

Verkenning toekomst Afvalstoffendienst gemeente s-Hertogenbosch



Opdrachtgever: Marike Arents (directeur Stadsbeheer)

Opdrachtnemer: Tineke Kemperman

Datum: 20 augustus 2024

Versie: concept 2.0 tbv college

Inhoud

1. Adviesopdracht en aanpak.....	3
1.1 Adviesopdracht.....	3
1.2 Aanpak.....	3
2. Taak en beleid	4
2.1 Landelijk beleid.....	4
2.2 Gemeentelijk beleid	6
2.3 Relatie met andere beleidsdoelstellingen	8
2.4 Toekomstperspectief	9
3 Activiteiten Afvalstoffendienst.....	10
3.1 Inzameling huishoudelijk afval	10
3.2 Inzameling huishoudelijk afval via uitsluitend recht	10
3.3 Economische activiteiten	10
3.4 Locaties Afvalstoffendienst	11
4. Analyse taak, scope en schaal.....	12
4.1 Algemeen	12
4.2 Uitgangspunten	13
4.3 analyse taak en scope	15
4.4 analyse schaal en omvang organisatie.....	18
4.5 varianten in taak, scope en schaal.....	19
5. Organisatievormen	21
5.1 Mogelijke organisatievormen	22
5.2 Stappenplan verbonden partijen – afwegingskader	24
6. Aanbevelingen	25

1. Adviesopdracht en aanpak

1.1 Adviesopdracht

De Afvalstoffendienst van de gemeente s-Hertogenbosch is volop in beweging. Het op orde brengen van de organisatie en van de (fysieke en sociale) veiligheid heeft prioriteit en hier wordt bestuurlijk en ambtelijk hard aan gewerkt. Deze prioriteit gaat –op dit moment- veel over de korte en middellange termijn. De noodzaak om snel tot verbeteringen te komen is groot. Daar gaat terecht veel aandacht naartoe. Tegelijkertijd is het aan de orde om naar de langere termijn te kijken en stil te staan bij de inhoudelijke opgave van de Afvalstoffendienst en hoe die opgave naar de toekomst toe het beste georganiseerd kan worden. Dit advies gaat over de langere termijn. Het advies gaat er enerzijds vanuit dat de benodigde verbeterlagen op korte termijn tot succes gaan leiden en neemt dat als uitgangspunt. Anderzijds staat een advies voor de lange termijn niet los van wat er op korte termijn nodig is. Dit advies is in die zin in samenhang met de aanpak van vandaag en morgen tot stand gekomen.

De adviesopdracht luidt als volgt:

Welke organisatie- en samenwerkingsvormen denkbaar zijn om (in ieder geval) te voldoen aan de wettelijke zorgtaak voor afvalinzameling van de gemeente s-Hertogenbosch, zodat naar een toekomstbestendige organisatiestructuur en dito aansturing toe gewerkt kan worden.

Aan de hand van scenario's over:

De bandbreedte van de (wettelijke) taakopvatting mbt de gemeentelijke afvalinzameling in relatie tot een efficiënte schaalgrootte in de taakuitvoering (contracten met derden);

De bandbreedte van toepasbare organisatie- en samenwerkingsvormen (entiteiten);

De locatievereisten en/of -beperkingen voor een toekomstbestendige bedrijfsvoering.

Deze opdracht is in maart 2024 door de directeur Stadsbeheer a.i. (Tom de Laat) verstrekt. Inmiddels vindt de afronding van de opdracht plaats onder verantwoordelijkheid van Marike Arents als directeur Stadsbeheer.

1.2 Aanpak

Voor het onderzoek om tot deze toekomstverkenning te komen is gebruik gemaakt van beleidsdocumenten op rijksniveau en door de gemeente vastgestelde beleidskaders. Daarnaast zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van publieke afvalorganisaties in Brabant en daaromheen. Deze publieke afvalorganisaties brachten het brede palet aan mogelijke organisatievormen met zich mee. Maar ook mooie voorbeelden van inhoudelijke aanpakken om de toebedeelde taken uit te voeren. Daarnaast zijn diverse gesprekken binnen de gemeente s-Hertogenbosch gevoerd, op concernniveau, binnen de sector Stadsbeheer en binnen de Afvalstoffendienst zelf.

In onderstaande afbeelding staan de organisaties weergegeven die hebben meegewerkt aan deze toekomstverkenning. Van links naar rechts in de afbeelding staan de organisaties gegroepeerd naar organisatievorm: van overheidsNV naar GR naar gemeentelijke afdeling.



De toekomstverkenning is opgebouwd aan de hand van opeenvolgende stappen. Eerst is een analyse van (wettelijke) taken en beleidsontwikkelingen gemaakt. Vervolgens is gekeken naar het gehele takenpakket dat de Afvalstoffendienst op dit moment uitvoert. Die stappen leiden tot een analyse van taak, scope en schaal en uitgangspunten, aan de hand waarvan mogelijke toekomstperspectieven worden geschetst. Die perspectieven leiden ieder voor zich tot toepasbare organisatievormen of juridische entiteiten. Daarmee ontstaat een palet van mogelijke scenario's en bandbreedtes waar keuzes in gemaakt kunnen worden.

2. Taak en beleid

2.1 Landelijk beleid

Wettelijke zorgplicht afvalinzameling

De Wet Milieubeheer (nu in overgang naar de Omgevingswet) verplicht gemeenten om huishoudelijk afval in te zamelen. Elke gemeente mag zelf bepalen hoe zij dit doet. Zo kunnen gemeenten het afval huis-aan-huis ophalen of via een centrale verzamelplaats in de straat. Daarnaast moeten gemeenten voorzien in afvalbrengrstations of milieustations waar inwoners hun afval naar toe kunnen brengen. Het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) geeft de kaders voor de afvalinzameling.

Huishoudens betalen voor de inzameling en verwerking van afval via de gemeentelijke afvalstoffenheffing. De afvalstoffenheffing dekt de kosten die de gemeente maakt voor afvalinzameling en –verwerking.

De Wet Milieubeheer kent ook verplichtingen voor bedrijfsafval, deze plichten gelden voor de bedrijven zelf. De gemeente heeft hier geen rol in. Daar waar bedrijven hun bedrijfsafval in (ondergrondse) containers kunnen achterlaten die mede bestemd zijn voor huishoudelijk afval, wordt een reinigingsheffing opgelegd. Dit is met name in de binnenstad aan de orde.

Afval is grondstof

Het Uitvoeringsprogramma Van Afval naar Grondstof - Huishoudelijk Afval (hierna VANG-HHA) is onderdeel van het Uitvoeringsprogramma circulaire economie en geeft tevens uitwerking aan het landelijk afvalstoffenplan (LAP3). Het is de ambitie dat Nederland in 2050 volledig circulair is en geen restafval meer heeft. De streefdoelen voor huishoudelijk afval (VANG HHA1) zijn:

- in 2020 nog maximaal 100 kg restafval per inwoner per jaar (afvalscheiding 75%);
- in 2025 nog maximaal 30 kg restafval per inwoner per jaar (90% afvalscheiding).

Voor de periode 2021-2025 ligt het accent sterker op hoogwaardigere (kwalitatief betere) ingezamelde stromen. Op basis van de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen is vereist dat in 2025 minimaal 55% van het stedelijk afval gerecycled wordt. Verbetering van de scheiding van huishoudelijk afval kan hier op twee manieren een bijdrage aan leveren:

- tweederde van het fijn huishoudelijk restafval bestaat uit recyclebaar materiaal, waarvan nog altijd veel waardevolle materialen in de verbrandingsoven belanden;
- Verbeteren van de kwaliteit van de gescheiden deelstromen.

In 2025 wordt een volgende stap gezet. Het VANG-programma gaat van kilo's restafval naar een percentage recyclebaar materiaal in het totale huishoudelijke afval. Zij stellen dat gemeenten goed aan de slag zijn gegaan met het streefdoel 'de gemiddelde hoeveelheid restafval per inwoner terugbrengen tot onder de 100 kilo'. De komende jaren moeten gemeenten echter hun focus verleggen van hoeveelheid restafval naar meer en schonere grondstoffen. Want helaas blijkt niet al het gescheiden afval geschikt voor recycling en wordt een deel alsnog verbrand. Ook ligt er vanuit de Europese Kaderrichtlijn een nieuwe norm: in 2035 moet 65 procent van al ons afval gerecycled worden. Het VANG-programma kent als tussendoel 60 procent gerecycled in 2030. Waar gemeente s-Hertogenbosch nu staat ten opzichte van deze doelen is vanwege het ontbreken van adequate gegevens niet aan te geven.

Van afval naar circulair materiaalgebruik

Het Circulair Materialenplan (CMP) is een belangrijk instrument dat vanaf 2025 als opvolger van het LAP3 wordt ingezet om een circulaire economie te bereiken. Het biedt een uniform kader voor het gebruik van grondstoffen, het omgaan met afval en het verlenen van vergunningen. De focus wordt uitgebreid naar de gehele keten van ontwerp tot en met hergebruik en afval. Het geeft een overzicht van het bindende Nederlandse beleid voor afvalstoffenbeheer. Het helpt bedrijven meer circulaire keuzes te maken in hun bedrijfsvoering. En bevoegde gezagen volgen het CMP bij het maken van besluiten en de handhaving ervan. Zo is het de brug tussen het beleid en de wetgeving en de

uitvoeringspraktijk van bedrijven en overheden. Het CMP zal in het najaar van 2024 als concept beschikbaar zijn om zienswijzen op te geven.

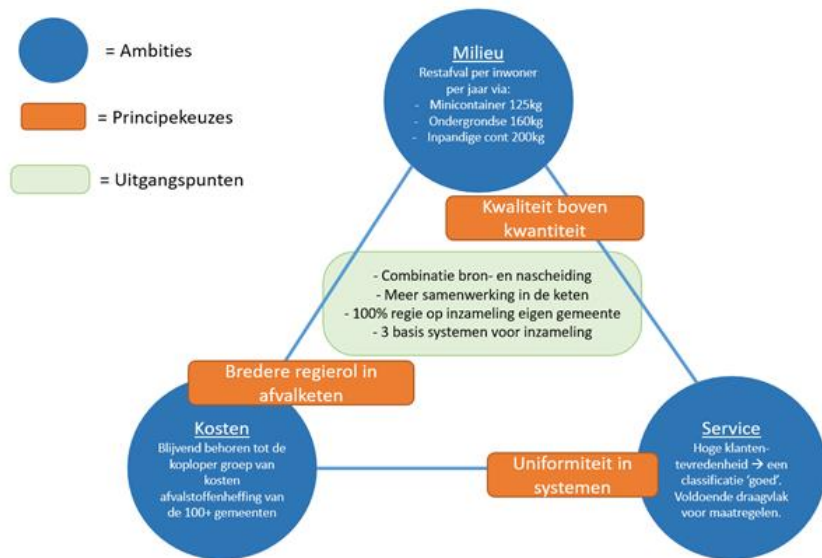
Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid (UPV)

Op basis van Europese wetgeving is de Uitgebreide Producenten Verantwoordelijkheid (UPV) in het leven geroepen. UPV betekent dat producenten (importeurs daarbij inbegrepen) financieel en vaak ook organisatorisch verantwoordelijk zijn voor het afvalbeheer van de producten die door hen in de handel worden gebracht. Dit is wettelijke verplichting. Zo zijn er UPV's voor autobanden en accu's, batterijen, elektronische apparatuur, verpakkingen, textiel en zwerfafval. De NVRD (Nederlandse Vereniging Reinigings Diensten) behartigt de belangen van gemeenten en gemeentelijke en publieke organisaties die dagelijks zorgen voor de inzameling van huishoudelijk afval. De NVRD probeert gemeenten en publieke inzamelaars als volwaardige gesprekspartner aan tafel te krijgen zodat de uitvoerbaarheid en relatie met de afvalstoffenheffing beter worden meegewogen bij de doorontwikkeling van UPV's.

2.2 Gemeentelijk beleid

In oktober 2020 stelde de raad van de gemeente s-Hertogenbosch de Afvalvisie 2020-2024 vast. Per 1 januari 2024 zijn wijzigingen vanuit dit beleid doorgevoerd en merkbaar voor de inwoners. De inzamelfrequentie van restafval in laagbouw is omlaaggegaan en er is een extra container voor plastic/blik/drankenkartons ingevoerd. Voor hoogbouw is de stortfrequentie van restafval in ondergrondse containers verminderd en wordt nascheiding van afval verbeterd.

In de afvalvisie wordt een balans geschetst tussen milieu (wettelijke zorgplicht), kosten en service. Om de kosten (afvalstoffenheffing) zo laag mogelijk te houden, worden aanvullende diensten uitgevoerd. Deels voor andere gemeenten en deels op meer commerciële basis. Het uitvoeren van deze diensten is bedoeld om overheadkosten niet alleen ten laste van de afvalstoffenheffing te hoeven doorberekenen. In volgende hoofdstukken worden dieper ingegaan op deze aanvullende diensten en de bedoelde en onbedoelde effecten hiervan. De pijler service wordt door inwoners en andere klanten positief beoordeeld. Er wordt veel maatwerk verricht, keerzijde daarvan is dat dat de bedrijfsvoering er niet eenvoudiger of eenduidiger op maakt.



Bron: Afvalstoffenvisie 2020-2024

Ondanks deze aangescherpte afvalvisie is s-Hertogenbosch nog niet in de buurt van de landelijke VANG doelstellingen gekomen, waarbij gestreefd werd naar 100 kg restafval per inwoner per jaar in 2020 en 30 kg in 2025.

Beleidsnorm s-Hertogenbosch in Afvalstoffenvisie 2020-2024:

Laagbouw	125 kg restafval/inwoner
Hoogbouw/ondergronds	160 kg restafval/inwoner
Hoogbouw/verzamel	200 kg restafval/inwoner

De verscheidenheid in gemeenten in Nederland is groot, zo maakt het percentage hoogbouw in een gemeente het halen van de doelstelling een stuk lastiger. De landelijke benchmark (www.benchmarkafval.nl) met vergelijkbare gemeenten geeft als beeld dat de gemeente s-Hertogenbosch nog een flinke stap te zetten heeft. Samen met Eindhoven zit onze gemeente nog ruim boven 200 kg restafval per inwoner, waar Breda, Tilburg en Helmond daar onder zitten (rond 150 kg). Tegelijkertijd is er ook een andere noodzaak om de hoeveelheid restafval terug te brengen; het huidige verbrandingscontract loopt binnen enkele jaren af. In een nieuw contract zullen de verbrandingsstarieven fors hoger worden, waardoor de relatief lage afvalstoffenheffing navenant zal moeten stijgen. Daarmee komt de geschetste balans tussen milieu (wettelijke zorgplicht), kosten en service nog verder onder druk te staan. In de onderbouwing van het niveau van de huidige afvalstoffenheffing is een extra stap in het terugbrengen van de hoeveelheid restafval en het stimuleren van recycling al meegerekend. Of dat voldoende ruimte biedt, moet blijken uit de concretisering van de benodigde stappen.

2.3 Relatie met andere beleidsdoelstellingen

CO2 neutrale gemeente in 2045

Waar het landelijke klimaatakkoord koerst op CO2 neutraal zijn in 2050, gaat het Bossche bestuursakkoord uit van CO2 neutraal in 2045. Met als tussenstap een reductie van 49% CO2 uitstoot ten opzichte van 1990. Voor de Afvalstoffendienst betekent dit dat de bedrijfsvoering in uiterlijk 2045 CO2 neutraal moet zijn. Het grootste deel van de opgave en daarmee de benodigde investering zit in de vervanging van het materieel. Maar ook de biomassacentrale op Treurenburg vraagt aandacht; door voortschrijdend inzicht is deze manier van verwarmen niet voldoende duurzaam en circulair.

Complicerende factor in de verduurzamingsopgave is de netcongestie waardoor er onvoldoende ruimte is op het elektriciteitsnet om geheel over te schakelen naar elektrische voertuigen. Er moet worden gezocht naar een optimum binnen de (vooralsnog) beschikbare netcapaciteit en stroomaansluiting op de locaties.

Zero emissie transport

De gemeenteraad heeft met de vaststelling van het Actieplan Duurzame Mobiliteit (2020) besloten dat we per 1 maart 2025 een zero emissiezone voor bevoorrading (van de binnenstad) gaan invoeren. Het bijbehorende Verkeersbesluit wordt medio 2024 genomen. Dit heeft gevolgen voor de dienstverlening van de Afvalstoffendienst in de binnenstad. In voorbereiding hierop zijn inmiddels twee zero emissie vuilniswagens voor de binnenstad in bestelling: een op batterijen en één op perslucht.

De zero emissiezone is de eerste stap op weg naar CO2 neutrale mobiliteit. Om de gemeentelijke doelen te halen, zullen alle voertuigen van de Afvalstoffendienst uiterlijk in 2045 vernieuwd moeten zijn. Dat betekent dat het vervangingsplan daarop bijgesteld moet worden. Sec het vervangen van de voertuigen door zero emissie varianten is niet wijs, het is slim om meteen mee te wegen hoe de afvalinzameling er op lange termijn uit zal zien. Samenhang met een nieuwe strategische afvalvisie zorgt voor een win-winsituatie. In die visie zal ook een richting moeten worden gekozen die al dan niet aan contractpartners wordt opgelegd.

Circulair materiaalgebruik

Op bescheiden schaal wordt in de gemeente s-Hertogenbosch al gewerkt aan hergebruik van grondstoffen en materialen. Diverse kringloopwinkels zijn daar het voorbeeld van. Evenals hergebruik van materialen bij de (her)inrichting van de openbare ruimte. Als gemeente hebben we een kansrijke basis met de inzet van Weener XL en haar kringloopbedrijf Vindingrijk. Bij Vindingrijk vinden mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een werkplek in ruim 20 verschillende functies en kunnen zij via meerdere BBL-lijnen worden opgeleid om in de reguliere arbeidsmarkt in te stromen. De fietswerkplaats is hier een sprekend voorbeeld van; Vindingrijk leidt hier mensen op die daarna een plek vinden bij reguliere fietsenzaken in de stad.

De visie van Vindingrijk op afval en grondstoffen biedt perspectief om in samenwerking met de Afvalstoffendienst de circulaire economie –in lijn met de afvaldoelstellingen- verder te ontwikkelen.

Hergebruik van materialen is namelijk een vak, daarom is het belangrijk dat gekwalificeerde medewerkers beoordelen wat afval is en wat herbruikbaar of te repareren is. Op die manier zorgen we dat afval daadwerkelijk afval is en materialen van waarde de keten niet verlaten. We kunnen vanuit deze insteek nog meer halen uit een verdere samenwerking tussen Afvalstoffendienst en Vindingrijk. Hierbij is “dubbel duurzaam” het uitgangspunt; we reduceren afvalstromen met mensen die anders moeilijk werk vinden. Knelpunt en tegelijkertijd een kans is de huidige huisvesting van Vindingrijk. De locatie is te krap voor uitbreiding van werkzaamheden. Voor Vindingrijk loopt een verkenning naar een nieuw pand waarin rekening gehouden wordt met uitbreiding van werkzaamheden en een stevige duurzaamheidsopgave van het pand die behoort bij een circulair bedrijf. Daarbij wordt ook rekening gehouden met de mogelijkheden van verdere samenwerking met de afvalstoffendienst.

2.4 Toekomstperspectief

De in 2020 vastgestelde Afvalvisie is toe aan bijstelling en concretisering. Waar de Afvalvisie 2020-2024 nog vooral is opgesteld vanuit de gedachte om de hoeveelheid restafval te verminderen, passend bij financiële doelstellingen, heeft ondertussen de denkwereld over afval en (hergebruik van) grondstoffen een vlucht genomen. Daarnaast neemt de producentenverantwoordelijkheid toe en daarmee de complexiteit van de inzamel- en verwerkingsaanpak. En dat speelt allemaal binnen de kaders van een CO2-neutrale aanpak uiterlijk in 2045.

De Bossche opgave is daarmee als volgt te typeren:

De stap van (rest)afval naar hergebruik van grondstoffen binnen een CO2-neutrale bedrijfsvoering vraagt om een aangescherpte afval- of circulaire strategie. Waarbij het versneld terugdringen van de hoeveelheid restafval en het vergroten van de recyclebare grondstoffenstromen centraal staat. Om dat te bereiken zal aan meerdere knoppen tegelijk gedraaid moeten worden. Zoals een herijking van inzamelmethoden en daarmee vereenvoudiging van bedrijfsvoering en daarvoor benodigd materieel. Een impuls op bewustwording en gedragsbeïnvloeding bij inwoners door hergebruik en circulariteit zichtbaar en tastbaar te maken. En een intensivering van de samenwerking tussen Vindingrijk en milieustations om concepten als een duurzaamheidsplein, ambachtencentrum, repaircafe en/of demontagehal te ontwikkelen. Op –globale- hoofdlijnen past deze ontwikkelingsrichting binnen de kaders van de huidige visie die door de raad is vastgesteld. Maar een strategische doorvertaling en aanpak ontbreekt.

Deze inhoudelijke opgave is de basis voor alle toekomstscenario's. Dit is de kern van het bestaan van de Afvalstoffendienst en de invulling van de wettelijke zorgplicht. De volgende hoofdstukken gaan uit van dit inhoudelijke toekomstperspectief.

3 Activiteiten Afvalstoffendienst

3.1 Inzameling huishoudelijk afval

Conform de wettelijke zorgplicht wordt het huishoudelijk afval in de gemeente s-Hertogenbosch ingezameld. Dat gebeurt 'huis-aan-huis' met minicontainers, via verzamelcontainers en ondergrondse containers. De ingezamelde afvalstromen worden vervolgens op de locatie Treurenburg overgeslagen (overslaghal) en ter verwerking afgevoerd. Daarnaast is onderdeel van de zorgplicht dat er een voorziening voor grofvuil is, in de vorm van milieustations en ophaalservice. In de gemeente s-Hertogenbosch zijn twee milieustations in werking; op de locatie Treurenburg en in Kruisstraat/Rosmalen. Deze activiteiten worden verricht voor 80.000 huishoudens, dat is de gehele omvang van de gemeente. En dat is tevens de grondslag voor de afvalstoffenheffing. De afvalstoffenheffing moet alle kosten dekken die met deze wettelijke zorgplicht samenhangen.

3.2 Inzameling huishoudelijk afval via uitsluitend recht

Naast inzameling van huishoudelijk afval voor de eigen gemeente, verzorgt de Afvalstoffendienst deze taak voor 5 andere gemeenten. Met dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) is aan de Afvalstoffendienst een zogenaamd 'uitsluitend recht' verleend om deze wettelijke taak voor hen uit te voeren. Dit is dus geen aanbestedingsvorm, met bijbehorende concurrerende tarieven, maar een recht om diensten te verlenen tegen een kostendekkend tarief. De Afvalstoffendienst heeft DVO's met de gemeenten Vught, Heusden, Oisterwijk, Bernheze en Altena, samen goed voor ruim 86.000 huishoudens. Inmiddels is besloten om de DVO's met Bernheze en Altena niet te verlengen, daarmee daalt het aantal huishoudens naar 49.000. De DVO's kennen een wederzijdse opzegtermijn, de klantgemeente kan een DVO 9 maanden voorafgaand aan een nieuw kalenderjaar opzeggen. De leverancier (Afvalstoffendienst) kan opzeggen met inachtnaam van een termijn van 18 maanden. Jaarlijks worden de tarieven geïndexeerd cq opnieuw vastgesteld.

3.3 Economische activiteiten

Een overheidsbedrijf mag economische activiteiten ontplooiën, waarbij kostendekkende tarieven moeten worden gehanteerd. Dit is vastgelegd in de Aanbestedingswet en Wet Markt en Overheid. Uit jurisprudentie komt naar voren dat de economische activiteiten niet meer dan 20% van de totale bedrijfsomzet mogen beslaan. Bij de Afvalstoffendienst komt dat percentage uit op ruim 30%. Dit is overigens in lijn met het vigerende Ondernemingsplan dat uitgaat van de verhouding 1/3 eigen inwoners, 1/3 DVO-gemeenten en 1/3 economische activiteiten. De Afvalstoffendienst kent meerdere activiteiten die hieronder vallen:

Bedrijfsafval

In de overslaghal was de mogelijkheid voor bedrijven om hun bedrijfsafval te brengen, het zogenaamde bedrijfsmilieustation. Dit bedrijfsmilieustation is begin 2024 (tijdelijk) gesloten voor commerciële klanten. Verder zijn er ongeveer 2200 contracten met bedrijven voor plaatsing en ophalen van bedrijfsafvalcontainers. Het bedrijvenbestand bestaat uit diverse typen bedrijven, zoals zorgpraktijken, instellingen, kerken, scholen, horeca, sportclubs en MKB- en grote bedrijven. Het werkgebied beslaat naast de eigen gemeente, de DVO-gemeenten en andere plaatsen (Oss, Megen, Hedel, Sint-Michielsgestel). De contracten die onder deze dienstverlening liggen zijn jaarlijks opzegbaar.

Regionaal Sorteer Centrum

Het Regionaal Sorteer Centrum is inmiddels gesloten. Het sorteren en verwerken van wit- en bruingoed vindt nu plaats op andere locaties in het land. Deze activiteit werd uitgevoerd voor de leden van de coöperatieve vereniging Midwaste, waar de Afvalstoffendienst zelf ook lid van is. Het Regionaal Sorteer Centrum kende ongeveer 1500 klanten.

KGA-depot

Via het depot voor gevaarlijk afval wordt deze afvalsoort ingezameld en verwerkt voor diverse overheden en bedrijven in een groot deel van Nederland. Het depot van de Afvalstoffendienst is het enige depot dat in overheidshanden is. Het depot kent een specifieke inzamel- en bewaarvergunning en een volledig gecertificeerde dienstverlening.

Biomassacentrale

De biomassacentrale op de locatie Treurenburg wordt gestookt met houtpellets. De opgewekte warmte wordt geleverd aan enkele bedrijven in de omgeving, waaronder waterschap Aa en Maas. Ook de Afvalstoffendienst zelf gebruikt de warmte voor haar warmwatervoorziening. Het waterschap benut de warmte voor het vergistingsproces bij de RWZI, waarmee biogas wordt geproduceerd. Dit biogas wordt deels teruggeleverd aan de Afvalstoffendienst als brandstof voor de vuilniswagens. De onderliggende contracten hebben een looptijd tot 2030. De biomassacentrale is op dit moment aan vervanging toe.

3.4 Locaties Afvalstoffendienst

Treurenburg

Sinds 2009 is de locatie Treurenburg de hoofdlocatie van de Afvalstoffendienst. Op deze locatie bevinden zich alle activiteiten. Het afgelopen jaar zijn al enkele activiteiten afgestoten vanwege ruimtegebrek. De locatie is overvol en biedt daardoor te weinig bewegingsruimte om veilig te kunnen werken. De locatie heeft een bruto omvang van 2,42 ha. Op basis van normen van het CROW (kennisinstituut voor infrastructuur, openbare ruimte, verkeer en vervoer, werk en veiligheid - CROWpublicatie 256) blijkt dat de norm voor vervoersbewegingen op de locatie met 37,8 % wordt overschreden. (bron: Quick scan C2 Engineers)

De sluiting van het Regionaal Sorteer Centrum is een eerste stap om tot een veilige situatie te komen. Dit is echter nog niet afdoende. De activiteiten moeten nog verder afgeschaald worden.

Naast het fysieke ruimtegebrek is er sprake van een zeer beperkte stikstofruimte. Er is op dit moment geen Natura 2000-vergunning. (bron: Tauw). Hiermee bevindt de Afvalstoffendienst zich in een bijzonder complexe situatie. Deze situatie is echter niet uniek; er zijn vele bedrijven in ons land actief die na diverse referentiedata zijn opgericht en in werking getreden. Op het moment van oprichting waren deze bedrijven niet vergunning- of meldingsplichtig (of PAS-melder). Door de uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 is er voor een groot deel van deze bedrijven een situatie ontstaan waardoor zij nu op basis van interne saldering door stikstofreducerende maatregelen tot een depositie van < 0,01 mol/ha/jaar moeten komen. Dit is een zeer forse opgave met grote gevolgen voor de bedrijfsvoering: het afstoten van activiteiten, naast emissieloze voertuigen (wat ook nodig is om CO₂-neutraal te kunnen zijn in 2045).

Tauw heeft een compliance audit uitgevoerd op de vergunde situatie op Treurenburg. Er is sprake van non-compliance met betrekking tot een aantal voorschriften. Tauw is van oordeel dat het naleven van de vergunningvoorschriften van een zodanig niveau is dat het milieu in zijn algemeenheid niet ernstig danwel continu ernstig wordt belast en het gevaar, als gevolg van die activiteiten, voor de omgeving niet aan de orde is. Dit neemt niet weg dat betere naleving van vergunningvoorschriften aan de orde is. En dat in overleg met het bevoegd gezag (ODBN) aan een verbetering van de vergunningen onder het nieuwe regime de Omgevingswet gewerkt moet worden.

Kruisstraat

Op de locatie Kruisstraat bevindt zich een tweede milieustation binnen de gemeente. Deze locatie voldoet niet aan verkeers- en veiligheidseisen. Bezoekers- en werkstromen kruisen elkaar en er ontstaan wachtrijen op de openbare weg. Deze milieustraat verwerkt op een gemiddelde zaterdag 200 tot 400 geregistreerde voertuigen.

4. Analyse taak, scope en schaal

4.1 Algemeen

In een poging om overheadkosten als doorbelasting in de afvalstoffenheffing zo laag mogelijk te houden, zijn aanvullende activiteiten aan het takenpakket van de Afvalstoffendienst toegevoegd. Op deze manier konden kapitaalintensieve voorzieningen (zoals een weegbrug en overslaghal) over meerdere kostenposten worden verdeeld. Grofweg kan gesteld worden dat 40% van de overheadkosten wordt doorberekend in de afvalstoffenheffing en 60% in de activiteiten voor andere gemeenten en bedrijven. De laatste jaren laten echter zien dat de financiële marges op de overige activiteiten zeer beperkt en soms zelfs negatief zijn. De aanvullende activiteiten brengen een flink

risico met zich mee. Een adequate kostprijberekening is van groot belang, evenals een correcte boekhouding van de diverse afvalstromen. Tel daarbij op dat alle aanvullende contracten een opzegmogelijkheid hebben waarmee de continuïteit van de bedrijfsvoering in gevaar kan komen.

Om de scope voor de Afvalstoffendienst te kunnen bepalen, is als eerste van belang dat de organisatie in het leven is geroepen om een wettelijke, gemeentelijke taak uit te voeren. De wettelijke zorgplicht voor afvalinzameling en –verwerking van huishoudens binnen de gemeente. Inclusief het bieden van een mogelijkheid (milieustation) voor grof restafval. Deze taak vormt het bestaansrecht van de organisatie en staat altijd voorop als er keuzes gemaakt moeten worden. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat het gemeentelijke afvalbeleid beter mag aansluiten op de landelijke ambities voor afvalscheiding en circulariteit. Een voorziening zoals een duurzaamheidsplein, een demontagehal en een intensievere samenwerking met kringloopactiviteiten ligt dan voor de hand.

Als de wettelijke taken het vertrekpunt zijn voor de toekomstige organisatie van de afvaltaken, dan is een heroriëntatie op aanvullende activiteiten die dit primaire belang ondersteunen aan de orde. Tegelijkertijd speelt de vraag wat een optimale schaalgrootte voor een afvalstoffenorganisatie is. Een toekomstbestendige en robuuste organisatie draagt bij aan een goede uitvoering van de wettelijke zorgplicht.

4.2 Uitgangspunten

Om de aanvullende activiteiten te kunnen wegen, is de volgende set van uitgangspunten geformuleerd:

1. *De mate waarin de activiteit bijdraagt aan de wettelijke zorgplicht.* In feite gaat het om de bijdrage aan de hoofdactiviteit van de Afvalstoffendienst; het inzamelen en verwerken van huishoudelijk afval.

- *impact op gedragsbeïnvloeding:* draagt de activiteit bij aan bewustwording van inwoners zodat zij hun afval beter gaan scheiden en hergebruik van artikelen gemeengoed wordt?

- *werkgebied:* bevindt de activiteit zich binnen het werkgebied van de organisatie, daarbuiten of heeft de activiteit een meer regionale functie?

- *schaaleffect/efficiency:* draagt de activiteit bij aan een betere verdeling van overheadkosten en is het daarmee een extra kostendrager voor generieke voorzieningen (weegbrug, overslaghal) waarmee de hoogte van de afvalstoffenheffing voor de eigen inwoners verlaagd kan worden?

2. *De mate van maatschappelijke en/of bestuurlijke relevantie.* Dit raakt aan bredere opvattingen vanuit het college en de raad over hun bijdrage aan en visie op de bestuurlijke omgeving en de samenleving. Het gaat over wat voor bestuur je wilt zijn voor je inwoners en je buurgemeenten.

- *visie op samenwerking:* de wijze waarop bestuurlijke samenwerking (in de regio) met buurgemeenten of maatschappelijke partners wordt vormgegeven. Is er vanuit bestuurlijke context een extra gevoel van verantwoordelijkheid naar buurgemeenten? Is er vanuit

bestuurlijke context een behoefte om bij te dragen aan het partnerschap naar maatschappelijke instellingen binnen de gemeente?

- *visie op dienstverlening*: kan de dienstverlening aan inwoners worden ondersteund met dienstverlening aan (sport)clubs en instellingen en/of bedrijven?

- *kwaliteit van de openbare ruimte*: levert de activiteit een bijdrage aan het behoud of de verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte? Door werk-met-werk te maken kan de (verkeers en/of ruimte)druk op de openbare ruimte afnemen.

Een deel van de bedrijven in bijvoorbeeld de binnenstad van s-Hertogenbosch storten hun afval in de ondergrondse containers, deze service wordt via de reinigingsheffing verrekend en is daarmee geen economische activiteit. De kwaliteit van de openbare ruimte in de binnenstad (en andere wijkwinkelcentra) is onderdeel van het visitekaartje aan bezoekers en bewoners. Het streven naar een groter aandeel aan bedrijfsklanten in deze gebieden draagt bij aan het beter kunnen sturen van vervoersbewegingen. Overigens bestaan er voor dit doel ook samenwerkingen (zoals Green Collective) waarbij met 1 gezamenlijke (CO2-neutrale) vuilniswagen het afval van alle klanten in een gebied wordt opgehaald.

3. De beïnvloeding van het risicoprofiel:

- *draagkracht locatie(s)*: de beschikbare (of beschikbaar te maken) vergunningruimte op de locatie is maatgevend voor de mate waarin aanvullende activiteiten mogelijk zijn. Dit geldt ook voor de stikstofruimte in verband met de bescherming van Natura2000-gebieden. Voor de termijn tot 2030 is tevens de beschikbare netcapaciteit maatgevend. Eventueel kan een optimalisatie tussen beide bestaande locaties ruimte bieden. Een geheel nieuwe locatie –vanwege aanvullende activiteiten- ligt niet voor de hand, mede omdat de locatie Treurenburg nog relatief nieuw is (2009).

- *investeringsvolume*: maakt de aanvullende activiteit extra investeringen in materieel noodzakelijk? Dat betekent een extra investeringsopgave vanwege de voorziene elektrificatie van voertuigen. Is een dergelijke investering in afdoende mate door te belasten in de tarieven aan derden? Dit mag niet leiden tot een negatieve beïnvloeding van de hoogte van de afvalstoffenheffing.

- *veiligheid*: kan de toename aan activiteiten leiden tot extra druk op de fysieke veiligheid? Zijn de arbo-eisen adequaat na te leven?

4. *De bijdrage aan een stabiele bedrijfsvoering*: de bedrijfsvoering die gericht is op de wettelijke zorgplicht mag niet in gevaar komen door aanvullende activiteiten. De prioriteit bij de wettelijke zorgplicht moet gehandhaafd kunnen blijven. Hierbij hoort ook dat de tarieven voor de aanvullende activiteiten ruimschoots kostendekkend (incl investerings- en risico opslagen) moeten zijn.

- *goed opdrachtgeverschap*: kan de opdrachtgevende verantwoordelijkheid goed worden ingevuld? Het gaat hierbij om zowel de bestuurlijke verantwoordelijkheid richting de gemeenteraad als de ambtelijke verantwoordelijkheid richting de organisatie en het college. Hoe verhoudt zich deze verantwoordelijkheid ten opzichte van een meer commercieel klantbelang? Dit is een spanningsveld waarvan ingeschat moet worden of dit tot ongewenste situaties kan leiden.

- *goed werkgeverschap*: dit gaat over de zorg voor het personeel van de Afvalstoffendienst. Is deze zorgtaak goed in te vullen met enerzijds toenemende complexiteit van activiteiten en anderzijds een bijdrage leveren aan het meer stabiliseren van kwetsbare functies en werkprocessen?

- *continuïteit*: leveren aanvullende activiteiten met bijbehorende contractlooptijden een bijdrage aan een continue en toekomstbestendige bedrijfsvoering? Zijn eventuele fluctuaties in deze portefeuille op te vangen met een flexibele personeelsschil die in grote mate ondergeschikt moet blijven aan de hoofdactiviteit en vaste formatie?

4.3 analyse taak en scope

Focus op DVO-gemeenten

Dienstverlening middels uitsluitend recht voor andere gemeenten ligt dicht tegen de eigen wettelijke zorgplicht aan. Er wordt namelijk voorzien in een deel van de wettelijke zorgplicht voor andere gemeenten. Beleidsbepaling in de zin van inzamelmethodiek en –frequentie blijven de verantwoordelijkheid van de gemeente waaraan de dienst wordt verleend. Dat geldt ook voor het bepalen van de hoogte van de afvalstoffenheffing en de inning ervan.

De dienstverlening voor DVO-gemeenten is qua huishoudens groter dan voor de eigen gemeente s-Hertogenbosch. Hiermee is een scheefgroei ontstaan en staat de primaire taak van de Afvalstoffendienst – de wettelijke zorgplicht – onder druk. Bij vergelijkbare afvalstoffenorganisaties is de DVO-tak meestal ondergeschikt aan de eigen wettelijke zorgplicht. Wat op dit moment bij meerdere organisaties speelt is dat steeds meer (kleinere) gemeenten aankloppen omdat de aanbesteding van de inzameling van huishoudelijk afval moeizamer verloopt. Steeds minder marktpartijen tonen interesse in de markt van de huishoudelijk afvalinzameling.

Voor de Afvalstoffendienst is de kostendekkendheid van de tarieven een aandachtspunt. De risico's worden op dit moment niet meegenomen in de tariefopbouw en daardoor afgewenteld op de gemeente s-Hertogenbosch. De afgelopen jaren is daardoor verlies geleden op de DVO's. Naast de directe kosten en de overheadkosten vragen de toenemende investeringslasten vanwege verduurzaming van het materieel om een scherpere blik op de doorbelasting naar derden. Dat geldt ook voor de tijdsduur van de DVO's: om investeringen voor beide partijen haalbaar te houden, is een meerjarige overeenkomst nodig. Of wellicht een andere organisatievorm (zie hoofdstuk 5) waarbij de gemeenten waarvoor diensten worden verleend ook eigenaar worden van de organisatie.

Langs de meetlat van de uitgangspunten kan de DVO-portefeuille worden aangescherpt. Voor het eerste uitgangspunt (bijdrage aan zorgplicht) geldt dat die bijdrage groter is als de inzamelwijze niet of minder afwijkt van die van de eigen organisatie. Uniformiteit draagt bij aan het beter benutten van voertuigen en meer eenduidigheid in werkprocessen. Dienstverlening in gemeenten die grenzen aan het eigen werkgebied geeft het meeste schaalvoordeel. Mede omdat aanrijtijden dan beperkt zijn. Qua efficiency is het aan te bevelen dat de dienstverlening niet alleen om het inzamelen gaat maar ook om overslag van afval. Op deze wijze kan de overslaghal op Treurenburg beter benut worden. Een samenwerking in verwerkingscontracten is nog beter omdat hiermee schaalvoordeel

wordt behaald. Voor het tweede uitgangspunt (bestuurlijke relevantie) is de visie op bestuurlijke samenwerking in de regio van belang. In die zin staat een keuze voor de afvalsector niet op zichzelf. Het derde uitgangspunt richt zich op het risicoprofiel, de draagkracht en vergunningenruimte van de locatie Treurenburg vragen om keuzes. Daarnaast is het risicovol dat de portefeuille aan DVO's groter is dan de eigen gemeentelijke portefeuille. Een ander knelpunt is het investeringsrisico met de aankomende elektrificatie van voertuigen. Dat stelt steviger eisen aan de tariefstructuur en een langjariger commitment van de DVO-gemeenten, een contractduur van 5 tot liever 10 jaar is wenselijk. Het vierde uitgangspunt over de bedrijfsvoering sluit hierop aan, voor een robuuste bedrijfsvoering is stabiliteit in de DVO-portefeuille van belang. Werken met een flexibele arbeidsschil is goed om fluctuaties op te vangen. Maar vanuit goed werkgeverschap is een stabiele en vaste formatie belangrijk.

Bovenstaande beoordeling onderstreept de inmiddels gemaakte keuze om de DVO's met de gemeenten Altena en Bernheze niet te verlengen. Voor beide gemeenten geldt dat de aanrijtiden langer zijn en dat geen (of veel minder) gebruik wordt gemaakt van de overslaghal op Treurenburg.

Focus op economische activiteiten

Vergelijkbare afvalstoffenorganisaties kennen een beperktere omvang van economische activiteiten en soms zelfs geen economische activiteit. Het primaire doel van een afvalstoffenorganisatie in overheidshanden is om de wettelijke zorgtaak uit te voeren. Aanvullende activiteiten (en hun opbrengst) moeten altijd ten dienste staan van en ondergeschikt zijn aan deze hoofdtak. En mag de uitvoering van deze hoofdtak (de zorgplicht) niet in gevaar brengen. De Wet Markt en Overheid stelt dat een overheidsorganisatie minimaal de integrale kostprijs voor economische diensten moet doorbelasten.

De economische activiteiten uit het vorige hoofdstuk worden langs de meetlat van de uitgangspunten gelegd om tot een aanscherping van deze portefeuille te komen.

Bedrijfsmilieustation

Het bedrijfsmilieustation is op dit moment gesloten uit veiligheidsoverwegingen in de overslaghal. Vanuit diezelfde veiligheidsoverwegingen ligt het niet voor de hand dat er weer een nieuwe mogelijkheid wordt geboden voor derden om hun bedrijfsafval te storten in de overslaghal. Los daarvan levert deze activiteit weinig meerwaarde op. Bij het uitgangspunt van de wettelijke zorgplicht draagt het alleen bij als extra kostendrager voor weegbrug en overslaghal. Er is geen maatschappelijke of bestuurlijke relevantie, het betreft een activiteit waar door de markt goed in wordt voorzien. Het risicoprofiel is hoog omdat de fysieke veiligheid op de locatie en in de overslaghal teveel onder druk komt te staan. In de bedrijfsvoering levert deze activiteit nauwelijks een bijdrage en is zelfs complicerend om het (bestuurlijk) opdrachtgeverschap goed in te vullen. De beste optie is om de tijdelijke sluiting van het bedrijfsmilieustation om te zetten in een definitieve sluiting.

Bedrijfsafval middels containerservices

Zoals eerder gesteld zijn er op dit moment ongeveer 2200 bedrijfscontracten met een grote diversiteit in type bedrijf en vestigingsplaats. De gehele portefeuille kan aangescherpt worden aan

de hand van de geformuleerde uitgangspunten. Voor de mate waarin bedrijfscontracten bijdragen aan de wettelijke zorgplicht geldt dat zij vooral bijdragen als extra kostendrager voor de overhead. Daar waar het gaat om maatschappelijke instellingen en sportclubs binnen het eigen werkgebied wordt het stimuleren van afvalscheiding geraakt. Deze kans kan in de contracten nog beter benut worden. Het uitgangspunt van maatschappelijke en bestuurlijke relevantie is aan de orde bij instellingen en sportclubs, als gemeente zijn we graag partner van deze organisaties in onze samenleving. Datzelfde kan gelden voor het kleinere MKB dat vaak een nauwe band met de lokale samenleving en daardoor een maatschappelijke betekenis heeft. Daarnaast kan vanuit beleidsmatig oogpunt worden gekeken naar wijkwinkelcentra en kernwinkelgebieden zodat inzameling van bedrijfsafval bijdraagt aan het verbeteren van de kwaliteit van de openbare ruimte. Vanuit het risicoprofiel is de draagkracht van de locatie van belang en de (fysieke) ruimte die nodig is om veilig te kunnen werken. Dat kan aangevuld worden met een efficiëncyslag in routes door bedrijven die lange(re) aanrijtijden kennen te laten vervallen. Het beperken van deze activiteit beperkt tevens het benodigde investeringsvolume voor de verduurzaming van voertuigen. Vanuit bedrijfsvoeringsoptiek is het (bestuurlijk) opdrachtgeverschap voor bedrijfsafval precair, de bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt immers primair bij de wettelijke zorgplicht. Vanuit goed werkgeverschap vraagt een heroriëntatie op de bedrijvenportefeuille specifieke aandacht voor de personele consequenties.

Regionaal Sorteerkentrum

Het Regionaal Sorteerkentrum is gesloten omdat met het afstoten van deze activiteit relatief snel en eenvoudig extra fysieke ruimte en een vermindering van verkeersbewegingen op Treurenburg gerealiseerd kon worden. Terugkeer van deze bovenregionale voorziening is niet wenselijk vanuit diezelfde optiek. En niet nodig omdat de bijdrage aan de wettelijke zorgplicht voor het eigen werkgebied beperkt is.

KGA depot

Het depot voor klein gevaarlijk afval heeft een bovenregionale functie en draagt evenals het al afgestoten sorteerkentrum beperkt bij aan de eigen wettelijke zorgplicht. Qua risicoprofiel is het ruimtebeslag relatief gezien beperkt. Wel zorgt deze activiteit voor extra vervoersbewegingen. Op het gebied van veiligheid worden hoge eisen gesteld aan het verzamelen en sorteren van KGA, dit brengt extra risico's met zich mee. Hier staat tegenover dat het personeel dat aan deze activiteit werkt hiervoor geschoold en gespecialiseerd is. Dat raakt meteen aan goed werkgeverschap: ongeveer 17 fte is direct aan het KGA depot verbonden. Vanuit goed opdrachtgeverschap is dit wel een gespecialiseerde activiteit die om specifieke aansturing en verantwoordelijkheid vraagt. Daar staat tegenover dat het een relatief continue activiteit is met een redelijk stabiele – licht groeiende – omvang. Een aanscherping van het klantenbestand van dit depot zal helpen om de groei beheersbaar te houden en de voorziening waar nodig meer te richten op de overheidsmarkt. Omdat het KGA depot een op zichzelf staande voorziening is, is verplaatsing naar een andere locatie (binnen of buiten het werkgebied) zeker een optie. Hierbij zal de vereniging Midwaste goed betrokken moeten worden omdat deze activiteit is ontstaan vanuit het lidmaatschap en in opdracht van die vereniging. De wijze waarop deze opdracht in juridische zin is vormgegeven, vraagt een nadere analyse en (organisatie)aanpassing.

Biomassacentrale

De biomassacentrale is opgericht vanuit duurzaamheidsambities en niet vanuit afvaldoelstellingen. Inmiddels is op duurzaamheidsvlak sprake van voortschrijdend inzicht: het verbranden van hout wordt niet meer gezien als een duurzame warmtebron. Verbranding van materiaal zou een allerlaatste optie moeten zijn. Dat geldt ook steeds meer vanuit het oogpunt van afval. Hergebruik en het in de kringloop houden van materiaal is beter. De biomassacentrale draagt dus niet bij aan de wettelijke zorgplicht. Ook niet aan maatschappelijke of bestuurlijke relevantie, niet vanuit afval en niet vanuit duurzaamheid. Qua risicoprofiel belast de biomassacentrale de locatie onevenredig; er is sprake van stikstofuitstoot terwijl daar geen vergunning ruimte voor is. Met inachtneming van de lopende contracten tot 2030 kan deze activiteit het beste worden afgebouwd en gestopt.

Resultaat van economische activiteiten

Het positieve resultaat van te verlenen economische diensten kan voor verschillende doelen worden ingezet:

- Als mededragers van de overheadkosten van de afvalorganisatie (verdeling over bestuurlijke taak en economische activiteiten) kan dit de hoogte van de afvalstoffenheffing voor inwoners beïnvloeden. Dit is in lijn met het huidige gemeentelijke afvalbeleid dat uitgaat van een balans tussen kosten, milieu en service;
- Middels sponsoring van evenementen en activiteiten kan gedragsbeïnvloeding en bewustwording van afvalscheiding worden bevorderd, wat ten gunste komt aan de zorgplicht. Deze variant komt met name bij overheidsNV's vaker voor.

4.4 analyse schaal en omvang organisatie

Dit onderzoek heeft als doel om de mogelijkheden te schetsen om tot een toekomstbestendige organisatie te komen. Onderdeel van dat onderzoek is de vraag wat een robuuste en toekomstbestendige schaal en omvang zou zijn. Om deze vraag goed te kunnen beantwoorden is het van belang om twee zaken van elkaar te onderscheiden; de inzameling van afval en de verwerking van afval.

Voor de verwerking van afval sluiten afvalorganisaties doorgaans contracten met afvalverwerkers af. Voor de Afvalstoffendienst is de coöperatieve vereniging Midwaste hierin een belangrijke partner. Midwaste verzorgt voor al haar leden gezamenlijk aanbestedingen voor de verwerking van afvalstromen en onderzoekt nieuwe scheidings- en verwerkingswijzen. Op deze manier wordt massa verzameld zodat een gunstiger resultaat kan worden behaald. Er zijn slechts enkele grote afvalorganisaties die over een eigen verbrandingsoven voor restafval beschikken of anderszins eigen verwerkingsvoorzieningen kennen. Het gaat dan om organisaties (overheidsNV) met 800.000 tot 1,5 miljoen huishoudens en bedrijven als klant en werkgebieden op bovenregionale schaal (meer dan 20 gemeenten).

Voor het inzamelen van afval geldt een andere schaalgrootte. Voor alleen het laten rijden van inzamelvoertuigen is een huishoudensomvang van 30.000 voldoende om een beperkt wagenpark te

exploiteren. Dit blijkt uit onderzoek van de TU Delft uit 2013, daarbij is alleen naar de optimale schaal van inzameling gekeken, in een tijd dat er nog geen CO2-doelstelling was. Inmiddels is de kritische grens verder opgeschoven en lijkt het optimum ergens tussen 100.000 en 150.000 huishoudens te liggen. De inzameling van huishoudelijk afval wordt gevolgd door de overslag (en het sorteren) van het afval. Op basis van een analyse van de afvalorganisaties in Brabant en de directe regio daaromheen valt op dat de overslagfunctie op twee manieren kan worden ingevuld. Een aantal organisaties heeft deze functie uitbesteed en maakt gebruik van een commerciële overslaghal die zich vaak in de nabijheid van hun eigen locatie bevindt. In enkele gevallen wordt deze commerciële dienst nog gecombineerd met een kleinere eigen overslaghal voor enkele afvalstromen. Specifiek voor de gemeente s-Hertogenbosch is dat er geen commerciële overslagvoorziening binnen de eigen gemeente aanwezig is. De dichtstbijzijnde commerciële overslaghallen bevinden zich in Tilburg, Oss, Eindhoven, Uden en Geldermalsen. Dat maakt de keuze voor een eigen overslaghal verklaarbaar en ook efficiënt (vanwege rijtijden). De aanwezigheid van een eigen overslaghal zorgt wel voor een kostenpost die op de afvalstoffenheffing drukt. Dat is ook meteen de reden waarom met aanvullende activiteiten voor de overslaghal deze kostenpost wordt verdeeld over alle activiteiten zodat de last voor de inwoners lager kan worden gehouden.

Als een vergelijking wordt gemaakt van schaalgrootte van afvalstoffenorganisaties in Brabant en de directe regio, dan varieert die schaal van 45.000 tot ruim 150.000 huishoudens. Als kwetsbaarheid bij de schaalgrootte worden vaak de staffuncties (KAM, ICT) en ICT-systemen genoemd. Naast groeien in omvang is samenwerking tussen afvalorganisaties (schaal van Brabant of Midwaste) of het meer gebruik maken van ondersteuning van de concernfuncties binnen de gemeentelijke organisatie een oplossing voor kwetsbaarheid. Daar waar op andere plekken in het land wordt gestreefd naar (beheerste) groei wordt dat ook afgezet tegen de wens om het contact met gemeenten waarvoor diensten worden verleend (via uitsluitend recht of als deelnemer/eigenaar in een organisatie) nabij te organiseren en daarmee het aantal gemeenten beperkt (<10) te houden. Een andere kwetsbare factor voor de Afvalstoffendienst is de diversiteit aan inzamelmethoden en daarmee typen inzamelvoertuigen. Meer uniformiteit in inzamelmethoden en –voertuigen draagt bij aan een rendabele bedrijfsvoering. Dat betekent wel dat minder maatwerk kan worden geboden.

Het grondgebied van de gemeente s-Hertogenbosch omvat 80.000 huishoudens, dat maakt dat deze omvang – alleen al voor de eigen gemeente- levensvatbaar is. Hierin is de groeiambitie in woningen nog niet meegenomen, wat de businesscase alleen maar toekomstbestendiger maakt. Via het uitsluitend recht zamelt de Afvalstoffendienst voor nog eens 86.000 huishoudens in. Dit zal in 2026 dalen naar 49.000 huishoudens op basis van de huidige afspraken.

4.5 varianten in taak, scope en schaal

Voorgaande analyses maken een bandbreedte aan varianten in taak en scope mogelijk. De toepasbaarheid van de varianten hangt samen met de (te kiezen) juridische entiteit van de Afvalstoffendienst. In het volgende hoofdstuk worden de mogelijke entiteiten toegelicht. De keuze voor een entiteit is echter in eerste instantie gebaseerd op inhoudelijke afwegingen, aangaande de taak en de gewenste scope van de organisatie.

De Afvalstoffendienst is primair in het leven geroepen om aan de wettelijke zorgplicht te kunnen voldoen. Uit de beleidsmatige analyse blijkt dat voor het bereiken van de landelijke doelstellingen voor afvalscheiding en circulariteit een nieuwe afvalstrategie s-Hertogenbosch 2030 nodig is. Daarin kan meteen de gemeentelijke doelstelling om in 2045 CO2 neutraal te willen zijn, worden meegenomen. In deze nieuwe afvalstrategie dient tevens de in 2020 geschetste balans tussen milieudoelen, kosten (afvalstoffenheffing) en dienstverlening herijkt te worden.

Hoewel de nieuwe afvalstrategie er nog niet is, zijn al wel varianten te duiden die deze strategie als inhoudelijke basis hebben.

Een belangrijke vervolgkeuze richt zich op de bandbreedte van de zorgplicht in de regio. Er zijn dan drie varianten denkbaar:

1. het uitvoeren van de zorgplicht voor alleen de eigen gemeente;
2. het uitvoeren van de zorgplicht voor eigen gemeente plus omliggende gemeenten in een klant-leveranciersrelatie;
3. het uitvoeren van de zorgplicht voor de eigen gemeente plus omliggende gemeenten met een gezamenlijke verantwoordelijkheid en zeggenschap.

Vervolgens kunnen deze varianten verrijkt worden met aanvullende economische activiteiten, waarbij voor alle varianten geldt dat die activiteiten gericht zijn op het betrokken werkgebied. Voor alle varianten geldt dat wordt uitgegaan van een herijkte portefeuille met bedrijfscontracten waarbij de focus ligt op diensten voor (maatschappelijke) instellingen, verenigingen, MKB-bedrijven en evenementen. Een afzonderlijke afweging is het al dan niet voortzetten van het KGA depot. Dit is een bijzondere activiteit die regio-overstijgend is en waar personeel met een specifieke opleiding aan verbonden is. Dat ziet er als volgt uit:

1. Alleen zorgplicht eigen gemeente;
 - 1a. Zorgplicht eigen gemeente plus bedrijvenportefeuille binnen de gemeente;
2. Zorgplicht eigen gemeente plus omliggende gemeenten in een klant-leveranciersrelatie plus bedrijvenportefeuille binnen de eigen gemeente;
3. Zorgplicht eigen gemeente plus omliggende gemeenten in een klant-leveranciersrelatie plus bedrijvenportefeuille in alle gemeenten;
4. Zorgplicht voor de eigen gemeente plus omliggende gemeenten met een gezamenlijke verantwoordelijkheid en zeggenschap plus een gezamenlijk af te stemmen omvang van economische activiteiten.

Bij variant 4 betekent het delen van verantwoordelijkheid en dus risico's met andere gemeenten ook het delen van zeggenschap met andere gemeenten. De omvang van een aanvullende economische portefeuille is dan ook een gezamenlijk besluit.

variant	zorgplicht s-H	diensten regiogemeenten	economische activiteiten	schaal/omvang
1	X			80.000 huis-houdens
1a	X		X mkb, clubs, instellingen	80.000 huishoudens + 10% bedrijfsomzet
2	X	X		100.000 - 150.000 huis-houdens
3	X	X	X mkb, clubs, instellingen	100.000 - 150.000 huis-houdens + 10% bedrijfsomzet
4	X	X	X breed	100.000 - 150.000 huis-houdens + 20% bedrijfsomzet

Bandbreedte aan varianten

Bedrijfsvoering? Schaal aan ondergrens

Locatie?

In grote lijnen kan worden gesteld dat alleen het uitvoeren van de wettelijke zorgplicht voor de eigen gemeente een flink afgeslankte organisatie oplevert. Waarbij de kwetsbaarheid in de bedrijfsvoering toeneemt en bij de schaal grootte de ondergrens in zicht komt. Hoe breder de dienstverlening wordt, hoe groter de organisatie en het ruimtebeslag. De huidige locatie Treurenburg kan variant 3 en 4 niet aan. Een grotere organisatie kan robuuster zijn, maar een stevige commerciële tak brengt ook risico's met zich mee.

5. Organisatievormen

Er zijn verschillende organisatievormen of (juridische) entiteiten denkbaar voor de organisatie van de afvalstoffentaken uit het vorige hoofdstuk. In het land – en in de regio- zijn diverse varianten operationeel. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van mogelijke organisatievormen die gematched worden aan taak en scope uit het vorige hoofdstuk. Vervolgens worden de varianten langs het afwegingskader en het stappenplan uit de Nota verbonden partijen 2024-2027 (mei 2024) gelegd. Daarmee vormt deze verkenning in principe de eerste stap van de Nota, de oriënterende fase.

5.1 Mogelijke organisatievormen

Op regiebasis

De gemeente kan de uitvoerende taken rondom afvalinzameling op regiebasis op de commerciële markt aanbieden. Dit is een werkwijze die veel kleinere gemeenten volgen. Zij stellen zelf afvalbeleid op en besteden vervolgens de afvalinzameling (incl. milieustationvoorziening) en –verwerking uit. Deze variant heeft steeds meer te maken met ontwikkelingen in de markt, meerdere grote commerciële partijen gaan stoppen met hun activiteiten voor huishoudelijk afval. Daardoor neemt de marktruimte en prijswerking af, wat zich uiteindelijk vertaalt in een oplopende kostenpost waar moeilijk op te sturen is. In deze variant wordt de taak ‘op afstand’ gezet, het college heeft zeer beperkte invloed op de uitvoering van de taak. Alleen via de aanbestedingsvereisten kunnen voorwaarden worden gesteld. Diverse gemeenten die op regiebasis werken, heroverwegen deze keuze omdat er bij aanbestedingen amper marktpartijen meer inschrijven. En als er wel een inschrijving wordt gedaan, dan gebeurt dat tegen hoge kosten en doorlegging van alle risico's. Deze optie wordt niet verder meegenomen in de verkenning omdat dit geen realistische optie meer is.

In eigen beheer

In deze variant worden de afvaltaken door de gemeente zelf uitgevoerd op de manier waarop dat nu al georganiseerd is: als afdeling binnen de gemeentelijke organisatie. Daarmee is er een directe verantwoordelijkheid en invloed van het college voor de uitvoering van de afvaltaken. In deze variant kan tevens sprake zijn van economische activiteiten, zoals op dit moment ook het geval is. Deze economische activiteiten vinden plaats onder verantwoordelijkheid en aansturing van het college. Voorbeelden van deze vorm zijn de gemeenten Oss en Breda, Tilburg heeft de economische poot in een NV ondergebracht.

Deelnemen in aparte rechtspersoon

Door de afvaltaken onder te brengen in een aparte rechtspersoon, worden de taken ‘op afstand’ gezet. Er is geen directe invloed op de taakuitvoering en bedrijfsvoering. Er is wel sprake van invloed van het college middels de aansturing (en eigendom) van deze rechtspersoon.

Binnen deze variant zijn meerdere subvarianten denkbaar: een eenzijdige verzelfstandiging of een samenwerking met andere partijen. Voor een samenwerking met andere partijen gaat het in het geval van de afvaltaken om samenwerking met andere gemeenten, zoals de gemeenten die op dit moment een uitsluitend recht hebben verleend aan de Afvalstoffendienst. Een samenwerking met private marktpartijen wordt hier buiten beschouwing gelaten omdat daar geen reële (juridische) mogelijkheden voor worden gezien. Een dergelijke constructie wordt op dit moment in Helmond en omgeving (Blink) ontmanteld.

Eenzijdige verzelfstandiging: overheidsNV

De huidige afdeling Afvalstoffendienst kan worden verzelfstandigd in een overheidsNV. De gemeente plaatst dan als enige deelnemer taken en geld in de zelfstandige organisatie. Zij doet dat als 100% aandeelhouder. In de NV-constructie wordt het bestuurlijk belang geborgd door het

stemrecht in de aandeelhoudersvergadering. Het financiële belang van de gemeente zit in het beschikbaar stellen van middelen: het risicodragend kapitaal. De gemeente is als eigenaar aansprakelijk als de NV haar verplichtingen niet nakomt. In deze variant wordt de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering overgedragen aan de NV. De keuze die binnen deze variant gemaakt kan worden is in hoeverre de beleidsbepaling als taak wordt overgedragen. Om de kaderstellende rol van de gemeente goed te kunnen borgen, is het aan te bevelen om de beleidsbepalende rol bij de gemeente te houden. Deze beleidsbepalende rol gaat niet alleen over de inhoudelijke beleidskaders maar ook over de financiële beleidskaders in de zin van de Afvalstoffenheffing.

Samenwerking met andere gemeenten in een (overheids)NV

De variant van eenzijdige verzelfstandiging kan ook in samenwerking met meerdere gemeenten worden toegepast. Bij deelname van meerdere gemeenten is er sprake van een stemverhouding en aandelenverhouding en wordt het bestuurlijk en financieel belang dus met anderen gedeeld. De organisaties van Saver NV (omgeving Roosendaal – 6 gemeenten) en DAR NV (omgeving Nijmegen – 7 gemeenten) zijn hier voorbeelden van.

Samenwerking met andere gemeenten in een Gemeenschappelijke Regeling

Samenwerking met andere gemeenten kan ook in de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling (op basis van Wet Gemeenschappelijke Regelingen) plaats vinden. Het bestuurlijk belang van de gemeente wordt vormgegeven door een zetel in het algemeen bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling. Bij deelname aan een Gemeenschappelijke Regeling wordt het financiële belang vormgegeven door een jaarlijkse financiële bijdrage aan de regeling. De zetel- en financiële verdeling tussen de deelnemende gemeenten wordt afgesproken in de regeling die aan de raad wordt voorgelegd voor zienswijze en vaststelling.

Binnen de Wet Gemeenschappelijke Regeling zijn een tweetal mogelijkheden om bevoegdheden aan de regeling in kwestie over te dragen: bij delegatie of bij mandaat. Delegatie van bevoegdheden is alleen mogelijk als hiervoor een wettelijke basis bestaat. Deze basis is voor de zorgplicht voor huishoudelijk afval vastgelegd in de Wet Milieubeheer/Omgevingswet. Bij delegatie wordt de overgedragen bevoegdheid onder eigen verantwoordelijkheid uitgeoefend (art. 10:13 Awb). In het geval van mandatering van bevoegdheden neemt de Gemeenschappelijke Regeling in naam van een bestuursorgaan een besluit (art. 10:1 Awb).

AVRI is een GR van 8 gemeenten in het Rivierenland. Voor deze 8 gemeenten verzorgen zij de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval en grondstoffen, ontwikkelen het gemeentelijke afvalstoffenbeleid, handhaven de afvalstoffenverordening en verzorgen de voorlichting over afval. In deze GR is sprake van een uitgebreid en vergaand pakket aan overgedragen bevoegdheden. AVRI zamelt ook in voor bedrijven en ondersteunt evenementen.

Bij de GR van Cure (Eindhoven, Valkenswaard en Geldrop-Mierlo) zijn alleen de taken van de afvalinzameling en verwerking formeel aan hen overgedragen. Cure voert haar taken uit op basis van de vastgestelde Afvalstoffenverordeningen en gemeentelijk beleid namens de deelnemende

gemeenten uit. Cure voert geen economische activiteiten uit voor bedrijven, via het reinigingsrecht (en dus de opdracht) van deelnemende gemeenten zamelen zij wel in voor bedrijven.

De match van varianten op gebied van taak en scope met de mogelijke organisatievormen ziet er als volgt uit:



variant	zorgplicht s-H	diensten regiogemeenten	economische activiteiten	organisatievorm
1	X			Afdeling
1a	X		X mkb, clubs, instellingen	Afdeling NV s-H
2	X	X		Afdeling + DVO's GR NV
3	X	X	X mkb, clubs, instellingen	Afdeling + DVO's GR
4	X	X	X breed	NV

Organisatievormen

1 eigenaar: volledige zeggenschap en verantwoordelijkheid

Meervoudige samenwerking:

Gedeelde zeggenschap en gedeelde verantwoordelijkheid

GR en NV 'op afstand'

5.2 Stappenplan verbonden partijen – afwegingskader

In april 2024 heeft het college de Nota Verbonden Partijen vastgesteld. In deze Nota is een afwegingskader en stappenplan opgenomen dat gebruikt kan worden om tot een afweging te komen of een nieuwe verbonden partij aan de orde kan zijn.

Deze toekomstverkenning bevindt zich volgens het stappenplan in de oriëntatiefase. Deze fase werkt toe naar een principebesluit door het college.

Een belangrijke stap is de analyse van het publieke belang. Aan de hand van de vragen uit het afwegingskader (cursiefgedrukt) wordt de casus van de Afvalstoffendienst uitgewerkt.

Vraag 1: Is overheidsoptreden gerechtvaardigd, is sprake van een publiek belang?

Er is sprake van een publiek belang, de gemeente heeft immers de wettelijke zorgplicht voor huishoudelijk afval, zoals vastgelegd in de Wet Milieubeheer/Omgevingswet.

Wordt het maatschappelijk belang (geheel) geborgd door de markt of samenleving? Nee, de zorgplicht is een wettelijke verplichting die rechtstreeks aan de gemeente als bestuursorgaan is opgedragen.

Vraag 2: Hoe behartigt de gemeente het publieke belang het best?

Is bij het borgen van het publieke belang/taak behoefte aan meer of andere invloed dan in wet- en regelgeving is vast te leggen?

Ja, er is behoefte aan meer of een andere invloed van de overheid. Dit heeft te maken met de aanvullende activiteiten naast de wettelijke zorgplicht. Deze activiteiten dragen in financiële zin bij aan het relatief lage niveau van de afvalstoffenheffing.

Is volledige en directe betrokkenheid noodzakelijk bij de uitvoering van het publieke belang?

Nee, dat wil zeggen dat verzelfstandiging een mogelijke optie is om het publieke belang te behartigen. Juist het direct sturen op de economische portefeuille brengt een bijzondere verantwoording met zich mee. Dat betekent dat het college verantwoording moet afleggen aan de raad over bijvoorbeeld afvalcontracten met grote bedrijven. Daarnaast is de dienstverlening voor andere gemeenten een bijzondere activiteit; hoewel er sprake is van uitsluitend recht ontstaat er een directe politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het publieke belang van andere gemeenten. In het geval dat er gekozen wordt voor het afstoten van de economische portefeuille en de diensten voor andere gemeenten, biedt verzelfstandiging geen meerwaarde. In dat geval kan het publieke belang middels directe betrokkenheid goed worden uitgevoerd, in vergelijking met bijvoorbeeld de taken voor het beheer van de openbare ruimte.

Bovenstaande vragen vormen een eerste scan. Als gekozen wordt voor verzelfstandiging moet de scan worden aangevuld met een onderbouwing. Hierbij spelen argumenten die gaan over kwaliteitsverbetering van de uitvoering van de publieke taak, helderheid in aansturing van de organisatie, het afdekken van risico's, bundeling van krachten en eventueel de meerwaarde van samenwerking met anderen.

6. Aanbevelingen

Deze toekomstverkenning richt zich op de langere termijn, op een beeld van waar de Afvalstoffendienst over pakweg 5 jaar zou kunnen staan. Dat neemt niet weg dat er al op de korte termijn aan verbetering en ontwikkeling gewerkt moet en kan worden. Verbeteren met een fraai toekomstperspectief voor ogen maakt meer energie en positiviteit los dan wanneer het alleen over verbeteren op korte termijn gaat. En er is aanleiding genoeg om aan de slag te gaan en dan gaat het

niet alleen over (fysieke en sociale) veiligheid maar ook over het in control brengen van de bedrijfsvoering.

Voor het bepalen van de toekomstrichting is het van belang om te vertrekken vanuit het bestaansrecht van de Afvalstoffendienst: waarvoor zijn zij op aard? Wat is hun publieke belang? Vanuit dat perspectief kan worden gekeken welke taken het publieke belang ondersteunen of versterken. Het beeld dat in dit onderzoek naar voren is gekomen is dat de primaire focus op het eigen publieke belang ondergeschikt lijkt ten gunste van een breed scala aan andere activiteiten. Dit is echter wel in lijn met het Ondernemingsplan 2019-2022, waarin staat dat de activiteiten voor de eigen gemeente plus DVO-gemeenten samen ten opzichte van economische activiteiten een verhouding van 2/3 - 1/3 kennen als streven.

Dat brede scala aan andere activiteiten moet kritisch bezien worden. Met een helder onderscheid tussen activiteiten voor andere gemeenten via uitsluitend recht, door de oogharen heen is dat een verbijzondering van de publieke taak. En activiteiten met een economisch karakter, waarbij de Afvalstoffendienst zich in feite op de commerciële markt begeeft. Hoever wil je als overheidsorganisatie gaan met de uitvoering –en daarmee verantwoordelijkheid- voor dergelijke taken?

De volgende stap in het afpellen van alle schillen is het doen van een bestuurlijke uitspraak over samenwerking in de regio. Wat is je bestuurlijke opvatting over samenwerken of partnerschap met buurgemeenten? Streef je als college naar een volwaardig partnerschap met gedeelde verantwoordelijkheid en gedeelde risico's? Of zie je de gemeente s-Hertogenbosch als leverancier van diensten aan klanten, dus andere gemeenten? Hoe dan ook is het aan de orde om veel steviger te kijken naar het adresseren van de bijbehorende kosten en risico's. Het verrichten van diensten voor andere gemeenten mag er nooit toe leiden dat inwoners van de gemeente s-Hertogenbosch via de afvalstoffenheffing indirect meebetalen aan de afvalinzameling in buurgemeenten. De tariefstelling, inclusief de doorbelasting van investeringslasten en risico's en de looptijd van contracten moet worden herzien. Zelfs al op korte termijn.

Pas nadat het beeld op de inhoud en bandbreedte van de taken helder is gedefinieerd, komen toepasbare organisatievormen in beeld. De taken rondom afval zijn beleidsuitvoerend van aard en lenen zich daardoor goed voor verzelfstandiging. De beleidsvormende en kaderstellende functies zouden in alle gevallen bij de gemeente zelf (op het stadskantoor) moeten blijven om de politieke rollen en verantwoordelijkheden goed te kunnen vervullen en daarmee grip te houden op de kaders van de beleidsuitvoering.

Ter relativering wordt opgemerkt dat verzelfstandiging niet de heilige graal is, ook als onderdeel van de gemeentelijke organisatie kan de Afvalstoffendienst een mooie toekomst tegemoet gaan. Alle benodigde bedrijfsmatige verbeteringen en aanscherpingen zijn ook dan door te voeren. Maar wel met de essentiële opmerking dat als gemeentelijk organisatie-onderdeel veel meer moet worden ingezet op de samenwerking met de concernorganisatie en het gebruik maken van beschikbare kennis en werkprocessen. Dit is overigens een tweezijdige inzet; zowel vanuit de Afvalstoffendienst als vanuit het Concern.

Afsluitend is de mate waarin directe bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de Afvalstoffendienst in nieuwe vorm wenselijk en nodig wordt geacht door het college de doorslaggevende factor voor het wel of niet op afstand zetten van de Afvalstoffendienst.