



Gemeente Midden-Drenthe

Positionering Afvalbeheer

Analyse huidige situatie en onderzoek naar mogelijkheden
voor optimalisatie en samenwerking

Definitief Rapport

30 september 2019

BEZOEKADRES: Waarderweg 33 Kantoor b10, 2031 bn Haarlem

POSTADRES: postbus 2016, 2002 ca Haarlem

t 023 531 91 41, f 023 531 63 93, e info@iprnormag.nl, i www.iprnormag.nl

In opdracht van:	Gemeente Midden-Drenthe
Opsteller(s):	Drs. R. Schouten, E. Nijmijer MSc. en M.F. Boels MSc.
Projectnummer IPR Normag:	101129
Aantal pagina's:	53

Status van de rapportage	Datum	Toegestuurd naar
Intern concept	16 augustus 2019	Intern ter bespreking
Concept	12 september	Klankbordgroep
Definitief	30 september	Opdrachtgever, mevrouw Inge Meindertsma

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

Samenvatting	4
1 Inleiding	5
1.1 Achtergrond	5
1.2 Leeswijzer	5
2 Analyse huidige situatie	6
2.1 Algemeen	6
2.2 Beleidsprestatie	6
2.3 Dienstverlening	7
2.4 Organisatie(visie)	8
2.5 Organisatie van het afvalbeheer	8
2.6 Capaciteit en financiën	10
3 Beschrijving scenario's	12
3.1 Optimalisatie huidige situatie	12
3.2 Samenwerken met een regiogemeente	14
3.3 Toetreding tot een overheidsgedomineerd bedrijf	16
4 Beoordeling scenario's	18
4.1 Samenvattend: beoordelingskader	18
4.2 Bedrijfsmatigheid	18
4.3 Invloed en zeggenschap	20
4.4 Kwaliteit en continuïteit	21
4.5 Personele en/of organisatorische consequenties	23
4.6 Risicobeheersing	24
4.7 Langetermijnperspectief	25
4.8 Implementatie	26
5 Beoordeling en advies	28
5.1 Beoordeling	28
5.2 Advies	30
5.3 Vervolg	31
Bijlage 1. Beschrijving huidige situatie	33
Bijlage 2. Sectorontwikkeling	44
Bijlage 3. Beoordelingskader	49
Bijlage 4. Afvalbeheerprestatie	52
Bijlage 5. Afvalbeheertaken	53

SAMENVATTING

Gemeente Midden-Drenthe heeft haar visie op het afvalbeheerbeleid vastgelegd in het Afvalbeleidsplan Midden-Drenthe 2016-2019. Doelstelling is 75% afvalscheiding en 100 kilo restafval per inwoner per jaar in 2020. Op het invoeren van tariefdifferentiatie na zijn alle maatregelen uit het Afvalbeleidsplan 2016-2019 geïmplementeerd. Tegelijkertijd is de hoeveelheid restafval sinds 2017 aan het stijgen en wordt de doelstelling voor 2020 waarschijnlijk niet gehaald. In 2020 wordt het proces met de gemeenteraad gestart voor een nieuw afvalbeleidsplan.

Uit de analyse van de huidige organisatie van het afvalbeheer blijkt dat verandering en investering noodzakelijk is. Op dit moment is de kennis en capaciteit onvoldoende geborgd om de beleidsopgave op te pakken, zijn de beheertaken niet duidelijk geborgd en heeft de organisatie moeite om binnen de beperkte capaciteit het contractbeheer op orde te krijgen en de operationele zaken te beheersen. Een structurele verbetering is wenselijk.

Om deze problemen aan te pakken zijn drie scenario's verkend om het afvalbeheer in Midden-Drenthe beter te kunnen positioneren naar de toekomst toe. Samen met de ambtelijke klankbordgroep – bestaande uit de betrokken medewerkers en afdelingen – is een beoordelingskader opgesteld, zijn gesprekken gevoerd en zijn de scenario's ingevuld. De volgende scenario's zijn verkend: optimalisatie van de huidige situatie, samenwerken met een regiogemeente en toetreding tot een overheidsgedomineerd bedrijf.

Op basis van de beoordeling adviseren wij het scenario 'optimalisatie huidige situatie'. Concreet betekent dit:

- Breidt de huidige formatie van team RBP uit naar 0,5 fte beleidsmedewerker (was 0,1) en 1,0 fte beheerder afval (was 0,7), waarmee ook beperkte onderlinge opvang mogelijk is;
- Pas de taakverdeling aan, waarbij met name de beheertaken worden gecentraliseerd bij de beheerder binnen team RBP, inclusief het budgetbeheer;
- Voer een projectplanning (inclusief capaciteit en middelen) in, waardoor de organisatie piekwerkzaamheden en ad-hoc-werkzaamheden kan opvangen;
- Versterk de participatie in werkgroep Markerein met als doel om de kennisontwikkeling en projecten te versterken;
- Complementair: werk (met de nieuwe formatie) aan het op orde brengen van de afvalstoffenheffing, contractmanagement, beleidsanalyse en -advisering wethouder.

Verder adviseren wij om begin 2023 te komen tot een strategische afweging tussen uitbesteding en samenwerking (i.r.t. de afloop van het contract met Remondis). Op dat moment kan nog tijdig de optie van toetreding tot een overheidsbedrijf worden overwogen.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Gemeente Midden-Drenthe heeft haar visie op het afvalbeheerbeleid vastgelegd in het Afvalbeleidsplan Midden-Drenthe 2016-2019. Doelstelling is 75% afvalscheiding en 100 kilo restafval per inwoner per jaar in 2020. Op het invoeren van tariefdifferentiatie na zijn alle maatregelen uit het Afvalbeleidsplan 2016-2019 geïmplementeerd. In 2020 wordt het proces met de gemeenteraad gestart voor een nieuw afvalbeleidsplan.

Tegelijkertijd zijn er in deze periode wijzigingen geweest in de organisatie van het afvalbeheer van gemeente Midden-Drenthe:

- Vertrek van de vaste kracht op het afvalbeheerbeleid en uitval van de opvolger;
- Herhaalde inhuur voor uitvoering van het afvalbeleid;
- Nieuw college en nieuwe wethouder met een andere focus op afvalbeleid;
- Start van een nieuw afdelingshoofd en een nieuwe teamleider als aanspreekpunt voor het afvalbeleid.

Daardoor is een aantal vaste structuren losgelaten, is onduidelijk welke taken precies tot afvalbeheer behoren, binnen welk team deze taken vallen, wie deze uit moet voeren en waar de verantwoordelijkheid ligt. Deze situatie heeft op dit moment een doorwerking in de afvalstoffenheffing (gestegen), het contractbeheer (niet geheel op orde) en de (als hoog ervaren) werkdruk bij de betreffende medewerker(s).

IPR Normag is gevraagd onderzoek uit te voeren naar verschillende scenario's: het optimaliseren van de huidige situatie en het samenwerken in de regio. Onderdeel van dit onderzoek vormt het adviseren van het managementteam van de afdeling over de positionering van de afvalbeheerorganisatie van gemeente Midden-Drenthe.

1.2 Leeswijzer

Dit rapport begint met de analyse van de huidige situatie, waarin per onderdeel constatering worden gepresenteerd. Daarna volgt beschrijving van de scenario's en de beoordeling van de scenario's aan de hand van de beoordelingscriteria. Tenslotte volgt de conclusie en het advies.

2 ANALYSE HUIDIGE SITUATIE

In dit hoofdstuk komen wij tot een analyse en beoordeling van de huidige situatie. Daarbij wordt het huidig functioneren in het perspectief geplaatst van de gemeentelijke en sectorale ontwikkelingen.

In bijlage 1 is een meer gedetailleerde beschrijving van de huidige situatie opgenomen. In bijlage 2 is een beschrijving van de sectorontwikkelingen opgenomen. Deze geven meer inzicht in de onderliggende trends, feiten en cijfers van de afvalbeheerorganisatie te Midden-Drenthe.

2.1 Algemeen

Met een oppervlak van 350 km² behoort de gemeente Midden-Drenthe tot de grootste gemeenten van Nederland. De gemeente kenmerkt zich als een plattelandsgemeente. De circa 33.500 inwoners wonen gespreid in de grotere dorpen zoals Beilen, of meer in het buitengebied in en rondom de kleinere dorpen zoals Spier, Balinge, en Zwiggelte. Door haar geografische ligging is de gemeente Midden-Drenthe niet sterk (bestuurlijk) verbonden aan één regio binnen de provincie.

Constateringen:

- De gemeente participeert in werkgroep Markerein. Met deze samenwerking zetten de Drentse gemeenten gezamenlijk in op het verder terugdringen van het huishoudelijk restafval in Drenthe. Vermindering van het huishoudelijk restafval en een betere scheiding en meer recycling van grondstoffen. In deze samenwerking is de gemeente vooral een ‘halende partij’: de samenwerking levert kennis en informatie op en de gemeente volgt de ontwikkelingen zonder te participeren in projecten.
- De gemeente Drenthe heeft (met de andere Drentse gemeenten) het manifest “Drenthe Van Afval Naar Grondstoffen” ondertekend. De Drentse samenwerking laat ruimte voor elke individuele gemeente om het eigen afvalbeleidsplan uit te voeren. De aanwezigheid van Attero op haar grondgebied heeft geleid tot enkele specifieke, voor Drenthe afwijkende, afvalbeheerkeuzen. Voorbeelden: verwerking van de afvalstromen restafval, GFT en PMD in eigen contracten bij Attero.

2.2 Beleidsprestatie

De gemeente Midden-Drenthe heeft, samen met andere Drentse gemeenten, de “Van Afval Naar Grondstoffen”-doelstellingen onderschreven. Dit zijn de algemeen gangbare doelstellingen, waarbij de gemeente een afvalscheidingspercentage van 75% in 2020 en 100 kg restafval per inwoner per jaar in 2020 wil bereiken. De gemeente heeft deze doelstellingen in haar eigen beleidsplan verder uitgewerkt.

In het coalitieakkoord is afgesproken dat er geen diftar wordt ingevoerd en dat de afvalstoffenheffing kostendekkend moet zijn. De verdere beleidsmaatregelen (in het huidige

beleidsplan) zijn ingevoerd en er zijn verder geen grote beleidswijzigingen voorzien in het coalitieakkoord. De verdere beleidsontwikkeling richt zich vooral op optimalisatie (zoals t.a.v. verbetering kwaliteit PMD).

Midden-Drenthe kent een goede afvalbeheerprestatie in vergelijking met andere gemeenten met eenzelfde stedelijkheidsklasse: in 2018 was 75% van het huishoudelijk afval gescheiden en resteerde 158 restafval kg per inwoner. Desalniettemin zal de gemeente, op basis van de huidige trendontwikkeling, zonder extra maatregelen de VANG-doelstellingen niet bereiken.

Constateringen:

- Sinds 2017 is de hoeveelheid restafval aan het stijgen. Op basis van de grondstoffen-monitor Markerein worden de VANG-doelstellingen voor 2020 waarschijnlijk niet gehaald met de huidige beleidsmaatregelen en aandacht. Er zijn geen (aanvullende) maatregelen en het ontbreekt aan een duidelijke (beleids)visie en voldoende proactieve bestuurlijke advisering en aandacht voor dit beleidsveld.
- Uit sorteeranalyses blijkt dat het restafval nog voor circa 75% bestaat uit herbruikbare grondstoffen. Uiteindelijk is circa 35 kg per inwoner 'echt' restafval. Indien de overige hoeveelheden niet meer hoeven te worden verbrand, kan een forse milieuwinst worden geboekt.
- De gemeente richt zich (nog) niet op de integrale afvalketen. De focus van het afvalbeleid is op de operationele problematiek (m.n. afkeur PMD) komen te liggen. De vraag is of dat ook terecht is, gelet op de milieuprestaties en afvalscheidingsdoelstellingen. In 2020 wordt een nieuw beleidsplan opgesteld. Dit zal, gelet op de VANG-uitdaging, een forse beleidskennis en -advisering vergen. Vooral omdat de maatregelen niet op het vlak van diftar komen te liggen (conform collegeprogramma).

2.3 Dienstverlening

De gemeente Midden-Drenthe stimuleert het inzamelen van grondstoffen aan huis en voert een restrictief beleid op restafval. Grondstoffen zoals GFT, PMD, oud papier en textiel worden aan huis met of zonder minicontainers eenmaal per twee of vier weken opgehaald. Het (fijn) restafval wordt in de grijze minicontainer nog eenmaal per vier weken opgehaald en het grof restafval op afspraak tegen betaling.

Voor glas, textiel en luiers staan onder- en/of bovengrondse wijkcontainers. Al het grof afval kan worden gebracht naar de milieustraat in Beilen of in Bovensmilde. De milieustraat in Beilen is 1.150 uur per jaar ¹geopend en wordt beheerd door de gemeente. De milieustraat in Bovensmilde wordt beheerd in opdracht van de gemeente door een particuliere exploitant. Deze milieustraat is 2.550 uur geopend per jaar en ontvangt van de

¹ Uitgaande van de openingstijden: Dinsdag & Vrijdag: 08.00-12.00 & 13.00-15.30, Woensdag & Donderdag: 13.00-15.30 en Zaterdag: 08.00-12.00

gemeente (conform afvalstoffenheffing 2019) een bijdrage van € 12.000 (excl. BTW).

Constateringen:

- Het huidige afvalbeleid stimuleert afvalscheiding, waarbij vooral ingezet wordt op de inzamelstructuur. En niet of minder op andere beleidsinstrumenten zoals communicatie, preventie en handhaving.
- Er wordt geen actief circulair beleid gevoerd t.a.v. de wijze waarop afval- en grondstofstromen worden verwerkt. De gemeente heeft hier ook niet de kennis en capaciteit voor. De gemeente kiest voor gelegenheidssamenwerking of zelfstandig aanbesteden.

2.4 Organisatie(visie)

De gemeentelijke organisatie van Midden-Drenthe heeft in 2018 en 2019 veel veranderingen ondergaan. Door vertrek van verschillende managementfunctionarissen op sleutelposities en een extern onderzoek naar de interne organisatie van de gemeente, worden het te kiezen organisatiemodel en de bestuurlijke en organisatorische visie van gemeente Midden-Drenthe momenteel herzien.

In het toekomstig organisatiebeeld wordt uitgegaan van een plat organisatiemodel, met een hoger integraliteitsniveau. In dit model draagt het personeel meer zelf haar verantwoordelijkheden. Er komt een meer centrale positie voor de teamleiders in deze structuur om de integraliteit tussen de teams onderling en de directie te verhogen.

Constateringen:

- De organisatie heeft (nog) geen scherpe keuze gemaakt in een organisatievisie of een richting. Er is geen expliciete keuze gemaakt: zoals voor regie of samenwerking. Impliciet kiest de gemeente voor een regiemodel op afvalbeheer (uitbesteding van inzameling). Indien dit onderzoek leidt tot een specifieke organisatieverandering of positionering dan moeten de argumenten hiervoor voldoende duidelijk zijn.
- In de huidige situatie ligt veel verantwoordelijkheid laag in de organisatie. Dit vraagt veel van de medewerkers. Het grote aantal personele wisselingen in het afgelopen jaar heeft een extra belasting opgeleverd. Uit interviews blijkt bovendien dat er nog veel onduidelijkheid is in de verdeling van rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. (De functiebeschrijvingen zijn niet actueel.)
- Tussen medewerkers en teams wordt (meer informeel) goed samengewerkt. De kleinschalige gemeentelijke organisatie zorgt voor korte lijnen en snelle acties. Op afvalgebied komt dit tot uiting in de goede en snelle service richting bewoners (bij afhandeling klachten, meldingen).

2.5 Organisatie van het afvalbeheer

De afvalbeheertaken zijn verdeeld over de volgende teams, onder verantwoordelijkheid

van verschillende teamleiders:

- Team Ruimtelijk Beleid&Projecten (RBP): beleidsontwikkeling en beheer;
- Team Buitendienst: beheer milieustraat en afhandeling meldingen;
- Team Communicatie: voorlichting en campagnes;
- Gemeentewinkel: directe klachten/meldingen/vragen.

Verder zijn (ondersteunend) ook werkzaamheden verricht door Team Financiën en Facilitair. Het merendeel van de uitvoering wordt door derden verricht.

De taken, werkzaamheden en (benodigde) capaciteit van afvalbeheer zijn niet voldoende inzichtelijk. Vooral het ontbreken van inzicht in de omvang van het takenpakket en de daarvoor benodigde capaciteit maakt het lastig om te kunnen sturen. De werkdruk wordt door medewerkers als te hoog ervaren. De functiebeschrijvingen zijn verouderd. Op dit moment is aanvullend ook sprake van inhuur van beleids- en uitvoeringscapaciteit.

Het inzamelen aan huis is uitbesteed, waarbij de gemeente Midden-Drenthe vooral een financieel gunstig contract heeft met Remondis (inclusief verlengingsopties t/m 2024) voor restafval, het GFT en PMD. Verder heeft de gemeente diverse contracten voor (andere) inzameling en verwerking van afval- en grondstofstromen.

Constateringen beleid:

- Binnen de gemeente ontbreekt specifieke afvalbeleidskennis (en -capaciteit). Er is geen sprake van beleidsregie en beperkt van beleidsontwikkeling. De focus ligt op beheersmatige aspecten en beheersing van operationele zaken. De gemeente is kwetsbaar en afhankelijk van derden.
- De verantwoordelijk wethouder wordt onvoldoende proactief en versnipperd geadviseerd, waardoor deze onvoldoende geïnformeerd is over het beleidsveld (en de impact van specifieke ontwikkelingen).
- De organisatie is onvoldoende in staat om de beschikbare beleidsdata (uit onder andere de grondstoffenmonitor) te vertalen naar beleidsvoorstellen richting het college.

Constateringen beheer:

- De positie van beheertaken is onduidelijk (bij welk team, welke medewerker). Sinds het vertrek van de vorige afvalbeleidsmedewerker begin 2018 zijn de beheertaken niet goed geborgd.
- De focus ligt op de administratieve werkzaamheden (bijhouden van afvaladministratie), niet op het optimaliseren van het afvalbeheer. Dit komt o.a. tot uiting in: containermanagementsysteem is enkel voor het bijhouden van het aantal containers, er is veel inzet op administratieve werkzaamheden maar dit levert beperkt (o.a. financieel) inzicht op, de uitvoering van het zwerfafvalbeleid is moeilijk te borgen en de administratieve werkzaamheden zijn (erg) omvangrijk.
- De beheerfuncties zijn versnipperd over meerdere functies, waarbij een specifieke

beheerder ontbreekt en een deel van de taken door een ondersteuner wordt ingevuld.

Constateringen contractmanagement en uitvoering:

- De gemeentelijke uitvoeringsorganisatie is beperkt van omvang (ca. 3 fte) en vraagt/krijgt beperkte managementaandacht. Het merendeel van de dienstverlening wordt uitgevoerd door derden. De belangrijkste (in omvang en financiën) marktpartijen zijn Remondis (voor inzameling) en Attero (voor verwerking).
- Gezien het financieel belang van marktinschakeling (en de afhankelijkheid van de markt) is professioneel opdrachtgeverschap essentieel. Het contractmanagement is niet (voldoende) op orde. Dit blijkt uit een onvolledig contractregister, aanbestedingen die niet op tijd ingezet worden en onvoldoende scherp contractmanagement richting marktpartijen. Het toezicht op marktpartijen is beperkt: o.a. één keer per drie maanden is er contractoverleg². De schaarse capaciteit gaat onevenredig veel uit naar het bedienen van verenigingen/charitatieve instellingen.
- De buitendienst is sterk servicegericht: het direct afhandelen van meldingen, vragen en klachten is een sterk punt in de huidige organisatie. Bij de organisatie van de uitvoering op de milieustraat werkt de beheerder samen met het werkvoorzieningsschap STARK.
- Het huidig functioneren van de milieustraat is op orde. De beheerder heeft aandacht voor operationele verbetering. Er is nog inzicht nodig in de rol en positie van de milieustraat in de toekomst (waarbij o.a. ook concepten van grondstoffenrotondes en circulaire ambachtscentra relevanter worden).

2.6 Capaciteit en financiën

In de afvalstoffenheffing (ASH) is een capaciteitsbegroting van het aantal uren voor het product afval opgenomen. Totaal zijn 5.875 uren inzetbaar voor afvalbeheer, waarvan 1.247 voor team RBP, 70 BOA uren en 4.558 voor de Buitendienst. De uren voor Team Communicatie, Gemeentewinkel en de overige afdelingen zijn opgenomen in de overheadberekening van de gemeente.

De afvalstoffenheffing van de gemeente Midden-Drenthe is gedifferentieerd naar de aard van het huishouden. Er is geen onderscheid naar een vast en een variabel deel. Ten opzichte van het landelijk gemiddelde (ca. € 250 per huishouden) is de afvalstoffenheffing van Midden-Drenthe (ca. € 230,25 per huishouden in 2019) relatief laag. Ook binnen Drenthe heeft de gemeente een relatief laag tarief (peiljaar 2017, laatst bekende cijfers van Rijkswaterstaat) in vergelijking met gemeenten met hetzelfde tariefsysteem.

² En beperkt gericht op controle of de operatie goed verloopt. In de praktijk vervult de Gemeentewinkel een belangrijk deel van deze taken.

Afvalstoffenheffing RWS: 2017	Gem. tarief per hh (euro)	Tarief mp hh (euro)	Tarief 1p hh (euro)	Dekkingsp ercentage (%)	TS	Tariefsysteem
Aa en Hunze	190	203	153	100%	2	Aantal personen
Assen	187	214	142	100%	2	Aantal personen
Borger-Odoorn	147	161	109	100%	8	Gewicht
Coevorden	259	272	226	100%	2	Aantal personen
De Wolden	170	184	145	100%	2	Aantal personen
Emmen	266	276	242	100%	2	Aantal personen
Hoogeveen	225	248	176	100%	2	Aantal personen
Meppel	181	181	181	89%	1	Vast tarief
Midden-Drenthe	193	205	160	100%	2	Aantal personen
Noordenveld	191	202	161	100%	2	Aantal personen
Tynaarlo	174	194	124	100%	8	Gewicht
Westerveld	151	173	98	100%	2	Aantal personen

De afvalstoffenheffing is momenteel vrijwel kostendekkend; wel wordt verwacht dat de kosten in de komende jaren toenemen. De beschikbare egaliseringsreserve is naar verwachting binnen enkele jaren uitgeput. Eind 2019 is de verwachting dat de egaliseringsreserve op een saldo van circa € 500.000,- staat.

Constateringen:

- Op basis van ons normenkader biedt de huidige urenbegroting te weinig ruimte voor het uitvoeren van de basis-afvaltaken t.a.v. beleid en beheer. De werkelijke inzet voor de afvaltaken is in de praktijk ook ruimer; o.a. met extra inhuur.
- De lage afvalstoffenheffing is vooral het gevolg van de lage uitvoeringskosten (m.n. gunstig contract met Remondis). Ook is er onvolledig inzicht of alle relevante kosten worden doorbelast (zo ontbreken o.a. communicatiekosten). Daar tegenover staat dat de PMD-afkeur kostbaar is en de afvalstoffenheffing bijna 100% kostendekkend is.
- Op basis van een vergelijking van de kosten (met referentiegemeenten) valt op dat de kosten (en inspanning) voor beleid®ie onder gemiddeld zijn. Dit komt overeen met de constatering dat de beschikbare capaciteit hiervoor onvoldoende is.
- De inzet van communicatie en handhaving (relevante beleidsinstrumenten) ontbreekt in het product Afval. Onduidelijk is in hoeverre deze kosten (goed) worden doorbelast (via overhead).
- De verwerkingskosten zijn gebruikelijk van omvang. Echter, indien de afvalprestatie toeneemt (naar 100 kg restafval per inwoner) dan nemen deze kosten sterk af. Dit perspectief ontbreekt bij de gemeente Midden-Drenthe.

3 BESCHRIJVING SCENARIO'S

In dit hoofdstuk beschrijven wij de relevante, onderzochte scenario's, inclusief de onderscheidende basiskenmerken van elk scenario. De volgende basis-scenario's zijn verkend:

1. Optimaliseren huidige organisatie;
2. Samenwerken met regiogemeente;
3. Toetreden tot overheidsgedomineerd bedrijf.

Per scenario geven wij ook aanvullend inzicht in de verkende mogelijkheden in de directe omgeving van gemeente Midden-Drenthe. Hierbij baseren wij ons op de inventarisatie-ronde, waarin wij mogelijke samenwerkingspartijen hebben benaderd met een verkennende samenwerkingsvraag. Voor een adequate beoordeling is elk scenario zo concreet mogelijk beschreven (o.b.v. aannames).

In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de mogelijkheden om de huidige situatie verder te optimaliseren. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de optie van samenwerking met regiogemeenten. Tot slot wordt in paragraaf 3.3 ingegaan op de mogelijkheid van toetreding tot een overheidsgedomineerd bedrijf.

3.1 Optimalisatie huidige situatie

Achtergrond

In dit scenario gaan wij uit van het behoud van een zelfstandige gemeentelijke afvalbeheerorganisatie waarbij de huidige positionering in stand blijft. Oftewel: de gemeente blijft gebruik maken van de markt voor het inzamelen en (doen) verwerken van afval- en grondstoffen.

In dit scenario richt de organisatie zich op het aanpakken van diverse knelpunten in de organisatie. Op basis van de analyse (zie ook hoofdstuk 2) is de problematiek als volgt te typeren: er is sprake van (te) weinig slagkracht richting bestuur, reactieve beleidsadvisering, problemen (zoals vervuiling PMD) kunnen nauwelijks aangepakt worden, de afvalbegroting (afvalstoffenheffing) is niet scherp inzichtelijk, er is sprake van structurele inhuur en het contractmanagement is niet op orde.

De belangrijkste oorzaken hiervoor zijn:

- De taakverdeling over teams en medewerkers is niet optimaal. Het taakonderscheid naar beleid, beheer, toezicht en uitvoering is onvoldoende uitgewerkt en verankert binnen de organisatie.
- De beschikbare uren zijn onvoldoende voor beleids- en beheertaken van het afvalbeheer. Op basis van een normenkader is minimaal ca 1,5 fte nodig voor beleid en beheer (incl. contractmanagement).
- De (bundeling van) kennis van en ervaring op dit beleidsveld is onvoldoende voor een proactieve beleidsadvisering.

Uitgangspunten scenario

Het optimaliseren van de huidige organisatie (om te voldoen aan de huidige organisatie-vereisten) is mogelijk zonder dat er organisatorisch grote veranderingen moeten worden ingezet. Binnen de huidige teamstructuur zijn de afvalbeheertaken op een efficiënte manier te organiseren.

In dit scenario wordt uitgegaan van de volgende (nader uit te werken) maatregelen:

1. Formatiewijziging: verhoog beleids- en beheercapaciteit tot 1,5 fte

Conform de capaciteitsbegroting is 0,1 fte beschikbaar voor beleid en 0,7 fte beschikbaar voor (algemene) ondersteuning. Voor de taken in de buitendienst is voldoende capaciteit beschikbaar (en in de praktijk inzetbaar).

Op basis van referentienormen is de beleids- en beheercapaciteit onvoldoende voor de basistaken van afvalbeheer. In combinatie met a) de reeds ruimere inzet in de organisatie, b) het ontbreken van een afvalspecialist binnen de gemeenten en c) de signalering dat de beleidsdoelen niet worden behaald, is een formatieverhoging goed te onderbouwen. Door meer capaciteit vrij te maken, kan een groot aantal knelpunten opgelost worden. Dit vertaalt zich in 0,4 fte extra beleidscapaciteit en 0,3 fte extra beheercapaciteit (algemene ondersteuning).

2. Bundeling beheertaken bij één team

De beheertaken zijn verdeeld over team RBT en team Buitenruimte, bijvoorbeeld waar het gaat om contractbeheer en toezicht op de uitvoering. Het bundelen van beheertaken binnen één team versterkt de integraliteit, de managementaandacht (niet tussen twee teamleiders, maar één teamleider) en biedt extra kansen om deskundigheid op te bouwen binnen de organisatie (door binnen één team te werken).

Eén van de effecten van bundeling beheertaken is dat diverse (kleinere) taakversnippering kan worden verholpen. Zo kunnen – bijvoorbeeld – directe contacten van het KCC naar aannemers via de beheerder verlopen.

3. Projectmatig werken ontwikkelen

De formatieverhoging voorziet in het uitvoeren van de basistaken. Daarnaast zijn er periodiek arbeidsintensieve projecten te verwachten. Het ontwikkelen van een nieuw beleidsplan of het participeren in samenwerkingsprojecten in de regio zijn hiervan voorbeelden.

Door het ontwikkelen van projectmatig werken is meer grip te houden op projecten en meer inzicht te verkrijgen in de benodigde (additionele) capaciteit. Dit betekent dat de beschikbare beleidscapaciteit kan worden ingezet voor kerntaken en het begeleiden van projecten, waarbij de projectinhoudelijke uitvoeringscapaciteit wordt ingeschakeld vanuit een flexibele schil.

De voorzienbare projectinzet moet jaarlijks worden vastgesteld en begroot, het benutten van deze uren kan in afstemming met de teamleider. Daarmee ontstaat ook meer focus op de projectmatige ontwikkeling van het beleidsdomein.

4. Benutten samenwerkingsplatform(en)

Het ontwikkelen/bijhouden van kennis en expertise en het verminderen van kwets-

baarheid vraagt om samenwerking met andere gemeenten en partijen. Daardoor kan namelijk gebruik gemaakt worden van elkaars kennis en expertise, en ontstaat er de mogelijkheid om te klankborden. De meest voor de hand liggende samenwerking hiervoor is de werkgroep Markerein en gemeente Noordenveld. Immers, gemeente Midden-Drenthe heeft te maken met een vergelijkbare problematiek als in de rest van de Drentse gemeenten en heeft in de inzamelstructuur vergelijkbare keuzes gemaakt als met gemeente Noordenveld.

Nota bene: in dit scenario wordt vooral uitgegaan van een benodigde versterking van de beheerfunctie. Immers, in een beleidsarme omgeving met veel uitbesteding is deze taak van kritisch belang. Bij een fors veranderende ambitie en rolopvatting van de gemeente (naar bijvoorbeeld een actieve rol in grondstoffenmanagement en circulaire economie) dient de beleidsfunctie verder te worden versterkt (verschuiving van ad hoc projectmatige taken naar een structurele taakuitbreiding).

3.2 Samenwerken met een regiogemeente

Achtergrond

Doel van dit scenario is om te verkennen in hoeverre er kansen zijn te benutten binnen deze vorm van samenwerking. In de inventarisatieronde zijn twee gemeenten geselecteerd voor een verkenning hiervan:

- De gemeente Noordenveld, omdat deze (overwegend) vergelijkbare beleidskeuzen maakt, vergelijkbaar in gemeentegrootte is en geografisch aangrenzend. Bovendien heeft de gemeente Noordenveld een inzamelorganisatie, waardoor zij beschikt over relevante uitvoeringsdeskundigheid.
- De gemeente Assen, omdat deze (binnen deze regio) de grootste schaal heeft te bieden en daardoor in potentie ook in staat moet zijn om een regiogemeente (additioneel) te bedienen. De gemeente Assen is echter wel meer verstedelijkt (en heeft daarvoor op onderdelen afwijkende beleidsaccenten, zoals t.a.v. GF-afval bij hoogbouw).

Na inventarisatie blijkt de gemeente Noordenveld zich niet beschikbaar te stellen voor een *structurele* vorm van samenwerking. (De gemeente staat wél open voor kennisdelen, gezamenlijk aanbesteden en andere projectmatige vormen van samenwerking.) De gemeente heeft haar organisatie op orde (met voldoende beleids- en uitvoeringscapaciteit) en signaleert dat een schaalvergroting (door samenwerking) tot problemen zal leiden. Bovendien is de gemeente Noordenveld ook gericht op andere regio's (dan uitsluitend Drenthe).

De gemeente Assen geeft (op ambtelijk niveau) aan open te staan voor structurele samenwerking. Het team Reiniging (200-250 medewerkers) is verantwoordelijk voor het afvalbeheer. Binnen het team is voldoende kennis/expertise aanwezig: beheerspecialist, coördinatoren, binnendienstmedewerkers. Gemeente Assen ziet potentie in samenwerking op beleid, beheer en uitvoering (inclusief de milieustraat). Aandachtspunt hierbij is een

eventuele (blijvende) keuze voor uitbesteding. Dit kan op gespannen voet staan met de eigen uitvoeringsorganisatie van gemeente Assen.

Uitgangspunten scenario

Uitgangspunt in dit scenario is een structurele samenwerking met één (of meerdere) regiogemeenten. Op basis van de strategische verkenning gaan wij uit van samenwerking met de referentiegemeente Assen. Dit betekent dat wij de verdere strategische beoordeling van dit scenario toetsen aan de ontvangen informatie van gemeente Assen.

Uitgangspunt voor dit scenario is dat de regiogemeente de beleidsadvisering en de beheertaken levert. Uitgangspunt is verder dat uitvoering ongewijzigd blijft (uitbesteding aan de markt en gemeentelijke milieustraat). Indien het scenario de voorkeur krijgt dan kunnen ook uitvoerende taken (milieustraat, inzameling en aanverwante taken) nader worden verkend. Hiermee is een duidelijk verschil aangebracht met het volgende scenario.

In dit scenario wordt bovendien uitgegaan van een benutting van de bestaande capaciteit binnen de gemeente Assen; hoogstens is sprake van een beperkte uitbreiding van de capaciteit. De focus ligt op synergie in beleid en beheer vanuit een voldoende vergelijkbare beleids- en beheeropgave.

Voor dit scenario wordt uitgegaan van een publiekrechtelijke samenwerking, gebaseerd op de 'regeling zonder meer'. De gemeente Midden-Drenthe maakt afspraken met de regiogemeente over het leveren van dienstverlening en het uitvoeren van specifieke taken (tegen een afgesproken vergoeding).

Kenmerkend

De kenmerken van het scenario zijn gebaseerd op veelvoorkomende regiogemeentestructuurconstructies. Een verdere uitwerking/vervolg kan aanleiding geven tot bijstelling hiervan.

- **Rechtsvorm en zeggenschap:** De basis is een lichte samenwerkingsovereenkomst, zonder eisen t.a.v. de totstandkoming en inrichting. Een regeling zonder meer is wat dat betreft te vergelijken met een convenant. De kenmerken van deze zogenaamde lichte gemeenschappelijke regeling luiden als volgt: geen rechtspersoonlijkheid en kan niet als zelfstandig rechtspersoon optreden in het private verkeer, aan de regeling kunnen geen taken of bevoegdheden van deelnemende gemeenten worden overgedragen, er is geen sprake van verplichte geleiding in een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter.
- **Beleidsautonomie:** De gemeente Midden-Drenthe is in beginsel niet gebonden door de besluitvorming van de regeling. Voor gezamenlijk beleid of binding daaraan is gelijkkluidende besluitvorming door de afzonderlijke deelnemers noodzakelijk.
Wel is de gemeente Midden-Drenthe (sterk) afhankelijk van de beleidskennis en -vorming binnen de regiogemeente. De gemeente Midden-Drenthe dient daarom te blijven beschikken over een afdoende beleids capaciteit (rompfunctie van ca. 0,2 fte) binnen de gemeente; voor beleidsregie en lokale politiek-bestuurlijke kleuring.
- **Personele consequenties:** De regiogemeente biedt dienstverlening aan vanuit haar staande organisatie. Bij overgang van (m.n. eventuele uitvoerende) taken kan ook sprake zijn van overgang van personeel. Dit kan via detachering of via indiensttreding (met behoud van de caruwo en compensatie lokale arbeidsvoorwaarden).

- **Financiële consequenties:** De basis voor tariefstelling is de geraamde capaciteitsinzet. Op basis van een eerste (desgevraagde) indicatie is ca. 0,6 fte voor beleid en beheer (minimaal) noodzakelijk (daarvan is ca. 100 uur beleidsondersteuning geraamd); ca. € 60.000 in kosten. Indien de regiogemeente moet investeren in bedrijfsmiddelen dan is een desintegratiekosten-regeling een te verwachten randvoorwaarde. Deze regeling is bedoeld ter bescherming van de regiogemeente bij (eerdere) beëindiging van de lichte gemeenschappelijke regeling.

3.3 Toetreding tot een overheidsgedomineerd bedrijf

Achtergrond

In dit scenario wordt uitgegaan van aansluiting bij een reeds bestaand samenwerkingsverband. In de sector zijn er diverse samenwerkingsverbanden; met een verschil in profiel en constructie. Totaal zijn drie (meest dichtbij zijnde) overheidsbedrijven uitgenodigd voor een verkenning van de mogelijkheden tot samenwerking en toetreding:

- **AREA Reiniging:** overheids-NV van Coevorden, Emmen en Hoogeveen. Richt zich op afval, grondstoffen en reinigingstaken.
- **Omrin:** overheids-NV in Friesland van 17 gemeenten en in Groningen van drie gemeenten. Richt zich op afval, grondstoffen en reinigingstaken. Beschikt over nascheiding en verwerkingscapaciteit. Voorkeurssysteem gebaseerd op nascheiding.
- **ROVA:** overheids-NV te IJssel-Vecht, Achterhoek en Eemland van 23 gemeenten. ROVA heeft een vast inzamelsysteem dat gebaseerd is op een driefasen-aanpak via de invoering van diftar, laagfrequent en omgekeerd inzamelen.

Van de drie partijen hebben ROVA en Omrin afzonderlijk laten weten niet in te gaan op de gevraagde verkenning. Belangrijk argument hiervoor is de geografische ligging van de gemeente Midden-Drenthe (buiten het huidige verzorgingsgebied van het overheidsbedrijf).

Uitgangspunten scenario

AREA Reiniging heeft aangegeven interesse te hebben in samenwerking en toetreding. Met deze partij is verkennend gesproken over de kansen en mogelijkheden hiervoor. Het model van AREA Reiniging dient als referentie voor dit scenario.

Binnen de huidige strategie van AREA is uitbreiding binnen Drenthe geen speerpunt of doelstelling. Bij vragen rondom toetreding van nieuwe gemeenten kiest AREA voor een pragmatische insteek: kijken wat past binnen de bestaande afspraken met de huidige AREA-gemeenten en wat de wensen zijn van een toetredende gemeente.

AREA Reiniging heeft nog geen ervaring met een toetredende gemeente. Gehanteerd uitgangspunt is dat de gemeente de reeds gemaakte keuzen t.a.v. governance en basisafspraken (in raamovereenkomst en DVO) accepteert.

Uitgangspunt is verder dat de huidige afvalbeheertaken (zo) volledig (mogelijk) over-

gaan. Dit betreft beleidsondersteuning, beheertaken en beheer & exploitatie milieustraat³. In het scenario wordt ook de toekomstoptie van inzameling door het overheidsbedrijf beoordeeld.

Kenmerkend

In deze fase is AREA Reiniging niet gevraagd om concrete voorstellen te doen voor toetreding. Voor de positioneringsvraag gaan wij uit van het algemeen gangbare model van de overheidsvennootschap. De meest gangbare kenmerken van de overheidsvennootschap zijn als volgt:

- **Rechtsvorm en zeggenschap:** De uitvoeringsorganisatie is een overheidsvennootschap. De sturing verloopt via de eigenaarsrol en via de opdrachtgeversrol, waarbij Midden-Drenthe de invloed als eigenaar deelt met drie andere gemeenten.
- Het **opdrachtgeverschap** is geregeld via een dienstverleningsovereenkomst tussen gemeente en uitvoeringsorganisatie. Uitgangspunt daarbij is dat alle deelnemende en opdrachtgevende gemeenten binnen dezelfde basisafspraken (raamovereenkomst) opdrachten verlenen. Binnen de gemeente wordt regievoering georganiseerd.
- Het **aandeelhouderschap** is op twee manieren mogelijk: door volledig aandeelhouder te worden of door zogenaamd B-aandeelhouderschap. Bij volledig aandeelhouderschap heeft de toetredende gemeente evenveel invloed en zeggenschap als de huidige aandeelhoudergemeenten en moeten bij toetreding aandelen verkregen worden. Alternatief is het B-aandeelhouderschap, waarbij de toetredende gemeente minder aandelen koopt bij toetreding (één aandeel kan volstaan), en ook minder invloed en zeggenschap heeft over de onderneming.
- **Relatie gemeente en uitvoeringsorganisatie:** De wijze van sturing is gebaseerd op 'opdrachtgestuurd samenwerken'. Wel is hierbij sprake van een opdrachtnemende partij, die ook rekening moet houden met de belangen van de andere deelnemende gemeenten.
- **Structuur:** De uitvoeringsorganisatie voor afvalbeheer wordt binnen de overheidsvennootschap aangestuurd als één onderneming. Onder de verantwoordelijkheid van een directeur sturen afdelingshoofden de taakuitvoering aan. De gemeente staat hier op een zakelijke afstand.
- **Ondersteuning (PIOFACH):** Binnen de overheidsvennootschap is sprake van een bedrijfsspecifieke ondersteuning. Uitgangspunt hierbij is een directe overgang zonder gedwongen winkelnering bij de gemeente. De uitvoeringsorganisatie organiseert haar eigen ondersteuning. Op de ondersteuning is sprake van een schaalvergroting (en daardoor schaalvoordeel).
- **Arbeidsvoorwaarden:** Uitgangspunt van de overheidsvennootschap is dat de medewerkers komen te vallen onder een (voor overheidsbedrijven in deze branche) gebruikelijke cao. Uitgangspunt hierbij is de cao Grondstoffen, Energie en Omgeving (WENb).

³ Milieustraat is in scope meegenomen, omdat er potentieel meerwaarde is in de intergemeentelijke aanpak van brengbeleid en het potentieel verder ontwikkelen van het concept van circulaire ambachtscentra. Het functioneren van de milieustraat op dit moment staat niet ter discussie.

4 BEOORDELING SCENARIO'S

Na een algemene beschrijving van de drie scenario's geven wij een beoordeling per beoordelingscriterium van elk scenario. Bij deze beoordeling gaan wij concreter in op de relevante verschillen per scenario.

In paragraaf 4.1 geven wij een samenvatting van de scenariobeoordeling. De scenario's worden per criterium onderling vergeleken, waarbij de vooraf bepaalde toetspunten (mits voldoende relevant en onderscheidend) gehanteerd worden om te komen tot een totaal oordeel van een criterium. In paragraaf 4.2 tot en met paragraaf 4.8 geven wij een toelichting en onderbouwing op elk criterium. In bijlage 3 is het beoordelingskader beschreven en uitgewerkt.

4.1 Samenvattend: beoordelingskader

In onderstaande tabel zijn de scenario's per criterium onderling vergelijkbaar gemaakt, waarbij de toetspunten (mits voldoende relevant en onderscheiden) gehanteerd zijn om te komen tot een beoordeling.

Samenvatting beoordelingskader	Scenario 0 Huidige situatie	Scenario 1 Optimalisatie	Scenario 2 Regiogemeente	Scenario 3 Overheidsbedrijf
Bedrijfsmatigheid	O	OO	OO	OOO
(Potentieel) financieel effect	niet kostendekkend	beperkte kostentoeename	beperkte kostentoeename	beperkte kostentoeename
Doelmatigheidsprikkels van scenario	-	-	beperkte synergie	brede synergie
Financiële transparantie en sturing	onvoldoende grip	voldoende grip	sturing o.b.v. capaciteitsbegroting	sturing o.b.v. tariefstelling
Invloed en zeggenschap	O	OO	O	O
Beleidsautonoom (gemeente-specifieke keuzen)	volledig	volledig	volledig	volledig
Opdrachtgeverrol	zwak contractmanagement	afhankelijk van marktwerking	transparant: lichte GR	transparant: DVO
Eigenaarsrol	beperkt (uitbesteding)	beperkt (uitbesteding)	afhankelijk van regiogemeente	minderheidsbelang
Kwaliteit en continuïteit	O	OOO	OO	OO(O)
Beleidsbepalende invloed	beperkte beleidskracht	voldoende beleidskracht	beleidscoördinatie	beleidsregie
Kwetsbaarheid	onvoldoende	2 personen	belegd bij regiogemeente	belegd bij overheidsbedrijf
Bedrijfszekerheid, flexibiliteit	onvoldoende	beperkte borging	o.b.v. lichte overeenkomst	lange termijn commitment
Personeel en/of organisatorische consequenties	O	OOO	OOO	OO
Impact op personeel	capaciteitstekort	formatieuitbreiding	geen overgang personeel	overgang personeel (?)
Impact op organisatie	onjuiste taakverdeling	herverdelen taken	beperkte organisatiewijziging	organisatiewijziging
Risicobeheersing	O	OOO	OO	OO
Impact	hoog	laag	gemiddeld	gemiddeld
Aard	formatie en kosten	arbeidsmarkt, marktwerking	politiek-bestuurlijk, organisatiewijze	koersbepaling, kaders
Lange termijn perspectief	O	OO	OO	OOO
Passend bij gemeentelijke visie	ntb	ntb	ntb	ntb
Passend bij sectorale en regionale ontwikkeling	niet toekomstbestendig	afhankelijkheid Markerein	volgend op sector	o.a. inzet op CE, grondstof
Implementatie	-	OOO	OO	OO
Politiek-bestuurlijke consequenties	nvt	nvt	raadsbesluit	regionale afstemming
Afhankelijkheid derden	nvt	nvt	1 partner	meerdere partners
Tijdshorizon bereiken van doelstellingen	nvt	ca 4 maanden	ca 9 maanden	ca 9 maanden

De beoordeling is in de vorm van 'O'-en. Des te meer 'O'-en, des te beter een scenario beoordeeld wordt (variërend van minimaal één 'O' tot maximaal drie 'O'-en). Bij elk criterium wordt naast de beoordeling in de vorm van 'O'-en een kernbeschrijving gegeven. In de navolgende paragrafen is een toelichting gegeven per criterium.

4.2 Bedrijfsmatigheid

Criterium: De bedrijfsmatigheid en financiële consequenties hebben betrekking op de mate waarin de scenario's bijdragen aan een lager kostenniveau voor de gemeente enerzijds en prikkels (incentives) hebben voor doelmatigheid anderzijds.

Let op: Bij beoordeling van dit criterium gaat het over het financieel effect als gevolg van

de te maken positionerings- en organisatiekeuze. Echter, het mogelijk financieel effect als gevolg van beleidskracht is potentieel vele malen groter. Immers, een effectief beleid, kan leiden tot een forse vermindering van de verwerkingskosten (door bijvoorbeeld reductie van het restafval).

Huidige situatie

In de huidige situatie heeft de gemeente te maken met een niet-kostendekkende exploitatie, waarbij onvoldoende financieel inzicht in en grip op het afvalbeheer is. De onderbouwing van de afvalstoffenheffing komt niet overeen met de werkelijke inzet en kosten. Een wijziging is nodig om de afvalbeheerkosten (zonder beleidswijziging) op orde te krijgen.

Scenario 1. Optimalisatie huidige situatie

Bij optimalisatie worden taken anders verdeeld en wordt het tekort aan formatieruimte opgelost. Nadat de beleids- en beheertaken op orde zijn gebracht, is ook meer inzicht in de financiën (inclusief prognose) beschikbaar. Daarmee zijn de kosten beter te onderbouwen en beheersbaar te maken. Indicatief: de formatieverhoging naar 1,5 fte vraagt om circa € 103.520 meer formatiebudget⁴.

Voor de uitvoering is de gemeente afhankelijk van de (mate van) marktwerking. Gelet op de sectorontwikkeling moet de gemeente Midden-Drenthe rekening houden met (na verlenging tot 2024) sterk stijgende inzameltarieven.

Scenario 2. Samenwerken met regiogemeente

Gelet op de achterstand in beleidsontwikkeling- en beheerstaken, de complexiteit van contractmanagement richting meerdere marktpartijen (onbekend bij Assen) en onze referentienormen voor een grotere gemeente houden wij rekening met gemiddeld ca. 1 fte aan capaciteitsinzet⁵. Binnen Midden-Drenthe is rekening te houden met 0,2 fte beleidscoördinatie.

Indicatief: de keuze voor een regiogemeente leidt tot een budgetverhoging van ca. € 55.000. Verder zijn er beperkte financiële schaalvoordelen bereikbaar door o.a. gemeenschappelijk beheer, uitbesteding en contractmanagement. De doelmatigheidsprikkels zijn beperkt, want dienstverlening moet passen binnen de bedrijfsvoeringkeuzen van de (grotere) regiogemeente. De mogelijkheden voor financiële sturing zijn beperkt en veelal gebaseerd op een (capaciteits)begroting en bedrijfsvoeringkeuzen van de regiogemeente.

Gemeente Assen kan (na afloop marktcontract) optioneel de inzameling organiseren voor de gemeente Midden-Drenthe. De mogelijkheden hiertoe moeten dan wel verder worden verkend.

Scenario 3. Toetreden tot overheidsbedrijf

AREA Reiniging heeft geen financiële indicatie afgegeven. Voor het uitvoeren van beleidsadvies en ondersteuning is rekening te houden met een vergelijkbare capaci-

⁴ Uitgaande van de door gemeente Midden-Drenthe aangeleverde cijfers.

⁵ Dit is hoger dan de indicatie van de regiogemeente.

teitsinzet zoals bij de regiogemeente (1,0 fte). Het betreft hier echter een andere cao, waardoor er een beperkt arbeidsvoorwaardelijk (beperkt voordelig) verschil aanwezig is. Binnen Midden-Drenthe is rekening te houden met 0,2 fte beleidscoördinatie. De toekomstige wijze van verrekening is niet bekend (vast te leggen in een DVO). Indicatief is rekening te houden met ca. € 50.000. (Nota bene: de gemeente moet een aandelenbelang nemen in het bedrijf; aanschafwaarde onbekend.)

Optioneel: De tariefstelling voor beheer en exploitatie milieustraat is niet bekend en nader te verkennen met AREA Reiniging. Dit zal gebaseerd zijn op de werkelijke kosten (+ opslag AREA-overhead). Echter, bij overdracht van deze taak ontstaan ook (beperkte) frictiekosten bij de gemeente (dekkingstekort overhead).

Evenals bij het vorige scenario kan AREA Reiniging (na afloop marktcontract) optioneel de inzameling organiseren. Binnen een overheidsbedrijf is (algemeen) de tariefstelling lager dan binnen een gemeentelijke organisatie (uitgaande van de integrale kosten).

Binnen het overheidsbedrijf zijn er diverse schaalvoordelen bereikbaar (nu: 106.000 huishoudens), waarbij mede gebruik kan worden gemaakt van de kennis en expertise op het gebied van grondstoffenmanagement en de allianties met sectorgenoten (zoals Omrin). In dit scenario is (in potentie) het contractmanagement het meest professioneel in te richten. De financiële transparantie is gebaseerd op een (door aandeelhouders geaccordeerd) kostenallocatie- en tarievenmodel.

4.3 Invloed en zeggenschap

Criterium: De scenario's kunnen onderling verschillen in de wijze waarop de gemeente invloed en zeggenschap heeft op beleid en/of uitvoering in het afvalbeheer. Ook de aansturingsmechanismen kunnen verschillend zijn. Beoordeeld wordt in welke mate de gemeente invloed en zeggenschap behoudt én in hoeverre sprake is van voldoende transparantie over het functioneren van de uitvoeringsorganisatie.

Huidige situatie

In de huidige situatie heeft gemeente Midden-Drenthe volledige invloed en zeggenschap over de wijze waarop het afvalbeheerbeleid daarvan wordt ingericht. De gemeente geeft sturing aan de uitvoering door middel van uitbesteding(scontracten) en kan zelfstandig keuzes maken in het afvalbeleid, zonder afhankelijkheid van derden. Als opdrachtgever heeft de gemeente Midden-Drenthe een zwakke positie: het contractmanagement is niet op orde en de gemeente kent een sterke afhankelijkheid van marktwerking.

Scenario 1. Optimalisatie huidige situatie

In geval van optimalisatie wordt het contractmanagement versterkt, waardoor de relatie met marktpartijen zakelijker en scherper wordt. De gemeente behoudt verder haar beleidsautonomie, waarbij de beleidskracht wordt versterkt door o.a. ook regionaal te participeren in projecten, zonder zich te verbinden aan voorstellen die niet passend zijn voor de eigen gemeente.

Scenario 2. Samenwerken met een regiogemeente

Afhankelijk van de exacte inrichting van de samenwerking levert Midden-Drenthe aan invloed en zeggenschap in. De gemeente is sterk gebonden aan de gemeente Assen (en de bedrijfsvoeringskeuzen die gemeente Assen maakt). Als samenwerkingspartner kan Midden-Drenthe rekenen op een grote transparantie en goede informatievoorziening over de dienstverlening vanuit de gemeente Assen.

In de samenwerking met regiogemeente Assen is Midden-Drenthe de kleinere partij die aansluit bij een grotere gemeente, waardoor de mate van invloed beperkter wordt. De beleidsbepaling wordt sterk gekleurd door de (lokaal-bestuurlijke) beleidsadvisering vanuit de regiogemeente. De toename in beleidskracht is beperkt t.o.v. scenario 1.

Scenario 3. Toetreden tot een overheidsbedrijf

Bij toetreding tot een overheidsgedomineerde samenwerking levert de gemeente een deel van haar invloed en zeggenschap in.

De invloed als eigenaar moet worden gedeeld met de andere gemeenten. Er kan sprake zijn van een tegengesteld belang, waarbij de zeggenschapsverhouding bepalend is voor de uitkomst. Actieve deelname in een dergelijke samenwerking is een voorwaarde om gelijkwaardige invloed te kunnen hebben op koers en strategie. Op basis van beperkte deelname (zonder afname inzamellogistiek) ontbreekt dit.

De beleidsautonomie is afhankelijk van de samenwerkingsrelatie. Mede omdat in de samenwerking ook de beheerkennis en -capaciteit is ondergebracht. In het geval van AREA Reiniging is de beleidsadvisering niet (sterk) sturend. Dit blijkt uit de grotere gemeentelijke beleidsverschillen tussen Coevorden, Emmen en Hoogeveen.

4.4 Kwaliteit en continuïteit

Criterium: De scenario's kunnen verschillen in kwaliteit (kennis/expertise, serviceniveau en professionaliteit) en continuïteit (in de zin van verminderde kwetsbaarheid), waarbij het streven is om deze beter te kunnen waarborgen dan in de huidige situatie. Daarbij kan worden gekeken naar de mate waarin de prestatie is te objectiveren (in prestatieafspraken), de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in de dienstverlening (bedrijfszekerheid en de mate van flexibiliteit) en naar de wijze waarop de betreffende organisatie omgaat met uitvoering (m.n. serviceonderhoud, meldingen en klachten) en advisering.

Huidige situatie

In de huidige situatie is de kwaliteit en continuïteit onvoldoende gewaarborgd in de organisatie van het afvalbeheer. Dit heeft enerzijds betrekking op onvoldoende beleids-capaciteit, anderzijds op de versnippering van de beheertaken.

Scenario 1. Optimalisatie huidige situatie

Bij optimalisatie wordt de beleidscapaciteit op orde gebracht en worden de beheertaken gecentraliseerd. Binnen de gemeentelijke organisatie is voorzien in een samenwerking en gedeeltelijke onderlinge opvang voor beleid- en beheertaken. Daarmee ontstaan beperkte organisatorische waarborgen voor de kwaliteit en continuïteit op langere termijn.

In principe leidt een scherper contractmanagement tot een betere naleving van afspraken (t.a.v. kwaliteit/service) door marktpartijen. De kwaliteit en continuïteit van de uitvoering is sterk gerelateerd aan de mate van marktwerking (voor inzameling)⁶. Continuïteit van de uitvoering is grotendeels beperkt tot de duur van het contract (waarna opnieuw moet worden aanbesteed).

Scenario 2. Samenwerken met een regiogemeente

De kwaliteit en continuïteit zijn ook te waarborgen door samenwerking aan te gaan met een regiogemeente. De gemeente Midden-Drenthe verschaft zich toegang tot de aanwezige beleidskennis en -expertise van de regiogemeente. De regiogemeente heeft uitvoeringsdeskundigheid en voldoende kennis en expertise om de beheertaken (inclusief contractmanagement) goed te waarborgen.

Tegelijkertijd moeten in dit scenario ook de afspraken tussen Midden-Drenthe en de regiogemeente goed kunnen worden gewaarborgd. Dat vraagt om blijvende aandacht; vooral bij een veranderende politiek-bestuurlijke context. De beleidssamenwerking met de regiogemeente vergt voldoende gelijke beleidsuitgangspunten die op termijn uit elkaar kunnen lopen (mede gelet op het verschil in stedelijkheidsklassen en gebiedskenmerken). Voor de beheertaken kan er (toenemend) druk ontstaan om vergelijkbare keuzen te maken t.a.v. zelf doen of uitbesteden.

De afspraken zijn te vergelijken met een ‘samenwerkingsconvenant’ en daarmee relatief licht van karakter. De afspraken zijn relatief eenvoudig opzegbaar (waarbij vooraf beëindigingsafspraken over desintegratiekosten zijn gemaakt).

Scenario 3. Toetreden tot een overheidsbedrijf

Binnen het grotere apparaat van het overheidsgedomineerde bedrijf is de beschikbaarheid van beleids- en beheercapaciteit voldoende te waarborgen. De kwaliteit van dienstverlening is normaliter op orde (want er is sprake van specialisatie en een bedrijfsmatige omgeving).

Daarbij ligt de knip tussen beleidsadvisering en beleidsverantwoordelijkheid ‘lager’. Oftewel: het overheidsbedrijf biedt een meer algemene, vakinhoudelijke beleidsondersteuning aan en de gemeentelijke ‘beleidsregisseur’ is meer sturend (vanuit de lokaal-bestuurlijke visie).

Specifiek punt: AREA Reiniging biedt ook kennis en expertise op het terrein van grondstoffenmanagement en circulaire economie. Dit kan leiden tot nieuwe, relevante activiteiten voor de gemeente Midden-Drenthe.

De continuïteit is in principe voor de lange termijn (minstens 10 jaar), waarbij via de raamovereenkomst afspraken over contractduur worden gemaakt. (Vroegtijdige) beëindiging kan onder voorwaarden van een desintegratieregeling.

⁶ En voor de milieustraat: aan de toekomst van de buitendienst (locatie en vervlechting van taken met andere buitendienstmedewerkers).

4.5 Personele en/of organisatorische consequenties

Criterium: Het beoordelingscriterium 'Personele en/of organisatorische consequenties' heeft betrekking op de consequenties van de scenario's voor de medewerkers en organisatie. Bij de beoordeling van het criterium wordt vanuit het perspectief van 'goed werkgeverschap' geoordeeld.

Huidige situatie

In de huidige situatie hebben de medewerkers te maken met een hoge werkdruk, weinig tijd voor reflectie en een grote aandacht om 'de boel draaiende te houden'. Het verzuim is hoog en er is sprake van structurele inhuur sinds vertrek van de vaste beleidsmedewerker. Dit is structureel een onwenselijke en niet houdbare situatie.

Specifiek: Op dit moment is er vrijwel geen bezetting op de beleids- en beheertaken (door recent verloop). Er is (formeel) ca. 0,1 fte vaste formatie op beleid en ca. 0,7 fte op beheer (milieustraat). Capaciteitsknelpunten worden momenteel vooral opgelost in het team RBP en door externe inhuur.

Scenario 1. Optimalisatie huidige situatie

Door versterking van de beleids- en beheercapaciteit en meer focus ontstaat er ruimte om de afvaltaken goed uit te voeren en aandacht te geven aan beleidsadvisering. Daarvoor is vooral een formatiewijziging nodig (uitbreiding tot 1,5 fte, door 0,4 fte meer voor beleidsformatie en 0,3 fte meer voor beheer).

Tegelijkertijd is de benodigde organisatiewijziging beperkt van impact. Optimalisatie vergt een andere taakverdeling naar functies (functiebeschrijving en waardering). Ook is wenselijk dat de rolverdeling van betrokken teams worden verduidelijkt (waarbij de meeste onduidelijkheid gaat over beheertaken en budgetbeheer).

Scenario 2. Samenwerken met een regiogemeente

Bij beleids- en beheertaken is geen overgang van personeel te verwachten. Uitgangspunt van de regiogemeente is 'dat zij de dienstverlening erbij doet'. Voor de gemeente Midden-Drenthe leidt dit scenario tot een resterende rompfunctie voor beleidscoördinatie. Organisatorisch heeft dit scenario geen impact.

Scenario 3. Toetreden tot een overheidsbedrijf

Dit scenario heeft de grootste impact op personeel en organisatie. Het betekent een wijziging in de organisatie en (waarschijnlijk) overgang van personeel/capaciteit.

Voor de beleids- en beheertaken is de impact beperkt (zie ook scenario 2). Voor de uitvoerende taken is sprake van overdracht beheer & exploitatie van de milieustraat naar het overheidsbedrijf. Normaliter gaan daarbij ook de medewerkers (ca. 3 fte) over naar het overheidsbedrijf. In dat geval is sprake van een (te compenseren) arbeidsvoorwaardelijk verschil. Alternatief (indien acceptabel voor het overheidsbedrijf) is detachering.

Overdracht van deze taken en medewerkers heeft bovendien nadelige gevolgen voor de buitendienst. Hoewel beperkt, is sprake van vervlechting van deze taken met de andere buitendiensttaken (verhelpen meldingen/klachten). Bovendien neemt de totale omvang

van de buitendienst hierdoor verder af.

4.6 Risicobeheersing

Criterium: Bij inrichting en vormgeving kan sprake zijn van risico's. Het risicoprofiel van het scenario moet voldoende beheersbaar zijn. Met dit criterium worden risico's onderkend en wordt beoordeeld in hoeverre een beheersmaatregel van het risico voldoende is.

Huidige situatie

In de huidige situatie zijn er met name risico's ten aanzien van juridische bestendigheid van de contracten en de lange(re) termijn-kostenbeheersing. Deze zijn op dit moment moeilijk beheersbaar. Ook vormt de kwetsbare formatie een continuïteitsrisico.

Scenario 1. Optimalisatie huidige situatie

In dit scenario worden de meest relevante risico's uit de huidige situatie beheersbaar gemaakt. En relevante, resterende risico's zijn: werving geschikte medewerkers ('arbeidsmarktkrapte') en voldoende marktwerking ('concentratie marktpartijen').

Scenario 2. Samenwerken met een regiogemeente

De risico's van dit scenario liggen vooral op het politiek-bestuurlijke vlak. Gemeente Midden-Drenthe werkt nog beperkt samen met regiogemeente Assen. Het inzetten op samenwerking op het gebied van afvalbeheer is een mogelijkheid, maar is op de lange(re) termijn wellicht lastiger te behouden. Vooral wanneer er een wisseling van politiek-bestuurlijke kleur is.

Ook is het de vraag of de regiogemeente de dienstverlening kan en wil uitvoeren zoals op dit moment in Midden-Drenthe wordt uitgevoerd. Met name ten aanzien van de uitbesteding van de inzameling is verschil van inzicht te voorzien (Assen voert zelf uit, Midden-Drenthe heeft uitbesteed).

Scenario 3. Toetreden tot een overheidsbedrijf

Over de constructie van het overheidsbedrijf is fiscaal-juridisch voldoende jurisprudentie, waardoor er voldoende zekerheden zijn over de houdbaarheid ervan.

De belangrijkste risico's hebben te maken met de (beperkte) invloed van Midden-Drenthe in relatie tot de toekomstige visie en koers van het overheidsbedrijf. Er zijn (beleidsinhoudelijke) verschillen tussen de huidige drie deelnemende gemeenten en de zeggenschap van Midden-Drenthe zal beperkt blijven. Zeker indien de gemeente nog op basis van een beperkt takenpakket deelneemt (B-aandeelhouderschap).

Verder is de voorgestelde constructie van AREA Reiniging nog onvoldoende duidelijk. AREA Reiniging heeft nog geen ervaring met (latere) toetreders. Kaders zijn naar verwachting gebaseerd op de huidige afspraken, zoals beschreven in statuten, aandeelhoudersovereenkomst en dienstverleningsovereenkomsten.

4.7 Langetermijnperspectief

Criterium: Het langetermijnperspectief heeft betrekking op de houdbaarheid van het scenario op de lange termijn (richting 2030), rekening houdend met voortschrijdende ontwikkelingen.

Huidige situatie

De ontwikkelingen in de sector (zie bijlage 2) vragen om een proactieve beleidsadviesring. In de huidige situatie is hiervoor de capaciteit en expertise niet beschikbaar. Daardoor is de gemeente Midden-Drenthe onvoldoende in staat om een beleidsdoelstelling op langere termijn te vertalen naar passende beleidsmaatregelen en verder te groeien richting circulaire economie (focus op grondstoffen).

Er ontbreekt een duidelijke visie op zelf doen, samenwerken of uitbesteden. De huidige situatie (uitbesteding aan de markt) is historisch bepaald. Voor een beheersbaar kosten-niveau is de gemeente afhankelijk van voldoende marktconcurrentie.

Scenario 1. Optimalisatie huidige situatie

Door optimalisatie is de beleids- en beheerfunctie op orde te brengen. Vanuit deze geoptimaliseerde situatie kan de gemeente groeien in beleidskracht. Naar verwachting leidt dit tot een meer integrale aanpak van het beleidsdomein en daardoor een (op maat van Midden-Drenthe) geoptimaliseerde beleidskeuze.

Desondanks blijft de capaciteit van de gemeente bescheiden (want afgestemd op de beperkte gemeenteomvang en het huidige beleidsplan). Op langere termijn heeft de gemeente Midden-Drenthe samenwerking met andere gemeenten nodig voor het volgen van de sectorale ontwikkelingen en de vertaling naar de gemeentelijke situatie. De werkgroep Markerein biedt hiertoe mogelijkheden.

Bij keuze voor optimalisatie blijft de gemeente afhankelijk van de markt voor logistieke dienstverlening. Dit maakt de gemeente afhankelijk van de (beperkte) mate van samenwerking.

Scenario 2. Samenwerken met een regiogemeente

Op langere termijn is samenwerking met de regiogemeente op (alleen) beleidsondersteuning en beheer beperkt houdbaar. De gemeente Midden-Drenthe maakt zich afhankelijk van de beleidsontwikkeling binnen de regiogemeente, waarbij het lastig is om rekening te blijven houden met de lokale bestuurlijke wensen/vragen. Uiteindelijk leidt dit tot een toenemende druk op meer geharmoniseerde beleidskeuzen tussen de twee gemeenten.

Ook bij samenwerking met de regiogemeente blijft samenwerking in een grotere regio nodig om schaalvoordelen te benutten bij aanbesteding en om effectief in te kunnen spelen op de sector-brede vraagstukken. Daarbij heeft de gemeente Midden-Drenthe ook rekening te houden met de bedrijfsvoeringkeuzen van de regiogemeente (die uiteindelijk bepalend zijn in de keuze voor o.a. inkoop en aanbesteding).

De regiogemeente Assen heeft een eigen inzamelorganisatie en kan eventueel (desgevraagd) ook de inzameling uitvoeren, waardoor de afhankelijkheid van de markt

afneemt. Dit betekent een forse verzwaring van de samenwerking.

Scenario 3. Toetreden tot een overheidsbedrijf

Steeds meer gemeenten zoeken aansluiting bij overheidsbedrijven om, via samenwerking, versterkt te worden in hun afvalbeheerkeuzen. De overheidsbedrijven hebben daarbij vaak een duidelijke beleidsadviserende rol (vanuit hun vakinhoudelijke deskundigheid).

Bovendien bieden de overheidsbedrijven een steeds relevantere uitwijkmogelijkheid voor risico's van uitbesteding. De bedrijfsmatige omgeving (cao, incentives, sectorspecifieke bedrijfsvoering) en de regionale schaal maakt een efficiënte uitvoering in principe mogelijk.

Toetreding tot AREA Reiniging vergt commitment aan de visie en koers van AREA Reiniging. AREA Reiniging heeft een brede ambitie met bijvoorbeeld de kernwoorden: grondstoffenmanagement, circulaire economie, en netwerksamenwerking. Dit past bij de sectorontwikkeling.

4.8 Implementatie

Criterium: De mate waarin een scenario goed en vlot implementeerbaar is, kan verschillen per scenario. Ook kunnen er afhankelijkheden zijn (van derden), waardoor een scenario minder zeker te implementeren is. Met dit criterium wordt getoetst in hoeverre een scenario goed, vlot en met voldoende zekerheid te implementeren is.

Huidige situatie

Niet relevant.

Scenario 1. Optimalisatie huidige situatie

Het aanpassen van de huidige organisatie is op korte termijn door te voeren. Het werven van een geschikte medewerker en het optimaliseren van de taakverdeling tussen teams en medewerkers is binnen ca. 4 maanden te implementeren. De implementatie ligt bovendien volledig binnen de invloedssfeer van de gemeente zelf.

Scenario 2. Samenwerken met een regiogemeente

Het samenwerken met een regiogemeente vergt een nadere uitwerking en een bestuurlijke sondering (verkenning is op ambtelijk niveau geweest).

Bij verdere uitwerking moeten duidelijke afspraken over taken, dienstverleningsafspraken, tariefstelling/ begrotingswijze en de juridische constructie worden gemaakt. Dit traject vergt (ook binnen de regiogemeente) gebruikelijk een toestemmingsbesluit van de raad (conform WGr). Daarmee is de implementatietermijn relatief lang (ca. 9 maanden) en nog onzeker.

Scenario 3. Toetreden tot een overheidsbedrijf

Het toetreden tot een overheidsbedrijf vergt nadere uitwerking. Verschil met scenario 2 is dat daarbij (naast opdrachtgeveraspecten) ook de eigenaarsaspecten moeten worden afgesproken. Onder andere het verkrijgen van aandelen en het overdragen van bedrijfs-

middelen en mensen kunnen hierbij aan de orde komen.

Relevant hierbij is ook dat de keuze tot toetreding door méér partijen moet worden goedgekeurd: Midden-Drenthe, AREA Reiniging (directeur-bestuurder, RvC) én de drie deelnemende gemeenten (in hun rol als eigenaar). Hoewel inhoudelijk complexer is de looptijd ca. 6-9 maanden (afhankelijk toetredingsvoorwaarden en -procedure).

5 BEOORDELING EN ADVIES

Op basis van de scenario-analyse komen wij in paragraaf 5.1 tot een verdere beoordeling van de strategische opties. Daarbij geven wij een onafhankelijke weging van de criteria, waarbij wij rekening houden met de specifieke context van gemeente Midden-Drenthe.

In paragraaf 5.2 komen wij tot een voldoende concreet advies als basis voor uw interne besluitvorming. Tot slot schetsen wij het gebruikelijke vervolgtraject voor implementatie.

5.1 Beoordeling

5.1.1 *Duiding van impact scenario's*

Uit de analyse van de **huidige situatie** blijkt afdoende dat er een verandering én investering in afvalbeheer nodig is. In de praktijk worden de capaciteitsknelpunten al 'met kunst en vliegwerk' aangepakt. De kosten hiervan zijn niet of onvoldoende verwerkt in de afvalstoffenheffing. Daarbij ligt de focus op operationele aspecten en de kortetermijnproblematiek. Een structurele verbetering is wenselijk.

Het **optimaliseren van de huidige situatie** is relatief eenvoudig te implementeren. Binnen de kleine organisatie (en het beperkt aantal betrokkenen) is vooral een verbeterde afstemming/taakverdeling en het op orde brengen van de capaciteit van belang. Daarmee is op korte termijn de organisatie op orde te brengen. Echter, daarbij wordt vooral uitgegaan van de huidige ambitie en de stand van zaken in de sector *op dit moment*. Op langere termijn moet de organisatie ook kunnen inspelen op een andere rol van de gemeente richting grondstoffenmanagement en circulaire economie (en daarbij opkomende nieuwe beleids- en beheervraagstukken).

Het alternatief van **samenwerking met een regiogemeente** is lastig. Er is geen bijzondere binding of bestuurlijke samenhang van Midden-Drenthe met één van de omringende gemeenten. De in aanmerking komende regiogemeente Assen biedt weliswaar adequate mogelijkheden voor ondersteuning in beleid en beheer, maar daar tegenover ontstaat een grotere (beleidsmatige) afhankelijkheid van een (in o.a. gebiedskenmerken) andersoortige gemeente. Financieel gezien is er hoogstens een bescheiden voordeel te verwachten. De verwachte samenwerkingsvorm is kwetsbaar op langere termijn.

Toetreding tot een overheidsbedrijf biedt de grootste kans op bedrijfsmatigheid, verminderde kwetsbaarheid, schaalvoordeel en andere synergie. Een overheidsbedrijf biedt in potentie ook een krachtige ondersteuning bij beleidsadvisering, beheer en uitvoering. Juist het brede, (zo) integraal (mogelijke) takenpakket biedt kansen. Echter, daartegenover staat ook dat de individuele gemeente participeert in een groter collectief, waarbij de invloed van de gemeente beperkt is. De koers, visie én het functioneren van het overheidsbedrijf moet aansluiten op die van de gemeente. Bovendien moet rekening worden gehouden met een te doorlopen aansluitingstraject, waarbij er nog aanvullende (nu onbekende) kaders en voorwaarden worden gesteld bij toetreding.

5.1.2 *Afweging*

In de afweging van de diverse scenario's is onderscheid te maken naar de korte termijn (tot ca. 2024) en de lange termijn (na ca. 2024).

Korte termijn

In de komende jaren heeft de gemeente Midden-Drenthe te maken met een duidelijke opgaaf: het realiseren van de huidige beleidsambitie (waarvan reductie restafval tot 100 kg per inwoner voorop staat).

Conform het coalitieakkoord is in de komende jaren geen grote wijziging in de beleidsuitgangspunten te verwachten ('geen diftar'). Juist daarom is het relevant dat de gemeente voldoende beleidskracht beschikbaar heeft om de resterende beleidsinstrumenten vol in te kunnen zetten. In 2020 moet dit leiden tot een nieuw beleidsplan. Dit vraagt om afdoende capaciteit en kunde.

In de uitvoering (milieustraat en inzet markt) liggen geen kortetermijnproblemen; wel is er een uitdaging om het contractmanagement (en overig beheer) op orde te brengen. Daarom is de keuze tussen zelf doen, samenwerken of uitbesteden van de uitvoering niet op korte termijn van belang.

Voor de gemeente is de komende periode vooral van belang om zich een duidelijke beleidsvisie en -kader eigen te maken en de beheerorganisatie op orde te brengen. Kostenbeheersing staat daarbij voorop (mede gelet op de verbrandingsbelasting en de aankomende prijsstijging in de verwerkingsmarkt).

Lange termijn

Op lange termijn staat de gemeente (met heel Nederland) voor grotere vraagstukken. De vraagstukken hebben o.a. betrekking op: wat is de rol van de milieustraat (circulair ambachtscentrum), blijft er nog voldoende marktconcurrentie in onze regio, welke rol hebben wij in het ontwikkelen van een circulaire economie, hoe kunnen wij bijdragen aan het sluiten van grondstofketens?

Veel gemeenten hebben hierbij behoefte aan samenwerking en partnerschap. De schaal van één middelgrote gemeente is onvoldoende effectief om te acteren op alle ontwikkelingen en kansen. Op korte termijn kan de samenwerking in de regio (werkgroep Markerein) hiervoor ook de benodigde, aanvullende mogelijkheden voor kennisdelen en gezamenlijke projecten bieden.

Op langere termijn moet duidelijk worden welke rol de markt en overheidsbedrijven hierin hebben. Vanuit de huidige analyse van de sector zijn vooral de overheidsbedrijven de aangewezen partij om de individuele gemeente te ondersteunen met het waarborgen van efficiënte logistiek, publiek ondernemerschap, grondstoffenmanagement en flexibiliteit.

5.1.3 Conclusie

Bij het ontbreken van bestuurlijke samenhang: niet kiezen voor regiogemeente

Allereerst, een keuze voor samenwerking met een specifieke regiogemeente moet, ons inziens, samenvallen met een duidelijke bestuurlijke keuze en organisatievisie, en een voorkeur voor déze gemeente. Deze keuze is momenteel niet aan de orde.

Aanvullend: samenwerking met één regiogemeente biedt niet hét antwoord op de lange-termijnuitdaging.

Keuze voor een overheidsbedrijf is te voorbarig

Het perspectief van toetreding tot een overheidsbedrijf is beperkt tot de keuze voor AREA Reiniging. Andere overheidsgedomineerde bedrijven geven geen blijk van interesse.

Een volgende stap (partnerselectietraject) zou zich dan ook vooral richten op een beoordeling van één organisatie.

Daarbij moet worden opgemerkt dat toetreding tot een overheidsbedrijf een vergaande keuze is. Hoewel AREA Reiniging aangeeft ook een hybride model te kunnen bieden (oftewel: men accepteert dat Midden-Drenthe inzameling blijft uitbesteden), is vanuit gemeentelijk perspectief volwaardige participatie van belang. Dit betekent dat de gemeente ook bereid moet zijn om (op termijn) ook de inzameling door het overheidsbedrijf te laten uitvoeren. Bij onvoldoende marktconcurrentie is dit een realistische keuze.

Tot 2024 is dit echter niet aan de orde. Een keuze voor toetreding kan (voor afloop marktcontract) op dat moment beter worden beoordeeld. Bovendien is op dat moment ook meer zicht op de verdere ontwikkeling van AREA Reiniging.

Organisatiekeuze met voldoende perspectief

Uiteindelijk resteert de pragmatische keuze om de afvalbeheerorganisatie op orde te brengen. Deze keuze is op korte termijn haalbaar en is toekomstbestendig.

5.2 Advies

Wij adviseren het scenario 'optimalisatie huidige situatie'. Concreet betekent dit:

- Breidt de formatie van team RBP uit naar 0,5 fte beleidsmedewerker en 1,0 fte beheerder afval (waarmee ook beperkte onderlinge opvang mogelijk is);
- Pas de taakverdeling aan, waarbij met name de beheertaken worden gecentraliseerd bij de beheerder binnen team RBP, inclusief het budgetbeheer;
- Voer een projectplanning (inclusief capaciteit en middelen) in, waardoor de organisatie piekwerkzaamheden en ad-hoc-werkzaamheden kan opvangen;
- Versterk de participatie in werkgroep Markerein met als doel om de kennisontwikkeling en projecten te versterken;
- Complementair: werk (met de nieuwe formatie) aan het op orde brengen van de afvalstoffenheffing, contractmanagement, beleidsanalyse en -advisering wethouder.

Verder adviseren wij om begin 2023 te komen tot een strategische afweging tussen uitbesteding en samenwerking (i.r.t. de afloop van het contract met Remondis). Op dat moment kan nog tijdig de optie van toetreding tot een overheidsbedrijf worden overwogen.

Aanvullende opmerkingen:

In bovenstaand advies is sprake van een uitbreiding bij team RBP. Daarbij merken wij op dat er een goede afstemming/samenwerking is en moet blijven tussen team RBP en team Buitendienst. Het is van belang om gezamenlijk de kennis te borgen en de kwetsbaarheid te verminderen.

De 0,5 fte beleidsmedewerker is in potentie combineerbaar met andere beleidstaken (zoals zwerfafval, straatreiniging, evenementen) opdat hiervan een voltijdsfunctie van kan worden gemaakt. Op afvalbeleid is de functie bedoeld om de benodigde (en gewenste) beleidscapaciteit te benutten, sturing te geven aan de kosten in de afvalstoffenheffing, de regionale overleggen bij te wonen en gericht beleidsmatige oplossingen aan te dragen voor problemen.

In het advies is rekening gehouden met het (recente) vertrek van de medewerker ondersteuning binnendienst. Deze formatie wordt ingeruild door de 1,0 fte beheerder. De beheerder verricht uitvoerende en ondersteunende werkzaamheden, waaronder contractmanagement, gegevensanalyse, administratieve werkzaamheden (zoals Wastetool, afvaladministratie) en het zelfstandig kunnen uitvoeren van meer aan de uitvoering gerelateerde werkzaamheden. De beheerder onderhoudt contacten met bewoners en opdrachtnemers en stelt aan de hand van gegevens rapportages en managementinformatie op.

Onderdeel van de optimalisatie is dat er voldoende budgettaire ruimte moet zijn voor uitvoering van projecten én binnen team RBP voldoende projectmanagement-skills aanwezig zijn. Bijvoorbeeld door ruimte voor projecten beschikbaar te maken in de afvalstoffenheffing.

5.3 Vervolg

Voor het vervolg betekent dit advies dat er een implementatieplan geschreven moet worden, waarin deze afspraken vertaald worden naar implementatie. Gelet op het proces voor een nieuw afvalbeleidsplan in 2020 adviseren wij dit spoedig op te pakken, zodat de uitbreiding van beleidscapaciteit benut kan worden voor het schrijven van het beleidsplan.

In deze paragraaf gaan we in op drie aspecten: de doorgeleiding van het onderzoek binnen de gemeente, het implementatieplan en instrumentarium.

5.3.1 Doorgeleiding onderzoek

Eerste stap vormt bespreking van de uitkomsten van het onderzoek met de ambtelijke klankbordgroep. Het advies wordt aan de directie van gemeente Midden-Drenthe aangeboden voor bespreking, waarna er tevens een route richting de OR noodzakelijk

kan zijn. Wij adviseren de uitkomsten van dit rapport met de OR te bespreken.

5.3.2 *Implementatieplan*

In het implementatieplan moeten in elk geval de volgende onderwerpen opgenomen worden:

- Herijking van taakverdeling beheer tussen team RBT en team Buitendienst. Dit betekent dat op basis van de verdeling van taken uit de ureninventarisatie beide teamleiders een voorstel uitwerken voor de verdeling.
- Aanpassing van formatie. Op basis van het advies moet de urenbegroting aangepast worden, zowel in aantal uren als in de toekenning aan functies. Dit kan nog meegenomen worden in de afvalstoffenheffing voor 2020, zodat er ook budgettaire ruimte is om deze kosten te dekken.
- Opstellen functieprofiel en –waardering: er is nog geen goed functieprofiel beschikbaar voor de beheerder afvalinzameling. De huidige functieprofielen zijn in dit onderzoek beoordeeld en passen onvoldoende op de benodigde capaciteiten die nodig zijn. Binnen de ‘afval’-cao (Grondstoffen, Energie en Omgeving) zijn verschillende profielen die gecombineerd redelijk aansluiten. Indicatief betreft het een salarisschaal G op MEAO-HEAO-niveau.
- Werving en selectie: de beheerder moet ook geworven worden. Bovendien moet gekeken worden hoe de beleidsruimte voor afval in te vullen.

5.3.3 *Instrumentarium*

De volgende instrumenten vanuit het afvalbeheer verdienen voor het vervolg aandacht:

- Aanpassen begroting voor afval en daarna ook de afvalstoffenheffing. In het onderzoek is naar voren gekomen dat niet alle bedragen die opgevoerd worden in de afvalstoffenheffing even scherp gemonitord worden. Bovendien moet de uitbreiding van formatie in de afvalstoffenheffing opgenomen worden.
- Contractregister op orde brengen en houden.
- Borging actieve participatie in werkgroep Markerein.
- Projectplanning: welke projecten worden binnen welk jaar opgepakt en is daar capaciteit en middelen voor beschikbaar?

BIJLAGE 1. BESCHRIJVING HUIDIGE SITUATIE

De bijlage beschrijft de huidige situatie van het afvalbeheer in Midden-Drenthe en vormt de basis voor de uitwerking naar scenario's. In de beschrijving wordt ingegaan op het areaal en type gemeente (context), de dienstverlening, organisatie en kosten van het afvalbeheer (input) en de afvalprestaties (output).

A. Areal en kerngegevens

Karakteristiek van gemeente

De gemeente ligt centraal in de provincie Drenthe en is in 1989 ontstaan door het samenvoegen van voormalige gemeentes Beilen, Smilde, en Westerbork. De gemeente Midden-Drenthe grenst, vanwege haar centrale Drentse ligging, aan het overgrote deel van de Drentse gemeenten: Noordenveld, Assen, Aa en Hunze, Coevorden, Hoogeveen, Westerveld, en één Friese gemeente; Ooststellingwerf.

Met een oppervlak van 350 km² behoort Midden-Drenthe tot de grootste gemeenten van Nederland. De gemeente kenmerkt zich als een plattelandsgemeente. De circa 33.500 inwoners wonen gespreid in de grotere dorpen zoals Beilen, of meer in het buitengebied in en rondom de kleinere dorpen zoals Spier, Balinge, en Zwiggelte.

Gegevens CBS per wijk 2017 Versie 1.2	Inwoners	Huishoudens		Stedelijkheid	
		Totaal	gemiddelde inwoners per huishouden	Stedelijkheids-klasse	Omgevingsadrendichtheid
Beilen	11.115	4.755	2,3	4: weinig	701
Heijken	1.360	400	2,5	5: niet	85
Hooghalen	1.385	605	2,3	5: niet	130
Wijster	1.055	425	2,5	5: niet	74
Spier	365	170	2,1	5: niet	55
Drijber	485	200	2,4	5: niet	27
Smilde	4.490	1.940	2,3	5: niet	449
Bovensmilde	3.495	1.470	2,4	5: niet	362
Hoogersmilde	1.645	705	2,3	5: niet	125
Westerbork	4.810	2.160	2,2	5: niet	380
Elp	445	195	2,3	5: niet	42
Witteveen	555	225	2,4	5: niet	66
Nieuw-Balinge	900	380	2,3	5: niet	112
Nieuweroord	120	40	2,9	5: niet	15
Zwiggelte	455	185	2,4	5: niet	38
Orvelte	220	100	2,1	5: niet	42
De Broekstreek	535	200	2,6	5: niet	17
	33.435	14.155	2,4		

Bron: © Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen 18-6-2019

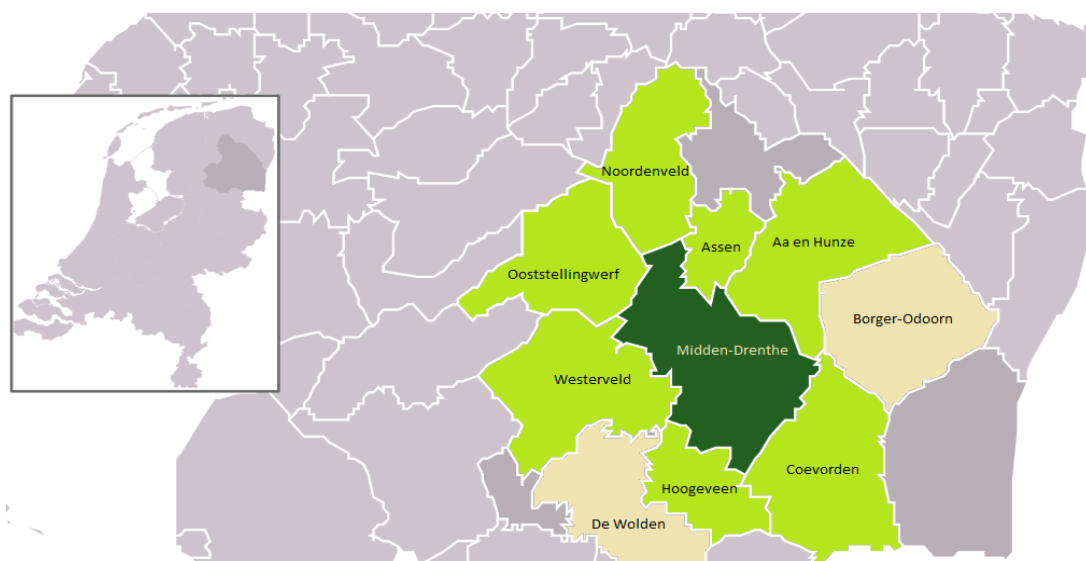
Figuur 1 Wijken in de gemeente Midden-Drenthe (CBS)

De bebouwingsdichtheid in de gemeente behoort tot de laagste van Nederland.

Positionering in de regio

De gemeente Midden-Drenthe profileert zich als een levendige plattelandsgemeente en zet in op wonen, landbouw, natuur en recreatie. De gemeente heeft een sterke ‘doe het zelf’ mentaliteit en kiest voor gelegenheidssamenwerkingen op complexe en bovenlokale taakvelden, zoals onderwijs, jeugdzorg, en wonen en werken. Op de verschillende gebieden wordt samengewerkt in verschillende verbanden over de gehele regio.

Op het gebied van afvalbeheer participeert Midden-Drenthe in de werkgroep Markerein (vallend onder de Vereniging Drentse Gemeenten). De werkgroep richt zich op kennis delen, netwerken en (specifieke) projecten en bestaat uit alle Drentse gemeenten.



Figuur 2 Midden-Drenthe en haar buurgemeenten

In de omgeving van de gemeente bevinden zich drie overheidsgedomineerde samenwerkingsverbanden (met een taak in het afvalbeheer):

- AREA Reiniging: overheids-NV van Coevorden, Emmen en Hoogeveen. Richt zich op afval, grondstoffen en reinigingstaken.
- Omrin: Overheids-NV in Friesland van 17 gemeenten en in Groningen van drie gemeenten. Richt zich op afval, grondstoffen en reinigingstaken. Beschikt over nascheiding en verwerkingscapaciteit. Voorkeursstelsel gebaseerd op nascheiding.
- ROVA: Overheids-NV te IJssel-Vecht, Achterhoek en Eemland van 23 gemeenten. ROVA heeft een vast inzamelsysteem dat gebaseerd is op een driefasen-aanpak via de invoering van diftar, laagfrequent en omgekeerd inzamelen.

B. Dienstverlening

De gemeente Midden-Drenthe stimuleert het inzamelen van grondstoffen aan huis en voert een restrictief beleid op restafval. Grondstoffen zoals GFT, PMD, oud papier en textiel worden aan huis met of zonder minicontainers éénmaal per twee of vier weken opgehaald. Het (fijn) restafval wordt in de grijze minicontainer nog eenmaal per vier weken opgehaald en het grof restafval op afspraak tegen betaling.

Voor glas, textiel en luiers staan onder- en/of bovengrondse wijkcontainers. Al het grof afval kan worden gebracht naar de milieustraat in Beilen of in Bovensmilde. De milieustraat in Beilen milieustraat is 1.150 uur per jaar geopend en wordt beheerd door de gemeente. De milieustraat in Bovensmilde wordt beheerd in opdracht van de gemeente door een particuliere exploitant. Deze milieustraat is 2.550 uur geopend per jaar en ontvangt van de gemeente (conform specificatie afvalstoffenheffing 2019) een bijdrage van € 12.000 (excl. BTW).

In onderstaande matrix zijn de belangrijkste kaders voor dienstverlening weergegeven:

Midden-Drenthe 2018		Korte beschrijving	
Haalsysteem	Inzamelen rest		1 x per 4 weken met grijze minicontainer*
	Inzamelen Groente, Fruit en Tuinafval (GFT)		1 x per 2 weken met grijze minicontainer* met een groen deksel
			In de herfst meerdere bakken voor blad in de wijk
	Inzamelen PMD		1 x per 2 weken met grijze minicontainer* met oranje deksel
	Inzameling bedrijfsafval via reinigingsrecht		Beeindigd per 1 september 2016. Hiermee is ook het reinigingsrecht vervallen. Bij het uitdelen van nieuwe containers zijn ook de bestaande bedrijfsafvalcontainers verwijderd
	Inzamelen grofvuil		Inzameling op afroep. De kosten zijn € 30,00 per m3 met een minimum van € 30,00 per adres per keer.
	Inzamelen Oud Papier en Karton		Inzameling door verenigingen, scholen en stichtingen in de buurt. Verschillende inzamelmethodes; containers bij vereniging/school of inzamelen aan huis
	Inzamelen textiel		1x per maand aan huis opgehaald door charitatieve kledinginzamelaar
Brengsysteem	Inzamelen Klein Chemische Afval (KCA) (chemocar)		Inzameling op afroep. De kosten zijn € 30,00 per m3 met een minimum van € 30,00 per adres per keer.
	Glas		In elk dorp in de gemeente staan één of meerdere ondergrondse of bovengrondse containers
	Luiers		Rolcontainers in betonnen cocon bij supermarkten/parkeerplaatsen, hiervoor zijn speciale (gratis) zakken te krijgen.
	Textiel		Bovengrondse containers. In elk dorp in de gemeente staan één of meerdere textielcontainers van Sympany.
	Milieustraat		Milieustraat Beilen Gemeentelijke voorziening Eursing 2A, 9411 XC Beilen Dinsdag & Vrijdag: 08.00h tot 12.00h & 13.00h tot 15.30h Woensdag & Donderdag: 13.00h tot 15.30h Zaterdag: 08.00h tot 12.00h <u>Gratis brengen:</u> Accu's, Asbest, Banden personenauto's, Frituurvet/-olie, KGA, Oud ijzer, Vlakglas, Wit- en bruingoed, Schoon Piepschuim <u>Overig (route via slagboom):</u> Kofferbak (1/2 m3) € 5,00 Enkelassige aanhanger (1 m3) € 10,00 Dubbelassige aanhanger (2 m3) € 20,00 * minicontainers zijn gechipt Milieustraat Bovensmilde Particulier: Koers Grietmanswijk 5, 9421 TL Maandag t/m vrijdag: 07.00h tot 16.00h Zaterdag: 09.00h tot 13.00h Metaal en oud ijzer; Vlakglas; Wit- en bruingoed (elektrische apparatuur); Puin; Hout; Bouw- en sloopaafval; Groenaafval; Dakleer

Figuur 3 Dienstverlening gemeente Midden-Drenthe

Vanaf 2018 zijn er geen grote wijzigingen (meer) doorgevoerd in deze dienstverlening.

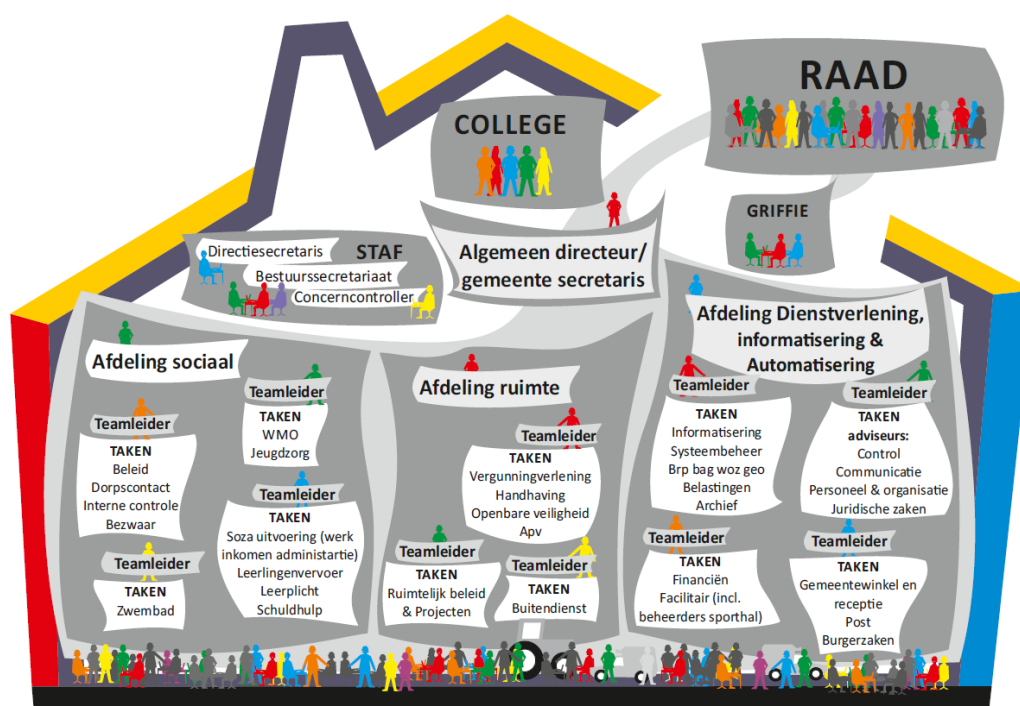
C. Organisatie(visie)

De ambtelijke organisatie van Midden-Drenthe heeft de afgelopen tijd veel veranderingen ondergaan. Door vertrek van verschillende managementfunctionarissen op sleutelposities, en een extern onderzoek naar de interne organisatie van de gemeente, worden het te kiezen organisatiemodel en de bestuurlijke en organisatorische visie van gemeente Midden-Drenthe momenteel herzien. Het ontwikkeltraject is beschreven in het

‘Plan van aanpak Midden-Drenthe, Op weg naar een gezonde organisatie’⁷.

In deze paragraaf wordt de oorspronkelijke, de huidige (tijdelijke), en de te wensen gemeentelijke organisatiestructuur beschreven.

Oorspronkelijk: De oorspronkelijke ambtelijke organisatie was ingericht volgens het directiemodel met de gemeentesecretaris als algemeen directeur en hoogste ambtenaar. Daarnaast waren er twee afdelingshoofden (Afdelingshoofd voor de afdelingen Ruimte en Dienstverlening, en een afdelingshoofd voor de afdeling Sociaal) voor het aansturen van 3 afdelingen, waarin 11 teams werkzaam zijn met elk een teamleider. Zij helpen de klanten van de gemeente en ondersteunen het gemeentebestuur bij de voorbereiding en uitvoering van besluiten. Zie voor het organigram de onderstaande figuur:



Figuur 4 oorspronkelijke organigram gemeente Midden-Drenthe

Huidig: De huidige, nieuwe ambtelijke organisatie heeft als tijdelijke inrichting een interim-gemeentesecretaris. Het huidige en enige, afdelingshoofd Ruimte is aangesteld in de functie van adjunct-secretaris/directie, samen vormen ze een tweehoofdig directieteam over de elf teams werkzaam binnen de afdelingen sociaal, ruimte, en dienstverlening. Het afdelingshoofd Ruimte vervult bij de “grote” projecten de rol van Ambtelijk Opdrachtgever (AOG). De rol van de teamleiders is hierbij niet exact omschreven.

Toekomst: In onder meer het plan van aanpak Midden-Drenthe wordt de wens/verwachting richting plat organisatiemodel uitgesproken, met een hoger

⁷ Voor de beschrijving van de huidige situatie is uitgegaan van dit document, wetende dat er veranderingen mogelijk kunnen zijn.

integraliteitsniveau. In dit model draagt het personeel meer haar verantwoordelijkheden zelf, en de laag met afdelingshoofden vervalt. Er komt een meer centrale positie voor de teamleiders in deze structuur om de integraliteit tussen de teams onderling en de directie te verhogen, en een uitbreiding van de directie van één naar twee personen, welke in mindere mate sturend optreden, maar meer als sparringpartners met zowel het college als de teams⁸⁹.

D. Organisatie van het afvalbeheer

Organisatie

De afvalbeheertaken zijn verdeeld over de volgende teams, onder verantwoordelijkheid van verschillende teamleiders:

- Team Ruimtelijk Beleid&Projecten (RBP): beleidsontwikkeling en beheer.
- Team Buitendienst: beheer milieustraat en afhandeling meldingen;
- Team Communicatie: voorlichting en campagnes;
- Gemeentewinkel: directe klachten/meldingen/vragen.

Verder zijn (ondersteunend) ook werkzaamheden verricht door Team Financiën en Facilitair. Het merendeel van de uitvoering wordt door derden verricht.

Werkzaamheden Team Ruimtelijk beleid & Projecten

Team RBP is faciliterend en regisserend inzetbaar op de gezamenlijke opgaves van bestuur en samenleving. Het accent ligt in deze opgave op het innoveren van de kwaliteit van de fysieke woon- en leefomgeving. De taken, werkzaamheden en capaciteit van afvalbeheer zijn niet scherp inzichtelijk. Vooral het ontbreken van inzicht in de omvang van het takenpakket en de daarvoor nodige capaciteit maakt het lastig om te kunnen sturen.

Binnen team RBP zijn twee functionarissen actief voor het afvalbeheer: de beleidsmedewerker plattelandsontwikkeling en de medewerker ondersteuning. Op dit moment is aanvullend ook sprake van inhuur van beleids- en uitvoeringscapaciteit.

Het takenpakket van team RBP is als volgt (samengesteld op basis van de inventarisatie van taken en inzet)¹⁰:

⁸ Plan van aanpak Midden-Drenthe, Op weg naar een gezonde organisatie, Guus vd Berg, mei 2019

⁹ Interview de heer De Groot, mei 2019

¹⁰ Takenpakket is niet exclusief voor team RBP, maar bevat overlap met andere teams.

Meldingen	Planning en control (begrotingen en verantwoorden)
Aannemen meldingen afvalinzameling door afvalcoach (Midden-Drenthe: 600 afvalmeldingen per jaar)	Registratie afvalhoeveelheden
Afhandelen en afmelden van meldingen mbt uitvoering	Voorgangsrapportages afvaldoelstellingen
Afhandelen van burgermeldingen mbt beleid of klachten over de uitvoering	Melden afvalhoeveelheden e.d. (Wastetool, PRN, CBS, subsidieverstrekkers etc.)
	Opstellen en bewaken begroting afvalbeheer
Handhaving (incl.verordening/besluit)	Financiële administratie (inboeken facturen)
Opstellen (afvalstoffen)verordening en uitvoeringsbesluiten	Financiële administratie (controleren en coderen facturen)
Controle naleven afvalstoffenverordening door burgers/bedrijven	Financiële administratie (fiatieren facturen)
Controle naleven aanbiedregels (o.a. rode en gele kaarten)	Bijhouden containerregistratie en containervoorraad
Communicatie	Inning (Perceptie)
Voorlichting (algemene publiekvoorlichting o.a. papieren- en on-line afvalkalender, gemeentegids en rubriek-internet)	Voorstel afvalstoffenheffing c.q. reinigingsrecht
PR Marketing afvalbeheer (inzamelacties, voorlichtingsavond, NME etc.)	Pasbeheer t.b.v. ondergrondse containers en/of milieustraat
Bestuurscommunicatie	Facturatie richting burger
Communicatie rondom operationele zaken	
	Beleid
Contractbeheer en monitoren	Opstellen gemeentelijke afvalstoffenbeleid (1x per 4 a 5 jaar) + deelprogramma's
Aansturing uitvoering afvalinzameling (contractmanagement uitvoering)	Beleidsadviesing
Toezicht op de uitvoering (werkzaamheden conform DVO-eis)	Overleg (ad hoc) portefeuillehouder/wethouder, beantwoorden raadvragen etc.
Contractbeheer inzamelen (legen minicontainers, verzamelcontainers, beheer milieustraat etc.)	Voorgangsrapportage Marap (college) en Berap (raad)
Contractbeheer grote verwerkingscontracten (rest/GFT/PMO)	Bijhouden vakliteratuur
Contractbeheer overige verwerkingscontracten (o.a. milieustr., wijkcontainers)	(Regionale) afvaloverleg operationeel
Coördinatie inzamelen en afhandelen vergoedingsregeling Oud Papier met instellingen	(Regionale of sectoraal) afvaloverleg/congressen beleidsmatig
Vergunningverlening Textielinzameling voor (charitatieve) kledinginzamelaars	Medeadviesing reiniging/zuivering, vergunningen (bouw, evenementen etc.)
Contacten nonprofit-organisatie (o.a. kringloopwinkels, scholen, woningbouw)	
Adviesing inzameling bedrijfsafvalstoffen/nonprofit	
Uitvoering	
Inzamelen afvalstoffen	
Beheer en onderhoud inzamelmiddelen	
Intern bedrijfsvoering (advies bedrijfsafval eigen organisatie, verduurzaming wagenpark etc.)	

Werkzaamheden Team Buitendienst

Dit team richt zich op de inrichting van de openbare ruimte, het beheren ervan en de zorg voor regulier, planmatig en incidenteel onderhoud. Het betreft hierbij de keten van (gemeentelijk)beleid waarin de kaders, ambities en doelstellingen zijn uitgewerkt, het beheer (beheerbeleid, beheermaatregelen en –planning) als ook de uitvoering (eigen uitvoering dan wel uitvoeringsregie).

Voor het merendeel van de beleidsvelden in relatie tot de inrichting en het beheer van de openbare ruimte is sprake van een wettelijke verantwoordelijkheid voor de gemeente. Voor een aantal niet-wettelijke taken zoals groenbeheer en reiniging is er sprake van een algemene gemeentelijke kern- of zorgtaak. Voor het afvaldomein zijn vooral van belang: de milieustraat, meldingen en Veiligheid, Toezicht en Handhaving.

De milieustraat wordt beheerd door de gemeente. Er zijn nu 25 afvalstromen op de milieustraat, waarbij er 18 verplicht zijn. De milieustraatbeheerder is verantwoordelijk voor de werkzaamheden op de milieustraat. De beheerder is ook verantwoordelijk voor diverse budgetten op gebied van afval. Daarnaast fungeert hij als aanspreekpunt voor vragen over afvalscheiding voor de inwoners. Klachten/meldingen van huisvuil worden ook door de beheerder opgepakt. Bij de organisatie van de uitvoering op de milieustraat werkt de beheerder samen met het werkvoorzieningschap STARK.

Onderdeel van dit werkgebied is tevens de (signalerende) toezichtfunctie van VTH. Dit betreft vooral toezicht en controle in de openbare ruimte.

De taken zijn belegd bij diverse functionarissen. De functiebeschrijvingen zijn niet actueel. De volgende functies zijn betrokken bij het afvalbeheer:

- Beheerder Milieustraat;
- Medewerker buitendienst (“vakman BTO-B”).

Het takenpakket van team Buitendienst is als volgt (samengesteld op basis van de inventarisatie van taken en inzet):

Takenpakket team Buitenruimte op basis van inventarisatie	
Communicatie	Uitvoering
Overig	Inzamelen afvalstoffen
	Beheer milieustraat/afvalbrengstation
Projecten	Beheer en onderhoud inzamelmiddelen
Overig	Afhandelen/verhelpen van meldingen
	Administratieve werkzaamheden, waaronder het vastleggen van gegevens, registratie afval, voorraadadministratie
Contractbeheer en monitoren	Intern bedrijfsvoering (advies bedrijfsafval eigen organisatie, verduurzaming wagenpark etc.)
Overig	
	Overig
Planning en control (begrotingen en verantwoorden)	Straatvegen
Financiële administratie (inboeken facturen)	
Beleid	
Overleg (adhoc) portefeuillehouder/wethouder, beantwoordingen raadvragen etc.	

Overige inzet vanuit de gemeentelijke organisatie

Team Communicatie. Binnen team communicatie zijn de taken belegd waar het gaat over publieksvoorlichting en campagnes om gewenst afvalscheidingsgedrag te bevorderen. Team communicatie werkt hierbij samen met de beleidsmedewerker.

Gemeentewinkel. De Gemeentewinkel handelt de telefonische vragen, meldingen en klachten af. Dit betreft zowel de afhandeling van direct oplosbare vragen (aanvragen extra container bijvoorbeeld), als het actie ondernemen richting inzamelaar Remondis bij niet geleegde bakken en dergelijke. De Gemeentewinkel heeft daarmee een bredere functie dan alleen KCC.

Team Financiën en Facilitair. Vanuit team Financiën en Facilitair worden taken verricht ten aanzien van de inning van de afvalstoffenheffing, advisering over de hoogte van de afvalstoffenheffing en wordt ook toezicht en handhaving gedaan.

Uitvoering door derden

Gemeente Midden-Drenthe heeft de uitvoering van de afvalinzameling en afvalverwerking uitbesteed aan marktpartijen.

Voor de inzameling van het huishoudelijk restafval, het GFT en PMD heeft de gemeente een contract met Remondis. Het huidige contract loopt nog drie jaar, met hierna nog de mogelijkheid tot het verlengen van twee keer twee jaar (uiterlijk 2024). Daarnaast heeft de gemeente aparte afspraken/contracten voor de inzameling van textiel, oud papier en karton, glas, luiers, frituurolie, medicijnafval en inktcartridges. Van deze contracten is niet altijd bekend of ze actueel zijn, stilzwijgend verlengd worden of afgelopen zijn. Deze contracten worden beheerd door team RBP.

Voor de verwerking van het huishoudelijk afval (rest, gft en PMD) heeft de gemeente een contract met Attero. Attero is gevestigd in Wijster en ligt daarmee in de gemeente. Verder hebben de meeste stromen op de milieustraat een apart contract (Renewi, Van Werven, Virol, HKS Metals, Zuidema, Koers, Suez, Oosterbeek, Matras Recycling Europe, Vlakglas Recycling Nederland en Granuband). De meeste contracten zijn afgelopen en worden op dit moment stilzwijgend verlengd. De contracten op de milieustraat vallen onder de verantwoordelijkheid van de beheerder, de overige contracten onder verantwoordelijkheid van team RBP.

Verder heeft de gemeente voor diverse werkzaamheden vaste partners:

containermanagement systeem (CMS), sorteeranalyses en onderhoud ondergrondse containers.

Capaciteitsinzet afvalbeheer

In de afvalstoffenheffing (ASH) is een begroting van het aantal uren voor het product afval opgenomen. Onderstaande tabel bevat een bewerking door IPR Normag van deze uren. Totaal zijn 6.010 uren inzetbaar voor afvalbeheer, waarvan 1.277 voor team RBP en 4.733 voor de Buitendienst.

Versie 1.2	Begroting uren voor Afvalstoffenheffing 2019		
	Uren Team Beleid & Projecten	Team Buitendienst	Totaal Uren
Inzameling huishoudelijk afval	887	1.250	2.137
Inzameling oud papier	20		20
Inzameling glas	20	40	60
Inzameling Klein Chemisch Afval		105	105
Kerntaken afvalstoffenbeleid	100		100
Milieustraat Beilen	100	2.938	3.038
Politie / Openbare orde en veiligheid	70		70
Straatvegen 50%	80	350	430
Zwerfafval		50	50
totaal	1.277	4.733	6.010

Bron: Raming Afvalstoffenheffing 2019 (bron exploitatie opzet 2019) (bewerking IPR Normag)

Figuur 5 urenraming gemeente Midden-Drenthe t.b.v. de afvalstoffenheffing 2019

De uren voor Team Communicatie, Gemeentewinkel en de overige afdelingen zijn opgenomen in de overheadberekening van de gemeente.

E. Financiën

Afvalstoffenheffing

De afvalstoffenheffing van de gemeente Midden-Drenthe is gedifferentieerd naar aard van het huishouden. Er is geen onderscheid naar een vast en een variabel deel.

De afvalstoffenheffing 2019 bedraagt:

- Éénpersoonshuishoudens: € 185,25
- Tweepersoonshuishoudens: € 207,25
- Drie- of meerpersoonshuishoudens en woningen die niet permanent bewoond mogen worden: € 230,25
- Extra GFT container op verzoek (max 1): € 102,60

Verder zijn er additionele tarieven voor het halen (op adres) en brengen (naar de milieustraat) van diverse stromen. Ten opzichte van het landelijk gemiddelde (ca € 250 per huishouden) is de afvalstoffenheffing van Midden-Drenthe (ca € 210 per huishouden) relatief laag.

Het doel is een 100% kostendeekkende afvalstoffenheffing. In 2019 is € 60.000 uit de egaliseriereserve onttrokken. In de egaliseriereserve zijn nog middelen beschikbaar (per 1/1/2019).

Kostenstructuur afvalbeheer

Op basis van de onderbouwing afvalstoffenheffing is meer inzicht te verkrijgen in de opbouw en aard van de kosten.

Kostenallocatie Afvalstoffenheffing		2019	
Versie 1.2		Kosten	€ per aansluiting
Kosten		€ 3.255.913	€ 227
Uitvoeringskosten	Personeel, materieel, inkoop en uitbesteed voor afvalinzameling, milieustraat, reiniging en beleid	€ 1.127.089	€ 79
Inzamelmiddelen	Kapitaallasten, huur en/of lease containers, aanschaf zakken en beheer en onderhoud	€ 259.350	€ 18
Verwerkingslasten	Transport, overlaad, sorteren en verwerken van afval c.q. grondstoffen	€ 1.447.207	€ 101
Verwerkingsbaten	Opbrengen en subsidies (baten) voor verwerken van afval c.q. grondstoffen	€ -241.447	€ -17
Perceptiekosten (inning)	Innen van de afvalstoffenheffing en oninbare heffing	€ 92.297	€ 6
Doorbelasting communicatie	Afvalcommunicatie van voorlichting (afvalkalender) tot marketing (promotiecampagne)	€ -	€ -
Doorbelasting handhaving	Controle naleving afvalstoffenverordening	€ -	€ -
Doorbelasting straatreiniging	Zw erfvergoeding o.b.v. Raam Overeenkomst Verpakkingen (ROV)	€ -	€ -
Kwijtscheldingen	Kwijtschelding afvalstoffenheffing conform gemeentelijk beleid	€ 93.302	€ 7
BTW-kosten	Huishoudelijke BTW (via BCF door gemeenten te declareren)	€ 478.115	€ 33
Inkomsten		€ -3.255.987	€ -227
Inkomsten uit heffing/leges	Inkomsten van huishoudens verkregen obv verordeningen (afvalstoffenheffing/leges)	€ -3.003.737	€ -210
Overige inkomsten	Subsidies (niet zijnde Afvalfonds), commerciële activiteiten, voorzieningen	€ -252.250	€ -18
Saldo Afvalstoffenheffing		€ -74	€ -0

Figuur 6 Kostenallocatie afvalstoffenheffing 2019

Hierbij valt op:

- Voor inningen is sprake van een relatief hoog aantal uren : 1.500 uur van een binnendienstmedewerker.
- Communicatie ontbreekt. Deze zijn waarschijnlijk onder de overhead verantwoord.
- Handhaving (BOA) ontbreekt. Onduidelijk waar deze kosten worden verantwoord.
- Straatreiniging ontbreekt in de doorbelasting (van uren); er zijn wel directe kosten in uitvoeringskosten!

Uitvoeringskosten nader uitgesplitst:

Uitsplitsing van de (in bovenstaande tabel vermelde) uitvoeringskosten (incl, BTW) geeft meer inzicht in de hieronder vallende kosten

Uitsplitsing uitvoeringskosten 2019		Uren raming	Kosten					
Versie 1.2			Kosten	Buitendienst	Binnendienst	Inkoop	Overig	
Straatreiniging	Machinaal- en handvegen en zw erfvol. Uren en kosten voor 50% doorbelast	400	€ 156.937	€ 8.972	€ -	€ 147.965	€ -	-
Inzamelmiddelen	Personeels-, materieelkosten, inkoop en uitbesteed voor afvalinzamelen (incl. Milieustraat)	4.333	€ 764.065	€ 172.764	€ -	€ 591.301	€ -	-
Beleid en regie	Afval/grondstoffen beleid en regie op uitvoering	1.277	€ 63.902	€ -	€ 63.902	€ -	€ -	-
Doorbelasting overhead	Doorbelasting van overhead 'binnendienst' i.v.m. leiding en/of ondersteuning	0*	€ 9.575	€ -	€ -	€ -	€ -	9.575
Doorbelasting concernoverhead	Apparaatkosten voor HRM, ICT, Financien, Facilitair (incl. w erf), (Bedrijfs)communicatie etc.	6.972*	€ 132.610	€ -	€ -	€ -	€ -	132.610
BTW-kosten over uitvoering	Huishoudelijke BTW (via BCF door gemeenten te declareren) over de uitvoeringskosten		€ 157.257	€ -	€ -	€ 157.257	€ -	-
Totaal "Uitvoeringskosten" en "BTW-kosten over uitvoeringskosten"		6.010	€ 1.284.345	€ 181.736	€ 63.902	€ 896.522	€ 142.185	

* uren waarop de doorbelasting van de (concern) overhead is berekend

Figuur 7 Uitsplitsing uitvoeringskosten

F. Milieuprestaties

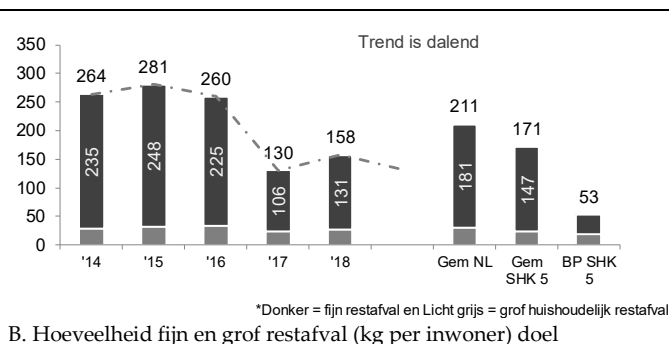
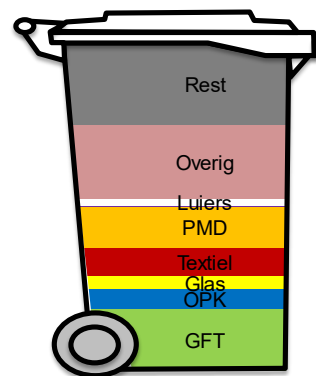
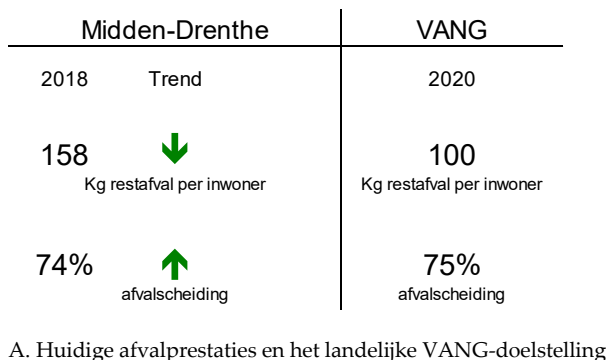
VANG doelstelling

Afvalscheiding is een belangrijke indicator voor het gemeentelijk afvalbeleid. In vergelijking met de VANG-ambities, die zijn vastgelegd in het Landelijk Afvalbeheerplan III, behaalt de gemeente Midden-Drenthe een redelijke afvalbeheerprestatie. De gemeente is tot deze prestatie gekomen door, sinds 2017, de extra minicontainer voor plastic, blik en drankenkartons (PBD/PMD) te introduceren.

Midden-Drenthe kent een goede afvalbeheerprestatie in vergelijking met andere

gemeenten met eenzelfde stedelijkheidsklasse: in 2018 was 74% van het huishoudelijk afval gescheiden en resteerde 158 kg restafval per inwoner, waarvan 131 fijn en 27 grof restafval.

Op basis van de huidige trendontwikkeling zou, zonder extra maatregelen, de gemeente de VANG-doelstellingen van 100 kilo per inwoner in 2020 waarschijnlijk niet bereiken. Zie onderstaande figuur voor meer informatie (bron: grondstoffenmonitor Markerein).



C. Samenstelling van het fijn restafval

Figuur 8 Hoofd indicatoren uit de rapportage Markerein 2019 over afvalcijfers 2018

Onder *Programma 7 Volksgezondheid & Milieu* valt het afvalbeleid. In 2019 start de gemeente met het proces voor een nieuw afvalbeleidsplan voor de jaren 2020-2023, hetgeen in 2020 met college en raad besproken kan worden. Onderdeel van het proces voor het nieuwe beleidsplan vormt in elk geval herijking van de gemeentelijke doelstelling op basis van de bereikte prestaties tot en met 2019 en de consequenties van deze herijking voor de uitvoering van concrete maatregelen (zoals hoe om te gaan met PMD-afkeur).

In de bijlage 2 is nadere informatie over de afvalprestatie van Midden-Drenthe opgenomen.

Samenstelling restafval

Hoewel Midden-Drenthe het sinds 2017 in vergelijking met andere gemeenten goed doet, zijn er nog genoeg grondstoffen uit het restafval te halen.

Uit sorteeranalyses blijkt dat het restafval voor circa 75% nog bestaat uit herbruikbare grondstoffen. Uiteindelijk is circa 35 kg per inwoner "echt" restafval. Indien de overige

hoeveelheden niet meer hoeven te worden verbrand, kan een milieuwinst worden geboekt.

Vanwege het, per 1 januari 2019, stijgen van de afvalverbrandingsbelasting in reactie op de transitieagenda's circulaire economie, neemt de overheidsprikkel om het huishoudelijk restafval te verminderen verder toe.

Aandachtspunten beleid

Door Gemeente Midden-Drenthe zelf (in 2017) gesignaleerde aandachtspunten zijn:

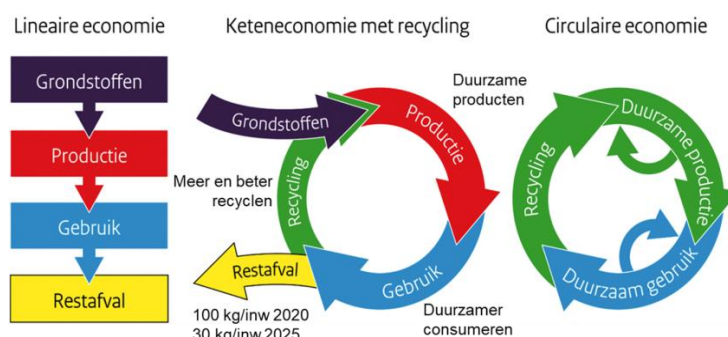
1. **Afkeur PMD:** Attero is het aangeleverde PMD gaan controleren. Bij deze controles bleek dat het aangeleverde materiaal in veel gevallen stoffen bevatte die er niet in thuis horen. Aan de ene kant zijn dat materialen die inderdaad plastic en metaal bevatten, zoals speelgoed, maar die niet in de categorie verpakkingsafval horen. Aan de andere kant zijn het materialen die niet in de PMD container horen waaronder textiel en papier.
2. **Communicatie:** Een belangrijk deel van de vervuiling in de PMD container komt voort uit onwetendheid. Hiervoor is het van belangrijk om extra te communiceren over de PMD container en wat daar allemaal in mag en wat niet.
3. **Controle/ handhaving:** Tijdens de introductie van de PMD-containers zijn twee afvalcontroleurs vanuit de gemeente ingezet die toezicht hielden op het aanbieden van afval door inwoners. De controleur-functie wordt op de volgende wijze gecontinueerd: een rijder is door de gemeente ingezet die de komende periode controle houdt op de inhoud van de PMD-containers. Bij verdachte omstandigheden, zoals een zware container, kan door deze persoon de inhoud bekeken worden. Er zijn aparte "kaarten" ontworpen die aan de containers worden bevestigd met een specifieke boodschap. Bij een verkeerde inhoud krijgt de container bijvoorbeeld een kaart met informatie en blijft deze langs de weg staan.
4. **Containermanagement systeem:** Alle nieuwe containers bevatten een chip en zijn per adres geregistreerd. De inzamelwagens registreren de containers die worden geleegd. DVL werkt samen met Remondis, de gemeentewinkel en de buitendienst om het systeem op elk moment actueel en correct te hebben. Een van de stappen die nog gezet moet worden is het registreren van meldingen en afwijkende situaties. Het kan gaan om het aanbieden van te zware containers, containers met de verkeerde inhoud of containers die op een verkeerde wijze worden aangeboden. Een goede registratie van meldingen en afwijkende situaties helpt gericht te communiceren, controleren of te handhaven. Hier wordt momenteel actief aan gewerkt.

BIJLAGE 2. SECTORONTWIKKELING

A. Streven naar een circulaire economie

Door toenemende welvaart worden makkelijk winbare essentiële grondstoffen schaarser en raken uitgeput. Een schaarste die leidt tot speculatie, prijsfluctuatie en leveringsonzekerheid. Het continu afdanken van materialen en producten als restafval, vaak na kortstondig gebruik, draagt bij aan het uitputten van primaire grondstoffen.

Voor een structurele oplossing is een aanpak, gericht op een circulaire economie, nodig. De overgang van een lineaire economie (grondstof winnen, produceren, consumeren, afdanken en vernietigen) naar een circulaire economie is cruciaal voor een duurzame welvaartsgroei (zie onderstaand figuur).



In het sluiten van de keten heeft afvalbeheer een wezenlijke rol. Preventie, scheiding en hergebruik van afvalstoffen zijn belangrijke instrumenten om primaire grondstoffen te besparen en CO₂-uitstoot te verminderen.

Van Afval naar Grondstof (VANG)

Nederland heeft de ambitie om de Nederlandse economie te transformeren naar een circulaire economie. Grondstoffen worden schaarser en duurder en daarom moet er een transitie plaatsvinden, waarbinnen sprake is van 100% hergebruik van grondstoffen. De rijksoverheid heeft de ambitie uitgesproken dat de Nederlandse economie in 2050 helemaal circulair is en in 2030 tenminste voor de helft.

In de route hiernaar toe hebben Nederlandse gemeenten uitgesproken dat zij streven naar 100 kg restafval per inwoner (en 75% nuttige toepassing/hergebruik) per 2020 en 30 kg restafval per 2025. Dit streven is weliswaar niet afdwingbaar, maar wordt sterk gestimuleerd door o.a. de verhoging van de verbrandingsbelasting.

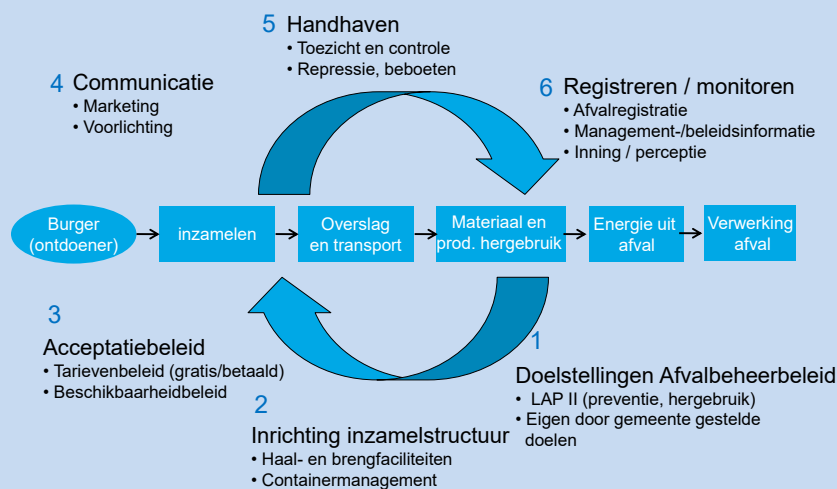
Afvalpreventie en betere scheiding van herbruikbare afvalstromen zullen om die reden steeds belangrijker en ook vanzelfsprekender worden. Bovendien wordt het rendabel om uit het (resterende) afval meer componenten nuttig te gaan gebruiken. Het mes snijdt daarbij vaak aan twee kanten: er wordt bijgedragen aan de milieudoelstellingen en een betere scheiding en hergebruik van afval is veelal financieel ook aantrekkelijker.

Integraal afvalbeheer

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

Kader: de afvalbeheerketen

De onderstaande figuur illustreert de samenhang in de horizontale (technische) afvalketen en de beleidscyclus waarmee het functioneren en presteren in deze keten wordt begeleid en gefaciliteerd.



Een adequaat gemeentelijk afvalbeheer omvat een optimale balans tussen onderling samenhangende beleidsinstrumenten; de inzamelstructuur, de uitvoering van de inzameling, het acceptatiebeleid (de voorwaarden waaronder afval door burgers mag worden aangeboden), marketing en voorlichting (communicatie), de handhaving en de registratie. Verder kan door middel van ketenregie een optimale sturing van het verwerken en verwaarden van afval- c.q. grondstoffen worden bewerkstelligd.

Bij het bepalen van de gemeentelijke doelstellingen en bij het monitoren van de afvalbeheerprestaties, moeten onderling samenhangende keuzes worden gemaakt vanuit de invalshoeken van milieuprestatie, service en kosten (en steeds vaker ook werkgelegenheid).

Gelet op de beschreven ontwikkelingen, doelstellingen, de wettelijke zorgplicht van gemeenten voor het afvalbeheer (en dat is meer dan inzamelen alleen) kan worden gesteld dat de gemeenten op het gebied van huishoudelijk afval zich voor forse uitdagingen geplaatst zien.

B. Gemeentelijke zorgplicht: beleid en uitvoering

Op basis van de Wet Milieubeheer heeft elke gemeente de zorgplicht voor het (doen) inzamelen en verwerken van het huishoudelijk afval. Naast de reeds bekende wettelijke gemeentelijke zorgplicht voor de organisatie van de inzameling van huishoudelijk afval zijn gemeenten steeds meer verantwoordelijk voor het doelmatig en doeltreffend

functioneren van het afvalbeheer als geheel.

Op het gebied van afvalbeheer – ook van huishoudelijk afval – volgen de ontwikkelingen elkaar in rap tempo op. Het beleidsveld en de sector is in een roerige periode, waarbij vooral de impact van wet- en regelgeving zich laat gelden.

Wet- en regelgeving stellen doelen en kaders vast, waarbinnen de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval moeten plaatsvinden. De afgelopen jaren zijn – vooral op het gebied van afvalbeheer – zowel de doelstellingen als de randvoorwaarden verder aangescherpt. Het effect van toekomstige wet- en regelgeving is onduidelijk, maar de invloed staat bij voorbaat vast. Dat wijst het verleden uit: strengere milieueisen, liberalisering van de afvalmarkt en Arbonormering hebben de afvalinzameling veranderd. Ook de producentenverantwoordelijkheid is gebaseerd op een – door het Rijk – genomen besluit.

Dit betekent dat een gemeente – vanuit de wettelijke zorgplicht voor het huishoudelijk afval – bij wijziging van wet- en regelgeving snel moet kunnen schakelen: op beleid en op uitvoering. De inzameling en het sorteren van plastic verpakkingsafval is hiervan een voorbeeld. Gemeenten werken daarom steeds vaker samen, waaronder in overheidsgedomineerde afvalbedrijven en gemeenschappelijke regelingen.

De gemeentelijke zorgplicht is en blijft daarmee een politiek-bestuurlijk relevant thema: de afvalinzameling gaat veelal gepaard met voorzieningen in de openbare ruimte, er is een directe relatie van het afvalbeheer met de schoonheidsgraad (en daarmee leefbaarheid) van de openbare ruimte en de kosten van het afvalbeheer (in een afvalstoffenheffing) zijn direct merkbaar voor de burger.

C. Visie op de sector, markt en overheidsinzet

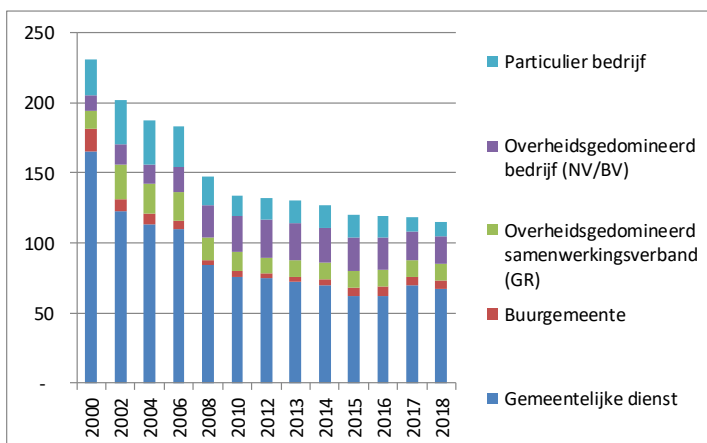
Transitie in marktstructuur

In de afgelopen 15 tot 20 jaar heeft zich een transitie voltrokken in de gemeentelijke afval- (inzamel)sector. In een betrekkelijk korte periode heeft een enorme concentratieslag plaatsgevonden. De wens om (financieel) schaalvoordeel te behalen, was hierin één van de argumenten.

Het aantal partijen is sterk afgenomen en tegelijkertijd is er een toename van gemeenten die samen optrekken in het overheidsgedomineerd samenwerkingsverband.

Op dit moment is sprake van een hybride sector, waarbij de sector is verdeeld tussen marktpartijen, gemeentelijke diensten en samenwerkingsverbanden (publiekrechtelijk

Aantal organisaties per organisatievorm



of privaatrechtelijk). Er is sinds de eeuwwisseling sprake van enige deprivatisering. Minder dan 20% van de Nederlandse huishoudens wordt in 2018 bediend door een marktpartij.

Marktwerving in de inzamelsector

De toenemende schaalvergroting en een forse afname in aantal marktpartijen heeft ook consequenties voor de mate van marktwerving.

Op dit moment zijn er minder dan 15 particuliere inzamelbedrijven, waarbij vooral Suez (Sita) en Renewi (Van Gansewinkel) de markt domineren. Sinds enkele jaren is er één grote nieuwe toetredster (Remondis).

De resterende inzamelbedrijven zijn vooral lokaal/regionaal actief. Door het beperkte aantal regionaal actieve marktpartijen hebben gemeenten in veel regio's te maken met gebrekkige marktwerving. Het aantal inschrijvende partijen is beperkt en is in sommige gevallen beperkt tot één inschrijvende partij. De reeds aanwezige marktpartij blijkt vaak de grootste kanshebber.

In veel regio's wordt de marktconcurrentie vooral scherp gehouden door inschrijvende overheidsgedomineerde bedrijven. Deze situatie is echter aan het veranderen; steeds meer overheidsgedomineerde organisaties kiezen ervoor om niet (meer) in te schrijven. Zij richten zich uitsluitend op dienstverlening voor deelnemende/toetredende gemeenten.

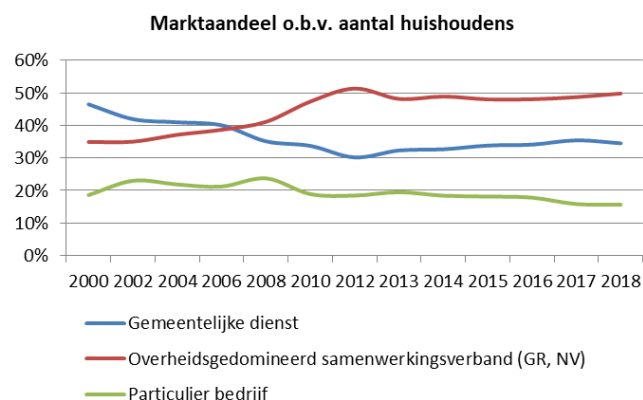
Prijsvorming in de markt

Bij keuze voor aanbesteding heeft de gemeente te maken met een marktprijs (en niet een kostprijs). Inmiddels is in de markt een prijsopwaartse trend waarneembaar. Belangrijke factoren daarvoor zijn de economische hoogconjunctuur en (waar aan de orde) het gebrek aan marktconcurrentie.

De te verwachten *marktprijs* is overigens steeds lastiger te bepalen. De kostprijs van inzamel-logistiek is weliswaar goed te calculeren, maar er zijn inmiddels steeds minder goed vergelijkbare aanbestedingen voor een korte-termijn-marktanalyse. Immers, de gevraagde dienstverlening varieert steeds meer (afhankelijk van het gekozen afvalbeheerbeleid). En er zijn bovendien vaak logistieke verschillen (zoals het aandeel buitengebied), waardoor vergelijkbaarheid lastig blijft.

Ook strategische prijsstelling kan aan de orde zijn (bijvoorbeeld door een organisatie zoals Remondis die zich een plek op de Nederlandse markt wil verwerven.) Dit zijn echter tijdelijk lagere tarieven.

Het uitsluitend leveren van logistieke (inzamel)diensten is qua verdienmodel minder interessant dan de combinatie van inzamelen en verwerking van de afval-/grondstoffen.



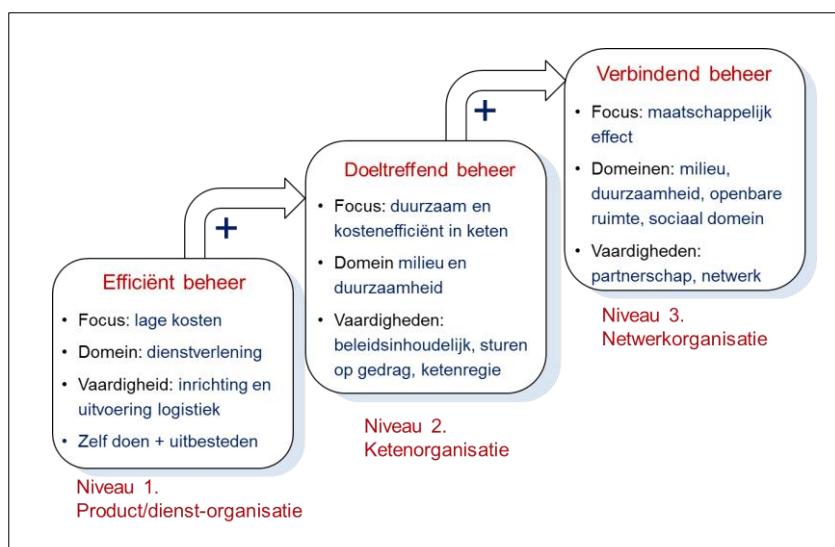
Geconcludeerd moet worden dat gemeenten steeds minder grip op marktprijs hebben en dat de afhankelijkheid van marktwerking groter is geworden.

Toekomst marktstructuur

De verwachting is dat de hybride marktstructuur in stand blijft in de komende decennia. Er lijkt zelfs, mede onder druk van de VANG-doelen en beperkte marktwerking, sprake te zijn van een beperkte mate van deprivatisering. Daarbij zijn er meerdere gemeenten die hebben gekozen voor een samenwerkingsverband (in plaats van een marktinschakeling) vanuit de verwachting dat daarmee snel en effectief de afvalbeheerprestatie kan worden verhoogd.

D. Visie op de organisatie

Afvalbeheer verschuift – steeds meer – naar een ander ontwikkelniveau, waarbij niet de efficiëntie maar de effectiviteit van hun handelen voor burger en gemeente bepalend is. Beleid en uitvoering worden namelijk steeds meer beoordeeld op het vermogen om doelmatig, doeltreffend en verbindend te zijn.



Elke organisatie in deze sector krijgt in het komende decennium te maken met een verandering in haar rol, bijdrage en toegevoegde waarde. Daarbij kiest elke organisatie een eigen ambitie en ontwikkelniveau. Daarbij is de (lokale en/of regionale) ambitie en kaderstelling bepalend voor de ontwikkelruimte die men krijgt.

De toekomstbestendige afvalbeheerorganisatie wil een efficiënte organisatie combineren met beleidseffectief handelen in de keten (op afval- en grondstoffenbeheer). De organisatie wil zich onderscheiden op haar maatschappelijk presteren. Niet (of niet alleen) op basis van de hoogte van haar kosten!

BIJLAGE 3. BEOORDELINGSKADER

A. Inleiding

De verschillende belangen en invalshoeken bij positioneringsonderzoek zijn samen te voegen tot een integraal beoordelingskader bestaande uit criteria en uitgangspunten (randvoorwaarden) die door de gemeente Midden-Drenthe worden gehanteerd. Het duidelijk weergeven van de motieven is noodzakelijk voor een procesmatig beheerst en inhoudelijk objectief besluitvormingstraject.

De beoordelingscriteria verwoorden de strategische en operationele criteria en uitgangspunten die door de betrokkenen (impliciet en expliciet) worden gehanteerd. Het beoordelingskader vormt daarmee de leidraad voor het onderling vergelijkbaar maken van de verschillende scenario's en levert een waardevolle bijdrage aan de (bestuurlijke) besluitvorming. Het beoordelingskader maakt (na vergelijking) de verschillen tussen de scenario's transparant en vormt een handvat voor een gewogen oordeel.

Het (in dit voorstel opgenomen) beoordelingskader wordt – na ambtelijke bespreking – gehanteerd als leidraad bij verdere analyse. Na vaststelling van het beoordelingskader start de uitwerking en toetsing van scenario's. Per criterium wordt het scenario uitgewerkt en gescoord. Afhankelijk van het criterium is de score kwalitatief en/of kwantitatief (voor in ieder geval de financiën) onderbouwd.

B. Beoordelingscriteria

Het vergelijkend onderzoek moet inzicht bieden in de (potentiële) meerwaarde en randvoorwaarden van het scenario. Opdat het onderzoek zich richt op de juiste aspecten is het gebruikelijk om tijdig een aantal beoordelingscriteria vast te stellen. De hier voorgestelde beoordelingscriteria zijn gebaseerd op de analyse van de context, de onderzoeksvraag en onze ervaring met vergelijkbare vraagstukken.

1. Bedrijfsmatigheid
2. Invloed en zeggenschap
3. Kwaliteit en continuïteit
4. Personele en/of organisatorische consequenties
5. Risicobeheersing
6. Lange termijn perspectief
7. Implementatie

De beoordelingscriteria staan in willekeurige volgorde. De beoordelingscriteria zijn als volgt uitgewerkt:

Ad 1. Bedrijfsmatigheid

De bedrijfsmatigheid en financiële consequenties hebben betrekking op de mate waarin de scenario's bijdragen aan een lager kostenniveau voor de gemeente enerzijds en prikkels (incentives) hebben voor doelmatigheid anderzijds.

Toetspunten:

- (Potentieel) financieel effect (indicatief met onderscheid naar vast, tijdelijk, eenmalig);
- Doelmatigheidsprikkels van scenario (kwalitatief);
- Financiële transparantie van scenario/constructie (kwalitatief).

Ad 2. Invloed en zeggenschap

De scenario's kunnen onderling verschillen in de wijze waarop de gemeente invloed en zeggenschap heeft op beleid en/of uitvoering in het afvalbeheer. Ook de aansturingsmechanismen kunnen verschillend zijn. Beoordeeld wordt in welke mate de gemeente invloed en zeggenschap behoudt én in hoeverre sprake is van voldoende transparantie over het functioneren van de uitvoeringsorganisatie.

Toetspunten:

- Beleidsautonomie;
- Invloed op organisatie (als opdrachtgever en/of eigenaar);
- Transparantie in de relatie van opdrachtgever/eigenaar.

Ad 3. Kwaliteit en continuïteit

De scenario's kunnen verschillen in kwaliteit (kennis/expertise, serviceniveau en professionaliteit) en continuïteit (in de zin van verminderde kwetsbaarheid), waarbij het streven is om deze beter te kunnen waarborgen dan in de huidige situatie. Daarbij kan worden gekeken naar de mate waarin de prestatie is te objectiveren (in prestatieafspraken), de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer in de dienstverlening (bedrijfszekerheid en de mate van flexibiliteit) en naar de wijze waarop de betreffende organisatie omgaat met uitvoering (m.n. serviceonderhoud, meldingen en klachten) en advisering.

Toetspunten:

- Geschiktheid van te maken (prestatie-) afspraken;
- (Toegang tot) beschikbare kennis en expertise;
- Bedrijfszekerheid, flexibiliteit.

Ad 4. Personele en/of organisatorische consequenties

Het beoordelingscriterium 'Personele en/of organisatorische consequenties' heeft betrekking op de consequenties van de scenario's voor de medewerkers en organisatie. Bij de beoordeling van het criterium wordt vanuit het perspectief van 'goed werkgeverschap' beoordeeld.

Toetspunten:

- Impact op de huidige organisatie (effect op taakuitvoering);
- Consequenties huidig personeel (carrièreperspectief, formatie en arbeidsvoorwaarden);
- Consequenties ondersteuning (overhead, organisatiewijze en schaalgrootte).

Ad 5. Risicobeheersing

Bij inrichting en vormgeving kan sprake zijn van risico's. Het risicoprofiel van het scenario moet voldoende beheersbaar zijn. Met dit criterium worden risico's onderkend en wordt beoordeeld in hoeverre een beheersmaatregel van het risico voldoende is. [Nota bene: het betreft hier een globale toetsing o.b.v. expertise; geen juridische toets.]

Toetspunten:

- Financiële risico's (mate van onzekerheid in resultaat)
- Fiscaal-juridische risico's (m.n. aanbestedingsrisico);
- Veranderkundige risico's;
- Stelpost: overige, welke in beeld komen tijdens het proces

Ad 6. Lange termijn perspectief

Het lange termijn perspectief heeft betrekking op de houdbaarheid van het scenario op de lange termijn (richting 2030), rekening houdend met voortschrijdende ontwikkelingen.

Toetspunten:

- Passend bij gemeentelijke organisatievisie en/of bestuurlijke visie (onderhanden), of gemeentelijk inhoud van het klimaatakkoord en de gemeentelijke duurzaamheidsvisie;
- Passend bij sectorale en regionale ontwikkeling.

Ad 7. Implementatie

De mate waarin een scenario goed en vlot implementeerbaar is, kan verschillen per scenario. Ook kunnen er afhankelijkheden zijn (van derden), waardoor een scenario minder zeker te implementeren is. Met dit criterium wordt getoetst in hoeverre een scenario goed, vlot en met voldoende zekerheid te implementeren is.

Toetspunten

- Politiek-bestuurlijke consequenties;
- Afhankelijkheid derden;
- Tijdshorizon bereiken van doelstellingen.

C. Werkwijze beoordelingskader

De scenario's worden per criterium onderling vergeleken, waarbij de toetspunten (mits voldoende relevant en onderscheiden) gehanteerd worden om te komen tot een totaal oordeel van een criterium.

Per criterium geven wij een beoordeling in de vorm van 'O'-en. Des te meer 'O'-en des te beter een scenario beoordeeld wordt (variërend van minimaal één 'O' tot maximaal drie 'O'-en). Bij elk criterium wordt naast de beoordeling in de vorm van 'O'-en een kernbeschrijving gegeven.

BIJLAGE 4. AFVALBEHEERPRESTATIE

Grondstoffenmonitor Midden-Drenthe 2018

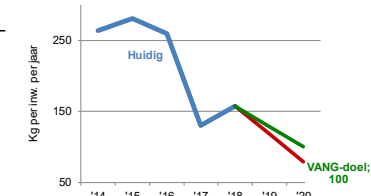
WERK GROEP **MARKEREIN**
REDUCTIE HUISHOUDELIJK RESTAFVAL DRENTSE GEMEENTEN

Mondiaal en regionaal worden grondstoffen schaarser en daarmee vaak ook kostbaarder. Daarom is een omslag in het denken Van Afval naar Grondstoffen (VANG) gemaakt. Het Rijk, gemeenten (VNG) en de organisaties voor afvalbeheer (NVRD) streven gezamenlijk naar een afvalloze samenleving. De ambitie is 75% afvalscheiding en maximaal 100 kilogram restafval per inwoner per jaar in 2020. En in 2025 nog slechts 30 kilogram restafval per inwoner. Het landelijk gemiddelde bedraagt 56% afvalscheiding en circa 211 kilogram restafval (2017).

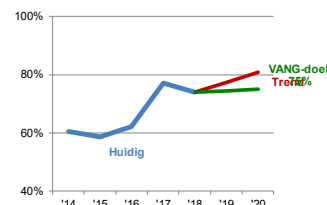
Prestatie en ambitie

Midden-Drenthe	VANG
2018	Trend
158	100
Kg restafval per inwoner	Kg restafval per inwoner
74%	75%
afvalscheiding	afvalscheiding

Restafval huidige en trend bij gelijkblijvend beleid



Grondstofscheiding huidige en trend

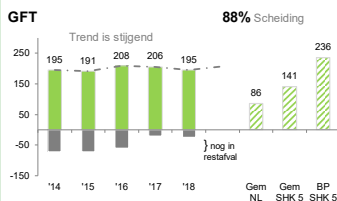


Gemeenten hebben een zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijk afval en een maatschappelijke opdracht om bij te dragen aan de genoemde VANG-ambities en de totstandkoming van een circulaire economie. Het scheidingspercentage in Midden-Drenthe bedraagt met stijgende trend 74% en er wordt nu nog 158 kg restafval ingezameld.

Gescheiden grondstoffen

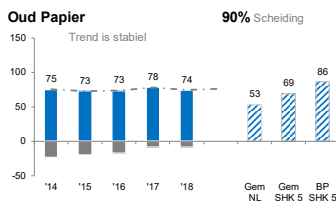
De volgende grafieken presenteren de hoeveelheden grondstoffen (kg per inwoner per jaar). De grijs gekleurde delen betreffen de hoeveelheid grondstof dat zich nog in het restafval bevindt. Ter vergelijking zijn per grondstof referentiecijfers opgenomen. Let op: het genoemde scheidingspercentage is een goed onderling vergelijkbare prestatie-indicator. De genoemde hoeveelheid gescheiden grondstof in kilogrammen is tevens afhankelijk van de, soms onderling verschillende, samenstelling van het huishoudelijk afval.

GFT



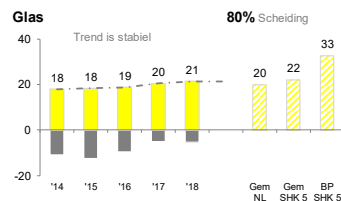
Er wordt 195 kg GFT per inwoner gescheiden. De trend is stijgend. Er zit er nog zo'n 26 kg GFT in het huishoudelijk restafval en dus wordt 88% apart gehouden.

Oud Papier



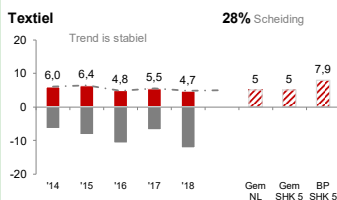
Momenteel wordt er 74 kg Oud Papier en Karton (OPK) per inwoner gescheiden. De trend is stabiel. In het huishoudelijk restafval zit nog zo'n 8 kg herbruikbaar OPK. 90% van het OPK wordt apart gehouden.

Glas



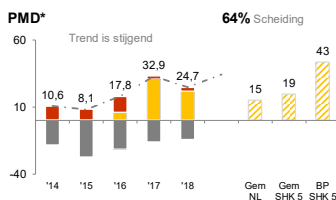
In de huidige situatie wordt 21,5 kg glas per inwoner gescheiden en de trend is stabiel. Volgens de sorteeranalyse zit er nog 5,3 kg glas in het restafval. Het glas wordt nu voor 80% gescheiden.

Textiel



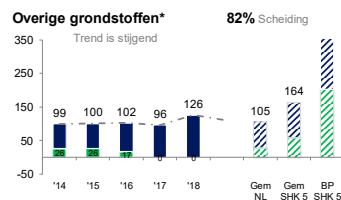
Nu wordt 4,7 kg textiel per inwoner gescheiden en zit er circa 12,1 kg textiel in het restafval. 28% van het textiel wordt nu dus ingezameld en de trend is stabiel.

PMD*



24,7 kg (22,0 brongescheiden en 2,7 nagescheiden vanuit restafval) Plastic-, Metalenverpakkingen en/of Drinkenkartons (PMD) per inwoner wordt gescheiden. De trend is stijgend. In het restafval zit, na eventueel nascheiden, nog circa 14,2 kg PMD. 64% van het aanwezige PMD wordt na en/of brongescheiden. Er is niet gecorrigeerd op eventuele afkeer en stoorsstoffen.

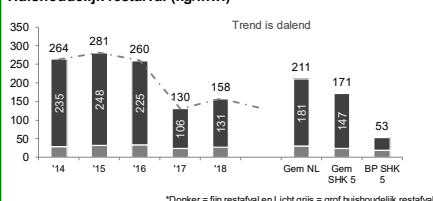
Overige grondstoffen*



Ongeveer 82% van het grof afval wordt (voornamelijk op de milieustraat) gescheiden. Deze 126 kg gesorteerd grove grondstoffen per inwoner kunnen worden gerecycled. 0 kg van deze stroom is grof tuinafval. De trend is stijgend. In het restafval zit nog circa 30,6 kg overige grondstoffen.

Huishoudelijk restafval

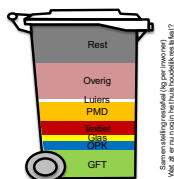
Huishoudelijk restafval (kg/inw.)



Reductie van restafval is het doel. Er wordt 27 kg grof- en 137 kg fijn restafval per inwoner ingezameld bij huishoudens, totaal 164 kg per inwoner. De hoeveelheid restafval die in deze monitor vermeld wordt (158 kg, 131 kg fijn en 27 kg grof) is al verminderd met het nagescheiden plastic, drankenkartons en de nagescheiden of herwonnen metalen (2,5%). De vijfjarentrend is dalend. Ten opzichte van de best practice in de stedelijkheidsklasse (53 kg per inwoner) staat Midden-Drenthe voor een uitdaging.

Samenstelling huishoudelijk restafval

Gebaseerd op 136,77 kg (fijn) ingezameld restafval (zonder nascheiden).



Nu bestaat het fijn restafval per inwoner uit 34,43 kg 'echt' restafval en nog 102,34 kg herbruikbare grondstoffen. Deze grondstoffen kunnen verder gescheiden worden. Dit is ook financieel aantrekkelijker.

Restafval bij andere NL gemeenten

Restafval per inwoner (grof-fijn)	aantal gemeenten	Cumulatief
minder dan 50 kg	5	2%
van 50 tot 75 kg	19	8%
van 75 tot 100 kg	15	12%
van 100 tot 125 kg	28	21%
van 125 tot 150 kg	49	37%
van 150 tot 175 kg	30	46%
van 175 tot 200 kg	36	58%
van 200 tot 225 kg	50	74%
van 225 tot 250 kg	48	89%
van 250 tot 275 kg	17	95%
meer dan 275 kg	17	100%
Totaal	314	

Bron: CBS (2018)

*overige gemeenten geen data

BIJLAGE 5. AFVALBEHEERTAKEN

Het volgende overzicht geeft inzicht in welke taken er horen bij het afvalbeheer en de gemeente moet (laten) uitvoeren.

Meldingen Aannemen meldingen openbare ruimte door KCC (telefonische/digitaal) (Midden-Drenthe: 125 afvalmeldingen/jr) Aannemen meldingen afvalinzameling door afvalcoach (Midden-Drenthe: 600 afvalmeldingen per jaar) Afhandelen en afmelden van meldingen mbt uitvoering Afhandelen van burgermeldingen mbt beleid of klachten over de uitvoering Behandelen van bezwaarschriften	Planning en control (begrotingen en verantwoorden) Registratie afvalhoeveelheden Voortgangsrapportages afvaldoelstellingen Melden afvalhoeveelheden e.d. (Wastetool, PRN, CBS, subsidieverstrekkers etc.) Opstellen en bewaken begroting afvalbeheer Financiële administratie (inboeken facturen) Financiële administratie (controleren en coderen facturen) Financiële administratie (facteren facturen) Bijhouden containerregistratie en containervoorraad
Handhaving (incl.verordening/besluit) Opstellen (afvalstoffen)verordening en uitvoeringsbesluiten Controle naleven afvalstoffenverordening door burgers/bedrijven Controle naleven afvalstoffenheffing Controle naleven aanbiedregels (o.a. rode en gele kaarten) Controle bedrijven op naleven milieuvergunning	Inning (Perceptie) Voorstel afvalstoffenheffing c.q. reinigingsrecht Bijhouden van de aanbiedregistratie i.v.m. diftar Pasbeheer t.b.v. ondergrondse containers en/of milieustraat Facturatie richting burger Beoordelen medische indicaties (t.a.v. huishoudens)
Communicatie Voorlichting (algemene publiekvoorlichting o.a. papieren- en on-line afvalkalender, gemeentegids en rubriek-internet) PR Marketing afvalbeheer (inzamelactie, voorlichtingsavond, NME etc.) Bestuurscommunicatie Communicatie rondom operationele zaken	Beleid Opstellen gemeentelijke afvalstoffenbeleid (1x per 4 a 5 jaar) + deelprogramma's Beleidsadviesing Overleg (ad hoc) portefeuillehouder/wethouder, beantwoordingen raadsragen etc. Voortgangsrapportage Marap (college) en Berap (raad) Bijhouden vakliteratuur (Regionale) afvaloverleg operationeel (Regionale of sectoraal) afvaloverleg/congressen beleidsmatig Medeadviesing reiniging/zwerfval, vergunningen (bouw, evenementen etc.)
Projecten Gemeentefrankelijk	Uitvoering Inzamelen afvalstoffen Beheer milieustraat/afvalbrengstation Verwerken, transporteren, overslag en sorteren afvalstoffen Beheer en onderhoud inzamelmiddelen Afhandelen/verhelpen van meldingen Beheer en onderhoud bedrijfsmiddelen Intern bedrijfsvoering (advies bedrijfsafval eigen organisatie, verduurzaming wagenpark etc.)
Contractbeheer en monitoren Aansturing uitvoering afvalinzameling (contractmanagement uitvoering) Toezicht op de uitvoering (werkzaamheden conform DVO-eis) Contractbeheer inzamelen (legen minicontainers, verzamelcontainers, beheer milieustraat etc.) Contractbeheer grote verwerkingscontracten (rest/GFT/PMD) Contractbeheer overige verwerkingscontracten (o.a. milieustr., wijkcontainers) Coördinatie inzamelen en afhandelen vergoedingsregeling Oud Papier met instellingen Vergunningverlening Textieinzameling voor (charitatieve) kledinginzamelaars Contacten non-profit-organisatie (o.a. kringloopwinkels, scholen, woningbouw) Adviesing inzameling bedrijfsafvalstoffen/nonprofit	

Voor gemeente Midden-Drenthe zijn deze uren binnen de huidige opzet als volgt verdeeld (met de afvalstoffenheffing als basis). Het betreft in totaal 5.875 uren, inclusief de uitvoering op de milieustraat. Zonder de milieustraat gaat het om 1.127 uren voor de uitvoering van de taken. In de volgende tabel zijn deze uren verdeeld over de taken en naast de normuren weergegeven.

	Totaal Midden-Afvalstoffenheffing
Versie 1.2	
Meldingen	
Handhaving (incl.verordening/besluit)	
Communicatie	
Projecten	
Contractbeheer en monitoren	
Planning en control (begrotingen en verantwoorden)	787
Inning (Perceptie)	
Beleid	150
Uitvoering	4.558
Politie Openbare orde en Veiligheid	70
Straatvegen	310
Totaal aantal uren	5.875

Taak	Huidige inzet	Normuren
Meldingen		74
Handhaving (incl.verordening/besluit)		80
Communicatie		233
Projecten		
Contractbeheer en monitoren		1.468
Planning en control (begrotingen en verantwoorden)	787	547
Inning (Perceptie)		55
Beleid	150	684
Uitvoering	190	27
Totaal uren	1.127	3.168
Totaal in fte (1fte=+-1368 uur)	0,8	2,3

Voor gemeente Midden-Drenthe geldt hierbij dat de uren voor meldingen, handhaving, inning en communicatie reeds gedekt zijn door inzet op een andere plaats in de organisatie, hetgeen ook geldt voor een deel van de uren voor contractbeheer en monitoring. Dit betekent dat er geen uitbreiding tot 2,3 fte noodzakelijk is, maar tot 1,5 fte (0,5 fte beleid, 1,0 fte beheer).