

Bijlage 10 marktverkenningen en doorlopen processtappen

1 Inleiding

In Leusden speelde de vraag hoe de afvalinzameling (niet de afvalverwerking) in de toekomst het beste kon worden gegarandeerd. Welke organisatiestructuur is daarvoor het meest passend.

De gemeente Leusden heeft hiervoor samen met de gemeenschappelijke regeling AVU verkenningen uitgevoerd. De genomen stappen staan hieronder uitgeschreven.

2 Inzameling huishoudelijk afval is lokale activiteit

Inzameling van huishoudelijk afval is een lokale/regionale activiteit. Het inzamelwerk moet ter plekke worden uitgevoerd en lange en dure rijafstanden moeten worden beperkt. Inzamelbedrijven zijn daarom ook lokaal of regionaal gevestigd.

Van oudsher voeren gemeenten de inzameling van huishoudelijk afval uit met eigen mensen en materieel of met een lokale aannemer of transporteur. Er zijn de volgende ontwikkelingen geweest:

- In de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw zijn kleinere particuliere inzamelbedrijven samengevoegd of overgenomen. Hieruit zijn grotere inzamelbedrijven als BFI (later SUEZ en nu PreZero) en Renewi (voorheen Van Gansewinkel) ontstaan. BFI (nu PreZero) heeft lange tijd een vestiging in Leusden gehad en heeft vele jaren (tot 2018) het huishoudelijk afval in Leusden ingezameld.
- In de jaren 90 hebben verschillende groepen gemeenten een gezamenlijke afvalinzameldienst opgericht, waarin ze hun eigen gemeentelijke afvaldienst inbrachten. Soms in de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling, maar vaker in de vorm van een overheidsgedomineerde vennootschap. Voorbeelden van overheids-NV's zijn: ARA (Arnhem-Rheden), ROVA (gemeenten regio IJssel-Vecht, later uitgebreid met Amersfoort), Circulus (Apeldoorn-Deventer), Fryslân-Milieu/Omrin (Friese gemeenten), HVC (Alkmaar).
- Rond 2000 heeft Remondis zich in Nederland gevestigd. Remondis is marktleider in Duitsland op het gebied van afvalinzameling en verwerking. Inmiddels heeft Remondis verschillende vestigingen in Nederland en is het bedrijf de gemeentelijke inzamelaar van meerdere gemeenten (waaronder Leusden en Utrechtse Heuvelrug).

Buitenlandse bedrijven hebben, voor zover bekend, nog nooit bij een gemeente ingeschreven op een Europese aanbesteding voor afvalinzameling. Voor een gemeente als Leusden is dit ook niet te verwachten. Voor een buitenlandse inzamelaar is Leusden namelijk te ver weg en veel te klein voor een buitenlandse partij om een nieuwe vestiging te openen.

3 Regionale samenwerking bij aanbesteden

Eind 2017 liep het toenmalige inzamelcontract tussen Leusden en PreZero af. Dat speelde ook in 8 andere Utrechtse gemeenten. De gemeenschappelijke regeling AVU heeft toen voor deze 9 gemeenten een Europese aanbesteding begeleid. Iedere gemeente heeft op basis van die aanbesteding een eigen particuliere inzamelaar gecontracteerd. Voor Leusden kwam Remondis als nieuwe inzamelaar uit de bus.

De contracten die in 2018 zijn afgesloten, lopen eind 2026 af. De gemeenschappelijke regeling AVU is daarom begin 2024 samen met de betrokken gemeenten een nieuwe marktverkenning gestart.

Inmiddels was de inzamelmarkt flink veranderd. De twee grootste particuliere inzamelbedrijven uit Nederland, Renewi en PreZero, hadden namelijk te kennen gegeven zich geheel uit de gemeentelijke inzamelmarkt terug te trekken. Dat betekent dat relevante concurrentie wegvalt en dat de kwetsbaarheid voor gemeenten toeneemt. Zie ook bijgevoegde notitie inzameling afval AVU-gemeenten.

4 Verkenning voor Leusden

In maart-april 2024 speelde de vraag of Leusden het contract met Remondis nog moest verlengen (dat kon nog éénmalig t/m 31 december 2026) en hoe de afvalinzameling voor Leusden het beste kon worden georganiseerd. Leusden heeft toen in aanvulling op de marktverkenning van AVU zelf ook een verkenning uitgevoerd naar de toekomstige afvalinzameling in Leusden. Er zijn oriënterende gesprekken gevoerd met de inzamelbedrijven uit de regio en de mogelijke varianten zijn in beeld gebracht

Voor de toekomstige afvalinzameling zijn de volgende organisatorische varianten afgewogen: opnieuw aanbesteden, inbesteden bij de overheids-NV, inbesteden bij een Gemeenschappelijke Regeling of zelf doen.

Allereerst is vanuit Leusden gesproken met de huidige inzamelaar Remondis. Daarna zijn ook gesprekken gevoerd met de particuliere inzamelaars PreZero en Renewi, met de Gemeenschappelijke Regeling MRN in Soest en met de overheidsgedomineerde inzamelbedrijven ROVA (Zwolle, Amersfoort) en ACV (Ede). Aanvullend zijn vanuit AVU nog oriënterende gesprekken gevoerd met inzamelaars die elders in het land actief zijn.

Op 13 juni 2024 zijn de resultaten van de verkenning in de BOB-vergadering van de gemeenteraad gepresenteerd en op 24 juni 2024 heeft het college de voorkeur uitgesproken voor aansluiting bij een bestaande overheidsgedomineerd afvalinzamelbedrijf uit de regio (de variant inbesteding). Vervolgens zijn nadere gesprekken gevoerd met ROVA en ACV. Deze vennootschappen zijn volledig in publieke handen, werken alleen voor deelnemende gemeenten en schrijven niet in op openbare aanbestedingen. Beide vennootschappen kwamen uit de bus als geschikte samenwerkingspartners die de inzameling effectief en efficiënt voor de gemeente kunnen uitvoeren. Beide vennootschappen zijn in de buurt gevestigd en hebben ruime ervaring met de inzamelwijze in Leusden (diftar met omgekeerd inzameling). In beide gevallen zou de gemeente aandeelhouder en opdrachtgever worden. De gemeente stuurt (samen met de andere deelnemende gemeenten) als aandeelhouder op het bestuur van de vennootschap. Daarnaast stuurt de gemeente via de dienstverleningsovereenkomst op de uitvoering en de geleverde kwaliteit.

Na een zorgvuldige afweging heeft het college gekozen voor ROVA als toekomstige samenwerkingspartner (collegebesluit 4 februari 2025). ROVA kan vanuit haar vestiging in Amersfoort de inzameling in Leusden effectief en logistiek-efficiënt uitvoeren. Bovendien heeft ROVA veel ervaring met het beleid van omgekeerd inzamelen en diftar dat ook in de gemeente Leusden wordt toegepast.

Notitie Inzameling Afval AVU-gemeenten

“Veranderingen op komst”

Aan de Colleges van de AVU-gemeenten
Soest, 2 mei 2024

Geacht College,

Recentelijk hebben 2 grote private inzamelbedrijven aangegeven te gaan stoppen met de huis-aan-huis inzameling van afval. Deze beslissingen hebben grote gevolgen voor de gemeenten die gebruik maken van private inzamelbedrijven en dwingen tot nadenken over een al zeer nabije toekomst. Met deze notitie brengen wij u op de hoogte van de ernst van de huidige situatie met betrekking tot de afvalinzameling in onze regio.

Huidige ontwikkelingen

Gemeenten stellen steeds meer eisen aan de inzamelorganisatie. Adequaat huishoudelijk afvalbeheer is meer dan inzamelen alleen. Het is (aan)sturen op het gewenste gedrag van inwoners gericht op minder verspilling, voorkomen van restafval, meer hergebruik en meer scheiding van recyclebare grondstoffen. Gemeenten verlangen dat hun inzamelaar meewerkt aan het bewerkstelligen van de gemeentelijke ambities en doelen: *van afval naar grondstoffen* en voldoende flexibel is om door de gemeente gewenste beleidsmaatregelen vlot en doeltreffend uit te voeren.

Gemeenten zelf staan voor grote uitdagingen en het beleidsveld ‘van afval naar grondstoffen’ is complexer geworden. Samen optrekken met andere gemeenten die voor dezelfde uitdagingen staan, wordt vaak als gewenste route gezien. Ook is flexibiliteit in de dienstverlening van belang. Zoals voor het aanpassen van inzamelfrequenties, het invoeren van diftar, het wijzigen van het ophaalbeleid voor grof vuil, et cetera. Deze vormen van flexibiliteit zijn in een tijdelijk contract met een marktpartij vaak moeilijk te realiseren, maar worden bij gezamenlijke overheidsorganisaties vaak wel gevonden.

Anderzijds is de markt voor inzameling van huishoudelijk afval voor de private inzamelaars zelf minder aantrekkelijk geworden. Onder meer doordat gemeenten bij aanbesteding de inzamelloogistiek en de verwerking vaak van elkaar scheiden. Afvalverwerking en recycling worden vanwege het samenwerkingsvoordeel dikwijls in regionaal verband aanbesteed, terwijl de logistiek (inzameling) dan een gemeentelijke opdracht betreft. Het is juist de combinatie van inzamelen en verwerken die voor de private inzamelaars gewenst is, omdat dit hun bedrijfseconomische voordelen brengt.

De combinatie van de bovenomschreven factoren maakt dat in de afgelopen twee decennia het aantal gemeenten dat samenwerkt in verzelfstandigde overheidsorganisaties, een vennootschap of een gemeenschappelijke regeling (GR), is gestegen van ongeveer 28 procent naar meer dan 60 procent. Het aantal private inzamelaars dat in Nederland actief is, daalde in dezelfde periode van meer dan dertig naar zeven. Verwacht wordt dat veel regiegemeenten én gemeenten met een relatief kleine gemeentelijke inzameldienst zich strategisch gaan heroriënteren. Daarbij rekening houdend met de veranderende wensen en eisen die aan de rol en bijdrage van de inzamelorganisatie worden gesteld.

Huidige situatie AVU

In het AVU-gebied wordt de inzameling van het huishoudelijke afval op verschillende wijzen georganiseerd. Er zijn gemeenten met een eigen inzameldienst, gemeenten die deze taak hebben belegd bij een overheidsbedrijf en gemeenten die gebruikmaken van een privaat inzamelbedrijf:

Op dit moment is de AVU bezig met de voorbereiding van de aanbesteding van de inzameling van huishoudelijk afval in 10 AVU-gemeenten per 1 januari 2027. De AVU verzorgt als aanbestedende dienst al sinds jaren de Europese aanbesteding van de inzamelcontracten voor deze gemeenten. De inzamelcontracten zijn geen AVU contracten, maar worden na de gunning direct gesloten tussen de gemeenten en de inzamelbedrijven. Ook de inzameling van papier (al of niet met vrijwilligers achter het inzamelvoertuig) en glas wordt bij de voorbereiding betrokken. Met het beëindigen van de huis-aan-huis inzamelactiviteiten door PreZero¹ en Renewi (dit laatste bedrijf is niet actief in het AVU-gebied als inzamelaar), dreigt de concurrentie bij deze komende aanbesteding volledig weg te vallen. Remondis heeft aangegeven door te willen gaan met de huis-aan-huis inzameling, maar zal waarschijnlijk de enige potentiële inschrijver zijn, waardoor het risico op hoge tarieven aanwezig is vanwege het ontbreken van marktwerking.

Echter, de kans is ook aanwezig dat een aantal gemeenten geen inschrijving ontvangt omdat Remondis als bedrijf een bepaalde capaciteit heeft en deze niet zomaar in korte tijd fors kan uitbreiden. Remondis heeft nu al aangegeven zondermeer te gaan stoppen met de papierinzameling met vrijwilligers bij nieuwe contracten.

De volgende AVU-gemeenten laten de huis-aan-huis inzameling van afval door een privaat bedrijf uitvoeren:

PreZero: De Bilt, De Ronde Venen, Eemnes, Houten, Stichtse Vecht, Wijk bij Duurstede;

Remondis: Leusden, Utrechtse Heuvelrug;

De gemeenten waar PreZero de dienstverlening uitvoert, zijn door dit bedrijf reeds geïnformeerd over het definitief beëindigen van de inzamelactiviteiten. PreZero wijst nadrukkelijk op het belang om vóór 1 juli 2024 de huidige overeenkomsten schriftelijk te verlengen tot 31 december 2026. Wordt dit na genoemde datum gedaan of niet gedaan, dan wordt de dienstverlening per 31 december 2024 beëindigd.

Cyclus: Montfoort, Oudewater (Cyclus is een overheidsbedrijf, maar heeft wel op de vorige aanbesteding ingeschreven).

¹ PreZero heeft laten weten mogelijk wel geïnteresseerd te zijn als dit bedrijf ook de verwerking van het ingezamelde afval krijgt toegewezen. Binnen de AVU is dit geen optie omdat de afvalverwerking een aan de AVU overgedragen taak is en niet door de gemeenten afzonderlijk wordt aanbesteed.