



Collegevoorstel

Zaaknummer 178451

Adviseur R. Jager
E. Kadiks

Het College	Akkoord	Bespreken
burgemeester Bouwmeester		
wethouder De Wit		
wethouder Vos		
Wethouder Treep		
wethouder Kramer		
directeur-secretaris		

Onderwerp Toekomst afvalinzameling Leusden

Besluit van 24 juni 2024

Het college besluit:

1. het contract met Remondis te verlengen met het verduidelijken van de afspraken;
2. voor de toekomst voorkeur uit te spreken voor aansluiting bij een overheidsgedomineerd afvalinzamelbedrijf en hiervoor nadere gesprekken te voeren met Rova en ACV.

Bijlagen

1. presentatie toekomst afval Leusden aan raad (13 juni 2024) en college (21 mei 2024);
2. AVU-notitie inzameling afval AVU-gemeenten 2 mei 2024.

Openbaar Ja
Agendanummer 4.1
Portefeuillehouder Wim Vos



Samenvatting

Onze gemeente heeft een verkenning uitgevoerd naar de toekomstige organisatie van de afvalinzameling in Leusden. Hieruit komt naar voren dat aansluiting bij een overheids-gedomineerd inzamelbedrijf de meest passende variant is. In de directe omgeving van Leusden is er keuze: Rova (met vestiging in Amersfoort) en ACV (met vestiging in Ede) passen qua werkwijze goed bij Leusden en omgekeerd past Leusden ook goed bij deze bedrijven. Het college besluit met deze bedrijven in gesprek te gaan om toe te treden als deelnemende partner. De gemeente wordt dan zowel aandeelhouder als klant.

Om dit te regelen is een zorgvuldig proces nodig, waarvoor ongeveer een jaar nodig is. Om in de tussentijd de inzameling te waarborgen maakt de gemeente gebruik van de verlengingsoptie in het contract met de huidige inzamelaar Remondis, waarbij wel de afspraken over de kwaliteit van de dienstverlening en over het honorarium worden verduidelijkt.

Aanleiding

De gemeente Leusden heeft op grond van hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer de wettelijke zorgplicht voor het gescheiden inzamelen van huishoudelijke afval- en grondstoffen. De afvalinzameling in Leusden wordt al jaren uitgevoerd door een particuliere marktpartij waarmee de gemeente na (Europese) aanbesteding een meerjarig contract heeft afgesloten. Vanaf 1 januari 2019 heeft de gemeente Leusden Remondis aangewezen als de gemeentelijke afvalinzamelaar. Het contract met Remondis eindigt per 31 december 2024. De gemeente kan dit contract nog met 2 jaar verlengen tot uiterlijk 31 december 2026. Verlenging moet voor 1 juli 2024 aan Remondis kenbaar worden gemaakt.

De vraag is hoe de gemeente Leusden de afvalinzameling in de toekomst het beste kan organiseren. De volgende ontwikkelingen spelen:

1. De interesse van particuliere inzamelbedrijven om in te schrijven op een gemeentelijk inzamelbestek neemt af. De afgelopen jaren is het regelmatig voorgekomen dat een gemeente maar één inschrijver kreeg en soms zelfs geen enkele inschrijver;
2. Onlangs hebben twee grote particuliere inzamelbedrijven (PreZero en Renewi) te kennen gegeven zich geheel terug te trekken van de gemeentelijke inzamelmarkt, omdat dit vrijwel altijd zonder verwerking is en zij zich juist op de verwerkingsmarkt willen richten. Zij schrijven niet meer in op inzamelbestekken. Het gevolg is dat de concurrentie wegvalt en dat kan de prijs opdrijven en de kwaliteit verminderen;
3. Gemeenten sluiten zich steeds meer aan bij gemeentelijke samenwerkingsverbanden in de vorm van overheidsgedomineerde afvalinzamelbedrijven of gemeenschappelijke regelingen. Het aantal gemeenten met een eigen gemeentelijke dienst is fors afgenomen en er zijn nog maar 70 gemeenten die (net als Leusden) hun huishoudelijk afvalinzameling hebben uitbesteed aan een private marktpartij.

Er is een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden voor de uitvoering van de toekomstige afvalinzameling in Leusden. De volgende varianten zijn tegen het licht gehouden: opnieuw aanbesteden, aansluiten bij een Gemeenschappelijke Regeling, aansluiting bij een overheidsgedomineerde marktpartij of zelf doen. Op basis van die verkenning ligt het voor de hand de richtinggevende keuze te maken om aan te sluiten bij een overheidsgedomineerd afvalinzamelbedrijf. Overheids-NV's zijn vanaf de jaren '90 opgericht door gemeentelijke reinigingsdiensten te verzelfstandigen, waarbij de betreffende gemeenten zowel klant als aandeelhouder werden. Door aan specifieke voorwaarden te voldoen van quasi-aanbesteden kan een gemeente zonder Europese open aanbesteding tot zo'n overheids-NV toetreden. In de directe omgeving van Leusden zijn er twee actief:

- NV Rova (opereert o.a. in Amersfoort, Woudenberg, Bunschoten en in West-Overijssel en de Achterhoek);



- Afvalcombinatie De Vallei , ACV (opereert in Veenendaal, Ede, Wageningen, Renkum, Renswoude en Scherpenzeel).

Beide bedrijven kunnen voor Leusden geschikte toekomstige partners zijn. Daarom wordt geadviseerd met deze bedrijven nadere gesprekken te voeren en op basis daarvan een definitieve keuze te maken.

Met de richtinggevende keuze voor toetreden tot een overheidsgedomineerd bedrijf verandert de rol van de gemeente. De gemeente blijft uiteraard beleidsverantwoordelijk, maar stuurt niet meer alleen als opdrachtgever, maar ook als aandeelhouder op de activiteiten en de koers van de inzameling. De relatie opdrachtgever-opdrachtnemer verandert ook: er is meer sprake van partnerschap. Gemeente en inzamelbedrijf trekken samen op om de inzameling duurzaam, kostenbewust en met een goede service uit te voeren.

Toetreding tot zo'n overheidsgedomineerd afvalinzamelbedrijf vergt een zorgvuldig proces. Het gaat om bestuurlijke gesprekken, de uiteindelijke keuze van het college voor de uiteindelijke samenwerkingspartner, het bepalen welke taken worden overgedragen en welke bij de gemeente blijven, het uitwerken van de contracten en vervolgens het daadwerkelijk overdragen van de uitvoeringstaken. Daar komt bij dat het college ook de gemeenteraad in de gelegenheid moet stellen een zienswijze in te dienen. Daarnaast zal ook de nieuwe partner en de daarin deelnemende gemeenten in het samenwerkingsverband moeten instemmen met toetreding van Leusden. Normaal gesproken is een doorlooptijd van een jaar nodig om de overgang in goede banen te leiden.

Welke taken zou de gemeente kunnen overdragen?

Onderdeel van de uitwerking is ook de vraag welke taken de gemeente aan de nieuwe samenwerkingspartner overdraagt. De gemeentelijke taken zijn als volgt in te delen:

1. het inzamelen van afval en grondstoffen (het legen van de containers);
2. het verwerken van afval en grondstoffen;
3. het exploiteren van het afvalbrengstation;
4. het beheren en onderhouden van containers;
5. container- en aanbiedingsadministratie;
6. publieksvoorlichting, meldpunt voor klachten;
7. overige taken (kleine projecten);
8. het voeren van de regie (beleidsregie en uitvoeringsregie).

toelichting

- ad 2. Het verwerken van restafval, gft, papier en glas heeft Leusden al in Utrechts verband uitbesteed aan de gemeenschappelijke regeling AVU. Deze werkwijze verloopt goed en er is geen aanleiding dit te veranderen;
- ad 3. De exploitatie van het afvalbrengstation voert de gemeente in eigen beheer uit en met eigen medewerkers. Hier is sprake van een nauwe relatie met de gemeentelijke buitendienst (beheer en onderhoud openbare werken). Dit functioneert naar wens en er zijn geen plannen de exploitatie uit te besteden;
- Ook de overige taken voert de gemeente grotendeels in eigen beheer en met eigen medewerkers uit. De meeste van deze taken hebben een nauwe relatie met de inzameltaken en kunnen in beginsel aan de nieuwe samenwerkingspartner worden overgedragen. Denk vooral aan: containerbeheer, publieksvoorlichting, klantcontactcentrum en uitvoeringsregie). Dat heeft als voordeel dat de uitvoering meer in één hand komt te liggen;



- Ad 8. De beleidsregie blijft bij de gemeente. De nieuwe samenwerkingspartner zal hierbij wel ondersteunen met kennis en advies. Maar uiteindelijk blijft de gemeente autonoom in de beleidskeuzes.

Doel/Effect

Waarborgen doelmatige afvalinzameling

Argumenten

1.1 door het contract met Remondis te verlengen heeft de gemeente ook voor de komende periode een inzameldienst gecontracteerd

De gemeente kan het huidige contact met Remondis nog eenmaal verlengen (contractueel is vastgelegd: eenzijdige verlenging met 2 jaar tot 31 december 2026). Daarna moet de gemeente opnieuw aanbesteden of een andere oplossing zoeken.

1.2 kwaliteitseisen en randvoorwaarden met Remondis moeten worden verduidelijkt.

De uitvoering van de huidige inzameling door Remondis kent een aantal knelpunten. Vorig jaar lukte het Remondis bijvoorbeeld niet meer de wekelijkse inzameling van GFT in de zomermaanden te organiseren. En ook nu kampt Remondis met problemen in de planning en de uitvoering op straat. Ondergrondse containers lopen soms over omdat de containers niet tijdig zijn geleegd. En door uitval van een inzamelvoertuig lukt het Remondis soms niet de containers op de reguliere inzameldag te legen, hetgeen leidt tot extra meldingen en klachten bij de gemeente. Het is daarom nodig duidelijker afspraken te maken over de kwaliteit van de dienstverlening en het honorarium. En de gemeente moet daar scherper op toezien.

1.3 Afspraken met Remondis moeten worden geactualiseerd

In de loop der jaren zijn er enkele wijzigingen geweest in de inzamelwijze. Bij de verlenging van het contract zullen de afspraken hierover worden vastgelegd. Aangezien het om een contractverlenging gaat, moet dit wel passen binnen de uitgangspunten en afspraken uit het huidige contract. Zowel de gemeente als Remondis kunnen immers niet zonder onderlinge overeenstemming nieuwe eisen stellen.

2.1 Aansluiting bij een overheidsgedomineerd inzamelbedrijf beperkt de kwetsbaarheid van de gemeente

De eisen aan de inzameling van afval en grondstoffen worden steeds hoger. Het gaat om verdergaande (rijks-)doelstellingen op het gebied van duurzaamheid (Van Afval Naar Grondstof, VANG) en ook om verduurzaming van de voertuigen. Dit vergt meer flexibiliteit van de inzamelaar. Binnen de huidige contractvorm met een particuliere inzamelaar legt de gemeente de eisen en randvoorwaarden vooraf vast in een bestek dat gedurende de (lange) contractperiode weinig ruimte biedt voor aanpassingen. Deelname in een eigen inzamelbedrijf biedt daarentegen juist meer ruimte.

2.2 De overheidsgedomineerde inzamelbedrijven Rova en ACV hebben veel ervaring en passen beide goed bij Leusden

Rova en ACV hebben beide ruime ervaring met inzamelstrategie van Leusden (bronscheiding en diftar met omgekeerd inzamelen). Zij voeren niet alleen de inzameling uit, maar ontzorgen de gemeente ook in de volle breedte van de uitvoering, zoals registratie en beheer van containers, publieksvoorlichting, afhandeling van klachten en meldingen (klant contact centrum). Deze bedrijven hebben een eigen kennisbureau en denken met de gemeente mee in de ontwikkeling van nieuwe inzamelsystemen en nieuw beleid. Daarnaast opereren ze namens de deelnemende gemeente in (landelijke) netwerken en projecten, bijvoorbeeld op het gebied van de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid voor PMD, luiers en textiel.



2.3 Leusden past (naar verwachting) ook goed bij Rova en ACV

De directies en Rova en ACV zien in Leusden een passende uitbreiding. Voor Rova is Leusden een logische uitbreiding (de gemeente ligt precies tussen de Rova-gemeenten Amersfoort en Woudenberg in) en ook voor ACV ligt Leusden geografisch gunstig. Belangrijk voor ACV en Rova is ook dat het beleid en de werkwijze in Leusden past bij hun werkwijze. Te verwachten is dat de huidige aandeelhouders geen bezwaar hebben als Leusden wil toetreden.

2.4 Opnieuw aanbesteding op de particuliere markt is risicovol

Gelet op de terugtrekking van particuliere inzamelaars op de markt wordt aanbesteden van afvalinzameltaken steeds minder aantrekkelijk. De keuze wordt beperkt en het risico is dat de gemeente straks genoeg moet nemen met een lagere kwaliteit en hogere kosten. Ook is er een kans dat er helemaal geen partij meer op een bestek inschrijft en de gemeente dus helemaal geen inzamelaar meer heeft.

2.5 Met de toetreding tot Rova of ACV gaat de gemeente een langdurige relatie aan

Met de toetreding tot een overheidsgedomineerd inzamelbedrijf moet de gemeente aandelen aankopen. Daar krijgt de gemeente zeggenschap en aandeelhouderswaarde voor terug. Financieel technisch is aankoop van aandelen geen kostenpost, maar alleen een verschuiving van vermogen. Daarnaast wordt een contract (dienstverleningsovereenkomst) voor onbepaalde tijd afgesloten. Daarmee gaan partijen een langdurige relatie aan. Opzegging van zo'n contract is mogelijk, maar kan alleen in combinatie met het beëindigen van het aandeelhouderschap.

Tegenargumenten/Alternatieve scenario's

- Leusden zou er ook voor kunnen kiezen het contract met Remondis niet te verlengen. In dat geval moet er op zeer korte termijn een andere inzamelaar worden gevonden die vanaf 2025 de inzameling wil en kan overnemen. Dat is eigenlijk te krap. Met veel inspanning zouden Rova of ACV dit wellicht kunnen regelen, maar het is de vraag of de overgang soepel kan verlopen. Bovendien zou Leusden dan nu al voor één van deze partijen moeten kiezen. Die snelheid gaat ten koste van de zorgvuldigheid van besluitvorming. Een meer geleidelijke overgang is meer wenselijk;
- Leusden kan zich ook aansluiten bij de Reinigingsdienst Midden Nederland (RMN), een gemeenschappelijke regeling van 6 gemeenten, gevestigd in Soest. Aangezien RMN geen ervaring heeft met diftar en containerregistratie is dit minder aantrekkelijk. Daar komt bij dat aansluiting bij een gemeenschappelijke regeling een langer besluitvormingstraject vergt dan toetreding tot een overheids-NV;
- Leusden zou ook een eigen dienst kunnen starten of samen met Nijkerk en/of Barneveld een nieuwe Gemeenschappelijke Regeling oprichten. Dit is een tijdrovend en onzeker proces.



Risico's

- De ontwikkelingen in de afvalbranche geven de nodige onzekerheid. De twee grootste particuliere inzamelaars in Nederland (PreZero en Renewi) hebben begin dit jaar aangegeven zich terug te trekken van de markt. Alle gemeenten met een particuliere inzamelaar beraden zich nu op de toekomstige situatie. In de provincie Utrecht hebben 6 Utrechtse gemeenten een inzamelcontract met PreZero en zoeken dus een andere oplossing. Te lang wachten heeft als risico dat de afvalinzameling niet meer tegen redelijke kosten kan worden gewaarborgd;
- De overdracht van taken naar een overheids-NV geeft verschuiving van kosten. Het gaat niet alleen om de inzamelkosten, maar ook om de kosten voor de taken die de gemeente nu in eigen beheer uitvoert plus de overheadskosten. Vooralsnog lijkt het er niet op dat de kosten (fors) hoger worden. Vergelijking is evenwel lastig omdat overheids-NV een uitgebreider takenpakket hebben. In het vervolg zal het kostenaspect nader worden onderzocht. Leusden zal daarvoor deelnemen aan de landelijke benchmark gemeentelijk afvalbeheer;
- De verwachting is dat de gemeente er met Rova of ACV goed uitkomen, maar er blijft een kans dat dit niet lukt. De gemeente zal dan een andere variant of een andere partner moeten kiezen.

Plan van aanpak/tijdsplanning

De vervolgstappen zijn:

1. bestuurlijke gesprekken voeren met ACV en Rova;
2. kiezen tot welk bedrijf Leusden wil toetreden;
3. organiseren van een raadsbezoek aan het gekozen inzamelbedrijf;
4. nader onderzoek kostenconsequenties (aan de hand van de benchmark);
5. uitwerken van de samenwerking;
 - a. uitwerken welke taken overgedragen worden en welke bij de gemeente blijven;
 - b. goede afspraken maken met de personeelsleden waarvan de taken worden overgedragen. Het gaat om een klein aantal personeelsleden;
 - c. uitwerken samenwerkingscontract en dienstverleningsovereenkomst;
 - d. indien nodig: toestemming vragen van de andere deelnemers;
6. de raad in de gelegenheid stellen een zienswijze in te dienen;
7. toetreden door aankoop aandelen en sluiten contracten;
8. afspraken over de implementatie nieuwe samenwerking;
 - a. overgang van Remondis naar nieuwe inzamelaar;
 - b. overgang van gemeentelijke taken naar nieuwe inzamelaar.