
Aan: Gemeenteraad

Cc: college van B&W

Van: Henk Hengeveld

Datum: 26 september 2017

Kenmerk: 17ini02831

Onderwerp: VANG: Toelichting op de keuze om samen te werken met Buha

Aanleiding

Tijdens de raadscommissie FL van woensdag 20 september jl. over de afvalstoffenverordening heeft de wethouder een memo toegezegd om een aantal aspecten nader toe te lichten rond de voordelen voor onze inwoners van de keus voor Buha BV, de financiën en het proces. Tevens was de vraag welke alternatieven er in dit stadium van het traject nog voor handen zijn.

Deze memo gaat niet over beleidsvoornemens, want we blijven binnen de kaders die we van de raad hebben gekregen; ons VANG-beleid. Het betreft hier een uitvoeringskwestie, namelijk de keuze voor een afvalinzamelaar. En om via de verordening het vestigen van een alleenrecht zeker te stellen.

Uitgangspunten afvalinzameling

Zoals aangekondigd in de begroting 2017-2020 staat voor dit jaar de keuze voor een partij die het huisvuil vanaf 2018 gaat inzamelen op de planning. Aangezien onze gemeente sinds januari 2017 op een nieuwe manier het huishoudelijk afval scheidt met behulp van 4 containers, is de tijd rijp om te bekijken op welke manier we het afval willen laten inzamelen. Het aanwijzen van een inzamelaar van huishoudelijk afval, is de bevoegdheid van het college. Wij zijn daarmee dan ook voortvarend aan de slag gegaan.

Onze opdracht hierin is het realiseren van een kwalitatief goede afvalinzameling voor onze inwoners, geen verhoging van de afvalstoffenheffing en een bestendiging van de in 2017 ingezette (personele) bezuinigingen op dit terrein. Uw raad heeft het college tevens opgeroepen om, waar mogelijk, een impuls te geven aan regionale samenwerking, vooral ook op de uitvoeringsdossiers. Dit aspect hebben wij dan ook in de overwegingen meegenomen. De oriëntatie en keuzes die op basis daarvan zijn gemaakt, passen binnen ons inkoopbeleid.

Voor het onderzoek naar de nieuwe manier van inzameling zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Correcte afvalinzameling voor onze inwoners.
- Passend binnen de afvalstoffenbegroting.
- Een afvalinzamelaar die meer te bieden heeft dan alleen en puur het afval inzamelen voor de laagste prijs.
- Toekomstbestendige samenwerking (mogelijkheden van innovatie en elkaar versterken).

In opdracht van ons college heeft een hierin gespecialiseerd bureau zich georiënteerd op de mogelijkheden die er op dit moment zijn op het gebied van het uitbesteden van de dienstverlening op het gebied van afvalinzameling.

Dit betreft:

- continuering van de huidige wijze van aanbesteden van de afvalinzameling via een Europese aanbesteding;
- deelname in een overheid gedomineerd inzamelbedrijf (ROVA, Circulus e.d.). Dan is er sprake van inbesteden;
- samenwerking met een gemeente of overheids BV via het vestigen van een alleenrecht. Hierbij is gekeken naar Buha van de gemeente Doetinchem en Bocholt (DE).

NB: Zie voor meer achtergrondinformatie, de bijlage bij deze memo.

Voordelen

Dit onderzoek heeft geleid tot de weloverwogen keuze voor Buha BV en -daarmee- voor het vestigen van een alleenrecht. Deze samenwerking biedt onze inwoners en bedrijven de gewenste correcte afvalinzameling en voldoet geheel aan de voorwaarden die door de raad zijn vastgesteld; een goede dienstverlening, goede afvalscheidingsresultaten zonder dat dit tot een kostenverhoging leidt.

Daarnaast biedt samenwerking met Buha een aantal andere voordelen voor de inwoners:

- gebruik kunnen maken van de afvalapp (een dienst die de inwoners veel gemak biedt);
- gebruik kunnen maken van het afvalbrengstation;
- aantoonbare inzet op `social return`, nl 2 fte op jaarbasis, dus voor de komende 3 jaar minimaal 6 mensen die weer aan het werk kunnen.

Voor de gemeente betekent het hebben van deze partner dat:

- er op beleidsniveau kan worden samengewerkt zodat de formatie bij de gemeente niet hoeft worden uitgebreid;
- andere mogelijkheden voor toekomstige samenwerking, die kwaliteit voor inwoners verhogen en kosten verlagen. Er zullen schaalvoordelen zijn en we kunnen waarschijnlijk gebruik maken van de inkooporganisatie van en expertise van Buha;
- we over en weer ervaring kunnen op doen met deze vorm van samenwerking, zonder dat er al onomkeerbare processen in gang worden gezet (na afloop van de overeenkomst is er geen binding);

De overeenkomst met Buha BV gaat over het inzamelen van huishoudelijk afval. Elk bedrijf heeft zelf de keuze voor een afvalinzamelaar.

Financiën

Een van de uitgangspunten is dat de nieuwe manier van afvalinzameling binnen de afvalbegroting past. Voor onze inwoners is het van belang dat we op een correcte manier het huishoudelijk afval inzamelen tegen een laag tarief. De kosten voor afval zijn al vanaf 2017 drastisch verlaagd, vooruitlopend op de voordelen die we verwachtten van de nieuwe manier van inzamelen. Het streven is om de komende paar jaar de afvalkostenheffing op hetzelfde, lage tarief te houden en vervolgens te blijven werken aan verdere verlaging in de toekomst.

Kosten afvalinzameling

Uit onderstaand overzicht blijkt dat de gemeente op dit moment voor het inzamelen van huishoudelijk afval meer betaalt, dan alleen het bedrag aan de firma Ter Horst.

Vergelijking huidige kosten voor de inzameling en toekomstige kosten:

	Restafval	GFT afval	PMD	Totaal
2017				
- laagbouw (Ter Horst)	€ 135.000	€ 191.170	€ 135.000	€ 461.170
- gestapelde bouw	€ 23.300 (ondergrondse containers)	inbegrepen	* € 16.640 (Ter Horst)	€ 39.940
- totaal	€ 158.300	€ 191.170	€ 151.640	€ 501.110
- per aansluiting	€ 9,38	€ 11,33	€ 8,99	€ 29,70
2018				
- laagbouw	€ 147.112	€ 237.128	€ 158.507	€ 566.047
- gestapelde bouw	€ 23.300	inbegrepen	inbegrepen	inbegrepen
- totaal	€ 170.412	€ 237.128	€ 158.507	€ 566.047
- per aansluiting	€ 10,10	€ 14,05	€ 9,39	€ 33,55

* extra route i.v.m. inzameling zakken PMD bij de gestapelde bouw

Vorige week heeft de firma Ter Horst een mail aan de gemeenteraad gestuurd. Het daarin genoemde bedrag ad €472.000,- is niet correct en geeft daardoor een verkeerde voorstelling van zaken. In het bedrag wordt namelijk de lediging van de ondergrondse afvalcontainers ad €23.300 niet meegenomen.

Naast inzameling is de verwerking en vermarkting van het afval c.q. grondstoffen een belangrijke kostenpost. In de toekomst kan er ook op dit terrein worden samengewerkt met Buha waardoor schaalvoordelen te behalen zijn. Ook kan gebruik gemaakt worden van de landelijke coöperatieve belangenorganisatie waar Buha lid van is. Deze coöperatie is onafhankelijk en bundelt kracht, kennis en schaalgrootte. We verwachten grote voordelen te halen bij de ketenregie van het PMD.

Financiële voordelen voor gemeente op andere terreinen:

Het samenwerken met Buha levert ons meer voordelen op dan het sec in de markt zetten van het ophalen van ons huishoudelijk afval, voorbeelden hiervan zijn;

- Samenwerking op beleidsniveau levert de gemeente een jaarlijkse besparing op de formatie op: ca € 60.000.
- `Social return` betekent financieel gezien dat iedere persoon die aan het werk gaat en geen inkomensondersteuning meer ontvangt van de gemeente, €20.000 op jaarbasis minder kost. Dat loopt op van €40.000 (2fte) naar €120.000 (6 fte).
- Gebruikmaking van het afvalbrengstation. Kosten voor het zelf (laten) opzetten van een afvalbrengstation bedraagt: ca 2 miljoen euro, die in de afvalstoffenheffing verdisconteerd zou moeten worden.

De eerste twee concrete besparingen leveren €100.000,00 per jaar op, oplopend naar €180.000. Als we dat vertalen naar kosten per aansluiting zou dat ongeveer €5,00 zijn, oplopend naar €10,00.

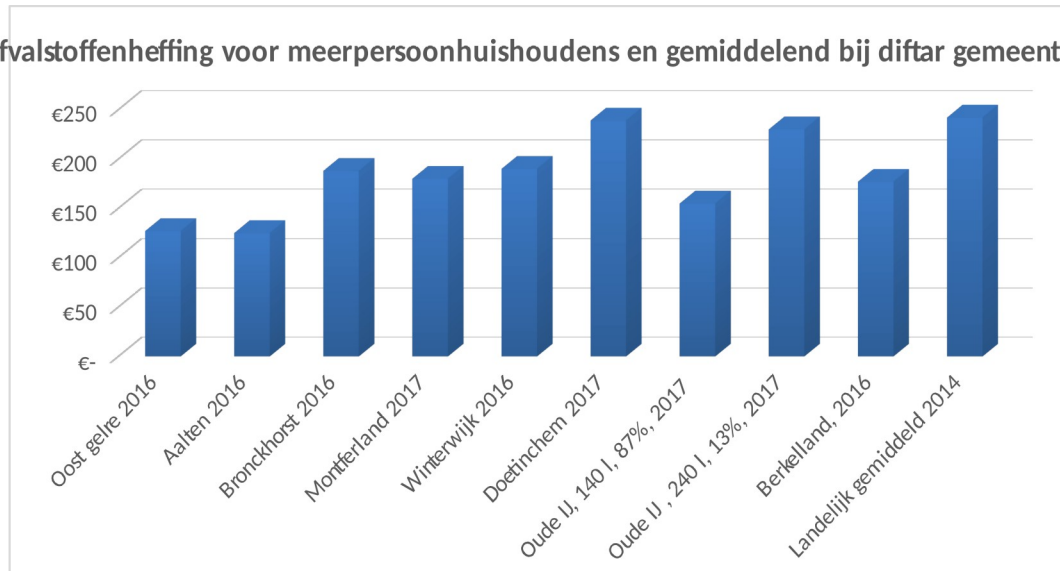
Nog niet te kwantificeren baten op de langere termijn:

- Schaalvoordelen als beide partijen gaan samenwerken; denk hierbij aan het verwerken van PMD.
- Samenwerking in de groen-grijze diensten (beheer openbare ruimte).

Vergelijking met andere gemeenten

Gemeente Oude IJsselstreek is wat de afvalstoffenheffing betreft een gemeente die landelijk gezien een laag tarief hanteert en regionaal een gemiddeld tarief. 87% van de meerpersoonhuishoudens hebben een grijze container van 140l, en betalen minder afvalstoffenheffing in vergelijking met andere gemeenten in de regio. Dus wat dat betreft doen we het al goed voor onze inwoners.

Afvalstoffenheffing voor meerpersoonhuishoudens en gemiddeld bij dftar gemeenten.



Proces

Het college is -zoals gezegd- aan de slag gegaan met de opdracht. In de volle overtuiging dat zij conform Europese regelgeving op het terrein van aanbestedingen, als 'bestuursorgaan' de beslissing over het vestigen van een alleenrecht kan nemen. Daarin geadviseerd door het externe bureau en hun juridische adviseurs.

Op 11 juli jl. heeft het college haar besluit om in zee te willen gaan met Buha BV publiek gemaakt. De firma Ter Horst heeft vervolgens de gemeente gedagvaard op 11 augustus o.a. omdat zij niet het bevoegde bestuursorgaan zou zijn. Andere potentiële aanbieders van afvalinzameling in de regio hebben overigens een vergelijkbare stap niet gemaakt.

De rechtbank Gelderland, waar deze zaak nu ligt, heeft een paar jaar geleden de Europese regelgeving anders uitgelegd. Dit is de enige jurisprudentie op dit moment. De verwachting is dat de gemeente in ieder geval in hoger beroep zal moeten gaan om haar gelijk te halen. Om de kosten van langdurige rechtszaken te vermijden en de snelheid in het proces te houden, is –in overleg met onze huisadvocaat- gekozen om via de verordening het besluit aan de raad voor te leggen. Dit om het vestigen van een alleenrecht zeker te stellen. Deze snelheid is noodzakelijk om per 1 januari 2018 een correcte afvalinzameling aan onze inwoners te bieden.

Alternatieven

Uw raad heeft ook gevraagd om de alternatieven in beeld te brengen. Het feit is wel dat we aan het einde van een traject zitten, namelijk de door het college weloverwogen keuze voor een alleenrecht zeker te stellen.

Verlenging contract met firma Ter Horst: niet mogelijk.

Om de nieuwe afweging te kunnen maken, is tijdig -namelijk vóór 1 januari 2017- het lopende contract met onze huidige inzamelaar Ter Horst niet verlengd. Dat betekent dat er vanaf 1 januari 2018 géén contract meer is tussen de firma Ter Horst en de gemeente. Van een verlenging voor één of twee jaar kan derhalve geen sprake zijn.

Aanbesteding: niet realistisch.

Indien de raad de verordening niet goedkeurt of niet tijdig behandelt, zal het college noodgedwongen over gaan tot aanbesteding. Een aanbesteding kan formeel wel in 3 maanden, maar het is krap. Bovendien heeft de nieuwe inzamelaar geen voorbereidingstijd meer. Daardoor bestaat er een reëel risico dat inwoners bij de inzameling in de eerste maanden van 2018 problemen ondervinden.

Indien we zouden overgaan tot een volledig nieuwe aanbesteding, is het onzeker welke partij uiteindelijk de gunning van het college zal verkrijgen. Tevens is het onzeker wat de kosten gaan worden voor het pakket zoals dat nu door de Buha wordt geboden. De tarieven op de markt liggen gemiddeld tussen de €32,00 en €38,00 per aansluiting.

Rechtzaken voeren: geen aantrekkelijke optie.

Dit is niet aantrekkelijk, omdat het gepaard gaat met forse juridische kosten. Dit is niet in het belang van onze inwoners.

Afsluitend

Na een heel proces van onderzoek en overleg met Buha, kan de gemeente de inwoners van onze gemeente per 1 januari 2018 een goede afvalinzameling met extra gemak en service aanbieden en wel binnen de afvalstoffenbegroting. De inwoners hoeven voor een beter pakket niet meer te betalen dan de huidige afvalstoffenheffing.

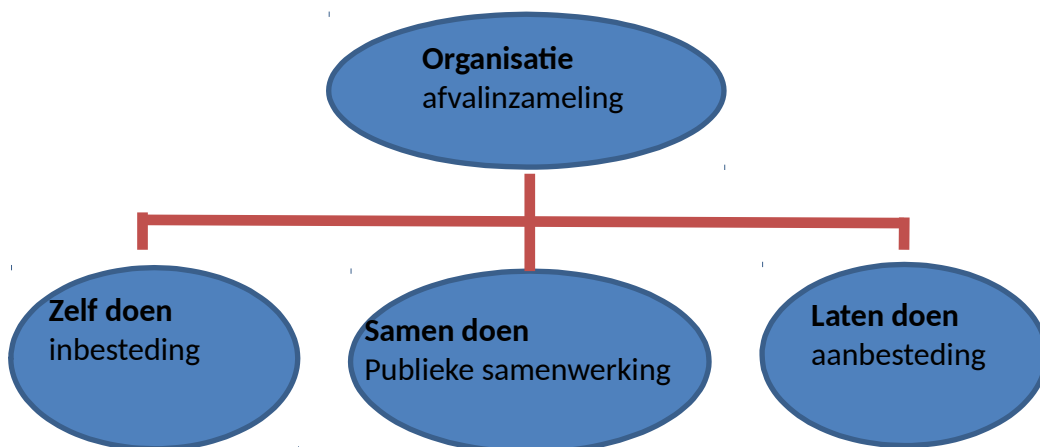
Daarnaast biedt de samenwerking met de Buha voor de gemeentelijke begroting additionele voordelen, omdat er geen extra formatie nodig is. Tevens heeft Buha in de praktijk al laten zien 'social return' serieus te nemen en er echt invulling aan te geven. Dat is belangrijk voor de mensen die het gaat betreffen en voor de financiën van de gemeente.

Kortom, er ligt hier een goed pakket wat past binnen de beleidskaders van het VANG, dat onze inwoners meer biedt voor hetzelfde geld, dat bovendien past in ons inkoopbeleid en ons sociale beleid (via de social return) en de gewenste impuls geeft aan de regionale samenwerking.

BIJLAGE

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:



Omdat het aanbesteden en samenwerken met een commerciële partij als onze huidige inzamelaar de firma Ter Horst voor ons bekend terrein is, is in de oriëntatie speciaal ook gekeken naar de voor- en nadelen van de andere vormen van samenwerking met partijen als ROVA, Circulus-Berkel en Buha.

Kandidaat	Voordelen (volgens kandidaat)	Nadelen op dit moment (adviseur)
ROVA NV	<ul style="list-style-type: none"> • Veel ervaring • Groot verzorgingsgebied, Oost- en Midden-Nederland • Steunpunt in de Achterhoek (Winterswijk) • Schaalvoordelen • Mogelijkheden voor eigen recyclingactiviteiten • Cafetariamodel • Gebruik CMS (container management systeem) 	<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 managementfee • Onduidelijkheid over de ontvlechtingkosten
Circulus-Berkel	<ul style="list-style-type: none"> • Veel ervaring • Enige schaalgrootte in Oost-Gelderland • Vetorecht • Gebruik CMS (container management systeem) 	<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 managementfee • Onduidelijkheid over de ontvlechtingkosten
BUHA BV (Doetinchem)	<ul style="list-style-type: none"> • Grotere "aandeelhouder", • gelijkwaardige partners • Invulling nog samen te bepalen • Groeimodel • Ervaring in samenwerking binnen een aantal taakvelden • Doorgroei biedt betere kansen dan solo 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen ervaring in structurele samenwerking bij inzameltaken • Transitie van gemeentelijke afdeling naar B.V. zal het nodige beslag leggen op de organisatie

Aanbesteden, inbesteden of het vestigen van een alleenrecht?

Aanbesteden

Uitbesteding aan een private partij door middel van aanbesteding (zoals dat nu ook is gedaan). Ongeveer een derde van de Nederlandse gemeenten hebben hun afvalinzameling uitbesteed aan een private partij. Omdat de omvang van de dienstverlening al snel het drempelbedrag overschrijdt, is een Europese aanbestedingsprocedure noodzakelijk. De wensen en eisen ten aanzien van de afvalinzameling worden in een bestek vastgelegd, evenals de selectie- en gunningcriteria. Na gunning doet het bestek dienst als contract. De aanbestedingsprocedure (van het opstellen bestek tot de uiteindelijke gunning) neemt 3 tot 6 maanden in beslag. Potentiële opdrachtnemers zijn: Sita, Van Gansewinkel, Dusseldorp, maar ook regionale of lokale partijen kunnen inschrijven (Ter Horst, Van Vliet, etc).

Voordelen:

- Marktconform tarief: de markt doet zijn werk (ervan uitgaande dat er voldoende partijen geïnteresseerd zijn).
- Beperkt financieel risico: de prijzen staan vast voor de gehele contractperiode, met in achtneming van indexering
- Regierol is duidelijk: de gemeente is opdrachtgever en verantwoordelijk voor beleid, de private partij is opdrachtnemer en verantwoordelijk voor de uitvoering

Nadelen:

- Beperkte invulling beleidsregie: private inzamelbedrijven zijn veelal niet uitgerust met beleidskracht, ten behoeve van de verdere ontwikkeling en optimalisatie van de afvalinzameling. Dit zal de gemeente zelf moeten invullen.
- Beperkte flexibiliteit: de werkzaamheden worden exact uitgevoerd conform hetgeen in het bestek is vastgelegd. Beleidswijzigingen worden in 'meerwerk' uitgevoerd, waarvoor veelal hoge(re) tarieven gelden.
- Zeer ingrijpende beleidswijzigingen kunnen pas na afloop van het lopende contract worden uitgevoerd.
- Geen continuïteit in uitvoering en prijs: na beëindiging van het contract moet weer een nieuwe aanbestedingsronde worden gehouden, waarbij de kans aanwezig is dat er een nieuwe inzamelaar uit de bus rolt, met andere prijzen, etc.

Inbesteden

Ongeveer een derde van de Nederlandse gemeenten heeft zijn afvalinzameling ondergebracht bij een publieke samenwerking (overheidsgedomineerd bedrijf, NV of Gemeenschappelijke Regeling), waarin het naast opdrachtgever ook eigenaar van de organisatie is. Vanuit de rol van aandeelhouder wordt van de gemeente verwacht mee te denken over het beleid en de ontwikkeling van de organisatie. Voorbeelden van overheidsgedomineerde inzamelbedrijven zijn: Twente Milieu (Enschede, Almelo, Losser, Hengelo, Born, Hof van Twente), ROVA (Amersfoort, Zwolle, Aalten, Winterswijk, ea) en Circulus Berkel Milieu (Deventer, Apeldoorn, Zutphen, Lochem, Bronkhorst ea). De meeste overheidsgedomineerde inzamelbedrijven zijn ontstaan uit samenvoeging van voormalige gemeentelijke reinigingsdiensten.

Voordelen:

- Goede invulling beleidsregie: deze inzamelbedrijven zijn veel meer dan private afvalinzamelaars in staat om de gemeentelijke belangen te dienen, door gemeenten te assisteren in hun beleidsregie. Dit brengt extra ontzorging van de gemeente met zich mee.
- Flexibiliteit in de uitvoering: beleidswijzigingen kunnen geleidelijk (naar voortschrijdend inzicht) worden doorgevoerd. Overheidsgedomineerde organisaties zijn flexibeler in het doorvoeren van optimalisaties en beleidswijzigingen dan private afvalinzamelaars, die de gemeente vaak houdt aan de contractbepalingen.
- Kennisuitwisseling: alle deelnemende gemeenten brengen kennis in, die gedeeld kan worden en kan leiden tot optimalisering en aanpassing van de dienstverlening
- Continuïteit in uitvoering en prijs: de samenwerking wordt veelal voor de langere termijn aangegaan. Er hoeft niet meer periodiek opnieuw worden aanbesteed. Er is sprake van inbesteding. Er wordt maximaal geprofiteerd van de schaalvoordelen (de meeste overheidsNV's hebben een verzorgingsgebied van meer dan 100.000 inw.)
- ROVA en Circulus Berkel Milieu zijn de koplopers op afvalgebied in Nederland. Ze zijn zeer innovatief en realiseren een hoog milieuresultaat en dienstverleningsniveau tegen beheersbare kosten. Als gemeente kun je hierop meeliften.

Nadelen:

- Inkoop aandelen: participeren in een overheidsgedomineerde organisatie betekent veelal dat de gemeente zich als eigenaar zal moeten inkopen, door middel van aankopen van aandelen. De meeste inzamelbedrijven eisen dat, anders blijft er sprake van uitbesteding (waarvoor een aanbestedingstraject verplicht is) i.p.v. investering. Het benodigde budget zal ten laste worden gelegd van de algemene middelen. OverheidsNV's schrijven vrijwel nooit in op openbare aanbestedingen.
- Financieel risico: het winst/ verlies risico ligt bij de gemeente. Meevallers worden in de vorm van dividend aan de aandeelhoudende gemeenten uitgekeerd. Daarentegen draaien de aandeelhoudende gemeenten ook voor de eventuele financiële tegenvallers op.

Vestigen van een alleenrecht

Samenwerking met de Gemeinde Bocholt (DE) is mogelijk via het vestigen van een alleenrecht; wel moest er nog gekeken worden in hoeverre er andere specifieke belemmeringen kunnen zijn in verband met de specifieke situatie DE/NL. Bijvoorbeeld ten aanzien van afvaltransport, verzekeringen, aansprakelijkheid, fiscale aspecten e.d. Deze mogelijkheden konden wellicht in overleg met de EURREGIO worden onderzocht (mogelijk is inhoudelijke en financiële ondersteuning beschikbaar).

Samenwerking met Buha BV is mogelijk via het vestigen van een alleenrecht (of via investeren), maar dient ook goed gekeken te worden naar consequentie voor Buha (gemeente Doetinchem mag alleen bij BUHA investeren als er niet meer dan 20% voor externen wordt gedaan; anders krijgen zij een probleem en moeten investeren). Het vestigen van een alleenrecht biedt een concrete mogelijkheid om zonder lange termijnverplichtingen (bijvoorbeeld bij deelname) de samenwerking vorm te geven.