

Gemeente 's-Hertogenbosch

Toekomstvisie Afvalstoffendienst 2030

Concept

| 14 maart 2025

De strategische positionering van Afvalstoffendienst 's-Hertogenbosch in de toekomst en de daarbij best passende organisatie- en juridische structuur.

Inhoudsopgave

Bestuurlijke kernsamenvatting	3
Integrale samenvatting	6
1 Inleiding	12
1.1 Aanleiding en doel van de toekomstvisie.....	12
1.2 Leeswijzer	13
2 Dynamiek speelveld en het belang van publieke bedrijven	14
2.1 Externe ontwikkelingen en uitdagingen	14
2.2 De positie, het belang en de meerwaarde van publieke organisaties	16
2.3 Een spiegel: de huidige rol en positie van de Afvalstoffendienst	19
3 Breedte van het producten- en dienstenpakket	21
3.1 Producten en diensten in het publieke domein.....	21
3.2 Producten en diensten in de (commerciële) marktomgeving	24
4 Strategische positionering Afvalstoffendienst	28
4.1 Positionering ten opzichte van gemeente 's-Hertogenbosch	28
4.2 Positionering ten opzichte van regiogemeenten.....	32
5 Governance en juridische structuur	38
5.1 Beschrijving van de drie modellen	38
5.2 De drie juridische modellen nader vergeleken	40
5.3 Een keuze te maken: samen en op een later moment	43
6 Routekaart	45
6.1 Een richtinggevend en voorwaardelijk besluit over de positionering.....	45
6.2 Routekaart op hoofdlijnen.....	45
Bijlagen	47
bijlage 1 Hoofdpunten uit gesprekken interne organisatie Afvalstoffendienst.....	48
bijlage 2 Wettelijke kaders en gemeentelijke beleidsautonomie.....	49
bijlage 3 Rol en invloed van gemeenten in de afval- en grondstoffenketen	49
bijlage 4 Producten- en dienstcatalogus.....	50

Bestuurlijke kernsamenvatting

Hoe positioneert de Afvalstoffendienst zich in de toekomst?

De Afvalstoffendienst en gemeente 's-Hertogenbosch staan voor strategische keuzes. Naast noodzakelijke interne verbeteringen bij de Afvalstoffendienst zijn fundamentele keuzes nodig over de toekomstige positionering, zowel binnen de gemeente als in de regio. De kernvraag is:

Hoe positioneert de Afvalstoffendienst zich om een robuuste, efficiënte en toekomstbestendige organisatie te blijven?

De belangrijkste bestuurlijke overwegingen en te maken keuzes zijn:

- **Verbreiding en verdieping van taken** – blijft de focus op afvalinzameling (als 'wielenbedrijf') of wordt een bredere rol in de circulaire economie en beleidsvorming nagestreefd?
- **Verzelfstandiging of gemeentelijke dienst** – blijft de organisatie een onderdeel van de gemeente, of wordt zelfstandigheid nagestreefd voor flexibiliteit en efficiency?
- **Regionale samenwerking** – wat zijn de kansen en mogelijkheden voor intensievere samenwerking met regiogemeenten?
- **Juridische structuur** – welke organisatievorm biedt de meeste voordelen op het gebied van governance, schaalvoordelen en efficiëntie?

Externe ontwikkelingen en strategische noodzaak

De afval- en grondstoffensector is in beweging. Van elke gemeente wordt verwacht om lokaal invulling te geven aan de maatschappelijke opgaven zoals de energietransitie en de transitie naar een circulaire (grondstoffen) economie. Samenwerking is daarbij van belang. Daarbij leiden belangrijke trends zoals bevolkingsgroei, circulaire economie, fiscalisering van afvalverwerking en strengere wetgeving tot stijgende kosten en operationele uitdagingen. Er is een duidelijke trend waarin gemeenten steeds vaker kiezen voor gezamenlijke publieke organisaties, omdat private marktpartijen zich grotendeels uit de huishoudelijke afvalinzameling hebben teruggetrokken.

Om toekomstbestendig te opereren, moet de Afvalstoffendienst meer zijn dan een 'wielenbedrijf' en zich ontwikkelen tot een **kennispartner** en **innovatieve speler in de circulaire economie**.

De beoogde strategische positionering Afvalstoffendienst

- **Producten- en dienstenpakket.** De Afvalstoffendienst speelt een cruciale rol in huishoudelijk afvalbeheer, met taken in inzameling, logistiek en verwerking. Naast uitvoering fungeert zij als kennispartner in beleid, gedragsstimulering en communicatie. Bedrijfsafvalinzameling wordt voortgezet, met focus op maatschappelijke meerwaarde zoals minder (verkeers)druk in centrumgebieden. Dit draagt bij aan de leefbaarheid van de openbare ruimte en een efficiënte inzameling. Daarnaast blijft de Afvalstoffendienst specialist in Klein Chemisch Afval (KCA) om milieugevaarlijke stoffen effectief te beheren binnen het publieke domein, en om duurzaamheid te bevorderen.
- **Verzelfstandiging: meer flexibiliteit en efficiency.** Om slagvaardiger en efficiënter te opereren, wordt verzelfstandiging van de Afvalstoffendienst aanbevolen. Dit vergroot de flexibiliteit, versnelt besluitvorming en faciliteert samenwerking met regiogemeenten. Tegelijk blijft sterke verbondenheid met de gemeente gewaarborgd door eigenaarschap en opdrachtgeverschap.
- **Eigen ondersteunende functies ontwikkelen** (zoals financiën, HR, ICT) voor efficiëntere bedrijfsvoering. Ondersteunende systemen die meer en beter aansluiten op de specifieke werkelden en dienstverlening van de Afvalstoffendienst.
- **Fungeren als platform voor regionale samenwerking** op bestuurlijk en ambtelijk niveau.

Regionale samenwerking voor een circulaire (grondstoffen) economie

Schaalgrootte is essentieel voor de continuïteit van de Afvalstoffendienst. **Dienstverlening aan en samenwerking met regiogemeenten biedt financiële stabiliteit, efficiëntie en innovatiekracht.** De huidige schaal ('s-Hertogenbosch + regiogemeenten) is optimaal. Een exclusieve focus op 's-Hertogenbosch brengt operationele beperkingen met zich mee. De samenwerking wordt op twee manieren geëffectueerd:

- Logistieke dienstverlener – focus op uitvoering van het huishoudelijk afvalbeheer zoals inzameling en gezamenlijke ketenregie en contractering van afvalverwerking (inclusief de reeds bestaande samenwerkingsverbanden zoals Midwaste).
- Strategisch partnerschap – bredere samenwerking op duurzaamheid, circulaire economie en innovatie.

Er is al enig bestuurlijk draagvlak voor intensievere samenwerking. Een aantal gemeenten zonder eigen inzameldienst wenst gezamenlijke verantwoordelijkheid en deelname in een gezamenlijke organisatie. Gemeenten met een eigen dienst hechten aan een eigen uitvoeringsorganisatie, maar staan positief tegenover een verbreding van de samenwerking in de regio en met de Afvalstoffendienst, gericht op de totstandkoming van een regionale circulair grondstoffeneconomie. Hiermee kan een basis worden gelegd voor een mogelijke verdere (en verdergaande) samenwerking op termijn in een regionaal groeimodel.

Juridische structuur: Gemeenschappelijke Regeling of Overheidsvennootschap

Voor de governance en juridische structuur zijn twee scenario's kansrijk. Een **gemeenschappelijke regeling (GR)** waarin alle deelnemende gemeenten zeggenschap hebben op de uitvoeringsorganisatie en dat samenwerking op bestuurlijk en ambtelijk niveau faciliteert. Of een **overheidsvennootschap (BV/NV)** dat meer bedrijfsmatige efficiëntie biedt en een duidelijker scheiding tussen eigenaarschap en opdrachtgeverschap.

De meeste regiogemeenten geven nu de voorkeur aan een **GR**. Een **vennootschap** blijft een serieuze optie, afhankelijk van bestuurlijke afwegingen. Een hybride model is een optie, waarbij de Afvalstoffendienst start als GR en later evolueert naar een vennootschap.

Routekaart naar implementatie (2025-2028)

Om de strategische herpositionering zorgvuldig en stapsgewijs door te voeren, wordt een gefaseerde aanpak gevolgd:

Fase 1: Verbetering interne organisatie (2025). Optimalisatie van bedrijfsvoering, administratie en procesafspraken met regiogemeenten. Opstellen van een procesplan – samen met gemeenten in de regio - voor verdere samenwerking.

Fase 2: Strategische keuzes en verbreding samenwerking (2025-2026). Opstellen van een regionale intentieovereenkomst. Besluitvorming over juridische structuur en organisatievorm.

Fase 3: Op- en inrichtingsplan (2026-2027). Uitwerken van een businesscase en governance-model. Voorbereiden van transitie en personele wijzigingen.

Fase 4: Besluitvorming en implementatie (2027-2028). Formele oprichting en juridische vastlegging van de nieuwe organisatie. Operationele en personele transitie naar de nieuwe structuur.

Conclusie en bestuurlijk keuzes

De Afvalstoffendienst moet zich strategisch herpositioneren om toekomstbestendig te blijven. De transitie naar een zelfstandige organisatievorm met versterkte regionale samenwerking biedt de

meeste voordelen op het gebied van efficiëntie, duurzaamheid en schaalvoordelen.

1. **Verzelfstandiging van de Afvalstoffendienst** – om flexibeler, efficiënter en toekomstbestendig te opereren.
2. **Regionale samenwerking versterken** – om schaalvoordelen en stabiliteit te waarborgen en om de ambities voor een duurzame, regionale circulaire (grondstoffen)economie te bewerkstelligen.
3. **Keuze voor een juridische structuur** – met een **Gemeenschappelijke Regeling als startpunt**, met mogelijkheid tot overgang naar een **vennootschap** voor bedrijfsmatige efficiëntie.
4. **Gefaseerde implementatie** via de routekaart 2025-2028, met zorgvuldige besluitvorming en bestuurlijk draagvlak.

De voorgestelde strategische koers biedt een robuuste, duurzame en toekomstgerichte oplossing voor afval- en grondstoffenbeheer in 's-Hertogenbosch en de regio.

Natuurlijk kan de gemeente 's-Hertogenbosch ook besluiten om de blik alleen intern te richten op het robuuster maken van de uitvoeringsorganisatie. Echter door nu strategische stappen te zetten, zoals het versterken van regionale samenwerking en het delen van verantwoordelijkheden en risico's met regiogemeenten, kan de Afvalstoffendienst haar positie versterken en beter inspelen op toekomstige uitdagingen. Dit biedt mogelijkheden voor gezamenlijke investeringen in duurzaamheid, circulaire economie en innovatie, waardoor niet alleen de kosten beter beheersbaar blijven, maar ook de maatschappelijke en ecologische impact wordt vergroot.

Integrale samenvatting

Strategische heroriëntatie: de positionering van Afvalstoffendienst in de toekomst

De Afvalstoffendienst van 's-Hertogenbosch staat op een kruispunt. De organisatie moet zich niet alleen verbeteren op operationeel niveau, maar ook strategische keuzes maken over haar positionering binnen de gemeente en in de regio. Dit rapport biedt een diepgaande analyse van de mogelijkheden en legt keuzes voor, die bepalend zijn voor de toekomst van de Afvalstoffendienst.

De centrale vraag luidt: hoe moet de Afvalstoffendienst zich positioneren om een robuuste en toekomstbestendige organisatie te blijven?

De belangrijkste thema's in deze afweging:

- De verbreding en verdieping van taken: moet de Afvalstoffendienst zich enkel richten op afvalinzameling of een bredere rol aannemen in circulaire economie en beleid?
- De positie van de Afvalstoffendienst binnen de gemeente: blijft het een gemeentelijke dienst of is verzelfstandiging noodzakelijk?
- De samenwerking met regiogemeenten: wat zijn de kansen en mogelijkheden voor verbreding en verdieping van de samenwerking met de regiogemeenten?
- De juridische structuur: welke organisatievorm biedt de meeste voordelen voor continuïteit en efficiëntie?

De voorliggende toekomstvisie kijkt vooruit en bepaalt de strategische richting en organisatorische ontwikkeling van de Afvalstoffendienst, met als uitgangspunt (en voorwaarde) een robuuste uitvoeringsorganisatie die 'in control' is. Het onderzoek richt zich op de uitvoering van het afval- en grondstoffenbeleid; niet op beleidsontwikkeling. Wel wordt hierbij bekeken hoe de Afvalstoffendienst beleidsonderzoek en -ontwikkeling kan ondersteunen en flexibel kan inspelen op beleidswijzigingen.

Externe ontwikkelingen en belangrijke trends

De externe omgeving op het gebied van afval- en grondstoffen van huishoudens en de totstandkoming van een circulaire (grondstoffen)economie is dynamisch. Meer huishoudens, kleinere gezinnen en een vergrijzende bevolking vragen om flexibele afvalinzameling. Toenemende krapte op de arbeidsmarkt vraagt om efficiëntere werkprocessen en verdere automatisering. Daarbij zijn de maatschappelijke opgaven op het gebied van duurzaamheid en circulariteit groot. Gemeenten moeten meer afval reduceren en hergebruik stimuleren. Dit wordt met fiscalisering en regelgeving bevorderd. De kosten voor afvalverwerking (afvalstoffenbelasting, CO₂-heffing) stijgen, waardoor efficiëntie en samenwerking belangrijker worden. Investering in technologie en innovatie is van belang. Slimmere afvalinzameling via Artificial Intelligence en data-analyse kan kosten besparen en kwaliteit verhogen. De uitvoering van het (huishoudelijk) afvalbeheer wordt ook meer kapitaalsintensief. Schaalvergroting, onder meer via intergemeentelijke samenwerking, is cruciaal.

Publieke afval- en grondstoffenbedrijven (samenwerkingsverbanden van gemeenten) spelen een sleutelrol in de circulaire economie door duurzame afvalinzameling, recycling en hergebruik te stimuleren. De afgelopen 20-25 jaar is hun aantal fors toegenomen terwijl solitaire gemeentelijke diensten en marktuitbesteding juist afnamen. Private inzamelaars hebben zich grotendeels teruggetrokken uit huishoudelijke afvalinzameling (van 30 inzamelaars in 2000 tot minder dan 5 in 2025), waardoor gemeenten steeds vaker kiezen voor gezamenlijke publieke organisaties.

De publieke bedrijven combineren operationele uitvoering met beleid en innovatie, bevorderen

bewustwording en garanderen efficiënte, inclusieve en toekomstbestendige afvalverwerking. Dit is ook de voor Afvalstoffendienst gewenste rol in de toekomst. De Afvalstoffendienst kan zich beperken tot procesoptimalisatie binnen de bestaande organisatie óf de externe veranderingen als kans benutten om zich breder te positioneren en een actieve rol te spelen in de circulaire economie.

Toekomstige rol: van wielenbedrijf naar uitvoering én kennispartner

Momenteel richt de Afvalstoffendienst zich op de inzameling van huishoudelijk afval, aangevuld met bedrijfsafvalinzameling en beheer van de milieustraat. Een 'wielenbedrijf'. Het is gewenst dat de Afvalstoffendienst haar taken- en dienstpakket verbreedt als kennispartner en een actieve rol gaat spelen in de totstandkoming van een regionale circulaire (grondstoffen-)economie. Vergelijkbaar met veel andere publieke bedrijven – die intergemeentelijke samenwerking faciliteren – leidt dit tot de volgende kernactiviteiten:

- **Beleid en regie.** Gemeenten en hun publieke bedrijven bepalen samen de strategie voor circulair afvalbeheer, met een focus op hergebruik, reparatie en hoogwaardige recycling.
- **Innovatie en technologie.** Publieke bedrijven investeren in nieuwe scheidingstechnieken, digitale inzamelmethoden en data gedreven optimalisatie van afvalstromen.
- **Bewustwording en gedragsverandering.** Door campagnes, educatieve programma's en samenwerking met scholen en bedrijven worden burgers gestimuleerd om minder afval te produceren en materialen te hergebruiken.

Door deze geïntegreerde aanpak zorgen de Afvalstoffendienst, gemeente 's-Hertogenbosch en de samenwerkende regiogemeenten ervoor dat circulariteit niet alleen een ambitie blijft, maar daadwerkelijk wordt verankerd in de samenleving.

De Afvalstoffendienst zet de commerciële bedrijfsafvalinzameling voort vanwege de schaalvoordelen en financiële winst, die daarmee wordt behaald. De Afvalstoffendienst richt zich op bedrijfsafvalinzameling met duidelijk maatschappelijke meerwaarde, zoals het verminderen van verkeersdruk in de openbare ruimte. De inzameling en verwerking van Klein Chemisch Afval (KCA) blijft essentieel en wordt in samenwerking met Midwaste-partners gecontinueerd.

Daarnaast biedt een verbreding naar beheer en onderhoud van de openbare ruimte kansen. Veel publieke afvalbedrijven doen dit al. Echter, gezien de complexiteit van een dergelijke verbreding is het op dit moment niet haalbaar om deze taak direct in de strategie van de Afvalstoffendienst op te nemen. Wel biedt dit perspectief in de toekomst; mede gelet op de samenwerking met andere uitvoeringsorganisaties in de directe omgeving, zoals de gemeenten Oss en Boxtel. Zij combineren inzameling en BOR-activiteiten in één organisatieonderdeel. Afvalstoffendienst kan zich hieraan spiegelen, waarmee onderlinge samenwerking (en samenwerkingsmogelijkheden) tussen de uitvoeringsorganisaties kan worden versterkt.

Afvalstoffendienst verzelfstandigd om efficiënter en effectiever te kunnen werken

De Afvalstoffendienst moet zich verzelfstandigen om efficiënter en effectiever te kunnen opereren. Dit maakt de Afvalstoffendienst meer toekomstbestendig. Het vergroot de bedrijfsmatige flexibiliteit, versnelt besluitvorming en faciliteert samenwerking met regiogemeenten. Dit kan zonder dat gemeente 's-Hertogenbosch grip verliest op haar organisatie. Een zelfstandige organisatie kan beter inspelen op marktontwikkelingen en verduurzaming. Tegelijkertijd blijft sterke verbondenheid met de gemeente cruciaal: gemeente 's-Hertogenbosch behoudt invloed via eigenaarschap en opdrachtgeverschap.

Een verzelfstandigde Afvalstoffendienst kan eigen ondersteunende functies ontwikkelen (zoals financiën, HR en ICT) waardoor de afhankelijkheid van gemeentelijke systemen afneemt. Dit

versterkt de slagkracht en efficiëntie terwijl gemeenten blijven sturen op prestaties en maatschappelijke doelen binnen een robuustere, beter functionerende organisatie.

Draagvlak in de regio voor verbreding én deelname in gezamenlijke organisatie

Schaalgrootte is essentieel voor de continuïteit van de Afvalstoffendienst. Dienstverlening aan en samenwerking met regiogemeenten biedt niet alleen operationele voordelen, maar versterkt ook de financiële stabiliteit en innovatiekracht. De huidige schaal met regiogemeenten is optimaal. Een exclusieve focus op gemeente 's-Hertogenbosch brengt beperkingen met zich mee: in flexibiliteit, materieel en dienstverlening.

In regionaal verband is een verbreding en verdieping van de samenwerkingsrelatie tussen de Afvalstoffendienst en regiogemeenten voorzien:

1. **Afvalstoffendienst als logistieke dienstverlener.** Met een focus op de uitvoering van logistieke diensten en minder strategische betrokkenheid van gemeenten. Dit is inclusief strategisch contractmanagement: een gezamenlijke aanpak voor verwerkingscontracten en innovatie kan financiële voordelen opleveren en de positie van de Afvalstoffendienst versterken. Daarbij worden de huidige samenwerkingsrelaties, zoals in Midwaste, uiteraard ook benut.
2. **Strategisch partnerschap.** Regionale samenwerking op het bredere terrein van afval-, grondstoffen en circulariteit. Gezamenlijke regie op duurzaamheid, circulaire economie en innovatie. Dit kan door de Afvalstoffendienst als organisatie en in de rol van samenwerkingsplatform op bestuurlijk (voor bestuurders) en ambtelijk (voor beleidsambtenaren) niveau.

Voor gemeenten zonder eigen inzameldienst is, naast de genoemde samenwerking, ook gezamenlijke betrokkenheid in de organisatie wenselijk om continuïteit te waarborgen. Gemeenten met een eigen dienst verkennen mogelijke integratie binnen een regionaal groeimodel op langere termijn.

Een gezamenlijke organisatie biedt 's-Hertogenbosch voordelen op efficiëntie en risicobeheersing, met gedeelde investeringen in verduurzaming en circulaire economie. Door regiogemeenten mede-eigenaar te maken, worden financiële risico's gespreid en ontstaat een robuuste, toekomstbestendige organisatie voor afvalinzameling en grondstoffenbeheer.

Gemeenten met een eigen uitvoeringsorganisatie zien kansen voor een groeimodel, waarbij de uitvoeringsorganisaties in Noordoost-Brabant elkaar meer en meer weten te vinden en gezamenlijk in deze regio optrekken. Een samengaan op korte termijn is niet aan de orde. De wens om dit binnen afzienbare termijn te verkennen, verschilt per gemeente.

De rol van de Afvalstoffendienst en gemeente 's-Hertogenbosch

Indien we de rol van de Afvalstoffendienst en de invulling van het afval- en grondstoffenbeleid van gemeente 's-Hertogenbosch spiegelen aan de publieke bedrijven (en intergemeentelijke samenwerkingen) elders dan is een herpositionering van de Afvalstoffendienst logisch, waarbij:

- meer focus ligt op circulaire economie, afvalpreventie en hoogwaardigere recycling;
- een strategische keuze wordt gemaakt over regionale samenwerking en de toekomst van commerciële activiteiten;
- de organisatie wordt geherstructureerd om efficiënter en toekomstbestendiger te opereren.



Dit vergt een nieuwe positionering van de Afvalstoffendienst en gemeente 's-Hertogenbosch. 's-Hertogenbosch, als grootste gemeente in de regio Noordoost-Brabant, kan een duidelijke rol spelen in de organisatie en coördinatie van intergemeentelijke samenwerking op afvalgebied vooral in regio Noordoost-Brabant.

Welke juridische structuur past daar het beste bij?

Met uitzondering van gemeente Vught (die tevreden is en waarvoor een wijziging van de samenwerkingsrelatie voor nu niet nodig is) geven de geraadpleegde gemeenten¹ aan (soms duidelijk, soms wat voorzichtig) dat meer samenwerking op het gebied van afval- en grondstoffen en circulariteit gewenst is. Ook in de vorm van een gezamenlijke organisatie, waarin regiogemeenten samen met 's-Hertogenbosch deelnemen.

Daarbij geldt als voorwaarde dat gelijkwaardigheid tussen gemeenten is gewaarborgd. Men vreest anders overheersing door grotere gemeenten, zoals 's-Hertogenbosch. Ook geldt als voorwaarde dat gemeenten hun beleidsautonomie behouden.

Een gemeenschappelijke regeling (GR) of vennootschap (BV/NV) zijn dan de meest relevante – en ook in de praktijk beproefde – juridische structuren. Een dergelijke keuze kan uiteraard niet solitair door gemeente 's-Hertogenbosch worden gemaakt. Uiteindelijk moet elke deelnemende gemeente (autonoom) een besluit tot deelneming in een op te richten vennootschap of een in te stellen gemeenschappelijke regeling nemen.

Als puur zakelijk en bedrijfsmatig wordt gekeken dan biedt een vennootschap een betere basis. Er is een duidelijke scheiding in enerzijds de gezamenlijke aansturing door de gemeenten via de aandeelhouderslijn (gericht op controle en aansturing op het bedrijf) en anderzijds de bilaterale opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen bedrijf en gemeente. Ook de (optionele) keuze voor een professionele Raad van Commissarissen draagt bij aan de kwaliteit- en risicobewaking en professionalisering van de organisatie. De organisatie staat ook wat verder op afstand van de politieke en bestuurlijke dynamiek van gemeente(n). Zonder dat de gemeente(n) grip op de organisatie verliezen. De organisatie zelf is meer verzelfstandigd en kan daardoor meer bedrijfsmatig functioneren. Ook een op bedrijfseconomische leest geschoeide begroting en P&C cyclus en eigen ondersteunende functies (financiën, hrm, ICT, etc.) dragen daar aan bij.

Echter, de meeste gemeenten in de regio die wij hebben gesproken geven de voorkeur aan een GR of zouden zich kunnen vinden in een keuze voor een GR. Een GR krijgt vooralsnog de voorkeur, omdat de gemeenten hiermee goede mogelijkheden worden geboden elkaar op bestuurlijk en ambtelijk niveau te vinden en de samenwerking te intensiveren. Deze voorkeur kan te maken hebben met mindere bekendheid met het model van de vennootschap en kan mogelijk - op basis van aanvullende informatie - nog wijzigen. Een overheidsvennootschap is niet onbespreekbaar en een aantal gemeenten staat neutraal tegenover keuze voor een vennootschap.

Gemeente 's-Hertogenbosch kan uiteraard zelf kiezen voor een verzelfstandiging in een vennootschap structuur (oprichting van een GR door één gemeente kan niet). Andere gemeenten kunnen op een later moment toetreden tot de dan al bestaande vennootschap. Dit heeft tot voordeel dat de Afvalstoffendienst in verzelfstandigde vorm verder kan werken aan de robuustheid van de uitvoeringsorganisatie.

¹ Dit geldt voor gemeenten zonder gemeentelijke inzameldienst: Bernheze, Heusden, Oisterwijk, Sint-Michielsgestel. Een gesprek met gemeente Altena heeft in het kader van deze verkenning nog niet plaatsgehad. Voor gemeenten met een (relatief grote) eigen gemeentelijke inzameldienst is samenwerking door het samengaan van uitvoeringsactiviteiten niet aan de orde.

Wij adviseren om een definitieve keuze (GR of vennootschap) in de planning van de routekaart op te nemen en deze keuze gezamenlijk te maken met de gemeenten, die wensen deel te nemen in een gezamenlijke (verzelfstandigde) Afvalstoffendienst.

Routekaart

De strategische herpositionering van de Afvalstoffendienst is een proces dat zich in stappen ontwikkelt en zich over een periode van drie tot vier jaar voltrekt. Om deze ontwikkeling te sturen, neemt de gemeente 's-Hertogenbosch een richtinggevend besluit over de gewenste strategische positionering van de Afvalstoffendienst, zoals beschreven in dit document. Dit besluit is zowel richtinggevend als voorwaardelijk, omdat de uiteindelijke keuzes mede afhangen van besluiten die andere gemeenten nemen. Met dit besluit onderschrijft 's-Hertogenbosch de beoogde koers en de verdere uitwerking ervan in samenwerking met regiogemeenten. Hierbij kunnen ook voorkeuren worden uitgesproken, bijvoorbeeld met betrekking tot de juridische structuur.

De routekaart schetst de hoofdlijnen van dit proces en geeft aan welke stappen en onderwerpen in welke fase aan bod komen. Dit stappenplan zorgt voor een logische volgorde, waarin bestuurlijk draagvlak stapsgewijs wordt getoetst en ontwikkeld. Zo wordt op een open en transparante manier toegewerkt naar concrete keuzes en commitment van alle betrokken partijen.

1. 2025: Verbetering interne organisatie en procesafspraken regiogemeenten

Het versterken van de interne organisatie is een al lopend proces. Met het richtinggevend besluit van gemeente 's-Hertogenbosch worden op bestuurlijk en ambtelijk niveau gesprekken gevoerd en nadere afspraken gemaakt. Het doel is het verder ontwikkelen van de samenwerking en relatie met regiogemeenten. Afspraken hebben betrekking op het proces en de onderwerpen, die in de komende periode (gezamenlijk) worden opgepakt.

2. 2025-2026: Strategische keuzes en verbreding samenwerking

Voor de uitvoering van deze fase is afstemming en overleg met de regiogemeenten van belang. Voorkeur voor een organisatie- en samenwerkingsstructuur en juridisch model. De uitkomst van deze fase kan worden vastgelegd in een regionale intentieovereenkomst over (de verdere uitwerking van) samenwerking.

3. 2026-2027: Op- en inrichtingsplan (regionale) publieke organisatie

Indien het commitment voor een gezamenlijk organisatie – als uitkomst van de vorige fase – voldoende groot is, wordt een op- en inrichtingsplan uitgewerkt. Ook wordt besloten tot een ontwikkelstrategie zoals een 'zwaan kleef aan' route, waarbij de gezamenlijk organisatie start met een aantal bereidwillige gemeenten en andere gemeenten de ruimte wordt geboden om op een later moment aan te sluiten.

4. 2027-2028: Besluitvorming en implementatie

Op basis van de uitgewerkte plannen wordt in deze fase het op- en inrichtingsbesluit door gemeente 's-Hertogenbosch en de andere deelnemende regiogemeenten genomen. Gevolgd door de implementatie van een gezamenlijke Afvalstoffendienst² met het beoogde profiel als publiek bedrijf van en voor de deelnemende gemeenten.

² Met mogelijk een nieuwe naam voor het gezamenlijk publieke bedrijf.

Tot slot

Deze verkenning adviseert een strategische herpositionering van de Afvalstoffendienst en de samenwerking in de regio. Natuurlijk kan de gemeente 's-Hertogenbosch ook besluiten om de blik alleen intern te richten op het robuuster maken van de uitvoeringsorganisatie. Deze interne blik is sowieso noodzakelijk, maar de vraag blijft of dit voldoende is om de kansen en uitdagingen van de toekomst het hoofd te bieden.

De huidige omstandigheden (intern de incidenten aan de kant van de Afvalstoffendienst en extern onder meer de aanscherping van regelgeving, oplopende kosten voor afvalverwerking door fiscalisering en de toenemende druk om te verduurzamen) bieden ook kansen om het functioneren en de prestaties van de Afvalstoffendienst én de samenwerking in de regio kritisch tegen het licht te houden. Juist in tijden van verandering is het verstandig om fundamentele keuzes te heroverwegen en proactief te sturen op een toekomstbestendige organisatie.

Door nu strategische stappen te zetten, zoals het versterken van regionale samenwerking en het delen van verantwoordelijkheden en risico's met regiogemeenten, kan de Afvalstoffendienst haar positie versterken en beter inspelen op toekomstige uitdagingen. Dit biedt mogelijkheden voor gezamenlijke investeringen in duurzaamheid, circulaire economie en innovatie, waardoor niet alleen de kosten beter beheersbaar blijven, maar ook de maatschappelijke en ecologische impact wordt vergroot.

-0-0-0-

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel van de toekomstvisie

De Afvalstoffendienst en de gemeente 's-Hertogenbosch staan voor een cruciale transitie. Terwijl de afgelopen jaren de focus lag op dienstverlening, groei en kostenbeheersing, ligt er nu een duidelijke ambitie om een solide basis te realiseren en een strategische toekomstvisie te ontwikkelen en uit te voeren.

Het voorliggende verdiepingsonderzoek gaat over de mogelijke strategische positionering van Afvalstoffendienst 's-Hertogenbosch en de daarbij best passende organisatiestructuur. Het onderzoek is een verdere verdieping van de eerder uitgevoerde omgevingsverkenning en heeft een toekomstbestendige organisatie tot doel; op lokaal niveau en met duidelijkheid over het perspectief van regionale samenwerking.

In dit strategisch positioneringsonderzoek beantwoorden wij de volgende vragen:

1. Wat is de gewenste breedte en samenstelling van het producten- en dienstenpakket? Dit in relatie tot de wettelijke gemeentelijke zorgplicht en daaraan verbonden taken op het gebied van huishoudelijk afval, en de maatschappelijke opgaven omtrent duurzaamheid en circulariteit.
2. Welke eventuele aanvullende taken (economische activiteiten) zijn nuttig en kunnen bijdragen aan de door gemeente(n) gestelde maatschappelijk ambities?
3. Wat is de taak- en rolverdeling tussen uitvoeringsorganisatie en gemeente (ambtelijk, college en raad)? Het gaat hier om de positionering van de uitvoeringsorganisatie én de 'knip' tussen beleid en uitvoering.
4. Wat is de positionering van de Afvalstoffendienst 's-Hertogenbosch: dienstverlening toegespitst op gemeente 's-Hertogenbosch of gericht op regionale gemeentelijke samenwerking? Daarvoor is zicht te geven op draagvlak en potentieel voor regionale samenwerking bij andere gemeenten én de voorwaarden voor succesvolle regionale samenwerking.
5. Wat is een daarbij passende organisatiestructuur en juridische entiteit: eigen gemeentelijke dienst, eigenstandige vennootschap, gezamenlijke vennootschap of een regionale gemeenschappelijke regeling? Rekening houdend met o.a. schaalgrootte, de gewenste invloed en zeggenschap van gemeente als 'eigenaar' en als 'opdrachtgever' van de uitvoeringsorganisatie.

Met het beantwoorden van deze deelvragen kan de centrale vraag worden beantwoord: wat is de gewenste strategische positionering van de Afvalstoffendienst 's-Hertogenbosch?

Langetermijnvisie

De voorliggende toekomstvisie stelt vragen en doet voorstellen voor de strategische richting en keuzes. De toekomstvisie geeft daarmee richting aan de verdere ontwikkeling en hiervoor benodigde organisatorische activiteiten.

De toekomstvisie bouwt verder op het fundament van de Afvalstoffendienst. Dit fundament wordt actueel en op korte termijn versterkt aan de hand van verbeteracties. Met andere woorden: voor dit onderzoek en de uit te werken toekomstvisie mag (en wordt) ervan uitgegaan dat er sprake is van een robuuste uitvoeringsorganisatie die 'in control' is.

Focus op uitvoering van beleid

Het onderzoek richt zich op de organisatie van de uitvoering van het afval- en grondstoffenbeleid van gemeente 's-Hertogenbosch. Het beleid valt buiten de scope van dit onderzoek en krijgt via

andere wegen zijn beslag. Kaders voor het beleid worden medio 2025 met de raad besproken. Wel wordt in dit onderzoek meegenomen op welke wijze de Afvalstoffendienst een rol kan spelen bij beleidsonderzoek en beleidsontwikkeling. En op welke wijze de uitvoeringsorganisatie flexibiliteit kan organiseren (om uitvoering te geven aan beleidswijzigingen).

1.2 Leeswijzer

Dit rapport beschrijft de strategische positionering van de Afvalstoffendienst 's-Hertogenbosch en onderzoekt de best passende organisatie- en juridische structuur voor de toekomst. Het document is opgebouwd in logische stappen die u meeneemt in de context, ontwikkelingen en keuzes die voorliggen.

Om een goed beeld te krijgen van de uitdagingen en mogelijkheden, schetst [hoofdstuk 2](#) de dynamiek van het speelveld. Hierin wordt ingegaan op externe ontwikkelingen, zoals veranderende wetgeving, technologische innovaties en maatschappelijke trends. Ook wordt het belang van publieke bedrijven binnen de circulaire economie belicht, mede als 'spiegel' voor de huidige rol en positie van de Afvalstoffendienst.

[Hoofdstuk 3](#) richt zich op de breedte van het producten- en dienstenpakket. Dit omvat zowel taken binnen het publieke domein – zoals de wettelijke zorgplicht en duurzaamheidsdoelen – als commerciële activiteiten, waaronder de inzameling van bedrijfsafval. In dit hoofdstuk wordt verkend welke taken essentieel zijn voor de toekomstbestendigheid van de Afvalstoffendienst en waar kansen liggen voor verdere ontwikkeling.

De kern van de strategische positionering wordt behandeld in [hoofdstuk 4](#). Hierin wordt geanalyseerd hoe de Afvalstoffendienst zich verhoudt tot de gemeente 's-Hertogenbosch en de regiogemeenten. Er wordt ingegaan op mogelijke organisatievormen en samenwerkingsvormen, met aandacht voor de voordelen en uitdagingen van verschillende keuzes.

Om deze strategische positionering in de praktijk te verankeren, behandelt [hoofdstuk 5](#) de governance en juridische structuur. Drie mogelijke modellen worden beschreven en vergeleken; met een nadruk op bedrijfsmatigheid, zeggenschap en toekomstbestendigheid. Dit hoofdstuk biedt daarmee een onderbouwing voor de te maken keuzes.

In [hoofdstuk 6](#) wordt het vervolg beschreven. Een routekaart beschrijft hoe de transitie naar de gewenste positionering vormgegeven kan worden en welke fasering hierbij kan worden gevolgd.

In de [bijlagen](#) vindt u diverse aanvullingen en toelichtingen.

Voor een brede context en diepgaand inzicht in de strategische afwegingen is het aan te raden het rapport integraal te lezen. Wie zich wil richten op specifieke onderdelen, kan aan de hand van deze leeswijzer snel de relevante hoofdstukken vinden.

De bestuurlijke kernsamenvatting vat de belangrijkste adviezen en te maken keuzes samen. In de integrale samenvatting worden deze nader toegelicht.

2 Dynamiek speelveld en het belang van publieke bedrijven

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van (externe) ontwikkelingen en opgaven voor gemeenten in het algemeen en gemeente 's-Hertogenbosch in het bijzonder op het gebied van afval- en grondstoffen, circulariteit en duurzaamheid. Deze opgaven staan centraal bij het beantwoorden van de vraag: welke rol en meerwaarde heeft een Afvalstoffendienst voor gemeente 's-Hertogenbosch. We vertalen daarbij de impact van ontwikkelingen naar verschillende relevante organisatie-eisen, die belangrijk zijn om toekomstbestendig de uitvoering te organiseren.

2.1 Externe ontwikkelingen en uitdagingen

Niemand kan in de toekomst kijken, maar door het bestuderen van meta trends ontstaan er beelden van een mogelijke toekomst waarop je kunt anticiperen. Naast de interne ontwikkelingen binnen de Afvalstoffendienst is het daarom goed om ook te kijken naar de bredere meta trends, die op de sector afkomen en waar men zich op moet voorbereiden.

Wij brengen de trends met de grootste impact voor de Afvalstoffendienst hier aan het licht. Voor extra verdieping kan gekeken worden naar de toekomstvisie 2035 van de branchevereniging NVRD.

Meer mensen, meer grondstoffen

In 2040 zijn er in Nederland naar verwachting bijna twintig miljoen mensen.³ Hiermee volgt Nederland de mondiaal verwachte bevolkingsgroei. In combinatie met een verwachte toename van het aantal eenpersoonshuishoudens⁴ zorgt deze bevolkingsgroei voor een grote impact op het gemeentelijke grondstoffendomein. Meer logistieke bewegingen, meer adressen en meer hoogbouw raken de dienstverlening door hogere inzamelkosten of lagere kwaliteit van grondstoffen, die gepaard gaan met de hoogbouw.

Oudere mensen: minder mobiel, meer service?

In 2040 is het aantal 75-plussers in Nederland naar verwachting gestegen. Zij zullen ook vaker alleen wonen.⁵ Het aantal 75-plussers zal naar verwachting groeien van 1,4 miljoen (in 2019) tot 2,6 miljoen in 2040. In deze periode zal het aantal alleenwonenden van deze groep toenemen van 39% tot 42%. Ouderen zijn over het algemeen minder mobiel en hebben andere behoeften rondom toegankelijkheid, bereikbaarheid en het serviceniveau van inzamelmiddelen. Hiervoor is meer service en maatwerk nodig.

Arbeidsmarkt: genoeg werknemers voor de logistieke uitdagingen?

In de toekomst wordt de arbeidsmarkt naar verwachting nog krappere, voornamelijk als gevolg van de vergrijzing.⁶ De beperkte beschikbaarheid van arbeidskrachten kan leiden tot vertragingen in afvalverwerking, hergebruik van materialen en andere duurzame initiatieven. Met de groeiende logistieke uitdagingen die verband houden met de totstandkoming van een circulaire grondstoffeneconomie is deze groep werknemers juist hard nodig. Aan de andere kant kan automatisering en mechanisering betekenen dat er minder behoefte is aan praktisch opgeleide werknemers. Deze ontwikkeling is dus onzeker en brengt zowel kansen als uitdagingen met zich mee.

³ Bevolking in de toekomst (CBS, 2023)

⁴ Prognose huishoudens naar type (CBS, 2021)

⁵ RIVM (2019) Impact van de vergrijzing

⁶ Arbeidsmarktprognoses 2030 (UWV, 2022)

Circulaire economie en nieuwe businessmodellen

De trend naar een circulaire economie, waarin primaire grondstoffen worden gespaard en zoveel mogelijk worden hergebruikt en gerecycled, heeft invloed op de manier waarop Nederland omgaat met consumptiegoederen en grondstoffen. Het ‘product-as-a-service’ model wordt steeds populairder, vooral in mobiliteit (denk aan deelauto's, -scooters en -fietsen) en consumentengoederen zoals elektronica. Bij dit model blijft de leverancier betrokken gedurende de levenscyclus van het product. De leverancier neemt het product terug, vervangt het voor een nieuwe versie en behoudt zo controle over de grondstoffen. Dit heeft impact op een grondstoffenbedrijf dat in de toekomst mogelijk een andere rol of zelfs geen rol zal spelen in deze keten.

Consumptiepatronen veranderen

Consumentengedrag wordt steeds meer beïnvloed door het streven naar gemak en duurzaamheid. Producten en diensten die het dagelijks leven vereenvoudigen, zoals kant-en-klaarmaaltijden, buiten de deur eten en online winkelen, winnen aan populariteit.⁷ De toename van servicegerichte consumptie en de focus op gemak leiden tot meer verpakkingsafval en elektronisch afval. De groeiende vraag naar snelle levering en retourlogistiek brengt uitdagingen met zich mee, zoals een toename van verpakkingsafval en logistieke complexiteit.

Multiculturele inclusieve samenleving

Nederland is een multicultureel land en dat vraagt extra aandacht van gemeenten en publieke bedrijven. Bijvoorbeeld door te communiceren met bewoners in meerdere talen en via kanalen die gezien worden door bewoners met andere culturele achtergronden. Daarbij komt ook dat het personeelsbestand meer multicultureel wordt. Dit geeft de gemeente nieuwe inzichten mee, maar vraagt ook om hierin te faciliteren. Op het gebied van inclusie liggen er nog veel kansen om sociale componenten toe te voegen aan de werkzaamheden, al doen veel publieke bedrijven al veel op dit gebied.

Logistiek verandert

Veertien steden hebben aangekondigd dat ze vanaf 2025 zero-emissiezones invoeren, waardoor alleen volledig uitstootvrije voertuigen in deze zones mogen rijden. De Afvalstoffendienst kan kijken naar verschillende concepten om hier mee om te gaan zoals ZE Joint Collecting: afvalinzameelaars werken samen en maken gebruik van Zero-Emission (ZE) voertuigen of Minihubs ZE. Dit laatste houdt in dat afval wordt verzameld door kleine ZE voertuigen en vervolgens afgevoerd via minihubs buiten de stad. De Afvalstoffendienst heeft ook plannen om volledig te elektrificeren.

Netcongestie en elektrificatie

Netcongestie is op dit moment al een vertragende factor voor de elektrificatie van fossiele-grondstof-gebruikers in Nederland. Het net is al zwaar belast en er zijn wachtlijsten voor aansluitingen voor gebouwen en laadstations. Plannen tot verduurzaming via elektrificatie lopen op dit moment dus vertraging op, tenzij de groene stroom op eigen netwerk geproduceerd en gebruikt wordt. De Afvalstoffendienst beschikt als één van de weinigen over een stroomaansluiting met voldoende netcapaciteit.

Artificial Intelligence

Integratie van AI, machine learning en Internet of Things (IoT) zal toenemen en leidt tot slimmere en sterker verbonden steden en infrastructuren. De eerste projecten met AI-sortermachines zijn

⁷ PBL (2023) Hoe Circulair is de Nederlandse consument?

al van start en kunnen op relatief korte termijn een grote impact gaan maken op de branche.⁸ AI-technieken gaan nog verder en kunnen bijvoorbeeld gaan helpen bij het optimaliseren van inzamelroutes en het controleren op vervuiling en stoffen in containers bij het inzamelen. Directe feedback aan de aanbieder en het weigeren van vervuild materiaal biedt kansen om de kwaliteit van ingezamelde stromen te verbeteren en de kosten (bijvoorbeeld bij afkeur) te verlagen.

Klimaatverandering

In de toekomst krijgen we steeds vaker te maken met extreem weer en de gevolgen daarvan voor de samenleving. Door de stijgende zeespiegel en veranderende weerpatronen en ecosystemen is Nederland kwetsbaar voor overstromingen en bosbranden⁹. Deze hevige weerpatronen zullen ook impact hebben op het gemeentelijk domein en invloed hebben op de branche. Denk hierbij aan hogere kosten voor het onderhoud van de openbare ruimte tijdens extreme weersomstandigheden, zwaardere arbeidsomstandigheden tijdens hittegolven en vermoeilijkte inzameling tijdens hevige (sneeuw)stormen.

Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid (UPV) en de rol van gemeenten

Er wordt al veel gesproken over de mogelijke positieve effecten van UPV op circulariteit. Omdat producenten hierbij verantwoordelijk worden gesteld voor de inzameling en verwerking van hun producten na gebruik, worden ze gestimuleerd om producten te ontwerpen die gemakkelijker te recyclen en repareren zijn en minder afval genereren. Dit kan leiden tot een vermindering van de totale hoeveelheid huishoudelijk afval.

Om te voldoen aan de eisen van UPV kunnen producenten investeren in het verbeteren van afvalbeheersystemen, zoals het opzetten van inzameling- en recyclingsystemen. Dit kan enerzijds de druk op gemeentelijke afvalbeheerinfrastructuur verminderen en de efficiëntie van afvalverwijdering en recycling verbeteren. Anderzijds kan hierdoor de druk op de openbare ruimte toenemen door de diverse (eigen) retoursystemen van verschillende producenten.

Fiscaliteit

Op dit moment zijn primaire grondstoffen vaak goedkoper dan secundaire grondstoffen, maar om de circulaire economie tot een succes te maken zal dit moeten veranderen. Vanuit aanjagers van circulaire modellen is er op dit moment een duidelijke roep om betere (fiscale) wetgeving ter bevordering van de circulaire business case, waarbij bijvoorbeeld het gebruik van primaire grondstoffen zwaarder wordt belast en arbeid juist minder zwaar. Dit zou circulaire bedrijven meer kansen geven en traditionele bedrijven de prikkel geven om circulaire modellen te integreren.

2.2 De positie, het belang en de meerwaarde van publieke organisaties

In aansluiting op de vorige paragraaf geven wij een nadere toelichting op de (ook landelijke) ervaringen en de breed gedragen erkenning van de meerwaarde van publieke bedrijven. Hierbij wordt aangesloten op de (branche brede) NVRD Toekomstvisie.

Ook geven wij hier een korte toelichting op schaalgrootte en organisatiemodellen in de sector. Dit plaatst de positionering van Afvalstoffendienst 's-Hertogenbosch in het juiste perspectief.

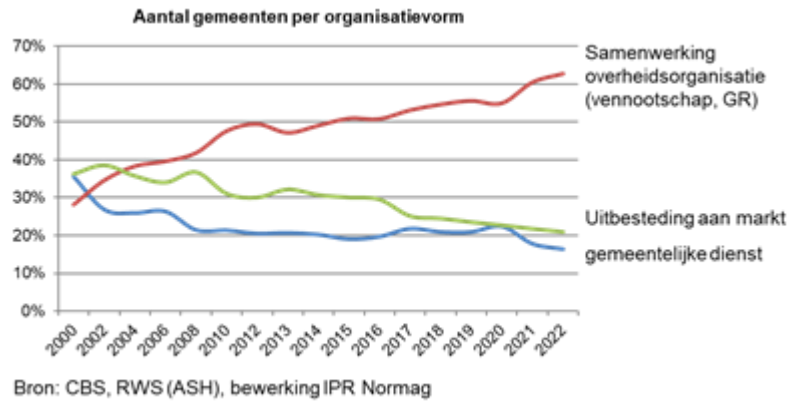
⁸ AMCS group, Hoe zal AMCS Vision AI mijn bedrijf helpen?

⁹ Klimaatadaptatie (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2021)

2.2.1 Huishoudelijk afvalbeheer steeds meer van markt naar overheid

In de afgelopen jaren hebben veel gemeenten met betrekking tot de inzameling van huishoudelijk afval de afweging gemaakt tussen zelf doen, samenwerken en uitbesteden. Dit heeft geleid tot verschuivingen, zoals blijkt uit de grafiek.

In de afgelopen decennia zijn veel gemeentelijke inzameldiensten opgegaan in verzelfstandigde overheidsorganisaties (zoals ROVA, Omrin, Circulus en Saver). Het aantal gemeentelijke diensten is daardoor afgenomen van 165 rond de eeuwwisseling naar circa 45 nu. Het aantal verzelfstandigde overheidsorganisaties is gegroeid tot circa 35 in de huidige situatie. En circa 70 gemeenten besteden de inzameling van huishoudelijk afval uit aan een private marktpartij. Dit aantal neemt echter snel af.



En circa 70 gemeenten besteden de inzameling van huishoudelijk afval uit aan een private marktpartij. Dit aantal neemt echter snel af.

Waarom deze ontwikkelingen? Gemeenten stellen steeds meer eisen aan de inzamelorganisatie in hun gemeente. Adequaate huishoudelijk afvalbeheer is meer dan verzamelen alleen. Gemeenten verlangen dat de betrokken inzamelorganisatie proactief meedenkt en meewerkt aan het bewerkstelligen van de gemeentelijke ambities en doelen: van afval naar grondstof. Ook verlangen gemeenten dat de inzamelorganisatie voldoende flexibel is om door de gemeente gewenste beleidsmaatregelen vlot en doeltreffend uit te voeren.

Dit heeft geleid tot flinke veranderingen bij het aanbesteden van inzameldienstverlening aan private marktpartijen, die zorg dragen voor de reguliere inzameling van bijvoorbeeld restafval, grofvuil, GFT en PMD aan huis of (ondergrondse) verzamelcontainers. Al jaren is de trend dat minder gemeenten hun inzameldienstverlening uitbesteden aan 'de markt': van circa 200 gemeenten rond de eeuwwisseling tot ongeveer 75 gemeenten nu. Aanbestedende gemeenten merken en merken ook dat het aantal inschrijvers bij aanbesteding vaak beperkt bleef tot één of zelfs tot géén.

Ook het aantal private inzamelaars is flink verminderd: van 30 tot slechts 6 in de huidige situatie. Bovendien hebben 2 landelijke spelers (Renewi en PreZero) recent aangekondigd dat zij niet meer zullen inschrijven op nieuwe aanbestedingen voor uitsluitend inzameldienstverlening. Een dergelijke dienstverlening past niet langer bij hun op recycling en be-/verwerking gerichte businessmodellen. Het aantal marktpartijen is daarmee verder verminderd. Het is niet direct te verwachten dat andere (nieuwe) marktpartijen in dit 'gat in de markt' zullen springen.

Het aantal publieke bedrijven (vaak dus intergemeentelijke samenwerkingsverbanden) is daarmee in de afgelopen jaren gegroeid. Niet alleen vanwege de hiervoor beschreven ontwikkelingen en trends, maar vooral ook vanwege de meerwaarde van publieke bedrijven en hun rol bij de totstandkoming van een (regionale) circulaire grondstoffeneconomie. De volgende paragraaf licht dit toe.

2.2.2 Cruciale rol voor publieke bedrijven in de circulaire (grondstoffen)economie¹⁰

We lichten de drie belangrijke rollen voor publieke bedrijven toe.

Van afval naar grondstof: de transitie naar circulariteit

Publieke bedrijven, als samenwerkingsverbanden van gemeenten voor afvalinzameling, verwerking en recycling, spelen een belangrijke rol in de circulaire economie. Ze vormen de schakel tussen inwoners, bedrijven en overheden en zorgen ervoor dat grondstoffen maximaal behouden blijven. De publieke bedrijven bewaken het maatschappelijke belang van duurzaam afvalbeheer en zetten zich in voor een leefbare toekomst waarin primaire grondstoffen drastisch worden gereduceerd.

Door de verbondenheid aan en nauwe samenwerking met gemeenten kunnen publieke bedrijven structurele oplossingen bieden voor het terugdringen van afval en het hergebruik van grondstoffen. Dit gebeurt niet alleen door efficiëntere inzamelsystemen en recyclingprocessen, maar ook door het stimuleren van duurzaam gedrag bij burgers en bedrijven.

Meer dan inzameling: regie, innovatie en educatie

De rol van publieke bedrijven gaat verder dan alleen afvalinzameling. Zij nemen de regie in lokale circulaire initiatieven, stimuleren innovatie en dragen bij aan educatie over hergebruik en recycling. Dit vertaalt zich in de volgende kernactiviteiten:

- **Beleid en regie.** Gemeenten en hun publieke bedrijven bepalen samen de strategie voor circulair afvalbeheer, met een focus op hergebruik, reparatie en hoogwaardige recycling.
- **Innovatie en technologie.** Publieke bedrijven investeren in nieuwe scheidingstechnieken, digitale inzamelmethoden en data gedreven optimalisatie van afvalstromen. Publieke bedrijven zoeken daarbij vaker een balans tussen economisch- en ecologisch rendement.
- **Bewustwording en gedragsverandering.** Door campagnes, educatieve programma's en samenwerking met scholen en bedrijven worden burgers gestimuleerd om minder afval te produceren en materialen te hergebruiken.

Door deze geïntegreerde aanpak zorgen publieke bedrijven en hun samenwerkende gemeenten ervoor dat circulariteit niet alleen een ambitie blijft, maar daadwerkelijk wordt verankerd in de samenleving.

De maatschappelijke meerwaarde: duurzaam, efficiënt en inclusief

Publieke bedrijven onderscheiden zich doordat zij niet streven naar winstmaximalisatie, maar naar maatschappelijke waarde-creatie. Dit betekent dat ze in het algemeen....

- ...sociale en ecologische doelen boven winst stellen. De focus ligt daarbij op brede welvaart, inclusief goed werkgeverschap en sociale werkgelegenheid;
- ...een robuuste en efficiënte infrastructuur beheren. Zij garanderen betrouwbare en betaalbare afval- en grondstoffeninzameling voor alle huishoudens;
- ...data en kennis benutten voor duurzame beleidskeuzes. Door hun regionale aanwezigheid beschikken publieke bedrijven over waardevolle informatie over afvalstromen en gedragingen, wat leidt tot betere beleidsbeslissingen.

¹⁰ Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op de NVRD Toekomstvisie 2035 die op 21 januari 2025 door de branchevereniging is aangeboden aan de Tweede Kamer (vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat). IPR Normag heeft in 2024 in opdracht van de NVRD het proces begeleid, waarmee – in samenwerking met NVRD-leden – deze visie op de toekomst is opgesteld. De visie is vastgesteld door de algemene ledenvergadering van de NVRD.

Daarnaast fungeren publieke bedrijven als partners voor zowel gemeenten als producenten in de circulaire keten. Publieke bedrijven spelen een rol in de uitvoering van de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid (UPV), waarbij producenten verantwoordelijk worden gesteld voor de gehele levenscyclus van hun producten.

Als we kijken naar de kaart van Nederland en dit vergelijken met de situatie van circa 25 jaar geleden dan zien we dat publieke bedrijven – naast de relatief grote eigen gemeentelijke diensten – regionale en onderling aansluitende samenwerkingsverbanden vormen. Dit is de weerslag van het belang en de behoefte van gemeenten aan samenwerking op deze gebieden.

2.3 Een spiegel: de huidige rol en positie van de Afvalstoffendienst¹¹

In de huidige situatie fungeert de Afvalstoffendienst grotendeels als een operationele uitvoeringsorganisatie voor logistieke inzamel- en transportdiensten. De primaire taak is het ophalen en (door derden laten) verwerken van huishoudelijk afval binnen de gemeente 's-Hertogenbosch, aangevuld met dienstverlening voor regiogemeenten en bedrijven in de regio. De organisatie voert de wettelijke zorgplicht voor afvalinzameling uit, en heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld tot een bredere dienstverlener met commerciële activiteiten.

2.3.1 Primaire rol: logistieke uitvoerder van afvalinzameling

De kernactiviteit van de Afvalstoffendienst is de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval voor circa 80.000 huishoudens binnen gemeente 's-Hertogenbosch. Daarnaast wordt via dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) afval ingezameld voor vijf andere gemeenten, waarmee een exclusief recht is verkregen. Dit betreft ongeveer 86.000 huishoudens. Daarbij zijn recent de overeenkomsten met gemeenten Bernheze en Altena opgezegd (circa 45.000 huishoudens).

Naast inzameling en verwerking van huishoudelijk afval worden ook bedrijfsafval en klein chemisch afval (KCA) ingezameld, en zijn er contracten met bedrijven voor plaatsing en ophalen van bedrijfsafvalcontainers.

2.3.2 Sterke nadruk op operationele en commerciële activiteiten

De Afvalstoffendienst functioneert momenteel vooral als een operationele uitvoeringsorganisatie voor logistieke afvalinzameling en transport. De organisatie heeft zich sterk gericht op commerciële en operationele taken en vervult in mindere mate de rol van een kennis- en innovatiepartner voor het behalen van duurzaamheidsdoelen. Dit blijkt uit de volgende kenmerken:

- Er is een sterke focus op kostendekking en commerciële activiteiten. Circa 31% van de bedrijfsomzet komt uit commerciële activiteiten. (terzijde: slechts 17% van de totale omzet betreft inzameldienstverlening voor (buur)gemeenten, en 52% van de omzet betreft dienstverlening in en ten behoeve van 's-Hertogenbosch).
- Economische activiteiten, waaronder bedrijfsafvalinzameling en het KCA-depot, bieden schaalgroottesvoordelen en extra inkomsten, waarmee de afvalstoffenheffing voor inwoners laag kan worden gehouden.
- Er is een grote diversiteit aan contracten en maatwerkdiensten, wat de bedrijfsvoering complexer maakt.

Er is relatief weinig aandacht voor de bredere duurzaamheidsdoelen van de gemeente 's-Hertogenbosch (of gemeenten in de regio waar inzameldiensten worden geleverd). Gemeente 's-Hertogenbosch blijft achter bij de landelijke VANG-doelstellingen en beschikt op dit moment niet over

¹¹ Bronnen: gesprekken interne sleutelfunctionarissen.
Verkenning toekomst Afvalstoffendienst gemeente 's-Hertogenbosch (vertrouwelijk) 20 augustus 2024.

een toereikend plan om deze doelstellingen te halen¹². Ook is er vanuit de gemeente en Afvalstoffendienst geen structurele gedragsbeïnvloeding en educatie: er zijn slechts beperkte initiatieven om inwoners bewust te maken van afvalvermindering en circulair denken. Wel werkt de Afvalstoffendienst samen met Vindingrijk (kringloopbedrijf van Weener XL), waarbij er kansen liggen om hergebruik, reparatie en circulaire economie actief te stimuleren.

¹² De vigerende Afvalvisie 2020 van de gemeente 's-Hertogenbosch is vastgesteld in 2020 en bouwt voort op eerdere afvalplannen (zoals het Afvalstoffenplan 2015-2018 en de herijking van 2017). De afvalvisie richt zich op de periode 2020 – 2025.

3 Breedte van het producten- en dienstenpakket

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende positioneringsvragen:

- Wat is de gewenste breedte en samenstelling van het producten- en dienstenpakket? Dit in relatie tot de wettelijke zorgplicht en daaraan verbonden taken op het gebied van huishoudelijk afval, en de maatschappelijke opgaven omtrent duurzaamheid en circulariteit.
- Wat is de taak- en rolverdeling tussen uitvoeringsorganisatie en gemeente (ambtelijk, college en raad)? Het gaat hier om de positionering van de uitvoeringsorganisatie én de 'knip' tussen beleid en uitvoering.
- Welke eventuele aanvullende taken (economische activiteiten) zijn nuttig en kunnen bijdragen aan de door gemeente(n) gestelde maatschappelijk ambities?

3.1 Producten en diensten in het publieke domein

3.1.1 Wettelijke zorgplicht, maatschappelijke opgaven en knip tussen beleid en uitvoering

Gemeente 's-Hertogenbosch heeft een wettelijke zorgplicht voor de gescheiden inzameling van huishoudelijk afval en draagt daarnaast een maatschappelijke verantwoordelijkheid om bij te dragen aan de transitie naar een circulaire economie. Voor een nadere toelichting op de wettelijke kaders en de beleidsautonomie van gemeenten wordt verwezen naar bijlage 2. Wettelijke kaders en gemeentelijke beleidsautonomie. Bijlage 3. gaat kort in op de rol en invloed van gemeenten in de afval- en grondstoffenketen.

De gemeente is verantwoordelijk voor de inzameling van huishoudelijk afval en heeft daarnaast de maatschappelijke taak om beleid te formuleren dat gericht is op afvalpreventie, gescheiden inzameling en recycling van grondstoffen. Dit met als doel de transitie naar een circulaire economie te ondersteunen. Bovendien heeft de gemeente als beheerder van de openbare ruimte een verantwoordelijkheid met betrekking tot de inrichting daarvan. Hierbij bestaan sterke raakvlakken met het afvalbeheer, onder andere vanwege de inzamelvoorzieningen, transportbewegingen en de beheersing van ongewenste afvalstromen zoals zwerfafval en bijplaatsingen.

Voor uitvoering van dit beleid beschikt de gemeente 's-Hertogenbosch over de Afvalstoffendienst, die primair verantwoordelijk is voor de inzameling, verwerking en recycling van afvalstromen. In de praktijk blijkt dat uitvoeringskennis een essentiële factor is voor de ontwikkeling van effectief afval- en grondstoffenbeleid. De Afvalstoffendienst beschikt over diepgaande kennis op het gebied van logistiek, transport en inzamelvoorzieningen en kan daarmee een waardevolle bijdrage leveren aan de beleidsvorming.

Voor het ontwikkelen van integraal afvalbeleid is echter niet alleen operationele kennis, maar ook beleidsmatige expertise noodzakelijk. Afvalbeheer gaat verder dan het inzamelen van afval; het richt zich op het stimuleren en (aan)sturen (op) van gewenst gedrag bij inwoners. Op dit moment beschikken zowel de gemeente 's-Hertogenbosch als de Afvalstoffendienst – die vooral op uitvoering is gericht – onvoldoende over een brede, structurele kennisbasis en voldoende beleidsmatige capaciteit om deze rol optimaal te vervullen. Daar wordt wel aan gewerkt zoals door de aanstelling van een beleidskader bij de Afvalstoffendienst.

Het betrekken van de Afvalstoffendienst bij de beleidsontwikkeling biedt een kansrijke aanvulling op de gemeentelijke kennis en is een gangbare praktijk¹³. In dit model vervult de

¹³ Er zijn in Nederland enkele publieke bedrijven (gemeenschappelijke regelingen) die het afval- en grondstoffenbeleid (inclusief afvalstoffenheffing en hoogte) voor alle deelnemende gezamenlijk bepalen.

uitvoeringsorganisatie naast haar operationele taken ook een ondersteunende kennisrol. De gemeente blijft echter autonoom in het vaststellen van haar beleid en behoudt volledige zeggenschap over ambities, doelen en uitvoeringsparameters, zoals de wijze van inzameling, het service-niveau en de inzamel frequentie.

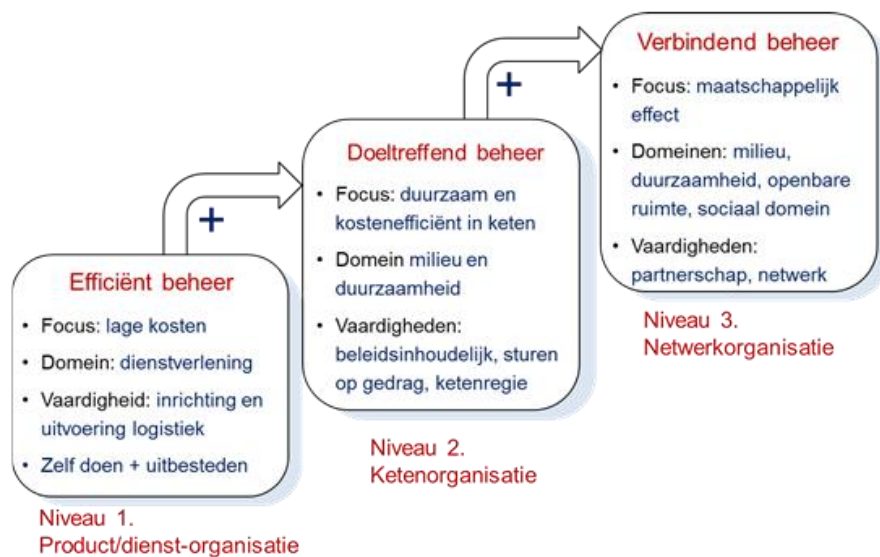
3.1.2 Taakverbreding en -verdieping op afval en grondstoffengebied

Zoals gezegd vormt de wettelijke zorgplicht de ondergrens van de taken en activiteiten, waarvoor de gemeente 's-Hertogenbosch zorg moet dragen. Dit kan door de uitvoering van de taken zelf uit te voeren (zoals door de Afvalstoffendienst) of door dit aan anderen op te dragen (bijvoorbeeld via uitbesteding aan marktpartijen).

De vraag van zelf doen of uitbesteden valt buiten de scope van dit positioneringstraject. Het adviesdocument "Verkenning toekomst Afvalstoffendienst gemeente 's-Hertogenbosch" (20 augustus 2024) gaat expliciet in op de mogelijke organisatie- en samenwerkingsvormen voor de afvalinzameling. Uit de conclusies en aanbevelingen blijkt dat het uitgangspunt niet per se is om de taken uit te besteden aan de markt. Integendeel, er wordt gewaarschuwd voor de marktrisico's en het afwentelen van kosten op de gemeente. Zoals in paragraaf 2.2.2 toegelicht is het aantal beschikbare private inzamelaars voor huishoudelijk afval zeer beperkt. Uitbesteden aan de commerciële markt wordt niet als de meest logische of wenselijke optie gepresenteerd.

Ontwikkeling takenpakket in de sector

De 'inzamelorganisatie' kan een smal of breed takenpakket voeren. De onderstaande figuur illustreert drie niveaus. Een organisatie kan pas goed functioneren op een hoger niveau, als het functioneren en presteren op het voorgaande niveau is gewaarborgd.



Ter toelichting op de drie niveaus:

- **Niveau 1: Efficiënt beheer**
Efficiëntie en kwaliteit in basisdienstverlening ('operational excellence')
 - Wettelijke zorgplicht inzamelen huishoudelijk afval en correcte (duurzame) verwerking.
 - Focus op betrouwbare afvalinzameling en verwerking binnen de wettelijke zorgplicht.
 - Verbetering van interne processen en administratie (o.a. kostendekking, transparantie).
 - Versterking van klanttevredenheid en uitvoeringsefficiëntie.
 - Elektrificatie wagenpark en duurzame logistiek.
- **Niveau 2: Doeltreffend beheer**

Doeltreffend, duurzaamheid en circulaire economie (CE)

- Samenwerking op het gebied van afvalbeleid: kennisdelen, gezamenlijk initiatieven, advisering door Afvalstoffendienst. Innovaties.
 - Uitbreiding naar circulaire diensten zoals hergebruik, nascheiding en recyclinginitiatieven.
 - Gedragsaspecten/ bewustwording. Stimuleren voor gedragsverandering in afvalscheiding.
 - Samenwerking met partners voor circulaire hubs en materiaal terugwinning.
- **Niveau 3: Verbindend beheer**
Regionale samenwerking en strategische verbreding bij maatschappelijke opgaven
 - Verrijkte rol en bijdrage aan maatschappelijke doelstellingen.
 - Versterking van de publieke rol in afval- en grondstoffenbeheer: rol in circulaire (grondstoffen)economie.
 - Relatie met inclusieve maatschappij (sociaal domein, mensen met afstand tot arbeidsmarkt).

De Afvalstoffendienst fungeert primair op niveau 1, waarbij aan de hand van het verbeterplan wordt gewerkt aan de robuustheid en toekomstbestendigheid van de uitvoeringsorganisatie. Met het oog op de positionering van de Afvalstoffendienst in de toekomst, kan ervoor worden gekozen om de rol (en daarmee samenhangend takenpakket) verder te verdiepen.

Deze verbreding en verdieping van het functioneren vergt binnen de Afvalstoffendienst operationele expertise (inclusief financieel- en risicomanagement, data-gedreven werken), beleids- en adviesvaardigheden, innovatie en duurzaamheidsexpertise en samenwerkings- en netwerkvaardigheden.

Er is inmiddels al een begin gemaakt met het aantrekken van diverse functionarissen, die deze kennis en capaciteiten verder kunnen helpen ontwikkelen. Ook is taakverbreding onderdeel van geplande organisatieaanpassingen in het programma “Blik naar Voren”. Voor deze bredere taakopvatting moet de Afvalstoffendienst in de komende periode verder investeren.

Breedte dienstverlening

Voor een volwaardige rol op het gebied van huishoudelijke afval- en grondstoffen is een scala aan (noodzakelijke) producten en diensten nodig. Dit betreft de producten en diensten die Afvalstoffendienst in de huidige situatie ook uitvoert voor gemeente 's-Hertogenbosch, namelijk:

Dienstverlening en verwerking

- a. Afval- en grondstoffeninzameling en transport naar be- en verwerkers.
Zowel de haal- als de brengvoorzieningen. Restafval, GFT, PMD, grofvuil/tuinafval, oud papier en karton, glas, textiel, KCA, et cetera.
- b. Het beheer en de exploitatie van de milieustraat en het transport en de verwerking van milieustraatstromen.
- c. Strategisch contractmanagement.
Aanbesteding en contractbeheer voor afval- en grondstoffen, be- en verwerking en/of scheiding en/of overslag van alle ingezamelde stromen. Dit gebeurt in de praktijk veelvuldig in Midwaste verband.

Beheer en onderhoud inzamelvoorzieningen

- d. Assetmanagement zoals instandhouding, beheren en onderhouden van inzamelvoorzieningen (minicontainers, ondergrondse en bovengrondse verzamelcontainers).

Overige beheertaken

- e. Klant-contactcentrum. Het aannemen en opvolgen van meldingen.

- f. Alle administratieve taken rond afvalregistratie, et cetera.
- g. Communicatie over dienstverlening richting inwoners, waaronder de afvalkalender en de afvalapp. Ook meer campagne-achtige communicatie gericht op bewustwording.
- h. Advies en onderzoek met het oog op een zo doelmatig en milieu hygiënisch verantwoord mogelijk beheer van de huishoudelijke afval- en grondstoffenstromen in de gemeenten.
- i. Ondersteuning en advisering – al dan niet projectmatig - van de gemeente.

3.1.3 Een keuze te maken: positionering Afvalstoffendienst met verbrede functie

Om de Afvalstoffendienst toekomstbestendig te positioneren, moet deze als uitvoeringsorganisatie en als kennisorganisatie goed functioneren. Dit betekent dat de organisatie niet alleen verantwoordelijk blijft voor de efficiënte en kwalitatieve uitvoering van afvalinzameling en -verwerking, maar ook een actieve rol vervult bij beleidsontwikkeling.

Hiervoor is het gewenst dat de gemeente beschikt over een beleidsinhoudelijk aanspreekpunt dat over voldoende expertise en capaciteit beschikt om beleid op strategisch niveau te sturen en te monitoren.¹⁴ Dit beleidsaanspreekpunt binnen de gemeente fungeert als tegenwicht en sparringpartner voor de kennisrol van de Afvalstoffendienst, waardoor een evenwichtige beleidsontwikkeling gewaarborgd blijft.

Met deze positionering wordt...

- de praktische uitvoeringskennis van de Afvalstoffendienst beter benut in de beleidsvorming;
- de kennisstructuur binnen de gemeente versterkt, wat leidt tot doeltreffender beleid op afvalreductie, recycling en circulaire economie;
- de afbakening tussen beleid en uitvoering helder gedefinieerd, met een duidelijke scheiding tussen beleidsbepaling (gemeente) en operationele uitvoering (Afvalstoffendienst);
- de gemeentelijke autonomie behouden, terwijl tegelijkertijd een efficiëntere en innovatievere aanpak van afval- en grondstoffenbeleid mogelijk wordt.

Deze aanpak waarborgt dat beleid en uitvoering elkaar versterken, en leidt tot een slagvaardiger afvalbeheer en effectievere transitie naar een circulaire economie.

Terugblikkend op de vorige paragraaf: Afvalstoffendienst gaat hiermee functioneren op niveau 2 van het schema.

3.2 Producten en diensten in de (commerciële) marktomgeving

3.2.1 Inzameling van bedrijfsafval

Afvalstoffendienst 's-Hertogenbosch zamelt een breed scala aan afvalstromen in bij bedrijven. Zowel bij het bedrijf als via het milieustation. Het betreft een commerciële activiteit die primair – historisch bepaald – wordt uitgevoerd vanuit winstoogmerk. Overigens is het bedrijfsmilieustation momenteel gesloten, waardoor bedrijven voor bepaalde afvalstromen alternatieve oplossingen moeten zoeken.

Inzameling van bedrijfsafval is een commerciële activiteit, die historisch is ontstaan vanuit winstoogmerk. Inclusief de inzameling, transport en verwerking van KCA is hier een omzet van circa € 15 miljoen mee gemoeid. De (bruto) winst bedraagt conform de begroting 2024 circa € 800.000,-.

Voordelen en toegevoegde waarde

Naast rendement draagt het verzamelen van bedrijfsafval bij aan de schaalgrootte van de

¹⁴ Dit is essentieel indien de Afvalstoffendienst op meer afstand van de gemeente wordt gepositioneerd. Indien de Afvalstoffendienst als gemeentelijke dienst onderdeel blijft van de gemeentelijke organisatie (en hiërarchie) dan kan deze functie volledig bij de Afvalstoffendienst worden belegd.

Afvalstoffendienst, waardoor een breder financieel draagvlak ontstaat voor ondersteunende functies en overhead.

Ook kan inzameling van bedrijfsafval bijdragen aan een betere kwaliteit en leefbaarheid van de buitenruimte (minder verkeersdruk); vooral in kern- en centrumgebieden doordat het aantal verschillende inzamelaars in een gebied vermindert en het stimuleert gescheiden afvalinzameling bij bedrijven.

Risico's en aandachtspunten

Het uitvoeren van commerciële activiteiten brengt echter ook financiële, juridische en operationele uitdagingen en risico's met zich mee.

Sinds 2016 zijn overheidsondernemingen in Nederland vennootschapsbelastingplichtig (vpb-plichtig) als ze economische activiteiten verrichten. Dit betekent dat gemeentelijke of publieke afvalbedrijven belasting moeten betalen over de winst die ze maken op commerciële activiteiten, zoals de inzameling van bedrijfsafval. Dit heeft (bij de invoering van deze vpb-plicht) geleid tot verlies van financieel voordeel en hogere administratieve lasten.

Verder moet de Afvalstoffendienst voldoen aan de gedragsregels van de Wet Markt en Overheid (onderdeel van de Mededingingswet). Deze wet heeft tot doel gelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en bedrijven te bevorderen door vier gedragsregels op te leggen aan overheden die economische activiteiten verrichten. Deze gedragsregels zijn (kort samengevat)

- **Kostprijsplusregel.** Gemeenten mogen geen lagere tarieven hanteren dan de integrale kostprijs. Dit voorkomt dat ze via publieke middelen een concurrentievoordeel krijgen ten opzichte van commerciële afvalinzamelaars.
- **Bevoordelingsverbod.** Een gemeente mag haar eigen afvalbedrijf niet bevoordelen ten opzichte van commerciële bedrijven. Dit betekent dat gemeentelijke afvaldiensten geen gratis of onevenredige voordelen mogen krijgen, zoals goedkoop gebruik van gemeentelijke faciliteiten.
- **Gegevensgebruik.** Gemeenten mogen geen gegevens gebruiken die ze als overheidsinstantie hebben verkregen (bijvoorbeeld via vergunningverlening of belastinginning) om hun eigen afvalinzameldiensten een voordeel te geven.
- **Functiescheiding.** Er moet een duidelijke scheiding zijn tussen de rol van de gemeente als toezichthouder en als aanbieder van afvalinzameling.

Ook mogen publieke bedrijven die zonder aanbesteding opdrachten willen uitvoeren voor hun gemeente(n) een beroep doen op de uitzonderingsgrond quasi-inbesteding indien zij hoogstens 20% van hun activiteiten voor derden verrichten¹⁵. Dit geldt in de huidige situatie niet voor de Afvalstoffendienst.

Daarnaast moet Afvalstoffendienst rekening houden met contractonzekerheid. Veel van de huidige bedrijfsafvalcontracten zijn stilzwijgend verlengd en kunnen op korte termijn worden opgezegd. Dit maakt de continuïteit van deze dienstverlening kwetsbaar. Dit mede in het licht van de commerciële markt voor afvalinzameling, die sterk concurrerend is met private bedrijven. Een aantal private

¹⁵ Met een beroep op de uitzonderingsgroen 'quasi-inbesteden' mogen aanbestedingsplichtige gemeenten taken overdragen aan een publieke organisatie indien wordt voldaan aan a. het merendeel criterium (minstens 80% van de taken moet worden uitgevoerd voor de betrokken gemeente(n)), b. het toezicht criterium (de gemeente(n) kunnen invloed en toezicht uitoefenen op het publieke bedrijf en c. alleen publieke organisaties mogen deelnemen in het publieke bedrijf (dus geen private partijen).

bedrijven is zichtbaar (commercieel) actiever geworden¹⁶ nadat zij zich hebben teruggetrokken uit de markt voor inzameling van huishoudelijk afval.

Veel publieke afvalbedrijven zijn in de afgelopen jaren grotendeels of geheel gestopt¹⁷ met de inzameling van bedrijfsafval vanwege financiële, juridische en operationele redenen. Een aantal heeft ervoor gekozen om de commerciële activiteiten in een aparte vennootschap onder te brengen. Ook wordt daarbij de ‘zuiverheid’ van hun organisatieprofiel (gericht op het publiek domein, van en voor gemeenten) als reden gegeven.

Een keuze te maken: strategische positionering bedrijfsafvalinzameling

Er zijn meerdere relevante richtingen en mogelijke keuzes te maken:

1. **Brede commerciële dienstverlening met winstoogmerk**
Indien de activiteit, zoals in de huidige situatie, breed (bedrijven in eigen gemeente en daarbuiten) wordt uitgevoerd omdat men de financiële bijdrage (winst) wil continueren dan kan worden overwogen om de bedrijfsactiviteiten (ook met het oog op regionale samenwerking en een eventuele gezamenlijke organisatie) in een aparte entiteit, zoals een vennootschap, onder te brengen. De belastingplicht wordt dan beter beheersbaar, maar brengt ook extra juridische en administratieve kosten met zich mee.
2. **Bedrijfsafvalinzameling vanuit het oogpunt van efficiëntie én maatschappelijke meerwaarde**
Een optie is om te focussen op de inzameling van afval van in 's-Hertogenbosch gevestigde bedrijven in kern- en centrumgebieden. Dit is namelijk efficiënter uitvoerbaar (in tegenstelling tot bedrijven verspreid in de regio) en kan een duidelijker maatschappelijk doel dienen (verbetering leefbaarheid van de openbare ruimte door vermindering druk van transportbewegingen op de openbare ruimte). Vooral als het bedrijven betreft in dichtbebouwde gebieden. Ook kan de Afvalstoffendienst zich richten op de gescheiden inzameling van afval van scholen en andere maatschappelijke instellingen in de gemeente.

In gemeenten in de regio kan ook de inzameling van bedrijfsafval worden uitgevoerd indien de betreffende gemeente dit ook wenselijk vindt en de Afvalstoffendienst daarvoor vraagt. Bijvoorbeeld met het oog op het verminderen van de verkeersdruk in centrum- en kerngebieden en/of het bevorderen van afvalscheiding door bedrijven en/of scholen en instellingen.
3. **Staken van de inzameling van afval van bedrijven**
Deze keuze betekent dat afstand wordt gedaan van de financiële bijdrage van deze activiteiten, bijvoorbeeld door een verkoop aan één of meer (markt)partijen. Een dergelijke optie lijkt op korte termijn niet wenselijk vanwege de schaalgrootevoordelen, waarmee de Afvalstoffendienst vooralsnog haar continuïteit en robuustheid kan waarborgen. Het afstoten van deze activiteiten is een keuze die op langere termijn gemaakt kan worden (als de feitelijke positionering van de Afvalstoffendienst vorm en inhoud heeft gekregen).

Het continueren van bedrijfsafvalinzameling vanuit het oogpunt van efficiëntie én maatschappelijke meerwaarde (optie 2) past bij een strategisch profiel van Afvalstoffendienst als publieke organisatie. Door deze strategische keuze kan de Afvalstoffendienst haar bedrijfsafvalinzameling meer toekomstbestendig maken: met een balans tussen efficiëntie, maatschappelijke impact en financiële haalbaarheid. Indien er geen duidelijke maatschappelijke meerwaarde wordt gezien of verwacht dan zou optie 3 (stoppen commerciële inzameling, eventueel door verkoop) een optie zijn.

Het is niet eenvoudig om over deze commerciële activiteiten op dit moment één advies te geven

¹⁶ Eigen waarnemingen van actuele marketinguitingen door private bedrijven richting doelgroep bedrijven.

¹⁷ Bijvoorbeeld door verkoop aan een marktpartij.

over de positionering in de toekomst. Geadviseerd wordt om deze keuze mede te laten afhangen van de uitkomsten van de strategisch positionering van de Afvalstoffendienst in de regio (c.q. samenwerking met gemeenten in de regio).

3.2.2 Inzameling, transport en overslag KCA

De inzameling, het transport en de overslag van Klein Chemisch Afval (KCA) is een specialistische taak die door de Afvalstoffendienst wordt uitgevoerd in nauwe afstemming met andere Midwaste-partners. Dit specialisme biedt een cruciale meerwaarde voor veel publieke afvalbedrijven en hun deelnemende gemeenten. Het stelt hen in staat om grip te houden op een afvalstroom, die niet alleen complex en milieugevaarlijk is maar ook onder strikte regelgeving valt.

Door deze activiteit binnen het publieke domein te organiseren, wordt gegarandeerd dat het transport en de overslag van KCA plaatsvinden onder controle van gecertificeerde en gekwalificeerde verwerkers. Dit draagt bij aan de naleving van milieu- en veiligheidsvoorschriften en voorkomt dat gemeenten afhankelijk worden van commerciële partijen die primair winst gedreven opereren.

Een keuze te maken: behouden van activiteiten KCA

Gezien de maatschappelijke noodzaak, de milieueisen en de beperkte alternatieven, is het sterk aan te raden om de inzameling, transport en overslag van KCA als taak te behouden. Dit geeft grip op gevaarlijke afvalstromen binnen het publieke domein en biedt bescherming van milieu en volksgezondheid door strikte naleving van regelgeving. Daarbij leidt de aanwezigheid van de Afvalstoffendienst op dit werkveld tot een gezonde marktbalans.

Door de schaalgrootte en enigszins gewaarborgde continuïteit (Midwaste-partners maken gebruik van deze dienst) is sprake van een efficiënte, duurzame en veilige verwerking van KCA. Dit is in samenwerking met gemeenten en publieke afvalbedrijven; zowel regionaal als bovenregionaal.

3.2.3 Verbreding van afval naar beheer en onderhoud van de buitenruimte

Naast de taken en diensten gericht op afvalbeheer kan een verdere verbreding van de dienstverlening worden overwogen richting:

- Beheer en onderhoud buitenruimte (reiniging, vegen, gladheidsbestrijding, groen, et cetera)
- Facilitaire- en servicetaken (ondersteuning bij evenementen, et cetera)

Meerdere publieke afvalbedrijven combineren afvalinzameling met beheer en onderhoud van de buitenruimte om efficiënter te werken, kosten te besparen en de leefomgeving te verbeteren. Dit geldt in de meeste gevallen ook voor relatief kleinere gemeentelijke inzameldiensten.

Door taken zoals straatreiniging, gladheidsbestrijding en onderhoud van straatmeubilair te bundelen, zijn mogelijk schaalvoordelen te benutten. Vaak noemt men hierbij een flexibele inzet personeel, lagere kosten, snellere en meer integrale dienstverlening, verbeterde service naar inwoners en een hogere kwaliteit van de openbare ruimte. Bovendien draagt een schone en goed onderhouden omgeving bij aan duurzaamheid en leefbaarheid. Gemeenten behouden zo meer regie en controle over de uitvoering.

De uitvoeringsorganisaties van de gemeenten Oss en Boxtel hebben al enigszins geïntegreerde afval- en BOR-activiteiten. De Afvalstoffendienst kan zich hieraan spiegelen, en de onderlinge samenwerking (en samenwerkingsmogelijkheden) tussen de uitvoeringsorganisaties versterken.

Een keuze te maken: verbreding beheer en onderhoud openbare ruimte

Wij adviseren geen verbreding van het takenpakket richting beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Een dergelijke verbreding kan uiteraard in de toekomst worden heroverwogen. Gelet op de uitdagingen waar men nu voor staat, is dit voor nu een te omvangrijke opgave.

4 Strategische positionering Afvalstoffendienst

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag: wat is de positionering van de Afvalstoffendienst 's-Hertogenbosch? In de eerste paragraaf gaan wij in op de gemeente 's-Hertogenbosch. In de tweede paragraaf gaan wij in op regionale gemeentelijke samenwerking. Daarbij wordt ook inzicht gegeven in het draagvlak en het potentieel voor regionale samenwerking én de voorwaarden voor succesvolle regionale samenwerking.

4.1 Positionering ten opzichte van gemeente 's-Hertogenbosch

Deze paragraaf gaat in de op de vraag hoe de Afvalstoffendienst als organisatie wordt gepositioneerd ten opzichte van de gemeente en gemeentelijke organisatie.

4.1.1 Werken aan een robuuste uitvoeringsorganisatie

Het uitgangspunt voor deze toekomstvisie is een robuuste en toekomstbestendige uitvoeringsorganisatie bij de Afvalstoffendienst. We hebben gesprekken gevoerd met de leden van het huidige managementteam van de Afvalstoffendienst, die aan de hand van een verbeterplan werken aan deze robuustheid. Het merendeel van deze managers is meerdere jaren werkzaam geweest in andere publieke (verzelfstandigde) inzamelorganisaties en bieden daarmee een goede spiegel voor de Afvalstoffendienst met betrekking tot aandachtspunten en mogelijk optimalisaties van het functioneren en presteren. In de bijlage 1 vindt u een samenvatting van de gevoerde gesprekken. De belangrijkste constatering zijn:

- De inzameldiensten van de Afvalstoffendienst 'op straat' worden positief gewaardeerd. Zowel door de gemeente 's-Hertogenbosch als gemeenten in de regio.
- De Afvalstoffendienst presteert goed in de basis, maar moet bedrijfsmatiger (kunnen) werken, administratieve processen verbeteren en beleidsmatig/beleidsinhoudelijk sterker worden.
- De organisatie moet minder afhankelijk zijn van de gemeentelijke organisatie, structuren en systemen. Dit kan de slagkracht vergroten.
- Schaalgrootte (het behouden ervan) is cruciaal voor continuïteit. Samenwerking met en dienstverlening aan regiogemeenten is nodig om schaalvoordelen te behouden en de toekomstbestendigheid te waarborgen.
- Daarnaast moeten dienstverlening en contracten beter worden afgestemd en waar mogelijk meer geüniformeerd, met behoud van gemeentelijke beleidsautonomie. De sterke punten – logistiek, infrastructuur en expertise – kunnen dan beter benut worden.
- Duidelijke scheiding tussen commerciële en publieke taken is noodzakelijk, met transparantie in financiële en administratieve processen. Ook in verband met de vereisten van de Wet Markt en Overheid.

In deze paragraaf wordt de vraag beantwoord hoe de Afvalstoffendienst qua organisatie het best gepositioneerd kan worden ten opzichte van de gemeente (het bestuur) en de gemeentelijk (ambtelijke) organisatie. Als onderdeel van de gemeentelijke organisaties (gemeentelijke dienst) of meer op afstand in de vorm van een verzelfstandigde organisatie.

4.1.2 Gemeentelijke dienst of meer op afstand?

De positionering van de Afvalstoffendienst kan op twee manieren worden georganiseerd: als gemeentelijke dienst binnen de gemeente 's-Hertogenbosch of als een zelfstandige entiteit op afstand van de gemeente. Beide modellen hebben hun eigen kenmerken, voor- en nadelen en impact op de relatie tussen de gemeente en de Afvalstoffendienst.

Gemeentelijke dienst (onderdeel van de gemeentelijke organisatie)

In deze opzet blijft de Afvalstoffendienst onderdeel van de gemeentelijke organisatie. Dit betekent dat het bestuur en de operationele processen geïntegreerd blijven in de bestaande gemeentelijke structuren. Dit model heeft de volgende kenmerken (hoofdpunten):

- Directe bestuurlijke aansturing van de Afvalstoffendienst. De gemeente behoudt volledige controle over beleid, uitvoering en financiën.
- Afvalstoffendienst moet gebruik maken van gemeentelijke systemen. HR, administratie en IT blijven geïntegreerd binnen de gemeentelijke processen.
- Het model kent een lagere organisatorische complexiteit. Er is geen aparte juridische entiteit nodig. Alle beslissingen verlopen via gemeentelijke kaders.
- Afvalstoffendienst heeft beperkte bedrijfsmatige flexibiliteit. Minder ruimte voor ondernemerschap en marktgerichte efficiëntie.
- Afhankelijkheid van gemeentelijke besluitvorming. Besluitvorming over investeringen en operationele aanpassingen kunnen trager verlopen vanwege gemeentelijke processen.

Tussen gemeente en Afvalstoffendienst is een sterke en directe afhankelijkheid. De Afvalstoffendienst is onderdeel van de gemeentelijke hiërarchie, waarbij niet alleen strategische maar ook operationele (bedrijfsvoerings-)keuzes aan de orde zijn. Hierbij is ook sprake van een directe politieke verantwoordelijkheid, want eventuele problemen of inefficiënties komen direct bij het college en de gemeenteraad te liggen.

Meer op afstand (verzelfstandigd)

In dit model functioneert de Afvalstoffendienst als een aparte (juridische) entiteit. Dit betekent dat de organisatie zelfstandiger functioneert; met een eigen bestuur en bedrijfsvoering. De gemeente bepaalt de koers, strategie en het profiel van de Afvalstoffendienst. De Afvalstoffendienst kan binnen deze kaders meer zelfstandig keuzes maken met betrekking tot de uitvoering en de bedrijfsvoering. De kenmerken op hoofdlijnen zijn:

- Grotere zelfstandigheid van de Afvalstoffendienst. De uitvoeringsorganisatie kan sneller en flexibeler inspelen op veranderingen in wetgeving en marktontwikkelingen.
- De verzelfstandigde organisatie kan eigen – op maat gesneden – ondersteunende functies inrichten. (Zie hiervoor ook de volgende paragraaf Ondersteunende functies.)
- Bedrijfsmatiger werken. De Afvalstoffendienst kan meer focussen op efficiëntie, kostenbeheersing van de eigen uitvoering. En bij regionale dienstverlening kan zij meer focussen op schaalvoordelen door samenwerking met andere gemeenten.
- Minder directe politieke sturing. De gemeente heeft minder *directe* controle, maar blijft als eigenaar én opdrachtgever nauw betrokken en sturend.
- De governance is meer complex (in vergelijking met een gemeentelijke dienst). Er is meer transparantie en afstemming nodig tussen gemeente(n) en de Afvalstoffendienst.
- Er is meer mogelijkheid voor regionale samenwerking. Dit model biedt meer ruimte om samen te werken met andere gemeenten en kosten en risico's te delen: in de inzameling en bij een bredere taakopvatting (zie paragraaf 3.1.2).

Met betrekking tot de relatie tussen gemeente en Afvalstoffendienst stuurt de gemeente langs twee lijnen. Enerzijds als eigenaar, waarbij de focus is gericht op het profiel en het functioneren van Afvalstoffendienst als bedrijf. Anderzijds als opdrachtgever, waarbij de gemeente meer direct

kan sturen op de gevraagde en ontvangen kwaliteit van de dienstverlening. In dit model is een duidelijke scheiding tussen beleid en uitvoering. De gemeente bepaalt het eigen beleid, de operationele uitvoering (en eventuele beleidsondersteuning) ligt bij de zelfstandige Afvalstoffendienst.

Een belangrijke aandachtspunt bij een verzelfstandiging betreft de Mededingingswet. Het is gewenst dat de gemeente(n) de gewenste diensten aan de Afvalstoffendienst kunnen toewijzen, zonder de verplichting tot openbare aanbesteding. De gemeente kwalificeert namelijk als aanbestedende dienst, en het is gewenst dat de relatie tussen gemeente (opdrachtgever) en Afvalstoffendienst (opdrachtnemer) voor onbepaalde tijd gecontinueerd kan worden. Om dit te bewerkstelligen moet een beroep gedaan (kunnen) worden op de uitzonderingsgronden voor verplichte aanbesteding. Zoals een beroep op de uitzonderingsgrond ‘quasi-inbesteden’ of door het vestigen van een uitsluitend recht. Welke uitzonderingsgrond het beste past is afhankelijk van de gekozen juridische structuur en samenwerkingsrelatie¹⁸.

De keuze tussen deze twee modellen hangt af van de strategische richting die de gemeente 's-Hertogenbosch wil nemen. Als de focus ligt op maximale bestuurlijke controle en integratie binnen de gemeente dan is een gemeentelijke dienst een logische keuze. Wil de gemeente een slagvaardigere, meer bedrijfsmatige en toekomstbestendige organisatie met meer regionale samenwerking dan is een zelfstandige organisatie ('op afstand') een aantrekkelijk alternatief.

Personele aspecten

De keuze tussen een gemeentelijke dienst of een zelfstandige organisatie beïnvloedt arbeidsvoorwaarden en werkcultuur. Binnen de gemeente of met een gemeenschappelijke regeling blijven medewerkers in principe onder de cao Gemeenten waarbij dit minder flexibiliteit biedt voor dit type activiteiten. Bij verzelfstandiging (bijvoorbeeld in de vorm van een vennootschap) vallen de medewerkers meestal onder de sector cao Grondstoffen, Energie en Omgeving (GEO).

De arbeidsvoorwaarden in beide cao's zijn redelijk vergelijkbaar. Bij overgang naar de andere cao hoeven medewerkers er financieel niet op achteruit te gaan. Bij een transitie worden regelingen getroffen om arbeidsvoorwaardelijke verschillen te compenseren of af te kopen. Dit garandeert een soepele overgang zonder nadelige gevolgen voor het personeel.

4.1.3 Ondersteunende functies Afvalstoffendienst

De ondersteunende functies binnen een gemeentelijke organisatie, ook wel aangeduid als PIOFACH¹⁹ zijn primair ingericht op het ondersteunen van de eigen gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden. Deze ondersteunende functies sluiten niet goed aan bij de bedrijfsvoering van een inzamelorganisatie, zoals een Afvalstoffendienst die zowel voor de eigen gemeente als voor andere regiogemeenten en bedrijven werkt.

Zie bijlage 1. voor een samenvatting van gesprekken met sleutelfunctionarissen in de gemeente c.q. de Afvalstoffendienst. Hieruit blijkt dat men grote voordelen ziet in meer ruimte voor de Afvalstoffendienst bij het organiseren van (op de specifieke werkzaamheden toegesneden) ondersteunende functies. De afhankelijkheid van de gemeentelijke organisatie beperkt de efficiëntie. De verwevenheid met de gemeentelijke administratie leidt tot inefficiënties en problemen met facturatie. Een meer zelfstandige financiële structuur zou de bedrijfsvoering verbeteren.

¹⁸ Een verdere (juridische) analyse en uitwerking valt buiten de scope van dit positioneringsonderzoek en zal aan de orde zijn bij de besluitvorming en voorbereiding van de juridische structuur.

¹⁹ Dit staat voor: Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting.

Financieel-administratief

De gemeentelijke ondersteunende financieel-administratieve functies zijn gericht op budgettering en verantwoording binnen de eigen gemeentelijke context, waarbij interne verrekening en bekostiging via de gemeentelijke begroting verloopt.

De Afvalstoffendienst werkt ook voor andere gemeenten en bedrijven, en moet kostprijzen transparant kunnen berekenen en verantwoorden zodat er geen oneerlijke concurrentie of kruisfinanciering ontstaat. De interne gemeentelijke financiële administratie en boekhoudkundige methoden sluiten niet goed aan op de bedrijfsvoering en zakelijke aansturing voor specifieke werkprocessen van de Afvalstoffendienst en dienstverlening aan derden.

Ook met betrekking tot verantwoording en planning van (reguliere) vervangingsinvesteringen kan een meer op bedrijfseconomische leest geschoeide ondersteunende financiële functie gewenst zijn.

Personeel en HR-beleid

Gemeentelijke HR-afdelingen zijn ingesteld op met name administratieve en kennisintensieve functies voor ambtenaren. Dit terwijl een inzamelorganisatie werkt in een sector met andere eisen op het gebied van personeelsontwikkeling, roosters, ploegendiensten, veiligheidscertificeringen. Ook verschilt de arbeidsmarktsituatie.

Automatisering en ICT-systemen

Gemeentelijke ICT-systemen zijn ingericht op beleids- en administratieve processen, zoals burgerzaken, vergunningverlening en belastinginning. Een inzamelorganisatie heeft operationele systemen nodig voor route-optimalisatie, real-time voertuigtracking en geautomatiseerde afvallogistiek. Ook is de ondersteuning voor commerciële en logistieke processen minder optimaal.

Contractbeheer en inkoop

Een inzamelorganisatie moet snel kunnen inspelen op aanbestedingen, contractverlengingen en onderlinge afspraken met andere gemeenten. Dit past niet altijd binnen de werkwijzen van gemeentelijke ondersteunende diensten.

4.1.4 Een keuze te maken: Afvalstoffendienst meer verzelfstandigd

De Afvalstoffendienst en gemeente 's-Hertogenbosch staan voor een belangrijke strategische keuze: blijven functioneren als onderdeel van de gemeentelijke organisatie (gemeentelijke dienst) of meer als een eigenstandige verzelfstandigde entiteit. De behoefte aan een robuuste en toekomstbestendige uitvoeringsorganisatie vraagt om een model dat efficiëntie, flexibiliteit en schaalvoordelen ondersteunt. Een meer verzelfstandigde positie ten opzichte van de gemeente biedt daarbij voordelen: operationeel en bestuurlijk.

Als verzelfstandigde organisatie kan de Afvalstoffendienst bedrijfsmatiger opereren, administratieve processen optimaliseren en strategische keuzes maken zonder afhankelijk te zijn van gemeentelijke structuren. Dit verhoogt de slagkracht en maakt het eenvoudiger om in te spelen op marktontwikkelingen en wettelijke vereisten.

Voorwaarde is wel het behouden van sterke verbondenheid met de gemeente. De verzelfstandigde Afvalstoffendienst functioneert zelfstandig, maar blijft verbonden met de gemeente via een tweeledige relatie. Als eigenaar bepaalt en bewaakt de gemeente het strategische profiel en de maatschappelijke doelen van de organisatie. Als opdrachtgever stelt de gemeente prestatie-eisen en kwaliteitsnormen voor de dienstverlening.

De bedrijfsvoering van een inzamelorganisatie, zoals de Afvalstoffendienst, vereist een zakelijke, flexibele en operationeel gerichte ondersteuningsstructuur dan de gemeentelijke functies kunnen bieden. Een meer zelfstandige organisatie met eigen ondersteunende functies (vooral op de

gebieden financieel-administratief, hrm en ICT/business) kan de bedrijfsvoering verbeteren en de slagkracht vergroten.

Een meer verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie biedt ook een fundament voor versterking en verbreding van de regionale samenwerking. Schaalgrootte is cruciaal voor de continuïteit van de Afvalstoffendienst. Het onderhouden van samenwerkingsrelaties met regiogemeenten vereist een flexibele en professionele organisatie. Een zelfstandige positie vergemakkelijkt de afstemming van contracten en uniforme dienstverlening zonder de beperkingen van gemeentelijke processen.

Hoofdstuk 5 gaat nader in op de mogelijke juridische structuren waarmee een verzelfstandiging van de Afvalstoffendienst gerealiseerd kan worden.

4.2 Positionering ten opzichte van regiogemeenten

De gemeente 's-Hertogenbosch (en betrokken regiogemeenten) staan voor strategische keuzes over de rol en positie van de Afvalstoffendienst.

Deze paragraaf gaat nader in op de vraag of de dienstverlening van de Afvalstoffendienst exclusief is toegespitst op gemeente 's-Hertogenbosch of ook gericht is op regionale samenwerking. Hiervoor wordt ook inzicht gegeven in het draagvlak en potentieel voor regionale samenwerking bij andere gemeenten én de voorwaarden voor succesvolle regionale samenwerking.



Daarbij is ook de vraag wat de gemeenten in de regio wensen: een wielenedrijf of een samenwerkingspartner.

4.2.1 Draagvlak voor samenwerking op afval- en grondstoffen in de regio

In het algemeen (landelijk) zien wij dat gemeenten voor de uitdaging staan om lokaal invulling te geven aan de diverse maatschappelijke transitie. De hiervoor benodigde capaciteit en middelen bij een solitaire aanpak zijn vaak beperkt, vooral voor kleinere gemeenten. Gemeente 's-Hertogenbosch kan daarbij ook een verantwoordelijkheid nemen als grote gemeente in de regio.

Samenwerking biedt dan vaak mogelijkheden. Maar samenwerken betekent vaak ook concessies doen. De gemeenten in de regio, die wij hebben gesproken, tonen interesse in samenwerking met de Afvalstoffendienst, maar stellen duidelijke eisen aan autonomie, besluitvorming en efficiëntie. De Afvalstoffendienst moet zich professionaliseren, flexibel opstellen en transparant communiceren om vertrouwen te winnen.

4.2.2 Samenwerking afval-/grondstoffenbeleid met behoud gemeentelijke autonomie

Het uitgangspunt is dat elke gemeente het eigen afval- en grondstoffenbeleid bepaalt. Samenwerking betekent dus niet dat alle gemeenten precies hetzelfde beleid moeten voeren. Door een combinatie van gemeenschappelijke richtlijnen en ruimte voor lokale differentiatie kan een regionaal afvalbeleid effectief én efficiënt worden ingericht. Zo kunnen stedelijke en landelijke gemeenten profiteren van de voordelen van samenwerking, terwijl ze hun eigen specifieke uitdagingen en behoeften blijven adresseren.

Dit vergt een gebiedsgerichte benadering, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van verschillende typen gebieden (met specifieke aanpak voor bijvoorbeeld stad, dorp, buitengebied) binnen een regio. Hiervoor zijn beleid en uitvoering af te stemmen op de

geografische en demografische realiteit van de regio en de bestuurlijke wensen en voorkeuren van de gemeente.

Elke gemeente bevat doorgaans alle gebiedstypen – stedelijke kernen, dorpen en buitengebieden – maar de verhouding tussen deze typen verschilt per gemeente. Een uitvoeringsorganisatie met de schaal van de Afvalstoffendienst biedt mogelijkheden om gebiedsgericht de juiste (op maat gesneden) inzameldiensten te leveren.

4.2.3 Regiegemeenten in de regio

In de directe omgeving zijn de volgende regiegemeenten actief: Bernheze, Heusden, Oisterwijk, Vught en Sint-Michielsgestel. Een regiegemeente beschikt niet over een eigen inzameldienst maar schakelt daarvoor een externe partij in. Sint-Michielsgestel besteedt de inzameling uit aan de marktpartij Van Kaathoven. De andere genoemde gemeenten hebben de inzameling van huishoudelijk afval (geheel of gedeelten) toegewezen aan de Afvalstoffendienst.

In een gespreksronde hebben wij de portefeuillehouders en ambtelijk adviseurs gevraagd naar hun ambities en uitdagingen op afvalgebied en hun visie op intergemeentelijke samenwerking in het algemeen en met de Afvalstoffendienst in het bijzonder. Een samenvatting:

Ambities en uitdagingen op afvalgebied

De gemeenten zonder eigen inzameldienst hebben diverse doelen en ambities op het gebied van afvalbeheer en circulariteit. Alle gemeenten in de regio willen verder verduurzamen, streven naar hogere recyclingpercentages en zien samenwerking als middel om kosten te drukken en innovatie te stimuleren.

- Bernheze streeft naar 65% recycling in 2030 (boven LAP3/VANG-doelen) en wil meer en betere recycling en hogere grondstofkwaliteit. Om inwoners hiertoe te verleiden overweegt men kleinere containers (140 liter) om restafvalreductie te stimuleren.
- Heusden heeft al goede resultaten (60-70 kg restafval per inwoner), maar wil verder verbeteren. Men hecht belang aan samenwerking om innovatie en pilots mogelijk te maken. Men wil actief de mogelijkheden van een circulair Ambachtscentrum verkennen en heeft hiervoor contact met Waalwijk en Loon op Zand.
- Oisterwijk wil afvalketens zo kort mogelijk maken door lokaal/regionaal te werken. De gemeente richt zich op samenwerking via het Circulair Collectief Oisterwijk met kringloopwinkels, repair cafés en sociale partners en voert pilots uit voor specifieke afvalstromen (bijvoorbeeld matrassen en meubels).
- Vught focust op verbetering van scheidingsresultaten. Men werkt zelfstandig aan afvalbeleid en ziet vooralsnog weinig meerwaarde in samenwerking buiten de huidige dienstverleningsovereenkomst met Afvalstoffendienst. Voor samenwerking op het gebied van huishoudelijk afvalbeheer is de gemeente meer gericht op gemeenten met gelijke (gebieds-)kenmerken, zoals vaak met Oisterwijk en sporadisch met Bernheze en Altena.
- Sint-Michielsgestel heeft een contract met particuliere inzamelaar Van Kaathoven, maar overweegt een publieke oplossing. Dit ook in verband met de landelijke trend, waarbij er steeds minder particuliere inzamelaars beschikbaar zijn voor inzameling van huishoudelijk afval. De gemeente oriënteert zich op de toekomst en heeft ook contacten met gemeente Boxtel. Boxtel beschikt over een eigen inzameldienst.

Hoe kijkt men aan tegen (regionale) samenwerking?

Er is een gedeelde erkenning van de voordelen van regionale samenwerking, maar gemeenten

verschillen in hoever ze hierin willen gaan. Gemeenten zoeken maatwerk in samenwerking, Sommige willen enkel dienstverlening, anderen zien een grotere rol voor de Afvalstoffendienst als kennis- en innovatieplatform.

- **Bernheze** zoekt efficiëntere en effectievere inzameldienstverlening. Stroomlijning van de milieustraten en mogelijk een regionaal netwerk van kringloopbedrijven. Ook praktische operationele samenwerking bij de uitvoering van de inzameldiensten en het gezamenlijke aanbesteden van afval- en grondstoffenstromen.
Gelijkwaardigheid is essentieel – grotere gemeenten mogen geen overheersende stem hebben. De gemeente bepaalt het eigen beleid en moet invloed behouden op dienstverlening en tarieven.
- **Heusden** ziet kansen bij meer kennisdeling tussen gemeenten. Een flexibele samenwerkingspartner, die meedenkt over innovatie en experimenten. Ook gezamenlijk strategisch grondstoffenmanagement (duurzaam inkopen en contracteren).
Behoud van beleidsautonomie is cruciaal. Transparantie en betrouwbare data moeten de basis vormen van samenwerking. Er mag geen "remmende werking" door andere gemeenten zijn. Heusden wil op het gebied van afval- en grondstoffen proactief blijven door ontwikkelen.
- In 2025 wil gemeente **Oisterwijk** een keuze maken of de dienstverlening door Afvalstoffendienst gecontinueerd wordt dan wel voor een alternatief wordt gekozen. Oisterwijk wenst een sterke, efficiënte en flexibele organisatie die snel kan schakelen. Het omvormen van de Afvalstoffendienst naar een breder samenwerkingsplatform geeft ruimte om meer betrokken te kunnen worden bij circulaire initiatieven en pilots.
In de te maken keuze kan ook eventueel mede-eigenaarschap in een uitvoeringsorganisatie aan de orde zijn. Als voorwaarde geldt dat de governance gelijke zeggenschap van deelnemende gemeenten moet garanderen, ook voor kleinere gemeenten.
- **Vught** is content met haar huidige relatie als opdrachtgever voor de Afvalstoffendienst en ziet graag dat Afvalstoffendienst zich focust op basis-/inzameldienstverlening. Men ziet weinig meerwaarde in bredere samenwerking, want men ziet deze meerwaarde vooral met gemeenten met vergelijkbare kenmerken (schaalgrootte, hoogbouw, gebiedskenmerken) zoals met Oisterwijk.
De gemeente wil voornamelijk geen participatie in een gezamenlijke organisatie. De manier van samenwerking met de Afvalstoffendienst in de afgelopen jaren is prima.
- **Sint-Michiëlsgestel** besteedt de inzameling uit aan een private partij en heeft dus nog geen relatie met de Afvalstoffendienst. Men is wel geïnteresseerd in verkenning of samenwerking op het gebied van inzameling huishoudelijk afval met de Afvalstoffendienst en/of Boxtel. Dit kan bijvoorbeeld door deel te nemen in een publieke inzamelorganisatie. De voorkeur gaat dan uit naar een groeiemodel, waarbij samenwerking stapsgewijs kan worden uitgebreid.
Men staat open voor een gezamenlijke organisatie, vooral in de vorm van een gemeenschappelijke regeling (GR). Voorwaarde is wel dat deze dicht bij de gemeenten staat en geen bureaucratische logheid introduceert.

Met betrekking tot de breedte van taken en verantwoordelijkheden

De meeste gemeenten staan open voor bredere taken dan alleen inzameling en verwerking huishoudelijk afval, zoals bedrijfsafvalinzameling en KCA-verwerking, mits er duidelijke risicoafbakening is. Samenwerking moet financiële voordelen opleveren door schaalvergroting en gedeelde investeringen. Verder is transparantie over de verdeling van kosten en risico's gewenst.

Een aantal gemeenten ziet graag een organisatie die flexibiliteit behoudt om pilots en

innovatieprojecten te ondersteunen.

Vught hecht aan een focus van de Afvalstoffendienst op huishoudelijk afval en wil geen financiële risico's dragen voor andere gemeenten.

4.2.4 Gemeenten met een eigen dienst

Aan de hand van een gespreksleidraad zijn ook gesprekken gevoerd met gemeenten Boxtel en Oss, die beschikken over een eigen inzameldienst. Gemeenten met een eigen dienst zoeken efficiëntie en controle. Ze willen niet afhankelijk zijn van een centrale uitvoeringsorganisatie, maar zoeken strategische samenwerking waar het voordeel biedt.

De gemeenten met een eigen inzameldienst hebben duidelijke doelstellingen en ambities, waarbij autonomie, efficiëntie en duurzaamheid belangrijke thema's zijn.

- **Boxtel** wil voldoen aan de landelijke doelstellingen op het gebied van afval- en grondstoffen van huishoudens. De gemeente heeft een eigen inzameldienst die geïntegreerd is met het beheer van de buitenruimte, waardoor personeel flexibel inzetbaar is. De uitvoeringsorganisatie heeft een relatief beperkte schaal. Men staat voor de opgave om het wagenpark, containers en registratiesystemen te moderniseren. Dit is ook aanleiding om daarbij ook de positie van de eigen uitvoeringsorganisatie in ogenschouw te nemen. Men zoekt een stabiele robuuste organisatie.

Boxtel wil structurele samenwerking verkennen op het gebied van inzameling en verwerking. Men staat open voor strategisch contractmanagement op regionaal niveau. De gemeente vindt het belangrijk dat zij zeggenschap houdt over afval- en grondstoffenbeleid.

- **Oss** beheert een eigen grondstoffenbedrijf, inzameldienst en duurzaamheidsplein. De gemeente hecht aan de eigen directe controle over beleid, uitvoering en kosten. Men werkt aan een gefaseerde elektrificatie van het wagenpark. Er wordt in de praktijk samengewerkt met gemeenten in de regio. Vaak trekt Oss samen op met gemeente 's-Hertogenbosch, zoals bij nascheiding en gezamenlijke initiatieven in Midwaste-verband.

Oss heeft recent de inzameling van bedrijfsafval in Oss overgenomen van de Afvalstoffendienst. Dit betreft ondergrondse containers in het centrum en daarbuiten inzameling van bedrijfsafval aan huis. De gemeente Oss werkt al samen met de Afvalstoffendienst en wil dit stapsgewijs uitbreiden, afhankelijk van concrete voordelen. Men is terughoudend over een verdere integratie, maar staat open voor circulaire economie-initiatieven met 's-Hertogenbosch en Brabant-Stad.

Beleidsautonomie en grip op de eigen uitvoering staat voorop. De gemeenten willen samenwerken op basis van efficiëntie, niet op basis van verplichting. Men ziet kansen in strategische samenwerking op basis van gedeelde voordelen – vooral op grondstoffenbeheer, contractmanagement en circulaire economie. De Afvalstoffendienst moet stabiliteit en efficiëntie bewijzen voordat samenwerking wordt uitgebreid.

Hier zijn kansen voor een groeimodel, waarbij de uitvoeringsorganisaties in Noordoost-Brabant elkaar steeds meer weten te vinden en gezamenlijk optrekken in de regio. Een samengaan op korte termijn is niet aan de orde, en de wens om dit binnen afzienbare termijn te verkennen verschilt per gemeente.

4.2.5 Een keuze te maken: strategische partner én gezamenlijke organisatie

Draagvlak voor verbreding dienstverlening én deelname in gezamenlijke organisatie

Schaalgrootte is cruciaal voor de continuïteit van de Afvalstoffendienst. Continueren van de dienstverlening en samenwerkingsrelaties met regiogemeenten zijn daarom gewenst. De huidige

schaal van gemeente 's-Hertogenbosch en de regiogemeenten neigt naar optimaal. De schaal met alleen gemeente 's-Hertogenbosch is werkbaar, maar leidt tot beperkingen en schaalnadelen (op het gebied van flexibiliteit, diversiteit diensten en materieel, eigen garage, et cetera).

De Afvalstoffendienst functioneert dan niet alleen als uitvoeringsorganisatie, maar kan een bredere rol vervullen op het gebied van afval- en grondstoffenbeleid en circulariteit in de regio. Uit gesprekken met regiogemeenten blijkt dat er draagvlak voor verbreding en verdieping van de samenwerking is, en voor deelneming in een gezamenlijke organisatie. Het uitgangspunt blijft dat elke gemeente haar eigen afval- en grondstoffenbeleid bepaalt.

Voor de positie van de Afvalstoffendienst in regionaal verband zijn er kansen voor een verbreding en verdieping van de samenwerkingsrelatie:

- **Afvalstoffendienst als logistieke dienstverlener.** Met een focus op de uitvoering van logistieke diensten en minder strategische betrokkenheid van gemeenten. Inclusief strategisch contractmanagement: een gezamenlijke aanpak voor verwerkingscontracten en innovatie kan financiële voordelen opleveren en de positie van de Afvalstoffendienst versterken. Daarbij worden de huidige samenwerkingsrelaties zoals in Midwaste uiteraard ook benut.
- **Strategisch partnerschap.** Regionale samenwerking op het bredere terrein van afval-, grondstoffen en circulariteit. Gezamenlijke regie op duurzaamheid, circulaire economie en innovatie. Zowel door de Afvalstoffendienst als organisatie als ook in de rol van samenwerkingsplatform op bestuurlijk (voor bestuurders) en ambtelijk (voor beleidsambtenaren) niveau.

Een aantal gemeenten (zonder eigen inzameldienst) wenst naast deze verbreding ook meer gezamenlijke betrokkenheid bij de organisatie. Ook om de continuïteit van de uitvoering beter te waarborgen. Dit is bij een aantal gesprekspartners ingegeven door de situatie waarbij Afvalstoffendienst genoodzaakt werd om inzameldiensten tijdelijk (en enkele gemeenten definitief) te staken.

Bij gemeenten met een eigen uitvoeringsorganisatie zijn er kansen voor een groeimodel, waarbij de uitvoeringsorganisaties in Noordoost-Brabant elkaar steeds meer weten te vinden en gezamenlijk in deze regio optrekken. Een samengaan op korte termijn is niet aan de orde, maar de wens om dit te binnen afzienbare termijn te verkennen verschilt wel per gemeente.

Voor een gefaseerde en geleidelijke verbreding en verdieping van de samenwerking kan een producten- en dienstencatalogus (PDC) een goede functie vervullen. In de bijlage 4. Producten en dienstencatalogus wordt dit toegelicht.

Samenwerking ook in het belang van gemeente 's-Hertogenbosch zelf

Een gezamenlijke organisatie, waarin ook regiogemeenten als mede-eigenaar participeren, biedt gemeente 's-Hertogenbosch voordelen op zowel bedrijfsmatig als risicobeheersingsniveau. Door samen te werken in een grotere (dan alleen voor 's-Hertogenbosch) en gezamenlijke organisatie kunnen schaalvoordelen optimaal worden benut en risico's beter beheerst. Denk daarbij aan een efficiëntere inzet van materieel en personeel, financieel draagvlak voor professionele ondersteunende systemen en een daadkrachtige (onderhandelings-)positie voor ketensamenwerking met bedrijven en instellingen in de circulaire economie.

Verder draagt een gezamenlijke organisatie bij aan het spreiden en beheersen van financiële risico's. Op dit moment heeft 's-Hertogenbosch geïnvesteerd in faciliteiten, materieel en personeel voor de dienstverlening aan regiogemeenten. Dit brengt een financiële verantwoordelijkheid met zich mee, waarbij onzekerheden, zoals fluctuaties in contracten of investeringsbehoeften, grotendeels bij de gemeente liggen. Door regiogemeenten nauwer te betrekken, kunnen deze risico's eerlijk gedeeld worden. Dit is van belang bij toekomstige investeringen in verduurzaming, bijvoorbeeld voor circulaire faciliteiten, emissievrije voertuigen en geavanceerde ICT-systemen. Een

gezamenlijke organisatie vergroot bovendien de continuïteit en robuustheid van de dienstverlening, wat essentieel is voor een toekomstbestendige afvalinzameling en grondstoffenbeheer in de regio.

De rol van de Afvalstoffendienst en gemeente 's-Hertogenbosch

Indien we de rol van de Afvalstoffendienst en de invulling van het afval- en grondstoffenbeleid van gemeente 's-Hertogenbosch spiegelen aan de publieke bedrijven (en intergemeentelijke samenwerkingen) dan zou een transitie voor de Afvalstoffendienst logisch zijn. Dit is een transitie waarbij:

- meer focus wordt gelegd op circulaire economie, afvalpreventie en hoogwaardigere recycling;
- een strategische keuze wordt gemaakt over regionale samenwerking en de toekomst van commerciële activiteiten;
- de organisatie wordt geherstructureerd om efficiënter en toekomstbestendiger te opereren.

Deze transitie vraagt om een nieuwe positionering van de Afvalstoffendienst en een scherpere afbakening tussen uitvoering en beleidsontwikkeling.

's-Hertogenbosch, als grootste gemeente in de regio Noordoost-Brabant, kan een duidelijke rol spelen in de organisatie en coördinatie van intergemeentelijke samenwerking op afvalgebied. En wellicht meer dan in de huidige situatie, waarbij de Afvalstoffendienst primair zorg draagt voor de logistieke inzameldiensten. De rol van 's-Hertogenbosch en de Afvalstoffendienst bij de verdere coördinatie van intergemeentelijke samenwerking op afvalgebied kan op verschillende manieren worden ingevuld:

- **Faciliterende rol.** De gemeente kan fungeren als een centrale partij die andere gemeenten ondersteunt bij de uitvoering van de inzameling, gezamenlijke inkoop en operationele samenwerking. Ook kan zij als kennisorganisatie ondersteunen bij de ontwikkeling van afval- en grondstoffenbeleid door het beschikbaar stellen van expertise en infrastructuur.
- **Samenwerkingspartner.** De gemeente kan samen met omliggende gemeenten een (bestuurlijk en ambtelijk) platform vormen voor het delen van kennis, het uitwisselen van ervaringen, elkaar op de hoogte houden van (eigen) initiatieven en eventueel samenwerking op deze terreinen. Ook het ontwikkelen van een gezamenlijke (c.q. gedeelde) visie met doelstellingen op het gebied van afval- en grondstoffen en een regionale circulaire (grondstoffen) economie.
- **Coördinator van circulaire initiatieven.** De gemeente kan een voortrekkersrol vervullen in de ontwikkeling van een regionale circulaire economie, waarbij niet alleen afvalinzameling maar ook hergebruik en innovatieve recyclingmethoden een plek krijgen.
- **Werkgelegenheid stimuleren.** Door samenwerking met instellingen en bedrijven kan gemeente 's-Hertogenbosch bijdragen aan een inclusieve arbeidsmarkt in de regio, waarbij afvalstromen en daaraan verbonden werkzaamheden worden ingezet als basis voor sociale en circulaire werkgelegenheid.

5 Governance en juridische structuur

Structure follows strategy. Dit hoofdstuk beantwoordt de vraag naar wat een daarbij passende organisatiestructuur en juridische entiteit is; uitgaande van eerder voorgestelde positioneringskeuzen. Een eigen gemeentelijke dienst, een vennootschap of een gemeenschappelijke regeling. Daarbij wordt rekening gehouden met onder andere schaalgrootte en de gewenste invloed en zeggenschap van de gemeente als ‘eigenaar’ en ‘opdrachtgever’ van de uitvoeringsorganisatie.

Op basis van onze kennis en ervaring hebben wij een overzicht van de diverse juridische structuren uitgewerkt met daarbij de belangrijkste kenmerken en verschillen. Ook bieden wij inzicht in de wijze waarop deze entiteiten in de praktijk worden toegepast en waarom. Een dergelijk analyse biedt handvatten voor een richtinggevende keuze voor een juridische entiteit, waarbij ook beoordeeld wordt of de juridische entiteit passend is gegeven de doelen en context.

5.1 Beschrijving van de drie modellen

In deze paragraaf beschrijven wij – compact – de drie juridische structuren:

- De gemeentelijke dienst;
- De gemeenschappelijke regeling;
- De overheidsvennootschap.

5.1.1 Gemeentelijke dienst

In dit model blijft de Afvalstoffendienst onderdeel van de gemeentelijke organisatie. Het functioneren en presteren en de aansturing van de Afvalstoffendienst is onderdeel van de gemeentelijke hiërarchie. Kenmerken zijn:

Rechtsvorm en zeggenschap

De sturing en verantwoording verloopt binnen de gemeente ‘s-Hertogenbosch en is hiërarchisch. Daarbij is gebruikelijk dat de sturingslijn als volgt verloopt: Raad – College – Directie – uitvoeringsorganisatie. Binnen de gemeente zijn de belangrijkste instrumenten: programmabegroting, Bestuurlijke en management rapportages en jaarrekening. De dienstverlening, zoals verankerd in de begroting en de Afvalvisie 2020 worden door de Afvalstoffendienst ‘vertaald’ naar uitvoeringsplannen.

Structuur

De uitvoeringsorganisatie voor afvalbeheer is redelijk plat georganiseerd. Er is een managementteam dat sturing geeft aan meerdere teams en afdelingen. Omdat deze afdelingen zich binnen de Afvalstoffendienst bevinden, is onderlinge afstemming en integraliteit mogelijk.

Ondersteuning

Vanuit het gemeentelijke concern wordt ondersteuning geleverd. De ruimte voor meer organisatie-specifieke ondersteuning is beperkt mogelijk, waarbij vaak de direct ondersteunende diensten (bedrijfsbureau, accountmanagement) binnen de Afvalstoffendienst zijn ondergebracht. Aandachtspunt binnen de gemeente is de wijze van overheadtoerekening, welke ongunstig kan uitpakken voor een sterk uitvoerende dienst (door toepassing van de BBV²⁰). Ook is de financiële administratie geïntegreerd in de gemeentelijke administratie, waardoor het inzicht in de bedrijfsmatigheid afneemt.

(Zie ook paragraaf 4.1.3 voor een nadere toelichting op ondersteunende functies).

Arbeidsvoorwaarden

Als onderdeel van de gemeente ‘s-Hertogenbosch vallen de medewerkers van de

²⁰ BBV: Besluit Begroting en Verantwoording

Afvalstoffendienst onder de cao Gemeenten.

5.1.2 Gemeenschappelijke regeling

In dit model wordt de Afvalstoffendienst georganiseerd als gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam (als de meest voorkomende en passende samenwerkingsvorm binnen de Wgr). Dit model is alleen mogelijk als meerdere gemeenten deelnemen.

De gemeenschappelijke regeling is een bekend organisatiemodel, waarbij bestuurders zijn vertegenwoordigd in Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur. De verantwoordingsplicht van de besturen krachtens een GR is bij wet geregeld. Er is sprake van een dubbele verantwoordelijkheidsrelatie: a) binnen de organisatie berustend op de GR zelf en b) tussen de besturen berustend op de GR en de raden van de deelnemende gemeenten. Kenmerken zijn:

Rechtsvorm en zeggenschap

Een rechtspersoonlijkheid bezittend openbaar lichaam kan op eigen naam contracten aangaan en zonodig personeel aanstellen. Het openbaar lichaam heeft een eigen/afgezonderd vermogen. De deelnemende gemeenten zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het resultaat van het openbaar lichaam. In de GR is geregeld hoe moet worden omgegaan met tekorten of overschotten en hoe moet worden omgegaan met de (financiële) consequenties van uittreding. De invloed van gemeente(n) is helder vastgelegd en de basis-governance is al grotendeels in de Wgr vastgelegd.

Structuur

Het openbaar lichaam valt onder de directe aansturing van het Dagelijks Bestuur. Binnen het openbaar lichaam is de secretaris-directeur verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en uitvoering (via mandaatregeling). Onder de secretaris-directeur is sprake van één, in teams onderverdeelde organisatiestructuur.

Ondersteuning

De gemeenschappelijke regeling is een onafhankelijk openbaar lichaam, waarbij de gemeenschappelijke regeling haar eigen ondersteuning kan organiseren. De Afvalstoffendienst kan dan ook bedrijfsspecifieke keuzen maken: branche-specifieke software, eigen financieel pakket, et cetera.

Arbeidsvoorwaarden

Ook voor de gemeenschappelijke regeling geldt de cao Gemeenten en/of de cao van SGO (Samenwerkende Gemeentelijke Organisaties).

5.1.3 Overheidsvennootschap

In de sector zijn in de afgelopen jaren veel verzelfstandigde privaatrechtelijke uitvoeringsorganisaties op het gebied van (huishoudelijk)afvalbeheer ontstaan. Indien de gemeente(n) zowel eigenaar als opdrachtgever zijn én geen derde partij als eigenaar is verbonden aan de vennootschap dan spreken wij van een overheidsvennootschap. Een overheidsvennootschap kan in principe ook door één gemeente worden opgericht. De charme van een overheidsvennootschap is dat meerdere gemeenten gezamenlijk mede-eigenaar kunnen zijn van de uitvoeringsorganisatie. Het model is geschikt als samenwerkingsplatform.

De overheidsvennootschap is onderscheidend door enerzijds de verzakelijking (in de governance) en het daarbij duidelijke(r) onderscheid tussen de opdrachtgever- en eigenaarslijn. Anderzijds is de bedrijfsmatige context van de vennootschap onderscheidend, waarbij zelfs de aansprakelijkheid van de gemeente (als eigenaar) beperkt blijft.

Voor bepaalde taken staat vast dat deze enkel door publiekrechtelijke rechtspersonen uitgevoerd mogen worden. Het is bijvoorbeeld voor een privaatrechtelijke rechtspersoon niet mogelijk om

boetes te heffen (BOA's) en belasting te heffen. Bij keuze voor een overheidsvennootschap moeten deze handelingen onder verantwoordelijkheid van de (deelnemende) gemeente(n) worden verricht²¹. De vennootschap kan hierin wel ondersteunende activiteiten verrichten (zoals bij het berekenen van de hoogte van de Afvalstoffenheffing, waarbij de raad op grond van het budgetrecht de hoogte bepaalt).

De overheidsvennootschap biedt, tenslotte, ook veel ruimte voor (uitbreiding van) samenwerking. De vennootschap heeft dankzij de mogelijkheid van uitgifte van (verschillende soorten) aandelen de mogelijkheid om de aard en mate van samenwerking goed te regelen.

Rechtsvorm en zeggenschap

De uitvoeringsorganisatie is een overheidsvennootschap. De sturing verloopt via de eigenaarsrol en via de opdrachtgeversrol, waarbij de gemeenten de koers en het profiel van de organisatie bepalen. Voor de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie wordt een dienstverleningsovereenkomst (DVO) opgesteld. Binnen de gemeente wordt regievoering georganiseerd en één of meer functionarissen vervullen namens de gemeente de rol van opdrachtgever.

Relatie gemeente en uitvoeringsorganisatie

De wijze van sturing is gebaseerd op opdrachtgestuurd samenwerken. Samenwerken tussen gemeente en haar uitvoeringsorganisatie is anders dan hiërarchisch sturen of opdracht geven aan een marktpartij. In deze verbonden relatie is het noodzakelijk te werken aan 'opdrachtgestuurd samenwerken' (o.b.v. lange termijn commitment, transparantie, flexibiliteit en vertrouwen). De relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is ook gericht op de lange termijn (onbepaalde tijd). Dit biedt daarmee goede mogelijkheden voor strategische en lange termijn initiatieven en projecten.

Structuur

De uitvoeringsorganisatie voor de inzameling, verwerking en andere beheertaken wordt binnen de overheidsvennootschap aangestuurd als één onderneming. Onder de verantwoordelijkheid van een directeur-bestuurder stuurt het management de uitvoering aan.

Ondersteuning

Binnen de overheidsvennootschap is bij voorkeur sprake van een bedrijfsspecifieke ondersteuning. De Afvalstoffendienst kan dan ook bedrijfsspecifieke keuzen maken: branche-specifieke software, eigen financieel pakket, et cetera.

Arbeidsvoorwaarden: Uitgangspunt van de overheidsvennootschap is dat de medewerkers komen te vallen onder een (voor overheidsbedrijven in deze branche) gebruikelijke cao Grondstoffen, Energie en Omgeving (GEO).

5.2 De drie juridische modellen nader vergeleken

Om te komen tot een afweging en keuze (richting) zijn de drie juridische structuren (en organisatie-modellen) aan de hand van beoordelingscriteria onderling vergeleken. Deze criteria zijn:

- Bedrijfsmatigheid en financiële consequenties;
- Invloed en zeggenschap;
- Kwaliteit en kwetsbaarheid;
- Personele consequenties;
- Risicoborging;

²¹ Inhuur van BOA's is – bijvoorbeeld – wet mogelijk.

- Samenwerkingsmogelijkheden en toekomstperspectief.

criterium 1. Bedrijfsmatigheid

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

Naarmate de organisatiecontext meer bedrijfsmatig is, zal de dienstverlening meer efficiënt en kostenbewust worden uitgevoerd. Van de drie organisatiemodellen, waarin de gemeente ook een eigen uitvoeringsorganisatie heeft, biedt de overheidsvennootschap de beste perspectieven. De uitvoering is ingebed in een bedrijfsmatige omgeving, met een sectorspecifieke cao en duidelijke prikkels voor efficiënt én effectief werken.

Naarmate de uitvoeringsorganisatie méér onderdeel wordt van een groter gemeentelijk apparaat zal de focus op efficiëntie verminderen (budgetsturing) en krijgt de dienstverlening te maken met toerekening van hogere algemene (overhead-) kosten. (Nota bene: aandachtspunt bij verzelfstandiging is dat dit kan leiden tot een dekkingstekort voor gemeentelijke overhead.)

criterium 2. Invloed en zeggenschap

De modellen verschillen onderling in de wijze waarop de gemeente(n) invloed en zeggenschap heeft op de dienstverlening (opdrachtgever) en uitvoeringsorganisatie (eigenaar). Ook de aanstuuringsmechanismen zijn in potentie verschillend. Beoordeeld wordt in welke mate de organisatie invloed en zeggenschap heeft.

Indien dit criterium wordt beoordeeld op basis van de meeste invloed en zeggenschap dan is de gemeentelijke dienst de beste keuze. Echter, wij beoordelen het criterium vooral op de meest gewenste en zakelijke invloed en zeggenschap. Daarbij weegt het onderscheid tussen de sturing als eigenaar en als opdrachtgever mee.

Binnen zowel de gemeentelijke dienst als ook de gemeenschappelijke regeling lopen deze twee sturingslijnen nog (meer of minder) door elkaar heen. Er is een beperkt onderscheid te maken tussen opdrachtgever en eigenaar. Bij de overheidsvennootschap is sprake van enerzijds een beheersmatige autonomie van de vennootschap (waardoor er voldoende prikkels zijn voor organisatieontwikkeling) en anderzijds zijn er voldoende sturingsmogelijkheden als opdrachtgever en eigenaar.

Een kanttekening hierbij is dat de vennootschap (als verbonden partij) verder af staat van de gemeente(n), en de betreffende wethouder(s) een duidelijke maar ook meer op afstand staande rol vervult/vervullen. Bij een gemeenschappelijke regeling en gemeentelijke dienst is er een meer directe democratische controle.

criterium 3. Kwaliteit en kwetsbaarheid

De wijze waarop in een model tot afspraken wordt gekomen over kwaliteit van dienstverlening en de mate van bedrijfszekerheid kan per model verschillen.

Dit criterium is minder onderscheidend tussen de organisatiemodellen. In principe is in elk organisatie-model een kwalitatief goede dienstverlening te leveren (in een DVO). Wél is de sturing op prestatieafspraken objectiever en duidelijker bij een overheidsvennootschap. Een dienstverleningsovereenkomst vormt de formele basis van dienstenlevering. Binnen gemeentelijke dienst en GR vormt de begroting veelal de basis. Wel kan in een GR de begroting worden gezien als een optelsom van alle bilaterale DVO's die gesloten worden met elke deelnemende gemeente.

De bedrijfszekerheid van elk model is ook weinig onderscheidend. Bij een gemeenschappelijke regeling en een gemeentelijke dienst staan de gemeente(n) garant voor de dekking van kosten. Bij de vennootschap is sprake van een beperkte aansprakelijkheid, waarbij de vennootschap zorg moet dragen voor haar continuïteit.

criterium 4. Personele consequenties

Het beoordelingscriterium 'Personele consequenties' heeft betrekking op de consequenties van de modellen voor de medewerkers en organisatie. Bij de beoordeling van het criterium wordt vanuit het organisatiebelang beoordeeld.

Dit criterium is onderscheidend vanuit het organisatieperspectief. Bij gemeentelijke dienst en gemeenschappelijke regeling is sprake van de arbeidsvoorwaarden conform de cao Gemeenten en/of cao van SGO (Samenwerkende Gemeentelijke Organisaties). Bij keuze voor de overheidsvennootschap past ook een overgang naar de cao Grondstoffen, Energie en Omgeving. Deze cao is specifiek aangegaan voor dit type bedrijven.

criterium 5. Risicoborging

Bij keuze en inrichting van het model kan sprake zijn van risico's. Het risicoprofiel van het model moet voldoende beheersbaar zijn. Des te minder risico's (of beter de risico's te beheersen zijn), des te beter de score.

In geval van een gemeentelijke dienst en een gemeenschappelijke regeling is elke gemeente hoofdelijk aansprakelijk.

Bij keuze voor een overheidsvennootschap krijgt de uitvoeringsorganisatie te maken met specifieke kaders van de Mededingingswet. De organisatie moet – blijvend – voldoen aan de regels van aanbesteding²², markt en overheid en btw en vpb. Deze kaders komen in de plaats van (bijvoorbeeld) het Besluit Begroting en Verantwoording. Eén bijzonderheid is dat de dienstverlening btw-plichtig is, waarbij de gemeente btw-compensatie moet verkrijgen via het btw Compensatiefonds (BCF).

Voor 's-Hertogenbosch én regiogemeenten zijn er ook verschillende risico's gemoeid bij het continueren van het huidige model. Continuïteit in relatie tot eindige opdrachten, omdat een aantal 'uitsluitend rechten' voor bepaalde tijd zijn gevestigd, en contracten voor onbepaalde tijd met opzegtermijnen, kunnen voor beide partijen risico's vormen. In de huidige situatie is een nog onbeantwoorde vraag 'hoe om te gaan met desintegratiekosten bij beëindiging' en 'hoe om te gaan met grote investeringen (zoals elektrificatie wagenpark of waterstofvoertuigen)'.

criterium 6. Toekomstperspectief

Het lange termijnperspectief heeft betrekking op de houdbaarheid van het model op de lange termijn (>10 jaar), rekening houdend met voortschrijdende ontwikkelingen. Zowel sectoraal (vanuit een analyse van sectorontwikkelingen) als ook vanuit gemeentelijke visie.

Sectoraal is er ruimte voor elk organisatie-model. Wel is er, gelet op de gesprekken met gemeenten in de regio een voorkeur af te leiden. De meest passende keuze vanuit het toekomstperspectief hangt samen met de (eerder vermelde) te maken keuzen inzake positionering.

²² De overheidsvennootschap doet een beroep op de uitzonderingsgrond van quasi-inbesteden.

5.3 Een keuze te maken: samen en op een later moment

Wijziging juridische structuur bij regionale samenwerking

De meeste gemeenten²³ geven aan (soms duidelijk, soms wat voorzichtig) dat meer samenwerking op het gebied van afval- en grondstoffen en circulariteit gewenst is, en dat daarvoor de huidige structuur van samenwerken (alleen een dienstverleningsovereenkomst met de Afvalstoffendienst voor uitvoeringstaken) naar verwachting onvoldoende basis of fundament biedt voor de ontwikkeling van deze samenwerking. Eén gemeente heeft duidelijk aangegeven geen verandering van de huidige structuur te wensen; deze gemeente wenst de huidige DVO-relatie in stand te houden.

Bij verdere juridische vormgeving geldt gelijkwaardigheid tussen gemeenten als voorwaarde. Ook geldt als voorwaarde dat gemeenten hun beleidsautonomie behouden. Een GR of vennootschap zijn dan de meest relevante – en ook in de praktijk beproefde – juridische structuren²⁴. Een dergelijke keuze kan uiteraard niet solitair door gemeente 's-Hertogenbosch worden gemaakt. Wel kan een voorstel worden gedaan ter besprekingen verdere invulling en uitwerking. Uiteindelijk zal elke deelnemende gemeente (autonoom) een besluit tot deelneming in een op te richten vennootschap of een in te stellen gemeenschappelijke regeling moeten nemen.

Zakelijk en bedrijfsmatige keuze

Uit de vergelijking blijkt dat de GR en vennootschap in principe goed toepasbaar zijn. Als puur zakelijk en bedrijfsmatig wordt gekeken dan biedt een vennootschap een betere basis.

Er is een duidelijke scheiding in enerzijds de gezamenlijke aansturing door de gemeenten via de aandeelhouderslijn (gericht op controle en aansturing op het bedrijf) en anderzijds de bilaterale opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen bedrijf en gemeente. Vaak is de gemeente hierbij vertegenwoordigd door respectievelijk portefeuillehouder financiën/deelnemingen (aandeelhouder) en portefeuillehouder afval/duurzaamheid (opdrachtgever).

Ook de aanwezigheid van een professionele Raad van Commissarissen draagt bij aan de kwaliteit en risicobewaking en professionalisering van de organisatie. De organisatie staat ook wat verder op afstand van de politieke en bestuurlijke dynamiek van gemeente(n) zonder dat de gemeente(n) grip op de organisatie verliezen. De organisatie is meer verzelfstandigd en kan daardoor meer bedrijfsmatig functioneren. Ook een op bedrijfseconomische leest geschoeide begroting en P&C-cyclus en eigen ondersteunende functies (financiën, hrm, ICT, etc.) dragen daar aan bij.

Gemeente 's-Hertogenbosch kan ook zelf kiezen om de Afvalstoffendienst te verzelfstandigen in een vennootschap structuur. Dan hoeft niet te worden gewacht op andere gemeenten. Andere gemeenten kunnen op een later moment toetreden tot de dan al bestaande vennootschap. Een zogenaamd zwaan-kleef-aan model. Dit heeft tot voordeel dat de Afvalstoffendienst sneller kan worden verzelfstandigd.

²³ Dit geldt voor gemeenten zonder eigen gemeentelijke inzameldienst. Voor gemeenten met een (relatief grote) eigen gemeentelijke inzameldienst is samenwerking door het samengaan van uitvoeringsactiviteiten niet aan de orde.

²⁴ We kijken daarbij naar juridische structuren die ook geschikt zijn om een uitvoeringsorganisatie zoals een inzameldienst onder te brengen. Voor (bestuurlijke) samenwerking zou namelijk ook voor bijvoorbeeld een bestuursovereenkomst gekozen kunnen worden. Een dergelijke overeenkomst kan heel goed van dienst zijn om onderlinge afspraken en ambities vast te leggen, zo ook voor de uitvoering van projecten en de inbreng en allocatie van daarvoor benodigde financiële middelen. Een bestuursovereenkomst kan eventueel ook een eerste stap betekenen voor het verder uitwerken en ontwikkelen van intergemeentelijke regionale samenwerking. Maar dit biedt geen solide basis om ook een gezamenlijke (zich verder door ontwikkelende) uitvoeringsorganisatie.

Voorlopige regionale voorkeur

De meeste gemeenten in de regio, die wij hebben gesproken, geven de voorkeur aan een GR of zouden zich erin kunnen vinden in de keuze voor een GR. Dit kan met mindere bekendheid met de overheidsvennootschap te maken hebben. De voorkeur kan mogelijk dus nog wijzigen. Op dit moment krijgt een GR vooral de voorkeur, omdat hiermee de gemeenten goede mogelijkheden worden geboden elkaar op bestuurlijk en ambtelijk niveau te vinden en de samenwerking te intensiveren. De vakwethouders vervullen in een gemeenschappelijke regeling de rol van ‘eigenaar’ en ‘opdrachtgever’, waarmee de betrokkenheid bij en grip op de samenwerking groter worden geacht.

Maar een overheidsvennootschap is niet onbespreekbaar. Een aantal gemeenten staat neutraal tegenover een overheidsvennootschap. Daarbij wordt wel gewaarschuwd voor conflicten tussen aandeelhouderschap en opdrachtgeverschap. Een enkele gemeente heeft ook ervaring met overheidsvennootschappen en erkent de voordelen, maar vindt dat het moeilijk is om belangen goed te scheiden. Ook wordt de (mogelijk grotere) flexibiliteit van een vennootschap gewaardeerd. Vooral binnen de Afvalstoffendienst wordt een voorkeur gegeven aan een overheidsvennootschap, mede op basis van de positieve ervaringen elders.

Geadviseerd wordt om een definitieve keuze (GR of vennootschap) in de planning van de routekaart op te nemen, en deze keuze gezamenlijk te maken met de gemeenten die wensen deel te nemen in een gezamenlijke (verzelfstandigde) Afvalstoffendienst²⁵.

²⁵ Uitwerking van een op- en inrichtingsplan (businesscase) ter ondersteuning van besluitvorming door betrokken gemeenten.

6 Routekaart

6.1 Een richtinggevend en voorwaardelijk besluit over de positionering

De strategische herpositionering van de Afvalstoffendienst is een proces dat zich in stappen ontwikkelt en zich over een periode van drie tot vier jaar voltrekt. Het doel is om de uitvoeringsorganisatie robuuster en toekomstbestendig te maken, de samenwerking met regiogemeenten te versterken en daarbij de meest geschikte organisatie- en juridische structuur te kiezen.

Om deze ontwikkeling te sturen, neemt de gemeente 's-Hertogenbosch een richtinggevend besluit over de gewenste strategische positionering van de Afvalstoffendienst, zoals beschreven in dit document. Dit besluit is zowel richtinggevend als voorwaardelijk, omdat de uiteindelijke keuzes mede afhangen van besluiten die andere gemeenten nemen. Met dit besluit onderschrijft 's-Hertogenbosch de beoogde koers en de verdere uitwerking ervan in samenwerking met regiogemeenten. Hierbij kunnen ook voorkeuren worden uitgesproken, bijvoorbeeld met betrekking tot de juridische structuur.

Een routekaart schetst de hoofdlijnen van dit proces en geeft aan welke stappen en onderwerpen in welke fase aan bod komen. Dit stappenplan zorgt voor een logische volgorde, waarin bestuurlijk draagvlak stapsgewijs wordt getoetst en ontwikkeld. Zo wordt op een open en transparante manier toegewerkt naar concrete keuzes en commitment van alle betrokken partijen.

In tegenstelling tot het optimaliseren van de interne organisatie, waar directe verbeteringen mogelijk zijn, is er bij de strategische keuzes – waarin ook regiogemeenten moeten worden meegenomen – geen noodzaak om deze overhaast te nemen. De routekaart biedt de tijd en ruimte om zorgvuldig tot de beste oplossing te komen, draagvlak te creëren en risico's beheersbaar te houden. Door deze gefaseerde aanpak kan de Afvalstoffendienst zich ontwikkelen tot een robuuste, toekomstbestendige organisatie, die zowel binnen de gemeente als in regionaal verband optimaal functioneert.

6.2 Routekaart op hoofdlijnen

6.2.1 Fase 1: Verbetering interne organisatie en procesafspraken regiogemeenten (2025)

In deze fase ligt de nadruk op het versterken van de interne organisatie, zodat de Afvalstoffendienst in control is en optimaal functioneert als een efficiënte en toekomstbestendige uitvoeringsorganisatie. Implementatie van interne verbetertrajecten voor bedrijfsvoering, administratie en procesoptimalisatie. Plan voor (eigen) ondersteunende functies.

Vanuit de verbeterde en robuuste uitvoeringsorganisatie kan worden gewerkt aan de verdere gewenste positionering in de toekomst. Ook samen met de betrokken regiogemeenten.

Met het richtinggevend besluit waarmee de gemeente 's-Hertogenbosch de gewenste koers en de verdere uitwerking ervan in samenwerking met gemeenten in de regio onderschrijft, kunnen op bestuurlijk en ambtelijk niveau gesprekken worden gevoerd en nadere afspraken gemaakt. Het doel is het verder ontwikkelen van de samenwerking en relatie met regiogemeenten. Dit kan bilateraal tussen 's-Hertogenbosch en regiogemeente, en met de gemeenten gezamenlijk.

In deze fase maken partijen afspraken met betrekking tot het proces en de onderwerpen die in de komende periode (gezamenlijk) worden opgepakt. De voorliggende routekaart kan daarbij als aanpakspunt dienen.

6.2.2 Fase 2: Strategische keuzes en verbreding samenwerking (2025 - 2026)

Voor de uitvoering van deze fase is afstemming en overleg met de regiogemeenten van belang. Voorkeur voor een organisatie- en samenwerkingsstructuur en juridisch model. De uitkomst van

deze fase kan worden vastgelegd in een regionale intentieovereenkomst over (de verdere uitwerking van) samenwerking.

Voor de uitvoering van deze fase zou een periode van een jaar voldoende kunnen zijn. Echter we hebben te maken met gemeenteraadsverkiezingen in maart 2026, waardoor rekening moet worden gehouden met een langere doorlooptijd.

6.2.3 Fase 3: Op- en inrichtingsplan (regionale) publieke organisatie (2026 – 2027)

Indien het commitment voor een gezamenlijk organisatie – als uitkomst van de vorige fase – voldoende groot is, kan een op- en inrichtingsplan worden uitgewerkt. In de vorm van een businesscase en (integraal) bedrijfsplan. Dit gaat in op verschillende onderwerpen zoals:

- Doel, ambitie en doelstellingen gezamenlijke publieke organisatie.
- Inrichting ondersteunende functies (onderscheid in eigen beheer dan wel door gemeente 's-Hertogenbosch).
- Uitwerking van de juridische structuur en governance (participatie en zeggenschap) van de gekozen samenwerkingsvorm.
- Opstellen van een businesscase en financieel model, inclusief kostenallocatie- en tarievenmodel, financieringsconstructie, et cetera.
- Model dienstverleningsovereenkomst, formulering van prestatieafspraken en KPI's voor de toekomstige organisatie.
- Implementatieplan en ontwikkelstrategie.

Onderdeel is ook een ontwikkelstrategie zoals een 'zwaan-kleef-aan' route, waarbij de gezamenlijk organisatie start met een aantal bereidwillige gemeenten en de ruimte wordt geboden voor gemeenten om eventueel op een later moment aan te sluiten.

6.2.4 Fase 4: Besluitvorming en implementatie (2027-2028)

Op basis van de uitgewerkte plannen wordt in deze fase het op- en inrichtingsbesluit door gemeente 's-Hertogenbosch en de ander deelnemende regiogemeenten genomen. Gevolgd door de implementatie van een gezamenlijke Afvalstoffendienst²⁶ met het beoogde profiel als publiek bedrijf van en voor de deelnemende gemeenten.

²⁶ Met een mogelijke nieuwe naam voor het gezamenlijk publieke bedrijf.

Bijlagen

bijlage 1 Hoofdpunten uit gesprekken interne organisatie Afvalstoffendienst

1. **Positieve operationele prestaties, maar verbetering nodig in interne organisatie**
 De operationele uitvoering ('dienstverlening op straat') wordt goed beoordeeld door gemeenten zoals Heusden, Altena, Bernheze en Vught.
 Er zijn echter verbeterpunten geïdentificeerd binnen de interne organisatie, vooral op gebied van werkprocessen en management (wordt uitvoering aan gegeven via het Verbeterplan).
2. **Afvalstoffendienst moet bedrijfsmatiger (kunnen) werken**
 De afhankelijkheid van de gemeentelijke organisatie beperkt de efficiëntie.
 Een meer zelfstandige organisatie (bijv. een vennootschap) zou de bedrijfsvoering verbeteren en de slagkracht vergroten.
3. **Schaalgrootte is essentieel voor continuïteit**
 Zonder samenwerking met regiogemeenten verliest de Afvalstoffendienst omvang en kostenefficiëntie, wat gevolgen heeft voor personeel en dienstverlening.
 Ordegrootte: 's-Hertogenbosch 80k hh/regiogemeenten (Heusden, Vught, Oisterwijk 60k; Altena Bernheze 45k) totaal 185.000 hh (optimaal is vanaf > 100.000 hh)
4. **Afstemming en uniformering in dienstverlening is gewenst**
 Er is een grote diversiteit aan dienstverlening, contracten en afspraken per gemeente. Dit maakt de uitvoering complex en vereist betere afstemming en uniformering.
 Beleidsautonomie per gemeente is voorwaarde (eis van gemeenten), maar meer uniformiteit kan minstens worden onderzocht.
5. **Sterke punten van Afvalstoffendienst: logistiek, infrastructuur en expertise**
 Voordelen zoals goede locatie, eigen garage, op- en overslagcapaciteit en betrokken medewerkers moeten beter benut worden.
6. **Meer beleidsmatige ondersteuning en samenwerking gewenst**
 Gemeenten verwachten meer dan alleen inzameling; ze willen ook beleidsadvies en strategische samenwerking op afvalbeheer en circulariteit.
7. **Afbakening commerciële en publieke activiteiten is noodzakelijk**
 Bedrijfsafval wordt als winstgevend beschouwd, maar moet strikt gescheiden blijven van publieke taken.
 De commerciële activiteiten mogen geen invloed hebben op gemeentelijke dienstverlening.
8. **Financiële en administratieve processen moeten verbeterd worden**
 De verwevenheid met de gemeentelijke administratie leidt tot inefficiënties en problemen met facturatie.
 Een meer zelfstandige financiële structuur zou de bedrijfsvoering verbeteren.
9. **Verzelfstandiging als mogelijke toekomstoptie (positionering ten opzichte van de gemeente)**
 Een overheidsvennootschap (bijvoorbeeld NV) wordt als nuttige en aantrekkelijke optie gezien omdat het de flexibiliteit vergroot en de financiële en operationele aansturing verbetert.
10. **Meer focus op klantgerichtheid en innovatie**
 De Afvalstoffendienst moet zich niet alleen als 'wielenbedrijf' profileren, maar ook als kennispartner en innovator binnen de circulaire economie.

bijlage 2 Wettelijke kaders en gemeentelijke beleidsautonomie

Gemeenten hebben een zekere mate van beleidsvrijheid wat betreft het afvalbeleid. Elke gemeente maakt eigen keuzes wat betreft de inzamelfrequentie, het gebruik van financiële prikkels (diftar), containers in de wijk en voor de deur en de wijze waarop het afvalbeheer is georganiseerd (eigen dienst, samenwerken of uitbesteden aan de markt).

Vooraf de laatste jaren zijn de Europese en nationale kaders wel veel strakker geworden. Gemeenten worden direct en indirect aangespoord om restafval te reduceren en grondstoffen gescheiden in te zamelen.

Wettelijk zorgplicht inzameling huishoudelijk afval

Gemeenten hebben een wettelijke zorgplicht voor de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval (Wet milieubeheer, artikel 10.21). Dit betekent dat zij verplicht zijn om afval gescheiden in te zamelen, waarbij hergebruik en milieuvriendelijke verwerking worden gestimuleerd. De gemeente bepaalt de inzamelwijze en kan dit zelf uitvoeren of uitbesteden. Burgers zijn verplicht hun afval volgens de gemeentelijke regels aan te bieden.

Besluit gescheiden inzameling

Sinds 1 juli 2020 is het ‘Besluit gescheiden inzameling huishoudelijke afvalstoffen’ van kracht. Gemeenten zijn nu wettelijk verplicht om groente -, fruit -, tuinafval en etensresten (GFT+E), papier, metaal, kunststof, glas en elektronische apparatuur gescheiden in te zamelen. Met dit besluit wordt de hoofdregel van de (Europese) kaderrichtlijn afvalstoffen expliciet verankerd in de nationale regelgeving voor huishoudelijke afvalstoffen.

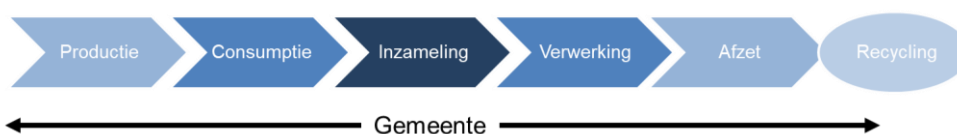
Fiscale maatregelen vanuit het Rijk

De Rijksoverheid zet ook verschillende instrumenten in om deze restafvalreductie te bevorderen, waaronder een sterke fiscale prikkel. Restafval wordt steeds zwaarder belast (fiscalisering), door bijvoorbeeld de afvalstoffenbelasting voor afvalverbrandingsinstallaties (op basis van de tonnages restafval die verbrand worden) en een CO₂-heffing. Dit type prikkels wordt regelmatig versterkt, zowel om duurzaamheidsredenen als om de inkomsten voor het Rijk op peil te houden bij een afnemende grondslag (restafval).

Gemeenten met minder restafval zijn minder afhankelijk van het verder opvoeren van de fiscale druk op vervuilende activiteiten. Voor gemeenten geldt dus: restafvalreductie is van groot (financieel) belang, ongeacht de eigen milieuambities.

bijlage 3 Rol en invloed van gemeenten in de afval- en grondstoffenketen

De rol van de gemeenten (en daar waarop zij zelf invloed kunnen uitoefenen) bij het voorkomen van verspilling richt zich voornamelijk op de fase waarin inwoners producten en goederen aanschaffen, consumeren en als afval aanbieden. De volgende figuur uit Uitvoeringsprogramma VANG toont de invloed van de gemeenten in de keten: hoe donkerder ingekleurd hoe groter de invloed. De gemeente heeft dus zelf de meeste invloed op de (inzamel)voorzieningen en het grondstoffenbeleid in de eigen gemeente. Maar minder directe invloed op bijvoorbeeld het consumptiegedrag van de inwoners (stroomopwaarts) of de recycling en hergebruikactiviteiten in de keten stroom neerwaarts.



Hoewel de directe invloed dus beperkt is in een aantal schakels van deze keten, is er wel een

belangrijke rol van de gemeente als afvalregisseur richting de circulaire economie. Gemeenten zijn daardoor niet alleen afhankelijk van het gedrag van de inwoners, maar ook van de wijze van productie en verwerking in de markt en landelijke wet- en regelgevingen.

Daarom worden producenten van verpakkingen, voeding, producten en andere (gebruiks)goederen steeds directer aangesproken op hún verantwoordelijkheid.

bijlage 4 Producten- en dienstcatalogus

Een Producten- en dienstencatalogus (PDC) kan voor de Afvalstoffendienst met het doel verdere verbreding en verdieping van de samenwerking met gemeenten in de regio een belangrijke rol spelen. Het biedt structuur, transparantie en helpt bij het uitbreiden van de samenwerking naar bredere dienstverlening.

Een PDC maakt expliciet welke diensten de Afvalstoffendienst kan aanbieden waarbij de beschrijvingen al de mogelijkheid bieden om enige uniformering aan te brengen. Dit voorkomt dat er een diversiteit aan verschillende afspraken ontstaat, bij het verder uitbreiden van de diensten aan gemeenten.

Een PDC vergemakkelijkt gefaseerde groei, omdat deze meer planmatig kan worden opgepakt: eerst dit daarna dat. Tevens betekent het werken met een PDC dat de Afvalstoffendienst bewuste keuzes maakt welke diensten wel en niet worden aangeboden, en zo ja onder welke voorwaarden. Het is daarbij raadzaam om gemeenten in de regio te betrekken bij het ontwikkelen van een PDC.

Verder geprofessionaliseerde publieke bedrijven hebben niet alleen een PDC beschikbaar, maar hebben ook een kostenallocatie en tarievenbeleid ontwikkeld, waarmee de kostprijsbepaling voor bepaalde diensten voor elke gemeente op een uniforme wijze geschiedt. Dit bevordert de transparantie en daarmee het vertrouwen en draagvlak onder de samenwerking.

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

IPR Normag

Waarderweg 33 Kantoor B10, 2031 BN HAARLEM

Postbus 2016, 2002 CA HAARLEM

023 531 91 41 info@iprnormag.nl