

Aan de gemeenteraad van Purmerend

<i>uw brief van</i>	<i>uw kenmerk</i>	<i>ons kenmerk</i>	<i>datum</i>
		1034263	21 mei 2012

Betreft: onderzoeksoopdracht Afvalinzameling**VERZONDEN 2 '2. 05. 12**

Geachte leden van de raad,

Bij de begrotingsbehandeling van de begroting 2011 is een onderzoek naar het uitbesteden van de afvalinzameling als een te onderzoeken mogelijkheid voor bezuinigen gezien. In januari 2011 is een plan van aanpak goedgekeurd waarin onder andere vermeld staat dat eind maart 2012 een eindrapportage hierover wordt opgeleverd.

Bijgevoegde eindrapportage geeft een beschrijving en beoordeling van de huidige organisatie en drie toekomstscenario's, te weten:

1. Uitbesteden van de afvalinzameling aan (en deelname door de gemeente in) een overheidgedomineerde bedrijf.
2. Uitbesteden van de afvalinzameling aan een marktpartij.
3. Afvalinzameling door een eigen (verbeterde) inzamelorganisatie als onderdeel van de afdeling Uitvoering.

Aan de hand van criteria wordt een advies gegeven over de uitkomst van de eindrapportage. In het advies wordt aangegeven welk toekomstscenario van de afvalinzameling voor de gemeente Purmerend de komende jaren het best gediend is.

Besluit

Op basis van de beoordeling van de scenario's (zie hiervoor de eindrapportage, hoofdstuk 6 en de managementsamenvatting), menen wij dat het in eigen hand blijven uitvoeren van de afvalinzameling op dit moment een betere keus is dan het uitbesteden daarvan. Redenen hiervoor zijn de grote operationele consequenties die deze uitbesteding met zich meebrengen. Uit het onderzoek blijkt dat de consequenties en risico's die gepaard gaan met de ontvlechting van de afvalinzameldienst, niet opwegen tegen de financiële voordelen die op termijn te realiseren zijn. Daarnaast is de verwachting dat de politieke en ambtelijke aanstuurbaarheid van de diensten van de afvalinzameldienst in eigen beheer en de flexibiliteit van de dienstverlening aan de burgers beter gewaarborgd kan worden.

Om die reden hebben wij besloten om u niet voor te stellen de afvalinzameling uit te besteden aan een overheidsgedomineerde partij of marktpartij.

Wel zien wij mogelijkheden om de eigen organisatie verder te verbeteren. Dat leidt tot een (relatief bescheiden) financieel voordeel en kan worden gerealiseerd zonder dat het ten koste gaat van de kwaliteit die wordt geleverd.

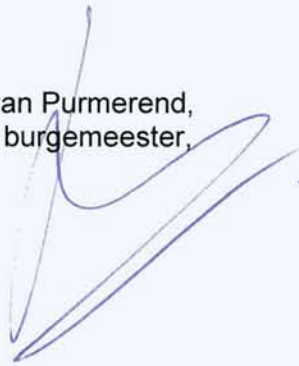
Samen met andere gemeenten zal worden onderzocht of de omvang van de afvalinzameling kan worden vergroot om daarmee nog een efficiëncyslag te maken.

Indien u dit wenst, kunnen wij in overleg met de griffie een datum plannen om de overwegingen welke hebben geleid tot dit besluit in een presentatie nader aan u toe te lichten.

Het onderzoeksrapport (onderzoek uitbesteding afvalinzameling) ligt ter inzage in de leeskamer.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Purmerend,
de secretaris, de burgemeester,





Gemeente Purmerend

Onderzoek Uitbesteding Afvalinzameling

Eindrapport

16 april 2012

BEZOEKADRES: Waarderweg 33 Kantoor b10, 2031 bn Haarlem

POSTADRES: postbus 2016, 2002 ca Haarlem

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

In opdracht van: Gemeente Purmerend
Opsteller(s): Projectgroep Onderzoek Uitbesteding Afvalinzameling
I.s.m. Drs. ing. P.M.J. de Bruin, Drs. M. van Ginkel,
M. Boels MSc, R.A. Zuyderduyn (IPR Normag)
Projectnummer IPR Normag: 100649
Aantal pagina's: 125

Status van de rapportage	Datum	Toegestuurd naar
Concept Eindrapport	21 maart 2012	Directie Purmerend, Management Uitvoering
Eindrapport	16 april 2012	J.P. Verplanke

Inhoudsopgave

0	Samenvattende conclusie en advies	4
0.1	Opdracht	4
0.2	Beoordeling scenario's en risico's	4
0.3	Advies.....	6
1	Inleiding	8
1.1	Achtergrond en vraagstelling.....	8
1.2	Opdrachtformulering en aanpak	9
1.3	Doel van de rapportage.....	9
1.4	Projectorganisatie.....	11
2	Huidige organisatie afvalinzameling.....	13
2.1	Inleiding	13
2.2	Afdeling Uitvoering binnen gemeente Purmerend.....	14
2.3	Team Stad.....	16
2.4	Afvalstoffenheffing.....	22
2.5	Vervlechting.....	24
3	Beschrijving van het speelveld.....	38
3.1	Inleiding	38
3.2	Rol en betrokkenheid van de gemeente bij afvalbeheer	38
3.3	Dienstverlening op het gebied van inzameling	43
3.4	Dienstverlening op het gebied van afvalverwerking.....	48
3.5	De organisatie van het afvalbeheer	50
4	Beoordelingskader Purmerend.....	53
4.1	Inleiding	53
4.2	Strategische doelstellingen en ambities afvalbeheer	53
4.3	Tevredenheid over afvalinzameling in huidige situatie.....	54
4.4	Verwachtingen bij uitbesteden van de afvalinzameling	55
4.5	Beoordelingscriteria.....	56
5	Beschrijving Scenario's.....	58

5.1	Deelnemen in een OverheidsGedomineerd-Bedrijf	58
5.2	Beschrijving uitbesteding aan de markt.....	64
5.3	Eigen verbeterde inzamelorganisatie	68
6	Beoordeling Scenario's	73
6.1	Inleiding	73
6.2	Scenario OverheidsGedomineerd Bedrijf (OGD-bedrijf)	75
6.3	Scenario Marktpartij	80
6.4	Scenario Eigen (verbeterde) Inzamelorganisatie	87
6.5	Ontvlechting en Fricatiekosten	93
6.6	Samenvattend overzicht.....	101
6.7	Implementatie na richtinggevende keuze	101
	Bijlage 1. Lijst geïnterviewde personen	104
	Bijlage 2. Gespreksleidraad.....	105
	Bijlage 3. Organogram gemeente	108
	Bijlage 4. Arbeidsvoorwaardenvergelijking	109
	Bijlage 5. Leeftijdsopbouw Uitvoering Afvalinzameling	114
	Bijlage 6. Financiële onderbouwing	115

0 SAMENVATTENDE CONCLUSIE EN ADVIES

0.1 Opdracht

Deze samenvatting vormt het resultaat van het door College B&W, Directie en OR geaccordeerde plan van aanpak om een onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden, voor- en nadelen en consequenties van uitbesteding van de afvalinzameling als één van de mogelijke ombuigingen uit het "Realisatieplan ombuigingen 2011 – 2014".

De uitkomst van het onderzoek is een beschrijving en beoordeling van de huidige organisatie en drie toekomstscenario's:

1. Uitbesteden van de afvalinzameling aan (en deelname door de gemeente in) een overheidsgedomineerd bedrijf.
2. Uitbesteden van de afvalinzameling aan een marktpartij.
3. Afvalinzameling door een eigen (verbeterde) inzamelorganisatie.

Deze aanpak is in het figuur schematisch weergegeven.

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek kan het gemeentebestuur een besluit nemen over de gewenste richting. Nadat het bestuur van gemeente Purmerend dit richtinggevend besluit over het gewenste toekomstscenario voor de uitvoering van afvalinzameling heeft genomen, dan kan – afhankelijk van de gekozen richting – de implementatie zijn beslag krijgen.



0.2 Beoordeling scenario's en risico's

Bij de beoordeling van de scenario's en de risico's is het principe van de ongewogen multi-criteriumanalyse toegepast. Hierbij heeft de projectgroep per criterium en risico een beoordeling gegeven in de vorm van O-en. Des te meer O-en des te beter een scenario beoordeeld wordt.

De criteria worden ongewogen weergegeven, waarbij alle criteria even zwaar wegen

in de totale beoordeling.

Beoordeling Scenario's

In onderstaande tabel is de samenvatting van de beoordeling van de scenario's weergegeven. In het hoofdrapport is dit verder uitgewerkt. De beoordelingscriteria zijn het resultaat van de gesprekken met het Collegeleden in de periode april – mei 2011.

	Uitbesteding aan overheidsgedomineerd bedrijf	Uitbesteding aan marktpartij	Eigen (verbeterde) inzamelorganisatie
Beoordelingscriteria:			
Service, kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening	OO	O	OOO
Financiële consequenties	OO	OO	O
Flexibiliteit in de dienstverlening en betrokkenheid	OO	O	OOO
Lange termijn perspectief	OOO	O	OO
Beoordeling Totaal	OO	O	OOO

In de beoordeling krijgt het scenario van uitbesteding aan een marktpartij de laagste score, het scenario van uitbesteding aan een overheidsgedomineerd bedrijf een gemiddelde score en het scenario van de eigen (verbeterde) inzamelorganisatie de hoogste score. Op basis van de ongewogen beoordeling van de criteria wordt het scenario van uitbesteding aan een marktpartij het minst gunstig beoordeeld, het scenario van uitbesteding aan een overheidsgedomineerd bedrijf gemiddeld gunstig en het scenario van de eigen (verbeterde) inzamelorganisatie het meest gunstig.

Het financieel effect van een eigen uitvoeringsorganisatie wordt licht positief beoordeeld. In de onderstaande tabel zijn de belangrijkste conclusies van de scenario's weergegeven.

versie 07	OGD	Markt	Zelf
Netto kostenreductie per jaar	€ 320.000	€ 310.000	€ 60.000
Totale eenmalige kosten/investering	€ -1.370.000	€ -3.360.000	€ 0
Terugverdienperiode in jaren	5	11	0

tabel 1

Het financieel effect van uitbesteding aan de markt en aan een OGD-bedrijf worden op termijn positiever beoordeeld, maar daarbij is sprake van een terugverdientijd (het aantal jaren dat benodigde is om de gemaakte kosten en aanloopverliezen goed te maken) van respectievelijk 11 en 5 jaar. Terwijl het financieel effect ten opzichte van een eigen uitvoeringsorganisatie na deze terugverdienperiode slechts 3,3% tot 2,9% positiever is. Bovendien alleen te behalen indien de gemeentelijke organisatie een volledige afbouw van frictiekosten weet te bereiken.

Een eigen uitvoeringsorganisatie wordt vooral goed beoordeeld op het gebied van service, kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening en de flexibiliteit, politieke aanstuurbaarheid en betrokkenheid van de medewerkers bij het leveren van de gevraagde diensten in de gemeente.

Beoordeling Risico's

De volgende tabel vat de beoordeling van de risico's samen. Voor een andere toelichting wordt verwezen naar het hoofdrapport.

	Uitbesteding aan overheidsgedomineerd bedrijf	Uitbesteding aan marktpartij	Eigen (verbeterde) inzamelorganisatie
Risico's:			
Ontvlechting	OO	O	OOO
Sociaal Plan	O	O	OO
Management	OO	OO	OO
Lange termijn	O	O	OO
Meerwerk	OO	O	OOO
Overige risico's	OO	O	OO
Pensioenproblematiek	OO	O	OO
Marktprijs en kostprijs	OO	O	OO
Risico's Totaal	OO	O	OOO

In de beoordeling krijgt het scenario van uitbesteding aan een marktpartij de laagste score, het scenario van uitbesteding aan een overheidsgedomineerd bedrijf een gemiddelde score en het scenario van de eigen (verbeterde) inzamelorganisatie de hoogste score.

Uitbesteding aan een of meer marktpartijen wordt op dit moment als meest risicovol gezien, gevolgd door uitbesteding aan (c.q. deelname in) een overheidsgedomineerd bedrijf. Met name de ontvlechting van de uitvoering uit de bestaande organisatie wordt als een risico beoordeeld. De (vaak) informele afstemmingsrelaties in de uitvoering tussen Team Wijken en Team Stad zullen door aanbesteding van de uitvoering afvalinzameling in omvang afnemen of geheel beëindigen. Hierdoor bestaat een aanmerkelijk kwaliteitsverlies. Ook door het wegvallen van het gezamenlijk gebruik van faciliteiten (huisvesting, garage, werf) zal de doelmatigheid verslechteren.

0.3 Advies

Op basis van de beoordeling van de scenario's op de criteria service, kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening, de financiële consequenties, de flexibiliteit en betrokkenheid van de dienstverlening en het lange termijn perspectief en rekening houdende met de beoordeling van met name de risico's van ontvlechting wordt het scenario van de eigen (verbeterde) inzamelorganisatie geadviseerd.

Met dit scenario wordt het best tegemoet worden gekomen aan de criteria die in gemeente Purmerend van belang worden geacht. Gelet op de ontwikkelingen rond onder meer de transitie van inzameling van afval naar inzameling van grondstoffen, de beleidsdoelstellingen voorkomend uit het Landelijk AfvalPlan 2 (LAP-2) en veranderingen van de inzamelmarkt in de afgelopen jaren, houdt de gemeente Purmerend door keuze voor de eigen (verbeterde) inzamelorganisatie de mogelijkheden voor de toekomst open.

Daarbij zijn de risico's in dit scenario het kleinst en best beheersbaar. Dit geldt met name in relatie tot de risico's rond ontvlechting, afbouw van frictiekosten en realisatie van het besparingspotentieel in de scenario's van uitbesteding aan een overheidsge-domineerd bedrijf of marktpartij.

Tot slot is het perspectief van een eigen (verbeterde) uitvoeringsorganisatie gunstig:

- **Waarborg kennis en expertise afvalbeheer.** Gemeente Purmerend medio 2011 aandeelhouder van HVC is geworden. Door het aandeelhouderschap van de gemeente Purmerend in HVC bestaan verschillende mogelijkheden om de kennis en expertise van HVC in te schakelen om bij te dragen aan de doeltreffendheid van het afvalbeheerbeleid van de gemeente Purmerend.
- **Verbetering doelmatigheid door schaalvergroting en samenwerking.** De eigen inzamelorganisatie kan samenwerken met eventueel ook diensten leveren aan buurgemeenten. Hiermee kunnen schaalvoordelen bereikt worden door het grotere areaal. In februari 2012 een intentieverklaring getekend tussen de gemeente Purmerend en de gemeente Beemster voor gemeentebrede samenwerking tussen de gemeenten. Hoewel de invulling van de intentieverklaring nog geen beslag heeft gekregen voor de uitvoering afvalinzameling, kan deze waarschijnlijk een rol krijgen in de nabije toekomst. Bijvoorbeeld het gezamenlijk gebruik van de Milieustraat.
- **Verbeterpotentieel.** Binnen de eigen uitvoeringsorganisatie zijn nog diverse mogelijkheden voor verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid. Zowel op het gebied van de inzameling (uitvoering) als op het gebied van afvalbeheer (bijdrage aan preventie en hergebruik doelstellingen). Ook zijn synergievoordelen te behalen door verdere integratie van team Stad en team Wijken.
- **Servicegerichtheid.** De intrinsieke motivatie van de medewerkers van team Stad zorgt voor een sterke servicegerichtheid en houdt de organisatie van de uitvoering afvalinzameling dicht bij de burger. Deze intrinsieke motivatie blijft binnen het scenario van de eigen (verbeterde) inzamelorganisatie behouden.
- **Keuzeruimte.** De keuzemogelijkheid voor samenwerking met een OGD-bedrijf of uitbesteding van de uitvoering aan een of meerdere marktpartijen blijft. Vooralsnog wordt geadviseerd om de inzameling door een eigen (verbeterde) inzamelorganisatie uit te laten voeren.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond en vraagstelling

Vanwege de huidige slechte economische situatie en de sombere vooruitzichten staan overheden voor grote bezuinigingsopgaven. Onder invloed van de gevolgen van onder meer de financiële crisis zullen de komende jaren de inkomsten uit het gemeentefonds teruglopen. Veel gemeenten en zo ook gemeente Purmerend heroriënteren zich daarom op de uitvoering van taken en de rolname van de gemeente.

Het “Realisatieplan ombuigingen 2011 – 2014” (concept 5 november 2010) beschrijft tal van mogelijke ombuigingen die moeten bijdragen aan de reductie van kosten door aanpassing van het serviceniveau (versoberen) of het afstoten van taken van de gemeente. Ook worden nieuwe werkwijzen onderzocht, die meer gericht zijn op het vergroten van de eigen verantwoordelijkheden voor burgers, bedrijven en maatschappelijke partners. En bezuinigingen in de ambtelijke organisatie worden onderzocht, zoals door het optimaliseren van de werkprocessen.

Het uitbesteden van de afvalinzameling wordt in het realisatieplan als mogelijke ombuiging genoemd. Afdeling Uitvoering draagt met circa 155 medewerkers (137 fte) zorg voor een groot deel van het onderhoud van de openbare ruimte. De taak afvalinzameling is hier een onderdeel van. Met het doel om de betrokkenen (bestuur, management, gemeenteraad, medewerkers, OR) op adequate wijze in staat te stellen om tijdig een gefundeerd besluit te nemen over een eventuele uitbesteding van de afvalinzameling, heeft de afdelingsmanager Uitvoering opdracht gekregen voor het uitvoeren van een onderzoek naar de mogelijkheden, voor- en nadelen en consequenties van uitbesteding van de afvalinzameling.

Voor de uitvoering van deze opdracht is een plan van aanpak opgesteld, waarin de opdracht en uitgangspunten zijn omschreven. Voorts zijn de onderzoeksstappen en de projectorganisatie nader uitgewerkt. Dit plan is op 13 januari 2011 door de directie geaccordeerd, waarna het college van Burgemeester en Wethouders op 18 januari 2011 en de ondernemingsraad op 27 januari 2011 hun goedkeuring aan dit plan van aanpak hebben gegeven.

In het vervolg van deze inleiding worden de opdracht, aanpak en projectorganisatie kort toegelicht.

1.2 Opdrachtformulering en aanpak

De opdracht is als volgt geformuleerd:

Beoordeel het functioneren en presteren van de inzameling van huishoudelijk afval, en onderzoek de mogelijkheden en consequenties van drie scenario's:

1. Uitbesteding van de inzameltaken aan een overheidsgedomineerd inzamel- en reinigingsbedrijf.
2. Uitbesteding van de inzameltaken aan één of meer marktpartijen.
3. Uitvoering van de inzameltaken met een eigen inzamel- en reinigingsorganisatie.

Deze opdrachtformulering is – mede met het oog op de afbakening en uitgangspunten - nader uitgewerkt in zeven onderzoekbare deelvragen. Zie paragraaf 1.3 voor een korte toelichting.

De onderzoekbare deelvragen zijn in het onderzoek volgtijdelijk beantwoord. In de eerste fase van het onderzoek is ingegaan op het beschrijven en beoordelen van de huidige situatie met betrekking tot de afvalinzameling in gemeente Purmerend.

Vervolgens is in fase 2 een verkenning en beoordeling uitgevoerd van de mogelijke scenario's voor de toekomst: 1. uitbesteden van de afvalinzameling aan (en deelname door de gemeente in) een overheidsgedomineerd bedrijf, 2. uitbesteden van de afvalinzameling aan een marktpartij en 3. afvalinzameling door een eigen (verbeterde) inzamelorganisatie.

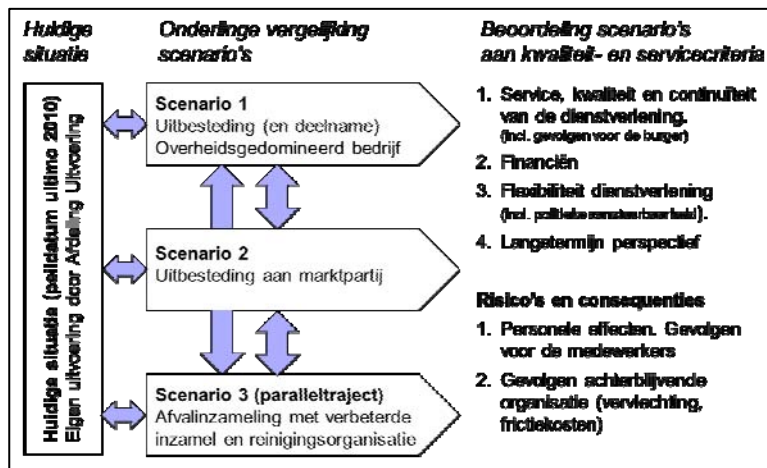
1.3 Doel van de rapportage

In deze rapportage worden de resultaten van het onderzoekstraject gepresenteerd. Hierbij worden de volgende deelvragen beantwoord:

1. *Welke zijn de relevante sectorale en gemeentelijke ontwikkelingen op het gebied van (gemeentelijk) afvalbeheer waarmee rekening moet worden gehouden?*
 De verschillende ontwikkelingen op het gebied van afvalbeheer zijn beschreven.
2. *Op basis van welke (kwaliteits)criteria dient de organisatie en het functioneren en presteren van de afvalinzameling in gemeente Purmerend te worden beoordeeld?*
 De beoordelingscriteria zijn vastgesteld aan de hand van gesprekken met het College, het bestuur en de ambtelijke uitvoering. De beoordelingscriteria verwoorden de strategische en operationele kwaliteitscriteria die door de gemeente (impliciet en expliciet) worden gehanteerd. Op grond van dit beoorde-

lingskader kan een onderbouwde keuze worden gemaakt. Het beoordelingskader maakt de verschillen tussen de toekomstmodellen transparant en vormt een handvat voor een gewogen oordeel.

3. *Wel of geen inzameling van afval van bedrijven (reinigingsrecht)?*
 Omdat het vraagstuk “Wel of geen inzameling van afval van bedrijven (reinigingsrecht)?” ongeacht de keuzes met betrekking tot uitbesteding van afvalinzameling door de gemeente zal moeten worden beantwoord, zijn de onderzoeksresultaten van deze deelvraag uitgewerkt in een separaat rapport. Zie hiervoor Afwegingskader voor beleid inzake het inzamelen van afval van bedrijven als publieke dienst (reinigingsrecht), concept eindrapport d.d. 1 september 2011.
4. *Hoe functioneert en presteert de huidige organisatie met betrekking tot inzameling van huishoudelijk afval?*
 Er is een beoordeling gegeven van het functioneren van de huidige organisatie aan de hand van een SWOT-analyse.
5. *Beschrijf de scenario's op een heldere modelmatige wijze zodat een onderlinge beoordeling mede aan de hand van de criteria uit het beoordelingskader mogelijk is.*
 De beschrijving geeft inzicht in:
 - a. De wijze waarop de gemeente invloed kan uitoefenen en zeggenschap heeft op de inzamelorganisatie.
 - b. De wijze waarop de gemeente als opdrachtgever invloed kan uitoefenen op het serviceniveau en de kwaliteit van de dienstverlening.
 - c. De kenmerken van de uitvoeringsorganisatie en de wijze waarop de doelmatigheid en de doeltreffendheid het functioneren en presteren wordt gewaarborgd.
6. *Beoordeling van de drie scenario's. Zowel onderling als op de vooraf opgestelde en door gemeente Purmerend van belang geachte service- en kwaliteitscriteria.*
 Aan de hand van het beoordelingskader zijn de scenario's beoordeeld. Het resultaat van de beoordeling is een ongewogen beoordeling, waarmee aan bestuur en politiek ruimte wordt gegeven voor de weging van de beoordelingscriteria.



De 4 genoemde kwaliteitscriteria in deze figuur zijn tot stand gekomen naar aanleiding van een gespreksronde met bestuurders en ambtelijke sleutelfunctionarissen. Specifiek is bij de beoordeling van de scenario's stilgestaan bij risico's en consequenties voor medewerkers en achterblijvende organisatie.

7. *Wat zijn de te ondernemen vervolgstappen?*

Per scenario is het te volgen bestuurlijk besluitvormingstraject en plan van aanpak op hoofdlijnen voor de implementatie beschreven.

Op basis van de uitkomst van dit onderzoek kan het College een principebesluit nemen over de gewenste richting. Nadat het bestuur van gemeente Purmerend dit richtinggevend besluit over het gewenste toekomstscenario voor de uitvoering van afvalinzameling heeft genomen, dan kan een vervolgtraject worden gestart waarin een nader onderzoek zal worden uitgevoerd naar de mogelijkheden en specifieke uitwerking van de gekozen richting.

Bij het inrichten van het besluitvormings- en vervolgproces inzake het al dan niet uitbesteden van afvalinzameling, dient rekening te worden gehouden met de formele en procedurele vereisten die daaraan gesteld (kunnen) zijn. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de mogelijke rol en betrokkenheid van de Ondernemingsraad en eventueel de vakorganisaties (georganiseerd overleg).

1.4 Projectorganisatie

Bestuurlijk opdrachtgever is portefeuillehouder dhr. R. Helm. De ambtelijke opdrachtgever is directeur R. Braspenning. Opdrachtnemer is afdelingsmanager Uitvoering J. Verplanke. De ambtelijk opdrachtnemer rapporteert aan de ambtelijk opdrachtgever.

De ambtelijke projectgroep draagt onder voorzitterschap van de afdelingsmanager Uitvoering zorg voor de uitvoering van deze opdracht. In de ambtelijke projectgroep

hebben diverse functionarissen uit de gemeentelijke organisatie op grond van het materiedeskundigheid zitting. Het betreft:

- Afdelingsmanager Uitvoering
- Teammanager Uitvoering Stad
- Teammanager Uitvoering Wijken
- Manager Bedrijfsbureau Uitvoering

Vertegenwoordiging namens de hulpteams:

- Functionaris Planning en control (financiën)
- Functionaris Personeel en organisatie
- Functionaris Juridische en Veiligheidszaken.
- En agendaleden (op afroep waar gewenst en nodig) zoals functionaris Stadsbeheer, functionaris Communicatie

Het voorliggende rapport is een gezamenlijk product van de projectorganisatie. Adviseurs van onderzoeks- en adviesbureau IPR Normag hebben de projectgroep ondersteund bij het inrichten van het onderzoeksproces en de inhoudelijke uitvoering van deze opdracht. Voorts is IPR Normag penvoerder van de rapportage.

2 HUIDIGE ORGANISATIE AFVALINZAMELING

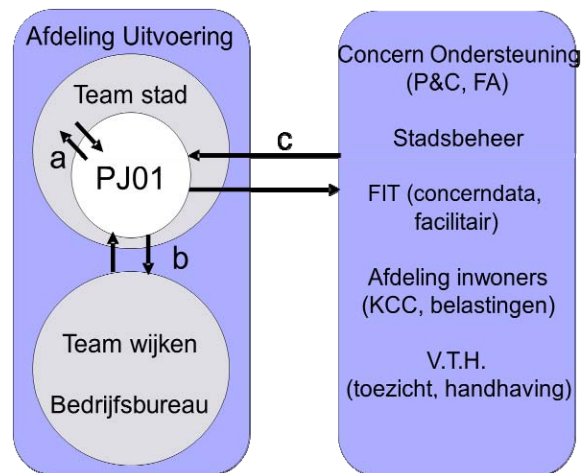
2.1 Inleiding

De beschrijving van de huidige situatie begint met de beschrijving van uitvoering afvalinzameling in de regio van de gemeente Purmerend. Daarna zal de Afdeling Uitvoering in de gemeente Purmerend worden beschreven om daarna de uitvoering afvalinzameling binnen Team Stad te beschrijven.

De beschrijving van de huidige situatie dient als onderbouwing en uitgangspunt voor de beschrijving van de functionele en financiële vervlechting van de uitvoering afvalinzameling binnen de gemeente en de vertaling van de consequenties daarvan in de scenario's. De volgende figuur dient ter illustratie van deze relaties.

Het betreft alle activiteiten waarvan de financiering geschiedt door middel van de afvalstoffenheffing (Afvalverwijdering PJ01¹) en/of het reinigingsrecht.

Het onderzoek geeft inzicht aan de (organisatorische) relaties en afhankelijkheden. In de figuur worden deze relaties met letters geduid:



- a. Al dan niet wederkerige relaties tussen de PJ01-taken en de overige activiteiten binnen het Team Stad zoals garage en wagenpark (voertuigbeheer), onderhoud van installaties en gebouwen, plaagdierbestrijding, et cetera.
- b. Al dan niet wederkerige relaties tussen de PJ01-taken en de overige activiteiten binnen Afdeling Uitvoering zoals met het Team Wijken (straatreiniging, groenonderhoud, et cetera), het Bedrijfsbureau en activiteiten zoals gladheidbestrijding en wachtdienst.
- c. Al dan niet wederkerige relaties met overige activiteiten en processen in de gemeentelijke organisatie. Hierbij wordt ook de toegerekende overhead (waarbij geen directe activiteiten worden geleverd) onderzocht. Voorts wordt

¹ PJ-01 is de financieel-administratieve benaming voor de taken die vallen onder de uitvoering afvalinzameling.

in het onderzoek aandacht gegeven aan de relatie tussen de beleidsvoorbereiding en –ontwikkeling enerzijds en de uitvoering ervan anderzijds.

Bij het beschrijven van de huidige situatie wordt ingegaan op de hiërarchische en functionele aansturing van de verschillende afdelingen en teams. Daarnaast wordt stilgestaan bij het takenpakket en omvang van personeel en materiaal van de Afdeling Uitvoering voor de uitvoering afvalinzameling.

In de volgende tabel zijn relevante areaalgegevens van de gemeente Purmerend gepresenteerd. De gegevens over het aantal inwoners en huishoudens voor 2012 zijn gebaseerd op prognoses over woningbouw en bevolkingsgroei en kunnen dus nog afwijken.

Areaalgegevens gemeente Purmerend (stand per 1 januari)

	Purmerend					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inwoners	77.955	78.434	78.862	79.038	79.239	79.656
Particulieren huishoudens	33.387	33.504	33.910	34.115	34.115	33.648
- Eenpersoonhuishoudens	31%	31%	31%	32%	32%	32%
Stedelijkheidsklasse (shk)	2	2	2	2	2	2
Oppervlak land (km2)	23,62	23,62	23,62	23,62	23,62	23,62
Inwoner / particulier huishouden	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,4

tabel 2

De afvalinzameling is in de regiogemeenten van Purmerend verschillend georganiseerd. Het volgende figuur geeft een overzicht hiervan:

Plattegrond verzorgingsgebied regio



tabel 3

2.2 Afdeling Uitvoering binnen gemeente Purmerend

De uitvoering van de afvalinzameling van de gemeente Purmerend vindt plaats binnen de Afdeling Uitvoering. In bijlage 3 vindt u een organogram van de gemeentelijke

organisatie waarin de hiërarchische aansturing binnen de gemeente duidelijk wordt.

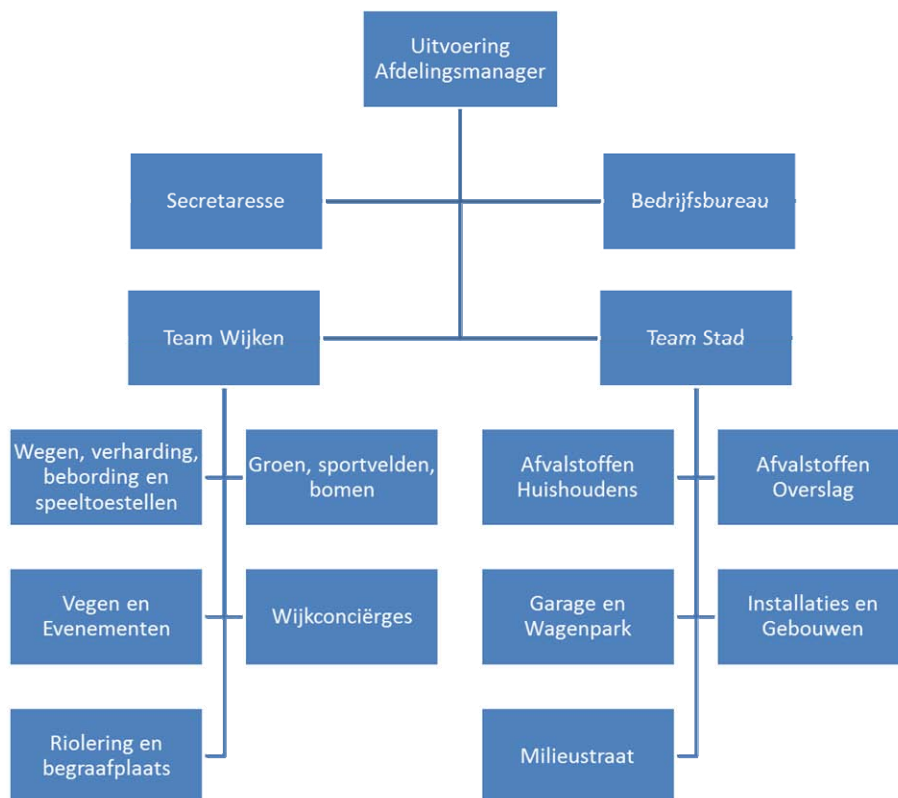
Hiërarchisch stuurt de afdelingsmanager van de Afdeling Uitvoering de teammanagers van Team Stad, Team Wijken en de manager van het Bedrijfsbureau aan.

Team Stad heeft via het product PJ01 een eigen budgetverantwoordelijkheid en werkt niet volgens het OpdrachtgeverOpdrachtnemer-principe (OGON principe) dat voor de rest van de organisatie wel geldt. De Afdeling Uitvoering heeft hiermee een eigen verantwoordelijkheid inzake het afvalbeheerbeleid en maakt gebruik van de expertise van de afvalbeheerder bij de afdeling Stadsbeheer.

Het Team Wijken werkt op basis van Service Level Agreements (SLA's) in opdracht van de afdeling Stadsbeheer conform het OGON principe.

Het Bedrijfsbureau ondersteunt de afdelingsmanager en beide teams bij de uitvoering van hun taken. De volgende figuur geeft deze aansturing weer.

tabel 4 *Organogram Afdeling Uitvoering gemeente Purmerend*



2.3 Team Stad

2.3.1 Taken

Als uitgangspunt voor de beschrijving van de uitvoering afvalinzameling worden de hieronder staande taken als uitgangspunt genomen. De financiering van deze taken geschiedt door middel van de afvalstoffenheffing (Afvalverwijdering PJ01) en/of het reinigingsrecht.

Deze taken worden bij uitbesteding door de externe partij uitgevoerd:

- Huis aan huis legen minicontainers
 - Inzameling restafval door middel van minicontainers
 - Inzameling GFT door middel van minicontainers
 - Inzameling papier door middel van minicontainers
- Inzameling binnenstad losse colli (na 9 april 2012 alleen nog ondergronds)
 - Inzameling restafval via ondergrondse voorziening (op volmelding)
 - Inzameling bedrijfsafval in plastic zakken (wekelijks)
 - Inzameling bedrijfskarton en papier (losse colli, wekelijks)
- Inzameling via Verzamelcontainers
 - Inzameling restafval door middel van ondergrondse containers
 - Inzameling restafval door middel van in pandige voorzieningen (verzamelcontainers)
 - Inzameling papier door middel van in pandige voorzieningen (verzamelcontainers)
- Wijkvoorzieningen
 - Inzameling glas door middel van ondergrondse wijkcontainers
 - Inzameling papier door middel van ondergrondse wijkcontainers
 - Inzameling textiel door middel van textielinzamelpunten
 - Inzameling textiel door middel van bovengrondse wijkcontainers
 - Brengvoorziening milieustraat voor plastic verpakkingen afval (PVA)
- Grofvuilinzameling
 - Inzameling grof huishoudelijk restafval op afroep
 - Inzameling witgoed op afroep
 - Inzameling metalen op afroep
 - Inzameling groot/grof tuinafval op afroep
- Inzameling via brengfaciliteit milieustraat
 - Bemensing milieustraat (incl. KCA-depot)
 - Natransport vanaf milieustraat
 - Natransport vanaf kringloopwinkel
- Aanvullende taken
 - Inzameling bedrijfsafval
 - Inzameling grof bedrijfsafval op afroep (tegen betaling)
 - Inzameling afval bij festiviteiten
- Overige afval of reinigingstaken
 - Opruimen en inzamelen van (brandbaar) bijplaatsingsafval
 - Opruimen en inzamelen van metalen uit het bijplaatsingsafval

Inzamelen illegaal stortafval op afroep VTH
 Inzamelen recreatieafval pleziervaart april t/m oktober m.b.v. verzamelcontainers
 Inzameling kerstbomen op route

Deze taken worden bij uitbesteding door de gemeente uitgevoerd:

- Beheer en Afvallogistiek
 - Contractbeheer verwerkingscontracten (restafval, etc.)
 - Contractbeheer milieustraat (laten verwerken afvalstromen)
 - Beheer milieuvergunning en begeleiden inspecties van provincie
 - Beheer bedrijfscontracten
- Beheer afvaloverslag eigen dienstafval (Team Wijken)
 - Beheer opslagterrein materialen door Team Wijken
 - Beheer werf (incl. stalling, wasplaats etc.)
- Containermanagement
 - Uitvoering containermanagement ondergrondse wijk- en verzamelcontainers
 - Uitvoering containermanagement (mini) rolcontainers
 - Uitvoering containermanagement bedrijfscontainers
- Overige taken
 - Inzamelen textiel huis aan huis door Bimbam
 - Inzamelen kringloopgoederen door Noppes
 - Inzameling batterijen bij winkeliers

De Plaagdierenbestrijding (PJ04) en de Gladheidsbestrijding (PE11) vallen onder een andere kostenpost in de begroting, maar behoren wel tot het takenpakket van de uitvoering afvalinzameling.

2.3.2 *Personeel*

De afdeling Uitvoering van de gemeente Purmerend omvat 137,1 formatieplaatsen. Hiervan zijn 115,83 formatieplaatsen direct werkzaam in de uitvoering en zijn 21,27 formatieplaatsen ten behoeve van leiding en ondersteuning. Een 40-uurs rooster is de basis voor de gehele afdeling Uitvoering (contractueel werkt men 36 uur, men bouwt 4 uur per week compensatieuren op).

De uitvoering afvalinzameling vindt plaats binnen Team Stad. Team Stad heeft 64,8 formatieplaatsen, waaronder 6 managementplaatsen. Voor de uitvoering afvalinzameling zijn, verdeeld over drie groepen, in totaal 45,8 formatieplaatsen beschikbaar, inclusief de flexibele schil van 5,2 formatieplaatsen. Bij de groep Afvalstoffen en Overslag is 1,5 fte actief als plaagdierbestrijding. Deze functie wordt hier apart benoemd omdat deze strikt genomen niet onder het product PJ01 valt.

	Formatie			
	Uitvoering	Inhuur	Manager	totaal
Afvalstoffen Huishoudens	16,0	5,2	1,0	22,2
Afvalstoffen en Overslag	11,6	0,0	1,0	12,6
Afvalstoffen en Overslag	10,0		1,0	11,0
Plaagdierbestrijding	1,6			1,6
Milieustraat	12,0		1,0	13,0
Garage en Wagenpark	5,0	0,0	1,0	6,0
Garage en Wagenpark	4,0		1,0	5,0
Beheer kledingmagazijn	1,0			1,0
Installaties en Gebouwen	9,0		1,0	10,0
Teammanager			1,0	1,0
versie 06b	53,6	5,2	6,0	64,8

tabel 5

De tabel presenteert de verdeling naar de groepen binnen Team Stad. Het betreft de situatie per 1 januari 2012. Het verschil in formatie en bezetting komt voort uit de invulling door inhuurkrachten en het vervullen van vacatureruimte. Dit verschil vormt de flexibele schil binnen het team.

2.3.3 Materieel

Team Stad heeft voor de dagelijkse uitvoering van haar taken de volgende voertuigen nodig. Deze inventarisatie is gebaseerd op de verandering van inzamelsystematiek in 2012 (van inzameling afvalzakken naar ondergrondse inzameling in de binnenstad):

- 6 zijladers
- 3 kraakpersauto's
- 3 haakarmauto's
- 1 middelgrote kipper
- 3 kleine kippers/pickups
- 2 dienstauto's
- 1 sorteerknijper
- 1 shovel
- 1 heftruck

2.3.4 Aansturing

De verschillende groepen binnen Team Stad worden aangestuurd door de teammanager Team Stad. Iedere groep heeft een groepsmanager welke de dagelijkse uitvoering aanstuurt. De groepen zijn:

- Afvalinzameling, waaronder
 - Afvalstoffen Huishoudens
 - Afvalstoffen en overslag
 - Milieustraat
- Garage en Wagenpark
- Installaties en Gebouwen

De afvalinzameling wordt aangestuurd door drie groepsmanagers. Eén groepsmanager stuurt de inzameling via zijladers aan, één de Milieustraat en één de inzameling van de overige stromen (grof afval en dergelijke).

Team Stad is verantwoordelijk voor de afvalinzameling inclusief het beheer van de Milieustraat. Daarnaast heeft Team Stad de groep Garage en Wagenpark die verantwoordelijk is voor het totale onderhoud van het wagenpark van de gemeente Purmerend exclusief de Brandweer. De werkzaamheden van de garage bestaan voor ongeveer 55% uit werkzaamheden voor de afvalinzameling. Daarnaast heeft Team Stad de groep Installaties en Gebouwen welke verantwoordelijk is voor het merendeel van het onderhoud aan installaties en gebouwen in bezit en/of eigendom van gemeente Purmerend. Dit onderhoud wordt uitgevoerd in opdracht van Stadsbeheer en Ruimtelijke Ontwikkeling.

2.3.5 Uitvoering

Bij de uitvoering van de afvalinzameling wordt gewerkt volgens de principes van het Landelijk Afvalbeheer Plan (zie hiervoor verder paragraaf 3.2.3), waarin afvalscheiding en hergebruik de belangrijkste doelen zijn.

Door het hanteren van deze uitgangspunten en doelen wordt aangesloten op het milieubeleidsplan en (te ontwikkelen) visie duurzaamheid van de gemeente Purmerend waarbij de Afdeling Uitvoering in de beleidsvoorbereiding initiërend is.

Om deze doelen te bereiken richt Team Stad zich op het milieubewust maken van burgers, het efficiënt inzetten van personeel en materiaal en het vermarkten van afvalstromen. Uitgangspunt hierbij is het vasthouden van het door de Raad en het College vastgestelde serviceniveau en het voorkomen van substantiële verhoging van de afvalstoffenheffing.

De uitvoering afvalinzameling is functioneel en financieel als volgt opgebouwd:

Uitvoering Afvalinzameling	
Doorrekening Afvalstoffenheffing	
Overhead Concern	
Overhead Uitvoering	
Verwerking Afvalstromen	
Inzameldienst	
Personeel	Materieel
Inzamelvoorzieningen	Middelen
Huisvesting	Milieustraat

tabel 6

De doorbelasting op de afvalstoffenheffing betreft de verschillende bedragen die gerekend worden voor de uitvoering van het totale product PJ01. Hier zitten bijvoorbeeld de kosten in voor het gebruik van het KCC, de kosten voor team Belastingen, kosten voor Communicatie en de kosten voor het team Integraal Beheer. De kosten voor deze activiteiten blijven bij uitbesteding binnen de gemeente en blijven uit de afvalstoffenheffing gefinancierd worden.

Daarnaast worden er vanuit het Concern en de Afdeling Uitvoering diverse doorbelastingen van overhead gedaan richting de uitvoering afvalinzameling. Dit betreft de PIOFA-kosten vanuit het Concern, kosten voor ICT en kosten voor Facilitair vanuit het Concern en de kosten voor het Bedrijfsbureau en het afdelingsmanagement vanuit de Afdeling Uitvoering. Deze kosten zijn deels frictiekosten waarbij de vraag centraal staat of deze binnen de gemeente Purmerend opgelost (kunnen) worden of onderdeel vormen van de nieuwe organisatie. In de beschrijving en beoordeling van de scenario's wordt hier verder bij stilgestaan.

De verwerking van afvalstromen betreft enerzijds contractuele verplichtingen aan HVC en anderzijds afvalstromen waar (nog) geen contracten voor zijn afgesloten, zoals hout, puin, metalen, etc. die voornamelijk binnen de gemeentegrenzen worden verwerkt door derden (Tol, de Graaf). De afvalstromen die sinds 1 augustus 2011 door HVC verwerkt of vermarkt worden zijn restafval, grofvuil, gft, papier, glas en textiel. Kosten en baten komen ten laste van uitvoering afvalinzameling. De overige afvalstromen worden door uitvoering afvalinzameling zelf vermarkt.

Vervolgens is er de inzameldienst zelf welke is opgebouwd uit personeel, materieel, inzamelvoorzieningen en inzamelmiddelen. De uitvoering afvalinzameling wordt binnen Team Stad gedaan door de medewerkers van de Afvalstoffen Huishoudens, Afvalstoffen en overslag en de Milieustraat. Doordat deze medewerkers grotendeels in de gemeente Purmerend wonen waar zij zelf ook afval inzamelen ontstaat een intrinsieke motivatie. Deze spin-off is lastig in geld uit te drukken, maar draagt tegelijkertijd bij aan de servicegerichtheid van de uitvoering afvalinzameling.

Deze intrinsieke motivatie komt ook naar voren in de uitwisseling van kennis (en materiaal) tussen de medewerkers van uitvoering afvalinzameling en Team Wijken. De lokale kennis en informatie komen vooral tot uitdrukking in de hoge servicegerichtheid.

heid.

Daarnaast is de uitvoering afvalinzameling betrokken bij de volgende taken binnen de Afdeling Uitvoering:

- Gladheidsbestrijding
- Plaagdierbestrijding
- Wachtdienst

Uitvoering gladheidsbestrijding

De uitvoering afvalinzameling levert een groot deel van medewerkers en het materieel voor de gladheidsbestrijding binnen de Afdeling Uitvoering. De werkzaamheden worden uitgevoerd door zowel Team Stad als Team Wijken. Hierbij is functioneel een onderscheid tussen beide teams. In de uitvoering echter wordt door beide teams intensief samengewerkt en helpt men elkaar.

De gladheidsbestrijding bestaat uit 3 soorten routes:

- Hoofdroutes
- Bruggenroutes
- Seniorenroutes

De 7 hoofdroutes worden gestrooid met behulp van groot materiaal. De 5 bruggenroutes worden handmatig gestrooid en de seniorenroutes worden op afroep gestrooid.

De uitvoering van de gladheidsbestrijding wordt wisselend gecoördineerd door Team Stad en Team Wijken. Deze teams dragen

	Gladheidsbestrijding	
	Uitvoerend	Coördinatie
Team Stad	31	4
Team Wijken	21	4
Totaal	52	8

ook zorg voor de uitvoering van de gladheidsbestrijding op de hoofd- en bruggenroutes. De seniorenroutes worden op afroep door Baanstede gestrooid. In de onderstaande tabel is de bemensing voor de gladheidsbestrijding van de Afdeling Uitvoering samengevat.

Uitvoering Plaagdierbestrijding

Daarnaast vult de uitvoering afvalinzameling de gemeentelijke uitvoering plaagdierbestrijding uit. Hiervoor is 1,6 fte toegewezen, welke gefinancierd wordt vanuit de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling. Bij de uitvoering van de plaagdierbestrijding wordt gebruik gemaakt van de voorzieningen van de Milieustraat. Bovendien draait de medewerker plaagdierbestrijding mee in het zaterdagrooster van de Milieustraat.

Uitvoering Wachtdienst

De uitvoering afvalinzameling levert daarnaast personeel voor de uitvoering van de wachtdienst.

Onder de wachtdienst vallen de activiteiten die bijdragen aan het oplossen van calamiteiten in de openbare ruimte en aan gemeentelijke gebouwen en installaties buiten kantooruren. De meldingen komen bij de gemeente binnen via de meldkamers van de Politie of Brandweer of via meldsystemen zoals inbraakalarmen en storingsmeldingen van gemalen.

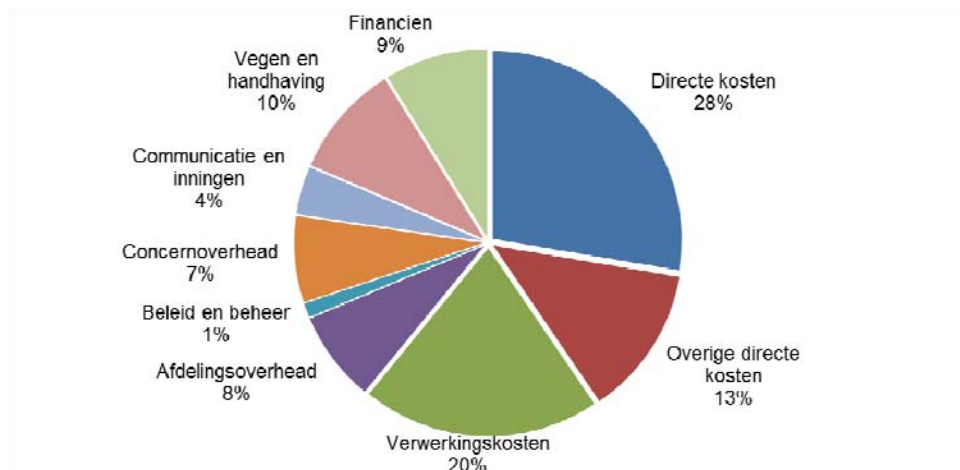
De wachtdienst bestaat uit een piketrooster met daarin een hoofdcoördinator, een medewerker veegdienst, een medewerker installaties en gebouwen en een medewerker bestrating/riolering.

Bij de uitvoering van de wachtdienst is Stadsbeheer opdrachtgever en de Afdeling Uitvoering opdrachtnemer. De uitvoerende medewerkers komen zowel uit Team Stad als Team Wijken. In totaal komen 10 medewerkers uit Team Stad, waarvan 2 uit de uitvoering afvalinzameling, 1 uit de plaagdierbestrijding en 7 uit de groep Installaties en Gebouwen. Vanuit Team Wijken worden 12 medewerkers ingezet binnen het piketrooster.

Voor elke wachtdienst in een 7 dagen rooster, is een coördinator en drie medewerkers uitvoering beschikbaar. Voor het uitvoeren van de werkzaamheden wordt gebruik gemaakt van diverse voertuigen waaronder ook inzamelvoertuigen van de Afdeling Uitvoering.

2.4 Afvalstoffenheffing

De afvalstoffenheffing is in Purmerend volledig kostendekkend. De afvalstoffenheffing wordt berekend door de totale kosten te delen door het aantal aansluitingen. In het volgende figuur wordt de afvalstoffenheffing van Purmerend uitgesplitst naar diverse kostencategorieën. Het figuur geeft een objectief beeld van de huidige toedeling van kosten die door middel van de afvalstoffenheffing worden gefinancierd en door Team Stad – Afdeling Uitvoering zelf te beïnvloeden zijn. Voor deze analyse is uitgegaan van de uitgaven- of inkomstenposten van de relevante grootboekrekeningen in 2012.



Het volgende overzicht geeft inzicht in de (kosten)opbouw van de afvalstoffenheffing van de gemeente Purmerend en het aandeel daarin van Afdeling Uitvoering en andere gemeentelijke afdelingen. Voor deze analyse is uitgegaan van de uitgaven- of inkomstenposten van de relevante grootboekrekeningen in peiljaar 2012. Een uitgebreide toelichting op de financiële paragraaf vindt u in bijlage 6.

Kostenrubriek	Subrubriek	Lasten 2012 in PJ01	
Directe kosten	Arbeidskosten	2.193.000	
	Tractiekosten	833.000	
Uitvoerings-/directe kosten		3.026.000	A
Overige directe kosten	Kapitaallasten containers	711.000	
	Exploitatie Milieustraat	143.000	
	Overige directe kosten	550.000	
Overige directe kosten		1.404.000	B
Verwerkingskosten	Verwerkingskosten	2.230.000	
Verwerkingskosten		2.230.000	B
Afdelingsoverhead	Afdelingsmanagement	129.000	
	Bedrijfsbureau	346.000	
	Doorbel. huisvesting De Koog	356.000	
	Overige kosten	22.000	
Afdelingsoverhead		853.000	A
Beleid en beheer	Doorbel. team SB- Integraal beheer en beleidsadvies	134.000	
Beleid en beheer		134.000	C
Concernoverhead	Doorbel. ICT	36.000	
	Doorbel. PIOFA	745.000	
	Doorbel. Facilitair	26.000	
Concernoverhead		807.000	C
Communicatie en inningen	Doorbel. team Communicatie en communicatiemiddelen	30.000	
	Doorbel. team KCC	202.000	
	Doorbel. team Belastingen	219.000	
Communicatie en inningen		451.000	C
Vegen en handhaving	Doorbel. team SB- Straatreiniging	987.000	
	Doorbel. team Toezicht en Handhaving	80.000	
Straatreiniging en handhaving		1.067.000	C
Financien	Kwijtscheldingen en oninbaar	575.000	
	BTW	1.420.000	
	Reinigingsrecht	-329.000	
	Teruggaaf uit egalisatiereserve (eenmalig)	-700.000	
Kosten Afvalstoffenheffing voor financien		966.000	D
Totale kosten afvalstoffenheffing (PJ01)		10.938.000	
Directe en indirecte kosten team Stad		3.879.000	35%
Verwerkingskosten, directe kosten en kapitaallasten		3.634.000	33%
Doorbelastingen en overige kosten		2.459.000	23%
Financiën		966.000	9%
Totale kosten afvalstoffenheffing (PJ01)		10.938.000	100%

tabel 7

De kosten welke aan Afdeling Uitvoering zijn verbonden zijn in de tabel gecategoriseerd naar de mate waarin het kostenniveau door Afdeling Uitvoering zelf is te beïnvloeden. De analyse biedt een objectief beeld van de huidige toedeling van kosten die door middel van de afvalstoffenheffing worden gefinancierd.

Zoals in tabel te lezen is bedraagt de totale afvalstoffenheffing € 10.938.000,-². Daarvan heeft € 3.879.000,- (35%) betrekking op (directe en indirecte) kosten binnen Team Stad.

Van de totale kosten betreft € 3.634.000,- (33%) het (laten) verwerken van al het huishoudelijk afval, directe kosten of kapitaallasten voor de inzamelmiddelen of de milieustraat. Deze kosten (zoals het verwerkingstarief per ton) zijn daar waar het gaat om langlopende contracten niet door Team Stad (Afdeling Uitvoering) zelf te beïnvloeden. Wel kan worden getracht door het verbeteren van de afvalbeheerprestaties (scheidingspercentage) de hoeveelheid restafval te reduceren en afvalstromen waar mogelijk te scheiden en te hergebruiken. Deze werkwijze sluit aan bij de doelstellingen van de uitvoering afvalinzameling ten aanzien van het LAP. Door preventie en hergebruik kan de hoeveelheid restafval worden teruggebracht. Vanaf 1 augustus 2011 vindt de verwerking van grofvuil, restafval en gft alleen nog plaats bij HVC. Hiermee wordt bespaard op de verwerking van grofvuil en restafval t.o.v. de verwerking van grofvuil en restafval dat voor 1 augustus 2011 plaatsvond bij het AEB.

Andere organisatieonderdelen belasten het product PJ01: afvalstoffenheffing voor 22%. De resterende (9%) heeft betrekking op financieren.

2.5 Vervlechting

Uit de analyse van de afvalstoffenheffing zijn reeds verschillende vervlechtingen van de uitvoering afvalinzameling met de rest van de afdeling en de rest van de gemeentelijke organisatie te zien. In deze paragraaf worden zowel de organisatorische vervlechtingen in kaart gebracht als de doorbelastingen.

De analyse van de organisatorische vervlechting van de afvalinzameling binnen het team, binnen de afdeling en binnen de organisatie is tot stand gekomen op basis van de interviews, aangeleverde documenten en financiële analyse. De financiële analyse is terug te vinden in paragraaf 2.4.

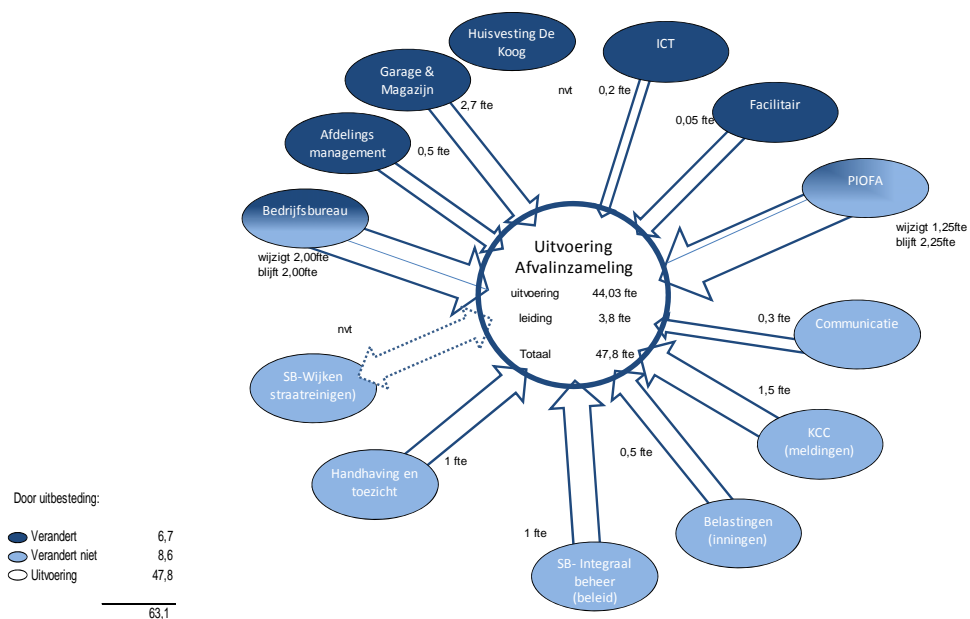
Binnen dit raamwerk worden de verschillende soorten relaties van de uitvoering af-

² De opbouw en uitsplitsing van de doorberekening van de afvalstoffenheffing is op basis van de begroting 2012 en de berekening van de afvalstoffenheffing 2012.

valinzameling met de rest van de gemeentelijke organisatie beschreven. Het totaal van deze relaties vormt het geheel aan vervlechtingen van de uitvoering afvalinzameling met de rest van Team Stad, de Afdeling Uitvoering en de andere afdelingen in de gemeente. Er zijn hierbij twee soorten relaties of vormen van vervlechting:

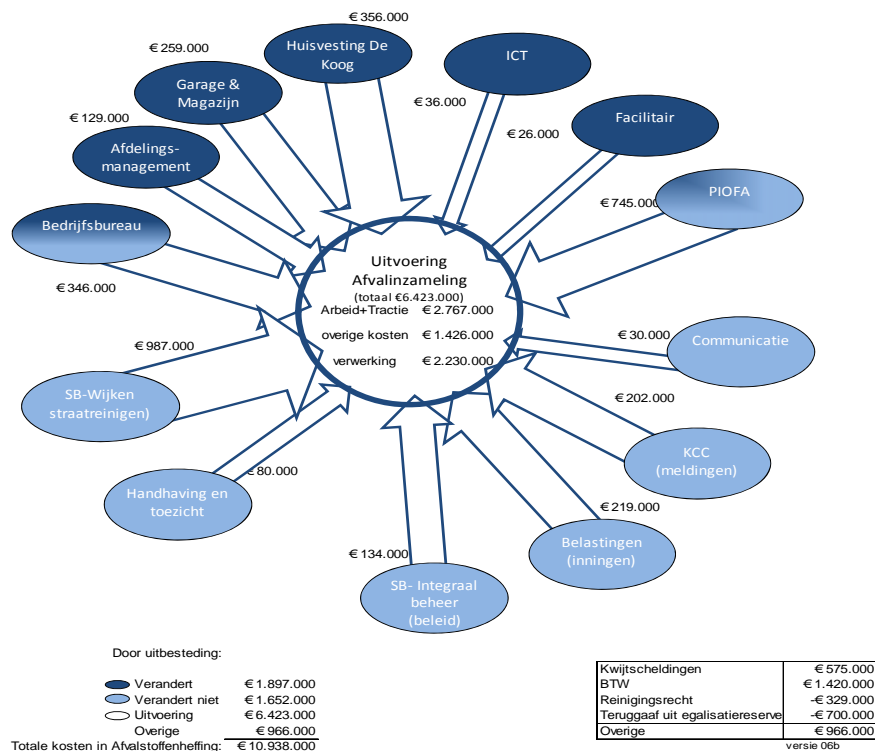
- **Functionele (organisatorische) vervlechting.** Dit is de functionele relatie tussen uitvoering afvalinzameling en het overige deel van Team Stad, de Afdeling Uitvoering en andere afdelingen van de gemeente. De functionele vervlechtingen zijn in aantal fte benaderd. Deze aantallen zijn gebaseerd op documentatie, de interviews en expertinschattingen.
- **Financiële vervlechting (doorbelasting).** Dit is de financiële relatie tussen de uitvoering afvalinzameling en het overige deel van Team Stad, de Afdeling Uitvoering en de andere afdelingen van de gemeente gebaseerd op de doorbelastingen.

Uit de analyse ontstaan de volgende figuren over het totaal aan functionele en financiële vervlechtingen. De functionele vervlechtingen zijn in aantal fte benaderd. Deze aantallen zijn gebaseerd op documentatie, de interviews en expertinschattingen. De financiële relatie is weergegeven op basis van de doorberekening en kosten vanuit het product PJ01, de afvalstoffenheffing. De berekeningen zijn gedaan over de begroting 2012. De breedte van de pijlen in de figuur geven de mate van de relatie weer. Een grote pijl staat voor een grote samenhang tussen het desbetreffende organisatieonderdeel en de uitvoering. De kleur van het organisatieonderdeel geeft aan of de relatie na uitbesteding veranderd.



Op een vergelijkbare wijze zijn de financiële doorbelastingen en kosten. De bedragen

sluiten aan op de begrotingscijfers in de afvalstoffenheffing voor 2012.



In het vervolg van deze paragraaf wordt per onderdeel stilgestaan bij de vervlechting.

2.5.1 Communicatie en inningen

De afdeling Inwoners heeft via het Klant Contact Centrum een functionele relatie met de uitvoering afvalinzameling. Bij het KCC komen meldingen van dumping, het legen van afvalbakken, maar ook de intakes voor grofvuil binnen. In totaal zijn dit voor de Afdeling Uitvoering 32.486 meldingen (23% van het totaal), waarvan 6.174 (4%) voor Team Stad en 21.885 (16%) grofvuilafspraken. Meldingen grofvuil die digitaal zijn aangemeld zijn nog niet van dit totaal verminderd. Daarnaast heeft het KCC regelmatig ruggespraak met de collega's van de Afdeling Uitvoering.

Daarnaast vindt een doorbelasting plaats voor het heffen van de inning van belasting afvalstoffenheffing vanuit het team Belastingen binnen de afdeling Inwoners. Dit betreft de volgende activiteiten:

- Invorderingswerkzaamheden
- Heffingswerkzaamheden
- Automatische verminderingen afvalstofheffing
- Verminderingsrecht
- Contracten reinigingsrecht
- Telefonische klantvragen beantwoorden
- Correspondentie afhandelen

- Kwijtscheldingen verwerken
- Uitgifte toegangspassen ondergrondse inzamelcontainers

Vanuit de gemeentelijke organisatie worden verschillende van deze kosten direct doorbelast aan het product PJ01. Deze zijn samengevat in onderstaande tabel:

tabel 8

Kostenrubriek	Lasten 2012 in PJ01			
	Doorbelast	Overige kosten	Totaal	
Doorbel. team Communicatie en communicatiemiddelen	12.000	18.000	30.000	7%
Doorbel. team KCC	202.000	0	202.000	45%
Doorbel. team Belastingen	219.000	0	219.000	49%
Totaal	433.000	18.000	451.000	100%

2.5.2 Straatreiniging en handhaving

Dit onderdeel behandelt de doorbelasting van straatreiniging en handhaving. De verplechting tussen Team Wijken, dat de straatreiniging verzorgd in Purmerend, en de afvalinzameling wordt bij het onderdeel uitvoeringskosten (paragraaf 2.5.6) behandeld.

De afdeling Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) handhaaft op het gebied van afvalstoffen, op de afvalstoffenverordening en illegale dumping. Het gaat hier om de inzet van 1 fte, welke rechtstreeks doorbelast wordt naar de afvalstoffenheffing.

Indien gewenst kan de uitvoering afvalinzameling op projectbasis, in afstemming en samenspraak met afdeling VTH, een grotere inzet op handhaving realiseren. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om extra inzet bij het plaatsen van nieuwe inzamelstructuren (zoals in de binnenstad). Deze tijdelijke extra inzet is mogelijk doordat afdeling VTH voldoende slagkracht heeft omdat zij ook op andere terreinen de handhaving verzorgt.

Het Team Wijken van de Afdeling Uitvoering voert voor de afvalinzameling straatreinigingswerkzaamheden uit. Een groot deel van de kosten voor de straatreiniging worden doorbelast aan de afvalstoffenheffing en de rioolheffing.

Voor de straatreiniging en handhaving wordt vanuit de gemeentelijke organisatie de volgende kosten doorbelast aan het product PJ01.

tabel 9

Kostenrubriek	Lasten 2012 in PJ01			
	Doorbelast	Overige kosten	Totaal	
Doorbel. team SB- Straatreiniging	987.000	0	987.000	93%
Doorbel. team Toezicht en Handhaving	80.000	0	80.000	7%
Totaal	1.067.000	0	1.067.000	100%

2.5.3 *Beleid en beheer*

De afdeling Stadsbeheer adviseert op het gebied van het afvalinzamelingsbeleid voor de Afdeling Uitvoering. Hiervoor wordt 1 fte doorbelast. Hier moet de kanttekening bij gemaakt worden dat de fte bij Stadsbeheer ook actief is voor de rest van de Afdeling Uitvoering en de gemeentelijke organisatie (onder meer voor bijvoorbeeld de veegplannen, het hondenbeleid en de graffiti verwijdering).

De doorbelasting van de afdeling Stadsbeheer is als volgt:

Kostenrubriek	Lasten 2012 in PJ01		
	Doorbelast	Overige kosten	Totaal
Doorbel. team SB- Integraal beheer en beleidsadvies	109.000	25.000	134.000 100%
Totaal	109.000	25.000	134.000 100%

tabel 10

2.5.4 *Concernoverhead*

De algemene overhead van de gemeente Purmerend wordt via vastgestelde doorbelastingsleutels over de afdelingen in de gemeente verdeeld. Hierover vindt geen nacalculatie plaats. Tegelijkertijd wordt voor specifieke doorbelastingen (zoals de hiervoor genoemde doorbelastingen) in eerste instantie op basis van de begroting doorbelast. Op basis van nacalculatie worden vervolgens de definitieve doorbelastingen vastgesteld.

De relatie tussen de uitvoering afvalinzameling en het concern bestaat uit meerdere relaties. De afdeling Bedrijfsvoering, met daaronder de organisatieonderdelen Personeel en Organisatie, Planning en Control, FA, Juridische Zaken, Communicatie en FIT, leveren allerlei diensten aan de afvalinzameling. In totaal is voor de PIOFA-taken voor de afvalinzameling 3,5 fte actief.

De functionele vervlechting wordt hieronder per organisatieonderdeel beschreven.

Personeel en Organisatie (onderdeel doorbelasting PIOFA)

Voor Personeel en Organisatie betreft de functionele vervlechting in totaal 0,5 fte verbijzonderd naar 8 functionarissen.

- 0,07 fte Senior Adviseur P&O: Strategisch advies van de afdelingsmanager en het management team over afdelings- en organisatiebrede HR-thema's
- 0,13 fte P&O consultant: Advisering aan en ondersteuning van team- en groepsmanagers bij personele vraagstukken, individuele trajecten, ziekteverzuim, werving & selectie, het organiseren en geven van workshops.
- 0,20 fte: Medewerker Back Office: signaleren, administratieve ondersteuning bij werving en selectie, verwerking ziek- en herstelmeldingen, muteren in -en uitdiensttredingen, dossierbeheer, verzorgen van brieven en verdere administratieve werkzaamheden.
- 0,03 fte: Medewerker salarisadministratie: Verwerken declaraties, overwerk,

wijziging dienstverbandgegevens en persoonsgegevens.

- 0,01 fte: Bedrijfsmaatschappelijk werkster: Individuele trajecten met medewerkers, advisering managers bij persoonlijke vraagstukken van medewerkers of vraagstukken op het gebied van samenwerking.
- 0,01 fte: Arbo-coördinator: Coördineren Arbo aangelegenheden en adviseren over vraagstukken op Arbo-gebied.
- 0,01 fte: Loopbaanadviseur: Loopbaanadvies individuele medewerkers.
- 0,02 fte: Adviseur Arbeidszaken: Adviseren individuele trajecten en ondersteuning bezwaar.

Planning en Control (onderdeel doorbelasting PIOFA)

Vanuit Planning en Control gaat het om 1,5 fte verdeelt over 3 functies. Voor de Afdeling Uitvoering worden de volgende werkzaamheden door P&C uitgevoerd: Het voeren van accountgesprekken met teammanagers en afdelingshoofd, het opstellen van de jaarrekening en de (afdeling)begroting, het berekenen van de uurtarieven en het opstellen van managementrapportage. In algemenere zin levert P&C de volgende werkzaamheden. Het berekenen van de afvalstoffenheffing en het reinigingsrechtstarief, het opstellen van bestuursrapportages, het verlenen van ondersteuning en advies, het verzorgen van de doorbelasting overheadkosten, het beoordelen van IC, het opstellen en bespreken van procedures.

Het betreft de volgende functies:

- 1 fte senioraccountmedewerker
- 0,4 fte controller
- 0,1 fte overig (onder andere AO)

FA (onderdeel doorbelasting PIOFA)

Voor FA betreft het 0,42 fte voor het verwerken van de 4.166 inkoopfacturen voor de gehele Afdeling Uitvoering (17% van de in totaal 24.194) en 2.592 (11%) voor Team Stad. Daarnaast verwerkt 0,25 fte van FA de 200 verplichtingen voor Afdeling Uitvoering. Voor de 100 debiteurenfacturen (1% van de 7.500 facturen op jaarbasis) en het verwerken van de overwerkbriefjes is 0,07 fte gemoeid.

In totaliteit betreft het 0,74 fte voor FA. .

Overige PIOFA

Voor de posten Juridische Zaken en Communicatie zijn deze aantallen bij benadering weergegeven. Juridische Zaken heeft voornamelijk een rol waar het gaat om de afhandeling van (eventuele) bezwaarschriften en bij het vaststellen van de mate van gemeentelijke aansprakelijkheid en aanwijzingsbesluiten. De inzet vanuit Juridische Zaken heeft een sterk ad hoc karakter. De uitvoering afvalinzameling kan altijd terugvallen op de kennis en expertise in de gemeente maar heeft deze niet op vaste basis

nodig.

Voor wat betreft Communicatie gaat het om 0,8 fte, welke voornamelijk ingezet wordt voor de communicatie vanuit het College richting de inwoners van Purmerend.

De onderdelen van FIT (Facilitair en IT) worden in de volgende paragraaf behandeld.

ICT

Voor wat betreft ICT is er sprake van het gebruik van enkele werkplekken met kantoorautomatisering en softwareprogramma AfvalRIS (voorheen Aris). Voor het functioneel beheer voor de applicatie AfvalRIS wordt rekening gehouden met 20 uur per week waarvan specifiek voor het onderdeel afvalinzameling 9 tot 10 uur per week. Dit betreft een directe doorbelasting naar de afvalstoffenheffing. Verder is via de doorbelastingsleutel 0,2 Fte doorbelast voor kantoorautomatisering, helpdesk e.d. Dit is uiteraard exclusief specifieke projecten.

Facilitair

De Afdeling Uitvoering is gehuisvest op het industrieterrein De Koog. Facilitair levert aan deze locatie de volgende dienstverlening.

- 0,04 fte: bodes voor het verwerken en bezorgen van de post
- 0,03 fte: servicemedewerker voor Servicepunt en backoffice
- 0,01 fte: servicemedewerker voor bestellen van kantoorartikelen
- 0,03 fte: management en administratieve ondersteuning

Deze dienstverlening is van toepassing op de gehele huisvesting van de Afdeling Uitvoering. De toerekening aan de uitvoering afvalinzameling is 0,05 fte.

Naast de genoemde dienstverlening wordt door de uitvoering afvalinzameling gebruik gemaakt van diverse contracten binnen de gemeente. De belangrijkste hiervan zijn schoonmaak- en cateringkosten welke direct doorbelast worden aan de Afdeling Uitvoering. Daarnaast wordt ook gebruik gemaakt van de gemeentelijke BHV-organisatie en meubilair.

De financiële vervlechting met het Concern bestaat uit de doorberekeningen van diverse overhead. Deze zijn in de onderstaande tabel weergegeven:

Kostenrubriek	Lasten 2012 in PJ01			
	Doorbelast	Overige kosten	Totaal	
Doorbel. ICT	36.000	0	36.000	4%
Doorbel. PIOFA	745.000	0	745.000	92%
Doorbel. Facilitair	26.000	0	26.000	3%
Totaal concernoverhead	807.000	0	807.000	100%

tabel 11

2.5.5 *Afdelingsoverhead*

De overhead van de Afdeling Uitvoering bestaat uit twee onderdelen: het Bedrijfsbureau en het Afdelingsmanagement. Hieruit volgen dus twee functionele vervlechtingen.

Bedrijfsbureau

De uitvoering afvalinzameling heeft een sterke functionele relatie met het Bedrijfsbureau. Het Bedrijfsbureau voert verschillende taken uit voor de uitvoering afvalinzameling. Zo houdt zij zich bezig met de personeelsadministratie, budgetbewaking, facturatie, opstellen begroting, planning en met de administratieve afhandeling (en bewaking) van afvalstromen.

Het Bedrijfsbureau voert deze taken ook uit voor de rest van de Afdeling Uitvoering en kan daardoor een continu serviceniveau en professionaliteit waarborgen.

Bij het Bedrijfsbureau werken in totaal 7,7 fte (inclusief manager Bedrijfsbureau). Bij het Bedrijfsbureau werken in totaal 4 fte voor de uitvoering afvalinzameling. Hiervan werkt 1 fte voor facturatie, 1 fte voor planning en 2 fte voor de overige administratieve processen.

Afdelingsmanagement

De andere functionele relatie van de uitvoering afvalinzameling met de overhead Uitvoering bestaat uit het afdelingsmanagement, oftewel de manager van de Afdeling Uitvoering (en secretaresse). Het afdelingsmanagement is voor ongeveer 50% van de tijd bezig met de uitvoering afvalinzameling. Naar verhouding van aantal medewerkers in de teams is dit relatief groter dan naar aantal medewerkers te verwachten is (Team Wijken 47%, Team Stad 46%, Bedrijfsbureau 7%, management 0,5%).

De financiële vervlechting is als volgt.

- **Afdelingsmanagement** is voor 50% doorgerekend aan het Team Stad. Team Stad rekt 79,6% door aan het product PJ01.
- **Bedrijfsbureau** wordt voor 65% doorberekend aan Team Stad. Deze kosten worden vervolgens voor 79,6% doorberekend aan het product PJ01.
- **Doorbelasting huisvesting De Koog.** De exploitatiekosten van de huisvesting en de dienstkleding worden voor 65% doorberekend aan Team Stad. De gebruikelijke 79,6% wordt gehanteerd om deze kosten door te rekenen aan het product PJ01. De cateringkosten ad € 41.000,- worden door de afdeling Facilitair doorberekend aan Team Stad en PJ01 voor respectievelijk 100% en 79,6%. Naast deze exploitatiekosten wordt circa € 143.000,- zijnde 75% van de totale kosten, direct toe gerekend voor de milieustraat aan het product PJ01.

- **Overige kosten**, betreffen de kosten voor representatie en voor verrekeningen.

In de onderstaande tabel kan de financiële vervlechting tussen de uitvoering afvalinzameling en de overhead van de Afdeling Uitvoering worden gelezen.

tabel 12

Kostenrubriek	Lasten 2012 in PJ01		
	Doorbelast	Overige kosten	Totaal
Afdelingsmanagement	0	129.000	129.000 15%
Bedrijfsbureau	0	346.000	346.000 41%
Doorbel. huisvesting De Koog	356.000	0	356.000 42%
Overige kosten	0	22.000	22.000 3%
Totaal Afdelingsoverhead	356.000	368.000	853.000 100%

De hierboven weergegeven kosten worden procentueel of direct doorberekend vanuit de gemeentebegroting, Afdeling Uitvoering, Team Stad naar het product PJ01. In deze doorberekening is nog een verdere uitsplitsing te maken, behoudens de huisvestingskosten. Dit levert de volgende uitsplitsing op.

tabel 13

Kostenrubriek	Subrubriek	Lasten 2012 gem. begr.	Lasten 2012 in PJ01
Afdelingsmanagement	Afdelingskosten (lief&leed, opleiding, onderzoek)	144.000	58.000 45%
	Personeelskosten	134.000	54.000 42%
	Doorbelasting PIOFA	21.000	8.000 6%
	Doorbelasting ICT	13.000	5.000 4%
	Doorbelasting facilitair	11.000	4.000 3%
	Doorbelasting huisvesting Stadhuis	7.000	3.000 2%
	Dekking aan interne levering	-6.000	-2.000 -2%
	Totaal Afdelingsmanagement		324.000
Bedrijfsbureau	Personeelskosten	410.000	212.000 61%
	Nog te verdelen lasten staf	-5.000	-4.000 -1%
	Doorbelasting afdelingsmanagement	0	0 0%
	Doorbelasting PIOFA	115.000	59.000 17%
	Doorbelasting ICT	58.000	30.000 9%
	Doorbelasting directe ICT diensten	66.000	34.000 10%
	Doorbelasting facilitair	55.000	28.000 8%
	Dekking aan interne levering	-27.000	-14.000 -4%
Totaal Bedrijfsbureau		672.000	346.000 100%
Overige kosten	Verrekening kosten	19.000	19.000 86%
	Congressen inzake afvalverwijdering	3.000	3.000 14%
Totaal Overige kosten		22.000	22.000 100%
Totaal afdelingskosten		1.114.000	497.000

2.5.6 Uitvoeringskosten (Personeel en Materieel)

De inzameldienst bestaat uit verschillende onderdelen: personeel, materieel, inzamelvoorzieningen en inzamelmiddelen. Er bestaan verschillende functionele vervlechtingen tussen de uitvoering afvalinzameling en Team Wijken, welke niet in de afvalstoffenheffing zijn opgenomen of moeilijk in financiële zin uit te drukken zijn.

Intrinsieke motivatie

De medewerkers van de uitvoering afvalinzameling en Team Wijken hebben een intrinsieke functionele vervlechting met elkaar. Deze intrinsieke motivatie komt tot uitdrukking in het feit dat het merendeel van de medewerkers zelf in Purmerend woont. Hierdoor maken de medewerkers de eigen buurten schoon en halen ze in de eigen buurten het afval op. Hoewel deze taken functioneel gescheiden zijn tussen de teams,

worden regelmatig hand- en spandiensten aan elkaar verleend. Hier zijn verschillende voorbeelden van:

- Chauffeurs/groepsmanagers team Stad hebben rechtstreeks contact met handhavers en medewerkers team wijken zodat dumpingen/bijplaatsingen sneller verholpen worden
- Chauffeurs team Stad verhelpen zelf storingen aan toegangssystemen ondergrondse containers zodat burgers minder overlast ondervinden van niet functionerende containers.
- Chauffeurs team Stad worden in overleg groepsmanagers stad/wijken ingezet om groenafval van team wijken/groenvoorziening weg te halen.
- Afwijkingen op het gebied van clusterplaatsen worden in combinatie tussen team Stad en team wijken/bestrating verholpen
- Oplevering nieuwbouw en bijbehorende uitzettingen van minicontainers of tijdelijke voorzieningen worden door team Stad zelf bijgehouden zodat bewoners meteen bij het betrekken van de woning een voorziening hebben t.b.v. afval
- Chauffeurs/groepsmanagers team Stad signaleren problemen en lossen deze direct op bij herinrichtingwerkzaamheden zoals rioolvernieuwing etc. waarbij het legen van inzamelmiddelen of voorzieningen problemen opleveren.

De intrinsieke motivatie komt hierdoor vooral tot uitdrukking in de hoge servicegerichtheid van de medewerkers en de waardering daarvan door de burger in Purmerend.

Materieel

Doordat de afvalinzameling en Team Wijken gezamenlijk gebruik maken van dezelfde stallingsplaats en huisvesting vindt regelmatige onderlinge uitleen van materieel plaats. Op informele wijze helpt men elkaar in drukke perioden. Zo springt de uitvoering afvalinzameling bijvoorbeeld ten tijde van evenementen bij voor de straatreiniging en het afvoeren van afval. Deze functionele vervlechting komt niet tot uitdrukking in de financiële vervlechting in de afvalstoffenheffing en is lastig te kwantificeren in fte. Voor gemaakte kosten voor het materieel wordt apart verrekend.

Gladheidsbestrijding

De Gladheidsbestrijding is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Team Stad en Team Wijken. Hierbij is een deel van het personeel afkomstig van Team Stad en een deel van Team Wijken. Zoals in de beschrijving naar voren komt, zijn de functies binnen de gladheidsbestrijding in grote lijnen tussen de teams verdeeld. Zij maken echter wel gebruik van elkaars materieel en worden zo opgeleid dat ze ook onderling uitwisselbaar zijn in de uitvoering. De uitbesteding uitvoering afvalinzameling zal daarom gevolgen hebben voor de operationele uitvoering van de gladheidsbestrijding.

De eerder benoemde intrinsieke motivatie is terug te zien in de gladheidsbestrijding. Hoewel de taken functioneel (en financieel) gescheiden zijn tussen beide teams, is er overlap in de uitvoering. Omdat de meeste medewerkers uit Purmerend komen, staat een begaanbare stad voorop. Hierdoor nemen de strooiers op de routes sneller een klein stuk mee wat wellicht formeel niet door hun gedaan moet worden, en andersom. De gladheidsbestrijding vormt daarmee een functioneel geheel, waarbij de som van de onderdelen meer is dan de onderdelen apart.

Hoewel een deel van de kosten van reinigingswerkzaamheden door Team Wijken aan de afvalstoffenheffing wordt doorbelast (zie paragraaf 2.5.2), is er geen sprake van een financiële vervlechting tussen de teams Stad en Wijken op basis van de begroting. Team Wijken maakt weliswaar functioneel gebruik van de Milieustraat maar wordt hiervoor geen kosten in rekening gebracht.

Kostenrubriek	Subrubriek	Lasten 2012 in PJ01	
Uitvoeringskosten	Arbeidskosten	2.193.000	51%
	Tractiekosten	833.000	19%
Totaal Uitvoeringskosten		3.026.000	71%
Overige directe kosten	Kapitaallasten containers	711.000	17%
	Overige directe kosten	550.000	13%
Totaal Overige directe kosten		1.261.000	29%
Totaal direct		4.287.000	100%

tabel 14

2.5.7 Huisvesting

Een apart onderdeel van het geheel aan vervlechtingen wordt gevormd door de huisvesting. Er is sprake van vervlechting waar het gaat om gemeenschappelijk gebruik van huisvesting. Team Stad en Team Wijken delen de locatie aan de Van IJssendijkstraat 417 en 186 op het Industrierrein De Koog.



Figuur 1: (1) Van IJssendijkstraat 417 "De Koog" (2) Van IJssendijkstraat 186 "Stalling" (3) Van IJssendijkstraat 186 "Milieustraat en Gemeentewerf" (Bron: Google Maps, bewerking IPR Normag)

Functionele verplechting Van IJssendijkstraat 417 De Koog

De locatie Van IJssendijkstraat 417 "De Koog" voorziet beide teams in kleed-, douche-

en kantineruimtes. Daarnaast maken het afdelingsmanagement en het Bedrijfsbureau gebruik van de kantoorfunctie op de locatie. Een ander deel van de locatie bestaat uit drie werkplaatsen; één t.b.v. Garage wagenpark, één voor Installaties en gebouwen en één voor de Landmeters van afdeling Bedrijfsvoering.

Daarnaast heeft de locatie aan de Van IJsendijkstraat 417 ook een functie als uitwijkcentrum voor de gemeente Purmerend bij crises en rampen en als back-up voor de ICT bij uitval van de ICT op het Stadhuis. Hiervoor vindt geen verrekening plaats.

Tegenover deze locatie is Van IJssendijkstraat 186 gelegen. Hierop is een “garage” voor het stallen van voertuigen en een milieustraat inclusief materiaalberging openbare ruimte gesitueerd.

Voor zowel de huisvesting aan de Van IJsendijkstraat 417 als voor de Milieustraat aan de Van IJsendijkstraat 186 geldt dezelfde milieuvergunning.

Functionele verplechting Milieustraat

Voor de Milieustraat gelden drie functionele verplechtingen.

In de eerste plaats wordt de Milieustraat aan de Van IJsendijkstraat 186 door zowel uitvoering afvalinzameling als Team Wijken gebruikt. Team Wijken gebruikt de Milieustraat voor het storten van het veegvuil, het veegzand, restafval geleegde prullenbakken, groenafval (snoei- en plantsoenafval), bestratingspuin en evenementenafval. Daarnaast gebruikt Team Wijken de Milieustraat ook voor de stalling van voertuigen en de opslag van materialen. Dit geldt ook voor de groepen ‘Installaties en Gebouwen’ en ‘Garage en Wagenpark’ van Team Stad.

In de tweede plaats wordt de Milieustraat gebruikt voor de plaagdierbestrijding. De plaagdierbestrijding wordt aangestuurd (en gefinancierd) via de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling. De 1,6 fte plaagdierbestrijding blijft bij uitbesteding van de uitvoering afvalinzameling gebruik maken van de Milieustraat.

En in de derde plaats is de functionele verplechting met de uitvoering afvalinzameling en de Milieustraat historisch bepaald.

De Milieustraat is aangelegd bovenop een voormalige vuilstortplaats. De vuilstortplaats is van begin jaren '70 tot halverwege jaren '80 in dienst geweest. Daarna zijn er stalen damwanden om de voormalige vuilstortplaats geslagen (om uitlekkend percolaat binnen te houden) en is de stort afgedekt met een laag van zand en bestrating en eind jaren '90 in gebruik genomen als Milieustraat van de gemeente Purmerend.

Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat er verontreinigde stoffen gestort zijn, zoals verfresten, chemisch afval en asbest. De exacte omvang is niet bekend, maar uit metingen blijkt de vervuiling mee te vallen.

Door de verplechting van de Milieustraat met de huidige functie voor de uitvoering

afvalinzameling kan zij alleen na sanering van de stortplaats verkocht worden. De hieruit voortvloeiende (frictie)kosten vormen daardoor een integraal onderdeel van de Milieustraat, maar zijn – omdat het beheer van de Milieustraat bij de gemeente blijft – niet meegenomen in dit onderzoek.

De huisvestinglasten van De Koog en “garage”(voertuigstalling op Milieustraat) voor de Afdeling Uitvoering worden direct doorberekend. Deze huisvesting worden vervolgens procentueel verdeeld over het Team Wijken en Team Stad en deels, wederom procentueel, doorberekend aan de afvalstoffenheffing PJ01. De huisvestingslasten worden voor 65% doorberekend aan Team Stad. Hiervan wordt vervolgens 79,6% doorberekend aan de afvalstoffenheffing.

Daarnaast worden 75% van de totale kosten voor de milieustraat door berekend aan de afvalstoffenheffing PJ01 van de afdeling Stad.

Subkostenrubriek	Lasten 2012 gem.begr.	Lasten 2012 in PJ01	
Huisvestingslasten			
Kapitaallasten De Koog (rente&afschrijving, energie en onderhoud)	396.000	205.000	
Dienstkleding	99.000	51.000	
Doorbelasting van Team Stad	51.000	26.000	
Directe doorbelasting facilitair	16.000	8.000	
Doorbelasting beheer/beleid	36.000	19.000	
Bijdrage aan voorziening	26.000	14.000	
<i>Subtotaal SB</i>	<i>625.000</i>	<i>323.000</i>	
Cateringkosten De Koog (vanuit begroting FAC)	41.000	21.000	
Huisvestingslasten De Koog (kantoor, kantine & kleedruimte voor afdeling uitvoering)	666.000	344.000	
Kapitaallasten Garage	0	0	
Onderhoud Garage	29.000	15.000	
Aansluitingen en energie Garage	8.000	4.000	
Voorziening Garage	-15.000	-8.000	
Huisvestingslasten Garage (voertuigstalling IJsendijkstr. 186 voor afdeling uitvoering)	22.000	11.000	
Kapitaallasten Milieustraat	35.000	27.000	
Onderhoud/schoonmaak Milieustraat	139.000	105.000	
Aansluitingen en energie Milieustraat	13.000	9.000	
Voorziening Milieustraat	3.000	2.000	
Huisvestingslasten Milieustraat (afvalbrengrstation en materialen OW voor heel Purmerend)	190.000	143.000	
Totale huisvestingslasten	878.000	498.000	
Doorbelastingen			
Doorbelasting huisvesting naar team Wijken	241.000		
- Kantoor De Koog	233.000		
- Garage	8.000		
Doorbelasting huisvesting naar team Stad en aan PJ01 (afvalstoffenheffing (79,6%))	447.000	356.000	71%
- Kantoor De Koog	433.000	344.000	69%
- Garage	14.000	11.000	2%
Doorbelasting milieustraat naar team Stad en aan PJ01 (afvalstoffenheffing (75%))	190.000	143.000	29%
Totale doorbelastingen	878.000	498.000	100%
Dekkingsresultaat	versie 05a dekkend van:	0	0

tabel 15

2.5.8 Afvalverwerking

De functionele vervlechting met de verwerking van afvalstromen wordt gevormd door de verschillende contractuele verplichtingen die zijn aangegaan. Contractuele af-

spraken omtrent transport en overslag aan aanbieders, afspraken en protocollen over aanlevering van afvalstromen een de verwerker blijven ook bij uitbesteding in beheer bij de gemeente en gelden daarmee als randvoorwaarde voor de uitvoering.

De financiële vervlechting met de verwerking van de afvalstromen staat in de onderstaande tabel. Het verwerken van zwerf- en veegvuil is opgenomen in de begroting van Team Wijken.

tabel 16

Kostenrubriek	Lasten 2012 in PJ01	
Verwerkingskosten	2.230.000	100%
Totaal verwerkingskosten	versie 05	2.230.000

3 BESCHRIJVING VAN HET SPEELVELD

3.1 Inleiding

Welke zijn de relevante sectorale en gemeentelijke ontwikkelingen op het gebied van (gemeentelijk) afvalbeheer waarmee rekening moet worden gehouden? Dit hoofdstuk beschrijft de context, ontwikkelingen en het wettelijk kader op het gebied van het afvalbeheer, zowel vanuit het oogpunt van de gemeente als van de uitvoeringsorganisatie.

Onderdeel bij de beantwoording van deze deelvraag is het duiden van de wettelijke verplichtingen van de gemeente inzake het inzamelen van huishoudelijk afval en afval van bedrijven. Het wettelijk kader bepaalt de mogelijkheden voor de rolneming door gemeente Purmerend. Welke taken mogen worden uitbesteed en welke niet? Onderdeel van deze stap is een beschrijving van de ontwikkelingen op het gebied van de inzameling van het beheer van huishoudelijk afval.

3.2 Rol en betrokkenheid van de gemeente bij afvalbeheer

3.2.1 *Wettelijke zorgplicht afvalbeheer*

Op basis van de wet Milieubeheer heeft elke gemeente de zorgplicht voor het (doen) inzamelen en verwerken van het huishoudelijk afval. Deze rol van gemeenten op het gebied van het beheer van huishoudelijk afval zal in de toekomst naar verwachting wel op onderdelen veranderen, maar de betrokkenheid van gemeenten zal naar verwachting niet verminderen.

De wettelijke gemeentelijke zorgplicht gecombineerd met het gegeven dat afvalinzameling veelal gepaard gaat met voorzieningen in de openbare ruimte, de directe relatie van het afvalbeheer met de schoonheidsgraad (en daarmee leefbaarheid) van de openbare ruimte en de directe vertaling van de kosten van het afvalbeheer in een afvalstoffenheffing, maken dat het beheer van huishoudelijk afval een politiek en bestuurlijk relevante issue is en zal blijven. Gemeenten wensen daarom een duidelijke invloed op (de uitvoering van) de afvalinzameling in hun gemeente.

3.2.2 *Producentenverantwoordelijkheid: vermindering gemeentelijke zorgplicht?*

Er zijn veranderingen in de rol van gemeenten bij het beheer van huishoudelijk afval te verwachten. Onder meer als gevolg van de verdere uitwerking van de producenten-verantwoordelijkheid.

Sinds 1 januari 2006 is het Besluit beheer verpakkingen, papier en karton, statiegeld en vlakglas van kracht. Hiermee is er voor het bedrijfsleven producentenverantwoorde-

lijkheid ontstaan voor de inzameling en recycling van verpakkingen. Dit betekent dat verpakkingen – die ook veelvuldig in het huishoudelijk afval terechtkomen – in principe niet meer onder de wettelijke zorgplicht van de gemeenten vallen.

Het bedrijfsleven (vertegenwoordigd door Nedvang) en de gemeenten (vertegenwoordigd door VNG) hebben afspraken gemaakt over de verhouding tussen producentenverantwoordelijkheid en de zorgplicht van de gemeenten. Uitgangspunt is dat de gemeente de regie behoudt over de inzameling van de (verpakkings)afvalstromen papier, glas, blik en kunststof en daarvoor vergoedingen krijgt uit het Afvalfonds.

Ook op het gebied van inzameling van wit- en bruingoed is sprake van producentenverantwoordelijkheid. Wit- en bruingoed moet gescheiden worden ingezameld. De gemeenten hebben de plicht om een inzamelstructuur voor wit en bruingoed in te richten (milieustraat, ophaalrondes, et cetera). De producenten zijn verantwoordelijk voor de inname en verdere verwerking ervan. Sinds mei 2006 is een nieuw inzamelnetwerk operationeel waarbij Nederland is opgedeeld in vier regio's, waarin totaal veertien Regionale Sorteer Centra (RSC's) opereren. De exploitatie en het beheer van deze RSC's is door middel van een aanbesteding gegund aan enkele grote marktpartijen en Midwaste.

Al met al verwachten wij niet dat de producentenverantwoordelijkheid ertoe leidt dat de betrokken afvalstromen buiten de invloedssfeer en verantwoordelijkheid van de gemeente zullen komen. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat de inzameling van verpakkingen geheel door de producenten zelf zal worden bewerkstelligd. Grootschalige uitbreiding van statiegeldsystemen voor verpakkingen – met het doel consumenten te stimuleren het verpakkingsafval op de daarvoor bestemde plek(ken) te brengen – zijn daarbij van belang, maar vergen in relatief fysieke (schaarse) ruimte in winkels en winkelgebieden en handling-, organisatie- en administratiekosten.

Voor de inzameling van de genoemde afvalstromen zullen naar verwachting voorzieningen in de publieke ruimte nodig blijven. Hierbij valt te denken aan specifieke huis-aan-huis haalsystemen, (ondergrondse) verzamelcontainers of andere brengvoorzieningen.

Het bedrijfsleven en de gemeenten zullen daarom ook in de toekomst afspraken maken over de verhouding tussen producentenverantwoordelijkheid en het politiek primaat van de gemeenten voor het beheer en de inrichting van de openbare ruimte. Het beheer van huishoudelijk afval blijft daarom een zorg voor gemeenten.

3.2.3 Gemeenten hebben een 'opdracht' voor doeltreffende afvalbeheer: LAP II

In het Landelijk AfvalbeheerPlan (LAP) is het nationaal afvalstoffenbeleid voor de komende jaren uitgestippeld. Het Nederlands afvalstoffenbeleid is sterker dan voorheen gericht op preventie van afval en het beperken van de milieudruk. Een belang-

rijke maatstaf hiervoor is de hoeveelheid afval die wordt verwijderd, dat wil zeggen het afval dat wordt gestort en verbrand als vorm van verwijdering. Om de hoeveelheid afval voor verwijdering te beperken wordt maximaal ingezet op preventie en nuttige toepassing. Een belangrijke consequentie is de invoering van een nieuw (rijks)beleid dat inzet op het gescheiden inzamelen van kunststof verpakkingsafval.

In het nieuwe Landelijk Afvalbeheerplan 2009-2021 (LAP II) dat op 24 december 2009 van kracht is geworden, ligt de nadruk sterker dan voorheen op het aanwenden van afval als grondstof. Voor de langere termijn is het vizier gericht op verbetering van de afzet van secundaire grondstoffen en het leggen van een basis voor het zogenaamde 'from cradle to cradle' concept: afval is een grondstof.

Gemeenten hebben dus niet alleen een zorgplicht voor het (doen) inzamelen van huishoudelijk afval, maar hebben daarbij ook de 'opdracht' om daarmee de doelstellingen te bewerkstelligen zoals in het LAP geformuleerd.

Gemeenten kiezen ervoor om hun afvalbeheerbeleid zelfstandig, in samenwerking met andere gemeenten en/of in samenwerking met het betreffende inzamelbedrijf te doen.

3.2.4 *Directe invloed wet- en regelgeving op het beleidsveld, sector en organisaties*

Wet- en regelgeving stellen doelen en kaders vast waarbinnen de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval moeten plaatsvinden.

De afgelopen jaren zijn – vooral op het gebied van afvalbeheer - zowel de doelstellingen als de randvoorwaarden verder aangescherpt. Het effect van toekomstige wet- en regelgeving is onduidelijk, maar de invloed staat bij voorbaat vast. Dat wijst het verleden uit: strengere milieueisen, liberalisering van de afvalmarkt en Arbo normering hebben de afvalinzameling veranderd. Ook de producentenverantwoordelijkheid is gebaseerd op een – door het Rijk – genomen besluit.

3.2.5 *Afvalbeheer nu en in de toekomst: afvalbeheer is meer dan inzamelen alleen*

Huishoudelijk afval is een maatschappelijk vraagstuk en wordt steeds vaker in verband gebracht met duurzaamheid. Afval wordt niet alleen meer gezien als een ongewenst en negatief bijproduct van productie en consumptie, maar steeds meer als grondstof.

De komende decennia zullen veel grondstoffen schaarser worden, waardoor grondstofprijzen verder zullen stijgen. Op het gebied van afvalbeheer – ook van huishoudelijk afval - volgen de ontwikkelingen elkaar in rap tempo op. Als voorbeelden voor externe ontwikkelingen zijn te noemen: diversiteit en vergaande scheiding afvalstromen, opeenvolgende wijzigingen in wet- en regelgeving, (politieke) aandacht voor milieuaspecten en -doelstellingen, duurzaamheid en ontwikkeling op het gebied van energie

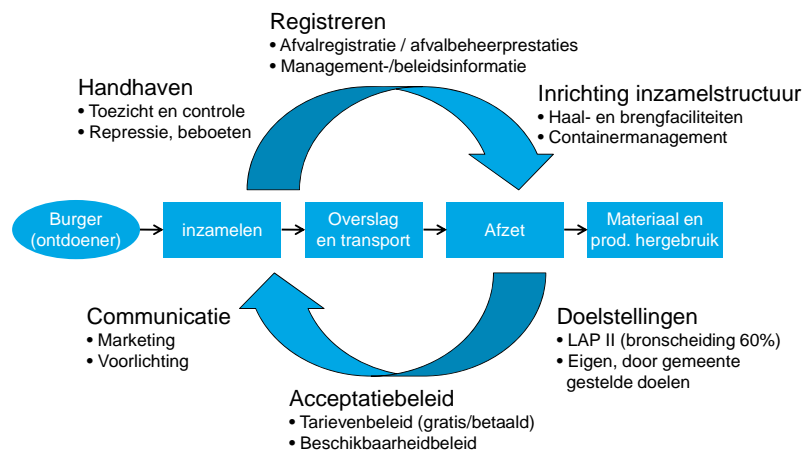
Afvalpreventie en betere scheiding van herbruikbare afvalstromen zullen om die reden steeds belangrijker en ook vanzelfsprekender worden. Bovendien wordt het rendabel om uit het afval dat dan nog ontstaat meer componenten nuttig te gaan gebruiken.

De visie op de ontwikkeling van een samenleving die zich voor het grootste deel richt op het voortdurend recyclen vindt steeds meer aanhang in Europese landen en bij de Europese Unie zelf. Zo ligt in Nederland in het LAP II de nadruk op het aanwenden van afval als grondstof. De mate van recycling wordt niet alleen economisch bepaald. Een helder gemeentelijk afvalbeleid en een op recycling toegesneden uitvoeringsorganisatie zijn daarvoor van belang.

Deze trend van afval als grondstof houdt in dat er een verschuiving van de verwerking van restafval naar het bewerken en aanwenden van gescheiden verkregen deelstromen plaatsvindt. Steeds meer ingezamelde afvalstromen – waaronder de huishoudelijke afvalstromen papier, glas, textiel en kunststof – vinden daarom vaker hun weg naar bewerkers (het voorbereiden tot herbruikbare grondstoffen) en producenten van producten.

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

Een adequaat gemeentelijk afvalbeleid omvat daarbij een optimale balans tussen onderling samenhangende be-



leidsinstrumenten: de inzamelstructuur, het acceptatiebeleid (de voorwaarden waaronder afval door burgers mag worden aangeboden), marketing en voorlichting (communicatie), de handhaving en de registratie. Voorts kan door middel van ketenregie een optimale sturing van afval- c.q. grondstoffen worden bewerkstelligd.

Het mes snijdt daarbij aan twee kanten. Het is in veel gevallen namelijk ook rendabel om afval te voorkomen of uit het afval meer componenten nuttig te hergebruiken. Op

basis van onderzoek door IPR Normag blijkt een statistisch verband tussen de gerealiseerde bronscheiding (de mate waarin een gemeente erin slaagt afval te scheiden in herbruikbare materialen en grondstoffen) en de kosten. In veel gevallen geldt: hoe beter de bronscheiding des te lager de kosten voor het gemeentelijk afvalbeheer. Voorts kan door middel van adequate ketenregie de waarde van de ingezamelde afvalstoffen worden vergroot.

3.2.6 *Overige relevante ontwikkelingen aan de zijde van gemeenten*

Voorts spelen de volgende onderwerpen bij gemeenten:

- **Bezuinigingen.** Vanwege de huidige slechte economische situatie en de sombere vooruitzichten staan overheden voor grote bezuinigingsopgaven. Onder invloed van de gevolgen van onder meer de financiële crisis zullen de komende jaren de inkomsten uit het gemeentefonds teruglopen. Veel gemeenten heroriënteren zich daarom op de uitvoering van taken en de rolname van de gemeente. Onder meer door:
 - Reductie van kosten door aanpassing van het serviceniveau (versoberen) of het afstoten van taken van de gemeente.
 - Nieuwe werkwijzen, die meer gericht zijn op het vergroten van de eigen verantwoordelijkheden voor burgers, bedrijven en maatschappelijke partners.
 - Bezuinigingen in de ambtelijke organisatie zoals door het optimaliseren van de werkprocessen. De gevraagde producten en diensten worden daarbij geleverd tegen minder benodigde financiële middelen.
 - Verhoging van belastingen en andere tarieven voor de geleverde diensten.
- **Beeldgericht werken.** In steeds meer gemeenten vindt een transformatie plaats waarbij de aansturing van het beheer van de openbare ruimte minder op input (aantal uren inzet, frequentie van diensten) maar op resultaten wordt gestuurd. Met name op basis van beeldkwaliteit. Dit heeft consequenties voor zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer en vraagt een andere wijze van aansturing van medewerkers en het monitoren en plannen van de werkzaamheden. Ook de gemeente Purmerend werkt volgens deze methode.
- **Arbeidsmarkt / sociaal beleid.** Door een toename van ontgroening en vergrijzing is op de middellange en lange termijn sprake van substantiële tekorten op de arbeidsmarkt, terwijl door de huidige conjunctuur het aantal werkzoekenden juist toeneemt. Tegelijkertijd dreigt een grote groep mensen die onvoldoende productief zijn om het minimumloon te verdienen tussen wal en

schap te geraken, nu en in de toekomst. Deze mensen vallen terug op regelingen, zoals de WWB, en drukken daarmee - vooral - op de gemeentelijke begroting. Door een nieuwe focus op "werken naar vermogen" (en o.a. de modernisering van de WSW) zal het arbeidsmarktbeleid zich primair gaan richten op het ontwikkelen en begeleiden van mensen. Deze zogenaamde mensontwikkelbedrijven hebben als doel mensen met een achterstand op de arbeidsmarkt naar werk te begeleiden.

Gemeenten zien hierin kansen: de omvang en het aantal uitkeringen gaan immers omlaag vanaf het moment dat cliënten zelf salaris verdienen en/ of indien de uitstroom naar een reguliere baan wordt vergroot. Daarnaast zijn voordelen te behalen indien de benodigde leer- werkplekken worden aangeboden vanuit gemeentelijke taken. Gemeenten besteden immers grote delen van de uitvoering van veel taken uit aan de markt. De budgetten die hiermee zijn gemoeid, zijn substantieel en kunnen gecombineerd worden ingezet om een bijdrage te leveren aan het arbeidsmarktparticipatiebeleid.

Om te kunnen voorzien in voldoende leer- werkplekken zoeken de gemeenten onder meer samenwerking met elkaar en met hun overheidsgedomineerde partners. Zo worden er leer- werkplekken gerealiseerd bij bestaande organisaties enerzijds en ontstaan er nieuwe samenwerkingsverbanden, zoals specifieke leer- werkbedrijven, anderzijds.

3.3 Dienstverlening op het gebied van inzameling

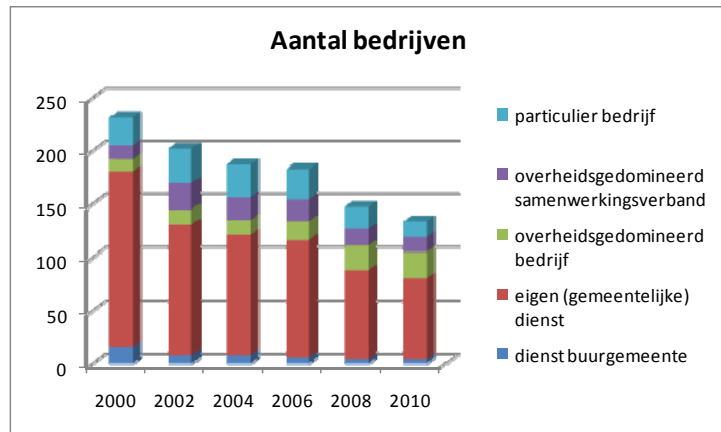
3.3.1 Marktontwikkelingen

De markt voor logistieke dienstverlening (afvalinzameling) en de markt voor afvalverwerking verschillen op een aantal punten wezenlijk van elkaar. In deze notitie worden deze twee markten daarom separaat beschreven.

Er bestaat een concentratietendens waarbij het aantal inzamelorganisaties in de afgelopen jaren fors is afgenomen, waardoor de gemiddelde bedrijfsomvang is toegenomen. IPR Normag heeft in juni 2010 op verzoek van de NVRD een analyse gemaakt van de ontwikkelingen op de markt voor inzameling van huishoudelijk afval. De volgende grafiek toont de afname van het aantal partijen.

De volgende conclusies worden getrokken:

- Het aantal inzamelbedrijven voor huishoudelijk afval neemt trendmatig af. Van ruim 230 in 2000 naar 135 in 2010. Een afname van 40%.
- Met name het aantal eigen gemeentelijke inzameldiensten vermindert. Van 165 in 2000 naar circa 75 in 2010. Meer dan 50% afname.
- Ook het aantal particuliere inzamelbedrijven voor huishoudelijk afval nam in 10 jaar af van 30 naar circa 15 in 2010. De helft, ruim 60% van het aantal huishoudens dat door een marktpartij wordt bediend, heeft te maken met Sita of AVR-Van Ganswinkel.
- Het aantal overheidsbedrijven (GR/NV/BV) neemt toe. Van 24 tot bijna 40 in 2010.



Bron: CBS, Agentschap NL. Bewerkingen IPR Normag

Er is sprake van een hybride markt, waarbij zowel overheidsgedomineerde bedrijven als private ondernemingen hun diensten op het gebied van afvalinzameling aanbieden.

In Nederland zijn twee landelijk opererende inzamelorganisaties op de markt voor inzameling van huishoudelijk (rest en gft) afval actief: Van Ganswinkel en Sita. Daarnaast zijn er regionale spelers waarvan het aantal verschilt per regio. Uit een analyse van de markt blijkt dat particuliere bedrijven vooral kleinere gemeenten bedienen. Prijzen komen in de markt tot stand door vraag en aanbod. Hierbij kan sprake zijn van strategische prijsstelling waarbij partijen bereid zijn om minder dan de kostprijs te vragen. Het risico bestaat dat een relatief gunstig begincontract wordt gesloten maar op termijn een hogere prijs zal moeten worden betaald. Bovendien vertoont de markt steeds meer trekken van een oligopolistische marktstructuur als gevolg van de concentratie aan de kant van (private) inzamelbedrijven.

De grotere gemeenten exploiteren vooral een eigen inzameldienst. Het middensegment, ruim een derde van het aantal huishoudens en gemeenten, heeft vooral gekozen voor een overheidsgedomineerde organisatie of samenwerkingsverband. Overheidsgedomineerde inzamelorganisaties en gemeentelijke diensten zijn over het algemeen niet winst/rendement-gedreven. Als er al sprake is van een financieel rendement, dan

valt dit linksom of rechtsom altijd weer ten gunste van de gemeenten en haar burgers, dit is een wezenlijk verschil met marktpartijen.

Landelijk is sprake van een trendmatige daling van het aantal aanbieders door met name overnames.

Voorts is landelijk sprake van een voorzichtige trend waarbij gemeenten die de inzameling (restafval en gft) hebben uitbesteed aan 'de markt', weer een eigen inzamel- en afvalbeheerorganisatie oprichten of toetreden tot een bestaande overheidsgedomineerde gezamenlijke inzamelorganisatie. Een vorm van deprivatisering dus. Eventueel met behoud van de uitbesteding van grootschalige inzameltaken aan 'de markt', en met het doel om de kennisbasis voor een doeltreffend en doelmatig afvalbeheer te vergroten. Enkele voorbeelden:

- Gemeente Sittard-Geleen, Beek, Stein en Schinnen kochten (met uitzondering van Geleen) hun inzameldiensten in op de vrije markt. Zij hebben onlangs gekozen voor het oprichten van een eigen gezamenlijke inzamel- en reinigingsorganisatie in de vorm van een overheidsgedomineerde vennootschap genaamd RWM.
- De gemeenten Eindhoven, Geldrop-Mierlo en Valkenswaard hebben besloten het beheer en de inzameling van huishoudelijk afval in hun gemeenten onder te brengen in een gezamenlijke, verzelfstandigde overheidsgedomineerde organisatie (in de vorm van een gemeenschappelijke regeling). Deze samenwerking komt in de plaats van een publiek-private samenwerking, waarbij de private partij zorg droeg voor de inzameling van het huishoudelijk afval.
- Diverse, relatief kleine gemeenten (bijvoorbeeld Losser en Epe) zijn gaan deelnemen in overheidsgedomineerde inzamel- en reinigingsbedrijven (respectievelijk Twente Milieu en Circulus). Gemeente Bloemendaal overweegt een dergelijke keuze, waarbij zij volledig zal toetreden tot de overheidsgedomineerde inzamelorganisatie De Meerlanden NV. De wens tot intergemeentelijke regionale samenwerking, het grip houden op de uitvoering en het behouden (en delen, ontwikkelen, benutten) van kennis op het gebied van afvalbeheer zijn daarbij vaak gehanteerde argumenten.

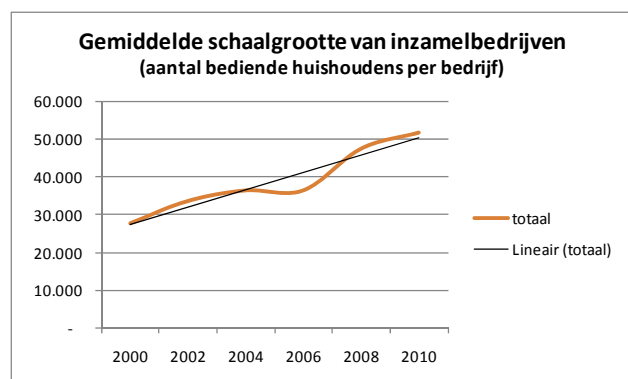
Overige aandachtspunten:

- De hiervoor gepresenteerde analyse heeft betrekking op de inzameling van huishoudelijk restafval en gft.
- Een gemeente of overheidsgedomineerd bedrijf kiest in het algemeen op onderdelen voor uitbesteding. Bijvoorbeeld inzameling van papier, textiel of glas.

- Een gemeente die kiest voor uitbesteding van de inzameling van huishoudelijk afval aan een particuliere organisatie, kan daarnaast nog wel een milieustraat of grofvuildiensten in eigen beheer hebben.
- In de praktijk zien wij dat overheidsgedomineerde bedrijven steeds vaker een gedeelte van het verzamelen van huishoudelijk restafval of gft uitbesteden aan een marktpartij. Bijvoorbeeld in een specifiek gebiedsdeel met een afwijkende inzamellogistiek, et cetera.

3.3.2 De optimale schaalgrootte

Het aantal inzamelbedrijven neemt af, maar hun schaalgrootte (het aantal bediende huishoudens per bedrijf) neemt toe. In 2000 was de gemiddelde schaalgrootte ongeveer 28.000. In 2010 is dit al bijna 52.000. Schaalvergroting is het gevolg van met name samenwerking en fusie. Voor een klein deel ook autonome (bevolkings)groei. De gemiddelde schaalgrootte van een overheidsgedomineerd inzamelbedrijf (NV/BV) is met 97.000 huishoudens groter.



Bron: CBS, Agentschap NL. Bewerkingen IPR Normag

Het antwoord op de vraag “wat is de optimale schaalgrootte” is echter niet eenvoudig aangezien schaalgrootte diverse operationele en strategische dimensies kent. Bovendien is voor de verschillende (strategische en operationele) bedrijfsfuncties sprake van verschillende invalshoeken en doelstellingen. Enkele voorbeelden ter verduidelijking:

- **Beleid.** Over het algemeen wordt gesteld dat een gemeente of overheidsbedrijf een aanzienlijke omvang moet hebben om succesvol de benodigde professionaliteit en expertise op te bouwen op het gebied van beleidsadvies. In de adviespraktijk van IPR Normag (en onderzoek van Deloitte onderschrijft dit) wordt een schaalgrootte van 200.000 huishoudens genoemd. Met deze omvang kan adequaat kennis worden ontwikkeld op het gebied van afvalbeheer beleid en de ervaringen in de praktijk met het operationaliseren ervan.
- **Afvalinzameling.** De beheersbaarheid van de operationele bedrijfsprocessen stelt grenzen aan de maximale schaalgrootte van een inzamelorganisatie. In de praktijk blijkt een schaalgrootte rond 100.000 aansluitingen goed werkbaar. Een grotere schaal is minder goed werkbaar waardoor veelal gekozen wordt voor ‘geografische decentralisatie’ van de uitvoeringsorganisatie (ook door de landelijk opererende inzamelorganisaties zoals Sita en AVR-Van Gansewinkel).

- **Afvalbewerking en afvalverwerking.** Voor een kostenefficiënt afvalbeheer, zoals het vermarkten van afval, is massa van belang. Hoe groter een afvalstroom, hoe meer mogelijkheden ontstaan voor een kostenefficiënte verwerking of hergebruik door betere resultaten bij het onderhandelen en sluiten van inkoopcontracten. Op het gebied van eindverwerking (afvalverbrandingen) werken gemeenten dan ook veelvuldig samen. Ook ten aanzien van de inkoop van ver- en gebruiksgoederen is sprake van 'hoe groter hoe beter' indien de inkoopbehoeften gelijklopend zijn. Als gevolg van verdere scheiding van afvalstromen ontstaan relatief kleinere deelstromen.

Voor voldoende inkoopmacht en adequate regie bij de grootschalige verwerking van restafval en gft blijkt een omvang van 150.000 – 200.000 huishoudens in de praktijk gewenst. Als vuistregel geldt 10% van de jaarcapaciteit van de leverancier (afvalverwerker of recyclingbedrijf) als substantiële inkoopmacht.

Met betrekking tot de andere afvalfractie zoals papier, glas, textiel en kunststof, zal het nieuwe LAP naar verwachting meer dan voorheen gericht zijn op het voorkomen van afval, product- en materiaalhergebruik en betere afvalscheiding. Voor de regisserende en uitvoerende gemeente of organisatie wordt schaalgrootte daarbij nog belangrijker. Een aantal voorbeelden ter verduidelijking:

- Het reduceren van de hoeveelheid huishoudelijk restafval door betere scheiding en preventie wordt steeds complexer en vergt steeds meer deskundigheid, kennis en ervaring.
- Het aantal deelstromen en afzetkanalen neemt toe. Een grotere schaal draagt bij aan een kostenefficiënte handeling van en regie over deze afstromen.
- De (nieuwe) deelstromen worden relatief kleiner. Bijvoorbeeld tapijt. Door bundeling van deelstromen met anderen kan de inkooppositie op de markt voor herbruikbaar afval worden gewaarborgd.
- Het inzetten van sorteertechnieken of (na)scheiding technologieën kan doelmatiger bij een grotere schaal.

Gemeenten kunnen dit steeds moeilijker alleen. Samenwerking tussen gemeenten en hun afvalbedrijven is van belang om voldoende schaalgrootte en daarmee een doelmatig en doeltreffend beheer van huishoudelijk afval te kunnen waarborgen.

3.3.3 *Techniek en technologie*

Milieudoelstellingen en arbeidsbelastingnormen stimuleren de verdere ontwikkeling

en toepassing van nieuwe technologieën. Mechaniseren van afvalinzameling (gemechaniseerde beladingstechniek, ondergrondse afvalinzameling), geautomatiseerde management informatiesystemen en automatisering van (ondersteunende) processen dragen bij aan verbetering van de kwaliteit en bedrijfsmatigheid van de organisatie.

- **Mechanisering:** van arbeidsintensief naar kapitaalintensief. Er treedt een verschuiving op van arbeidsintensieve naar kapitaalsintensieve bedrijfsvoering. Er is behoefte aan verdere professionalisering van de organisaties om met de nieuwe (vaak complexe) technologieën te kunnen werken. Ook is er behoefte aan voldoende financieel draagvlak om deze technologieën te kunnen financieren.
- **Informatie en communicatie technologie.** Informatie en communicatie technologie maken het mogelijk om inzamelroutes en planning verder te optimaliseren. Hierbij wordt ICT ingezet om de positie en de vullingsgraad van de voertuigen te meten. Door invoering van weeg-, meet- en identificatieapparatuur is het mogelijk om de logistiek verder te optimaliseren. Deze ontwikkeling stelt echter eisen aan de bedrijfsmatige ondersteuning. Het belang van een goed functionerend Bedrijfsbureau neemt toe.
- **Registratie- en meetsystemen.** Overheidsbedrijven en andere organisaties in de afvalsector streven ernaar om de middelen en techniek beschikbaar te hebben waarmee de betrokken gemeenten de mogelijkheid wordt geboden actief afvalstoffenbeleid te voeren. Bijvoorbeeld de (mogelijke) invoering van tariefdifferentiatie of het gebruik van een 'afvalpas' waarmee het afvalaanbod van burgers geregistreerd kan worden. Bovendien zijn meet- en registratiesystemen van essentieel belang voor een adequate handhaving.

3.4 Dienstverlening op het gebied van afvalverwerking

Ook de markt voor afvalverwerking kenmerkt zich door een grote dynamiek. Het liberaliseren van de verwerkingsmarkt (onder meer door het opheffen van de afvalregio's eind jaren '90 en het openstellen van de landsgrenzen voor het verbranden van afval per 2007) leidt tot verschuivingen van posities en belangen.

- **Eén Europese afvalmarkt.** De afvalverwerkingsmarkt is een echte (Europese) markt geworden waarbij marktwerking en de (wisselende) verhoudingen tussen vraag en aanbod van grote invloed zijn op de verwerkingsprijzen. Rond 2007 was sprake van een tekort aan verbrandingscapaciteit met hoge verwerkingstarieven op de 'spot markt' tot gevolg. Door uitbreiding van de verbrandingscapaciteit (zowel in Nederland als daarbuiten) kunnen vraag en aanbod meer in balans komen. Dit heeft in 2009 geleid tot overcapaciteit met forse

prijzdalingen tot gevolg, zowel op de 'spot markt' als voor langlopende contracten. Deze overcapaciteit kan mogelijk leiden tot een 'shake out' waardoor de capaciteit weer zal afnemen en de prijzen weer zullen stijgen.

- **Verwerkingsprijs van invloed op afvalbeleid en daarbij te maken keuzes.**
 Een bijkomend (en wellicht ook ongewenst) effect als gevolg van lage verbrandingstarieven vanaf 2009 is de prijsdruk op de markten voor herbruikbare afval- c.q. grondstoffen. Veel nuttig bruikbare afvalstoffen vinden hun weg naar de verbrandingsovens. De lage verbrandingstarieven bieden uiteraard wel de mogelijkheid om extra financiële middelen te reserveren ten behoeve van innovaties en investeringen op het gebied van hergebruik en recycling. Uiteindelijk zal er naar verwachting (weer) krapte op verbrandingsmarkt ontstaan.
- **Massa is kracht.** Het is voor gemeenten en overheid gedomineerde inzamelbedrijven van belang om hun positie jegens de afvalverwerking markt te versterken en te waarborgen. De afhankelijkheid van afvalverbranding (c.q. eindverwerking) en de onzekere prijsontwikkelingen op deze markt, kan onder meer worden verminderd door afvalstromen meer (ook dicht bij de bron) te recyclen, waardoor in steeds mindere mate gebruik hoeft te worden gemaakt van (eind)verwerking zoals verbranden.
- **Bewerkings- en verwerkingstechnologie.** Nieuwe technologie aan de verwerkingskant zoals voorscheiding, nieuwe opwerkingstechnologieën, 'waste to energy', worden steeds belangrijker om de doelstellingen van het afvalstoffenbeleid te realiseren. Aan de verwerkingskant is een tendens waarneembaar van meer kleinschaliger verwerkingsinstallaties. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de afvalverbrandingsinstallaties lijken nieuwe bewerkings- en verwerkingstechnologieën in opkomst die op een kleinere schaal goed renderen en substantieel kunnen bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen. Tegelijkertijd is bij de grootschalige verwerking sprake van een duidelijke trend richting hoogcalorische verwerking.

Deze ontwikkelingen hebben niet alleen invloed op de inzamelorganisatie zelf, maar ook op de verantwoordelijke gemeente. Immers, conform de Wet Milieubeheer hebben gemeenten een wettelijke zorgplicht voor het (doen) verwijderen van huishoudelijk afval. Het gemeentelijk afvalbeheer bevindt zich in een complex speelveld dat in beweging is. Er zijn continu veranderingen gaande die gevolgen hebben voor de gemeentelijke afvalinzameling (bijvoorbeeld recentelijk de inzameling van kunststof verpakkingen) en de wijze waarop burgers afval moeten aanbieden en de wijze waarop burgers de afvalinzameling beleven. Daarmee blijft afval een politiek gevoelig onderwerp en is een goed afvalbeheer gebaat bij deskundige en professionele begeleiding/aansturing.

3.5 De organisatie van het afvalbeheer

3.5.1 *Eisen die aan de inzamelorganisatie worden gesteld*

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

- Waarborgen van de kwaliteit van de dienstverlening (service en kwaliteit) richting burger als ‘gebonden gebruiker’. Immers, burgers kunnen niet zelf kiezen, en zijn afhankelijk van de keuzes en kwaliteit van de gemeente als opdrachtgever en regisseur bij inzameling en verwerking van het huishoudelijk afval.
- Waarborgen van de betaalbaarheid van de dienstverlening. Hierbij zijn enerzijds de kosten en betaalbaarheid van de inzameldiensten aan de orde, en anderzijds de kosten (of opbrengsten) van het be- of verwerken van huishoudelijk afval.
- Adequaaf afvalbeheerbeleid. Het landelijk beleid zoals vastgelegd in het Landelijk Afvalbeheerplan II is gericht op verdergaande afvalpreventie en toenemend hergebruik van recyclebare grondstoffen. Zoals gezegd kan het mes hierbij aan twee kanten snijden: een doeltreffend afvalbeheerbeleid draagt niet alleen bij aan de milieudoelstellingen maar is ook vanuit kosten oogpunt interessant.

De organisatie die zorg moet dragen voor de inzameling moet daarom meerwaarde kunnen bieden op de volgende aspecten:

- **Kennisorganisatie.** Advies m.b.t. inrichting, ontwikkeling en optimalisatie gemeentelijke afvalbeheerbeleid. Bijdragen aan ‘het verleiden’ van burgers tot gewenst afvalgedrag en een goed gebruik van de openbare ruimte.
- **Regisseur afvalbeheer.** Regie afvalketen, inkoopfunctie afvalcontracten, zorg dragen voor nuttig en doelmatig (her)gebruik van grondstoffen.
- **Uitvoeringsbedrijf.** Efficiënte uitvoering (zelf doen / inhuur) afvalinzameling, beheer van (inzamel) faciliteiten en eventueel de reiniging van de openbare ruimte.

3.5.2 *Drie hoofdmodellen: zelf doen, uitbesteden aan de markt of samenwerken*

De gemeente gaat dus over het beheer van huishoudelijk afval en zal dit moeten organiseren. Vaak staan daarbij de drie basiskeuzes voor het organiseren van de inzamelactiviteiten centraal:

- A. De inzameling als gemeente zelf uitvoeren.
- B. De afvalinzameling uitbesteden aan een derde partij.

C. De afvalinzameling via samenwerking uitvoeren.

Deze organisatiemodellen zijn nader uitgewerkt in hoofdstuk 5 als kapstok voor de scenariobeschrijvingen.

3.5.3 *De regionale inzamelmarkt*

Deze paragraaf beschrijft de regionale markt voor afvalbeheer en afvalinzameling: welke partijen zijn actief, hoe hebben gemeenten in de regio van Purmerend hun inzameling georganiseerd.

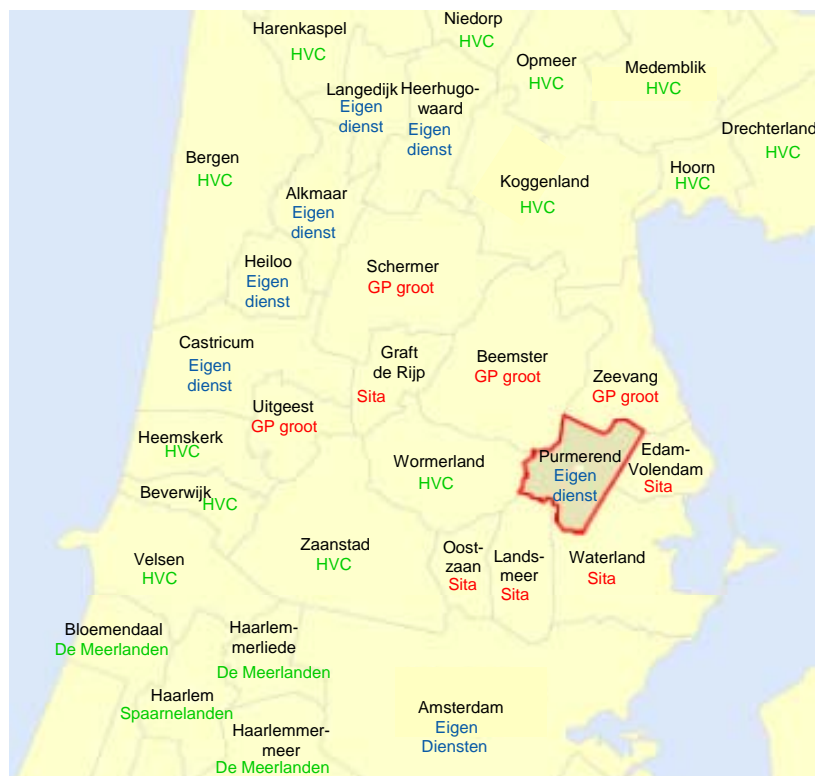
In de regio van Purmerend hebben gemeenten de inzameling van huishoudelijk afval op diverse wijze georganiseerd. De volgende figuur presenteert de gemeenten en de inzamelorganisatie. In dit overzicht zijn 33 gemeenten meegenomen met in totaal 900.000 huishoudens. 7 Gemeenten beschikken over een eigen gemeentelijke inzamel-dienst. Het gaat om meer dan de helft van het aantal huishoudens. Exclusief Amsterdam (waar de 7 stadsdelen eigen – al dan niet verzelfstandigde – inzameldiensten hebben) is dit bijna 25%.

9 Gemeenten hebben de inzameling uitbesteed aan 2 private marktpartijen. GP Groot is een regionaal opererende ondernemer.

Sita opereert landelijk. Het marktaandeel van private aanbieders is in deze regio slechts 5%. Landelijk is het marktaandeel (op basis van aantal huishoudens) 30%.

Voorts zijn drie overheidsgedomineerde inzamelorganisaties in deze regio actief in 17 gemeenten en 45% van de huishoudens. De inzamelorganisaties verbonden aan HVC opereren onder

diverse namen, echter maken deel uit van HVC Inzameling. HVC draagt zorg voor de inzameling van het huishoudelijk afval in totaal 28 gemeenten met totaal circa 385.000 huishoudens. Spaarnelanden werkt als enige OGD-bedrijf in deze regio exclusief voor



één gemeente. Het betreft de extern verzelfstandigde inzamel- en reinigingsdienst (naamloze vennootschap) van gemeente Haarlem. De Meerlanden NV zamelt in 9 gemeenten in de regio Haarlemmermeer in.

Gemeente	Organisatie vorm	Huis-houdens	Inzamelorganisatie	Omvang organisatie (inzamelen hh)
Alkmaar	eigen (gemeentelijke) dienst	40.700	Gemeentelijke Dienst	40.700
Amsterdam		338.400	Gemeentelijke Dienst	338.400
Castricum		13.900	Gemeentelijke Dienst	13.900
Heerhugowaard		19.700	Gemeentelijke Dienst	19.700
Heiloo		9.400	Gemeentelijke Dienst	9.400
Langedijk		10.100	Gemeentelijke Dienst	10.100
Purmerend		32.400	Gemeentelijke Dienst	32.400
Bloemendaal	OGD Overheidsgedomineerd samenwerkingsverband (NV/BV of GR)	8.800		
Haarlemmerliede		2.100	De Meerlanden	120.000
Haarlemmermeer		56.100		
Drechterland		7.200		
Harenkarspel		5.900		
Hoorn		30.100	HollandCollect	
Koggenland		8.300	HVC	
Medemblik		11.000		
Niedorp		4.500		
Opmeer		4.300		385.000
Bergen (NH.)		11.800		
Wormerland		6.400	HVCInzameling	
Zaanstad		62.900	HVC	
Beverwijk		15.600		
Heemskerk		15.700	ReinUnie	
Velsen		28.200	HVC	
Haarlem	113.700	Spaarnelanden N.V.	113.700	
Beemster	particulier bedrijf	3.600		
Schermer		1.700	GP Groot	12.800
Uitgeest		5.000		
Zeevang		2.500		
Edam-Volendam		10.900		
Graft-De Rijp		2.700		
Landsmeer		4.300	SITA	500.000
Oostzaan		3.600		
Waterland		6.800		

tabel 17

4 BEOORDELINGSKADER PURMEREND

4.1 Inleiding

Op basis van welke service- en kwaliteitscriteria dient de organisatie en het functioneren en presteren van de afvalinzameling in gemeente Purmerend te worden beoordeeld? Om deze vraag te beantwoorden zijn in de periode april t/m juli 2011 gesprekken gevoerd met alle leden van het college van B&W en enkele ambtelijke sleutelfunctionarissen. Het doel van deze interviews is het in beeld brengen van de strategische en operationele service- en kwaliteitscriteria die door de gemeente (impliciet en expliciet) worden gehanteerd. In bijlage 1 vindt u een overzicht van de personen waarmee in het kader van dit onderwerp is gesproken.

Voorafgaand aan de interviews hebben de gesprekpartners een gespreksleidraad ontvangen met een toelichting op het doel van het interview en de onderwerpen die aan de orde kunnen komen. Deze gespreksleidraad vindt u in bijlage 2.

De uitkomsten van de interviews zijn in dit hoofdstuk verwerkt tot een samenvattend beoordelingskader met aangescherpte en, zo mogelijk, gekwantificeerde service- en kwaliteitscriteria.

4.2 Strategische doelstellingen en ambities afvalbeheer

Wat zijn voor Purmerend de belangrijkste uitdagingen (kansen en bedreigingen) op het gebied van afvalbeheer in de komende jaren? Welke (strategische) ambities heeft Purmerend op het gebied van afvalbeheer?

Uit de gesprekken blijkt dat de ambities op het gebied van afvalbeheer primair betrekking hebben op het storingsvrij uitvoeren van de afvalinzameling, waarbij het de burger zo gemakkelijk mogelijk wordt gemaakt om zich te kunnen ontdoen van zijn afval. Deze huidige impliciete politiek/bestuurlijke ambitie wordt door meerdere gesprekspartners als volgt verwoord: "de ambitie is dat de burger tevreden is, en er geen 'gedoe' is".

Milieudoelen en een duurzaam afvalbeheer worden wel besproken, maar staan niet stevig op de politiek/bestuurlijke agenda. De focus is meer gericht op de inzameling (operatie), en minder op het brede beleid van afvalbeheer.'

Overigens spreken alle leden van het college van B&W de wens uit om te komen tot een eenduidig politiek/bestuurlijk gedragen ambitie en visie op het gebied van afvalbeheerbeleid. Ook ambtelijk wordt een duidelijke visie en ambitie op dit punt gemist. Alle collegeleden vinden dat de doelstellingen op het gebied van afvalbeheerbeleid

ambitieuzer kunnen en moeten zijn. Een duurzaam afvalbeheer (beleid) kan bovendien goedkoper zijn. Mede door de schaarste en daardoor toenemende economische waarde van grondstoffen.

Uit de gesprekken kunnen de ambities van de leden van het college van B&W als volgt worden samengevat:

- De huidige milieuprestaties op het gebied van preventie en hergebruik zijn onvoldoende. Het afvalbeheer moet meer gaan bijdragen aan het realiseren van onze duurzaamheidsdoelstellingen.
- Een betere balans vinden tussen 'gemak' voor de burger en realiseren van milieudoelstellingen.
- Burgers meer verleiden tot meer preventie van afval en betere afvalscheiding (gewenst afval-aanbiedgedrag). Meer aandacht voor educatie, ook richting scholen. De jeugd is onze basis voor de afvalbeheerprestaties in de toekomst.
- In de systeemkeuze voor het inzamelen van afval: transitie van halen naar brengen. Brengsystemen zijn over het algemeen doelmatiger uitvoerbaar, dragen bij aan betere afvalscheiding en daardoor aan een beter kwaliteit en herbruikbaarheid van afvalstromen/grondstoffen.
- Afval moet meer als grondstof worden benaderd. Minder (kostbaar) verbranden, meer terugwinnen van grondstoffen.
- Voldoen aan LAP II doelstellingen.

4.3 Tevredenheid over afvalinzameling in huidige situatie

Wat is uw ervaring met de afvalinzameling in de huidige situatie? Bent u tevreden? Wat zijn de belangrijkste aandachtspunten.

Alle gesprekspartners zijn tevreden over de diensten door Afdeling Uitvoering met betrekking tot het inzamelen van huishoudelijk afval. De service wordt (door de burger) als goed beoordeeld, er zijn nauwelijks klachten, er is sprake van continuïteit.

Wel vormt de verdere ontwikkeling van de professionaliteit van de organisatie een aandachtspunt. De inrichting van een adequaat management informatiesysteem waarmee prestaties kunnen worden gemonitord en processen eventueel kunnen worden bijgestuurd, vraagt om voorrang.

De betrokkenheid van de medewerkers wordt hoog gewaardeerd. Door de eigen uitvoeringsorganisatie zijn medewerkers betrokken bij de gemeente (vele wonen in de gemeente zelf, burgers kennen hen en spreken ze aan op het functioneren en presteren van 'de gemeente'). De medewerkers hebben daarom een intrinsieke ambitie om het

werk goed te doen. De samenwerking en afstemming 'op straat' tussen inzameling, reinigers en beheerders van de openbare ruimte, is daardoor optimaal. Verworvenheden van de huidige eigen uitvoeringsorganisatie zijn daardoor de snelle/goede onderlinge - informele – contacten en grote flexibiliteit. "Je lost zaken makkelijker samen op".

Afvalinzameling is politiek/bestuurlijk geen issue. Vanuit een reactief oogpunt is daar ook geen aanleiding voor. Vanuit een proactief oogpunt, mede gelet op de impliciete ambities op het gebied van duurzaam afvalbeheer, blijven daardoor mogelijk wel kansen liggen.

Er worden verbeterpunten genoemd voor de inzamelorganisatie, die met name te maken hebben met rolneming op het gebied van afvalbeheerbeleid. Afdeling Uitvoering moet zich veel actiever op verbetering van de doeltreffendheid van het afvalbeheerbeleid richten. Zonder uitvoering geen beleidsdeskundigheid. Afdeling Uitvoering moet zich minder 'technologie gedreven' opstellen, en meer focussen op (advisering over) verbetering van de doeltreffendheid van het afvalbeheer.

4.4 Verwachtingen bij uitbesteden van de afvalinzameling

Het bestuur heeft nog niets besloten, wel zijn er persoonlijke meningen en opvattingen over uitbesteden. De uitkomsten van dit onderzoek moeten de besluitvorming over het al dan niet uitbesteden van afvalinzameling ondersteunen.

Uitbesteden is geen doel op zich, maar kan bijdragen aan het bewerkstelligen van een aantal gewenste verbeteringen in het functioneren en presteren van de afvalinzameling. Het gaat daarbij om met name:

- Bij uitbesteding ontstaat een functionele scheiding tussen de rol van opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze roluidelijkheid is gewenst en kan bijdragen aan een zakelijker relatie.
- Uitbesteden kan leiden tot een lagere prijs voor de inzameling van huishoudelijk afval.

Tegenover deze mogelijkheden bij uitbesteding, is een aantal risico's en onzekerheden genoemd waardoor het merendeel van de gesprekspartners redelijk gereserveerd staat ten opzichte van uitbesteding. Het resterend deel is neutraal, en wil zich laten voeden met argumenten en inzichten. De volgende risico's en onzekerheden worden door de meeste gesprekspartners gedeeld:

- De uitvoerende partij moet de doelstellingen van de gemeente omarmen en daarnaar handelen. Een eigen uitvoeringsorganisatie doet dat wellicht sneller/automatisch. Met een externe partij moeten hier duidelijke afspraken over

worden gemaakt. Dit kan lastig zijn. Niet alles is in een contract vast te leggen, en een externe uitvoeringsorganisatie wordt vaak meer gestuurd op productiviteit binnen de kaders van het bestek. “Bestek is bestek, al het overige wordt als meerwerk in rekening gebracht”.

- Risico bij het ontvlechten van uitvoering afvalinzameling. De resterende uitvoeringsorganisatie (reiniging, gladheidbestrijding, wijkbeheer) kan mogelijk te kleinschalig worden en daardoor kwetsbaar en minder doelmatig.
- Gemeente Purmerend zal de rol van regisseur/opdrachtgever moeten (kunnen) vervullen. Dit kan een risico vormen omdat de gemeente Purmerend hier weinig ervaring mee heeft.
- Uitbesteden/verzelfstandigen is mogelijk goedkoper, maar continuïteit is met eigen uitvoeringsorganisatie beter te waarborgen. Je hebt via meerdere kanalen invloed op de uitvoeringsorganisatie (als opdrachtgever en hiërarchisch): niet alles is in een contract te regelen. Enkele gesprekspartners (bestuurlijk) hebben aangegeven bereid te zijn om met het oog op dit voordeel van een eigen uitvoeringsorganisatie (binnen grenzen) een hogere prijs te betalen.

4.5 Beoordelingscriteria

De gesprekspartners hebben diverse – soms ook verschillende – criteria benoemd, op basis waarvan de organisatiemodellen voor de afvalinzameling (uitbesteden aan markt, uitbesteden aan en deelnemen in overheidsgedomineerd bedrijf, verbeterde eigen uitvoeringsorganisatie) worden beoordeeld.

Hoewel de gewichten en prioriteiten die door de gesprekspartners aan beoordelingscriteria worden gegeven soms kunnen verschillen, is er wel een aantal overeenkomsten te noemen. Beoordelingscriteria die nagenoeg alle gesprekspartners van belang achten:

- **Service, kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening. Inclusief de gevolgen voor de burger.** De organisatie van de afvalinzameling moet minstens de huidige service, kwaliteit en continuïteit – waarover tevredenheid bestaat – kunnen waarborgen. Overigens laat dit onverlet de bereidheid en wens om een betere balans te creëren tussen 'gemak' voor de burger en realiseren van milieudoestellingen door burgers te verleiden tot 'gewenst afval aanbiedgedrag', zoals meer afvalpreventie, betere afvalscheiding, meer afval gescheiden laten brengen (milieustraat, papier/glas/textiel containers).
- **Financiën.** Ten aanzien van de financiële effecten worden diverse voorwaarden gesteld.

- Nut en noodzaak voor een eventuele verandering van de wijze van organiseren is alleen aan de orde indien er ook een financieel voordeel mee kan worden behaald.
- Uitbesteding moet minstens budget neutraal, en bij voorkeur financieel voordeliger zijn.
- Het financieel effect moet niet alleen op de operaties (inzameling) worden beoordeeld, maar op het afvalbeheer als geheel. Dus inclusief de mogelijkheden voor een doeltreffender afvalbeheerbeleid, waarmee over het geheel ook een lager kostenniveau kan worden bewerkstelligd.
- **Flexibiliteit in de dienstverlening en betrokkenheid** van de uitvoeringsorganisatie bij de doelstellingen en het belang van de gemeente. Bij voorkeur heeft de uitvoeringsorganisatie een intrinsieke ambitie om het werk goed te doen. Hierbij is ook **de politieke aanstuurbaarheid** van belang.
- **Lange termijn perspectief.** Het organisatiemodel moet houdbaar/toekomst bestendig zijn. Werkbaar voor de lange termijn. Ook in relatie met de ambities voor een meer duurzaam afvalbeheerbeleid.

Een criterium dat door enkele gesprekspartners is genoemd:

- **Kennis en deskundigheid op het gebied van (duurzaam) afvalbeheer**, en innovatief vermogen om uitvoering te kunnen geven aan duurzaam afvalbeheer. Naast de uitvoering van het inzamelen moet het organisatiemodel ondersteunend zijn bij het signaleren van mogelijkheden en het adviseren over de inrichting en ontwikkeling van het afvalbeheerbeleid in de gemeente.

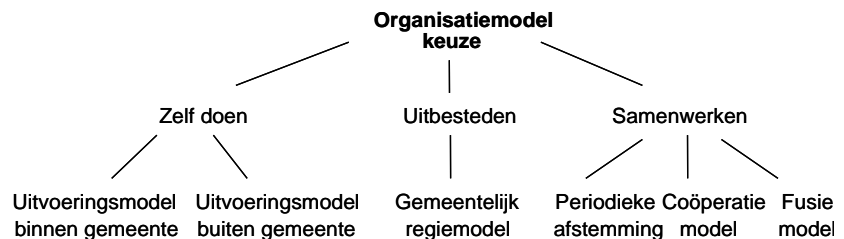
Door veel gesprekspartners genoemde voorwaarden waaraan moet worden voldaan, bij de keuze en implementatie van het organisatiemodel voor afvalinzameling:

- **Personele consequenties** moeten goed geregeld worden. Verworven rechten moeten gerespecteerd worden.
- **Organisatorische consequenties** (ontvlechting) moeten adequaat opgepakt (kunnen) worden. Ook de gevolgen voor de achterblijvende organisatie (indien sprake is van ontvlechting) moeten adequaat worden opgelost.

5 BESCHRIJVING SCENARIO'S

De beschrijving van de drie scenario's vindt plaats op basis van de (mogelijke) organisatiemodellen, zoals deze op hoofdlijnen in paragraaf 3.5.2 beschreven zijn. Deze organisatiemodellen zijn in het volgende figuur weergegeven.

Dit betreft uiteraard een 'vereenvoudiging van de werkelijkheid'. In de praktijk zijn verschillende variaties en aanpassingen op deze modellen mogelijk.



In dit hoofdstuk zijn de organisatiemodellen verwerkt naar drie scenario's. Deze scenario's worden op een heldere modelmatige wijze beschreven zodat een onderlinge beoordeling aan de hand van de criteria uit het beoordelingskader mogelijk is. De beschrijving geeft inzicht in:

- De wijze waarop de gemeente invloed kan uitoefenen en zeggenschap heeft op de inzamelorganisatie.
- De wijze waarop de gemeente als opdrachtgever invloed kan uitoefenen op het serviceniveau en de kwaliteit van de dienstverlening.
- De kenmerken van de uitvoeringsorganisatie inclusief personele aspecten.
- De wijze waarop de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het functioneren en presteren wordt gewaarborgd.

Voor het (doen) verwerken van het ingezamelde afval zijn per organisatiemodel ook diverse mogelijkheden. Deze modellen vormen de achtergrond van de verschillende scenario's.

5.1 Deelnemen in een OverheidsGedomineerd-Bedrijf

Bij deelname in een OverheidsGedomineerd-bedrijf (OGD-bedrijf), onder de voorwaarden van quasi-inbesteding, brengt de gemeente Purmerend het bedrijfsonderdeel afvalinzameling en de milieustraat van de Afdeling Uitvoering onder bij een overheidsgedomineerde organisatie. De gemeente wordt mede-eigenaar (aandeelhouder) van deze overheidsgedomineerde organisatie en opdrachtgever. Er is sprake van gedwongen winkelnering.

Het deelnemen in een OGD-bedrijf kent enkele algemene principes, maar vaak is de

specifieke inrichting ook sterk bepalend voor het karakter en profiel van een OGD-bedrijf. In dit scenario wordt uitgegaan van het (ook in de regio van gemeente Purmerend) vaak voorkomende model, waarbij het OGD bedrijf een vennootschapsstructuur heeft en waarvan de deelnemende gemeenten aandeelhouder zijn.

De gemeente Purmerend heeft in augustus 2011 aandelen in het OGD-bedrijf HVC gekocht.

5.1.1 *Besturingsmodel*

Het besturingsmodel van een OGD-bedrijf voorziet in invloed door de gemeente via de dienstverleningsovereenkomst als opdrachtgever en via het aandeelhouderschap als mede-eigenaar van de onderneming. Er zijn hierdoor verschillende invloedsmogelijkheden voor de gemeente om de dienstverlening en het functioneren van de uitvoeringsorganisatie bij te sturen.

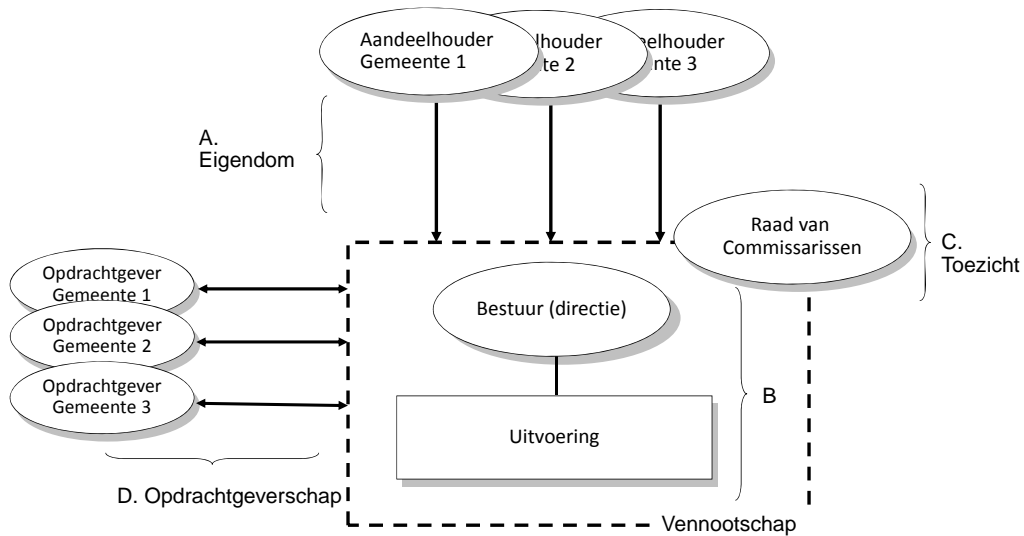
Met deelname in een overheidsgedomineerd bedrijf wordt gekozen voor het op afstand plaatsen van de uitvoerende taak in een privaatrechtelijke omgeving. De gemeente heeft weliswaar de uitvoerende taken op afstand geplaatst, maar behoudt haar autonome beleidsverantwoordelijkheid en –bevoegdheid.

Bij deelname in een OGD-bedrijf geldt dat de gemeente in eerste instantie aanbestedingsplichtig is. In de jurisprudentie wordt echter de uitzonderingsmogelijkheid geboden voor quasi-inbesteding. Dit betekent dat de gemeente (of deelnemende gemeente(n)) toezicht en beslissende invloed moet kunnen uitoefenen op de onderneming, dat er sprake is van gezamenlijk toezicht en dat de onderneming voor meer dan 90% werkzaamheden voor die overheid verricht (en niet aan de markt). In het besturingsmodel wordt de invloed door de overheid dusdanig geregeld dat belangwekkende besluiten over koers, profiel, verkoop en samenwerking altijd voorafgaande toestemming van de gemeenten vergen.

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

Het OGD-bedrijf wordt geleid door een bestuur c.q. de directie. De uitvoeringsorganisatie heeft echter geen bestuurlijke zelfstandigheid. Dit betekent dat het profiel en de koers/strategie van de organisatie expliciet zijn vastgelegd en ingekaderd door de gemeente(n) als aandeelhouder(s). De uitvoeringsorganisatie kan zich binnen deze strategische kaders verder ontwikkelen. De uitvoeringsorganisatie kan adviseren over

(aanpassing) van het profiel of strategie van de organisatie, de gemeente(n)/aandeelhouder(s) is/zijn bevoegd en verantwoordelijk.



Het OGD-bedrijf heeft ruime mogelijkheden om de uitvoering van de werkzaamheden te optimaliseren. Schaalgrootte is daarbij van belang. In de praktijk is een trend waarneembaar waarbij een verzelfstandigd overheidsbedrijf ook (gedeeltelijk) diensten inkoop bij derden, met name private partijen. De praktische uitvoering wordt afgesproken tussen de deelnemende gemeenten.

Teneinde de benodigde uitvoeringsdeskundigheid in eigen huis te kunnen waarborgen kan worden gekozen voor het behouden van een eigen vaste kern van medewerkers en deskundigheid in combinatie met (flexibele) inkoop bij derden. Op deze wijze wordt het risicoprofiel van de organisatie verbeterd: er kan sneller worden ingespeeld op ontwikkelingen in de markt, wet- en regelgeving en op het gebied van technologie.

De raad van commissarissen houdt toezicht op de continuïteit van de organisatie. Bij de samenstelling van de RvC wordt (externe) professionele deskundigheid op diverse terreinen (juridisch, bestuurlijk, financieel) aangetrokken. Er is sprake van een professioneel bestuur en toezicht. Daarbij worden de principes van 'goed overheidsbestuur'³ toegepast.

In hoofdstuk 3 zijn verschillende ontwikkelingen in deze markt beschreven.

³ Good Corporate Governance

5.1.2 *Opdrachtgeverschap*

Professioneel opdrachtgeverschap aan de zijde van de gemeente is in dit scenario van belang en kan veelal in goede samenwerking met de uitvoeringsorganisatie verder ontwikkeld worden. In de praktijk vergt deelname in *één* overheidsgedomineerd bedrijf minder personele capaciteit ten behoeve van regie en aansturing aan de zijde van de gemeentelijke organisatie in vergelijking met uitbesteding aan de markt waarbij sprake is van *meerdere* private aanbieders voor de verschillende inzameltaken.

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

5.1.3 *De kenmerken van de uitvoering, de uitvoeringsorganisatie en de personele aspecten*

Het OGD-bedrijf geniet beheersmatige zelfstandigheid. Onder beheersmatige zelfstandigheid verstaan we de keuzevrijheden ten aanzien van de inrichting en het functioneren van de organisatie, bijvoorbeeld personeelsbeleid, locatiebeleid, automatiseringsbeleid en financieel beleid. Beheersmatige zelfstandigheid betreft de zelfstandigheid van de uitvoeringsorganisatie bij het inrichten van de organisatie en zorg dragen voor de uitvoering van de diensten of de levering van de producten.

5.1.4 *Doelmatigheid en doeltreffendheid*

Het OGD-bedrijf heeft door de beheersmatige vrijheid verschillende mogelijkheden om de uitvoering van de werkzaamheden te optimaliseren. De kwaliteit en bedrijfsmatigheid van het management is mede bepalend voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie.

Omdat de deelnemende gemeenten en het OGD-bedrijf wederzijds gebonden zijn, is geen sprake van directe concurrentie. De concurrentie wordt echter periodiek getoetst door deelname aan de hand van een (onafhankelijk) benchmarkonderzoek. Daarbij wordt het functioneren en presteren van de organisatie vergeleken met andere organisaties.

Een aantal werkzaamheden voor de deelnemende gemeenten worden door het OGD-bedrijf tegen kostprijs uitgevoerd⁴. Eventuele hieruit voortvloeiende overschotten of

⁴ Uiteraard zal het bedrijf over voldoende (vaak gemaximeerd) weerstandsvermogen c.q. solvabiliteit moeten beschikken. De kostprijs voor geleverde diensten kan (mede) als voeding hiervoor worden aangewend.

tekorten komen voor rekening van het OGD-bedrijf. In financieel opzicht zijn de overschotten aantrekkelijk omdat de 'winst' (linksom of rechtsom) altijd weer ten gunste van de aandeelhouders/gemeenten en daarmee de burgers komt.

5.1.5 *Aanbestedingsrecht*

De gemeente is als aanbestedende dienst in beginsel verplicht om bij de verstrekking van opdrachten voor werken, diensten en leveringen vanaf een bepaalde waarde het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) in acht te nemen. Het verzamelen van huishoudelijk afval is een dienst en opdrachten voor diensten met een waarde gelijk of hoger dan € 200.000,- moeten Europees worden aanbesteed.

Er zijn overheidsopdrachten die, ongeacht hun waarde, niet aanbesteed hoeven worden. Zo is het Bao niet van toepassing op opdrachten die worden inbesteed dan wel quasi-inbesteed. Het Bao is evenmin van toepassing op overheidsopdrachten die op basis van een uitsluitend recht, ook wel alleenrecht genoemd, worden gegund.

Hieronder zullen deze twee uitzonderingen op de aanbestedingsplicht worden besproken in het licht van deelname van Purmerend aan een OGD-bedrijf.

5.1.6 *Toekennen van een uitsluitend recht*

Op grond van artikel 17 van het Bao hoeft een opdracht die de gemeente op basis van een uitsluitend recht aan *een andere aanbestedende dienst* toekent, niet aanbesteed te worden. Om een alleenrecht te kunnen toekennen, moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan.

Allereerst dient de vraag te worden beantwoord of het overheidsgedomineerde en verzelfstandigde afvalinzamelbedrijf een aanbestedende dienst is.

Als gevolg van artikel 1 onder r van het Bao is een aanbestedende dienst de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap, een publiekrechtelijke instelling of een samenwerkingsverband van deze overheden of publiekrechtelijke instellingen.

Het toekennen van een alleenrecht aan een overheidsgedomineerd en verzelfstandigd bedrijf kan dus alleen als het bedrijf kwalificeert als een publiekrechtelijke instelling.

Wanneer is sprake van een publiekrechtelijke instelling? Op grond van artikel 1 onder q Bao gelden de volgende eisen:

De publiekrechtelijke instelling

- is opgericht met het specifieke doel om tegemoet te komen aan behoeften van algemeen belang die geen industrieel of commercieel karakter dragen; door het Hof van Justitie EG (Hof) is uitgemaakt dat het verzamelen van huishoudelijk afval een behoefte van algemeen belang is anders dan van commerciële of industriële aard én

- bezit rechtspersoonlijkheid; én
 - i. wordt in hoofdzaak door de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een andere publiekrechtelijke instelling wordt gefinancierd; of
 - ii. het beheer is onderworpen aan toezicht door de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een andere publiekrechtelijke instelling; of
 - iii. de bestuursorganen (directie, bestuur, raad van toezicht) worden voor meer dan de helft benoemd door de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap of een andere publiekrechtelijke instelling.

Het alleenrecht dient verder aan de aanbestedende dienst bij wettelijk voorschrift (bijvoorbeeld een verordening) of bij besluit van een bestuursorgaan te zijn toegekend. Het alleenrecht moet bovendien verenigbaar zijn met de EG-verdragsbepalingen. Niet duidelijk is of bij de verstrekking van een alleenrecht enige transparantie *in de zin van openstellen voor mededinging* moet worden betracht. In de literatuur wordt hierover door de aanbestedingsdeskundigen verschillend gedacht en het Hof heeft zich hierover nog niet expliciet uitgelaten.

5.1.7 *Inbesteden en quasi-inbesteden*

Een opdracht 'aan jezelf' hoef je niet aan te besteden. We spreken van quasi-inbesteden als de aanbestedende dienst een opdracht verleent aan een rechtspersoon die weliswaar rechtens van haar te onderscheiden is, maar zich toch binnen haar eigen gezagscultuur bevindt. Indien een overheidsgedomineerd bedrijf aan de gemeente is verbonden, kan de gemeente een opdracht onderhands aan het overheidsgedomineerd bedrijf gunnen indien aan de volgende, in de jurisprudentie van het Hof – onder meer de Teckal-zaak – ontwikkelde strikte voorwaarden is voldaan.

1. De aanbestedende dienst moet op de opdrachtnemer toezicht uitoefenen zoals op de eigen diensten. Dit toezicht moet zodanig zijn, dat de aanbestedende dienst die de opdrachtnemer beheerst zijn beslissingen kan beïnvloeden. Het moet gaan om een *doorslaggevende* invloed op zowel de strategische doelstellingen als op de belangrijke beslissingen. Als de opdrachtnemer een marktgerichte onderneming is of in de loop van de tijd wordt, zal moeilijk of niet langer aan het toezichtcriterium worden voldaan (Parking Brixen).

2. De opdrachtnemer moet het merendeel van zijn werkzaamheden verrichten ten behoeve van de aanbestedende dienst of diensten die hem beheersen. Werkzaamheden die voor derden worden verricht mogen slechts *marginiaal* zijn. Wat precies onder 'het merendeel' moet worden verstaan is door het Hof niet aangegeven. In het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijn is bepaald dat het om tenminste 90% moet gaan.

3. Een particuliere deelneming in de opdrachtnemer, ook als minderheidsaandeelhou-

der, is niet toegestaan: de opdrachtnemer moet dus geheel in handen zijn van de aanbestedende dienst respectievelijk diensten. Particuliere deelname is in het openbaar lichaam niet mogelijk. Het Hof heeft in de zaak Stadt Halle geoordeeld dat aan het toezichtcriterium zoals hiervoor beschreven niet kan worden voldaan zodra sprake is van deelneming van een particuliere onderneming in het kapitaal van een vennootschap waarin ook de aanbestedende dienst deelneemt.

Mag er in het geval van deelname aan een overheidsgedomineerd bedrijf ook sprake zijn van *gezamenlijk* voldoen aan het toezichtcriterium en het merendeelcriterium? Het Hof heeft in de zaak Coditel geoordeeld dat ook aan de voorwaarde van “toezicht zoals op de eigen diensten” kan worden voldaan door een *gezamenlijk* toezicht. Het toezicht moet effectief zijn, maar het hoeft niet door elk aangesloten partij individueel te worden uitgeoefend.

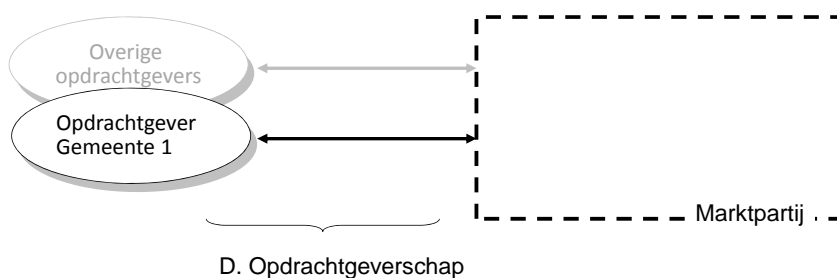
Het Hof oordeelde in de zaak Asemfo dat bij deelname aan een overheidsgedomineerd ook het activiteitscriterium voor de gehele groep van deelnemers geldt.

Tot slot moet worden vermeld dat de uitzonderingen, net als andere uitzonderingen op de werkingssfeer van de Europese aanbestedingsrichtlijn, strikt moeten worden uitgelegd. Zo mag de uitzondering van quasi-inbesteden niet worden opgerekt tot een uitzondering voor alle samenwerkingsovereenkomsten tussen publiekrechtelijke instellingen.

5.2 Beschrijving uitbesteding aan de markt

5.2.1 Besturingsmodel

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



De opdrachtgever/gemeente blijft zelf verantwoordelijk voor de zorgplicht voor de inzameling van het huishoudelijk afval. De gemeente heeft tot taak de volgende rollen te organiseren:

- Opdrachtgeverrol.

- Intermediair tussen burger en inzamelorganisatie.
- Beleidsvoerder.

De gemeente heeft directe invloed op de vorm en inhoud van het (eigen) afvalbeheer-beleid en reinigingsbeleid. De gemeente blijft hiervoor autonoom bevoegd en verantwoordelijk. Teneinde deze beleidsinhoudelijke functie goed uit te kunnen voeren is kennis en ervaring van belang.

De gemeente heeft invloed op de uitvoeringsorganisatie door middel van het contract (hiervoor worden verschillende namen gebruikt: dienstverleningsovereenkomst, uitvoeringscontract, bestek, prestatiecontract, et cetera). In het contract met de uitvoeringsorganisatie(s) worden vorm, inhoud en voorwaarden vastgelegd met betrekking tot de gevraagde en te leveren diensten. De uitvoering van werkzaamheden wordt overgelaten aan de marktpartij(en). De gemeente ziet toe op een correcte uitvoering en zal in voorkomende gevallen sancties kunnen treffen.

Bij het effectueren van de gemeentelijke invloed is voorts van belang in welke mate de gemeente over onderhandelingsmacht ('countervailing power') beschikt. Countervailing power wordt verkregen door het bieden van weerwoord en het kunnen treffen van sancties. Ook hiervoor zijn kennis en uitvoeringsdeskundigheid van belang.

5.2.2 *Opdrachtgeverschap*

Uitbesteding maakt een volwaardige regievoering door de gemeentelijke organisatie noodzakelijk. De gemeente bepaalt autonoom het eigen afvalbeheer- en reinigingsbeleid en benoemt concreet welke diensten met welk serviceniveau moeten worden geleverd door de uitvoeringsorganisatie(s).

De opdrachten kunnen op diverse wijzen door de gemeente worden verstrekt, aan één of meerdere partijen. De aard en omvang van de uitvoering afvalinzameling maakt dat deze verplicht openbaar (Europees) moet worden aanbesteed. Hierbij gelden de verschillende voorschriften en voorwaarden van openbare aanbesteding.

De gemeente betaalt de kosten voor de contractueel vastgelegde werkzaamheden en betaalt hiervoor de prijs die door middel van de (openbare) aanbesteding of offerte is overeengekomen.

De gemeente zal dus een uniform programma van eisen (bestek) uit moeten werken op basis waarvan marktpartijen hun aanbieding kunnen doen. In het bestek zal onder andere moeten worden aangegeven; de soort en omvang van de gevraagde diensten, het serviceniveau en overige vereisten en condities.

Professioneel opdrachtgeverschap aan de zijde van de gemeente is in dit scenario randvoorwaarde. De praktijk wijst uit dat sturing op uitsluitend opdrachtgever-opdrachtnemer niveau (bij aanbesteding), zonder verdere beïnvloedingsmogelijkhe-

den zoals via de eigendomslijn, in vergelijking met deelname in een overheidsgedomineerd bedrijf, meer personele capaciteit vergt aan de zijde van de gemeentelijke organisatie. Niet alles is immers in een zakelijk contract te regelen.

5.2.3 *De kenmerken van de uitvoering, de uitvoeringsorganisatie en de personele aspecten*

De uitvoeringsorganisatie van de marktpartij kan door de opdrachtgever als 'black box' worden beschouwd. In principe heeft de opdrachtgever geen invloed of zeggenschap op de wijze waarop de marktpartij de eigen organisatie inricht en aanstuurt. Wel kan de opdrachtgever (bij het aanbesteden van het bestek) eisen stellen aan de uitvoeringsorganisatie ten aanzien van duurzaamheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid.

De gemeente kan bij het aanbesteden van de dienstverlening van de opdrachtnemer verlangen dat – bijvoorbeeld voor een bepaald percentage – SW geïndiceerde medewerkers worden ingezet. Daarbij kunnen overigens vanwege wet- en regelgeving geen eisen worden gesteld *welk* SW-bedrijf (bijvoorbeeld het SW-bedrijf waarin gemeente Purmerend deelneemt) daarvoor wordt ingeschakeld.

5.2.4 *Doelmatigheid en doeltreffendheid*

Als gevolg van de aanbesteding van de dienstverlening aan 'de markt' zal de 'economisch beste aanbieder' de dienstverlening gaan uitvoeren. De private partij wordt geacht schaalvoordelen binnen de eigen organisatie te (kunnen) realiseren. Binnen de kaders van het contract zal daarom sprake zijn van een doelmatige en bedrijfsmatige uitvoering.

Het prijsniveau voor de ingekochte diensten wordt bepaald door de actuele vraag- en aanbodverhouding op de markt. Hierdoor ontstaat enige onzekerheid over het prijsniveau bij de volgende (periodieke) aanbesteding. Immers, de samenkomst van vraag aan de zijde van de gemeente (en de randvoorwaarden in het bestek) en het mogelijke aanbod aan de zijde van marktpartijen bepaald de uiteindelijke prijs.

Zoals in paragraaf 3.5.3 al te zien is, zijn er in de omgeving van Purmerend verscheidene aanbieders op het gebied van de inzameling van papier, glas en textiel beschikbaar. Diverse grotere en kleinere aannemingsbedrijven en gespecialiseerde inzamelbedrijven bieden hun diensten aan hetgeen een belangrijke voorwaarde is voor een gezonde marktwerking.

Dit in tegenstelling tot de inzamelmarkt voor restafval, gft en grofvuil. De trend van concentratie heeft in de afgelopen jaren geleid tot twee grote – landelijk opererende – private spelers (Sita en Van Gansewinkelgroep). Het aantal regionaal opererende inzamelbedrijven is eveneens fors gedaald, waarbij in de regio van gemeente Purmerend GP-Groot een relevante alternatief kan zijn. Daarom kan niet worden gesproken

van een markt met volledige concurrentie. Er kan echter wel worden gesproken van een oligopolistische marktstructuur. Daarbij kan sprake zijn van marktfalen door impliciet afgestemd gedrag door aanbieders. Voorts kan als gevolg van een eenmaal bereikte regionale aanwezigheid en de daarmee te bereiken operationele voordelen de toetreding van concurrentie worden belemmerd.

De regionaal aanwezige overheidsgedomineerde inzamelbedrijven zoals De Meerlanden, Spaarnelanden of Holland Collect (HVC) zorgen voor extra marktwerking, omdat zij als alternatief kunnen worden aangemerkt en dragen zodoende zorg voor een ruimer aanbod. Zelfs al kiest de gemeente uiteindelijk niet voor aanbesteding aan een overheidsgedomineerd bedrijf. Het gaat om de potentiële concurrentie die de aanbiedende partijen ervaren.

Echter, in de praktijk worden overheids(gedomineerde) bedrijven steeds vaker geconfronteerd met weerstand uit de private sector bij het verwerven van opdrachten van gemeenten voor het inzamelen en verwerken van huishoudelijk afval. De overheidsgedomineerde bedrijven worden daarbij veelal beticht van 'oneerlijke concurrentie'. Een aantal overheidsgedomineerde inzamelbedrijven heeft daarom expliciet besloten om niet mee te doen aan aanbestedingen van gemeenten inzake de inzameling van huishoudelijk restafval of gft. Deze gemeenten wordt veelal wel aangeboden om deel te nemen in het overheidsgedomineerde bedrijf.

Samengevat. Indien een gemeente zich heeft ontwikkeld tot een 'regie-gemeente' zonder eigen uitvoeringscapaciteit, dan is de gemeente aangewezen op de aanbieders in de markt. Bij uitbesteden komt de prijs voor de dienstverlening door het marktmechanisme tot stand. Afhankelijk van de marktsituatie is er sprake van een kopersmarkt of een aanbiedersmarkt. De prijs voor de gevraagde diensten kan dus fluctueren in de tijd, van contract tot contract, waarbij eveneens de (winst)marges voor de aanbiedende partijen kunnen variëren van laag tot normaal en groot.

5.2.5 *Aanbestedingsrecht*

De gemeente is als aanbestedende dienst in beginsel verplicht om bij de verstrekking van opdrachten voor werken, diensten en leveringen vanaf een bepaalde waarde het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) in acht te nemen. Het inzamelen van huishoudelijk afval is een dienst en opdrachten voor diensten met een waarde gelijk of hoger dan € 200.000,- moeten Europees worden aanbesteed. Dit zal voor het aanbesteden van de uitvoering afvalinzameling van toepassing zijn voor het aanbesteden aan marktpartijen.

Er zal geen aanspraak gemaakt kunnen worden op één van de eerder benoemde uitzonderingsgronden omdat bij aanbesteding aan de markt geen sprake is van de uitzonderingscriteria.

5.3 Eigen verbeterde inzamelorganisatie

Het management van afdeling Uitvoering heeft in de periode 2010 – 2011 uitvoering gegeven aan een proces gericht op verbetering van het functioneren en presteren van de inzameltaken. Verbeteringen zijn gerealiseerd door met name:

1. **Procesoptimalisatie.** Werkprocessen zijn verder geoptimaliseerd en personeel en materieel worden efficiënter ingezet. Voorts is het verzamelen van ingezamelde afvalstromen geoptimaliseerd (verlagen van de kosten voor afvalverwerking)⁵.
2. **Productinnovatie.** De inzamelsystemen en methoden zijn verbeterd. Met gelijkblijvend of hoger serviceniveau richting burgers is het traditionele en arbeidsintensieve haalsysteem voor het verzamelen van zakken in het centrum verder gemechaniseerd en getransformeerd naar een brengsysteem met (ondergrondse)verzamelcontainers gemechaniseerd kunnen worden geleegd. Voorts is een transitietraject ingezet naar gemechaniseerde inzameling van restafval en gft door middel van minicontainers. In de ‘oude’ situatie gebeurde dit nog handmatig, en was daardoor arbeidsintensief.

Het management van afdeling Uitvoering heeft hiermee een aanzienlijke reductie van arbeid en tractie weten te realiseren. Daarom kan in de huidige situatie (begin 2012) gesproken worden van een afdeling Uitvoering waarvan het management alert is op mogelijkheden voor efficiëntieverbetering, zich hiertoe baseert op adequate managementinformaties en daadkrachtig de mogelijke efficiëntieverbeteringen implementeert.

In het scenario “eigen verbeterde organisatie” vormt deze huidige situatie het aangrijpingspunt. Het verbeterpotentieel voor de uitvoering afvalinzameling (en afdeling Uitvoering) bestaat uit drie onderdelen: aanpassingen in het afvalbeheerbeleid (reductie hoeveelheid (rest)afval), optimalisatie van organisatie inrichting en aanpassing van de dienstverlening (mechanisering, aanpassing inzamelfrequentie).

5.3.1 Afvalbeheerbeleid

Aanpassingen in het afvalbeheerbeleid kunnen in het scenario van de eigen (verbeterde) inzamelorganisatie tot verbetering van de doelmatigheid leiden. Hierbij kan gedacht worden aan het verbeteren van de scheidingspercentages of een verbetering van (rest)afvalpreventie. Een vermindering van de totale hoeveelheid te verwerken afval zal leiden tot een verlaging van kosten.

⁵ Bron: *Afvalinzameling gemeente Purmerend 2011 tot (2014)*, afdeling Uitvoering Purmerend, juni 2011.

5.3.2 *Organisatie optimalisatie*

Het management van de afdeling Uitvoering onderkend verschillende mogelijkheden om tot een verdere verbetering van de efficiency te komen. Dit betreft een breed scala aan mogelijkheden en maatregelen met verschillende gradaties van ingrijpendheid op de huidige organisatie. Daarbij is ook breder gekeken dan alleen mogelijkheden in de eigen organisatie van de afdeling, maar ook naar versterken van samenwerkingsrelaties en de relatie tussen de afdeling Uitvoering en de andere afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie.

Deze varianten zijn – bewust – niet doorgerekend omdat deze een bredere scope hebben dan alleen de uitvoering afvalinzameling. Het gaat namelijk om de hele afdeling Uitvoering als entiteit, voornamelijk ingegeven door de hoogte van de frictiekosten, de sterke vervlechting in de afdeling en de onwenselijkheid van twee aansturingssystemen binnen één afdeling.

- **Afdeling Uitvoering verantwoordelijk voor levering van prestatie**

Door de afdeling Uitvoering verantwoordelijk te maken voor prestaties wordt de uitvoeringsorganisatie primair verantwoordelijk en bevoegd voor het realiseren van de – door de gemeente gewenste – prestaties of doelen.

Deze prestaties of doelen worden (in meer of mindere mate) geformuleerd als te bereiken effecten (resultaat, outcome) op het gebied van service (kwaliteit, dienstverleningsniveau), doelmatigheid (prijs/kosten) en maatschappelijk effect (milieu, sociaal-cultureel, gezondheid, et cetera).

De gemeente bepaalt als opdrachtgever en eigenaar van afdeling Uitvoering *wat* moet gebeuren (welke diensten, welk service niveau). Afdeling Uitvoering bepaalt (voor het geheel of voor onderdelen van de bedrijfsvoering) *hoe* dit het meest doelmatig kan worden georganiseerd.

Nb. hierbij bepaalt de gemeente overigens wel de wijze waarop het afval wordt ingezameld, omdat de wijze van inzamelen in grote mate onderdeel is van de (door de burger ervaren) service.

- **Afdeling Uitvoering is beheersmatig zelfstandig**

De afdelingsmanager is (voor het geheel of op onderdelen) verantwoordelijk en bevoegd voor het op peil houden en versterken van de professionaliteit en het (tijdelijk) ter beschikking kunnen hebben van formatie en expertise om de door de gemeente gewenste prestaties te kunnen leveren.

- **Gemeente bepaalt als opdrachtgever gewenste prestatie**

De prestaties die afdeling Uitvoering moet leveren, het beleidskader waarbinnen wordt gewerkt en de afgesproken resultaten worden bepaald door de rele-

vante gemeentelijke beleidsnota's. Binnen dat algemene kader bestaat een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie die zal worden vastgelegd in concrete werkafspraken.

- **Toezicht en verantwoording**

De opdrachtnemer legt via de (adjunct) gemeentesecretaris en in het kader van de P&C-cyclus en het managementcontract periodiek verantwoording af aan het politiek bestuur over de realisering van de doelstellingen.

De door afdeling Uitvoering te leveren prestaties worden in een managementcontract gedefinieerd en vastgelegd in termen van kwaliteit en kwantiteit. Verantwoording over de geleverde prestaties vindt plaats via het reguliere planning en control instrumentarium: de Marap, Berap en de Jaarrekening. Hetzelfde geldt voor de financiële resultaten van het bedrijf.

- **Financiering**

Er kan sprake zijn van 'lump sum' financiering. Dit betekent dat afdeling Uitvoering zelf keuzes kan maken bij de allocatie van beschikbare financiële middelen.

De vrijheidsgraden op dit gebied kunnen worden beperkt door nadere afspraken te maken over de onderdelen waarop het toegekende budget vrijelijk kan worden ingezet en voor welke delen een verplichte allocatie geldt.

- **Ondersteuning afdeling Uitvoering door concern**

Afdeling Uitvoering blijft gebruik maken van de ondersteunende diensten door het concern, en sluit hiervoor een contract. De concern ondersteuning levert vraaggericht en op maat van afdeling Uitvoering gesneden diensten. Bij aanvang is sprake van gedwongen winkelnering waarna afdeling Uitvoering gefaseerd en onder voorwaarden eigen keuzes kan maken: inkoop bij gemeente, zelf doen of inkoop extern.

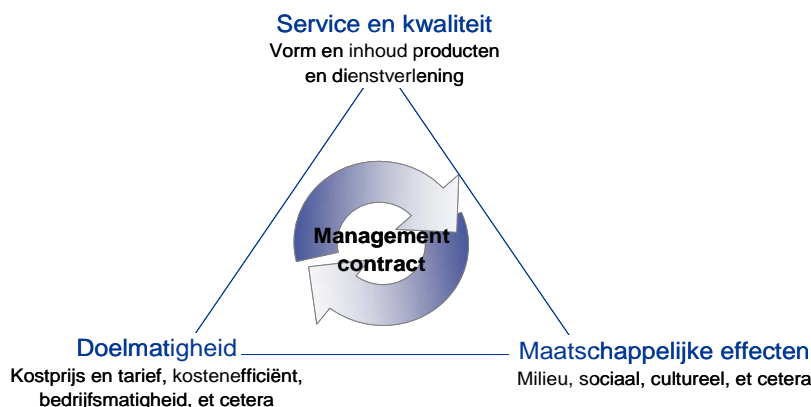
De afname van diensten van het concern (Financiën, P&O, Facilitair, I&A) wordt via een meerjarig traject omgevormd van de huidige overheadstructuur naar een inkoopstructuur waarin de rollen van leverancier en afnemer/opdrachtgever beter tot hun recht komen. De basis voor deze relatie ligt vast in een dienstverleningsovereenkomst (DVO) en de producten/diensten catalogus (PDC) die op de wat langere termijn een tarifiering per dienst/product bevat.

- **Synergie team Stad en team Wijken**

Synergie tussen de teams Stad en Wijken op gebied van (verdere) onderlinge uitruil van medewerkers en verbreding van de inzetbaarheid kan een positief effect hebben op de kosten. In de huidige samenwerkingsvorm zit ruimte om tot verdere verbetering te komen.

5.3.3 Besturingsmodel

- De uitvoeringsorganisatie blijft onderdeel van de gemeentelijke organisatie maar beheersmatig zelfstandig. De uitvoeringsorganisatie is verantwoordelijk voor de inzameling van huishoudelijk afval, en afval van bedrijven met een reinigingsrecht, in de gehele gemeente.
- De bedrijfsvoering is de verantwoordelijkheid van het management van de uitvoeringsorganisatie. Dit is geregeld op basis van een managementcontract (of soortgelijk vehikel) waarin bevoegdheden, verantwoordelijkheden en prestatieafspraken (kwantitatief/kwalitatief) zijn vastgelegd. Het managementcontract biedt ruime mogelijkheden ten aanzien van de duidelijkheid en transparantie ten aanzien van de te verwachten prestaties.
- Bestuurlijke invloed is kader stellend in combinatie met contractmanagement. Sturing vindt plaats op afstand.
- Er is sprake van hiërarchische verhoudingen (in het uiterste geval kan ook via de hiërarchische lijn worden ingegrepen) in combinatie met een zakelijke relatie door middel van contractmanagement.



tabel 18

Hoewel er te allen tijde hiërarchisch kan worden gestuurd, wordt afgesproken dat de gemeente als eigenaar en opdrachtgever stuurt op basis van respectievelijk een overeengekomen (management)contract en een dienstverleningsovereenkomst.

5.3.4 Opdrachtgeverschap

De optimalisatie van de organisatie, waarbij de uitvoering afvalinzameling binnen de gemeentelijke organisatie blijft, kan worden gezien als een rollenspel, waaraan de betrokkenen zich zo veel als mogelijk moeten houden. Echter, bij het inregelen van de functionele gescheiden rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer en in een 'going concern situatie' kan in voorkomende gevallen worden teruggegrepen op de hiërarchische

chische verhoudingen in de gemeentelijke organisatie.

5.3.5 *De kenmerken van de uitvoering, de uitvoeringsorganisatie en de personele aspecten*

De uitvoeringsorganisatie geniet beheersmatige zelfstandigheid. Onder beheersmatige zelfstandigheid verstaan we de keuzevrijheden ten aanzien van de inrichting en het functioneren van de organisatie, bijvoorbeeld personeelsbeleid, locatiebeleid, automatiseringsbeleid en financieel beleid. Beheersmatige zelfstandigheid betreft de zelfstandigheid van de uitvoeringsorganisatie bij het inrichten van de organisatie en zorg dragen voor de uitvoering van de diensten of de levering van de producten.

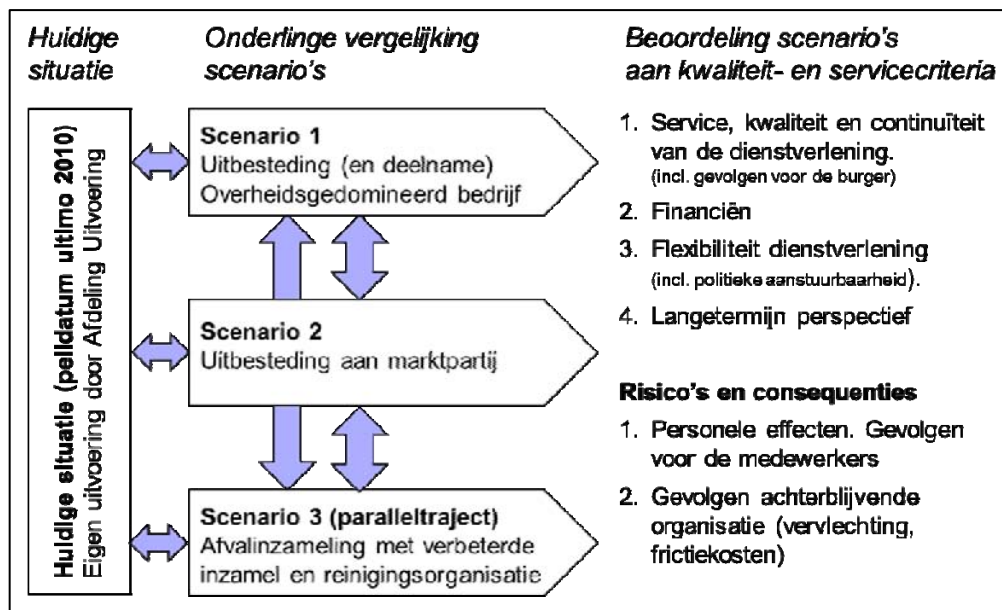
5.3.6 *Doelmatigheid en doeltreffendheid*

- Het management van de organisatie is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en het functioneren en presteren van de (eigen) organisatie.
- De impulsen (incentives) voor bedrijfsmatigheid worden vergroot. De voorwaarden om de ambities met betrekking tot bedrijfsmatigheid te bewerkstelligen zijn door de beheersmatige zelfstandigheid van de uitvoeringsorganisatie gunstig.
- Het management beschikt over een grote mate van handelingsvrijheid met betrekking tot de organisatie van de informatievoorziening en het genereren van kengetallen ten behoeve van de (verbetering van) eigen bedrijfsvoering.
- De doelmatigheid van de uitvoering afvalinzameling kan tot slot ook verbeteren door een aanpassing van het dienstverleningsniveau. Hierbij kan gedacht worden aan het invoeren van alternerend inzamelen (één keer in de twee tot drie weken ophalen restafval).

6 BEOORDELING SCENARIO'S

6.1 Inleiding

Voor de beoordeling van de scenario's wordt het – bestuurlijk vastgestelde - beoordelingskader uit hoofdstuk 4 gehanteerd. In het onderstaande figuur wordt de relatie tussen het beoordelingskader en de 3 scenario's schematisch weergegeven.



Per scenario zal kort stilgestaan worden bij de consequenties voor de implementatie van het scenario, de gevolgen voor de service, kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening, de financiële impact, consequenties voor de flexibiliteit van de dienstverlening en het lange termijn perspectief van de scenario's. In paragraaf 4.5 zijn de beoordelingscriteria nader uitgewerkt.

Bij de beoordeling van de scenario's ligt de focus op de kosten die beïnvloed worden door uitbesteding van de uitvoering afvalinzameling. In het volgende figuur is de splitsing van de afvalstoffenheffing weergegeven. Hierbij is per kostencategorie aangegeven of en in welke mate deze beïnvloedbaar zijn door uitbesteding. In totaal gaat het om € 4.011.929,- miljoen, oftewel 37% van de totale afvalstoffenheffing. In bijlage 6 is de onderbouwing van de analyse terug te vinden.

Kostenrubriek versie 06	Afalstoffen- heffing '12	Beïnvloed door uitbesteding		
		Aandeel	Bedrag	Bedrag '12
Arbeidskosten incl. w erkplaats en magazijn	2.192.538	100%	2.192.538	
Tractiekosten	833.394	100%	833.394	
Uitvoeringskosten				3.025.932
Kapitaallasten containers	711.378	0%	0	
Exploitatie Milieustraat	142.864	0%	0	
Overige directe kosten	550.028	0%	0	
Overige kosten				0
Verwerkingskosten, grote contracten	2.230.118	0%	0	
Verwerkingskosten, kleine contracten		0%	0	
Verwerkingskosten				0
Afdelingsmanagement	129.419	100%	129.419	
Bedrijfsbureau	345.515	50%	172.757	
Overige indirecte kosten	22.014	0%	0	
Afdelingsoverhead				302.177
Doorb.huisvesting De Koog (kantoor/kantine/kleedruimte)	344.342	100%	344.342	
Doorb.huisvesting Garage (stalling voertuigen)	11.263	100%	11.263	
Huisvesting				355.604
Doorbelasting PIOFA	745.127	36%	266.117	
Doorbelasting ICT	35.791	100%	35.791	
Doorbelasting Facilitair	26.307	100%	26.307	
PIOFA				328.215
Doorbelasting team Communicatie	30.300		0	
Doorbelasting team KCC	201.973		0	
Doorbelasting team Belastingen	218.957		0	
Doorbelasting team SB- Integraal beheer	134.273		0	
Doorbelasting team SB- Straatreiniging	986.983		0	
Doorbelasting team Toezicht en Handhaving	79.749		0	
Doorbelasting				0
Kw ijtscheldingen	575.042		0	
BTW	1.419.517		0	
Reinigingsrecht	-329.349		0	
Teruggaaf uit egalisereserve (eenmalig)	-700.000		0	
Financien				0
Totaal	versie 06 10.937.543		4.011.929	4.011.929

tabel 19

Daarnaast zijn er twee ontwikkelingen die van belang zijn bij de beoordeling van de scenario's. In de eerste plaats is de gemeente Purmerend aandeelhouder van HVC (geworden), waarbij men via het aandeelhouderschap kennis en expertise voor de uitvoering van de afvalinzameling kan verkrijgen.

In de tweede plaats is op 4 februari 2012 een intentieverklaring getekend tussen de gemeente Purmerend en de gemeente Beemster voor gemeentebrede samenwerking tussen de gemeenten. Hoewel de invulling van de intentieverklaring nog geen beslag heeft gekregen voor de uitvoering afvalinzameling, kan deze waarschijnlijk een rol

krijgen in de nabije toekomst.

Op basis van de beschrijvingen van de scenario's en het bestuurlijke beoordelingskader is het mogelijk om de scenario's integraal te beoordelen. Indien het bestuur van gemeente Purmerend een richtinggevend besluit neemt over het gewenste toekomstscenario voor de uitvoering van afvalinzameling, dan kan een vervolgtraject worden gestart, waarin een nader onderzoek zal worden uitgevoerd naar de mogelijkheden en specifieke uitwerking van de gekozen richting.

6.2 Scenario OverheidsGedomineerd Bedrijf (OGD-bedrijf)

6.2.1 *Implementatie*

In het OGD-scenario zullen de uitvoerende medewerkers van de afvalinzameling en de milieustraat in dienst komen bij het OGD-bedrijf. Zij zullen vanuit het OGD-bedrijf gaan werken voor verschillende opdrachtgevers, waar de gemeente Purmerend er dan één van is. Zij zullen dus niet langer bij de gemeente Purmerend in dienst zijn.

Hoewel de gemeente Purmerend reeds aandeelhouder van HVC is, wordt in dit rapport gesproken en gewerkt met het OGD-scenario in algemene zin.

Voor het huidige management van de uitvoering afvalinzameling betekent het OGD-scenario dat ze (waarschijnlijk) achter zullen blijven bij de gemeentelijke organisatie. Immers, het OGD-bedrijf heeft enerzijds al management en een eigen wijze van aansturing, anderzijds bestaan er door de eigenaarsrol mogelijkheden om (een deel van) het management over te laten gaan.

In de relatie tussen de eigenaar en de directie van het bedrijf zal de koers, de missie en visie van het bedrijf bekrachtigd moeten worden. Dit kan in de aandeelhoudersovereenkomst, of in de tekst van een Gemeenschappelijke Regeling.

De opdrachtgever-opdrachtnemer relatie zal aan de hand van een dienstverleningsovereenkomst (DVO) ingevuld moeten worden. In een DVO worden afspraken gemaakt over de wijze waarop gewerkt wordt, de resultaten die bereikt moeten worden en de beoogde service naar de burger toe. De DVO vormt daarmee in feite het uitvoeringsdocument van de bedrijfsstrategie, missie en visie van het OGD-bedrijf.

6.2.2 *Service, kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening*

Bij een OGD-bedrijf is de dienstverlening gericht en afgestemd op het totale servicegebied welke groter zal zijn dan alleen het areaal van de gemeente Purmerend. Medewerkers zijn niet alleen gericht op het uitvoeren van de afvalinzameling voor de gemeente Purmerend maar op de uitvoering van afvalinzameling voor alle opdrachtgevers.

De kans is groot dat de huidige intrinsieke motivatie van de medewerkers die gebon-

den zijn aan de gemeente Purmerend (zowel door wonen als werken) zal verminderen. De medewerkers zijn immers niet meer gebonden aan de gemeente Purmerend als werkgever en zullen – ook – werkzaam zijn in andere gemeenten.

De kwaliteit van de dienstverlening is bij een OGD-bedrijf gericht op het uitvoeren van de afspraken uit de dienstverleningsovereenkomst. Het oplossen van problemen buiten de gemaakte afspraken (welke nu opgepakt worden omdat men uiteindelijk voor dezelfde werkgever werkt) zal een continue dialoog worden tussen de gemeente en het OGD-bedrijf. Enerzijds kunnen hierdoor positieve effecten ontstaan omdat er sterker gelet wordt op de kosten voor de dienstverlening, maar anderzijds zal de gemeente Purmerend ook voor werkzaamheden buiten de gemaakte afspraken moeten gaan betalen.

Tegelijkertijd is het model van het OGD-bedrijf vaak gericht op het verbreden van de dienstverlening, ter verbetering van haar continuïteit. Het OGD-bedrijf pakt daarbij aanverwante taken aan afvalinzameling op, zoals reiniging en beheer van openbare ruimte. De verbreding van de dienstverlening kan ook gericht zijn op het bereiken van positieve maatschappelijke effecten zoals door samen te werken met Sociale Werkvoorziening-bedrijven.

6.2.3 *Financieel*

In het OGD-bedrijf zijn verschillende voordelen te behalen op het gebied van doelmatigheid. Een OGD-bedrijf werkt in de basis met een groter areaal omdat het servicegebied meerdere gemeenten zal omvatten. Op basis van het grotere areaal kan zij daarmee verschillende schaalvoordelen behalen door inkoopvoordelen, minder snijverlies door suboptimale routes en het optimaliseren (en minimaliseren) van inzet van reservematerieel.

Aanvullend kan een verbetering van de bedrijfsmatigheid van het OGD-bedrijf mogelijk zijn doordat het OGD-bedrijf een sterke focus heeft op de eigen werkprocessen (en daardoor op specialisatie) en een op maat gesneden ondersteunende organisatie zal hebben.

Eventueel rendement zal (in de vorm van dividend, vermogensopbouw bij het OGD-bedrijf of de aanleg van egalisatiereserves) door het aandeelhouderschap van de gemeente uiteindelijk terugvloeien naar de gemeente. Een eventueel negatief resultaat zal in principe in eerste instantie uit de reserves door het OGD-bedrijf zelf opgevangen moeten worden, maar vormt daarmee een bedrijfsrisico.

Financieel effect

In de onderstaande tabel is het financieel effect inzichtelijk gemaakt. In bijlage 6 kunt u de onderbouwing en aannames achter de cijfers terugvinden. Het financieel effect is het resultaat van de (maximale) mogelijkheden tot kostenverlaging verminderd met

de aanvullende kosten die door de gemeente gemaakt zullen worden in het OGD-scenario. Ook wordt bij deze berekening uitgegaan van het volledig behalen van het besparingspotentieel en de volledige en succesvolle afbouw van de frictiekosten. De uitgesplitste versie is terug te vinden in bijlage 6.

tabel 20

OGD versie 07	Jaar				
	1	2	3	4	5
Totale kostenreductie	€ 110.000	€ 230.000	€ 340.000	€ 450.000	€ 450.000
Totale extra kosten	€ 1.130.000	€ 570.000	€ 350.000	€ 130.000	€ 130.000
Vershil, absoluut	-€ 1.020.000	-€ 340.000	-€ 10.000	€ 320.000	€ 320.000
Vershil, relatief	-9,3%	-3,1%	-0,1%	2,9%	2,9%

Totale kostenreductie

Op basis van de op kostprijs gerichte analyse komt voor het OGD-scenario een maximaal te behalen reductie van kosten naar voren van € 450.000,-. Deze reductie wordt bereikt door een combinatie van een toename in bedrijfsmatigheid, een mogelijke reductie van personeelskosten door overstap naar een andere Cao en de afname van de management- en overheadkosten.

Totale extra kosten

Voor het mogelijk maken van het OGD-scenario moet rekening gehouden worden met de volgende – aanvullende – kosten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in kosten op korte termijn en kosten op lange termijn.

Kosten op korte termijn betreffen alle kosten die in de eerste 4 jaar van het scenario genomen moeten worden. Dit betreft de start- en aanloopkosten en de afbouwbare frictiekosten.

Kosten op lange termijn betreffen alle aanvullende kosten die na 4 jaar door de gemeente Purmerend gemaakt blijven worden. Dit betreft de blijvende, niet afbouwbaar frictiekosten, kosten voor het sociaal plan en beheer en regiekosten.

Het betreft een maximale toename van kosten van € 1.130.000,- in het eerste jaar en € 130.000,- vanaf het vierde jaar.

Netto Resultaat

Uit de doorvertaling naar een meerjarenperspectief blijkt dat in het vierde jaar een positief netto resultaat bereikt kan worden van in totaal € 320.000,-, oftewel 2,9% van de totale afvalstoffenheffing.

Dit betekent echter niet direct een afname van de afvalstoffenheffing. Het positieve resultaat in jaar 4 zal de extra kosten in de jaren ervoor moeten dekken. Dit is de terugverdienperiode van de extra kosten. Als alle extra kosten zijn terugverdiend kan de afvalstoffenheffing omlaag.

Er worden in totaal € 1.020.000 + € 340.000 + € 10.000 = € 1.370.000,- aan extra kosten gemaakt om het scenario mogelijk te maken. Afgezet tegenover het positieve resultaat

in jaar 4 van € 320.000,- betekent dit dat de gemeente Purmerend na 5 jaar de kosten terugverdiend heeft.

6.2.4 *Flexibiliteit in de dienstverlening en betrokkenheid*

De aansturing van het OGD-bedrijf geschiedt door middel van de dubbelrol van de gemeente als aandeelhouder en opdrachtgever. Hoewel de rol als aandeelhouder geen formele relatie heeft met de flexibiliteit in de dienstverlening, is de gemeente in de hiërarchie van het OGD-bedrijf als eigenaar vaak wel in staat om veranderingen te bewerkstelligen. In deze rol heeft de gemeente invloed in de flexibiliteit in de dienstverlening naar rato van de omvang van haar aandelenpakket.

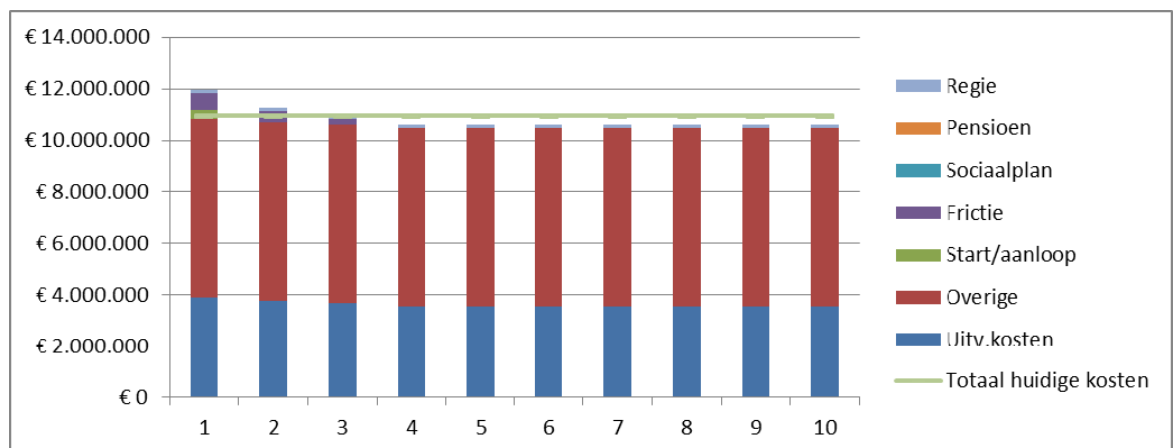
In haar rol als opdrachtgever is flexibiliteit in de dienstverlening mogelijk en wordt vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst (DVO). Hoewel in deze overeenkomst ook afspraken gemaakt kunnen worden over ad hoc werkzaamheden en tussentijdse aanpassingen, is de flexibiliteit van de dienstverlening hierdoor wel beperkt.

De flexibiliteit van de dienstverlening in het OGD-scenario is beperkt en tussentijdse bijsturing op de uitvoering is moeilijker dan in eigen uitvoering.

6.2.5 *Lange termijn perspectief*

Deelname in een OGD-bedrijf is doorgaans gericht op deelname voor onbepaalde tijd. Het is daarmee een keuze voor de lange termijn. De lange termijn perspectieven voor het werken met een OGD-bedrijf zijn goed. Het OGD-bedrijf heeft, mede door haar schaalgrootte, een sterke gerichtheid op het opbouwen en uitbreiden van kennis en expertise op gebied van doelmatig afvalbeheerbeleid en innovatie. Hierdoor kan zij ook op de lange termijn bijdragen aan een doelmatig afvalbeheerbeleid.

In het volgende figuur is het perspectief voor de komende 10 jaar weergegeven.



Zoals in het figuur te zien is, zal het kostenniveau op langere termijn lager uitkomen dan het huidige kostenniveau. In de eerste jaren zal echter sprake zijn van hogere kos-

ten.

6.2.6 *Risico's*

Door deelname in een OGD-bedrijf zijn er ook diverse risico's te onderscheiden.

- Ontvlechting

Zie paragraaf ontvlechting.

- Kosten Sociaal Plan

De omvang van het Sociaal Plan is een uitkomst van onderhandelingen met de vakbonden en vormt hiermee een risico. Minimaal kan echter rekening gehouden worden met een compensatie van ongeveer 20%.

Vrijwel alle OGD-bedrijven werken met de arbeidsvoorwaarden uit de cao van de Werkgeversvereniging Energie- en Nutsbedrijven sector Afval en Milieu (WENb Afval en Milieu). Uit de arbeidsvoorwaardenvergelijking (zie bijlage) blijkt dat de kosten voor personeel 20% lager zijn onder de Afval en Milieu cao dan onder de (huidige) Car-Uwo.

Door deelneming in een OGD-bedrijf is daarmee enerzijds een kostenreductie mogelijk, maar zal voor de huidige medewerkers compensatie gezocht moeten worden in een Sociaal Plan. Gezien het relatief jonge personeelsbestand, zullen er voor een lange termijn afspraken gemaakt worden en zullen de kosten voor de compensatie hoog zijn.

- Financieel voordeel pas op langere termijn

Mede op basis van de analyse van het personeelsbestand (zie bijlage), blijkt dat eventuele financiële voordelen door de lagere salarissen in de WENb Afval en Milieu cao pas op lange termijn gaan gelden. De terugverdientijd voor de kosten is 5 jaar.

- Achterblijvend management

In het OGD-scenario bestaat het risico dat het management van de uitvoering afvalinzameling niet mee overgaat naar het OGD-bedrijf. Omdat de gemeente tevens eigenaar van het OGD-bedrijf wordt, kunnen in overleg met het OGD-bedrijf wel oplossingen gevonden worden voor een eventuele plaatsing van (boventallig) management in het OGD-bedrijf.

- Meerwerk Team Wijken

In de relatie opdrachtgever – opdrachtnemer tussen de gemeente en het OGD-bedrijf zullen afspraken gemaakt worden in de dienstverleningsovereenkomst. Bij activiteiten die niet in de dienstverleningsovereenkomst zijn opgenomen zal

discussie kunnen ontstaan hoe deze opgepakt moeten worden. (bijvoorbeeld het oppakken van meldingen of inzet bij calamiteiten).

Hoewel dus afspraken gemaakt kunnen worden in de dienstverleningsovereenkomst, blijft tegelijkertijd de kans bestaan dat de gemeente deze meerwerktaken zelf oppakt. Team Wijken zal een deel van deze meerwerktaken op kunnen pakken, maar het is de vraag of de huidige capaciteit van Team Wijken in staat is deze meerwerktaken op te pakken.

- Keuze is voor lange termijn

Tot slot is de keuze voor het OGD-bedrijf een definitieve keuze. Door deelname in het OGD-bedrijf is het niet mogelijk om – bij ontevredenheid over de dienstverlening - binnen een korte periode terug te treden of is dit alleen mogelijk tegen hoge kosten. Bovendien zal er, na verloop van tijd, minder uitvoeringskennis en expertise in de gemeente aanwezig zijn. De drempel om na lange tijd zelf de uitvoering afvalinzameling weer op te pakken is daardoor hoog.

6.3 Scenario Marktpartij

6.3.1 Implementatie

Bij aanbesteding van de uitvoering afvalinzameling zal periodiek Europees aanbesteed moeten worden. In het besluit aanbestedingen voor overheidsorganisaties (bao) is geen specifieke termijn voor de duur van de overeenkomst opgenomen. Op basis van het aanbestedingsbeleid van de gemeente Purmerend moet de periode waar de aanbesteding betrekking op heeft, aansluiten bij de aard en omvang van de aanbesteding. Hiervoor zijn in het beleid van de gemeente geen specifieke termijnen opgenomen, maar in Purmerend is een periode van ten minste 4 jaar gebruikelijk. Deze termijn wordt ook bij veel andere gemeenten gehanteerd. Bij aanbesteden aan een marktpartij zal dus – naar alle waarschijnlijkheid – minstens eens in de 4 jaar aanbesteed moeten worden.

Bij aanbesteding is overname van de uitvoerende medewerkers ongewis. De overname van medewerkers kan bijvoorbeeld opgenomen worden als onderdeel van de aanbesteding. Hoewel deze constructie op meerdere plaatsen in Nederland voorkomt, bestaat er ook de kans dat er niet wordt ingeschreven wegens te strikte voorwaarden in het aanbestedingsdocument (overigens niet noodzakelijkerwijs vanwege de overname van personeel).

Een mogelijkheid bestaat uit het overgaan van mens en materieel naar de marktpartij die de afvalinzameling gaat uitvoeren. Tegelijkertijd ontstaan door uitbesteding aan de markt ook nieuwe taken en verantwoordelijkheden aan de opdrachtgeverskant. Er

zal immers scherp gelet moeten worden op het nakomen van de verplichtingen uit de aanbesteding of offerte.

6.3.2 *Service, kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening*

Doordat volgens de aanbestedingsregels periodiek Europees moet worden aanbesteed is er geen garantie voor de continuïteit in de dienstverlening. De marktpartij waarmee in de eerste jaren gewerkt is, kan bij de eerstvolgende aanbesteding buiten de boot vallen. Door verandering van dienstverlener kan de afstand tussen de uitvoering en de burger mogelijk groter worden dan in het huidige model.

Daarnaast is de inzameldienst voor de marktpartij een dienst die in meerdere gemeenten verleend wordt. Alleen door scherpe afspraken over de service en kwaliteit zal de marktpartij genegen zijn tot inzet. Eventueel meerwerk wordt alleen gedaan als daar expliciet afspraken over gemaakt zijn of worden.

6.3.3 *Financieel*

De prijsbepaling bij uitbesteding aan de markt komt in Nederland tot stand binnen een oligopolistische marktstructuur. Oftewel er zijn 2 landelijke spelers (waarvan 1 actief in de regio Purmerend, zie paragraaf 3.5.3) die de marktprijs bepalen. Deze structuur kan leiden tot marktfalen, waarbij niet noodzakelijkerwijs de economisch meest gunstige prijs betaald moet worden voor de af te nemen dienstverlening door de gemeente Purmerend.

Bovendien is binnen deze markt vaak sprake van strategische prijsvorming. Hierbij bieden marktpartijen bewust hun diensten aan onder de kostprijs om hun markt te vergroten. Op de korte termijn kan dit betekenen dat de dienstverlening goedkoper is.

Na afloop van de eerste aanbestedingsperiode bestaat echter de kans dat de marktpartij bij de volgende aanbesteding 'ineens' duurder blijkt te zijn. Op lange termijn is geen zekerheid over de prijs te geven.

Doordat vanuit de gemeente tegelijkertijd scherp gestuurd wordt op de prestaties tegen een zo laag mogelijk tarief kan de situatie ontstaan dat bij een aanbesteding geen inschrijvers zich melden.

Tot slot is het afgesproken contracttarief met de marktpartij een zogenaamd kaal ta-

Bij periodieke Europese aanbesteding is de aanname dat er voldoende marktpartijen zijn die zich inschrijven op het bestek van de aanbesteding. In het bestek legt de gemeente vast aan welke voorwaarden de uitvoering moet voldoen. Het voorwaardenpakket is echter niet onbeperkt. De gemeente Tynaarlo heeft in het verleden een zeer voordelig markt-tarief kunnen krijgen voor de uitvoering afvalinzameling. Bij de nieuwe aanbesteding bleken er echter geen inschrijvingen gedaan te zijn in verband met het uitgebreide voorwaardenpakket. Bij de uiteindelijke oplossing is de gemeente – weliswaar achteraf – alsnog duurder uit omdat er onvoldoende marktwerking was.

rief. Niet alle gewenste dienstverlening is binnen een contract vast te leggen, waardoor er een voortdurende spanning ontstaat over meerwerk en daarmee samenhangende kosten door de marktpartij.

Financieel effect

In de onderstaande tabel is het financieel effect inzichtelijk gemaakt. In bijlage 6 kunt u de onderbouwing en aannames achter de cijfers terugvinden. Het financieel effect is het resultaat van de (maximale) mogelijkheden tot kostenverlaging verminderd met de aanvullende kosten die door de gemeente gemaakt zullen worden in het Markt-scenario. Ook wordt bij deze berekening uitgegaan van het volledig behalen van het besparingspotentieel en de volledige en succesvolle afbouw van de frictiekosten. De uitgesplitste versie is terug te vinden in bijlage 6.

tabel 21

Markt versie 07	Jaar				
	1	2	3	4	5
Totale kostenreductie	€ 130.000	€ 250.000	€ 380.000	€ 510.000	€ 510.000
Totale extra kosten	€ 2.440.000	€ 950.000	€ 730.000	€ 510.000	€ 150.000
Vershil, absoluut	-€ 2.310.000	-€ 700.000	-€ 350.000	€ 0	€ 360.000
Vershil, relatief	-21,1%	-6,4%	-3,2%	0,0%	3,3%

Totale kostenreductie

Op basis van de op kostprijs gerichte analyse komt voor het Markt-scenario een maximaal te behalen reductie van kosten naar voren van € 510.000,- Deze reductie wordt bereikt door een combinatie van een toename in bedrijfsmatigheid, een mogelijke reductie van personeelskosten door overstap naar een andere Cao en de afname van de management- en overheadkosten. Bovendien wordt bij het Markt-scenario rekening gehouden met het anders – tegen lagere kosten – huisvesten.

Totale extra kosten

Voor het mogelijk maken van het Markt-scenario moet rekening gehouden worden met de volgende – aanvullende – kosten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in kosten op korte termijn en kosten op lange termijn.

Kosten op korte termijn betreffen alle kosten die in de eerste 4 jaar van het scenario genomen moeten worden. Dit betreft de start- en aanloopkosten, de afbouwbare frictiekosten en de eenmalige kosten voor de overdracht van pensioenen.

Kosten op lange termijn betreffen alle aanvullende kosten die na 4 jaar door de gemeente Purmerend gemaakt moeten worden. Dit betreft de blijvende, niet afbouwbaar frictiekosten, kosten voor het sociaal plan en beheer en regiekosten.

Het betreft een maximale toename van kosten van € 2.310.000,- in het eerste jaar en € 150.000,- vanaf het vierde jaar.

Netto Resultaat

Uit de doorvertaling naar een meerjarenperspectief blijkt dat na het vierde jaar een positief netto resultaat bereikt kan worden van in totaal € 360.000,-, oftewel 3,3% van de totale afvalstoffenheffing. Dit betekent echter niet direct een afname van de afvalstoffenheffing. Het positieve resultaat in jaar 5 zal de extra kosten in de jaren ervoor moeten dekken. Dit is de terugverdienperiode van de extra kosten. Als alle extra kosten zijn terugverdiend kan de afvalstoffenheffing omlaag.

Er worden in totaal € 2.310.000 + € 700.000 + € 350.000 = € 3.360.000,- aan extra kosten gemaakt om het scenario mogelijk te maken. Afgezet tegenover het positieve resultaat in jaar 5 van € 360.000,- betekent dit dat de gemeente Purmerend na 11 jaar de kosten terugverdiend heeft.

6.3.4 *Flexibiliteit in de dienstverlening en betrokkenheid*

De aansturing van de uitvoering afvalinzameling kan alleen via het afgesloten contract. Hierbij is duidelijk dat niet alle dienstverlening op voorhand in een contract vast te leggen is. Zoals gezegd kan dit een continue spanning opleveren over de (meer)kosten van meerwerk.

De mogelijkheden om tussentijds van inzamelstructuur te wijzigen zijn bij aanbesteding aan de markt klein. Een marktpartij zal de omvang van haar inzamelvoertuigen en personeelsbestand immers afgestemd hebben op de specifieke aanbesteding. Aanpassingen op het lopende contracten zullen daardoor moeilijk zijn. De flexibiliteit is hierdoor beperkt.

Zoals eerder beschreven in paragrafen 3.2.5 en 3.5.1 vergt een adequate doelmatige (en onderling afgestemde) inrichting van de afvalketen en flankerende beleidsinstrumenten, een integraal (lange termijn) afvalbeheerbeleid met duidelijke doelstellingen op het gebied van afvalbeheer (doelmatigheid, doeltreffendheid en service). De inrichting van de inzamelstructuur, en eventueel gewenste aanpassing ervan, vormt een onlosmakelijk onderdeel van adequaat afvalbeheer. Het is daarom voor een gemeente van belang dat de inzamelstructuur (de haal- en brengvoorzieningen) mee ontwikkelt met het afvalbeheer van de gemeente. Op die manier kan de inzamelstructuur bijdragen aan een doelmatig en doeltreffend afvalbeheerbeleid.

Bij uitbesteding aan een of meerdere marktpartijen is de gemeenten veelal voor de duur van het contract gebonden aan de betreffende inzamelstructuur. Tenzij daarover vooraf duidelijke afspraken gemaakt zijn, is het lastig om gewenste wijzigingen binnen het contract met de marktpartij door te voeren. Bovendien zijn deze afspraken niet altijd even goed in een contract te benoemen en te ondervangen.

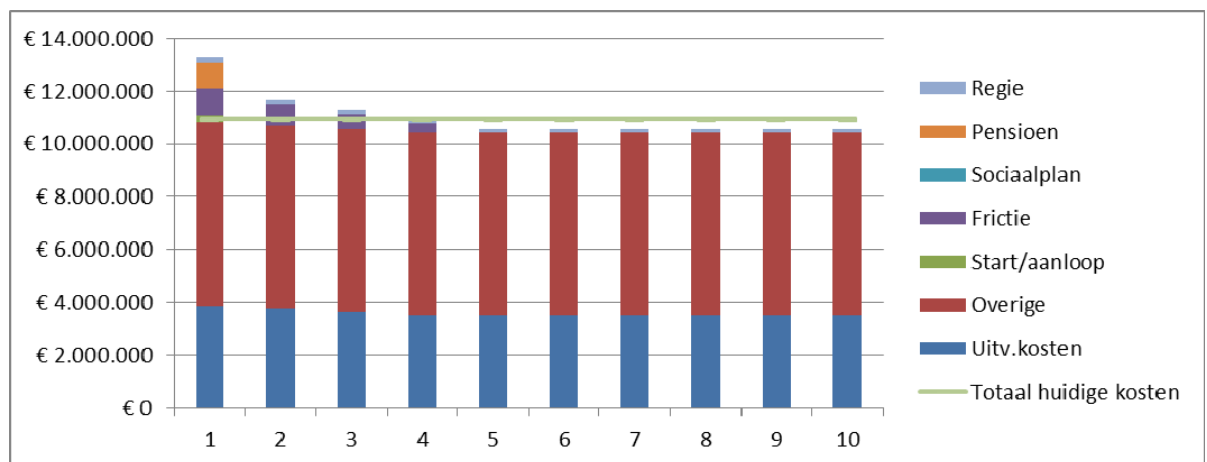
6.3.5 *Lange termijn perspectief*

Door de uitvoering afvalinzameling af te stoten naar een marktpartij verdwijnt uitvoeringsexpertise en -kennis (na verloop van tijd) uit de gemeente. Afstoten van de uit-

voering afvalinzameling is daarmee een onomkeerbaar proces.

Op de lange termijn zal het lastig zijn (en blijven) om voldoende uitvoeringsdeskundigheid in huis te hebben om een doelmatig afvalbeheerbeleid te onderhouden. In de praktijk zijn er verschillende gemeenten die kiezen voor het behoud van (enige) uitvoeringsdeskundigheid en om deze reden deprivatiseren, oftewel niet meer aanbesteden aan de markt.

In het volgende figuur is het perspectief voor de komende 10 jaar weergegeven.



Zoals in het figuur te zien is, zal het kostenniveau op langere termijn lager uitkomen dan het huidige kostenniveau. In de eerste jaren zal echter sprake zijn van hogere kosten.

6.3.6 Risico's

Door uitbesteding aan een marktpartij zijn er diverse risico's te onderscheiden.

- Ontvlechting

Zie paragraaf ontvlechting

- Marktprijs en kostprijs

Door aanbesteding aan een marktpartij zal de gemeente Purmerend een marktprijs gaan betalen voor de uitvoering afvalinzameling. De hoogte van de marktprijs kan leiden tot lagere kosten voor de gemeente, maar kan – zeker bij een verstoorde markt – ook tot hogere kosten voor de gemeente leiden (zie ook paragraaf 3.3.1). Door marktwerking bestaat daarmee de kans dat de afvalstoffenheffing sterk kan wisselen van aanbesteding tot aanbesteding. Hiermee vormt de marktprijs een risico omdat op de lange termijn geen zekerheid is over een stabiele afvalstoffenheffing.

- Kosten Sociaal Plan

De omvang van het Sociaal Plan is een uitkomst van onderhandelingen met de vakbonden en vormt hiermee een risico. Minimaal kan echter rekening gehouden worden met een compensatie van ongeveer 20%.

Vrijwel alle marktpartijen op gebied van afvalbeheer werken met de arbeidsvoorwaarden uit de cao van de Werkgeversvereniging Beroepsgoederenvervoer (BGV). Door aanbesteding aan de markt is daarmee enerzijds een reductie van kosten mogelijk, maar zal voor de huidige medewerkers compensatie gezocht moeten worden in een Sociaal Plan. Gezien het relatief jonge personeelsbestand, zullen er voor een lange termijn afspraken gemaakt worden en zullen de kosten voor de compensatie hoog zijn.

In het Sociaal Plan zal in het marktsценario nog een ander risico moeten worden ondervangen. De duur van het Sociaal Plan is (vrijwel altijd) verbonden aan de pensioendatum van de jongste medewerker, oftewel één van lange termijn. Bij aanbesteding is in de gemeente Purmerend een periode van 4 jaar gebruikelijk. Het risico bestaat dat het personeel niet door de marktpartij wordt overgenomen en het personeel daardoor bij de gemeente blijft. .

- Financieel voordeel pas op lange termijn

Het financieel voordeel van het marktsценario is pas op lange(re) termijn te behalen. Er geldt een terugverdienperiode van 11 jaar.

- Achterblijvend personeel en management

Bij aanbesteding aan de markt bestaat het risico dat zowel het personeel als management niet mee overgaan naar de nieuwe organisatie. De omvang van dit risico is afhankelijk van de bereidheid van de marktpartij het personeel en management over te nemen. Vooral het niet overgaan van het management vormt een risico omdat de kans hiervan groter is.

- Meerwerk Team Wijken

In de relatie opdrachtgever – opdrachtnemer tussen de gemeente en de Marktpartij zullen afspraken gemaakt worden in de dienstverleningsovereenkomst. Bij activiteiten die niet in de dienstverleningsovereenkomst zijn opgenomen zal discussie kunnen ontstaan hoe deze opgepakt moeten worden (bijvoorbeeld het oppakken van meldingen of inzet bij calamiteiten).

Hoewel dus afspraken gemaakt kunnen worden in de dienstverleningsovereenkomst, blijft tegelijkertijd de kans bestaan dat de gemeente deze meerwerktaken zelf oppakt. Team Wijken zal een deel van deze meerwerktaken op kunnen pakken, maar het is de vraag of de huidige omvang van Team Wijken in staat is deze

meerwerktaken op te pakken.

- Tegenstrijdige belangen

Het afvalbeheerbeleid van de gemeente (en daarmee de inzamelstructuur) houdt sterk verband met wijzigingen in de landelijke wet- en regelgeving. Eventuele wijziging in wet- en regelgeving zijn niet altijd te voorzien en kunnen een behoorlijke impact hebben op de inzameldag van huishoudelijk afval. Voorbeelden zijn de invoering van de producentenverantwoordelijkheid, de inzameling van kunststofverpakkingen of wellicht de afschaffing van de statiegeldregeling voor grote PET-flessen.

De gemeente zal bij de ontwikkeling van haar afvalbeheerbeleid haar inzamelstructuur willen laten aansluiten op de doelstellingen uit landelijke wet- en regelgeving. Binnen het contract met een marktpartij zal de tussentijdse wijziging van de inzamelstructuur moeilijk liggen. De marktpartij heeft immers afspraken gemaakt om de bestaande inzamelstructuur te exploiteren en heeft daar offerte op uitgebracht. Dit tegenstrijdige belang vormt een risico voor het uitvoeren van het afvalbeheerbeleid van de gemeente.

- Pensioenproblematiek

De pensioenuitvoerder van de cao BGV is het Pensioenfonds Vervoer. Bij aanbesteding aan de markt zullen de medewerkers die overgaan ook in hun pensioenen gecompenseerd moeten worden. Deze kosten bestaan uit drie onderdelen.

Het eerste deel betreft de overdracht van de waarde van het opgebouwde pensioen in het nieuwe pensioenfonds. Hierbij zal berekend moeten worden welke aanspraken bij het nieuwe fonds gekocht kunnen worden met de opgebouwde waarde in het oude fonds. Op basis van de berekening op hoofdlijnen is hiermee een bedrag van ongeveer € 800.000,- en € 1.000.000,- gemoeid⁶. Dit bedrag zal bij overgang direct gefinancierd moeten worden.

Het tweede deel bestaat uit de advieskosten voor het berekenen van de individuele aanspraken (hierbij moet gerekend worden op ongeveer € 200.000,-).

Het derde deel van de pensioencompensatie bestaat uit het verschil tussen de door de werknemer betaalde premie in het oude pensioenfonds en de te betalen premie in het nieuwe pensioenfonds. Het gaat hierbij over de premies die in de toekomst betaald gaan worden. Het verschil tussen deze kosten is opgenomen als

⁶ De berekening is uitgevoerd op hoofdlijnen omdat deze berekening bij een overgang per individuele medewerker gemaakt moet worden. Daarom is een ruime bandbreedte gehanteerd.

onderdeel van de compensatie in het Sociaal Plan.

6.4 Scenario Eigen (verbeterde) Inzamelorganisatie

6.4.1 Implementatie

Het scenario Eigen (verbeterde) Inzamelorganisatie betreft de doorontwikkeling van de huidige situatie zoals deze beschreven is in hoofdstuk 2. In dit scenario wordt uitgegaan van verbeteringen in de doelmatigheid van de huidige organisatie. Er worden tevens verschillende verbetermogelijkheden aangegeven voor verdere kostenreductie.

In het scenario van de Eigen (verbeterde) Inzamelorganisatie zijn scherpe afspraken gemaakt tussen het management van de uitvoering afvalinzameling en de gemeente Purmerend. Er zal scherper gekeken worden naar aanvullende afspraken over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Inclusief het ontwikkelen van de benodigde (stuurings) instrumenten zoals management- en dienstverleningsovereenkomsten, rapportagemodellen, et cetera. Ook moeten de (formele) kwalitatieve en kwantitatieve personeelsformatie – met name hoger en middenkader – worden beoordeeld en eventueel aangepast op de toekomstige situatie.

Het Kantonniersmodel is gebaseerd op het werken in een bepaald, specifiek gebied, oftewel in een kanton. Hierbij woont en werkt de uitvoerende medewerker zelf in de buurt of wijk en heeft op die manier veelvuldig en direct contact met zijn medebewoners. Voor de uitvoering betekent dit dat de dienstverlening dicht bij de burger georganiseerd kan worden. Dit model wordt onder meer beschreven in het boek "Zijn zij gek of ben ik het?" van Wim van Dinten en Imelda Schouten (2010).

6.4.2 Service, kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening

De burgers van Purmerend geven een positieve beoordeling (waardering) van de kwaliteit van de dienstverlening van de uitvoering afvalinzameling⁷.

Daarnaast heeft de gemeente Purmerend als organisatieprincipe dat de dienstverlening dicht bij de burger moet staan, ook wel het Kantonniersmodel genoemd. Dit organisatieprincipe biedt verschillende voordelen waardoor de eigen uitvoeringsorganisatie in staat is een hoog niveau van service en kwaliteit te garanderen.

Medewerkers van de uitvoering afvalinzameling hebben daarbij een intrinsieke motivatie voor een schone openbare ruimte. Zij wonen immers in de wijken waar ze afval inzamelen. Buurtbewoners spreken de medewerkers aan en de medewerkers spreken elkaar ook aan als de buurt niet schoon achtergelaten wordt. Bovendien draagt deze

⁷ Bron: Omnibus enquête gemeente Purmerend 2011

mentaliteit bij aan de mate waarin men andere teams aanspreekt op hun verantwoordelijkheid (zoals Team Wijken welke belast is met de Reiniging).

Door de vervlechting met Team Wijken is een grote continuïteit van de dienstverlening haalbaar. Een goed voorbeeld hiervan is de combinatie van afvalinzameling bij bedrijven in het centrum welke afgestemd is met de reiniging van de binnenstad. De uitvoering afvalinzameling profiteert tevens van de schaalvoordelen van de afdeling Uitvoering (zoals de kwaliteit van het management en de omvang van het Bedrijfsbureau).

6.4.3 *Financieel*

Het management van de uitvoering afvalinzameling heeft in de voorgaande periode een belangrijke productiviteitsverbetering gerealiseerd. Hierbij is de productiviteit toegenomen, is de bezetting van de uitvoering afvalinzameling teruggebracht en is een mechanisering van de inzameling ingevoerd. Mede hierdoor is het tarief van de afvalstoffenheffing in 2012 gedaald.

Tegelijkertijd is de afvalstoffenheffing met € 336,- euro per huishouden hoger in vergelijking met andere Noord-Hollandse gemeenten (€ 270,-)⁸. De hoogte van de afvalstoffenheffing in Purmerend in vergelijking met de andere gemeenten heeft te maken met verschillende factoren:

- De afvalstoffenheffing in Purmerend is 100% kostendekkend, niet in alle gemeenten is deze 100% kostendekkend.
- De doorbelasting van reiniging en overhead in de afvalstoffenheffing zijn hoger dan in andere gemeenten.
- De afvalinzameling in Purmerend kent een relatief hoog serviceniveau richting burgers (wekelijkse inzameling en hoge focus op de snelle inzameling van illegale dumpingen).

Daarbij is het huidige bronscheidingspercentage van 42% lager in vergelijking met gemeenten uit (dezelfde) stedelijkheidsklasse 2 (50% gemiddeld). Door het positieve effect van een verhoogde bronscheiding op de hoogte van de kosten voor de uitvoering van de afvalinzameling, zijn hier nog belangrijke resultaten te behalen (zie ook paragraaf 3.2.5).

⁸ Bron: Benchmark Agentschap NL 2011. Het betreft een vergelijking van de afvalstoffenheffingen in 2011. De cijfers voor 2012 zijn nog niet in deze vorm beschikbaar (de afvalstoffenheffing in Purmerend is overigens lager geworden, namelijk € 325,08).

Financieel effect

In de onderstaande tabel is het financieel effect inzichtelijk gemaakt. In bijlage 6 kunt u de onderbouwing en de aannames achter de cijfers terugvinden. Het financieel effect is het resultaat van de (minimale) mogelijkheden tot kostenverlaging verminderd met de aanvullende kosten die door de gemeente gemaakt zullen worden in het scenario van de eigen (verbeterde) inzamelorganisatie. De uitgesplitste versie is terug te vinden in bijlage 6.

Bij het inzichtelijk maken van het financieel effect is geen rekening gehouden met de verschillende mogelijkheden voor verdere verbetering zoals deze in paragraaf 5.3 beschreven zijn.

tabel 22

Zelf versie 07	Jaar				
	1	2	3	4	5
Totale kostenreductie	€ 10.000	€ 30.000	€ 40.000	€ 60.000	€ 60.000
Totale extra kosten	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Vershil, absoluut	€ 10.000	€ 30.000	€ 40.000	€ 60.000	€ 60.000
Vershil, relatief	0,1%	0,3%	0,4%	0,5%	0,5%

Totale kostenreductie

Op basis van de op kostprijs gerichte analyse komt voor het eigen (verbeterde) inzamelorganisatie-scenario een maximaal te behalen reductie van kosten naar voren van € 60.000,-. Deze reductie wordt bereikt door een toename in bedrijfsmatigheid.

Totale extra kosten

Voor het mogelijk maken van het eigen (verbeterde) inzamelorganisatie-scenario hoeft geen rekening gehouden te worden met aanvullende kosten.

Netto Resultaat

Uit de doorvertaling naar een meerjarenperspectief blijkt dat na het derde jaar een positief netto resultaat bereikt kan worden van in totaal € 60.000,-, oftewel 0,5% van de totale afvalstoffenheffing.

In paragraaf 6.4.5 worden verschillende perspectieven genoemd waarmee de eigen uitvoeringsorganisatie – onder meer door schaalvergroting – de doelmatigheid verder kan verbeteren. Hiermee kan een verdere kostenverlaging worden bewerkstelligd (onder gelijkblijvende omgevingsfactoren).

6.4.4 Flexibiliteit in de dienstverlening en betrokkenheid

De kwaliteit van de dienstverlening en de betrokkenheid is binnen de eigen uitvoeringsorganisatie groot. De uitvoering afvalinzameling is direct politiek aan te sturen en is via de hiërarchie bovendien ook individueel (los van de rest van de Afdeling Uitvoering) goed aanstuurbaar.

Doordat de uitvoering afvalinzameling al zeer lange tijd onderdeel is van de gemeen-

te Purmerend zijn er veel informele contacten in de gemeente tussen de (uitvoerings)medewerkers. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de contacten van de uitvoering afvalinzameling met hun collega's van handhaving en communicatie, maar ook aan de uitvoeringsexpertise bij de inrichting van de openbare ruimte. Hierdoor is een grote mate van flexibiliteit mogelijk buiten gemaakte afspraken en vastgesteld beleid om, waarbij de afstemmingslijnen zeer kort kunnen zijn: "Je lost zaken makkelijker samen op".

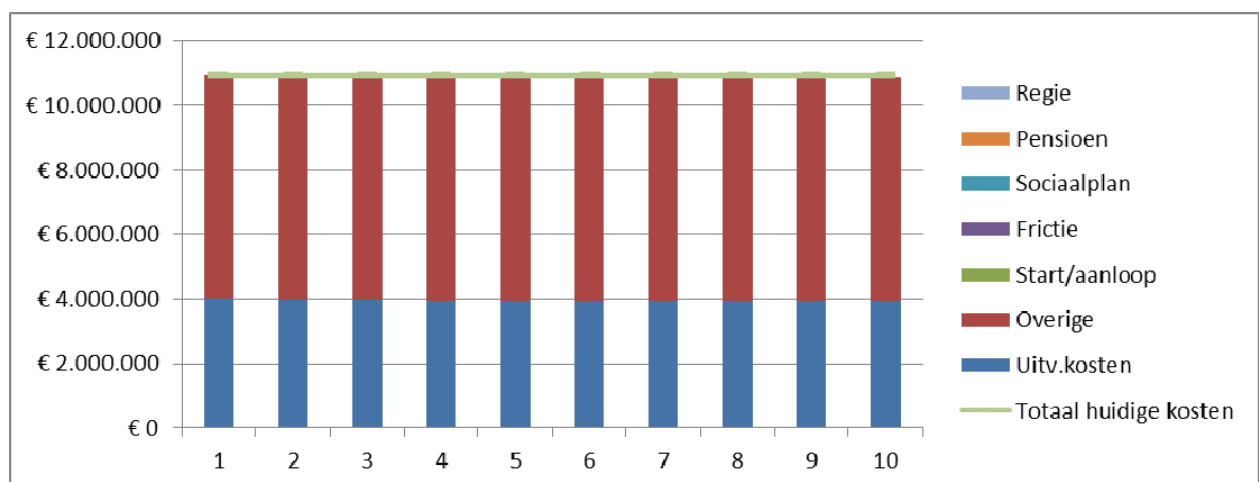
Deze mate van flexibiliteit sluit ook goed aan bij het principe "afvalinzameling is meer dan inzamelen alleen" in paragraaf 3.2.5, waarbij niet alleen de uitvoering afvalinzameling zorg draagt voor een succesvol afvalbeheerbeleid, maar juist in toenemende mate de aanpalende beleidsvelden van belang worden.

Bij de intrinsieke motivatie geldt dat de som van alle aparte organisatieonderdelen meerwaarde geeft voor de totale organisatie, dan alle onderdelen afzonderlijk. Deze meerwaarde is niet financieel te duiden, maar komt vooral tot uitdrukking op straat. Enkele voorbeelden zijn het verhelpen van storingen aan ondergrondse containers door chauffeurs van team stad, het assisteren bij inzamelen van groenafoal (verantwoordelijkheid team Wijken), inrichting openbare ruimte, aanlevering voorzieningen, etc. Zie verder ook paragraaf 2.5.6.

6.4.5 Lange termijn perspectief

Het lange termijn perspectief voor de eigen (verbeterde) uitvoeringsorganisatie is goed. De opbouw van kennis en expertise binnen de eigen organisatie en de nabijheid van de uitvoering afvalinzameling (al dan niet in enige mate verzelfstandigd) maakt een directe politieke aansturing mogelijk.

In het volgende figuur is het perspectief voor de komende 10 jaar weergegeven.



Zoals in het figuur te zien is, zal er weinig ontwikkeling zijn op gebied van kosten. Alleen de kostencategorieën 'overige' en 'uitvoeringskosten' zijn voor dit scenario rele-

vant.

Door het aandeelhouderschap van de gemeente Purmerend in HVC bestaan verschillende mogelijkheden om de kennis en expertise van HVC in te schakelen om bij te dragen aan de doeltreffendheid van het afvalbeheerbeleid van de gemeente Purmerend.

Uit de arbeidsvoorwaardenvergelijking blijkt dat men te maken heeft met een relatief jonge(re) medewerkersgroep. Deze groep biedt verschillende mogelijkheden om ook op langere termijn doelmatig en servicegericht te blijven werken (zie bijlage 5).

Door te werken met een eigen dienst voor de uitvoering afvalinzameling zijn verschillende verbetermogelijkheden te onderscheiden.

- Organisatieoptimalisatie

In het hoofdstuk 5.3 zijn verschillende mogelijkheden van verdere organisatieoptimalisatie beschreven, zowel vergaande varianten als lichte vormen. Optimalisatie is geen specifiek model, maar betreft een scala van mogelijkheden om de aansturing van de uitvoering afvalinzameling zo doelmatig mogelijk te regelen.

Hierbij komt de uitvoering afvalinzameling op grotere afstand van de gemeentelijke organisatie te staan en krijgt het management grotere vrijheid om zelfstandig te handelen (en daarmee doelmatigheid te realiseren).

In het scenario van een eigen verbeterde inzamelorganisatie zijn deze gradaties niet meegenomen. Het is echter, gezien de omvang en schaalgrote van de uitvoering afvalinzameling, opportuun om de verbetermogelijkheden vooral in het bredere kader van de Afdeling Uitvoering te zien.

- Actieve rolneming op het gebied van afvalbeheerbeleid

Doordat de uitvoering afvalinzameling binnen de gemeente Purmerend blijft, is het mogelijk om (uitvoerings)deskundigheid te behouden en uit te bouwen. Uitvoeringsdeskundigheid biedt verschillende mogelijkheden om het afvalbeheerbeleid zo doelmatig en doeltreffend mogelijk in te richten. Zonder een eigen uitvoeringsorganisatie zal onvermijdelijk een deel van de kennis en expertise op gebied van uitvoering verloren gaan. Doordat de uitvoering afvalinzameling in de gemeente blijft, kan dit worden voorkomen.

- Samenwerken met andere overheden, verbreden van de dienstverlening

Samenwerkingsverbanden met omliggende gemeenten kunnen aangegaan worden in verschillende vormen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een strategische alliantie met een OGD-bedrijf waarbij gebruik gemaakt wordt van de ondersteunende functies van het OGD-bedrijf op gebied van kennis, innovatie, et cetera. Daarbij blijft de uitvoering afvalinzameling binnen de gemeente, maar wordt

gebruik gemaakt van externe expertise. In de gemeente Purmerend zijn hiertoe reeds stappen ondernomen door deelneming in HVC.

De huidige dienstverlening kan ook verbreed worden naar buurgemeenten. Hiermee kunnen schaalgroottevoordelen bereikt worden door het grotere areaal. In de gemeente Purmerend kan hierbij gedacht worden aan de samenwerking met de gemeente Beemster, waarbij gezamenlijk gebruik van de Milieustraat en afvalbrengstations tot schaalgroottevoordelen kan leiden. Een ander voorbeeld is het inzamelen in andere gemeenten door de uitvoering afvalinzameling van Purmerend

6.4.6 *Risico's*

Binnen het scenario van de eigen (verbeterde) organisatie zijn er verschillende risico's te onderscheiden:

- Kwetsbaarheid management
 Het huidige managementteam is in staat gebleken om verbeteringen in de organisatie door te voeren (er is een afname van 14 fte op de uitvoering bereikt en de kosten voor inhuur externen is met € 400.000,- afgenomen). Het managementteam is tegelijkertijd kwetsbaar voor personeelwisselingen of ziekte. Als één van de leden van het managementteam wegvalt, is vervanging vanuit de gemeente zelf niet aanwezig. Een organisatie met een groter te bedienen areaal heeft meer mogelijkheden om vervanging te organiseren.
- Relatie uitvoering afvalinzameling en reiniging bij organisatie optimalisatie
 Bij het invoeren van elementen van organisatieoptimalisatie bestaat het risico dat de huidige samenhang in de Afdeling Uitvoering tussen de afvalinzameling en de reiniging onder druk komt te staan, indien sprake is van twee verschillende aan- en besturingsmodellen binnen deze gemeentelijke uitvoeringsorganisatie. Het verdient dan ook aanbeveling om de gehele uitvoering van reiniging en inzameling op dezelfde wijze organisatorisch te positioneren.
- Politieke aansturing
 De directe aansturing en hoge mate van flexibiliteit in de uitvoering van de dienstverlening is een risico voor een zo doelmatig mogelijke dienstverlening. Politieke keuzes worden namelijk in een breder perspectief genomen dan keuzes in de optimalisatie van bedrijfsprocessen. Zo kan de politiek-bestuurlijke wenselijkheid van een hoog serviceniveau (zoals het ad hoc inzamelen van illegale dumpingen buiten normale inzamelschema's om) een impact hebben op de doelmatigheid van de uitvoering van de dienstverlening.

6.5 Ontvlechting en Friciekosten

In de voorgaande paragrafen is ontvlechting als specifiek risico bij het aanbesteden van de uitvoering afvalinzameling benoemd. Ontvlechting van de uitvoering afvalinzameling uit de gemeente Purmerend heeft grote consequenties voor de achterblijvende organisatie en functies (sommige taken verdwijnen, andere taken komen er bij), voor de doorbelastingen (sommige doorbelastingen blijven in de organisatie achter, andere doorbelastingen verdwijnen) en voor de aanbestedende partij (welke diensten worden afgenomen bij de gemeente, welke worden aangeboden en tegen welke prijzen). In deze paragraaf worden stapsgewijs de gevolgen van ontvlechting beschreven. In paragraaf 2.5 zijn de huidige vervlechtingen reeds beschreven.

In totaal zijn volgens de inventarisatie inzake de functionele vervlechting – naast de medewerkers van Afdeling Uitvoering – circa 16 fte's betrokken bij het uitvoeren van de afvalinzameling in gemeente Purmerend. De volgende tabel vat de financiële en functionele vervlechting samen.

Taak / activiteit / kosten	formatie (fte)	kosten/ doorbelasting	Taak/werkzaamheden	uitbesteding inzameling
Uitvoeringskosten	47,8	€ 2.767.000	Uitvoering personeel en materieel	wijzigt
Garage en Magazijn (tbv afvalinz.)	2,70	€ 259.000	Beheer en onderhoud voertuigen, magazijn	wijzigt
Afdelingsmanagement (tbv afvalinz.)	0,50	€ 129.000	Afdelingsleiding tbv team Stad/PJ01	wijzigt
Bedrijfsbureau (tbv afvalinzameling)	2,00	€ 173.000	Werkvoorbereiding afvalinz., afvalanalyses	wijzigt
PIOFA	1,25	€ 266.071	Personele en financiële adm./HRM/Juridisch	wijzigt
ICT	0,20	€ 36.000	ICT-diensten (kantoorautomatisering)	wijzigt
Facilitair	0,05	€ 26.000	Onderhoud en bodes	wijzigt
Huisvesting	nvt	€ 356.000	Huisvesting tbv team Stad/PJ01	wijzigt
Subtotaal	6,70	€ 1.245.071		
P&C en FA (onderdeel PIOFA)	2,25	€ 478.929	Financiële controle, etc.	taak blijft
Bedrijfsbureau (tbv gemeente)	2,00	€ 173.000	Afvalregistraties	taak blijft
Communicatie	0,30	€ 30.000	Communicatie omtrent inzamelen afvalstoffen	taak blijft
KCC (meldingen)	1,50	€ 202.000	Meldingen en klachten burgers	taak blijft
Belastingen (inningen)	0,50	€ 219.000	Inning afvalstoffenheffing en reinigingsrecht	taak blijft
SB-integraal beheer (beleid)	1,00	€ 134.000	Beleid inzake afvalstoffenbeheer	taak blijft
Handhaving en toezicht	1,00	€ 80.000	Handhaving afvalstoffenverordening/APV	taak blijft
SB-Wijken (straatreiniging)	nvt	€ 987.000	Gedeeltelijk doorrekenen reinigen straten	taak blijft
Subtotaal	8,55	€ 2.303.929		
Overige directe kosten	nvt	€ 1.404.000	Kapitaallasten containers en milieustraat	kosten blijven
Verwerkingskosten	nvt	€ 2.230.000	Verwerking restafval, GFT en overig	kosten blijven
Overige indirecte kosten	nvt	€ 22.000	Kleine afdelingskosten	kosten blijven
Financieel		€ 966.000	BTW, kwijtschelding, r'recht en egalisatiereserve	kosten blijven
Subtotaal	0,0	€ 4.622.000		
Totaal (versie 07)	63,1	€ 10.938.000		

tabel 23

In deze paragraaf worden de taken en activiteiten die wijzigen beschreven. In **Fout!** **Verwijzingsbron niet gevonden.** is de afvalstoffenheffing uitgesplitst naar taken en is aangegeven of de taak wijzigt, de taak blijft of dat de kosten blijven.

In de eerste plaats gaat het om de uitvoeringskosten van € 2.767.000,-. Dit betreft de uitvoering afvalinzameling zelf.

In de tweede plaats gaat het om 6,7 fte en € 1.245.071,- welke door uitbesteding van de

uitvoering afvalinzameling maximaal kan wijzigen.

In de derde plaats gaat het om 8,55 fte en € 2.303.292,- waarvoor weliswaar een ver-
 vlechting met de uitvoering afvalinzameling bestaat maar waarvan de taken en activi-
 teiten binnen de gemeentelijke organisatie blijven en via de afvalstoffenheffing gefi-
 nancierd blijven.

Van het resterende bedrag van € 4.622.000,- blijven de kosten bij de gemeente.

In deze paragraaf zal stapsgewijs beschreven worden hoe de frictiekosten ontstaan
 door ontvlechting, welke consequentie dit heeft en welke verschillen tussen de scena-
 rio's bestaan.

6.5.1 *Management*

Het management van de uitvoering afvalinzameling bestaat uit twee onderdelen: het
 afdelingsmanagement en het teammanagement.

Door uitbesteding van de uitvoering afvalinzameling zal het afdelingsmanagement
 voor de huidige Afdeling Uitvoering veranderen. Het afdelingsmanagement is voor
 ongeveer de helft van haar tijd actief voor de uitvoering afvalinzameling. Deze aan-
 sturende taak zal bij uitbesteding bij de aanbestedende partij komen te liggen, waar-
 door de achterblijvende organisatie een probleem krijgt (kleinere span of control, kwa-
 liteitsvraag).

Het afdelingsmanagement werkt functioneel voor 0,5 fte voor team Stad en voor on-
 geveer 80% voor de uitvoering afvalinzameling en hierdoor ontstaan frictiekosten van
 € 129.000,-.

6.5.2 *Gedeelde functies*

Garage en Magazijn

De Garage en het Magazijn zijn functies die de uitvoering afvalinzameling deelt met
 de andere teams van de Afdeling Uitvoering (en andere organisatieonderdelen binnen
 de gemeente). Op basis van de toerekening van de totale kosten van de Garage aan
 producten is men voor 55% van de tijd werkzaam voor de uitvoering afvalinzameling.
 Op het totaal van 4 fte betekent dit dat 2,2 ft bij de Garage zal verdwijnen.

Daarnaast zal voor het Magazijnbeheer (nu 1 fte) voor de helft de werkzaamheden
 verdwijnen, oftewel 0,5 fte. De garage en het magazijn werken daarmee functioneel
 voor 2,7 fte voor de uitvoering afvalinzameling en ontstaan er frictiekosten van
 € 259.000,-.

Bedrijfsbureau

Door uitbesteding verdwijnt voor het Bedrijfsbureau het merendeel van haar admini-
 stratief-ondersteunende taken. De verzelfstandigde/uitbestede organisatie zal deze

functie zelf gaan vervullen.

Het Bedrijfsbureau werkt functioneel voor 4,0 fte voor de uitvoering afvalinzameling en wordt voor € 346.000,- doorbelast. Door uitbesteding zal voor het Bedrijfsbureau de helft aan werkzaamheden verdwijnen.

Hierdoor zal voor € 173.000,- aan frictiekosten ontstaan.

Voor de achterblijvende organisatie is bovendien de vraag of het Bedrijfsbureau in afgeslankte vorm voldoende adequaat kan blijven functioneren ten behoeve van de achterblijvende organisatie.

6.5.3 *Gedeelde activiteiten*

Gladheidsbestrijding

Voor de gladheidsbestrijding ontstaan directe problemen voor de uitvoering omdat vrijwel de gehele gladheidsbestrijdingsroutes door medewerkers van de uitvoering afvalinzameling uitgevoerd wordt (zie paragraaf 2.3.1).

Door uitbesteding van de uitvoering afvalinzameling zal de gladheidsbestrijding niet langer door de (eigen) medewerkers van de gemeente Purmerend uitgevoerd kunnen worden. Er zal een oplossing gevonden moeten worden voor de invulling van de routes (bijvoorbeeld inkoop van de dienst gladheidsbestrijding of het opleiden van medewerkers van Team Wijken en het aankopen van materieel).

Uitvoering en service dicht bij de burger

Bij uitbesteding van de uitvoering afvalinzameling zal het voortbestaan van de organisatie van de uitvoering dicht bij de burger onder druk komen te staan. De positieve effecten van dit model kunnen verminderen doordat de medewerkers in de uitvoering niet langer in dienst zijn van de gemeente waar ze wonen. Bovendien is de kans aanwezig dat medewerkers ook in andere gemeenten worden ingezet.

Wachtdienst

De uitvoering afvalinzameling levert 2 medewerkers aan de uitvoering van de wachtdienst. Daarnaast wordt regelmatig gebruik gemaakt van het materieel van de uitvoering afvalinzameling bij het oplossen van problemen tijdens de wachtdienst. Door het aanbesteden van de uitvoering afvalinzameling zal vanuit de andere teams een oplossing gevonden moeten worden.

Festiviteiten en Evenementen

De uitvoering afvalinzameling speelt een belangrijke rol bij de inzameling van afval bij festiviteiten en evenementen in de gemeente Purmerend. De inzameling werkt hierbij nauw samen met de reiniging bij Team Wijken en zet – vooral – haar materieel in voor deze reinigingsstaken. Het betreft hierbij een vooral operationele samenwer-

king tussen de teams. Bij uitbesteding van de uitvoering afvalinzameling zullen deze activiteiten ondergebracht kunnen worden in de dienstverleningsovereenkomst of het aanbestedingscontract. Deze kosten zijn overigens geen onderdeel van de afvalstoffenheffing, maar worden afzonderlijk in rekening gebracht.

6.5.4 Gedeelde faciliteiten

Huisvesting IJssendijkstraat

Een apart onderdeel van het geheel aan vervlechtingen wordt gevormd door de huisvesting. Er is sprake van vervlechting waar het gaat om gemeenschappelijk gebruik van huisvesting. Team Stad en Team Wijken delen de locatie aan de Van IJssendijkstraat 417 en 186 op het Industrierrein De Koog.



Figuur 2: (1) Van IJssendijkstraat 417 “De Koog”(2) Van IJssendijkstraat 186 “Stalling”(3) Van IJssendijkstraat 186 “Milieustraat en Gemeentewerf”(Bron: Google Maps, bewerking IPR Normag)

Functionele verplechting Van IJssendijkstraat 417 De Koog

De locatie Van IJssendijkstraat 417 “De Koog” voorziet beide teams in kleed-, douche- en kantineruimtes. Daarnaast maken het afdelingsmanagement en het Bedrijfsbureau gebruik van de kantoorfunctie op de locatie. Een ander deel van de locatie bestaat uit drie werkplaatsen; één t.b.v. Garage wagenpark, één voor Installaties en gebouwen en één voor de Landmeters van afdeling Bedrijfsvoering.

Daarnaast heeft de locatie aan de Van IJssendijkstraat 417 ook een functie als uitwijkcentrum voor de gemeente Purmerend bij crises en rampen en als back-up voor de ICT bij uitval van de ICT op het Stadhuis. Hiervoor vindt geen verrekening plaats.

Tegenover deze locatie is Van IJssendijkstraat 186 gelegen. Hierop is een “garage” voor het stallen van voertuigen en een milieustraat inclusief materiaalberging openbare ruimte gesitueerd.

Voor zowel de huisvesting aan de Van IJssendijkstraat 417 als voor de Milieustraat aan

de Van IJsendijkstraat 186 geldt dezelfde milieuvergunning.

In de huidige situatie maken Team Stad en Team Wijken gezamenlijk gebruik van de locatie aan de IJssendijkstraat. Bij uitbesteding van de uitvoering afvalinzameling zal een gedeelte van de bestaande huisvesting leeg komen te staan. De huidige dekking van de huisvestingslasten bedragen € 365.000,- en blijven als frictiekosten achter bij de gemeentelijke organisatie.

De mogelijkheden om de vrijvallende huisvestingscapaciteit nuttig aan te wenden, en daarmee nieuwe dekking voor dit gedeelte van de huisvestingslasten te realiseren, verschilt per scenario.

Als oplossing kan hierbij gedacht worden aan het laten betrekken van het pand door de opdrachtnemende partij. De mogelijkheid hiervoor achten wij bij het scenario 'uitbesteden aan de markt' zeer beperkt. Het zou immers betekenen dat Team Wijken met een derde (externe, private) partij gezamenlijk gebruik zal maken van een gemeentelijke locatie en de daarin aanwezige faciliteiten zoals kantine en kleedruimtes.

Bij het scenario van een OGD-bedrijf worden de mogelijkheden van het gezamenlijk gebruik van de huisvesting groter ingeschat dan bij een marktpartij. Dit heeft te maken met de invloed die de gemeente als eigenaar kan uitoefenen op de koers, profiel en missie van het OGD-bedrijf.

Milieustraat

De Milieustraat wordt door Team Stad beheerd en geëxploiteerd, waarbij Team Wijken tevens gebruik maakt van de werf functie van de Milieustraat. Het gaat hierbij om de beheerswerkzaamheden vergunningaanvraag Milieustraat, beheer en onderhoud terrein en gebouwen en beheer van het KCA-depot.

Bij uitbesteding van de afvalinzameling kan de exploitatie van de milieustraat worden opgedragen aan de private partij of het OGD-bedrijf. De gemeente blijft eigenaar van de grond en faciliteiten, zal beheerstaken blijven uitvoeren en blijft de eigenaar en beheerder van de milieuvergunning. In dat geval moet het mogelijk zijn dat Team Wijken gebruik blijft maken van de werffunctie.

Er worden geen of beperkte frictiekosten verwacht.

6.5.5 Concernondersteuning

De relatie met het concernoverhead bestaat uit de verschillende relaties tussen de uitvoering afvalinzameling en de verschillende afdelingen binnen het Concern. Uitbesteding van de uitvoering afvalinzameling betekent dat deze relaties en vervlechtingen verdwijnen dan wel in een andere vorm terugkeren.

PIOFA

- Personeel en Organisatie. De werkzaamheden voor P&O zullen uit de organisatie verdwijnen.
- Planning en Control. Doordat een deel van de financiële werkzaamheden bij uitbesteding elders worden belegd zal deze relatie worden opgeknipt. Het deel dat te maken heeft met de uitvoeringsorganisatie komt te vervallen. Het deel van de werkzaamheden dat te maken heeft met de afvalstoffenheffing en het reinigingsrecht zal worden gecontinueerd. Daarnaast zal in het kader van de beheer en regie-werkzaamheden de rol van P&C worden uitgebreid.
- FA. Doordat bij uitbesteding de uitvoeringsorganisatie self-supported zal zijn komt deze taak gedeeltelijk voor de ambtelijke organisatie te vervallen.

Voor de P&O, P&C en FA zijn 3,5 fte functioneel aan het werk voor en met de uitvoering afvalinzameling. In totaal gaat het om een doorbelasting van € 745.000,-. Omdat van de 3,5 fte slechts 1,25 fte aan taken zal verdwijnen, gaat het om frictiekosten van € 266.071,-.

ICT

Bij uitbesteding wordt de ICT door het bedrijf zelf georganiseerd. De ICT-ondersteuning in het bedrijf zijn voornamelijk gericht op creatie van sturings- en managementinformatie.

In de achterblijvende gemeentelijke organisatie is 0,2 fte functioneel aan het werk voor de uitvoering afvalinzameling en wordt voor € 36.000,- doorbelast. In deze doorbelasting zitten niet de kosten voor Aris (automatiseringsprogramma voor uitvoering afvalinzameling). De kosten voor Aris worden namelijk direct doorbelast aan het Bedrijfsbureau en zijn daar als kosten al meegenomen.

Voor ICT worden beperkt tot geen mogelijkheden gezien om deze overcapaciteit af te bouwen. De frictiekosten bedragen zodoende € 36.000,- per jaar.

Facilitair

Bij uitbesteding of samenwerking in een OGD-bedrijf worden facilitaire diensten door het bedrijf zelf georganiseerd.

In de achterblijvende gemeentelijke organisatie is 0,1 fte functioneel aan het werk voor de uitvoering afvalinzameling en wordt voor € 26.000,- doorbelast. Hierbij worden beperkt tot geen mogelijkheden gezien om deze overcapaciteit af te bouwen. De frictiekosten bedragen zodoende € 26.000,- per jaar.

6.5.6 *Achterblijvende uitvoeringsorganisatie*

Als de uitvoering afvalinzameling wordt aanbesteed heeft dit ook gevolgen voor de

achterblijvende uitvoeringsorganisatie. Op het totaal van 137 fte voor de Afdeling Uitvoering zullen 48,8 fte uit de organisatie verdwijnen. Aangevuld met de verdwijnende functies voor de medewerkers Bedrijfsbureau (2,5 fte), het Afdelingsmanagement (0,5 fte) en de Garage en Magazijn (2,7 fte) gaat het in totaal om 59 fte, oftewel 43% van de afdeling.

Deze verkleining van de Afdeling Uitvoering heeft verschillende gevolgen voor de afdeling zelf:

Afstemming tussen afvalinzameling en reiniging

De (vaak) informele afstemmingsrelaties in de uitvoering tussen Team Wijken en Team Stad zullen door aanbesteding van de uitvoering afvalinzameling in omvang afnemen of geheel beëindigen. Hierdoor bestaat een aannemelijk kwaliteitsverlies.

Schaalgrootte resterende organisatie

De schaalgrootte van de resterende organisatie van de Afdeling Uitvoering zorgt ervoor dat de kwaliteit en profiel van het management naar beneden bijgesteld kan worden. Er is immers sprake van een kleinere span of control en een kleiner budget. Dit zal ook weerslag hebben in het opleidingsniveau van het afdelingsmanagement.

6.5.7 Gemeente als regisseur en opdrachtgever.

Bij de uitbesteding van de uitvoering afvalinzameling zullen verschillende functies bij de gemeente verdwijnen. Er zal echter tegelijkertijd ook sprake zijn van het ontstaan van nieuwe taken en verantwoordelijkheden die gekoppeld zijn aan de nieuwe rollen van de gemeente als eigenaar, aandeelhouder en/of opdrachtgever.

Door de nieuwe rollen als opdrachtgever, eigenaar en aandeelhouder kunnen de volgende (nieuwe) taken ontstaan:

- Als (mede) eigenaar van het OGD-bedrijf zal de gemeente de rol van aandeelhouder moeten gaan vervullen. De rol van aandeelhouder kan door vak wethouder Financiën worden vervuld, met ondersteuning vanuit de ambtelijke lijn (concern financiën) waarbij wij rekening houden met een additionele personele capaciteit van 0,1 fte.
- De rol als opdrachtgever is vooral gericht op het verkrijgen van de gevraagde producten/diensten van de externe inzamelorganisatie met de vooraf overeengekomen kwaliteit en tegen de afgesproken prijs, oftewel het beheer van de DVO. De opdrachtgever bepaalt 'wat' er moet gebeuren. Het bedrijf bepaalt op welke wijze dit zo doelmatig mogelijk georganiseerd kan worden. Dit leidt tot een toename van de taken voor Planning en Control en FA, en het zorgdragen voor de regie op de uitvoering van de afvalinzameling.
- De gemeente zal haar rol als regievoerder op de afvalinzameling moeten ver-

sterken. Uit de interviews met de bestuurders komt naar voren dat de gemeente Purmerend zich op het gebied van regievoering minder sterk ontwikkeld heeft. Uitbesteding zal dan ook een omslag betekenen voor de rolneming van de gemeente.

Bij de inventarisatie van nieuwe taken is uitgegaan van het achterblijven van de afvalregistraties, toezicht, beleidsondersteuning en advies, planning en control en financiële controle bij de gemeente Purmerend. Er is geen rekening gehouden met het mogelijk ontstaan van een kleine calamiteitenploeg voor meldingen en incidenten omdat deze taken in principe in een DVO te regelen zijn. Het volgende overzicht vat additionele personele capaciteit per scenario samen.

	salarijschaal	Zelf	OGD	Markt
Medewerker beheer en uitvoering (opdrachgever)	8	0 fte	1,5 fte	2 fte
Beleidsondersteuning eigenaarsrol	11	0 fte	0,1 fte	0 fte
Overhead ambtelijke organisatie over salaris	40%	-	-	-
			82.500	110.000
			8.000	-
			36.200	44.000
Totale kosten inrichting Beleid, Beheer en Regie	versie 07	- fte	€0	1,6 fte
				€126.700
				2,0 fte
				€154.000

tabel 24

6.5.8 Frictiekosten totaal

De volgende tabel vat de maximale frictiekosten samen.

	Zelf	OGD	Markt
Huisvesting	€0	€0	€356.000
Frictiekosten obv organisatorische vervlechting	€0	€200.000	€200.000
Dekkingstekort (in afbouw periode)	€0	€689.071	€689.071
Blijvende frictiekosten (na afbouw periode)	€0	€0	€0
Totale frictiekosten	versie 07	-	889.071
			1.245.071

tabel 25

Huisvesting

Zoals aangegeven zullen de frictiekosten voor de huisvesting in het Markt-scenario blijven bestaan.

Frictiekosten obv organisatorische vervlechting

De wegvallende taken door uitbesteding zijn deels te herleiden tot fte's. Hierbij is uitgegaan dat er 2 fte voor de werkplaats en magazijn en 2 fte voor het Bedrijfsbureau af te bouwen zijn. Uitgaande van een loonsom van € 50.000,-, kan € 200.000,- aan frictiekosten worden toegerekend aan deze fte's.

Dekkingstekort (in afbouw periode)

Het dekkingstekort bevat het verschil tussen de overige frictiekosten en de totale frictiekosten. Feitelijk gezien zijn deze frictiekosten niet specifiek toe te rekenen aan specifieke fte's en komt deze voort uit de toerekeningsystematiek van de gemeente Purmerend.

Blijvende frictiekosten (na afbouw periode)

Na een periode van 4 jaar zijn er geen resterende frictiekosten.

6.6 Samenvattend overzicht

In de onderstaande tabel zijn de belangrijkste conclusies van de scenario's weergegeven op basis van de uitgangspunten en voorwaarden.

versie 07	OGD	Markt	Zelf
Netto kostenreductie per jaar	€ 320.000	€ 310.000	€ 60.000
Totale eenmalige kosten/investering	€ -1.370.000	€ -3.360.000	€ 0
Terugverdienperiode in jaren	5	11	0

tabel 26

De netto kostenreductie is het resultaat van de totale besparingen per scenario afgezet tegenover de (resterende) frictiekosten. De totale kosten betreft de totale investering welke nodig is om de kostenreductie te kunnen behalen. Uiteindelijk is de terugverdienperiode het aantal jaren dat nodig is om de totale investering terug te verdienen, uitgaande van een succesvolle afbouw van frictiekosten en het bereiken van het totale besparingspotentieel.

In het OGD-scenario is een netto kostenreductie van € 320.000,- te behalen na 5 jaar, in het marktscenario is een netto kostenreductie van € 310.000,- te behalen na 11 jaar en in het scenario van de eigen verbeterde organisatie is een netto kostenreductie van € 60.000,- te behalen vanaf jaar 1. De kostenreductie is alleen mogelijk als voldaan wordt aan alle voorwaarden om deze te bereiken. De belangrijkste voorwaarde is de afbouw van de frictiekosten. Als deze niet bereikt wordt, is de terugverdienperiode aanzienlijk langer.

6.7 Implementatie na richtinggevende keuze⁹

Na de besluitvorming rond het gewenste toekomstscenario wordt de implementatiefase ingezet. De implementatiefase verschilt per scenario:

- **Deelnemen in een overheidsgedomineerd bedrijf.** Voor de implementatie van het OGD-scenario moet de gemeente Purmerend een geschikte partij vinden om in deel te nemen. Daarbij zullen verschillende overheidsgedomineerde bedrijven verkend en beoordeeld worden om een keuze te kunnen maken voor het meest geschikte bedrijf.

Naar aanleiding van het besluit voor de meest geschikte partij volgt de inrichting van de dienstverleningsovereenkomst, de toetreding, de overdracht van taken,

⁹ Overigens dient rekening te worden gehouden met het adviesrecht van de ondernemingsraad, nadat het College van B&W een 'voorgenomen' besluit neemt met betrekking tot een scenario waarvoor de WOR een adviesrecht van de OR voorschrijft.

het overnemen van lopende contracten, et cetera. De formele toetreding wordt bekrachtigd door het ondertekenen van de uitgewerkte DVO en toetredingsdocumenten.

- **Uitbesteding aan de markt.** Voor de implementatie van het markt-scenario moet de gemeente Purmerend een marktverkenning uitvoeren. In de marktverkenning zal – rekening houdende met de voorwaarden van verplichte Europese aanbesteding – gezocht worden naar geschikte externe uitvoerders.

Bij de implementatie van het markt-scenario moet de gemeente bovendien de aanbestedingsvoorwaarden en eisen ten aanzien van de uitvoering beschrijven.

Op basis van de marktverkenning en het aanbestedingsdocument verkrijgt de gemeente inzicht in beschikbare marktpartijen, voorwaarden voor uitvoering (waaronder bijvoorbeeld overname van mens en materieel) en of de marktpartijen aan deze voorwaarden kunnen voldoen.

- **Eigen (verbeterde) Inzamelorganisatie.** Voor de implementatie van het scenario van de eigen (verbeterde) inzamelorganisatie hoeft in principe geen verdere actie ondernomen worden. De afdeling Uitvoering zal echter de verschillende verbetermogelijkheden uitwerken en waar mogelijk direct uitvoeren. Het kan daarbij gaan om verdere optimalisatie van de organisatie van de uitvoering afvalinzameling (synergievoordelen team Stad en team Wijken), verandering van het afvalbeheerbeleid (reduceren restafval) en de aanpassing van de inzamelfrequentie (alternerend inzamelen).

Bijlagen

BIJLAGE 1. LIJST GEÏNTERVIEWWDE PERSONEN

In het kader van dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd met de volgende personen (alfabetisch):

- Burgemeester dhr. D. Bijl
- Wethouder dhr. B. Daan
- Wethouder dhr. R. Helm
- Wethouder mevr. M. Keijzer
- Beheerder Afval dhr. W. van Kranenburg
- Wethouder dhr. H. Krieger
- Concerndirecteur mevr. M. Lodders
- Teammanager Stadsbeheer dhr. Riemersma
- Concerncontroller dhr. D. Rientjes
- Gemeentesecretaris en algemeen directeur mevr. M.J. Smulders

BIJLAGE 2. GESPREKSLEIDRAAD

Aan : Gemeente Purmerend: dhr. Helm, dhr. Krieger, Mw. Smulders, Mw. Lodders,
dhr. Rientjes, dhr. Riemersma, dhr. Van Kranenburg.
Van : IPR Normag: Paul de Bruin,
Datum : 5 april 2011
Betreft : Gespreksonderwerpen

Geachte mevrouw, mijnheer,

In het kader van het onderzoek naar de mogelijkheden, voorwaarden en consequenties bij uitbesteden van afvalinzameling, worden in de komende periode gesprekken gevoerd met betrokken bestuurders en sleutelfunctionarissen uit de ambtelijke organisatie.

Het gesprek met u zal worden gevoerd door Paul de Bruin, directeur van IPR Normag. Voorts is bij dit gesprek Jaspert Verplanke aanwezig.

Ter voorbereiding op het gesprek met u, ontvangt u hierbij een gespreksleidraad. Dit stelt u in de gelegenheid om zich voor te bereiden op het interview.

Ik hoop en vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Uiteraard ben ik beschikbaar voor eventuele vragen of een nadere toelichting. U kunt ook contact opnemen met Jaspert Verplanke van de afdeling Uitvoering.

Met vriendelijke groet,

Paul de Bruin

A. Doelstellingen en ambities op het gebied van afvalbeheer

Conform de Wet milieubeheer hebben gemeenten een wettelijke zorgplicht voor het verwijderen van huishoudelijk afval.

Deze wettelijke zorgplicht, de directe relatie van inzameling en de leefbaarheid van de openbare ruimte en de directe vertaling van de kosten in een afvalstoffenheffing, maken dat afvalverwijdering en reiniging politiek en bestuurlijk relevant issues zijn.

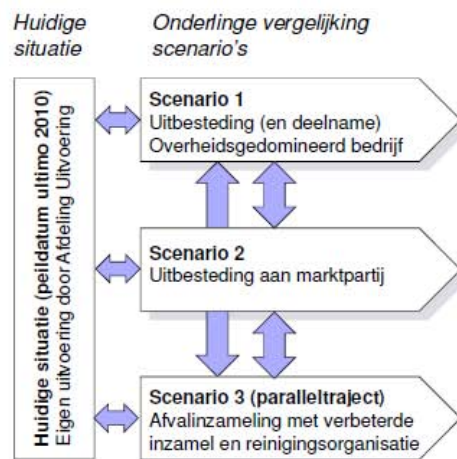
1. Wat zijn voor Purmerend de belangrijkste uitdagingen (kansen en bedreigingen) op het gebied van afvalbeheer in de komende jaren?
2. Welke (strategische) ambities heeft Purmerend op het gebied van afvalbeheer?

B. Afvalinzameling

In het onderzoek naar de mogelijkheden, voorwaarden en consequenties van het uitbesteden van afvalinzameling, worden drie mogelijke scenario's uitgewerkt en onderling vergeleken en beoordeeld.

Voor het beoordelen van de scenario's is van belang te weten welke kwaliteitscriteria daarbij moeten worden gehanteerd.

In het gesprek met u willen wij graag verkennen welke strategische en operationele kwaliteitscriteria volgens u moeten worden gehanteerd.



3. Wat vindt u van belang bij de inzameling van huishoudelijk afval in gemeente Purmerend?
4. Wat is uw ervaring met de afvalinzameling in de huidige situatie? Bent u tevreden? Wat zijn de belangrijkste aandachtspunten
5. Op basis van welke (kwaliteits)criteria dienen het functioneren en presteren van de afvalinzameling in gemeente Purmerend te worden beoordeeld?

C. Verdieping van thema's

De volgende criteria (in willekeurige volgorde) kunnen mogelijk worden gehanteerd bij het beoordelen van de scenario's voor het uitbesteden van de afvalinzameling. Wij bespreken graag of u deze criteria van toepassing acht, welke gewicht u daaraan toekent, en welke nadere duiding u aan het betreffende criterium geeft.

6. Service, kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening.
7. Gevolgen voor de burgers.
8. Financiën.
9. Politieke aanstuurbaarheid en flexibiliteit dienstverlening.
10. Operationele en organisatorische consequenties.
11. Personele effecten. Gevolgen voor de medewerkers.
12. Gevolgen achterblijvende organisatie (vervlechting, frictiekosten).
13. Langetermijn perspectief.
14. Betrokkenheid en innovatief vermogen.

C. Uitbesteding van afvalinzameling

15. Wat verwacht u van het uitbesteden van de afvalinzameling?
16. Aan welke voorwaarden moet minstens worden voldaan indien wordt overgegaan op het uitbesteden van afvalinzameling?

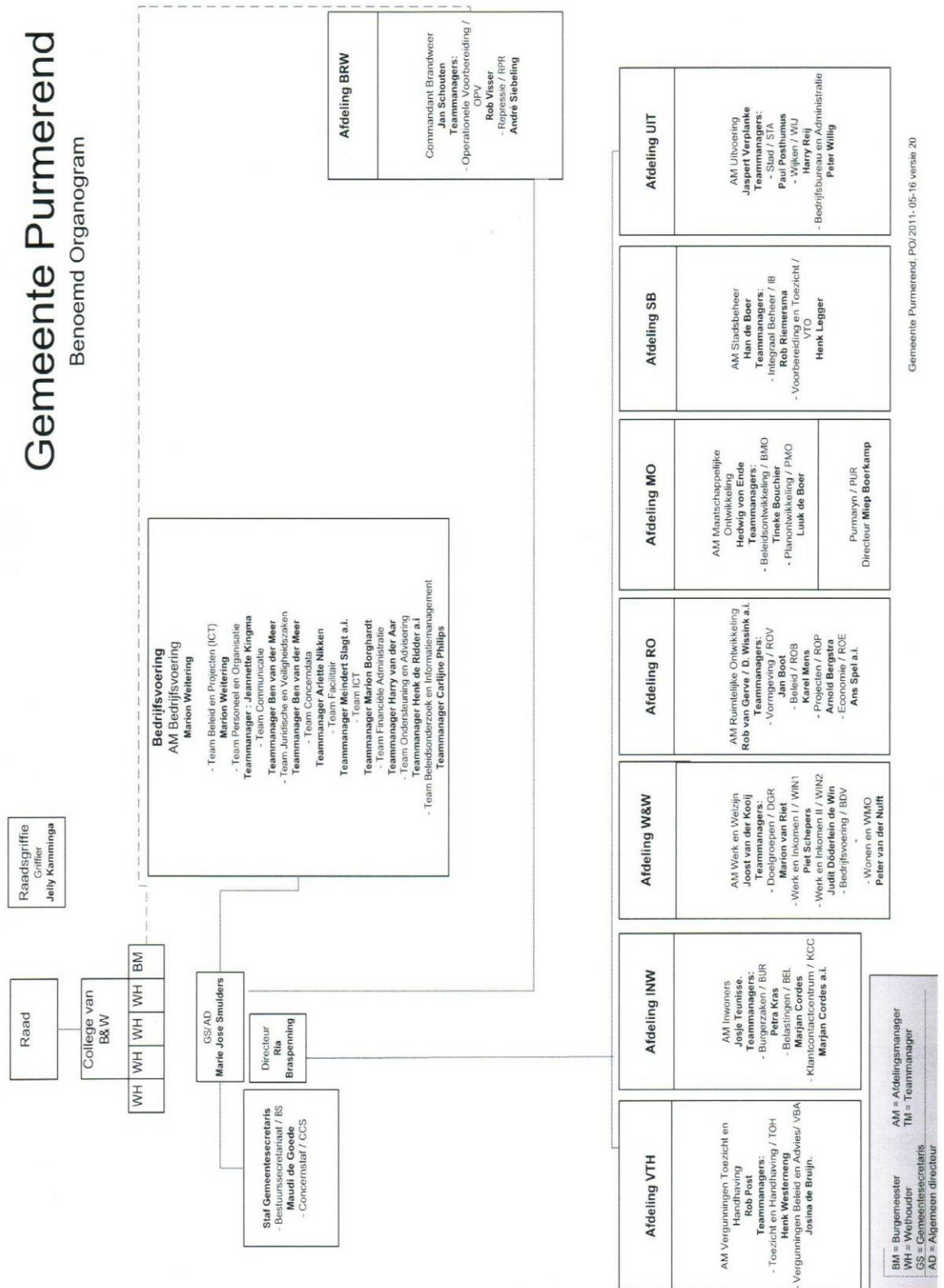
D. Tot slot

17. Welke aandachtspunten ten aanzien van het proces of de inhoud wilt u de onderzoekers meegeven?

-0-0-0-

BIJLAGE 3. ORGANOGRAM GEMEENTE

Gemeente Purmerend Benoemd Organogram



Gemeente Purmerend, POI/2011-05-16 versie 20

BIJLAGE 4. ARBEIDSVOORWAARDENVERGE- LIJ KING

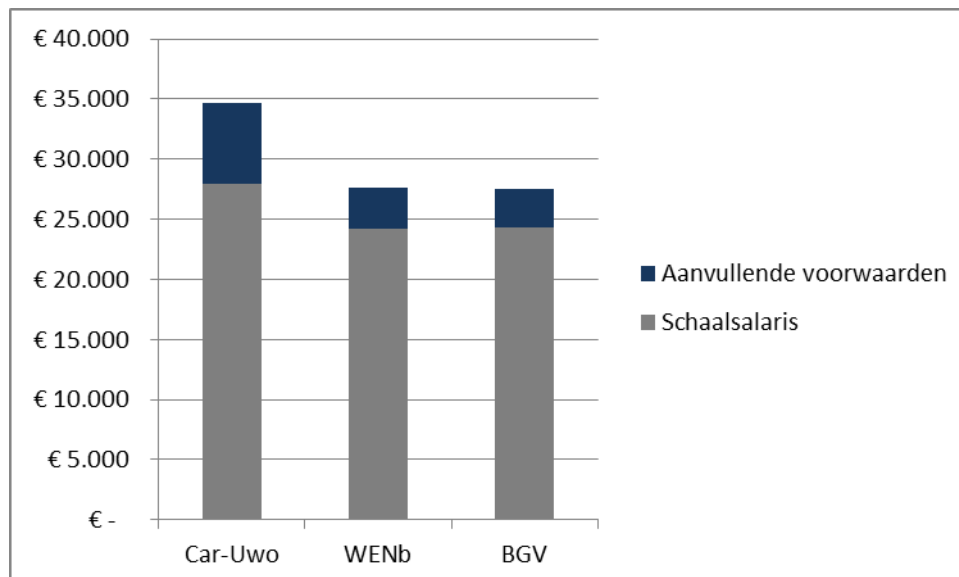
De werkgroep Personeel heeft in samenwerking met IPR Normag de Cao's op kwantitatieve en kwalitatieve wijze vergeleken. Bij de kwalitatieve vergelijking zijn de 3 Cao's per arbeidsvoorwaarde vergeleken. De kwantitatieve vergelijking heeft de verschillen in salariering en financiële arbeidsvoorwaarden in kaart gebracht. Door deze aanvullende vergelijkingen wordt het mogelijk om de drie toekomstscenario's betere afweging te geven.

Tot slot is ook kort stilgestaan bij de mogelijke implicaties op de pensioenen van de medewerkers.

Kwantitatieve vergelijking

In het vergelijken van de arbeidsvoorwaarden is de positie op de salarisbandbreedte van belang. Aangezien circa 80% van de medewerkers binnen Uitvoering Afvalinzameling bij de gemeente Purmerend aan het einde van de schaal zit, oftewel in de hoogste trede van het schaalsalaris, zijn de vergelijkingen gemaakt op basis van het maximum schaalsalaris. Daarnaast is in de vergelijking gewerkt met genormeerde jaarsalarissen, waarbij ze onderling vergelijkbaar zijn gemaakt door aan te passen naar een 36-urige werkweek.

In de onderstaande staafdiagram zijn de drie pakketten naast elkaar te zien.



Uit de staafdiagram komen duidelijk verschillen naar voren tussen de 3 pakketten. De CAR-UWO is daarbij de – vanuit de werknemer gezien – gunstigste Cao. De WENb en de BGV hebben onderlinge verschillen, maar zijn in kwantitatieve zin vrijwel gelijk.

Als we de cijfers nu naast elkaar zetten, is het mogelijk om de onderlinge verschillen nader te duiden.

	Car-Uwo		WENb		BGV	
Schaalsalaris	€ 28.000	80,7%	€ 24.200	87,7%	€ 24.300	88,4%
Aanvullende voorwaarden	€ 6.700	19,3%	€ 3.400	12,3%	€ 3.200	11,6%
	€ 34.700	100%	€ 27.600	100%	€ 27.500	100%

tabel 27

Als bij de onderlinge vergelijking het schaalsalaris van de CAR-UWO schaal 5 op 100% gesteld wordt, kan het verschil met de andere twee Cao's nader aangegeven worden. Hierbij blijkt dat de WENb en de BGV op het totaal 20% lager uitkomen.

Het verschil is voor een groot deel terug te voeren op de verschillen in de aanvullende arbeidsvoorwaarden. Stellen we hierbij wederom de CAR-UWO op 100% dan is de WENb 51% lager en de BGV 52%.

De verschillen in de Cao's komen voort uit:

- **Inschaling**

De medewerkers binnen het Team Stad zijn ingeschaald in schaal 5. Deze inschaling is hoger dan de schalen D in de WENb en BGV en levert daarmee een hoger salaris op.

- **Uitwerking aanvullende arbeidsvoorwaarden**

De aanvullende arbeidsvoorwaarden zijn in Purmerend uitgebreider dan de aanvullende arbeidsvoorwaarden van de WENb en BGV. Dit heeft enerzijds te maken met de ruimere aanvullende arbeidsvoorwaarden in de CAR-UWO zelf: er zijn meer aanvullende regelingen van toepassing. Anderzijds komt dit verschil voort uit de vergelijkingswijze. Purmerend kent een aantal aanvullende lokale arbeidsvoorwaarden. Deze zijn in deze vergelijking meegenomen.

Bij de vergelijking van de aanvullende arbeidsvoorwaarden is uitgegaan van de voorwaarden zoals deze in de cao's gelden. Bij het overheidsgedomineerde bedrijf of marktpartij kunnen echter nog extra aanvullingen gedaan zijn. Voor de huidige vergelijking is het niet mogelijk om deze extra aanvullingen in kaart te brengen (omdat daarbij vooruitgelopen wordt op het principebesluit van het College).

Bij de uiteindelijke berekening van de verschillen in kosten zijn de kosten voor de gladheidsbestrijding niet meegenomen, omdat deze niet uit de afvalstoffenheffing gefinancierd worden.

Kwalitatieve vergelijking

Met de werkgroep personeel is – op hoofdlijnen – een vergelijking gemaakt van de verschillende arbeidsvoorwaardenpakketten ten opzichte van de CAR-UWO. Het gaat daarbij om een beoordeling van de kwalitatieve omschrijving van de arbeidsvoorwaarden zoals opgenomen in de tabel in de bijlage. Hierbij is gekeken naar de reikwijdte, omvang en toepasbaarheid van de arbeidsvoorwaarden ten opzichte van elkaar.

In tabel 28 worden de pakketten per arbeidsvoorwaarde vergeleken.

tabel 28 *Analyse arbeidsvoorwaarden Cao's in onderlinge relatie*

Arbeidsvoorwaarde	Car-Uwo	WENb	BGV
<i>Primair</i>			
Salaris	000	00	00
Eindejaarsuitkering	000	00	0
Vakantiedagen	00	000	0
Extra feestdagen	00	0	0
Pensioen	ABP	ABP	Pf Vervoer
Levensloopbijdrage	00	0	0
<i>Secundair</i>			
Overuren toeslag	000	00	0
Toeslag onregelmatige dienst	000	00	0
Reiskosten woon-werkverkeer	00	0	0
Consignatie - Gladheidsbestrijding*	000	00	000
Inconveniententoeslag	000	0	00
Ziektekostenverzekering	000	00	0
Ouderschapsverlof	000	0	0
Premie schadevrij rijden	00	0	0
Bonus/gratificatie	0	00	0

Een beoordeling van “000” is de meest gunstige beoordeling, een beoordeling van “0” de minst gunstige beoordeling. Hierbij is geredeneerd vanuit de werknemer.

* Gladheidsbestrijding is geen onderdeel van de afvalstoffenheffing.

Uit de beoordeling van de arbeidsvoorwaarden blijken er verschillen te bestaan in zowel de primaire als de secundaire arbeidsvoorwaarden. Op gebied van de primaire arbeidsvoorwaarden zijn de kosten voor de CAR-UWO hoger dan de WENb en Be-roepsgoederen Cao's. De WENb heeft daarentegen meer standaard vakantiedagen.

Ook in de secundaire arbeidsvoorwaarden komen verschillen naar voren. Op vrijwel alle onderdelen zijn de kosten in de CAR-UWO hoger ten opzichte van de andere twee Cao's. Op onderdelen zijn de andere twee Cao's vergelijkbaar, op de mogelijkheden van een persoonlijke bonus na. Vooral de verschillen in de inconveniententoe-

slag, het ouderschapsverlof en de toeslagen overuren en onregelmatige dienst dragen bij aan het hogere kostenniveau.

Pensioenen

In de Cao-vergelijking is geen kwalitatieve beoordeling gegeven van de pensioenregelingen.

Mocht er een besluit komen dat tot gevolg heeft dat de opgebouwde pensioenen overgedragen moeten worden van ABP naar het Pensioenfonds Vervoer, dan zijn hiermee kosten voor waardeoverdracht gemoeid. Enerzijds omdat zal worden afgesproken dat medewerkers na de waardeoverdracht een gelijkwaardige pensioenopbouw wordt gegarandeerd bij de inkoop in het nieuwe fonds. Anderzijds komt voor de medewerkers die vanaf 1 april 1997 in dienst zijn bij een overdracht hun onder de FPU-regeling opgebouwde FPU te vervallen, op het moment dat zij uit dienst treden vóór de pensioendatum. Deze opgebouwde rechten verschillen per medewerker, maar moeten bij de overdracht door de werkgever, gemeente Purmerend worden gecompenseerd.

Bij een overstap naar een andere pensioenregeling dient dus rekening te worden gehouden met kosten die deze overgang met zich meebrengt. Om het exacte bedrag van deze - eenmalige - kosten van waardeoverdracht te berekenen dienen per individuele medewerker de opgebouwde rechten berekend worden. Vervolgens dient op individueel niveau gekeken te worden wat het kost om het pensioen over te dragen, waarbij de opgebouwde rechten worden gewaarborgd. Dit is een tijds- en arbeidsintensief proces, waarbij afstemming tussen beide pensioenfonds nodig is.

Een exact bedrag is daarom op dit moment niet beschikbaar, wel is op basis van de kennis en ervaring van de werkgroep Personeel een inschatting te maken van het bedrag dat hiermee gemoeid gaat. Deze schatting bestaat uit drie onderdelen.

Het eerste onderdeel betreft de waarde van de opgebouwde pensioenen die ingebracht moet worden in het nieuwe pensioenfonds. Omdat de regelingen van de pensioenfonds gelijk zijn (beiden middelloonregelingen) is alleen gekeken naar het verschil in premie. Dit is in totaal 3%. Op basis van een gemiddelde medewerker met een inkomen van € 40.000,- moet voor de waardeoverdracht gerekend worden op een bedrag tussen de € 800.000,- en € 1.000.000,-.

Het tweede onderdeel betreft advies en ondersteuning, waarbij op basis van eerdere trajecten rekening gehouden moet worden met een bedrag tussen de € 100.000,- en € 250.000,-.

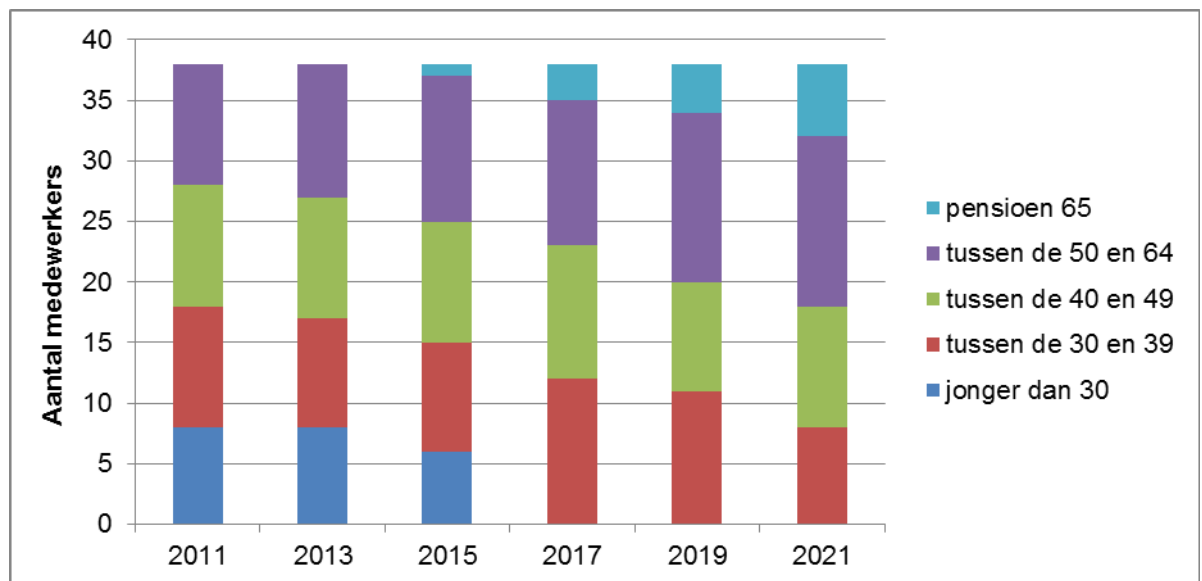
Het derde onderdeel betreft de compensatie voor inkomsten doordat overgestapt is naar een ander pensioenfonds. Het gaat hierbij om het verschil in te betalen werkne-

merspremie tussen de fondsen. De premies bij een pensioenfonds bestaan uit een werkgevers- en een werknemersdeel. Er bestaat tussen het ABP en Pensioenfonds Vervoer een verschil van 0,75%, oftewel € 184,- per jaar per medewerker.

BIJLAGE 5. LEEFTIJDOPBOUW UITVOERING

AFVALINZAMELING

In de onderstaande grafiek is een analyse gemaakt van de leeftijdsopbouw van de huidige medewerkers. Hierbij is gekeken naar de doorwerking van de pensionering van medewerkers met een horizon van 10 jaar. Er is geen rekening gehouden met natuurlijk verloop, dit omdat de ervaring leert dat er, bij deze groep bijna geen natuurlijk verloop is.



Uit de analyse blijkt dat het aandeel medewerkers dat met pensioen gaat pas op de langere termijn substantieel wordt. Het gaat hier echter om een beperkte groep medewerkers.

Bij de analyse is uitgegaan van 65 als standaard pensioendatum. De discussie in de Tweede Kamer over het verhogen van de pensioenleeftijd is niet meegenomen, vooral omdat onduidelijk is wat er met de arbeidsintensieve beroepen gaat gebeuren.

Medewerkers in Purmerend hebben overigens de keuze om tussen de 60 en 70 te kiezen om met pensioen te gaan. De spilleeftijd bij keuzepensioen ligt bij Purmerend nu op 62 jaar en negen maanden.

BIJLAGE 6. FINANCIËLE ONDERBOUWING

In deze bijlage wordt de onderbouwing voor de op kostprijs gebaseerde scenarioanalyse beschreven. Een op kostprijs gebaseerde scenarioanalyse beschrijft per scenario de – mogelijke - effecten van het scenario op de totale kosten.

In de analyse wordt stilgestaan bij de effecten op de kosten van uitvoering afvalinzameling. Daarbij zullen de aannames onder, de bronnen achter en de consequenties van de volgende kosten helder gepresenteerd worden:

- Potentiele reductie uitvoeringskosten
- Fricatiekosten
- Kosten start en aanloop
- Kosten sociaal plan
- Kosten nieuwe taken

Potentiele reductie uitvoeringskosten

Niet alle uitvoeringskosten worden beïnvloed door uitbesteding. In onderstaande tabel is weergegeven welke kosten in welke mate beïnvloed worden door uitbesteding.

Kostenrubriek versie 07	Afalstoffen- heffing '12	Beïnvloed door uitbesteding		
		Aandeel	Bedrag	Bedrag '12
Arbeidskosten incl. werkplaats en magazijn	2.192.538	100%	2.192.538	
Tractiekosten	833.394	100%	833.394	
Uitvoeringskosten				3.025.932
Kapitaallasten containers	711.378	0%	0	
Exploitatie Milieustraat	142.864	0%	0	
Overige directe kosten	550.028	0%	0	
Overige kosten				0
Verwerkingskosten, grote contracten	2.230.118	0%	0	
Verwerkingskosten, kleine contracten		0%	0	
Verwerkingskosten				0
Afdelingsmanagement	129.419	100%	129.419	
Bedrijfsbureau	345.515	50%	172.757	
Overige indirecte kosten	22.014	0%	0	
Afdelingsoverhead				302.177
Doorb.huisvesting De Koog (kantoor/kantine/kleedruimte)	344.342	100%	344.342	
Doorb.huisvesting Garage (stalling voertuigen)	11.263	100%	11.263	
Huisvesting				355.604
Doorbelasting PIOFA	745.127	36%	266.117	
Doorbelasting ICT	35.791	100%	35.791	
Doorbelasting Facilitair	26.307	100%	26.307	
PIOFA				328.215
Doorbelasting team Communicatie	30.300		0	
Doorbelasting team KCC	201.973		0	
Doorbelasting team Belastingen	218.957		0	
Doorbelasting team SB- Integraal beheer	134.273		0	
Doorbelasting team SB- Straatreiniging	986.983		0	
Doorbelasting team Toezicht en Handhaving	79.749		0	
Doorbelasting				0
Kw ijtscheldingen	575.042		0	
BTW	1.419.517		0	
Reinigingsrecht	-329.349		0	
Teruggaaf uit egalisereserve (eenmalig)	-700.000		0	
Financien				0
Totaal	versie 07 10.937.543		4.011.929	4.011.929

tabel 29

Het betreft de volledige uitvoeringskosten, een deel van de afdelingsoverhead (de helft van de 4 fte voor het Bedrijfsbureau blijft achter), de volledige huisvesting en een deel van de PIOFA (namelijk voor 0,75 fte van FA en P&C en 0,5 fte voor P&O op een totaal van 3,5 fte PIOFA, de rest blijft achter in de organisatie).

In totaal gaat het om een bedrag van € 4 miljoen aan kosten die beïnvloed worden door uitbesteding, oftewel 37% van de totale afvalstoffenheffing. Op deze kosten zijn de volgende maatregelen en kostenreducties mogelijk door uitbesteding.

Maatregelen bij uitbesteding			Kostenreductie - Procentueel			Kostenreductie - Absoluut		
versie 07	Effect op kostenrubriek		Zelf	OGD	Markt	Zelf	OGD	Markt
Maatregelen								
Bedrijfsmatigheid	Uitvoeringskosten	3.030.000	2%	5%	7%	60.000	150.000	210.000
Cao verschillen	Arbeidskosten (-besparing bedrijfsmatigheid)	2.190.000	0%	20%	20%	0	150.000	140.000
Aansturing en beheer	Afdelingsoverhead	300.000	0%	28%	28%	0	80.000	80.000
Overhead	Concernoverhead	330.000	0%	20%	20%	0	70.000	70.000
Inkoop en uitbesteding	Overige (verwerkings)kosten	0	0%	0%	0%	0	0	0
Huisvesting	Huisvesting kantoor en stalling	360.000	0%	0%	50%	0	0	180.000
Winstopslag	Uitv.+MT (-maatregelen)	4.010.000	0%	0%	-5%	0	0	-170.000
Totaal		10.220.000				60.000	450.000	510.000
Kostenreductie te bereiken in aantal jaar:						4	4	4
Gemiddeld per jaar						20.000	110.000	130.000

tabel 30

De onderbouwing voor de hoogte van de effecten van de maatregelen worden hieronder verder uitgewerkt.

Bedrijfsmatigheid

In totaal is € 3.030.000,- beïnvloedbaar door maatregelen die genomen kunnen worden op het gebied van bedrijfsmatigheid. Oftewel, de totale uitvoeringskosten zijn door bedrijfsmatigheidsverbeteringen beïnvloedbaar.

De kostenreductie op bedrijfsmatigheid komt tot stand door de schaalgrootte van een OGD-bedrijf of een marktpartij. Reductie van de uitvoeringskosten die bijdragen aan de (hogere) bedrijfsmatigheid van een OGD-bedrijf of marktpartij zijn:

- Optimale inzet van reservematerieel
 Door de schaalgrote kan een OGD-bedrijf of marktpartij een optimalere inzet van reservematerieel bereiken dan de gemeente dat zelf kan. Door de schaalgrote zal er bovendien minder reservematerieel beschikbaar hoeven te zijn.
- Geen snijverlies door groter areaal
 Door de schaalgrote van het (grotere) areaal van het OGD-bedrijf of marktpartij bestaat er minder kans op snijverlies. Snijverlies ontstaat doordat voertuigen stilstaan omdat alle routes gereden zijn. Voor een OGD-bedrijf of marktpartij betekent dat het voertuig nog in andere gebieden in te zetten is en bereikt daarmee een hogere inzetgraad van haar voertuigen.
- Combinatie van inzameling huishoudens en commerciële activiteiten
 Een OGD-bedrijf of marktpartij heeft meer mogelijkheden de inzameling bij huishoudens en commerciële activiteiten te combineren. Hierbij geldt voor een OGD-bedrijf een belangrijke beperking in de zin van de uitzonderingsgronden van het aanbestedingsrecht. Door de combinatie van beide activiteiten kan materieel doelmatiger ingezet worden.
- Span of control management
 In de huidige situatie worden de 38 medewerkers van de uitvoering afvalinzameling aangestuurd door 3,8 managers (de 0,8 fte betreft de aansturing door de teamleider Team Stad), oftewel een gemiddelde span of control van 1:10. Dit betreft alleen het management van Team Stad. De managers zijn hierbij wel met meer activiteiten bezig dan alleen de aansturing (ook bijvoorbeeld klachtenafhan-

deling).

Deze span of control zal bij een OGD-bedrijf of marktpartij groter zijn. Bij de meeste ligt de span of control rond de 1:20 tot 1:25, vooral bij een verder zijnde mechanisering. Voor de uitvoering afvalinzameling betekent dit dat de huidige omvang van het management vermindert kan worden. Bij een span of control van 1:20, zullen (door afronding) 2 managers overblijven.

- Werkplaats en Magazijn

Tot slot zal een OGD-bedrijf of marktpartij vanwege haar schaalgrote een grotere bedrijfsmatigheid kunnen bereiken voor haar werkplaats en magazijn. Dit heeft enerzijds te maken met mogelijkheid van een grotere eenduidigheid van het wagenpark, maar anderzijds ook met het scherper in te plannen personeel. Bovendien heeft een werkplaats bij een OGD-bedrijf of marktpartij alleen te maken met inzamel- en (eventueel) reinigingsvoertuigen in plaats van een diverse hoeveelheid andere voertuigen.

Door de bijdragen in de bedrijfsmatigheid van het OGD-bedrijf of marktpartij is een potentiële kostenreductie mogelijk van minimaal 5% bij een OGD-bedrijf en maximaal 7% bij een marktpartij op de uitvoeringskosten.

Cao verschillen en kosten sociaal plan

Tussen de scenario's zijn verschillen in de cao waar zij onder vallen en zijn dus verschillen in de arbeidsvoorwaarden (welke terug te lezen zijn in Bijlage 4). De beïnvloeding van de arbeidsvoorwaarden kan niet los gezien worden van de compensatie voor de huidige medewerkers die door overgang naar een OGD-bedrijf of marktpartij achteruit zullen gaan in hun salaris.

In totaal worden de totale arbeidskosten van € 2.190.000,- (gecorrigeerd voor de kostenreductie die mogelijk is op de bedrijfsmatigheid) beïnvloed door uitbesteding. Dit betekent dat uitbesteding effect heeft op de totale kosten van de arbeidsvoorwaarden.

Uit de analyse van de arbeidsvoorwaarden is een kostenreductie mogelijk op de loonkosten van maximaal 20% (op basis van een vergelijking van de gemiddelde salarissen) in het OGD-scenario en het Markt-scenario.

De compensatie voor de huidige medewerkers in het Sociaal Plan zijn als volgt berekend en bestaan uit twee onderdelen.

	Zelf	OGD	Markt
<i>Kosten sociaalplan incl. verloop en compensatie tot 100%</i>			
Totaal aantal medewerkers	40		
Salaris (+toeslagen) conform CAO	35.000	35.000	28.000
	0%	-20%	-20%
Verloop medewerkers in eerste 10 jaar	5,0		
Gemiddeld gedurende deze periode	2,5		
Salariskosten huidig personeel conform CAO	37,5	1.312.500	1.050.000
Salarisverschil huidig personeel obv compensatie salaris:	100%	-	262.500
Salariskosten nieuw personeel	3	87.500	70.000
Personeelslasten		1.400.000	1.382.500
<i>Pensioen</i>			
Salaris (+toeslagen) conform huidig niveau	35.000	35.000	35.000
Pensioenfonds		ABP ¹	ABP ¹
Franchise per jaar		10.850	10.850
Verschil w erkgeversdeel per medewerker per jaar	0,000%	-	-
Verschil w erkgeversdeel per jaar	37,5	-	6.886
			184
			0,755%
Totale kosten sociaalplan	versie 07	-	262.500
			269.386

tabel 31

Het eerste onderdeel is de compensatie voor het verschil in salaris. Uit de arbeidsvoorwaardenvergelijking blijkt dat het verschil 20% bedraagt, oftewel € 262.500,- per jaar.

Het tweede onderdeel van de compensatie bestaat uit de verschillen in pensioenpremies. Dit tweede onderdeel van de compensatie komt alleen in beeld bij het marktscenario. De compensatie is berekend op basis van de verschillen tussen de pensioenregelingen (zie ook bijlage 4). Bij het ABP wordt uitgegaan van een (door de werknemer te betalen) pensioenpremie van 9,145% van de pensioengrondslag (salaris - franchise), bij het pensioenfonds Vervoer 9,90%. De compensatie bedraagt het verschil in premie op basis van de pensioengrondslag van het huidige salaris, oftewel € 35.000 - € 10.850,- * 0,755% = € 184,- per medewerker. Voor alle medewerkers is dus een jaarlijkse compensatie nodig van pensioenen van € 6.886,-.

Gecombineerd met de potentiële reductie van arbeidskosten is een besparing mogelijk van € 150.000,- voor het OGD-scenario en € 140.000,- voor het Markt-scenario. In het scenario van de eigen (verbeterde) inzamelorganisatie is geen compensatie nodig omdat men met dezelfde arbeidsvoorwaarden verder gaat.

Aansturing en beheer

Een derde kostenreductie is mogelijk op de aansturing en beheer van de uitvoering afvalinzameling. Het gaat om een totaal van € 300.000,-.

Door uitbesteding van de uitvoering afvalinzameling zullen vooral de kosten voor het Bedrijfsbureau verminderd kunnen worden. Van de 4 fte die werkzaam zijn voor de uitvoering afvalinzameling zal de helft beïnvloed worden door uitbesteden. Hiervan zal bij een OGD-bedrijf of marktpartij 0,5 fte werkzaam zijn (oftewel nog 25% van deze kosten moeten ook bij een OGD-bedrijf of marktpartij gemaakt worden).

Vertaald naar de totale kosten op aansturing en beheer zal een reductie van 28% ofte-

wel € 85.000,- mogelijk zijn.

Concernoverhead

De kosten voor de Concernoverhead bestaan uit drie onderdelen.

Het eerste onderdeel bestaat uit kosten voor PIOFA. Deze taken zullen door uitbesteding verminderen en/of verdwijnen uit de organisatie. Het gaat in totaal om 1,25 fte, vooral voor P&O en ondersteuning management door FA en P&C

Het tweede onderdeel bestaat uit ICT. Een uitvoerende organisatie heeft in mindere mate ICT-ondersteuning nodig, vooral omdat de ICT die zij nodig heeft ook op maat kan aankopen. Oftewel, in de huidige organisatie wordt via de doorbelasting betaald voor allerlei ICT-ondersteuning waar niet noodzakelijkerwijs gebruik gemaakt van wordt, terwijl een OGD-bedrijf of marktpartij dat niet hoeft aan te schaffen.

En het derde onderdeel bestaat uit Facilitaire kosten. Deze kosten zullen verdwijnen en bij een OGD-bedrijf of marktpartij minder aanwezig zijn.

De totale reductie op Overhead komt daarmee uit op 20%, oftewel € 70.000,- voor zowel het OGD-scenario als het Markt-scenario.

Inkoop van ver- en gebruiksgoederen

Er is ook een vermindering mogelijk op de inkoop van ver- en gebruiksgoederen, oftewel op de inkoop van voertuigen en ander materieel. Doordat men echter te maken heeft met het overnemen van de ver- en gebruiksgoederen zullen deze kosten niet beïnvloed worden door uitbesteding. Op de lange termijn kunnen deze kosten wel een rol gaan spelen.

Huisvesting

Door de uitbesteding kunnen ook de kosten voor Huisvesting verminderen. Bij het OGD-scenario kan de gemeente – door haar eigenaarsrol – zeggenschap uitoefenen op de afname van (gemeentelijke) huisvesting. Hierdoor kan het OGD-bedrijf gebruik blijven maken van de huidige voorzieningen en hier niet op kunnen besparen.

Voor het Markt-scenario is dat anders. Bij het Markt-scenario zal de uitvoering afvalinzameling niet langer gebruik maken van de huisvesting van de gemeente. Omdat de gemeente alleen als opdrachtgever te maken heeft met de uitvoerende marktpartij, ligt het niet voor de hand dat deze gebruik maakt van dezelfde faciliteiten als de gemeente. Op de Huisvesting is daardoor een reductie van 50% mogelijk, oftewel € 180.000,-. Het betreft de stalling van voertuigen en persoonlijke verzorging op locatie van medewerkers.

Winstopslag

Er wordt rekening gehouden met 5% winstopslag op de beïnvloedbare kosten. Dit wordt gezien als een reëel rendement voor een inzamelorganisatie, waarmee op de

lange termijn levensvatbaarheid en rendement voor de aandeelhouders kan worden bewerkstelligd.

Totaal

In totaal is daarmee een kostenreductie voor de uitvoering afvalinzameling mogelijk in het scenario van de eigen (verbeterde) inzamelorganisatie van € 60.000, in het OGD-scenario van € 450.000,- en in het Markt-scenario van € 510.000,-. Deze reductie is echter alleen te behalen als aan de volgende randvoorwaarden (of investeringen) wordt voldaan.

Start- en aanloopkosten

	Zelf	OGD	Markt
Extra management	€0	€30.000	€30.000
Telefoon- en andere communicatie	€0	€42.000	€42.000
Huisstijlontwikkeling en materiaal	€0	€20.000	€20.000
Bestikking voertuigen (€500,-/voertuig)	€0	€20.000	€20.000
Verhuiskosten	€0	€15.000	€15.000
Startfeest (€100,-/medewerker)	€0	€5.000	€5.000
Communicatie	€0	€20.000	€20.000
Begeleidings- en advieskosten (voor en tot en met een jaar na de start)	€0	€120.000	€120.000
Oprichtingskosten (notaris etc)	€0	€10.000	€10.000
Extra opleidingskosten	€0	€22.000	€22.000
...			
Onvoorzien 10%	€0	€30.400	€24.700
	€0	€334.400	€271.700

tabel 32

Voor de berekening van de start- en aanloopkosten is een onderscheid gemaakt tussen het OGD-scenario en het Markt-scenario. In het scenario van de eigen (verbeterde) inzamelorganisatie is uitgegaan van het verbeterd voortzetten van de huidige situatie (dus zonder uitwerking van de financiële doorwerking van elementen van organisatieoptimalisatie).

In het OGD-scenario zullen verschillende kosten gemaakt moeten worden voor het oprichten van het OGD-bedrijf zoals het ontwikkelen van een huisstijl, oprichtingskosten en het opleiden van medewerkers op gebied van financiële verplichtingen binnen een NV of BV. In totaal is het € 334.400,-.

In het Markt-scenario zullen deze kosten niet gemaakt worden omdat er reeds een bestaand bedrijf is. Dit is een verschil van € 62.700,-.

Kanttekening is hierbij dat als in het OGD-scenario ingestapt wordt bij een al bestaand OGD-bedrijf, deze kosten vergelijkbaar zijn met de kosten in het Markt-scenario.

Frictiekosten

Frictiekosten bestaan uit een vast deel en een variabel deel. Vaste frictiekosten bestaan uit de algemene kosten die niet direct af te bouwen zijn en in de achterblijvende organisatie blijven. Variabele frictiekosten bestaan uit de kosten waarvan direct aan te wijzen is dat ze afgebouwd kunnen worden, bijvoorbeeld omdat taken uit de organisatie

verdwijnen.

Voor de berekening van de frictiekosten is een analyse gemaakt van de taken die binnen de gemeentelijke organisatie blijven en taken die door de uitbesteding van de uitvoering afvalinzameling komen te vervallen. De totale frictiekosten zijn € 889.071,-.

	Zelf	OGD	Markt
Huisvesting	€0	€0	€356.000
Frictiekosten obv organisatorische vervlechting	€0	€200.000	€200.000
Dekkingstekort (in afbouw periode)	€0	€689.071	€689.071
Blijvende frictiekosten (na afbouw periode)	€0	€0	€0
Totale frictiekosten	-	889.071	1.245.071

tabel 33

De frictiekosten voor Huisvesting worden alleen meegenomen in het Markt-scenario, omdat een OGD-bedrijf gebruik blijft maken van de huidige faciliteiten (hierdoor kan dus niet bespaard worden, maar ontstaan er ook geen frictiekosten).

Een tweede onderdeel van de frictiekosten bestaan uit de kosten die afgebouwd kunnen worden, oftewel kosten waar directe fte's op aan te wijzen zijn. Uitgaande van een directe afbouw van in totaal 4 fte (2 fte voor de Garage en Magazijn en 2 op het Bedrijfsbureau) met een gemiddeld salaris van € 50.000,- kan € 200.000,- worden afgebouwd.

Het derde deel van de frictiekosten betreft het dekkingstekort. Feitelijk gezien is dit bedrag een taakstelling voor de gemeentelijke organisatie, welke in 4 jaar afgebouwd moet worden tot 0.

Nieuwe taken

	salarisschaal	Zelf	OGD	Markt
Medewerker beheer en uitvoering (opdrachtgever)	8	0 fte	1,5 fte	2 fte
Beleidsondersteuning eigenaarsrol	11	0 fte	0,1 fte	0 fte
Overhead ambtelijke organisatie over salaris	40%	-	-	-
Totale kosten inrichting Beleid, Beheer en Regie	versie 07	- fte	€0	€126.700

tabel 34

In het scenario van een OGD-bedrijf en een marktpartij zal de gemeente nieuwe taken krijgen op het gebied van controle, advisering en beheer. Deze nieuwe taken komen aanvullend op de taken die de gemeente in elk geval blijft uitvoeren (vaste frictiekosten).

In het OGD-scenario wordt gerekend met 1,5 fte in schaal 8 voor aanvullende advisering aan de opdrachtgever en 0,1 fte in schaal 11 voor aanvullende advisering van de aandeelhouder.

In het Markt-scenario wordt gerekend met 2 fte in schaal 8 voor aanvullende advisering aan de opdrachtgever omdat in het Markt-scenario alleen via de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie gestuurd kan worden.

Totaal

In totaal is in de onderstaande tabellen per scenario de totale doorrekening terug te zien. Het betreft een uitgewerkte versie van de tabellen in hoofdstuk 6.

OGD-scenario

De terugverdientijd van de negatieve resultaten in de eerste 3 jaar in het OGD-scenario is 5 jaar. Dat wil zeggen dat de gemeente Purmerend na 5 jaar de kosten uit de eerste 3 jaar (oftewel de investering) heeft terugverdiend en dus na 5 jaar ook daadwerkelijk lagere kosten heeft. Hierbij moeten de besparingen in 4 jaar bereikt zijn en moeten de frictiekosten in dezelfde tijd zijn afgebouwd. Zie verder paragraaf 6.2.3.

OGD versie 07	Geraamde kosten	Effect voor hele periode	te bereiken in jaren	Effect per jaar	Jaar			
					1	2	3	4
Uitvoeringskosten								
Beïnvloed door uitbesteding	4.010.000	460.000	4	110.000	€ 3.900.000	€ 3.780.000	€ 3.670.000	€ 3.560.000
Overige kosten	6.930.000	-	1	-	€ 6.930.000	€ 6.930.000	€ 6.930.000	€ 6.930.000
Start- en aanloopkosten	330.000		1	330.000	€ 330.000	€ 0	€ 0	€ 0
Frictiekosten	890.000				€ 670.000	€ 440.000	€ 220.000	€ 0
Kosten sociaalplan	0			-	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Waardeoverdracht Pensioenen en Advisering	0			-	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Beheer en regiekosten	130.000			130.000	€ 130.000	€ 130.000	€ 130.000	€ 130.000
Totaal OGD					€ 11.960.000	€ 11.280.000	€ 10.950.000	€ 10.620.000
Totaal huidige kosten					€ 10.940.000	€ 10.940.000	€ 10.940.000	€ 10.940.000
Totale kostenreductie					€ 110.000	€ 230.000	€ 340.000	€ 450.000
Totale extra kosten					€ 1.130.000	€ 570.000	€ 350.000	€ 130.000
Verschil, absoluut				versie 07	-€ 1.020.000	-€ 340.000	-€ 10.000	€ 320.000
Verschil, relatief					-9,3%	-3,1%	-0,1%	2,9%

tabel 35

Marktsenario

De terugverdientijd van de negatieve resultaten in de eerste 4 jaar in het Marktsenario is 11 jaar. Dat wil zeggen dat de gemeente Purmerend na 11 jaar de kosten uit de eerste 5 jaar (oftewel de investering) heeft terugverdiend en dus na 11 jaar ook daadwerkelijk lagere kosten heeft. Hierbij moeten de besparingen in 4 jaar bereikt zijn en moeten de frictiekosten in dezelfde tijd zijn afgebouwd. Zie verder paragraaf 6.3.3.

Markt versie 07	Geraamde kosten	Effect voor hele periode	te bereiken in jaren	Effect per jaar	Jaar			
					1	2	3	4
Uitvoeringskosten								
Beïnvloed door uitbesteding	4.010.000	510.000	4	130.000	€ 3.880.000	€ 3.760.000	€ 3.630.000	€ 3.500.000
Overige kosten	6.930.000	-	1	-	€ 6.930.000	€ 6.930.000	€ 6.930.000	€ 6.930.000
Start- en aanloopkosten	270.000		1	270.000	€ 270.000	€ 0	€ 0	€ 0
Frictiekosten	890.000		4	zie berekening h	€ 1.020.000	€ 800.000	€ 580.000	€ 360.000
Kosten sociaalplan	0			-	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Waardeoverdracht Pensioenen en Advisering	1.000.000			1.000.000	€ 1.000.000	€ 0	€ 0	€ 0
Beheer en regiekosten	150.000			150.000	€ 150.000	€ 150.000	€ 150.000	€ 150.000
Totaal Markt					€ 13.250.000	€ 11.640.000	€ 11.290.000	€ 10.940.000
Totaal huidige kosten					€ 10.940.000	€ 10.940.000	€ 10.940.000	€ 10.940.000
Totale kostenreductie					€ 130.000	€ 250.000	€ 380.000	€ 510.000
Totale extra kosten					€ 2.440.000	€ 950.000	€ 730.000	€ 510.000
Verschil, absoluut				versie 07	-€ 2.310.000	-€ 700.000	-€ 350.000	€ 0
Verschil, relatief					-21,1%	-6,4%	-3,2%	0,0%

tabel 36

Scenario Eigen (verbeterde) inzamelorganisatie

Het scenario van de eigen (verbeterde) inzamelorganisatie kent geen terugverdientijd omdat er geen extra kosten (investeringen) gemaakt worden om het scenario mogelijk te maken. Zie verder paragraaf 6.4.3.

Zelf versie 07	Geraamde kosten	Effect voor hele periode	te bereiken in jaren	Effect per jaar	Jaar			
					1	2	3	4
Uitvoeringskosten								
Beïnvloed door uitbesteding	4.010.000	60.000	4	20.000	€ 4.000.000	€ 3.980.000	€ 3.970.000	€ 3.950.000
Overige kosten	6.930.000	-	-	-	€ 6.930.000	€ 6.930.000	€ 6.930.000	€ 6.930.000
Start- en aanloopkosten	0				€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Friciekosten	0			4 zie berekening h	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Kosten sociaalplan	0			-	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Waardeoverdracht Pensioenen en Advisering	0			-	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Beheer en regiekosten	0			-	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Totaal Zelf					€ 10.930.000	€ 10.910.000	€ 10.900.000	€ 10.880.000
Totaal huidige kosten					€ 10.940.000	€ 10.940.000	€ 10.940.000	€ 10.940.000
Totale kostenreductie					€ 10.000	€ 30.000	€ 40.000	€ 60.000
Totale extra kosten					€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Vershil, absoluut				versie 07	€ 10.000	€ 30.000	€ 40.000	€ 60.000
Vershil, relatief					0,1%	0,3%	0,4%	0,5%

tabel 37



In samenwerking met
IPR•NORMAG [
Management Consultants

Gemeente Purmerend

*Onderzoek Uitbesteding Afvalinzameling
Managementsamenvatting*

Concept

21 maart 2012

BEZOEKADRES: Waarderweg 33 Kantoor b10, 2031 bn Haarlem

POSTADRES: postbus 2016, 2002 ca Haarlem

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

In opdracht van: Gemeente Purmerend
 Opsteller(s): Projectgroep Onderzoek Uitbesteding Afvalinzameling
 I.s.m. Drs. ing. P.M.J. de Bruin, M. Boels MSc, R.A.
 Zuyderduyn (IPR Normag)
 Projectnummer IPR Normag: 100649
 Aantal pagina's: 9

Status van de rapportage	Datum	Toegestuurd aan
Concept	15 maart 2012	J.P. Verplanke, P. Posthumus, W. Dikkes ter bespreking op 12 maart.
Concept	20 maart 2012	J.P. Verplanke, P. Posthumus, W. Dikkes
Concept	21 maart 2012	J.P. Verplanke, P. Posthumus, W. Dikkes

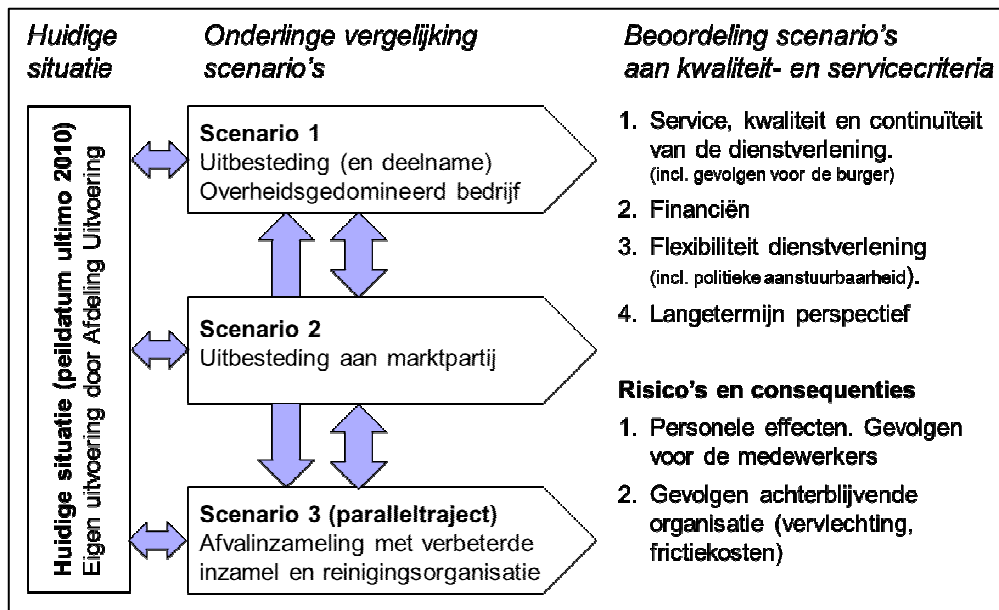
1 MANAGEMENTSAMENVATTING

Deze managementsamenvatting vormt het resultaat van het door College B&W, Directie en OR geaccordeerde plan van aanpak om een onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden, voor- en nadelen en consequenties van uitbesteding van de afvalinzameling als één van de mogelijke ombuigingen uit het “Realisatieplan ombuigingen 2011 – 2014”.

De uitkomst van het onderzoek is een beschrijving en beoordeling van de huidige organisatie en drie toekomstscenario's:

1. Uitbesteden van de afvalinzameling aan (en deelname door de gemeente in) een overheidsgedomineerd bedrijf.
2. Uitbesteden van de afvalinzameling aan een marktpartij.
3. Afvalinzameling door een eigen (verbeterde) inzamelorganisatie.

Deze aanpak is in het figuur schematisch weergegeven.



Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek kan het gemeentebestuur een principbesluit nemen over de gewenste richting. Nadat het bestuur van gemeente Purmerend dit richtinggevend besluit over het gewenste toekomstscenario voor de uitvoering van afvalinzameling heeft genomen, dan kan een vervolgtraject worden gestart waarin een nader onderzoek zal worden uitgevoerd naar de mogelijkheden en specifieke uitwerking van de gekozen richting.

1.1 Uitgangssituatie

Het management van Afdeling Afvalinzameling heeft in de periode 2010 – 2011 uitvoering gegeven aan een proces gericht op verbetering van het functioneren en presteren van de inzameltaken. Verbeteringen zijn gerealiseerd door met name:

1. **Procesoptimalisatie.** Werkprocessen zijn verder geoptimaliseerd en personeel en materieel worden efficiënter ingezet¹.
2. **Productinnovatie.** De inzamelsystemen en methoden zijn verbeterd. Met gelijkblijvend of hoger serviceniveau richting burgers is het traditionele en arbeidsintensieve haalsysteem voor het inzamelen van zakken in het centrum verder gemechaniseerd en getransformeerd naar een brengsysteem. Voorts is een transitietraject ingezet naar gemechaniseerde inzameling van restafval en gft door middel van minicontainers. In de ‘oude’ situatie gebeurde dit nog handmatig, en was daardoor arbeidsintensief.

Het management van afdeling Afvalinzameling heeft hiermee een aanzienlijke reductie van arbeid en tractie weten te realiseren. Daarom kan in de huidige situatie (begin 2012) gesproken worden van een afdeling Afvalinzameling waarvan het management alert is mogelijkheden voor efficiëntieverbetering, zich hiertoe baseert op adequate managementinformaties en daadkrachtig de mogelijke efficiëntieverbeteringen implementeert.

1.2 Ontwikkelingen

Gelet op de ontwikkelingen op het gebied van afvalbeheerbeleid, de doelstellingen, de wettelijke zorgplicht van gemeenten voor het afvalbeheer (en dat is meer dan inzamelen alleen) kan worden gesteld dat de gemeenten op het gebied van huishoudelijk afval zich voor de volgende uitdagingen geplaagd zien:

- Waarborgen van de kwaliteit van de dienstverlening (service en kwaliteit) richting burger als ‘gebonden gebruiker’. Immers, burgers kunnen niet zelf kiezen, en zijn afhankelijk van de keuzes en kwaliteit van de gemeente als opdrachtgever en regisseur bij inzameling en verwerking van het huishoudelijk afval.
- Waarborgen van de betaalbaarheid van de dienstverlening. Hierbij zijn enerzijds de kosten en betaalbaarheid van de inzameldiensten aan de orde, en an-

¹ Bron: *Afvalinzameling gemeente Purmerend 2011 tot (2014)*, afdeling Afvalinzameling Purmerend, juni 2011.

derzijds de kosten (of opbrengsten) van het be- of verwerken van huishoudelijk afval.

- Adequaat afvalbeheerbeleid. Het landelijk beleid zoals vastgelegd in het Landelijk Afvalbeheerplan II is gericht op verdergaande afvalpreventie en toenemend hergebruik van recyclebare grondstoffen. Zoals gezegd kan het mes hierbij aan twee kanten snijden: een doeltreffend afvalbeheerbeleid draagt niet alleen bij aan de milieudoelstellingen maar is ook vanuit kosten oogpunt interessant.

1.3 Beoordeling Scenario's en Risico's

Bij de beoordeling van de scenario's en de risico's is het principe van de ongewogen multi-criteriumanalyse toegepast. Hierbij heeft de projectgroep per criterium en risico een beoordeling gegeven in de vorm van O-en. Des te meer O-en des te beter een scenario beoordeeld wordt. De criteria worden ongewogen weergegeven, waarbij alle criteria even zwaar wegen in de totale beoordeling.

Beoordeling Scenario's

In onderstaande tabel is de samenvatting van de beoordeling van de scenario's weergegeven. In de bijlage zijn deze uitgewerkt weergegeven. De beoordelingscriteria zijn het resultaat van de gesprekken met het College in de periode april – mei 2012.

	Uitbesteding aan overheidsgedomineerd bedrijf	Uitbesteding aan marktpartij	Eigen (verbeterde) inzamelorganisatie
Beoordelingscriteria:			
Service, kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening	OO	O	OOO
Financiële consequenties	OO	OO	O
Flexibiliteit in de dienstverlening en betrokkenheid	OO	O	OOO
Lange termijn perspectief	OOO	O	OO
Beoordeling Totaal	OO	O	OOO

In de beoordeling krijgt het scenario van uitbesteding aan een marktpartij de laagste score, het scenario van uitbesteding aan een overheidsgedomineerd bedrijf een gemiddelde score en het scenario van de eigen (verbeterde) inzamelorganisatie de hoogste score. Oftewel, op basis van de ongewogen beoordeling van de criteria wordt het scenario van uitbesteding aan een marktpartij het minst gunstig beoordeeld, het scenario van uitbesteding aan een overheidsgedomineerd bedrijf gemiddeld gunstig en het scenario van de eigen (verbeterde) inzamelorganisatie het meest gunstig.

Beoordeling Risico's

In onderstaande tabel is de samenvatting van de beoordeling van de risico's weergegeven. In de bijlage zijn deze uitgewerkt weergegeven.

	Uitbesteding aan overheidsgedomineerd bedrijf	Uitbesteding aan marktpartij	Eigen (verbeterde) inzamelorganisatie
Risico's:			
Ontvlechting	OO	O	OOO
Sociaal Plan	O	O	OO
Management	OO	OO	OO
Lange termijn	O	O	OO
Meerwerk	OO	O	OOO
Overige risico's	OO	O	OO
Pensioenproblematiek	OO	O	OO
Marktprijs en kostprijs	OO	O	OO
Risico's Totaal	OO	O	OOO

In de beoordeling krijgt het scenario van uitbesteding aan een marktpartij de laagste score, het scenario van uitbesteding aan een overheidsgedomineerd bedrijf een gemiddelde score en het scenario van de eigen (verbeterde) inzamelorganisatie de hoogste score. Oftewel, op basis van de ongewogen risicobeoordeling wordt het scenario van uitbesteding aan een marktpartij als meest risicovol gezien, het scenario van uitbesteding aan een overheidsgedomineerd bedrijf minder risicovol en het scenario van de eigen (verbeterde) inzamelorganisatie als minst risicovol.

1.4 Vervolgtraject

Indien het bestuur van gemeente Purmerend een richtinggevend besluit neemt over het gewenste toekomstscenario voor de uitvoering van afvalinzameling, dan kan het vervolgtraject worden gestart. Het vervolgtraject verschilt per scenario²:

- **Deelnemen in een overheidsgedomineerd bedrijf.** Indien gemeente Purmerend een richtinggevende keuze maakt voor deelname in een OGD-bedrijf, dan volgt in de volgende fase een nadere verkenning, beoordeling en keuze uit de mogelijke geschikte partijen. Vervolgens kan de verdere uitwerking ter hand worden genomen gericht op een dienstverleningsovereenkomst, de toetreding, de overdracht van taken, het overnemen van lopende contracten, et cetera. De formele toetreding wordt bekrachtigd door het ondertekenen van de uitgewerkte DVO en toetredingsdocumenten.

² Overigens dient rekening te worden gehouden met het adviesrecht van de ondernemingsraad, nadat het College van B&W een 'voorgenomen' besluit neemt met betrekking tot een scenario waarvoor de WOR een adviesrecht van de OR voorschrijft.

- **Uitbesteding aan de markt.** Indien gemeente Purmerend een richtinggevende keuze maakt voor uitbesteding aan van de afvalinzameling aan één of meerdere marktpartijen, dan volgt in de volgende fase een nadere verkenning. Met het oog op een Europese aanbesteding, zal een marktonderzoek worden uitgevoerd naar de mogelijke inschrijvers en de condities waaronder de aanbesteding door de gemeente kan worden uitgeschreven. Uit dit onderzoek moet blijken welke partijen in principe geïnteresseerd zijn, en akkoord zouden kunnen gaan met de voorwaarden die de gemeente kan stellen (bijvoorbeeld de voorwaarde dat mens en materieel overgenomen moet worden). Na deze marktverkenning kan de aanbesteding worden voorbereid.
- **Eigen (verbeterde) Inzamelorganisatie.** Indien gemeente Purmerend een richtinggevende keuze maakt voor uitvoering van de afvalinzameling met een eigen (verbeterde) inzamelorganisatie, dan kan in de vervolgfase nader worden uitgewerkt welke verbeteringen bewerkstelligd moeten gaan worden. Het kan daarbij gaan om de verschillende gradaties van interne verzelfstandiging.

Beschrijving Scenario's Versie 20 maart 2012	Scenario		
	1. Uitbesteding aan overheidsgedomineerd bedrijf (OGD-bedrijf)	2. Uitbesteding aan marktpartij	3. Eigen (verbeterde) inzamelorganisatie
1 <i>Kernachtige beschrijving van het model</i>	Gemeente Purmerend brengt de afdeling inzameling onder bij een Overheidsgedomineerde inzamel- en reinigingsbedrijf (OGD-bedrijf). Gemeente Purmerend wordt mede-eigenaar (aandeelhouder) van de overheidsgedomineerde organisatie en opdrachtgever. Er is sprake van gedwongen winke lnering.	Gemeente Purmerend heeft geen uitvoeringscapaciteit op het gebied van afvalinzameling, en koopt deze dienst in bij (een of meer) marktpartijen. De afdeling inzameling in de gemeentelijke organisatie (mens en materieel) wordt afgebouwd. Eventueel worden mens en materieel overgedragen aan de marktpartij.	Afdeling inzameling geeft uitvoering aan een proces gericht op verbetering van het functioneren en presteren van de inzamelaken. Bovendien bestaan verschillende mogelijkheden om gradaties van interne verzelfstandiging door te voeren.
2 <i>Besturingsmodel De wijze waarop de gemeente invloed kan uitoefenen en zeggenschap heeft</i>	Het besturingsmodel van een OGD-bedrijf voorziet in invloed door de gemeente via de dienstverleningsovereenkomst als opdrachtgever en via het aandeelhouderschap als mede-eigenaar van de onderneming. Er zijn hierdoor verschillende invloedsmogelijkheden voor de gemeente om de dienstverlening en het functioneren van de uitvoeringsorganisatie bij te sturen.	Bij uitbesteding aan de markt wordt de inzameling van het huishoudelijk afval door middel van een periodieke, Europese aanbesteding aan een marktpartij overgedragen. Sturing door de opdrachtgever – de gemeente - is primair gebaseerd op het uitvoeringscontract en de periodieke aanbesteding. De gemeente heeft directe invloed op de vorm en inhoud van het (eigen) afvalbeheerbeleid en reinigingsbeleid. De gemeente blijft hiervoor autonoom bevoegd en verantwoordelijk.	Bij de eigen verbeterde organisatie wordt invloed uitgeoefend via de hiërarchische lijn. De uitvoering afvalinzameling is zelf budgetverantwoordelijk inzake het afvalbeheerbeleid. Bij invoering van elementen van interne verzelfstandiging kan gekozen worden om de uitvoering afvalinzameling ook verantwoordelijkheden toe te delen op gebied van bedrijfsvoering, beheersmaatregelen en management.
3 <i>Opdrachtgeverschap De wijze waarop de gemeente als opdrachtgever invloed kan uitoefenen op het serviceniveau en de kwaliteit van de dienstverlening</i>	Professioneel opdrachtgeverschap aan de zijde van de gemeente is in dit scenario van belang en kan veelal in goede samenwerking met de uitvoeringsorganisatie verder ontwikkeld worden. Omdat sprake is van een functionele scheiding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is een 'regie model' wenselijk. Ook bij deelnemen in een OGD-bedrijf dient de betreffende gemeente als opdrachtgever een goede regie te voeren. Hierbij heeft de opdrachtgever ook als (gedeeltelijke) eigenaar invloed op de inzamelorganisatie. Dit leidt vaak tot een minder streng vormgegeven regie model met enige flexibiliteit.	Uitbesteding maakt een volwaardige regievoering door de gemeentelijke organisatie noodzakelijk. De gemeente bepaalt autonoom het eigen afvalbeheer- en reinigingsbeleid en benoemt concreet welke diensten met welk serviceniveau moeten worden geleverd door de uitvoeringsorganisatie(s). De opdrachten kunnen op diverse wijzen door de gemeente worden verstrekt, aan één of meerdere partijen. De gemeente zal een uniform programma van eisen (beste k) uit moeten werken op basis waarvan marktpartijen hun aanbieding kunnen doen. In het bestek zal onder andere moeten worden aangegeven; de soort en omvang van de gevraagde diensten, het serviceniveau en overige vereisten en condities. Professioneel opdrachtgeverschap aan de zijde van de gemeente is in dit scenario randvoorwaarde.	In de eigen organisatie geschiedt de aansturing via de hiërarchische lijn. Hierbij geeft het College via de directe opdrachten aan de uitvoering afvalinzameling. Een element van interne verzelfstandiging is hierbij een strikte scheiding van de rollen opdrachtgever-opdrachtnemer en het werken via dienstverleningsovereenkomsten.
4 <i>De kenmerken van de uitvoering, de uitvoeringsorganisatie en de personeel aspecten</i>	Het OGD-bedrijf geniet beheersmatige zelfstandigheid en heeft een grote mate van keuzevrijheden ten aanzien van de inrichting en het functioneren van de organisatie, bijvoorbeeld personeelsbeleid, locatiebeleid, automatiseringsbeleid en financieel beleid. Beheersmatige zelfstandigheid betreft de zelfstandigheid van de uitvoeringsorganisatie bij het inrichten van de organisatie en zorg dragen voor de uitvoering van de diensten of de levering van de producten.	De uitvoeringsorganisatie van de marktpartij kan door de opdrachtgever als 'black box' worden beschouwd. In principe heeft de opdrachtgever geen invloed of zeggenschap op de wijze waarop de marktpartij de eigen organisatie inricht en aanstuurt. Wel kan de opdrachtgever (bij het aanbesteden van het bestek) eisen stellen aan de uitvoeringsorganisatie ten aanzien van duurzaamheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid.	De uitvoering afvalinzameling als organisatie onderdeel van de gemeente sluit bij de uitvoering aan bij de doelstellingen van de gemeente en neemt waar nodig concerndiensten af. In geval van interne verzelfstandiging heeft de uitvoering afvalinzameling meer beheersmatige zelfstandigheid in bijvoorbeeld het personeelsbeleid, locatiebeleid, automatisering, etc.
5 <i>De wijze waarop de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het functioneren en presteren wordt gewaarborgd</i>	Het OGD-bedrijf heeft door de beheersmatige vrijheid verschillende mogelijkheden om de uitvoering van de werkzaamheden te optimaliseren. De doelmatigheid kan vooral door dschaalgroottevoordelen verbeteren. De doeltreffendheid wordt in sterke mate bepaald door de gemeente als eigenaar. Het OGD-bedrijf maakt de doelstellingen van de gemeente tot de zijne.	Als gevolg van de aanbesteding van de dienstverlening aan 'de markt' zal de 'economisch beste aanbieder' de dienstverlening gaan uitvoeren. De private partij wordt geacht schaalvoordelen binnen de eigen organisatie te (kunnen) realiseren. Binnen de kaders van het contract kan daarom sprake zijn van een doelmatige en bedrijfsmatige uitvoering. Bij uitbesteden komt de prijs voor de dienstverlening door het marktmechanisme tot stand. De prijs voor de gevraagde diensten kan fluctueren in de tijd, van contract tot contract, waarbij eveneens de (winst)marges voor de aanbiedende partijen kunnen variëren van laag tot normaal en groot.	De doelmatigheid en doeltreffendheid zijn bij de eigen organisatie geborgd door de eigen budgetverantwoordelijkheid van de uitvoering afvalinzameling. Bij het invoeren van elementen van interne verzelfstandiging wordt het management verantwoordelijk gemaakt voor het functioneren en de prestaties van de inzameling. Hierdoor kunnen incentives ontstaan voor doelmatigheidsverbetering. Door een grotere handelsvrijheid van het management kan de doelmatigheid verbeteren.
6 <i>Implementatie De wijze dit scenario geïmplementeerd kan worden</i>	In het OGD-scenario zullen de uitvoerende medewerkers van de afvalinzameling en de milieustraat in dienst komen bij het OGD-bedrijf. Zij zullen vanuit het OGD-bedrijf gaan werken voor de opdrachtgever de gemeente Purmerend. Zij zullen dus niet langer bij de gemeente Purmerend in dienst zijn.	Bij aanbesteding van de uitvoering afvalinzameling zal periodiek Europees aanbestede moeten worden. In het besluit aanbestedingen voor overheidsorganisaties (bao) is geen specifieke termijn voor Europese aanbestedingen opgenomen. Op basis van het aanbestedingsbeleid van de gemeente Purmerend moet de periode waar de aanbesteding betrekking op heeft, aansluiten bij de aard en omvang van de aanbesteding.	In de doorontwikkeling van de eigen organisatie betekent weinig wat betreft implementatie. Indien elementen van interne verzelfstandiging worden ingevoerd, zullen met name afspraken gemaakt worden over een andere invulling en interpretatie van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Inclusief het ontwikkelen van de benodigde (sturing) instrumenten zoals management- en dienstverleningsovereenkomsten.
Beoordeling Scenario's	1. Uitbesteding aan overheidsgedomineerd bedrijf (OGD-bedrijf)	2. Uitbesteding aan marktpartij	3. Eigen (verbeterde) inzamelorganisatie
1 <i>Service, kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening. Inclusief gevolgen voor de burger</i>	Bij een OGD-bedrijf is de dienstverlening gericht op het totale areaal. Medewerkers zijn daardoor niet alleen gericht op de uitvoering afvalinzameling in Purmerend, maar op de uitvoering afvalinzameling in het gehele servicegebied. De kwaliteit van de uitvoering is gericht op de DVO-afspraken. De uitvoering afvalinzameling komt in het OGD-scenario verder van de burger te staan. De huidige intrinsieke motivatie van de medewerkers kan onder druk komen te staan.	Bij een marktpartij is het serviceniveau gericht op het uitvoeren van de afspraken uit het aanbestedingscontract. De gemeente stelt als opdrachtgever het gewenste serviceniveau vast, de marktpartij schrijft zich voor een marktprijs hier op in. Door de periodieke aanbesteding kan mogelijk anderszins met regelmaat overgestapt worden van marktpartij. De afstand tussen burger en uitvoering kan hierdoor groter worden. Doordat de marktpartij een marktprijs aanbiedt, kan de afvalstoffenheffing per aanbesteding verschillen (zowel hoger als lager).	De burgers van Purmerend geven een positieve beoordeling (waardering) van de kwaliteit van de dienstverlening van de uitvoering afvalinzameling. Daarnaast heeft de gemeente Purmerend als organisatieprincipe dat de dienstverlening dichtbij de burger moet staan, ook wel het Kantonniersmodel genoemd. Dit organisatieprincipe biedt verschillende voordelen waardoor de eigen uitvoeringsorganisatie in staat is een hoog niveau van service en kwaliteit te garanderen.
<i>Beoordeling</i>	OO	O	OOO
2 <i>Financiële consequenties (doelmatigheid, bedrijfsmatigheid, kostprijs, prijs voor de burger, terugverdienperiode)</i>	In het OGD-scenario zijn doelmatigheidsverbeteringen haalbaar door het grotere areaal en servicegebied waarin het OGD-bedrijf opereert (betere inzet reservematerieel, doelmatiger routes, inkoopvoordelen, etc.). Daarnaast staat het OGD-bedrijf op afstand van de gemeente en zal zij zich voornamelijk focussen op de eigen werkprocessen en uitvoering van de DVO (en daarmee op de wensen van de opdrachtgever).	Door uitbesteding aan een marktpartij zal de marktpartij een lagere kostprijs kunnen bereiken door verschillende schaalvoordelen. De gemeente betaalt echter de marktprijs (inclusief een winstmarge) voor de dienstverlening. Prijsbepaling bij uitbesteding aan de markt komt in Nederland tot stand binnen een oligopolistische marktstructuur. Deze structuur kan leiden tot marktfalen, waarbij niet noodzakelijk de economisch meest gunstige prijs betaald wordt voor de af te nemen dienstverlening.	In het scenario van de eigen organisatie wordt uitgegaan van de huidige situatie. In de huidige situatie heeft het management de kosten reeds een deel weten te reduceren door het terugbrengen van de formatie met 14 fte en het halveren van de kosten voor inhuur. Verdere doelmatigheidsverbeteringen zijn in het scenario minimaal, hoewel de verschillende varianten van interne verzelfstandiging aanknopingspunten bieden voor verdere reductie van de kosten.
<i>Netto kostenreductie</i>	€ 110.000 vanaf jaar 4	€ 150.000 vanaf jaar 5	€ 50.000 vanaf jaar 1
<i>Totale extra kosten</i>	€ -1.700.000 tot jaar 4	€ -3.880.000 tot jaar 5	€ 0 vanaf jaar 1
<i>Terugverdienperiode</i>	15 jaren	26 jaren	0 jaren
<i>Beoordeling</i>	OO	OO	O
3 <i>Flexibiliteit in de dienstverlening en betrouwenheid</i>	De flexibiliteit in de aansturing van het OGD-bedrijf is georganiseerd via de rollen van de gemeente als aandeelhouder en opdrachtgever. Aanpassing van de dienstverlening is mogelijk door aanpassingen in de DVO. De mogelijkheden om tussentijds bij te sturen zijn daardoor beperkt, maar wel de ondervangen in de DVO.	De flexibiliteit in het marktscenario wordt georganiseerd via afspraken over meerwerk. Hierbij worden, tegen een meerprijs aanvullende werkzaamheden opgepakt. De flexibiliteit om de dienstverlening tussentijds aan te passen zijn in het marktscenario door de meerprijs beperkt. De marktpartij zal tussentijds minder genegen zijn de dienstverlening aan te passen en zal een hoge prijs hiervoor vragen.	De flexibiliteit in het scenario van de eigen inzamelorganisatie wordt georganiseerd via de hiërarchische lijn. Bestuursopdrachten zijn daarbij leidend. De flexibiliteit om de dienstverlening aan te passen zijn groot. De uitvoering afvalinzameling zal gericht zijn op het uitvoeren van politiek-bestuurlijke wensen en daarmee dus flexibel moeten zijn.
<i>Beoordeling</i>	OO	O	OOO
4 <i>Lange termijn perspectief(model houdbaar voor de lange termijn)</i>	Deelname in een OGD-bedrijf is vaak gericht op deelname voor onbepaalde tijd en is daarmee een keuze voor de lange termijn. De lange termijn perspectieven voor het werken met een OGD-bedrijf zijn goed. Het OGD-bedrijf heeft, mede door haar schaalgroten, een sterke gerichtheid op het opbouwen en uitbreiden van kennis en expertise op gebied van doelmatig afvalbeheerbeleid en innovatie. Hierdoor kan zij op de lange termijn bijdragen aan een doelmatig afvalbeheerbeleid.	Aanbesteding aan een marktpartij is gericht op de periode van de aanbesteding (vaak 4 jaar) en daarmee op de middellange termijn. Het lange termijn perspectief is gericht op het krijgen van een marktprijs, waarbij de aanname is dat deze lager is dan de kostprijs bij gemeenten. De oligopolistische marktstructuur maakt dat marktwerking beperkt zal zijn. Deze structuur kan leiden tot een hogere prijs in de markt dan de kostprijs, juist omdat er te weinig aanbieders zijn. Het is daarmee onzeker of aanbesteding op lange termijn een houdbaar model is.	Door de uitvoering afvalinzameling bij de gemeente te houden, zal het lange termijn perspectief goed zijn. Het behouden van uitvoeringsexpertise kan een bijdrage leveren aan het afvalbeheerbeleid (meer dan inzamen alleen) en daarmee aan een doelmatige afvalinzameling. Door bij de gemeente te blijven, zijn echter de arbeidskosten (door de gemeentecao) op de lange termijn hoger dan in de andere scenario's.
<i>Beoordeling</i>	OOO	O	OO
<i>Beoordeling Scenario's totaal</i>	OO	O	OOO

Risico's Scenario's	1. Uitbesteding aan overheidsgedomineerd bedrijf (OGD-bedrijf)	2. Uitbesteding aan marktpartij	3. Eigen (verbeterde) inzamelorganisatie
1 Ontvlechting <i>Frictiekosten korte termijn</i> <i>Frictiekosten lange termijn</i> <i>Achterblijvende organisatie</i> <i>Beoordeling</i>	€ 889.071 per jaar € 222.268 per jaar Door de uitbesteding zal door het wegvallen van de uitvoering afvalinzameling druk ontstaan op de kwaliteit van het achterblijvende management, het Bedrijfsbureau en de Garage. Voor de invulling van de volgende activiteiten zal een oplossing gevonden moeten worden: gladheidsbestrijding, wachtdienst en reiniging bij evenementen en festiviteiten.	€ 1.245.071 per jaar € 222.268 per jaar Door de uitbesteding zal door het wegvallen van de uitvoering afvalinzameling druk ontstaan op de kwaliteit van het achterblijvende management, het Bedrijfsbureau en de Garage. Voor de invulling van de volgende activiteiten zal een oplossing gevonden moeten worden: gladheidsbestrijding, wachtdienst en reiniging bij evenementen en festiviteiten. Door uitbesteding aan een marktpartij zal de huisvesting leeg komen te staan. Er moet een oplossing gezocht worden voor de leegstand.	Geen risico's rond ontvlechting te onderscheiden. € 0 per jaar € 0 per jaar Bij het invoeren van mogelijkheden van interne verzelfstandiging bestaat het risico dat de huidige samenhang in de Afdeling Uitvoering tussen de afvalinzameling en de reiniging onder druk komt te staan, indien sprake is van twee verschillende aan- en besturingsmodellen binnen deze gemeentelijke uitvoeringsorganisatie. Het verdient dan ook aanbeveling om de gehele uitvoering van reiniging en inzameling op dezelfde wijze organisatorisch te positioneren.
	OO	O	OOO
2 Sociaal Plan <i>Beoordeling</i>	De omvang van het Sociaal Plan is een uitkomst van onderhandelingen met de vakbonden en vormt hiermee een risico. Minimaal kan echter rekening gehouden worden met een compensatie van ongeveer 21%. Door deelneming in een OGD-bedrijf is daarmee enerzijds een kostenreductie mogelijk, maar zal voor de huidige medewerkers compensatie gezocht moeten worden in een Sociaal Plan.	De omvang van het Sociaal Plan is een uitkomst van onderhandelingen met de vakbonden en vormt hiermee een risico. Minimaal kan echter rekening gehouden worden met een compensatie van ongeveer 21%. In het Sociaal Plan zal in het marktsценario nog een ander risico moeten worden ondervangen. Door periodieke aanbesteding bestaat de kans dat de marktpartij het personeel niet wil (of kan) overnemen en dat het personeel daardoor bij de gemeente blijft.	Geen risico's rond een sociaal plan.
	O	O	OO
3 Management <i>Beoordeling</i>	In het OGD-scenario bestaat het risico dat het management van de uitvoering afvalinzameling niet mee overgaat naar het OGD-bedrijf. Omdat de gemeente tevens eigenaar van het OGD-bedrijf wordt, kunnen in overleg met het OGD-bedrijf wel oplossingen gevonden worden voor een eventuele plaatsing van (boventalig) management in het OGD-bedrijf.	Bij aanbesteding aan de markt bestaat het risico dat zowel het personeel als management niet mee overgaan naar de nieuwe organisatie. De omvang van dit risico is afhankelijk van de bereidheid van de marktpartij het personeel en management over te nemen. Vooral het niet overgaan van het management vormt een risico omdat de kans hiervan groter is.	Het huidige managementteam is in staat gebleken om verbeteringen in de organisatie door te voeren (er is een afname van 14 fte op de uitvoering bereikt en de kosten voor inhuur externen is met € 400.000,- afgenomen). Het managementteam is tegelijkertijd kwetsbaar voor personeelwisselingen of ziekte. Als één van de leden van het managementteam wegvalt, is vervanging vanuit de gemeente zelf niet aanwezig.
	OO	OO	OO
4 Lange termijn <i>Beoordeling</i>	Het financieel voordeel van het OGD-scenario is pas op lange termijn te behalen. De terugverdientijd voor de kosten is 15 jaar.	Het financieel voordeel van het marktsценario is pas op lange termijn te behalen. Er geldt een terugverdienperiode van 26 jaar.	Geen risico's onderscheiden.
	O	O	OO
5 Meerwerk <i>Beoordeling</i>	In de relatie opdrachtgever – opdrachtnemer tussen de gemeente en het OGD-bedrijf zullen afspraken gemaakt worden in de DVO Bij activiteiten die niet in de DVO zijn opgenomen zal discussie kunnen ontstaan hoe deze opgepakt moeten worden. Hoewel dus afspraken gemaakt kunnen worden in de DVO blijft tegelijkertijd de kans bestaan dat de gemeente deze meerwerktaken zelf op pakt. Team Wijken zal een deel van deze meerwerktaken op kunnen pakken, maar het is de vraag of de huidige omvang van Team Wijken in staat is deze meerwerktaken op te pakken.	In de relatie opdrachtgever – opdrachtnemer tussen de gemeente en de Marktpartij zullen afspraken gemaakt worden in de DVO. Bij activiteiten die niet in de DVO zijn opgenomen zal discussie kunnen ontstaan hoe deze opgepakt moeten worden. Hoewel dus afspraken gemaakt kunnen worden in de DVO blijft tegelijkertijd de kans bestaan dat de gemeente deze meerwerktaken zelf op pakt. Team Wijken zal een deel van deze meerwerktaken op kunnen pakken, maar het is de vraag of de huidige omvang van Team Wijken in staat is deze meerwerktaken op te pakken.	Geen risico's onderscheiden.
	OO	O	OOO
6 Overige risico's <i>Beoordeling</i>	Keuze is voor lange termijn Tot slot is de keuze voor het OGD-bedrijf een definitieve keuze. Door deelname in het OGD-bedrijf is het niet mogelijk om – bij ontevredenheid over de dienstverlening - binnen een korte periode terug te treden of is dit alleen mogelijk tegen hoge kosten.	Het afvalbeheerbeleid van de gemeente (en daarmee de inzamelstructuur) houdt sterk verband met wijzigingen in de landelijke wet- en regelgeving. Eventuele wijziging in wet- en regelgeving zijn niet altijd te voorzien en kunnen een behoorlijke impact hebben op de inzamel van huishoudelijk afval. De gemeente zal bij de ontwikkeling van haar afvalbeheerbeleid haar inzamelstructuur willen laten aansluiten op de doelstellingen uit landelijke wet- en regelgeving. Binnen het contract met een marktpartij zal de tussentijdse wijziging van de inzamelstructuur moeilijk liggen. De marktpartij heeft immers afspraken gemaakt om de bestaande inzamelstructuur te exploiteren en heeft daar offerte op uitgebracht. Dit tegenstrijdige belang vormt een risico voor het uitvoeren van het afvalbeheerbeleid van de gemeente.	De directe aansturing en hoge mate van flexibiliteit in de uitvoering van de dienstverlening is een risico voor een zo doelmatig mogelijke dienstverlening. Politieke keuzes worden namelijk in een breder perspectief genomen dan keuzes in de optimalisatie van bedrijfsprocessen. Zo kan de politiek-bestuurlijke wenselijkheid van een hoog serviceniveau (zoals het ad hoc inzamelen van illegale dumpingen buiten normale inzamel-schema's om) een impact hebben op de doelmatigheid van de uitvoering van de dienstverlening.
	OO	O	OO
7 Pensioenproblematiek <i>Beoordeling</i>	Geen risico's onderscheiden.	De pensioenuitvoerder van de cao BGV is het Pensioenfonds Vervoer. Bij aanbesteding aan de markt zullen de medewerkers die overgaan ook in hun pensioenen gecompenseerd moeten worden. Deze kosten zijn in totaal ongeveer € 1.000.000,-, welke direct gefinancierd moet worden.	Geen risico's onderscheiden.
	OO	O	OO
8 Marktprijs en kostprijs <i>Beoordeling</i>	Geen risico's onderscheiden.	Door aanbesteding aan een marktpartij zal de gemeente Purmerend een marktprijs gaan betalen voor de uitvoering afvalinzameling. De hoogte van de marktprijs kan leiden tot lagere kosten voor de gemeente, maar kan – zeker bij een verstoorde markt – ook tot hogere kosten leiden.	Geen risico's onderscheiden.
	OO	O	OO
Beoordeling Risico's totaal	OO	O	OOO