

Memo

Aan:	Gemeenteraad
Cc:	Programmamanager
Van:	Janine Kock
Datum	9 maart 2021
Kenmerk:	
Onderwerp:	Oriëntatie inzameling fijn huishoudelijk afval

1. Inleiding

De contracten met door de gemeente aangewezen inzamelaars (Buha voor de inzameling van groen-, rest- en PMD afval en Ter Horst voor papier) eindigen op 31-12-2021. Dat betekent dat de gemeente dit jaar een besluit moet nemen hoe de inzameling van afval per 1 januari 2022 wordt georganiseerd. Om de mogelijkheden voor uitvoering van de dienstverlening op het gebied van de inzameling van huishoudelijk afval in beeld te brengen, is in deze memo een korte oriëntatie op de huidige mogelijkheden voor organisatie van de afvalinzameling opgenomen. De uitgangspunten die daarbij gehanteerd zijn, zijn volgende:

- Voldoen aan de wettelijke taak tot het inzamelen van huishoudelijk afval;
- Streven naar een hoog scheidingspercentage, kleine hoeveelheid restafval en ontwikkelen naar circulariteit;
- Het verkrijgen van een fatsoenlijke, marktconforme prijs voor de inzameling;
- Flexibiliteit in de vormgeving en uitvoering van de inzameling;
- Zeggenschap over de vormgeving van en uitvoering van de inzameling;
- Streven naar een duurzaam partnerschap met de uitvoerende organisatie.

2. Inzameling regiogemeenten

In de onderstaande tabel is het overzicht opgenomen van de wijze van (contractering van de) inzameling van huishoudelijk afval in de regiogemeenten rondom Oude IJsselstreek. Tevens is de afvalstoffenheffing meegenomen (voor het variabel tarief is alleen gekeken naar inzameling van restafval; tarieven voor extra containers of voor gft-afval zijn niet meegenomen). Bij het bepalen van de gemiddelde afvalstoffenheffing (afgerond) in geval van diftar is uitgegaan van gemiddeld 7 ledigingen voor minicontainers (uiteraard is in geval van diftar hier een grote variatie in waarneembaar).

Tabel 1. Overzicht regiogemeenten

Gemeente	Inzamelaar	Contractvorm	Tarieven	Afvalstoffenheffing
Aalten	ROVA	Aandeelhouder	€95,00 vastrecht €10,80 240 liter € 6,30 140 liter € 1,80 afvalzak ondergrondse container (o.c.)	Kleine restafval container: €140,00 Grote restafval container: €170,00
Berkelland	Ter Horst	EU aanbesteding	€135,00 140 liter rest €185,00 240 liter rest	Kleine restafval container: €135,00 Grote restafval container: €185,00

			€135,00 verzamelcontainer (v.c.).	
Bronckhorst	Circulus-Berkel	Aandeelhouder	€206,60 vastrecht €12,31 140 liter rest €21,12 240 liter rest	Kleine restafval container: €290,00 Grote restafval containers: €355,00
Doetinchem	Buha	Eigen inzameldienst	€258,72 eenpersoons €316,68 meerpersoons	Eenpersoons: €258,72 Meerpersoons: €316,68
Doesburg	Circulus-Berkel	Aandeelhouder	€226,00 vastrecht € 6,35 140 liter rest €10,85 240 liter rest	Kleine restafval container: €270,00 Grote restafval container: €300,00
Lochem	Circulus-Berkel	Aandeelhouder	€185,78 vastrecht € 8,80 140 liter rest € 2,50 afvalzak o.c.	Kleine restafval container: €250,00
Montferland	Reinigingsdienst De Liemers	Gemeenschappelijke Regeling	€172,00 vastrecht € 8,00 280 liter duo € 6,00 180 liter duo €213,00 eenpersoons v.c. €232,00 meerpersoons v.c.	Kleine restafval container: €215,00 Grote restafval container: €230,00
Oost Gelre	ROVA	Aandeelhouder	€187,50 vastrecht € 5,84 240 liter rest € 3,60 140 liter rest € 1,20 afvalzak o.c.	Kleine restafval container: €215,00 Grote restafval container: €230,00
Winterwijk	ROVA	Aandeelhouder	€167,00 vastrecht € 7,50 240 liter rest € 5,00 140 liter rest € 1,25 afvalzak o.c.	Kleine restafval container: €200,00 Grote restafval container: €220,00
Zutphen	Circulus-Berkel	Aandeelhouder	€203,46 vastrecht € 9,10 240 liter rest € 5,20 140 liter rest € 2,90 80 liter rest € 1,95 afvalzak 60 liter o.c. € 1,05 afvalzak 30 liter o.c.	Kleine restafval container: €240,00 Grote restafval container: €270,00
Oude IJsselstreek	Buha	Uitsluitend recht	Eenpersoons: €145,90 kleine container €235,80 grote container Meerpersoons: €195,00 kleine container €285,00 grote container	Eenpersoons: Kleine restafvalcontainer: €145,90 Grote restafval container: €235,80 Meerpersoons: Kleine restafval container: €195,00 Grote restafval container: €285,00

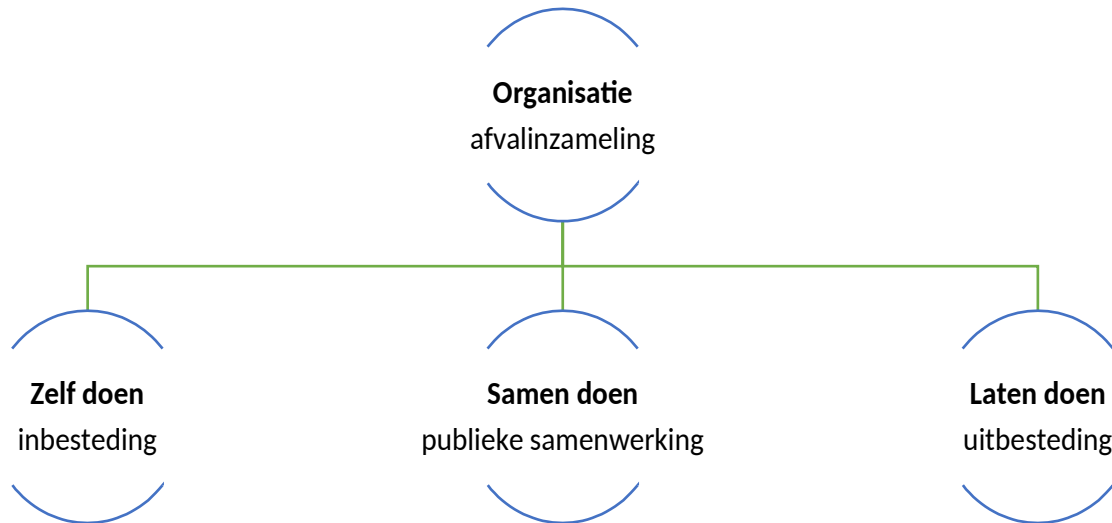
Van de regiogemeenten rondom Oude IJsselstreek zijn drie gemeenten aandeelhouder bij ROVA, vier gemeenten aandeelhouder bij Circulus-Berkel, één gemeente lid van Reinigingsdienst De Liemers (GR) en heeft de gemeente Berkelland als enige gemeente de inzameling via een Europese aanbestedingsprocedure in de markt gezet. De gemeenten Doetinchem en Oude IJsselstreek laten de inzameling verzorgen door Buha.

Vergelijk afvalstoffenheffing

Wanneer we de afvalstoffenheffing van de gemeente Oude IJsselstreek vergelijken met heffingen in andere gemeenten buiten de regio (Benchmark huishoudelijk afval), zien we vaak ook fors hogere heffingen. Enkele voorbeelden zijn (maximale heffing): Almere €378; Opmeer €386; Heemskerk €363; Medemblik €345 en Zwijndrecht €385. Ook regionaal gezien is er een grote spreiding in de hoogte van de afvalstoffenheffing (deze wordt in de meeste gemeenten ook bepaald door het aantal aanbiedingen van de restafvalcontainer en/of afvalzak).

3. Organisatie afvalinzameling

Op grond van de Wet Milieubeheer is een gemeente verplicht om ervoor te zorgen dat binnen haar grondgebied ten minste eenmaal per week het afval bij huishoudens wordt ingezameld. Veel gemeenten hebben de laatste jaren ervaren dat aan de keuze rond de organisatie van afvalinzameling nogal wat bestuurlijke, juridische, financiële en organisatorische aspecten kleven. Voor de organisatie van de inzameling van huishoudelijk afval kunnen drie hoofdvormen worden onderscheiden:



ROVA

ROVA is een publieke dienstverlener en werkt ten behoeve van 23 gemeenten met een werkgebied van ongeveer 855.000 inwoners verdeeld in 3 regio's: IJssel-Vecht, Achterhoek en Eemland. De dienstverlening aan gemeenten betreft alle publieke taken die voortkomen uit de gemeentelijke zorgplicht voor huishoudelijk afval (afvalinzameling en verwerking, beheer inzamelmiddelen). Daarnaast verzorgt ROVA de gemeentelijke taken voor het beheer van de openbare ruimte zoals straatreiniging, kolkenzuigen, ongediertebestrijding en sneeuw- en gladheidbestrijding. ROVA verzorgt deze taken voor een deel zelf of brengt ze onder bij andere bedrijven als hiermee logistieke of financiële voordelen kunnen worden behaald of als een gemeente dat wenst.

Circulus-Berkel

Circulus-Berkel verzorgt het afvalbeheer en taken in de openbare ruimte voor acht gemeenten. Circulus-Berkel is actief in zowel het afval- en grondstoffenbeheer als in het beheer van openbare ruimte. Dat leidt tot een brede waaier van diensten die Circulus-Berkel uit met medewerking van bewoners en met inzet van sociale werkgelegenheid. Circulus-Berkel is in 2014 ontstaan uit een fusie van Circulus en Berkel Milieu. Acht gemeenten zijn zowel opdrachtgever als aandeelhouder van het regionale overheidsbedrijf; een structuur die het maatschappelijk belang wil dienen. De stakeholders zijn niet alleen de acht deelnemende, opdracht gevende gemeenten. Het zijn ook publieke en private partners in de regio, bewoners en medewerkers. Het doel van Circulus-Berkel reikt dan ook verder dan financieel rendement en continuïteit. Het gaat hen erom maatschappelijke meerwaarde te leveren aan alle belanghebbenden in de regio.

Reinigingsdienst De Liemers

Reinigingsdienst De Liemers (RDL) is een gemeenschappelijke regeling tussen de gemeente Zevenaar en de gemeente Montferland. De regeling beoogt het doeltreffend en doelmatig uitvoeren of doen uitvoeren van de reinigingstaken van de deelnemende gemeenten, voortkomend uit of samenhangend met taken op het gebied van het gemeentelijke afvalbeleid, die voortvloeien uit de Wet milieubeheer.

De werkzaamheden van RDL bestaan uit inzameling van huishoudelijke afvalstoffen en het beheer en exploitatie van aanbestedingsstations. Toetreding van additionele gemeenten tot de regeling kan plaatsvinden indien alle deelnemers daartoe bij unanimiteit besluiten. Een verzoek tot toetreding dient bij het bestuur te worden ingediend, dat aan de deelnemers een advies uitbrengt over de toetreding en de eventueel daarbij te stellen voorwaarden.

Uitsluitend recht met Buha

Als de gemeente de opdracht bij Buha neer wil leggen, dan kan dat als de gemeenteraad in de afvalstoffenverordening een specifiek voor deze opdracht 'uitsluitend recht' vestigt ten gunste van Buha (art. 2.24 Aw). Hierin moeten alle activiteiten die de gemeente door Buha wil laten uitvoeren (inzameling fijn huishoudelijk afval) en de looptijd van het uitsluitend recht, worden vastgelegd. Dit wordt dan vertaald naar een dienstverleningsovereenkomst (DVO). Binnen deze DVO leggen beide partijen de dienstverlening vast en kan een (strategisch) partnerschap vertaald worden naar concrete doelen en acties (werkzaamheden en diensten). Een DVO biedt hiermee de mogelijkheid om direct in te spelen op ontwikkelingen en beleidswijzigingen. In het meest recente bewonersonderzoek van Moventem over fijn huishoudelijk afval heeft een grote meerderheid van de respondenten ook aangegeven tevreden te zijn over de afvalinzameling.

Aan het vestigen van een alleenrecht zijn voorwaarden verbonden. Zo moeten beide partijen een aanbestedende dienst zijn. Buha voldoet hier aan. Het vestigen van een uitsluitend recht biedt een concrete mogelijkheid om zonder lange termijnverplichtingen (bijvoorbeeld bij deelname) de inzameling vorm te geven. Hiervoor hoeft de gemeente Oude IJsselstreek niet deel te nemen in een samenwerkingsverband (of bijvoorbeeld aandelen te kopen). Het uitsluitend recht dient in de afvalstoffenverordening te worden vastgelegd; de dienstverlening in een dienstverleningsovereenkomst.

Overige marktpartijen

Naast de hiervoor genoemde overheidgedomineerde inzamelorganisaties kan de opdracht voor de inzameling van huishoudelijk afval ook via een openbare Europese aanbestedingsprocedure op de markt worden gezet. Alhoewel inschrijven op een Europese aanbestedingsprocedure voor particuliere inzamelaars van veel factoren afhankelijk is, kunnen de volgende bedrijven mogelijk interesse hebben: SUEZ, Renewi, Remondis en Ter Horst. De bedrijven Rouwmaat, Van Dalen en Langezaal hebben in het verleden ook huishoudelijk afval ingezameld in de regio Oost-Gelderland maar hebben niet recent aan aanbesteding deelgenomen.

In hoeverre de kosten bij deelname aan een overheids-NV/BV of deelname in een GR hoger of lager zijn dan bij uitbesteding via een Europese aanbestedingsprocedure is niet eenduidig te zeggen. De uitgangspunten bij deelname aan een overheidgedomineerde inzamelorganisaties is dat er vaak ook een marktconforme prijs wordt gehanteerd. Hiervoor worden soms delen van de opdracht in de markt gezet. Daarnaast bieden dergelijke organisaties meer mogelijkheden op het gebied van beleidsondersteuning, communicatie en vaak ook social return; de particuliere contracten zijn over het algemeen beperkt tot sec de inzameling van het huishoudelijk afval. Deze kosten worden uiteraard meegenomen bij de kosten voor de dienstverlening. Daarnaast is het mogelijk bij aanbesteding ook dienstverlening op het gebied van SROI, en mogelijk ook beleidsondersteuning en/of communicatie in het programma van eisen mee te nemen. Over het algemeen is er echter geen sprake van een strategisch partnership en is het gedurende de looptijd van de overeenkomst ook lastiger om wijzigingen en/of uitbreiding van de dienstverlening te realiseren (binnen kaders van de aanbesteding).

Binnen Europese aanbestedingsprocedures kunnen grote verschillen bestaan tussen de prijs die gevraagd wordt voor het uitvoeren van dezelfde dienstverlening. Dit zelfde geldt uiteraard ook voor deelname bij overheidgedomineerde partijen. Verschillen van 20-30% zijn niet ongebruikelijk en vaak zijn ook grotere verschillen waargenomen. Dit is voor een groot deel afhankelijk van de marktsituatie en de specifieke situatie bij een inschrijver. Is bijvoorbeeld net een contract met een andere gemeente afgelopen, dan zijn voertuigen en personeel beschikbaar en moet hiervoor uiteraard weer een nieuwe opdracht worden gecontracteerd en wordt concurrerend ingeschreven.

De andere situatie doet zich ook voor; de inschrijver heeft voldoende opdrachten maar schrijft in om feeling te houden met de markt: wat zijn de tarieven van de concurrentie en hoe zitten we in de markt. Een aanbesteding biedt de mogelijkheid om als opdrachtgever de regie in eigen handen te houden (o.a. looptijd van de opdracht en programma van eisen) en er geen sprake is van ontvlechtingkosten na afloop van het contract.

Vergelijkend overzicht

In de onderstaande tabel is een beknopt vergelijkend overzicht opgenomen van de voordelen en kanttekeningen van de diverse organisatievormen.

Tabel 2. Vergelijkend overzicht organisaties

Organisatie	Voordelen	Kanttekeningen
ROVA NV	<ul style="list-style-type: none"> - Veel ervaring - Groot verzorgingsgebied - Steunpunt in de Achterhoek (Winterswijk) - Schaalvoordelen - Mogelijkheden voor recyclingactiviteiten - Cafetariamodel - Gebruik container management systeem - Ondersteuning op beleid - Ondersteuning op communicatie 	<ul style="list-style-type: none"> - OIJ kleine aandeelhouder - Weinig invloed (1 van 24) - Meer afstand tot uitvoering - Weinig echte eigen regie - Onduidelijkheid over de management fee - Onduidelijkheid over de ontvlechtingkosten
Circulus-Berkel	<ul style="list-style-type: none"> - Veel ervaring - Enige schaalgrootte in Oost-Gelderland - Vetorecht - Gebruik container management systeem - Ondersteuning op beleid - Ondersteuning op communicatie 	<ul style="list-style-type: none"> - OIJ kleine aandeelhouder - Minder invloed (1 van 9) - Meer afstand tot uitvoering - Weinig echte eigen regie - Onduidelijkheid over de management fee - Onduidelijkheid over de ontvlechtingkosten
RDL	<ul style="list-style-type: none"> - Kleinere organisatie - Meer invloed door minder deelnemers 	<ul style="list-style-type: none"> - Deelname gemeenschappelijke regeling - Minder ervaring met toetreding - Vraagt meer inbreng vanuit gemeente
Buha	<ul style="list-style-type: none"> - Gelijkwaardige partners - Invulling in gezamenlijkheid te bepalen - Groeimodel (uitbreiden dienstverlening) - Ervaring samenwerking op een aantal taakvelden 	<ul style="list-style-type: none"> - Minder ervaring in structurele samenwerking - Transitie vanuit gemeentelijke afdeling naar B.V.
Marktpartijen	<ul style="list-style-type: none"> - Voldoende marktpartijen met kennis en ervaring - Sturing enkel via programma van eisen - Na afloop contract geen verplichtingen - Potentie voor lager prijsniveau (geen garantie) 	<ul style="list-style-type: none"> - Opdracht beperkt zich tot sec inzameling - Periodieke organisatie aanbesteding - Geen strategisch partnership - Minder flexibiliteit gedurende contract - BIBOB toets bij aanbesteding

De beide organisaties ROVA en Circulus-Berkel staan in principe open voor gesprekken met additionele gemeenten over een mogelijke toetreding; de gemeenschappelijke regeling van RDL biedt eveneens mogelijkheden voor uitbreiding.

4. Advies

Alle hierboven genoemde factoren wegen mee in het bepalen van een advies. Een tweetal punten zijn daarbij goed om nog wat verder toe te lichten.

Prijs

De afvalstoffenheffing wordt opgebouwd uit veel verschillende onderdelen. Inzameling is hier één van. Andere factoren die een sterke invloed hebben op de prijs van de afvalstoffenheffing zijn bijvoorbeeld de verwerking van het afval, de verbrandingsbelasting op restafval en de keuzes die een gemeente maakt over het niveau van service. Indien er een prijsvoordeel ontstaat door het doen van een aanbesteding, is dit voordeel maar een heel klein percentage in het licht van de volledige afvalbegroting. Dit zal naar verwachting ongeveer liggen in de orde van grootte van maximaal €40-80.000 op een totale afvalbegroting van ongeveer €3,5 miljoen.

Strategisch partnerschap

Voor het oplossen van lokale- en regionale vraagstukken is proactieve en duurzame samenwerking in de regio gewenst. Dit gaat niet alleen om samenwerking tussen overheden, maar ook met andere partijen. Door voor langere tijd een partnerschap aan te gaan, leren de samenwerkende partners beter op elkaar te bouwen en gezamenlijk toe te werken naar de gestelde doelen. Dit ligt ook in de lijn van de sturingsfilosofie. Een belangrijk onderdeel daarin is echter de wens om geen flexibiliteit en zeggenschap te verminderen door het aangaan van

grote samenwerkingsverbanden, zoals een gemeenschappelijke regeling. Door het aangaan van een directe, langdurige samenwerking met de inzamelaar, werken de gemeente en de inzamelaar samen toe naar een effectieve en duurzame vorm van afvalinzameling. Beide partijen tonen daarin een flexibele houding en zoeken samen naar een goede vorm van partnerschap. Dit is ook gebleken uit de positieve evaluatie. Het vormen van zo'n strategisch partnerschap kost echter tijd. Beide partijen hebben de afgelopen jaren de wil getoond om dit partnerschap verder vorm te geven.

Conclusie

Op basis van de uitgangspunten om een verantwoord (marktconform) prijsniveau voor de dienstverlening te hebben, flexibiliteit te hebben binnen de (looptijd van de) overeenkomst en de mogelijkheden te hebben voor zeggenschap en het bouwen aan een strategisch partnerschap, wordt geadviseerd om de huidige situatie (vestiging van een alleenrecht bij Buha) voort te zetten.