijke) overlegstructuur, zoals is vastgelegd in de DVO.

Bij toetreding tot een bestaande samenwerking zal sprake zijn van een (gedeeltelijke) verwatering van invloed bij zittende gemeenten. Bij oprichting van een nieuwe samenwerking zullen alle deelnemende gemeenten moeten wennen aan het delen van invloed als mede-eigenaar.

7.6 Functioneren en presteren uitvoeringsorganisatie

E. Functioneren en presteren uitvoeringsorganisatie	
o Tariefstelling	Kostprijs+risicomarge
o Incentives	Door evaluatie en benchmarking: gericht op kostenefficiëntie
o Transparantie	Transparantie over prestatie en organisatie
o Kostenstructuur	Op basis van kostprijs+risicomarge
o Schaalgrootte	Voldoende schaalgrootte

Volgens verricht onderzoek ligt de optimale schaalgrootte rond 100.000 inwoners of meer. De schaalgrootte die samenwerkingsverbanden kunnen bieden (op basis van groenbeheer en reiniging) voldoet hieraan.

Er zijn structurele verschillen in de kostenstructuur tussen samenwerking en uitbesteding (o.a. arbeidsvoorwaardelijk, overhead en marge), waardoor de *kostprijs* van de markt lager ligt. Er is geen onderzoek bekend naar het verschil tussen marktprijs (model 1) en het samenwerkingstarief (model 3). Duidelijk is wél dat het tarief van de samenwerking in principe transparant is en zich redelijk stabiel kan ontwikkelen, want er is geen sprake van fluctuatie door marktwerking. Ook is sprake van een lange termijn-relatie, waardoor er geen sprake is van transactiekosten⁷.

De samenwerkingsverbanden zijn transparant over het functioneren en presteren van de organisatie richting de gemeente aan de hand van financiële rapportages. De jaarrapportages en jaarrekeningen, inclusief controleverklaring van een onafhankelijke accountant, zijn vaak beschikbaar via de website.

Gebruikelijk is dat het functioneren en presteren van de samenwerking periodiek wordt

⁷ Bij uitbesteding moet er bij elke contractperiode opnieuw worden geïnvesteerd in aanbesteding en inwerken.

geëvalueerd op doelmatigheid. Onderdeel van de evaluatie is toetsing aan de hand van de prestaties van de samenwerking en relevante benchmarks. Op het gebied van groenonderhoud en reiniging zijn de benchmarkopties beperkt: benchmark Groen (Universiteit Wageningen) en benchmark Schoon (NVRD) o.b.v. een beperkte benchmarkgroep. Dit met als doel adequate prikkels voor innovatie en daar waar mogelijk de kosten van de dienstverlening verder te verlagen.

Bij samenwerking is het minder gebruikelijk om de kortingsmethodiek (conform CROW) hard op te leggen. De focus bij samenwerking ligt meer op herstel en verbetering, en het doorlopen van een uitgebreidere escalatieladder. Dit is een verschil met uitbesteding.

Door het lange termijn commitment van meerdere gemeenten, de spreiding van verschillende activiteiten en de mogelijkheid om (voorbij een gebruikelijke contractperiode) te investeren, is de samenwerking in staat continuïteit van de uitvoering te garanderen. Daarnaast wordt de dienstverlening aan de deelnemende gemeenten kostendekkend uitgevoerd. Gebruikelijk is sprake van een vaste risico-opslag voor dekking van risico's, zodat de continuïteit van de dienstverlening aan gemeenten en de continuïteit van de organisatie geborgd is⁸.

Het samenwerkingsmodel is erop gericht om flexibel mee te kunnen bewegen met veranderende regelgeving of politiek-bestuurlijke wensen. Waar de flexibiliteit begrensd is door de schaalgrootte van de onderneming en de toenemende standaardisatie van systemen, adviseert de samenwerking de gemeente welke keuzes gemaakt kunnen worden om de financiële effecten te beperken. Binnen de DVO of regeling zijn er gestandaardiseerde afspraken over verrekening van dienstverlening, eventuele project- en desintegratiekosten.

Voor het doorvoeren van wijzigingen in het beleid of specifiek maatwerk zijn afspraken in de DVO bepaald. Indien deze afspraken niet toereikend zijn dan treden beide partijen in overleg over maatwerk en tariefafspraken. Ook hierin geldt het uitgangspunt van kostprijs plus risicomarge.

7.7 Regionale samenwerking

F. Regionale oriëntatie en samenwerking	
o Samenwerkingspotentieel	Samenwerking biedt samenwerkingsplatform voor deelnemende gemeenten
o Schaalvoordelen	Bedrijfsvoeringsvoordelen door schaa sprong.

De samenwerking biedt een basis voor regionale samenwerking. Het is een platform voor de portefeuillehouders van de deelnemende gemeenten en ambtelijke adviseurs in de betreffende werkvelden. Namens de gemeenten participeert de samenwerking ook in landelijke netwerken, zoals de branchevereniging Stadswerk en NRVD.

Via de overlegstructuren wordt gewerkt aan samenwerking. Gebruikelijk is dat met alle (ambtelijke) opdrachtgevers gezamenlijk besproken en overlegd wordt 'hoe de samenwerking verder geoptimaliseerd kan worden'. Daarbij worden veelal ook gezamenlijke projecten en relevante ontwikkelingen in de sector of de regio besproken en toegelicht. Uitkomsten en initiatieven worden voorgelegd aan het platform van gezamenlijke portefeuillehouders. De mate waarin schaalvoordelen worden benut, is afhankelijk van de taak en de bereikbare schaal.

Voor de bestaande samenwerkingsverbanden geldt dat de schaalvergroting (door toetreding van Arnhem) een positief effect heeft op de begroting (o.a. betere dekking algemene kosten). Bovendien kan samenwerking ook een opstap vormen voor schaalvoordelen op andere terreinen

⁸ De gemeente deelt mee in de financiële resultaten van de onderneming door middel van dividenduitkeringen en de stijging van de intrinsieke waarde van de aandelen (NV) of via de GR-begroting. De afgelopen jaren is de marge bij samenwerkingsverbanden rond 2%.

(o.a. gladheidsbestrijding, VANG-projecten, communicatie)⁹. Een mogelijk negatief effect is dat de nieuw toetredende gemeente niet goed past in de (reeds langere tijd samenwerkende) groep gemeenten, waardoor samenwerking stroever verloopt.

7.8 Randvoorwaarden

G. Randvoorwaarde	
o Juridische voorwaarden	Quasi-inbesteding of uitsluitend recht
o Financieel-administratieve organisatie	Via vennootschap met eigen financiële-administratieve organisatie
o Organisatie en personeel	Aandeelhouderschap beleggen (naast bestaand opdrachtgeverschap)

Deelneming aan de samenwerking heeft tot gevolg dat taken en diensten door de gemeenten aan de samenwerking kunnen worden overgedragen zonder verplichte (openbare) aanbesteding. Dit kan door een beroep te doen op de mogelijke uitzonderingsgronden, zoals quasi inbesteding of het vestigen van een uitsluitend recht. De lange termijn continuïteit van de samenwerking is hierdoor gewaarborgd.

Randvoorwaarde voor dit model is dat de samenwerking in staat is om de benodigde mensen en middelen (met name veegmachines en voertuigen) te organiseren. In de huidige periode moet de samenwerking rekening houden met een krappe arbeidsmarkt en een langdurige levertijd voor assets.

Voor de gemeente heeft het model geen grote consequenties: de interne organisatie en personele inzet blijft vergelijkbaar. Wel dient de gemeente de rol van aandeelhouder (en ambtelijke advisering hiervan) goed te organiseren. De gemeente dient rekening te houden met de kaders vanuit een nota verbonden partijen.

7.9 Implementatie

I. Implementatie	
o Doorlooptijd en indicatief budget	1,5 jaar (€ 50k-150k; gedeeld door partners)
o Complexiteit	Toetredingseisen samenwerking en zittende gemeenten

Bij *toetreding tot een bestaande samenwerking* is het traject relatief snel te doorlopen. De meeste samenwerkingsverbanden zijn ervaren in het toetredingstraject en kunnen daarbij ondersteunen. Voorafgaand aan toetreding kan de gemeente een partnerselectietraject doorlopen. Uiteindelijk is ook hier een wensen en bedenkingen procedure te doorlopen.

Een doorlooptijd van 1,5 jaar is gebruikelijk; de samenwerking kan aangeven in hoeverre dit langer moet zijn vanwege de noodzaak om tijdig te starten met werving en aanschaf middelen. Indicatief budget: € 50.000 – € 100.000 (businesscase en partnerselectie). De gemeente moet rekening houden met inkoop in de samenwerking (verwerven van aandelen).

⁹ Nota bene: de samenwerkingsverbanden kiezen (op sommige onderwerpen) ook voor onderlinge samenwerking, waarmee de schaalvoordelen voor deelnemende gemeenten ook toenemen.

8 Conclusies

In dit hoofdstuk presenteren wij het resultaat van de verkenning, waarbij wij de verschillende modellen onderling hebben vergeleken *per criterium*. Na deze (zoveel mogelijk) geobjectiveerde vergelijking komen wij tot relevante afwegingen, die volgen uit deze verkenning. Dit betreft een opsomming van inzichten vanuit de verschillende analyses.

In paragraaf 1 is de modelvergelijking beschreven. Per criterium is een korte toelichting op de score opgenomen. In paragraaf 2 beschrijven wij de belangrijkste constatering voor het beheerthema ‘groenonderhoud’ en ‘stadsreiniging’.

8.1 Vergelijking modellen

In onderstaande tabel zijn de vijf modellen onderling vergelijkbaar gemaakt.

Beoordelingskader	Model 1. Uitbesteding	Model 2. Zelf doen		Model 3. Samen- werking
		a. Binnen gemeente	b. Extern verzelfstandigd	b. Toetreding
A. Profiel organisatie	0	00	00	000
B. Breedte en flexibiliteit dienstverlening	000	0	0	00
C. Kennis en advies	0	00	00	000
D. Invloed en zeggenschap gemeente	0	000	000	00
E. Functioneren en presteren	000	0	00	000
F. Regionale oriëntatie en samenwerking	0	0	0	00
G. Randvoorwaarde	0000	0	00	000
H. Implementatie	000	00	0	00

Per criterium zijn de modellen gerangschikt. Hierbij geldt: het model met meer ‘O’ scoort beter op het criterium. Let op: het gaat hier slechts om een rangschikking. De score zegt daarmee niets over het belang van het criterium of de grootte van de onderlinge verschillen.

A. Profiel en meerwaarde

Dit criterium gaat in op het gebruikelijk profiel van het organisatiemodel en de mate waarin het model een bijdrage levert aan de gemeentelijke ambities. Vergelijking geeft het volgende resultaat:

- **Profiel:** Bij samenwerking is de focus gericht op maatschappelijke meerwaarde. Het model ‘zelf doen’ is vooral gericht op uitvoering van gemeentebestuur, waarbij de gemeente hier direct op stuurt. Bij uitbesteding is sprake van een streven naar winstmaximalisatie.
- **Meedenkende partner:** Bij samenwerking is gebruikelijk sprake van kennisdeling en beleidsondersteuning in aanvulling op gemeenten. Bij zelf doen is het meedenken beperkt; vaak door uitvoeringsdeskundigheid te leveren aan de beleidsafdeling. Een marktpartij beperkt zich tot uitvoering van de opdracht (en advies is vooral gericht op de uitvoering).
- **Visitekaartje gemeente:** Een eigen dienst werkt met representatieve mensen en middelen en gebiedskennis. Ook bij samenwerking is dit het geval; maar dan vanuit een regionale identiteit. Bij uitbesteding is hiervan geen sprake.

Samenwerking scoort het beste vanwege de focus op maatschappelijke meerwaarde en de mogelijkheden binnen de samenwerking om de gemeente te ondersteunen. Aanbesteding is vooral beperkt tot uitvoering van de opdracht.

B. Breedte en flexibiliteit dienstverlening

Dit criterium gaat in op de breedte van aan te bieden dienstverlening. Ook toetsen het vermogen om de uitvoeringsorganisatie aan te passen aan veranderende dienstverleningsvragen. Vergelijking geeft het volgende resultaat:

- **Uitvoerbaarheid dienstenpakket:** In alle modellen is de (huidige) dienstverlening goed leverbaar en af te spreken. Bij uitbesteding in een (markt)contract, bij zelf doen via een jaarplan (binnen de gemeente) of een overeenkomst (buiten de gemeente) en bij samenwerking in een DVO.
- **Flexibiliteit dienstverlening¹⁰:** Bij uitbesteding is de flexibiliteit beperkt door het contract; de markt investeert in (het ontwikkelen) van haar dienstverlening en daarmee haar concurrentiekracht. Bij een eigen organisatie heeft de gemeente Arnhem het meest te maken met de relatieve starheid van de vaste organisatiestructuur (en kosten). Bij samenwerking is deze dienstverlening nog in ontwikkeling, waarbij de samenwerking nog beperkte schaalvoordelen ervaart.

Alle partijen kunnen de gevraagde dienstverlening goed leveren. Het verschil is de dienstverleningsfocus en schaalgrootte. Bij aanbesteding kan per contractperiode worden gewijzigd en heeft de marktpartij marktprikkels om dienstverlening te blijven ontwikkelen. Bij een eigen organisatie heeft de gemeente Arnhem het meest te maken met de 'starheid' van de vaste organisatiestructuur (en kosten). Bij samenwerking is deze dienstverlening nog in ontwikkeling en zijn de schaalvoordelen nog beperkt.

C. Kennis en advies

Dit criterium gaat in op de mate waarin de uitvoeringsorganisatie zich (al dan niet) proactief inzet om bij te dragen aan de beleidsdoelen van de gemeente, met kennis en advies. Vergelijking geeft het volgende resultaat:

- **Beleidsadvies:** De marktpartij levert geen beleidsadvies. Bij zelf doen heeft een uitvoeringsorganisatie geen aparte capaciteit voor beleidsadvisering; tenzij de gemeente hiervoor kiest. Samenwerkingsverbanden willen zich vooral onderscheiden met gerichte advisering; met op dit moment een focus op beheertaken en specifieke beleidsissues.
- **Uitvoeringsdeskundigheid:** De deskundigheid van marktpartijen wordt vooral ingezet voor (advies t.b.v.) kostenefficiëntie. Bij zelf doen denkt de uitvoering mee bij het vertalen van beleid naar uitvoering. In de samenwerking biedt men brede (beheer-)advisering vanwege het belang bij efficiënt en effectief beleid.

Bij samenwerking richt men zich op kennisdelen en (beheer-)advies, waarbij de samenwerking een proactieve rol oppakt. Bij zelf doen is er voordeel bij de korte lijnen en uitvoeringsdeskundigheid. Bij aanbesteding is advisering vooral gericht op efficiëntie en uitvoeringspraktijk.

D. Invloed en zeggenschap gemeente

Dit criterium gaat in op de mate waarin gemeente Arnhem invloed en zeggenschap heeft in het betreffende model: via de eigenaarslijn en via de opdrachtgeverlijn. Vergelijking geeft het volgende resultaat:

- **Opdrachtgeverschap;** Richting marktpartijen is zakelijk, transactiegericht opdrachtgeverschap nodig. Bij zelf doen mag het opdrachtgeverschap beperkter ontwikkeld zijn. In een

¹⁰ Let op: het gaat hier om de mogelijkheid om (wezenlijk) andere dienstverlening te organiseren; niet de mogelijkheid om in te grijpen in de uitvoering. Dat laatste valt onder invloed en zeggenschap.

samenwerkingsrelatie is sprake van ‘opdrachtgestuurd samenwerken’.

- **Eigenaarschap:** Bij zelf doen heeft de gemeente een maximale en directe invloed op de organisatie en bedrijfsvoering. Bij samenwerking heeft de gemeente een strategisch bepalende invloed (samen met andere gemeenten). Bij uitbesteding heeft de gemeente geen invloed.
- **Politiek-bestuurlijke sensitiviteit:** Zowel bij zelf doen als bij samenwerking speelt de organisatie in op de politiek-bestuurlijke context. Dit is niet aan de orde bij uitbesteding.

De maximale invloed heeft de gemeente bij keuze voor zelf doen. Deze wordt gedeeld bij samenwerking en bij aanbesteding is de invloed sterk verzakelijkt en beperkt tot het opdrachtgeverschap. De bestuurlijke weging moet hier vooral zijn gericht op ‘wat de gewenste invloed en zeggenschap is’.

E. Functioneren en presteren uitvoeringsorganisatie

Dit criterium beoordeelt de bedrijfsmatigheid en het financieel en operationeel presteren van de uitvoeringsorganisatie (als gevolg van het betreffende model). Vergelijking geeft het volgende resultaat:

- **Tariefstelling en transparantie:** Marktpartijen hanteren een marktprijs. Bij zelf doen binnen de gemeente is sprake van een kostenbegroting en bij zelf doen buiten de gemeente en samenwerking is een kostprijs + marge gebruikelijk. Samenwerking en zelf doen biedt transparantie over de benodigde inzet en kosten.
- **Kostenstructuur en schaal:** Bij uitbesteding is het marktmechanisme bepalend (niet de werkelijke kosten). De kosten bij zelf doen zijn hoger dan de marktkosten door de cao, overhead en kleinere schaal. Samenwerking hanteert kosten, die vergelijkbaar zijn met het marktprijspeil; mede door schaalgrootte en een bedrijfsmatige omgeving.
- **Incentives:** De marktpartij is lastig te prikkelen tot verbetering; afgesproken marktprijs is leidend. Bij zelf doen is vooral sprake van budgetsturing. Bij samenwerking zijn structureel prikkels georganiseerd met benchmarking en evaluatie.

In principe kan een uitvoeringsorganisatie in elk model goed functioneren en presteren. Het verschil zit in de omstandigheden, waarbinnen de uitvoering is georganiseerd. Bij marktinschakeling is sprake van voldoende concurrentie en er bestaan goed werkende contractmodellen (RAW/UAV).

Bij zelf doen moet de gemeente de bedrijfsvoering zelf opzetten en organiseren. Buiten de gemeente zijn er dan meer mogelijkheden voor een bedrijfsmatige organisatie. Bij samenwerking kan de gemeente mede profiteren van een bestaande gezamenlijke exploitatie en een duidelijke sturing. Er zijn mogelijkheden voor benchmarking, maar deze geven (in vergelijking met de benchmark afval) beperkt inzicht.

F. Regionale samenwerking

Dit betreft de mate waarin het model ruimte biedt voor regionale samenwerking. Vergelijking geeft het volgende resultaat:

- **Samenwerkingspotentieel:** De markt faciliteert geen kennisdeling of -afstemming met regiegemeenten. Vooral de constructie van zelf doen buiten de gemeente kan worden benut voor (latere) samenwerking. Samenwerking biedt een samenwerkingsplatform voor deelnemende gemeenten.
- **Schaalvoordelen:** Eventuele voordelen van de schaalgrootte van marktpartijen hoeven niet te

leiden tot een lagere marktprijs. De schaal voor zelf doen is voldoende maar niet optimaal. Bij samenwerking zijn er meer schaalvoordelen te behalen.

Regionale samenwerking is alleen aan de orde bij 'samenwerking'. Een model van *zelf doen buiten de gemeente* voor deze taken kan een opstap zijn voor latere samenwerking in de regio, maar vanuit sectoranalyse is dit niet waarschijnlijk.

G. Randvoorwaarden

Per model is sprake van een aantal 'randvoorwaarden' waarmee de gemeente Arnhem rekening moet houden. Beoordeeld zijn de juridische, financieel-administratieve en organisatorische consequenties. Vergelijking geeft het volgende resultaat:

- **Juridische voorwaarden:** Bij uitbesteding en samenwerking is rekening te houden met aanbestedingsregels. Voor samenwerking kan gebruik worden gemaakt van quasi-inbesteding (of uitsluitend recht).
- **Financieel-administratieve organisatie:** Bij zelf doen is rekening te houden met een nieuw benodigde administratieve organisatie en (voor uitvoering soms beperkende) kaders, zoals BBV en inkoopbeleid. In de samenwerking moet rekening worden gehouden met financieel-administratieve verplichtingen.
- **Organisatie en personeel:** Marktinschakeling leidt niet tot wijziging van de gemeentelijke organisatie. Bij zelf doen (binnen de gemeente) is een organisatiewijziging nodig. Bij zelf doen buiten de gemeente of bij samenwerking heeft de gemeente de rol van aandeelhouder in te richten (naast het opdrachtgeverschap).

Het model van 'uitbesteding' is conform de huidige situatie en daarmee 'veilig'. Samenwerken is een beproefd model, waarbij vooral aanbestedingsregels een aandachtspunt vormen. Zelf doen is het lastigste model, omdat een volledig nieuwe uitvoeringsorganisatie moet worden ingericht. Daar kleven onzekerheden aan vast in de inrichting.

H. Implementatie

Dit criterium gaat in op de complexiteit en doorlooptijd van implementatie van het betreffende model. Vergelijking geeft het volgende resultaat:

- **Indicatie doorlooptijd en kosten:** Bij uitbesteding is een marktconsultatie wenselijk: 9 maanden (€ 50k-75k). Bij zelf doen is een inrichtingstraject nodig, waarbij alle mensen en middelen moeten worden geregeld: 1,5 jaar (€ 150k-250k). Bij samenwerking is het traject lager, omdat moet een partnerselectie nodig is: 2,5 jaar (€ 200k-300k; gedeeld door partners).
- **Complexiteit:** Bij uitbesteding is sprake van een reëel risico op één of geen inschrijver. Bij zelf doen is voldoende kennis van op- en inrichten van de nieuwe inzamelorganisatie noodzakelijk. Bij samenwerking is er (op dit moment) nog grote onzekerheid over deelname regiogemeenten of voorwaarden van potentiële samenwerkingsverbanden.

Het model van uitbesteden is het meest gebruikelijk en bekend. Er is voldoende sprake van marktwerking. De optie van (toetreding tot een bestaande) samenwerking is in principe mogelijk. Wel moet rekening worden gehouden met (nader te verkennen) toetredingseisen. Het model zelf doen is volledig binnen de invloedssfeer van de gemeente zelf.

Zie ook bijlage 5 voor een overzichtelijke matrix van deze vergelijking.

8.2 Constateringen Groenonderhoud en Reiniging

Deze verkenning heeft geleid tot de volgende constateringen:

Huidige situatie

De gemeente Arnhem heeft vooral een beleidsopgave in het groen (o.a. volgend uit de Groenvisie). Voor reiniging is het vooral een uitdaging om dit door te zetten in een steeds lastiger bereikbare, drukke openbare ruimte. De medewerkers zijn goed bekend binnen de keuze voor marktinschakeling, omdat daarmee de focus vooral ligt op beleid & regie.

De gemeente is volledig ingericht op regie, waarbij de huidige capaciteit is afgestemd op integrale, gebiedsgerichte bestekken. In de praktijk blijkt dat de voordelen van integraal werken niet voldoende bereikt worden; het blijft nodig om de aannemer flink bij te sturen. Ook verloopt de communicatie en afstemming met de marktpartij (en haar onderaannemers) niet optimaal.

Daar tegenover staat dat de gemeente Arnhem geen directe risico's loopt in de bedrijfsvoering. Arbeidsmarktkrapte, verduurzaming van materieel en de toenemende impact van klimaatverandering op de (dynamiek van het) werk ligt bij de marktpartij.

Marktwerving

Op basis van de marktanalyse in hoofdstuk 3, constateren wij dat er nog voldoende gezonde marktwerving is. Dat betekent overigens niet dat de markt niet kritisch kijkt naar elke aanbesteding. Het werk wordt steeds risicovoller en complexer; bijvoorbeeld doordat rekening moet worden gehouden met klimaatverandering, participatie en verduurzaming. Voor de gemeente vraagt dit om scherpe aanbestedingskeuzen, die acceptabel en uitvoerbaar zijn voor de markt.

De aanbestedingsproblematiek rondom het CSA-gebied moet daarom niet worden gezien als een signaal van gebrekkige marktwerving (want er blijkt voldoende interesse op andere percelen met vergelijkbare dienstverlening). Er is vooral sprake van onvoldoende bereidheid bij marktpartijen om in te schrijven op een (voor de marktpartij) risicovol perceel dat a) groen en reiniging combineert, b) afrekenbaar is op beeldkwaliteit, c) in een lastig te bedienen gebied en d) waarbij op ongunstige tijden forse personele inzet nodig is. De problematiek zit vooral in de reiniging.

Een andere marktbenadering kan ook gevolgen hebben voor de benodigde formatie voor (o.a.) directievoering en toezicht.

Positie overheidsbedrijven

In de afgelopen decennia is een ontwikkeling zichtbaar, waarbij meerdere gemeenten problemen ervaren met de continuïteit van 'hun buitendienst'. Dit heeft ertoe geleid dat deze gemeenten verschillende BOR-taken hebben belegd bij het samenwerkingsverband, waar ook al inzameling is georganiseerd. Dit is een (nog relatief) jonge ontwikkeling, waarbij de samenwerkingsverbanden nog ervaring opdoen met deze nieuwe dienstverlening.

De basis van deze samenwerkingsverbanden is en blijft afvalbeheer. De gemeente Arnhem moet er rekening mee houden dat toetreding tot een bestaande samenwerking gepaard moet gaan met (ook) inbreng van de afvalinzameling. Dit wordt vaak gezien als een 'basisvoorwaarde'.

Een taakverbreding naar stadsreiniging is heel gebruikelijk. Dit betreft (vooral) machinale inzet van veegmachines en met deze logistieke inzet en plannen zijn de samenwerkingsverbanden vertrouwd. De inbreng van groenonderhoud is een sterk afwijkende dienst, waarbij gemeenten kritisch kijken naar de risico's voor de zittende gemeenten.

Sociale arbeid

Het reguliere groenonderhoud en stadsreiniging (vooral handmatig vegen en prullenbakken legen) is zeer geschikt voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Mede daarom geven veel gemeenten een groot deel van het werk aan hun sociaal werkbedrijf: rechtstreeks (opdrachtverstrekking) of via een SROI-bepaling in het contract richting markt.

In de huidige situatie is duidelijk dat de marktpartij in Arnhem, meer dan vereist, de doelgroep inzet. Volgens Scalabor gaat het hier om 35-40 personen in groenonderhoud en 5 personen op reiniging. Vanuit het perspectief van Scalabor zijn er slechts beperkte verschillen tussen de drie modellen waar het gaat over de impact op hun organisatie. Vanwege de lange termijn relatie en het maatschappelijk profiel is er een lichte voorkeur voor een eigen bedrijf of een samenwerking. Bij de marktpartij is vooral sprake van een zakelijke afweging (via het contract).

Gezien de grote inzet van de doelgroep is het de vraag of een ander model tot een nog grotere inzet zal leiden.

Schaalgrootte en zelf doen

Het blijkt lastig om empirische data te verzamelen over schaalgrootte. Daarvoor verschillen gemeenten te veel in hun organisatiekeuzen. Op basis van recent onderzoek door de NVRD is een indicatieve schaalgrootte genoemd (zie paragraaf 3.5). De gemeente Arnhem heeft voldoende schaal voor het organiseren van een eigen buitendienst.

Dit moet echter niet te gemakkelijk worden gezien. Met het inrichten van een eigen uitvoeringsorganisatie neemt de gemeente Arnhem ook de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering en continuïteit. Dit betekent dat de diverse uitdagingen (waar ook de markt al last van heeft) door de gemeente moeten worden opgepakt. Met name de krappe arbeidsmarkt en het verduurzamen van de uitvoering zijn in de komende jaren een opgave.

Bijlagen

bijlage 1 Onderzoeksverantwoording

Voor de uitvoering van deze verkenning is gekozen voor een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden. De gehanteerde bronnen en geïnterviewde personen zijn ter verantwoording opgenomen in respectievelijk Bijlage 1 en Bijlage 2.

Een kwantitatieve aanpak is ingezet voor een analyse van de prestaties van de gemeente Arnhem op het gebied van afvalinzameling. Hierbij zijn de prestaties vergeleken met prestaties van gemeenten in dezelfde stedelijkheidklasse, zodat de vergelijkbaarheid gewaarborgd is.

De kwalitatieve aanpak betreft het doen van interviews en het analyseren van documenten, zoals het aanbestedingsdocument afvalinzameling 2019. De interviews zijn binnen de ambtelijke organisatie gericht op het verkrijgen van een beeld van de huidige situatie van de verschillende beheerthema's, als ook het verkrijgen van inzicht in de aspecten bij de beheerthema's die momenteel goed gaan, die aspecten die verbeterd kunnen worden, de kansen die er liggen met betrekking tot de organisatie van de afvalinzameling alsmede de risico's die in acht moeten worden genomen.

Daarnaast omvat de aanpak werken met een toetsingskader, dat door de gemeente Arnhem is opgesteld.

Ontvangen van gemeente Arnhem: beheerthema Reiniging en groen	Document
BKW Sanctie rapportages	BKW: Sanctie Rapportage Bossen en Parken
	BKW: Sanctie Rapportage CSA
	BKW: Sanctie Rapportage Noord Oost
	BKW: Sanctie Rapportage Noord West
	BKW: Sanctie Rapportage Zuid Oost
	BKW: Sanctie Rapportage Zuid West
Aanbestedingsdocumenten	Bestek Wijkonderhoud CSA 2023-2027 (mislukt)
	Bestek Wijkonderhoud Stadsdeel Noordoost 2019-2021.
	Bestek Wijkonderhoud Stadsdeel Zuidwest 2024-2027
	Bestek Wijkonderhoud Stadsdeel Zuidoost 2024-2027 (+mogelijkheid verlenging)
	Bestek Wijkonderhoud Stadsdeel Noordwest
	Bestek Hovenierswerk CSA 2024-2027
	Bestek Schoonmaakwerk CSA 2024-2027

	Bestek Wijkonderhoud CSA 2024-2027
Marktconsultatie	Marktconsultatiedocument Inkoopstrategie Europese aanbesteding Wijkonderhoud CSA
	Vragenlijst marktconsultatie Wijkonderhoud CSA – ingevuld door Van de Haar Buitenruimte BV
	Vragenlijst marktconsultatie Wijkonderhoud CSA – ingevuld door idverde Realisatie B.V.
	Vragenlijst marktconsultatie Wijkonderhoud CSA – ingevuld door Donker Groep B.V.
	Vragenlijst marktconsultatie Wijkonderhoud CSA – ingevuld door SIGHT Landscaping B.V.
	Vragenlijst marktconsultatie Wijkonderhoud CSA – ingevuld door Heijmans Infra B.V. – Assetmanagement
Organogram	Organogram stedelijk onderhoud, wijkonderhoud havens, wijkonderhoud buurtconciërges, wijkonderhoud bossen en parken, wijkonderhoud stadsdelen
Raamovereenkomst snoeien bomen	Raamovereenkomst snoeien bomen – Arnhem 302740
Verdeling Groen/Reiniging	Verdeling Groen Reiniging Overig t.b.v. IPR Normag
Groenvisie 2017-2030	Door raad vastgesteld beleidskader

Aanbestedingsdocumenten andere gemeenten	Document
Gemeente Zevenaar	Aanbestedingsdocument: integraal onderhoud openbare ruimte
	Bijlagen bij aanbestedingsdocument
Gemeente Brummen	Aanbestedingsdocument
Gemeente Rheden	Aanbestedingsdocument

Overige bronnen	Document
Uitvoeringsplan 2024-2026 (Nationaal Programma Arnhem Oost)	“Uitvoeringsplan 2024-2026: Actie in perspectief”, <i>Nationaal Programma Arnhem Oost</i> , publicatiedatum: 4 april 2024
De openbare ruimte in de toekomst (artikel)	“De openbare ruimte in de toekomst”, <i>Anton van Hoorn, David Hamers, Danielle Snellen, Joost Tennekes, Kersten Nabielek, Lia van de Broek</i> , publicatiedatum: 25 november 2020 nr. 3, 2020. https://www.pbl.nl/publicaties/de-openbare-ruimte-in-de-toekomst
Samenvattend verslag Marktconsultatie Gemeente 's-Hertogenbosch	“Samenvattend verslag Marktconsultatie”, <i>Gemeente 's-Hertogenbosch</i> , publicatiedatum: 5 september 2019.
Adviezen Burgerberaad Afval Arnhem	“Adviezen: Burgerberaad Arnhem.” <i>Gemeente Arnhem</i> , Adviezen d.d. 22 juni 2024. https://arnhem.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/336c3d0

	d-5871-4485-a6fa-43103616ccb4?documentId=3780b3c4-c794-471f-ae61-6dca742187e7
Cijfers gemeente Arnhem	"Gemeente Arnhem in cijfers en grafieken (bijgewerkt 2024!) AlleCijfers.nl." <i>Alle Cijfers</i> , geraadpleegd: oktober 2024. https://allecijfers.nl/gemeente/arnhem/
Groene Metropool Regio Arnhem-Nijmegen	"Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen", <i>Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen</i> , geraadpleegd: oktober 2024. https://www.gmr.nl/
Buha Jaarverslag 2021	"Jaarverslag 2021 Buha B.V." <i>BUHA Beheer en uitvoering openbare ruimte</i> , publicatiedatum: april 2022. https://cuatro.sim-cdn.nl/buha/uploads/definitieve-jaarrekening-2021-buha-bv-zonder-bijlage.pdf
ACV Jaarverslag 2023	"Jaarverslag 2023 ACV NV: Vanzelfsprekend toegewijd." <i>ACV Groep</i> , publicatiedatum juni 2024. https://www.acv-groep.nl/uploads/ACV_Jaarverslag_2023.pdf
Strategie 2021-2024 Circulus	"Strategie 2021-2024". <i>Circulus</i> , publicatiedatum onbekend. https://www.circulus.nl/upload/file/Meerjarenstrategie_2021-2024_Circulus.pdf
Dar	"Wat doet Dar?" <i>Dar</i> , publicatiedatum onbekend, geraadpleegd in oktober 2024. https://www.dar.nl/over-ons/wat-doet-dar/ "Wegenpark Dar inmiddels grotendeels duurzaam." <i>RN7</i> , publicatiedatum: 27 juli 2022, geraadpleegd in oktober 2024. https://www.rn7.nl/nieuws/artikel/wagenpark-dar-inmiddels-grotendeels-duurzaam
NVRD	Publicatie Trends
VHG	Markstructuur Groenonderhoud
GRAM NVRD	Trendanalyse BOR-taken toont aan: Toenemende rol van overheid gedomineerde afval- en grondstofbedrijven bij het (integraal) beheer van de openbare ruimte. Augustus 2021
GRAM NVRD	Beheer op basis van frequentie, beeld of beleving? Juli 2024
NVRD	Robuust in BOR. Verkennend onderzoek naar organisatorische factoren die bepalend zijn voor een robuuste uitvoering (2024)

bijlage 2 Onderzoeksverantwoording - Geïnterviewde organisaties en personen

- Gemeente Arnhem, Mark Wanders, functie: Adviseur Afval;
- Gemeente Arnhem, Ismael Morales, functie: Adviseur Afval;
- Gemeente Arnhem, Martin Kloppenburg, functie: Afdelingshoofd Wijkonderhoud;
- Gemeente Arnhem, Metten Smit, functie: Beheerder Afval;
- Gemeente Arnhem, Marlies van de Voort, functie: Afdelingshoofd Stedelijk Onderhoud;
- Gemeente Arnhem, Johan Willemsen, functie: Afdelingshoofd Beheer.
- Gemeente Arnhem, Esther Hoogendoorn, functie: Stadsdeelmanager Wijkonderhoud;
- Gemeente Arnhem, Jan Wullink, functie: Toezichthouder Wijkonderhoud Zuidoost;
- Gemeente Arnhem, Ton Lenting, functie: Toezichthouder Wijkonderhoud CSA;
- Gemeente Arnhem, Rob van der Vlies, functie: Projectleider;
- Gemeente Arnhem, Chiel Segerink, functie: Projectleider;
- Gemeente Arnhem, Bert Verweij, functie: Toezichthouder afvalinzameling, veiligheid, onderhoud containers;
- Gemeente Arnhem, Clement Heufkens, functie: Beheerder Afval;
- Gemeente Arnhem, Corinne Veldt, functie: Beheerder Afval, Financiën, Communicatie en Zwerfafval.
- Gemeente Arnhem, Dennis Spang, functie: Opzichter Openbare Ruimte Afval;
- Gemeente Arnhem, Edwin van Eerden, functie: Coördinator Stedelijk Onderhoud, beheer contracten (afval, plaatsing ondergrondse containers, plaagdierbestrijding, speeltoestellen).
- Gemeente Arnhem, Manon van Riel, functie: Adviseur Afval, Participatie, Communicatie;
- Gemeente Arnhem, Anouk Zandstra, functie: opzichter openbare ruimte afval;
- Gemeente Arnhem, Cecilia Klein, functie: Groenbeheerder Stadsgroen;
- Gemeente Arnhem, Ane Sijbesma, functie: Stadsdeelmanager CSA;
- Gemeente Arnhem, Bob Roelofs, functie: Wethouder Burgerparticipatie, Openbare Ruimte, Jeugdzorg, Binnenstad en Sport.
- Gemeente Arnhem, Paul Smeulders, functie: Wethouder Financiën, Wonen en Vluchtelingen
- Gemeente Arnhem, Maurits van de Geijn, functie: Wethouder Inclusie, Digitale Zaken, Organisatie en Publieke gezondheid;
- Scalabor, Hielke Bakker.
- Scalabor, Wietse Wes.

bijlage 3 Omgevingsanalyse regio Arnhem

In de omgevingsanalyse gaan we in op de wijze waarop de omliggende gemeenten hun afvalinzameling, reiniging en groenonderhoud georganiseerd hebben. De analyse is gebaseerd op openbare bronnen en gevoerde gesprekken met een selectie van partijen.

De volgende kaart geeft de huidige organisatiewijze weer voor de afvalinzameling.



Samenwerking

In de directe omgeving van Arnhem hebben de meeste gemeenten gekozen voor samenwerking. Dit betreft de volgende samenwerkingen:

ACV Groep

Gemeente Arnhem grenst aan de gemeenten Ede en Renkum. Deze gemeenten hebben, samen met Renswoude, Veenendaal, Wageningen en Scherpenzeel de afvalinzameling ondergebracht bij de ACV Groep.

ACV is een overheidsvennootschap, gericht op afvalinzameling en-scheiding. Verder levert ACV ook gladheidbestrijding, straat- en rioolreiniging, groenonderhoud en plaagdierbeheersing (in verschillende mate) aan de gemeenten Ede, Veenendaal en Renkum. In 2023 verzorgde ACV een gebied van ca 273.000 inwoners met ca 122.000 huisaansluitingen.

Circulus

Gemeente Apeldoorn heeft de afvalinzameling samen met de gemeenten Bronckhorst, Brummen, Deventer, Doesburg, Epe, Lochem, Voorst en Zutphen ondergebracht bij Circulus. De gemeenten Duiven en Westervoort hebben in 2024 besloten om hun afvalinzameling onder te brengen bij Circulus. Dit is mede ingegeven vanuit de behoefte van de gemeenten aan een meer voorspelbare (kost-) prijsontwikkeling in plaats van volatiele markttarieven.

Circulus is een overheidsvennootschap en houdt zich bezig met het beheer van afval- en grondstoffen, het beheer van de openbare ruimte (groenbeheer/-onderhoud, civiele werkzaamheden en monitoring), plaagdierbestrijding en sociale activering in beheer openbare

ruimte. Per 2023 verzorgt Circulus een gebied van ca 481.000 inwoners met ca 217.000 aansluitingen.

Reinigingsdienst De Liemers

Reinigingsdienst De Liemers, of RDL, is een gemeenschappelijke regeling van de gemeenten [Zevenaar](#) en [Montferland](#). Deze gemeenten zijn deelnemer en opdrachtgever. Het bedrijf houdt zich bezig met afvalinzameling en reiniging. Voor de straatreiniging geldt dat de gemeente deze via RDL heeft georganiseerd. De gemeente kijkt zowel voor de straatreiniging alsook groenwerkzaamheden naar de mogelijkheden om dit eventueel anders te organiseren (zelf doen).

RDL heeft interesse om de mogelijkheden van samenwerking met gemeente Arnhem te onderzoeken. Dit is mede ingegeven vanuit een in 2021 uitgevoerd onderzoek naar toekomstbestendigheid. RDL had in 2023 een verzorgingsgebied van ca 36.000 huishoudens

Voor de straatreiniging geldt dat de deelnemende gemeenten deze via RDL hebben georganiseerd. De gemeenten kijken zowel voor de straatreiniging alsook groenwerkzaamheden naar de mogelijkheden om dit eventueel anders te organiseren (zelf doen).

Dar N.V.

Dar is een overheidsvennootschap van de gemeenten [Berg en Dal](#), [Beuningen](#), [Druten](#), [Heumen](#), [Mook en Middelaar](#), [Nijmegen](#) en [Wijchen](#), voor wie zij de afvalinzameling verzorgt. Voor drie gemeenten voert Dar ook (substantieel) werkzaamheden in het beheer en onderhoud van de openbare ruimte (waaronder straatreiniging en groendonderhoud) uit (Dar, 2024). Dar had in 2023 een verzorgingsgebied van ca 164.000 huishoudens.

Recent heeft de AVA van Dar de strategie 2025-2028 vastgesteld. Onderdeel van deze strategie is ruimte voor geografische groei. Dar kijkt daarbij kritisch naar uitbreiding en stelt vooraf randvoorwaarden aan toetreding.

Dar verricht vooral reiniging en groenonderhoud voor de gemeenten Nijmegen, Heumen en Berg en Dal. De overige Dar-gemeenten organiseren dit nog vooral in combinaties van zelf doen en uitbesteden.

ROVA

Buiten de directe regio is nog ROVA relevant om te vermelden. In deze overheidsvennootschap werken 23 gemeenten samen, waarbij Amersfoort en Zwolle de twee grootste gemeenten zijn. ROVA verzorgt voor deze gemeenten de afvalinzameling en verwerking. Voor enkele gemeenten voert ROVA ook het beheer en onderhoud (waaronder reiniging en groenonderhoud) uit. ROVA heeft een verzorgingsgebied van 882.299 inwoners en ca 370.000 huishoudens (2023).

Voor enkele gemeenten voert ROVA ook het beheer en onderhoud (waaronder reiniging en groenonderhoud) uit. ROVA heeft in het verleden vaker bereidheid getoond om gemeenten te laten toetreden (van buiten de regio).

Uitbesteding

Voor de afvalinzameling hebben PreZero, Renewi én (regionale inzamelaar) Ter Horst aangegeven te gaan stoppen met het inschrijven op aanbestedingen voor de inzameling van het huishoudelijk afval. Landelijk is alleen nog Remondis actief op de markt van huishoudelijke afvalinzameling. Andere regionale inzamelaars zijn niet bekend.

In de directe omgeving zijn er vier gemeenten, die de inzameling hebben aanbesteed. Dit betreft de volgende gemeenten:

Gemeente Rozendaal

Gemeente Rozendaal heeft een private inzamelaar (Ter Horst) voor de afvalinzameling. Het

contract loopt tot 1 januari 2026. Ook deze inzamelaar heeft aangegeven te stoppen met de inzameling van het huishoudelijk afval, mede als gevolg van overname van de bedrijfsactiviteiten. Op korte termijn (prognose: december 2024) wordt in de gemeenteraad van Rozendaal een besluit genomen over de vervolgstap voor het afvalbeheer. Insteek vanuit de gemeente is om aan te sluiten bij een overheidssamenwerking.

Voor de reinigingstaken en groentaken geldt dat de gemeente deze deels zelf uitvoert vanuit een eigen dienst en deels ondergebracht heeft bij aannemers. De gemeente staat open voor een gesprek over deze taken, maar ziet tegelijkertijd geen directe aanleiding om deze taken anders te organiseren.

Gemeente Rheden, gemeente Overbetuwe

Gemeente Rheden en Overbetuwe hebben, net als gemeente Arnhem, de afvalinzameling uitbesteed aan private inzamelaar PreZero. Beide contracten lopen af op 1 januari 2026. De gemeenten hebben het besluit genomen om aan te sluiten bij een overheidsgedomineerde samenwerking. Zij onderzoeken op dit moment de mogelijkheden daartoe. De gemeenten hebben een korte doorlooptijd beschikbaar om te komen tot besluitvorming en implementatie (korter dan de gemeente Arnhem).

Voor Rheden en Overbetuwe geldt dat de gemeente met een integraal bestek werkt voor de straatreiniging en groenwerkzaamheden. Zij hadden daarvoor voldoende inschrijvers op het moment van aanbesteding. De gemeenten zijn niet geïnteresseerd in samenwerking op het gebied van reiniging en groenbeheer.

Gemeente Lingewaard

Gemeente Lingewaard heeft de afvalinzameling ondergebracht bij private inzamelaar Remondis. Het contract loopt af per januari 2028. De gemeente Lingewaard is zich ambtelijk aan het oriënteren op samenwerking: via toetreding of via het oprichten van een samenwerkingsverband.

Zelf doen

Er is één gemeente die de afvalinzameling zelf organiseert: de gemeente Doetinchem. Hiervoor heeft zij BuHa B.V. opgericht.

BuHa B.V. (beheer en uitvoering openbare ruimte)

De gemeente Doetinchem is 100% aandeelhouder van BuHa B.V. Het bedrijf beheert en onderhoud de buitenruimte van Doetinchem. Dit is inclusief de sportvelden, parkeertoezicht en handhaving en de gemeentelijke accommodaties. Buha levert met haar ervaring uit de praktijk eveneens een inhoudelijke bijdrage aan de integrale beleidsvorming in Doetinchem. Daarnaast verleent Buha diensten aan Sport-ID (vastgoed), Oude IJsselstreek (inzamelen, vastgoed), Bronckhorst (brengpunt), Doesburg (vastgoed) en Zevenaar (inzamelen glasbakken)

Overige actoren

De volgende partijen zijn in de gevoerde gesprekken genoemd of hebben zelf contact gezocht met gemeente Arnhem over de afvalinzameling.

De Groene Metropoolregio Arnhem-Nijmegen

De Groene Metropoolregio is een samenwerkingsverband van 17 gemeenten¹¹. De samenwerking heeft de vorm van een gemeenschappelijke regeling (GMR, 2024). Het samenwerkingsverband is opgericht om vijf uitdagingen in de regio aan te gaan: het bevorderen van circulariteit en duurzaamheid, van leefbaarheid in regio, het bevorderen van betaalbaarheid van woningen in de

¹¹ Dit zijn: : Arnhem, Berg en Dal, Beuningen, Doesburg, Druten, Duiven, Heumen, Lingewaard, Mook en Middelaar, Nijmegen, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rozendaal, Westervoort, Wijchen en Zevenaar

regio (met oog voor goede leefbaarheid), het bevorderen van economie en een goede arbeidsmarkt, en het verbeteren van de bereikbaarheid en duurzame mobiliteit binnen de regio. (GMR, 2024).

Scalabor

Scalabor B.V. is het mensontwikkelbedrijf van gemeente Arnhem. De gemeente is 100% aandeelhouder. Het bedrijf werkt voor negen gemeenten: Arnhem, Doesburg, Duiven, Lingewaard, Overbetuwe, Rheden, Rozendaal, Westervoort en Zevenaar. Doel van de organisatie is het vinden van een passende en zo regulier mogelijke werkplek voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. Als mensontwikkelbedrijf staat hierbij de persoonlijke groei van de medewerkers op de participatieladder voorop.

bijlage 4 Beoordelingskader verkenning

Het volgende beoordelingskader is afgeleid uit de bestuurlijke gespreksronde en gebruikelijk te hanteren beoordelingscriteria. Hierbij is niet sprake van een prioriteitsvolgorde. Elk criterium is toegelicht, inclusief de wijze waarop de modellen worden getoetst.

I. Profiel en meerwaarde

Dit criterium gaat in op het (gebruikelijk) profiel van het organisatiemodel en de mate waarin het model een bijdrage levert aan de gemeentelijke ambities (op langere termijn). Het gaat onder meer over de doelstellingen uit het Arnhemse grondstoffenbeleid, doelstellingen rondom social return on investment (SROI), inzet van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, samenwerking met lokale initiatieven, et cetera.

Elk model wordt getoetst op:

- Primair belang van de uitvoeringsorganisatie.
- Meedenkende partner: de mate waarin de gemeente door de uitvoeringsorganisatie wordt ondersteund bij het behalen van de diverse gemeentelijke beleidsdoelen (zoals SROI).
- Visitekaartje gemeente: de mate waarin de uitvoeringsorganisatie de gemeente vertegenwoordigt.

J. Breedte en flexibiliteit dienstverlening

Dit criterium gaat in op de breedte van aan te bieden dienstverlening. Getoetst wordt in hoeverre de uitvoeringsorganisatie in staat is om de volledige (logistieke, fysieke) producten en diensten met het door de gemeente gewenste serviceniveau te leveren. Daar waar (in een betreffend model) de uitvoeringsorganisatie niet ‘alles via één loket’ kan leveren, heeft dit gevolgen voor de (op regie ingerichte) gemeentelijke organisatie.

Ook wordt de flexibiliteit getoetst. Flexibiliteit verwijst naar het vermogen om de uitvoeringsorganisatie aan te passen aan veranderende dienstverleningsvragen. De uitvoeringsorganisatie wordt beoordeeld op de mogelijkheid van maatwerkdienstverlening (geen ‘one size fits all’).

Elk model wordt getoetst op:

- Uitvoerbaarheid van het dienstenpakket (fysiek/logistiek).
- Flexibiliteit dienstverlening: de ruimte om veranderingen door te voeren in de dienstverlening (uitgaande van beleidsautonomie bij de gemeente).

K. Kennis en advies

Dit criterium gaat in op de mate waarin de uitvoeringsorganisatie in staat is om de gemeente te ondersteunen met kennis en advies, en daarbij zich (al dan niet) proactief inzet om bij te dragen aan het realiseren van de beleidsdoelen van de gemeente.

Elk model wordt getoetst op:

- Beleidsadvies: meedenken/adviseren bij beleidsvraagstukken
- Uitvoeringsdeskundigheid: actief inzetten van uitvoeringskennis ter versterking van beleidskeuzen.

L. Invloed en zeggenschap gemeente

Dit criterium gaat in op de mate waarin gemeente Arnhem invloed en zeggenschap heeft in het betreffende model. Bijvoorbeeld in de missie, visie en strategie van de uitvoeringsorganisatie en de keuzes die daaraan ten grondslag liggen, en de sturingsmogelijkheden die de gemeente daarin heeft.

Verder gaat dit criterium ook over de mate waarin de gemeente Arnhem een professionele en

zakelijke opdrachtgever-opdrachtnemer relatie kan inrichten. Daarbij is ook van belang in hoeverre Arnhem de uitvoeringsorganisatie eisen kan stellen. Denk hierbij voor afvalbeheer aan het wel of niet invoeren van diftar als voorwaarde, bij straatreiniging aan het wel of niet werken met beeldkwaliteit en bij groenonderhoud aan het (verplicht) werken met social return.

Tot slot gaat het ook over de mate waarin de uitvoeringsorganisatie (in het organisatiemodel) voldoende rekening houdt met de politiek-bestuurlijke context bij de uitvoering van haar dienstverlening.

Elk model wordt getoetst op:

- Professioneel opdrachtgever-opdrachtnemerschap;
- Bestuurlijke invloed en zeggenschap;
- Politiek-bestuurlijke sensitiviteit.

M. Functioneren en presteren uitvoeringsorganisatie

Dit criterium beoordeelt de bedrijfsmatigheid en het financieel en operationeel presteren van de uitvoeringsorganisatie (in het betreffende model). Daarbij wordt onder andere gekeken naar de onderliggende kostenstructuur en schaalgrootte, de principes van prijsvorming en het bedrijfsmatig efficiënt kunnen presteren, de transparantie in prijsstelling en kosten en de continuïteit van de dienstverlening.

Daarbij wordt onder meer gekeken naar de mate waarin de uitvoeringsorganisatie zelfstandig rapporteert over het eigen functioneren, welke beoordelingen van de efficiency uitgevoerd worden (bijvoorbeeld door deelname aan benchmarks) en hoe verbetermaatregelen ingezet worden.

Elk model wordt getoetst op:

- Tariefstelling: de wijze waarop tarieven tot stand komen;
- Kostenstructuur: de relevante verschillen in kostenstructuur per model;
- Schaalgrootte: de mate waarin de schaalgrootte efficiënt werken mogelijk maakt.
- Transparantie: inzicht in functioneren/presteren;
- Incentives: de wijze waarop binnen het model wordt gestuurd op verbetering.

N. Regionale samenwerking

Dit betreft de mate waarin het model ruimte biedt voor regionale samenwerking. Afhankelijk van het beheerthema kan dit onderwerp van groeiend belang zijn. De uitvoeringsorganisatie kan eventueel de samenwerking mogelijk maken, of deze faciliteren.

Elk model wordt getoetst op:

- Samenwerkingspotentieel: de mate waarin het model een platform biedt voor regionale samenwerking;
- Schaalvoordelen volgend uit samenwerking.

O. Randvoorwaarden

Per model is sprake van een aantal 'randvoorwaarden' waarmee de gemeente Arnhem rekening moet houden. Onder dit criterium worden de belangrijkste randvoorwaarden in beeld gebracht. Er is onderscheid te maken naar juridische voorwaarden, financieel-administratieve organisatie en de personele en organisatorische consequenties van een model.

Elk model wordt getoetst op:

- Juridische voorwaarden
- Financieel-administratieve organisatie
- Organisatorische en/of personele uitwerking.

P. Implementatie

Elk model heeft een eigen implementatietraject met bijbehorende activiteiten en afhankelijkheden. Dit criterium gaat in op de complexiteit en doorlooptijd van implementatie van het betreffende model.

Elk model wordt getoetst op:

- Indicatie start- en aanloopkosten;
- Complexiteit (en afhankelijkheden derden);
- Doorlooptijd.

bijlage 5 Vergelijking modellen

Beoordelingskader	Model 1. Uitbesteding	Model 2a. Zelf doen: binnen de gemeente	Model 2b. Zelf doen: extern verzelfstandigd	Model 3. Toetreden tot bestaande samenwerking
A. Profiel organisatie	O	OO	OO	OOO
o Primair belang uitvoeringsorganisatie	Winstmaximalisatie	Publieke dienstverlening	Publieke dienstverlening	Maatschappelijk rendement
o Meedenkende partner	Beperkt tot uitvoering	Directe relatie naar politiek	Inbreng deskundigheid	Inbreng sectorbreed
B. Breedte en flexibiliteit dienstverlening	OOO	O	O	OO
o Uitvoerbaarheid diensten	Via marktbestek	Via jaarplan, - afspraken	Via één-op-één DVO	Via samenwerkingscontract
o Flexibiliteit dienstverlening	Beperkt binnen contract	Beperkingen organisatie	Beperkingen organisatie	Maatwerk en ervaring
C. Kennis en advies	O	OO	OO	OOO
o Uitvoeringsdeskundigheid	Focus op efficiëntie	Beleid vertalen in uitvoering	Beleid vertalen in uitvoering	Brede expertise
o Beleidsadvies	Geen beleidsondersteuning	Beperkte advisering, korte lijn	Beperkte advisering, korte lijn	Beleidsadviserende taak
D. Invloed en zeggenschap gemeente	O	OOO	OOO	OO
o Professioneel opdrachtgeverschap	Zakelijk en marktconform	Beperkt opdrachtgeverschap	Beperkt opdrachtgeverschap	Professioneel opdrachtgever
o Bestuurlijke invloed en zeggenschap	Geen invloed	Directe invloed, meer ad-hoc	100% eigenaar en opdrachtg.	Strategisch bepalend via AVA
E. Functioneren en presteren	OOO	O	OO	OOO
o Kostenstructuur	Marktprijs	Hoge kostprijs	Verbeterde kostprijs (tov 2a)	Transparante kostprijs
o Schaalgrootte	Niet relevant	Beperkte schaal	Beperkte schaal	Toekomstbestendige schaal
F. Regionale oriëntatie en samenwerking	O	O	O	OO
o Samenwerkingspotentieel	Geen samenwerking	Geen samenwerking	Geen samenwerking	Samenwerking regio+
o Schaalvoordelen	Via marktprijs (mogelijk)	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Voordeel beleid/bedrijfsvoering
G. Randvoorwaarde	OOOO	O	OO	OOO
o Financieel-administratieve organisatie	Huidige situatie	Gemeentelijke kaders	Nieuwe AO	Bestaande AO bij s'werken
o Organisatie en personeel	Geen wijziging	Organisatiewijziging	Aandeelhoudersrol	Aandeelhoudersrol
H. Implementatie	OOO	OO	O	OO
o Doorlooptijd en indicatief budget	6 maanden (€ 50k-75k)	1,5 jaar (€ 150k-250k)	2 jaar (€ 200k-300k)	1 - 1,5 jaar (€50k-150k)
o Complexiteit	Risico: afhankelijkheid bestek	Kennis van uitvoering nodig	Kennis van uitvoering nodig	Toetreding eis samenwerking



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

IPR Normag

Waarderweg 33 Kantoor B10, 2031 BN HAARLEM

Postbus 2016, 2002 CA HAARLEM

023 531 91 41 info@iprnormag.nl