

Burgemeester en wethouders

Datum: 25 februari 2025

Onderwerp

Toekomst huis-aan-huisinzameling (rest)afval en grondstoffen

Wij willen

Een efficiënte en toekomstbestendige huis-aan-huisinzameling van huishoudelijk (rest)afval en grondstoffen waarborgen mede daar we als gemeente, op basis van de Wet Milieubeheer, hiervoor verantwoordelijk zijn.

Wij besluiten

1. Kennis te nemen van de resultaten van het Onderzoek inzameling huishoudelijk afval Drenthe
2. Toetreding tot de N.V. Area Reiniging te verkennen
3. Samen met de gemeente Borger-Odoorn in dit verkenningsproces op te trekken
4. De raadsinformatiebrief vast te stellen en deze met bijlage naar de raad te versturen en de raad door middel van een presentatie tijdens een besloten bijeenkomst te informeren en de gelegenheid te bieden vragen te stellen.

Want

1.1 Dit onderzoek schetst de marktontwikkeling en mogelijke strategische scenario's
Naar aanleiding van de marktontwikkeling dat steeds meer commerciële afvalinzamelaars niet meer inschrijven op aanbestedingen uitsluitend voor de inzameling van huishoudelijk afval en de aankondiging van PreZero dat zij ook in De Wolden geen gebruik wil maken van de verlengingsoptie(s) in het huidige contract, is het college direct gestart met de verkenning van mogelijke alternatieven voor de inzameling van huishoudelijk afval in gemeente De Wolden. Daar de terugtrekking van commerciële inzamelaars een landelijke tendens is, en gemeenten in Drenthe op het gebied van grondstoffen en afval ambtelijk samenwerken in Markerein, is in opdracht van de portefeuillehouders van de Drentse gemeenten gezamenlijk een onderzoek uitgevoerd naar voornoemde marktontwikkeling enerzijds en de mogelijke strategische scenario's anderzijds. Dit onderzoek biedt een objectieve basis voor vervolgstappen en in een later stadium besluitvorming.

2.1 De inzameling van huishoudelijk afval in de gemeente moet toekomstbestendig worden

Door toe te treden tot een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie zoals N.V. Area Reiniging (hierna: Area) stelt de gemeente De Wolden zeker dat zij aan haar wettelijke verplichting(en) op basis van de Wet Milieubeheer kan voldoen. Zij is daarmee niet meer afhankelijk van commerciële afvalinzamelaars die al dan niet inschrijven op aanbestedingen met de daaruit voortvloeiende prijsfluctuaties. Gelijktijdig kan de gemeente De Wolden haar eigen koers blijven varen ten aanzien van het beleid dat zij voor ogen heeft.

2.2 Regionale samenwerking is zeer wenselijk

In Drenthe zijn verschillende gemeentelijke samenwerkingsverbanden zoals: BOCE (Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen) en de SWO (Samenwerkingsorganisatie De Wolden Hoogeveen). Daarnaast kent Drenthe ook Markerein, een ambtelijke samenwerking op het gebied van grondstoffen en afval. Gemeenten in Drenthe zoeken nadrukkelijk deze samenwerking in verband met de voordelen die dat biedt. De toetreding tot Area door de gemeenten Borger-Odoorn en De Wolden zou niet slechts een mooie aanvulling zijn op de reeds bestaande samenwerkingsvormen maar kan deze

bovendien versterken. Bij andere met Area vergelijkbare organisaties ontbreekt de regionale binding met Drenthe. Denk hierbij aan ROVA (regio Zwolle, Amersfoort en Achterhoek) en aan Omrin (Friesland en Veluwe). Eventuele aansluiting bij deze samenwerkingsverbanden houdt in dat ook de afval- en grondstofstromen automatisch hun weg naar voornoemde partijen vinden en daardoor niet meer in Markerein-verband gezamenlijk kunnen worden aanbesteed, terwijl de Drentse samenwerking juist erg effectief is en vrijwel altijd resulteert in gunstige uitkomsten van gezamenlijke aanbestedingen. Naar verwachting zal uitholling van deze samenwerking eveneens een ongunstige uitwerking hebben op de samenwerking op andere gebieden, zoals kennisuitwisseling, communicatie en voorlichting.

2.3 Er ontstaat een groot aaneengesloten verzorgingsgebied

Als de kaart van Drenthe wordt bekeken, dan is het evident dat er vanuit logistiek oogpunt een relatief groot aaneengesloten verzorgingsgebied ontstaat, zodat kostenefficiënt ingezameld kan worden. Gelijktijdig wordt de omvang van het samenwerkingsverband niet zodanig groot dat individuele gemeenten geen invloed meer kunnen uitoefenen op de bedrijfsvoering van de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie i.c. Area.

2.4 Toetreding tot Area is mede door het ontbreken van acceptabele alternatieven de beste keuze voor gemeente De Wolden

De andere in het Onderzoek inzameling huishoudelijk afval Drenthe genoemde scenario's zijn om verschillende redenen niet c.q. minder wenselijk. Zo levert uitvoering in eigen beheer, al dan niet in samenwerking met een aangrenzende gemeente, in verband met de schaalgrootte mogelijke continuïteitsrisico's op. Door samenwerking met een overheidsgedomineerde uitvoeringsorganisatie buiten de eigen provincie komt de Drentse samenwerking onder druk te staan. Bovendien heeft een recent extern onderzoek in opdracht van de gemeentelijke eigenaren van Area naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering geresulteerd in de conclusie dat deze niet onderdoet voor vergelijkbare organisaties. Openbare aanbesteding is in verband met de landelijke tendens van zich terugtrekkende commerciële inzamelaars op de markt van inzameling van huishoudelijk afval weliswaar geen toekomstbestendige oplossing, maar zou als noodscenario kunnen dienen als de verkenning van toetreding tot Area niet tot de gewenste uitkomst leidt.

3.1 Gelijktijdig optrekken kan het verkenningsproces van toetreding versterken

Voor gemeente De Wolden zit er tijdsdruk op het vinden van een oplossing omdat de inzameling door de huidige inzamelaar (PreZero) eind december 2025 stopt. Voor gemeente Borger-Odoorn is deze druk weliswaar minder daar PreZero, door middel van eenzijdige verlenging, formeel nog tot 2031 kan worden gehouden aan de uitvoering van de inzameling, maar Borger-Odoorn heeft zelf te kennen gegeven de inzameling op korte termijn anders te willen laten uitvoeren. Voor het overige verschilt de situatie in beide gemeenten niet veel. Door in dit proces gezamenlijk met de gemeente Borger-Odoorn op te trekken kunnen betrokken partijen elkaar ondersteunen en mogelijk een sterkere onderhandelingspositie verkrijgen. Immers kan Area met toetreding van twee relatief kleine plattelandsgemeenten voor wat betreft haar verzorgingsgebied doorgroeien van circa 90.000 tot ongeveer 112.000 huishoudens. Daarmee wordt de basis nog meer solide en kunnen de overheadkosten verdeeld worden over nog meer aansluitingen.

4.1 Informatie is noodzakelijk om de raad haar rol naar behoren te laten uitvoeren en gezien het onderwerp wil het college de raad de gelegenheid bieden haar eigen informatiebehoefte kenbaar te maken

De gemeenteraad heeft zowel een kaderstellende als controlerende rol die zij adequaat moet kunnen vervullen. Door de raad inzicht te geven in de relevante (markt)ontwikkelingen, achterliggende overwegingen, genomen besluiten en processtappen, wordt zij hiertoe in de gelegenheid gesteld.

Maar

2.1 Gemeente De Wolden wordt bij toetreding tot Area aandeelhouder

In tegenstelling tot de huidige situatie waarin de gemeente De Wolden alleen opdrachtgever is en PreZero opdrachtnemer, krijgt zij bij toetreding tot Area ook een rol als aandeelhouder in een overheidsgedomineerde N.V. Hiermee wordt zij dus ook mede-eigenaar van een onderneming, samen met de andere deelnemende gemeenten (Emmen, Coevorden, Hoogeveen en eventueel Borger-Odoorn). Het aandeelhouderschap brengt ook risico's met zich mee, waarbij kan worden gedacht aan financiële en juridische risico's zoals kapitaalverlies en/of aansprakelijkheid. In de verkenning is daarom een risicoanalyse (het identificeren, beoordelen en beheersbaar maken van potentiële risico's) van groot belang.

2.2 De dienstverlening wordt vastgelegd in een Productovereenkomst (PO)

De gemeente moet bepalen welke diensten (producten) worden ondergebracht in een overeenkomst. Het minimale pakket behelst de inzameling van huishoudelijk afval incl. de verwerking van de ingezamelde hoeveelheden van de verschillende fracties (GFT, PMD, OPK en restafval) en de verwerking van de zogenaamde B-stromen o.a. afkomstig van de milieustraat, maar ook uit verzamelcontainers op diverse locaties in de gemeente (glas, luier- en incontinentiemateriaal etc.). Tevens moeten er keuzes gemaakt worden met betrekking tot investering bij Area van de overige taken die gerelateerd zijn aan afvalinzameling en verwerking, zoals een klantcontactcentrum (KCC), afvalcoach, milieupas uitgifte, exploitatie van de milieustraat, aftransport, etc. Op het moment dat deze keuzes gemaakt zijn kan een PO opgesteld worden.

2.3 Uitgebreid besluitvormingstraject

De gemeenten Emmen, Coevorden en Hoogeveen zullen als huidige aandeelhouders moeten instemmen met de toetreding van de gemeenten Borger-Odoorn en De Wolden als nieuwe aandeelhouders van Area.

Achtergrond

De huidige overeenkomst met PreZero loopt tot eind 2025 en biedt, mits beide partijen hiermee instemmen, tweemaal de mogelijkheid tot verlenging (1 x 2 jaar en 1 x 1 jaar). PreZero heeft gemeente De Wolden echter laten weten dat zij geen gebruik zullen maken van de verlengingsopties en na 2025 niet meer betrokken willen zijn bij het inzamelen van huishoudelijk afval in onze gemeente. Op basis van gewijzigd concernbeleid heeft PreZero namelijk besloten landelijk niet meer in te schrijven op aanbestedingen uitsluitend voor de inzameling van huishoudelijk afval, zoals eerder al een andere landelijk opererende inzamelaar (Renewi) tot hetzelfde besluit kwam.

Naar aanleiding van deze ontwikkeling en de aankondiging (medio 2024) van PreZero dat zij geen gebruik maakt van de verlengingsoptie(s) in het contract, is direct gestart met de verkenning naar mogelijke alternatieven voor de inzameling van huishoudelijk afval in De Wolden. Daar de terugtrekking van commerciële inzamelaars op de markt voor inzameling van huishoudelijk afval een landelijke tendens is, en gemeenten in Drenthe op het gebied van grondstoffen en afval samenwerken in Markerein, is in opdracht van de Drentse gemeenten gezamenlijk een onderzoek uitgevoerd naar de marktontwikkelingen enerzijds en de mogelijke strategische scenario's anderzijds.

Het rapport op basis van dit onderzoek beschrijft verschillende strategische scenario's. De meest voor de hand liggende optie, nl. de gezamenlijke verkenning van toetreding van de gemeenten Borger-Odoorn en De Wolden tot Area, wordt door instemming met dit voorstel nader onderzocht.

De financiële gevolgen zijn

De verkenning zelf zal weinig kosten met zich mee brengen. Eventueel kunnen er nog kosten gemaakt worden voor juridische ondersteuning en financieel advies. Deze kunnen dan gedeeld worden met de gemeente Borger-Odoorn.

Alternatieven

Gelet op het 'Onderzoek inzameling huishoudelijk afval Drenthe' zijn er geen meer voor de hand liggende alternatieven, daar deze o.a. (aanzienlijke) risico's met zich meebrengen. Deze risico's en andere kanttekeningen zijn hieronder kort samengevat waarbij per strategische optie (nogmaals) wordt weergegeven waarom niet voor deze optie(s) is gekozen.

1. Aanbesteden aan de markt

Het onderzoek toont aan dat de belangstelling van landelijk opererende commerciële inzamelaars voor uitsluitend de huis-aan-huisinzameling steeds kleiner wordt. Het aantal partijen dat inschrijft op aanbestedingen zonder dat zij eigenaar worden van het afval en/of de grondstoffen was al jaren beperkt en neemt recent sterk af. Sterker nog, er zijn regelmatig situaties waarbij óf geen inschrijvers worden gevonden óf de inschrijvingen (te) hoge tarieven bevatten.

Deze trend is ook zichtbaar in De Wolden. Bij de laatste aanbesteding in 2020 waren er slechts drie inschrijvers, waarvan twee zich inmiddels uit deze markt hebben teruggetrokken. Hierdoor bestaat een reële kans dat er bij een nieuwe aanbesteding geen geschikte inschrijvers zijn. Zelfs als er wél één of meerdere inschrijvers zijn, blijft het risico op de lange(re) termijn groot. Naast een continuïteitsrisico kan beperkte marktwerking bovendien leiden tot hoge inschrijvingsprijzen.

In tegenstelling tot voorheen toen de totale dienstverlening, de huis-aan-huis-inzameling inclusief de verwerking, in één keer werd aanbesteed is dat tegenwoordig niet meer wenselijk op basis van onderstaande redenen:

1.1 Flexibiliteit en marktwerking

Door gescheiden aanbesteding kan de gemeente de beste partij per activiteit (inzameling & verwerking) selecteren en betere voorwaarden realiseren.

1.2 Specialisatie en kwaliteit

Niet iedere inzamelaar is een goede verwerker en niet iedere verwerker is een goede inzamelaar. Beide disciplines verschillen wezenlijk van elkaar en vragen, onder andere door steeds meer wet- en regelgeving maar ook door doelstellingen en innovaties, specifieke expertise. Het gescheiden van elkaar in de markt zetten komt derhalve de kwaliteit van beide activiteiten ten goede.

2. Oprichten eigen inzameldienst (al dan niet samen met een (buur)gemeente)

In gemeente De Wolden rijden 'maar' twee fulltime inzamelvoertuigen rond. Daardoor beschikt de gemeente niet over voldoende schaalgrootte om een eigen, robuuste inzamelorganisatie op te zetten en te onderhouden. Het aansluiten bij en/of samenwerken met een gemeente met een eigen inzameldienst ligt in dat kader meer voor de hand. Ondanks dat de schaalgrootte op deze wijze iets toeneemt, blijft deze manier van verzamelen kwetsbaar en is volgens het onderzoeksrapport ook de ontwikkeling gaande dat steeds minder gemeenten een eigen inzameldienst hebben.

3. Aansluiten bij een andere overheidsgedomineerde organisatie, niet zijnde Area

Zoals reeds gemeld werken we in Drenthe veel samen, zowel ambtelijk (bijvoorbeeld in SWO-verband) als specifiek op het gebied van grondstoffen en afval in Markerein. Alle Drentse portefeuillehouders hebben het belang van deze ambtelijke werkgroep onderstreept. De samenwerking levert de Drentse gemeenten veel op, van gezamenlijke

communicatie en campagnes, tot kennisoverdracht over actuele ontwikkelingen en beleidsvorming, tot (zeer) gunstig uitgevallen gezamenlijke aanbestedingen (het huidige restafvalcontract is hier een goed voorbeeld van). We zien liever een sterker wordende Drentse samenwerking dan één die (langzaam) wordt uitgehold. Vanwege dat aspect verkennen we graag toetreding tot een overheids-gedomineerde uitvoeringsorganisatie, waarbij we geen afbreuk doen aan de samenwerking in Markerein. Dit is alleen mogelijk bij Area, en niet/in veel mindere mate bij overheids-gedomineerde organisaties als Omrin en Rova. Bovendien dient hier opgemerkt te worden dat in tegenstelling tot Area zowel Rova alsook Omrin beide beschikken over eigen be- en verwerkingslocaties c.q. - installaties hetgeen enerzijds het financiële risico vergroot en anderzijds de kans op gedwongen winkelnering realistisch maakt.

Participatie

Onze inwoners zullen weinig tot niets merken van een eventuele overgang van PreZero naar Area. Voorop staat dat het niveau van de dienstverlening en de huidige betrouwbaarheid daarvan niet mag lijden onder de wisseling van inzameldienst.

Communicatie

Via de B&W-besluitenlijst, middels het bijgevoegde persbericht en de gemeenteraad middels bijgevoegde raadsbrief en de besloten informatiesessie op basis van bijgaande presentatie.

Bijlagen

1. Onderzoek inzameling huishoudelijk afval Drenthe
2. Raadsbrief Toekomst huis-aan-huisinzameling en verkenning Area
3. Persbericht Borger-Odoorn & De Wolden verkenning Area
4. Presentatie informatiesessie gemeenteraad