Raadsvoorstel

Datum raadsverg.: woensdag 15 december 2021
Agendapunt:
Zaak - documentnummer: Z21/108349-D - 108710
Datum B&W-verg.: dinsdag 2 november 2021

Portefeuillehouder(s): H.E.J.M. Meuwissen

Onderwerp
Advies partnerselectie Afvalbeheer

Samenvatting
Gemeente Echt-Susteren heeft onderzoek gedaan naar de positionering van het afvalbeheer. De afloop van de huidige (inzamel-)contractperiode is de aanleiding voor een heroverweging, waarbij de gemeente Echt-Susteren de huidige situatie in beeld heeft gebracht en de mogelijkheden voor aanbesteding én samenwerking heeft beoordeeld.

Na gefaseerd onderzoek is besloten om de optie van (toetreding tot) samenwerking verder te verkennen. Uiteindelijk is een partnerselectietraject uitgevoerd, waarvoor RD Maasland (Leudal, Maasgouw en Roerdalen) en RWM (Beek, Beekdaelen, Sittard-Geleen en Stein) zijn uitgenodigd.

Beide partijen hebben een propositie ingediend. Op basis hiervan is een vergelijking en advies afgegeven.

Voorstel
Geen zienswijzen of bedenkingen in te brengen tegen het voorstel om het toekomstige afvalbeheer partnerschap met RWM aan te gaan.

Inleiding
Op basis van de propositie (en toelichting hierop) is een onderlinge vergelijking te maken. Een eerste en belangrijke conclusie is dat beide partijen goed functioneren en daarmee een interessante partij zijn voor gemeente Echt-Susteren. Om toch te komen tot een partnerkeuze, zijn de verschillen tussen beide samenwerkingsverbanden beoordeeld (zie ook onderstaande figuur).

Beoordeling	RD Maasland	RWM
Profiel en strategie	beperkte schaalgrootte directe bestuurlijke betrokkenheid	ruimere schaalgrootte bedrijfsmatige sturing
Beleid, Kennis en Advies	beleidsadvies via samenwerking beperkte beleidscapaciteit in regio	kennis en expertise beschikbaar meer beleidssturing bij gemeente
Producten en diensten	focus op afvalbeheer commerciële diensten	optie tot taakverbreding geen commerciële diensten
Functioneren en presteren	financiën: op orde één tarief per huishouden	financiën: op orde tarief per dienst
Governance	o.b.v. gelijkwaardigheid bestuurlijk maximale invloed	o.b.v. evenredigheid rolscheiding en voldoende invloed
Regionale oriëntatie en samenwerking	vergelijkbare intenties	idem

Figuur: samenvattende vergelijking (per criterium)

De organisaties verschillen vooral in type samenwerking. RD Maasland is een klassieke gemeenschappelijke regeling, die sterk gebaseerd is op onderlinge gelijkwaardigheid en sterk geharmoniseerde beleids- en uitvoeringskeuzen. RWM is een overheidsvennootschap,

waarbij de sturing is verzakelijkt via de rollen van eigenaar en opdrachtgever.
Binnen RWM zijn er meer mogelijkheden gecreëerd om maatwerk af te spreken.

Afwegingen en advies
Het advies is om te kiezen voor RWM N.V.

Hiermee kiest gemeente Echt-Susteren voor:
- Een zakelijke relatie, waarin beleid autonome keuzen mogelijk zijn;
- Een transparante, controleerbare dienstverlening;
- Voldoende waarborgen in continuïteit en schaalgrootte;
- Inhoudelijke ontzorging in combinatie met voldoende beleidsregie;
- Flexibiliteit en duidelijkheid in de constructie.

Ons advies is gebaseerd op sectorinhoudelijke expertise. De bestuurlijke weging ligt – zoals gebruikelijk – bij college en raad van Echt-Susteren. Een andere afweging is uiteraard ook mogelijk. Eventuele argumenten die voor college of raad aanleiding kan geven tot keuze voor RD Maasland zijn:
- De gemeente Echt-Susteren past beter in de regio van Rd Maasland;
- De gemeente Echt-Susteren wenst meer directe bestuurlijke betrokkenheid (voorkeurskeuze voor de gemeenschappelijke regeling);
- De gemeente Echt-Susteren wenst samenwerking op basis van (vergaande) gelijkwaardigheid (gelijke zeggenschap) en solidariteit (zoveel mogelijk in één tarief).

Wensen en Bedenkingen Raad
Bij keuze voor RWM is sprake van een gemeentelijke besluitvormingsprocedure, waarbij ook de raad de gelegenheid krijgt om wensen en bedenkingen mee te geven. Ook is van belang dat het college contact heeft met de aandeelhouders van RWM om duidelijkheid te krijgen over enkele restpunten.
Deze restpunten vormen geen blokkade maar vragen wel om een keuze. Het betreft:
- De aandelenverhouding (gewone en prioriteitsaandelen);
- De waardering van het te verkrijgen aandelenpakket;
- De keuze omtrent en waardering van in te brengen activa;
- De planning vanaf definitief besluit; zie volgend punt.

Inhoudelijke toelichting
Gemeente Echt-Susteren heeft de inzameling van het huishoudelijk afval bij verschillende contractpartijen ondergebracht. De belangrijkste contractpartner voor de inzameling is Icomes (Baetsen en DVL). Eind 2022 eindigen deze contracten. De contracten kunnen niet meer worden verlengd. De aanbesteding van de afvalinzameling moet dan tijdig worden voorbereid.

De afloop van de huidige contractperiode vormt ook een natuurlijk moment voor een heroverweging, waarbij de gemeente Echt-Susteren de huidige situatie in beeld wil brengen en de mogelijkheden voor aanbesteding én samenwerking wil beoordelen. Daarbij gaat het om de beschikbaarheid en geschiktheid van (markt- en samenwerkings-) partijen, de omvang en intensiteit van de afvaltaken en het perspectief van afvalbeheer in de komende jaren.

De gemeente Echt-Susteren wenst éénmalig en voor een langere periode een duidelijke strategische keuze te maken. Deze wens wordt versterkt door de volgende ontwikkelingen of signalen:

- Het belang van grondstoffen neemt toe. De gemeente Echt-Susteren wil bijdragen aan het ontwikkelen van (regionale) circulaire economie en acht grondstoffenmanagement in de nabije toekomst van belang. Daarvoor participeert Echt-Susteren ook in Afval

Samenwerking Limburg (ASL). Desondanks blijft er een opgave liggen bij de individuele gemeente.

- De gemeente Echt-Susteren heeft een hoge beleidsambitie t.a.v. afvalreductie en afvalscheiding. Gelet op de beschikbaarheid van kennis en capaciteit ziet Echt-Susteren het belang in van ondersteuning bij uitvoering van het beleidsplan: in uitvoering en in beleidsondersteuning.
- De aanbestedingsmarkt is fors veranderd sinds de laatste aanbesteding. Er zijn diverse signalen dat de marktwerking is afgenomen en dat de inschrijfprijzen fors hoger zijn komen te liggen.

Al met al heeft Echt-Susteren daarom besloten tot een onafhankelijk onderzoek naar de positionering van het afvalbeheer. In een eerste fase is een strategische keuze onderzocht tussen: uitbesteden, samenwerken of PPS.

Inmiddels is deze fase afgerond, waarbij het college heeft besloten om de optie van samenwerking verder te onderzoeken. Dit gebeurt in de vorm van een partnerselectietraject. Gezien de context en omgeving van Echt-Susteren worden RD Maasland en RWM hiervoor uitgenodigd.

Financiële toelichting

Op basis van de drie grote inzameldiensten (inzameling Restafval, GFT en PMD) is een indicatieve calculatie gevraagd. Ter vergelijking hiermee is ook een marktcalculatie uitgewerkt. De resultaten zijn in onderstaande figuur weergegeven:

Indicatieve kostenvergelijking		Kosten per jaar			
Versie 2		Huidige kosten	Marktindicatie '19	RD Maasland	RWM
Huis-aan-huis		**€ 770.600**	**€ 795.800**	**€ 807.300**	**€ 763.700**
Restafval	Minicontainers	€ 132.300	€ 135.800		
	Emmers	€ 32.600	€ *32.600*		
GFT	Minicontainers	€ 396.300	€ 442.800		
	Emmers	€ 23.000	€ *23.000*		
PMD	Plastic zakken	€ 186.400	€ 161.600		
Verzamel- en wijkcontainers		**€ 20.500**	**€ 10.300**	**€ -**	**€ 13.700**
Restafval	Verzamel- en wijkcontainers	€ 17.400	€ 8.400		€ 8.500
PMD	Verzamelcontainers	€ 3.100	€ 1.900		€ 5.200
Totaal Rest, GFT en PMD Echt-Susteren		€ 791.100	€ 806.100	€ 807.300	€ 777.400
Kosten per aansluiting		€ 56	€ 57	€ 57	€ 55

Toelichting financiële indicatie

De huidige kosten van de dienstverlening bedraagt ca. €791.000. Dit is conform het huidige contract (o.b.v. indexering van oorspronkelijke tariefafspraken). Ten vergelijking is een marktindicatie8 afgegeven; deze bedraagt ca. € 806.000 (marktprijspeil ca. 2019). Uitgangspunt hierbij is dat er (in de regio) voldoende marktwerking is.

Ten opzichte hiervan geven beide partijen een acceptabele tariefindicatie af. Belangrijk is bovendien dat beide partijen hebben gerekend met gelijke (door Echt-Susteren aangereikte) uitgangspunten en dat de calculaties transparant zijn aangeleverd.

Bijzonderheden in de calculaties zijn:

- In beide calculaties worden gebruikelijke normen voor productiviteit gehanteerd. Voor een goed vergelijkbare calculatie zijn beide calculaties gebaseerd op de verhouding (circa) 1 achterlader : 2 zijladers9.
- In de calculatie van RD Maasland is geen toename in de overhead voorzien (het schaalvoordeel is ingeboekt). Bij RWM is dat niet het geval: de extra omzet leidt

(calculatorisch) tot een standaard (extra) overhead. In hoeverre aansluiting leidt tot overheadvoordeel moet nog worden bezien.
- In de calculatie van RD Maasland is sprake van een kostendekkende exploitatie. In de calculatie wordt gerekend met de (in die constructie afgesproken) 2% winstopslag.
- In de calculatie van RWM is overigens een aparte fee voor handling10 van afvalstromen voorzien. Uitgaande van de bestaande grondslag voor deze fee kan de bijdrage rond € 50.000 - 60.000 liggen. Bij RD Maasland is dit verrekend in de tariefindicatie.

De gepresenteerde calculaties betreffen een deel van de dienstverlening. Bij verdere uitwerking moeten ook de andere diensten nader worden afgesproken. Wel geeft dit een goed vergelijk van het financieel presteren en de mate waarin hiermee een 'marktconform prijsniveau' kan worden geboden.

Financiële constructie en risico's
Financieel zijn er nog enkele relevante verschillen in de werking.

Als deelnemer aan RD Maasland wordt (op enkele kleinere activiteiten na) alles verrekend via een vast tarief per huishouden. Ook indien de werkelijke kostprijs van een dienst per gemeente verschilt, wordt hiermee gerekend. Binnen de programmabegroting is er enige financiële transparantie, maar niet op het niveau van een prijs per product/ dienst. De exploitatierisico's worden volledig gedragen door de gemeenten (weerstandsvermogen binnen RD Maasland is beperkt).

In de constructie van RWM wordt gewerkt met een apart tarief per dienst. De tariefstelling is afgestemd op de (gemeente-specifiek) benodigde inzet en kosten voor het leveren hiervan. De gemeente heeft hiermee direct inzicht in de PxQ relatie. Afwijkingen op de voorcalculatie worden in eerste instantie opgevangen binnen de RWM-begroting (tenzij dit niet beïnvloedbare risico's betreft). Dit gaat dan ten koste van de winstopslag (of uiteindelijk het eigen vermogen).

Constatering
De financiële indicatie bevestigt dat dienstverlening door een samenwerking leidt tot een acceptabele tariefstelling, waarbij de afhankelijkheid van de markt kan worden verminderd. Uit vergelijking (b)lijkt RWM iets gunstiger te zijn, maar dit voordeel is (mede gezien de aparte fee voor handling) niet doorslaggevend.

Relevant verschil is vooral de wijze waarop men de tariefstelling bepaalt: per product/ dienst (RWM) of als één tarief per huishouden. Het werken met een tarief per huishouden vergt (ook op langere termijn) dat de deelnemende gemeenten (vrijwel) hetzelfde afnemen en gemeente-specifieke kostenverschillen accepteren.

Juridische toelichting / toetreding
Een praktisch aspect van de partnerselectie betreft het proces van toetreding. Dit verschilt per partij. De impact hiervan op de gemeente lichten wij kort toe.

RD Maasland
De gemeente Echt-Susteren is al deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling voor het gebruik van de milieuparken. Deze deelname geldt juridisch gezien voor het gehele grondgebied van Echt-Susteren. Bij uitbreiding van de dienstverlening dient het huidige aanhangsel van de gemeenschappelijke regeling te worden gewijzigd. De impact voor de gemeente Echt-Susteren is als volgt:
- Besluitvorming: Omdat geen sprake is van (juridisch) toetreding of wijziging van de regeling is een collegebesluit voldoende. Het is overigens gebruikelijk om de raad te informeren.
- Financiën: Bij uitbreiding van dienstverlening is geen inbreng van vermogen nodig.

De gemeenschappelijke regeling gaat uit van een (gemeente specifieke) vermogensrekening.
- Implementatie: De gemeenschappelijke regeling moet investeren in specifieke inzamelvoorzieningen. Een door RD Maasland genoemde optie is om mensen en voertuigen over te nemen van de huidige marktpartij.

Naast de juridische toetredingsprocedure wijst RD Maasland vooral op de gezamenlijke, projectmatige voorbereiding van de dienstverlening (oa. Routeplanning, personeelsplanning, inkoop, communicatie).

RWM
Voor de toetredingsprocedure heeft RWM een routekaart aangeboden. Per saldo is de toetredingsprocedure uitgebreider; vanwege het nog niet deelnemen aan de vennootschap en de privaatrechtelijke kaders waaraan moet worden voldaan. De routekaart start met een besluit van het college van Echt-Susteren. De impact voor de gemeente Echt-Susteren is als volgt:
- Besluitvorming: Toetreding vergt een collegebesluit nadat de wensen en bedenkingen van de gemeenteraad ter kennis van het college zijn gebracht.
- Financiën: Als onderdeel van de toetreding verkrijgt de gemeente een aandelenpakket. De waarde hiervan is gebaseerd op de intrinsieke waarde en bedraagt circa € 260.000. De gemeente kan mede haar activa (inzamelmiddelen) inbrengen ter bekostiging hiervan.
- Implementatie: Als onderdeel van de toetreding sluiten RWM en Echt-Susteren een DVO. Vervolgens is RWM verantwoordelijk voor de overname en implementatie van de dienstverlening. RWM beschikt over de benodigde inzameltechnologie.

Voor het toetreden heeft RWM juridische ondersteuning beschikbaar. Bij keuze voor RWM moet de gemeente nog met RWM afstemmen over: omvang aandelenpakket, waarde van aandelenpakket en inbreng middelen. Dit vergt afstemming met de aandeelhouders.

Constatering
Beide partijen hebben de toetredingsprocedure zichtbaar gemaakt. De wijze van toetreding bij RD Maasland is eenvoudiger dan bij RWM. Bovendien is de besluitvormingsprocedure 'lichter' bij RD Maasland. Verder constateren wij dat beide procedures niet tot inhoudelijke blokkades leidt.

Duurzaamheid / Cittaslow
n.v.t

Risico's
De gemeente Echt-Susteren heeft te maken met een grote marktafhankelijkheid. De grondstoffenmarkt is verslechterd en complex, en er zijn signalen dat de marktwerking fors aan het verminderen is.
De keuze van uitbesteding betekent een fors marktrisico.
De gemeente heeft te maken met een aanzienlijk marktrisico. In de afgelopen jaren is de marktwerking fors verminderd. Dit heeft al geleid tot een stijgende marktprijs. De marktwerking in de regio van Echt-Susteren is naar verwachting ook beperkt. Alternatief is te kiezen voor een op kosten gebaseerde tariefstelling.

Bijgevoegde stukken
Raadsbesluit

Ter inzage liggende stukken
Adviesrapport Partnerselectie Afvalbeheer

Burgemeester en wethouders van Echt-Susteren,

Loco

drs. G.W.T. van Balkom
secretaris

dr. J.W.M.M.J. Hessels
burgemeester