RAADSVOORSTEL

gemeente Rheden

Onderwerp

Toekomst afvalinzameling – keuze partner

Datum raadsvergadering	27 mei 2025
Thema programmabegroting	Circulaire economie
Portefeuillehouder	Ronald ter Hoeven
Zaaknummer	982964

Samenvatting

Als gevolg van de strategische keuze om voor de afvalinzameling heeft het college het voornemen om aan te sluiten bij Circulus BV. Circulus BV is een overheidsgedomineerde inzamelorganisatie wiens beleid en visie goed past bij de gemeente Rheden.
Hiertoe heeft het College een ontwerpbesluit genomen.
Bij deelname aan Circulus BV zal de gemeente mede-eigenaar worden via de inkoop van aandelen.

Het ontwerpbesluit wordt aan de Raad voorgelegd om de Raad in de gelegenheid te stellen om eventuele wensen en bedenkingen met het college te kunnen delen en aan de Raad wordt gevraagd geld ter beschikking te stellen voor de aankoop van aandelen.

Voorgesteld besluit

1. Geen wensen en bedenkingen kenbaar te maken over het ontwerpbesluit van het college tot deelname en toetreding tot Circulus B.V. voor de dienstverlening van het inzamelen van huishoudelijk afval;
2. In te stemmen met de aankoop van aandelen met een kapitaalstorting van circa € 1.200.000, te dekken ten laste van de algemene reserve;

Inleiding

De gemeente heeft een wettelijke zorgplicht voor de inzameling (en verwerking) van huishoudelijke afval- en grondstoffen. Zij streeft daarbij naar een toekomstbestendig, kostenefficiënt en duurzaam afvalbeheer en stelt “van Afval naar Grondstof” tot doel.
Het contract voor de dienstverlening op het gebied van inzameling van het huishoudelijk afval met de huidige inzamelaar (Prezero) loopt af op 31 december 2025. Het contract omvat een breed takenpakket met als belangrijkste werkzaamheden: inzameling huishoudelijk afval, telefonische helpdesk, onderhouden Afvaldesk, datamanagement, container- en chipbeheer.
Prezero heeft aangegeven dat zij geen nieuwe opdrachten meer zal aannemen en zich terugtrekt uit de markt van inzameling van huisvuil. Deze mededeling is aanleiding geweest voor een strategische herbezinning op het model voor het grondstoffenbeheer. Het College heeft besloten om voor het toekomstige afvalbeheer aan te sluiten bij een overheidgedomineerde inzamelorganisatie (OGI). In de raadsvergadering van 25 maart jl. heeft de raad de noodzaak tot samenwerking met een overheidsgedomineerde inzamelorganisatie onderschreven.

Uit een inventarisatie is gebleken dat Circulus BV en ROVA NV het meest geschikt zijn om bij aan te sluiten. Beide partijen zijn uitgenodigd om een aanbieding te doen. Adviesbureau IPR Normag heeft de aanbiedingen kwantitatief en kwalitatief zijn beoordeeld en geadviseerd over de beste keus. Bij het maken van de keuze is dit advies betrokken en zijn de criteria gewogen. Hiernaast is ook gekeken naar welke organisatie het best past bij Rheden.

Het college stelt de raad in de gelegenheid zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen (artikel 160 lid 2 Gemeentewet) en vraagt budget voor de inkoop van aandelen.

Beoogd effect

Met toetreding tot Circulus BV borgen we de inzameling van huishoudelijk afval per 1 januari 2026. Hierbij gaan de huidige werkzaamheden 'as-is' over.

Er ontstaat een duurzame, efficiënte samenwerking voor de invulling van de inzameling en verwerking van het huishoudelijk afval. Met daarbij voor de gemeente invloed en zeggenschap, flexibiliteit, stabiele en voorspelbare kosten, sturing over de uitvoering van het afvalbeheer en een geschikte structuur voor een eventuele (toekomstige) verbreding van de te leveren diensten.

Argumenten

1.1 De raad wordt op grond van de Gemeentewet in de gelegenheid gesteld om wensen en bedenkingen naar voren te brengen.

Het artikel 160, tweede lid van de Gemeentewet ziet er op toe dat het college slechts besluit tot de deelneming nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

Het college mag daarnaast op grond van genoemd slechts tot deelneming in een besloten vennootschap besluiten indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het inzamelen van huishoudelijk afval is volgens de Wet milieubeheer een wettelijk uit te voeren taak van de gemeente Rheden. Deelname tot Circulus BV maakt het uitvoeren van deze taak mogelijk en dient daarmee het openbaar belang.

1.2 De raad is geïnformeerd

De raad is meegenomen in het proces. Begin januari 2025 is aan de Raad een Raadsinformatiebrief gestuurd met een uitlijning van het proces. Op 25 maart 2025 heeft de Raad zich kunnen uitspreken over de aansluiting bij een OGI. Verder is het Collegevoorstel met het ontwerpbesluit tot toetreding tot Circulus (zie bijlage 1) ter kennisname naar de raad gestuurd.

1.3 Wettelijke taak wordt goed ingevuld

Ten behoeve van het ontwerp-collegebesluit tot deelname is de aanbieding van Circulus beoordeeld via een zogenaamde multicriteria-analyse door adviesbureau IPR Normag. Uit de beoordeling blijkt dat Circulus voor de gemeente Rheden een geschikte partner is die de afvalinzameling per 1 januari 2026 volwaardig kan uitvoeren.

1.4 De Raad houdt haar bevoegdheid

Op strategisch beleidsniveau blijft de gemeente eindverantwoordelijk. De gemeente bepaalt het eigen afval- en grondstoffenbeleid, de inzamelwijzen en het serviceniveau (zoals inzamelfrequenties). De keuze voor samenwerking beperkt de gemeente niet in de wensen voor dienstverlening of het te voeren beleid.

1.5 De werkzaamheden gaan 'as-is' over

Bestaande afspraken worden gerespecteerd. Het hele takenpakket (met als belangrijkste werkzaamheden inzameling huishoudelijk afval, telefonische helpdesk, onderhouden Afvaldesk, datamanagement, container- en chipbeheer) wordt door Circulus overgenomen.

2.1 Voor de deelname moet de gemeente aandelen verwerven.

Circulus is een besloten vennootschap (BV) waar de aangesloten gemeenten aandeelhouder zijn. Aansluiting bij Circulus betekent dat Rheden aandelen moet verwerven

De bevoegdheid van de gemeenteraad bij een besluit tot toetreding tot Circulus door het college van B&W ziet ook op het beschikbaar stellen van krediet voor de aankoop van aandelen.
Onder "Financiën" staat hiervoor de toelichting.

2.2 Scheiding van opdrachtgevers- en aandeelhoudersrol

Zoals is beschreven in het raadsvoorstel van 25 maart 2025 is de gemeente Rheden op twee wijzen verbonden aan Circulus . Als mede-eigenaar via het aandeelhouderschap en als opdrachtgever via een dienstverleningsovereenkomst.
De portefeuillehouder afvalbeheer vervult daarbij de rol van opdrachtgever voor Circulus, met als belangrijkste sturingsinstrument de dienstverleningsovereenkomst .
De portefeuillehouder financiën vervult de rol van aandeelhouder met als belangrijkste instrument de rol en zeggenschap in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) van Circulus. De raad kan invloed uitoefenen via de aandeelhouder (portefeuillehouder financiën) in de AVA. In dit kader kunnen belangrijke besluiten in de AVA door het college ter informatie worden voorgelegd aan de gemeenteraad of voor het geven van zienswijzen.

Kanttekeningen en/of risico's

1.1 We zitten op een kritisch tijdspad

Om de continuïteit van de inzameldienstverlening in Rheden te waarborgen per 1/1/2026 is het van belang dat het besluitvormingsproces (naast zorgvuldig) voortvarend is. De gevraagde snelheid is geen keuze, maar een consequentie van omstandigheden in de markt waardoor het traject versneld uitgevoerd moet worden. Het borgen van de inzameldienstverlening per 1/1/2026 vraagt om een minimale tijdstermijn van 6 maanden voor het voorbereidingstraject.
Zodra de raad conform dit raadsvoorstel besluit wordt het mogelijk om het voorgenomen besluit van het college vlot te bevestigen, waarna de implementatie en voorbereiding van de toetreding en uitvoering van de inzameling zijn beslag kunnen krijgen.

1.2 Strategische keuze gemaakt op kwalitatieve aspecten

In het kader van de strategische keuze heeft het College vooral de kwalitatieve aspecten laten meewegen. Financiële aspecten zijn ook belangrijk maar kunnen in de toekomst veranderen.
De verschillen in kwalitatief opzicht tussen beide partijen zijn klein. Uit de kwalitatieve analyse blijkt dat de totaal score van beide bedrijven nagenoeg gelijk is. In de score per toetsingselement zitten wel verschillen. Overall zijn beide bedrijven geschikt om de dienstverlening adequaat uit te voeren.

Hoewel de aanbieding van ROVA NV financieel bezien gunstiger is, zijn voor het college de volgende aspecten doorslaggevend voor de keuze voor Circulus BV:

- de grotere zeggenschap;
- gemeenten Brummen, Bronckhorst, Doesburg, Duiven en Westervoort zijn allen deelnemer in Circulus. Gegeven de verwantschap die Rheden voelt met deze gemeenten, past een keuze voor Circulus hier goed bij. Met ROVA is samenwerking in de nabije regio ongewis;
- het voortzetten van de bestaande samenwerking met Doesburg en Circulus rond de milieustraat.

De volledige beoordeling is te vinden in het rapport Partnerselectietraject gemeente Rheden, bijlage 2.

1.3 Stijging afvalstoffenheffing is niet te voorkomen

De aanbieding van Circulus (maar ook die van ROVA) geeft hogere kosten voor de uit te voeren werkzaamheden. Door aan te sluiten bij Circulus zal de afvalstoffenheffing in 2026 met € 36,-- stijgen.
De verwachting is dat de komende jaren door wijzigingen in de inzameling en/of betere verwerkingscontracten (ná 2029) de kosten omlaag zullen gaan.

Rheden heeft geen positie om te onderhandelen over de prijs. De aanbiedingsprijs is een vast gegeven als gevolg van het hanteren van eenheidstarieven bij een samenwerkings-verband.
Er zal nog wel met Circulus gekeken worden in hoeverre een 'zachte landing' kan worden gerealiseerd.

Een stijging van de afvalstoffenheffing is óók bij niet aansluiten bij Circulus te verwachten. De gemeente zal voor verbetering van de inzamelresultaten investeringen moeten doen. Deze investeringen leiden tot een hogere afvalstoffenheffing.
Door aansluiting bij Circulus komen deze investeringen ten laste van Circulus BV. Circulus BV verdeelt investeringskosten over haar deelnemende gemeenten. Investeringskosten maken hierbij al deel uit haar begroting en zullen niet leiden tot toename van de jaarlijkse kosten.

1.4 Er is risico op extra kosten.

Als aandeelhouder bij Circulus BV zijn alle deelnemende gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk voor extra kosten indien die zich voordoen als gevolg van tegenvallende aanbestedingen voor verwerking, kostenstijgingen of exogene factoren.

1.5 Rheden blijft regiegemeente

Aansluiten bij Circulus BV ten behoeve van de inzameldienstverlening en de daaraan verbonden activiteiten betekent dat de rol van de gemeente niet wezenlijk wijzigt. De gemeente blijft regiegemeente. In plaats van door meerdere marktpartijen worden de diensten nu geleverd door één overheidsvennootschap namelijk Circulus BV. En in plaats van een groot aantal verschillende contracten en relaties, is in de nieuwe situatie sprake van één integraal contract (de dienstverleningsovereenkomst, DVO) met één opdrachtnemer.

Door toetreding tot Circulus BV komen op termijn op diverse terreinen enkele taken te vervallen. Dit betreft (gesegmenteerde) taken op het gebied van administratie, aanbestedingen en contractbeheer en communicatie. In hoeverre dit gevolgen heeft voor de formatie zal na 2026 duidelijker worden. Mogelijk kan een eventuele formatiereductie voor een deel door natuurlijk verloop en taakherschikking worden opgevangen.

1.6 Bestaande verwerkingscontracten worden uitgediend.

De gemeente heeft voor de verwerking van de afval- en grondstofstromen bestaande verwerkingscontracten. De resterende looptijd van deze verwerkingscontracten is maximaal 4 jaar. Aan het einde van elk verwerkingscontract sluiten we aan bij de verwerkingscontracten van Circulus. Omdat Circulus BV voor de meeste verwerkingscontracten een gunstiger tarief heeft, kan hiermee op termijn een kostenreductie worden gerealiseerd.

1.7 Uittreding is niet op elk moment mogelijk.

Uitgangspunt bij toetreding is een langdurige samenwerking. Uittreding is mogelijk door opzegging. De huidige deelnemers aan Circulus hebben hierover afgesproken dat dit kan met een opzegtermijn tussen 24 en 28 maanden na de laatste gemeenteraadsverkiezingen,

met een ingangsdatum halverwege de volgende zittingsperiode. Bij beëindiging van de DVO is de gemeente verplicht de desintegratiekosten te betalen zoals eventuele terugname van activa, overname van personeel (indien van toepassing) en overige openstaande financiële verplichtingen.

Financiën

Verwerven en financieren van aandelen
Rheden verwerft 1.030 aandelen. Op basis van de actuele balanswaarde[1] wordt uitgegaan een investering voor het verwerven van € 1.200.000. Het exacte aanschafbedrag wordt bepaald op basis van de stand van de aandelen per 1 januari 2026. Het genoemde bedrag geeft de orde van grootte van de investering weer.
De aanschaf van de aandelen wordt gedaan met:

- eigen middelen (dekking vanuit de Algemene reserve)
- inbreng van bestaande activa (minicontainers en wijkcontainers).
  Het publieke bedrijf hanteert hier in principe dat activa tegen gecalculeerde boekwaarde wordt overgenomen, waarna het publieke bedrijf verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud. Omdat onduidelijk is op welke waarde de activa zullen worden gewaardeerd is met de inbreng van activa nu geen rekening gehouden maar dit wordt na besluitvorming in het implementatietraject meegenomen.

De aandelen die worden verworven door Rheden komen als bezit op de balans terug onder de Financiële vaste activa. Omdat voor de financiering liquide middelen worden ingezet die op dit moment rentedragend zijn betekent dit bij een rentevergoeding van 1,5% een jaarlijkse derving van inkomsten van € 9.000. Daartegenover staan mogelijke toekomstige dividenduitkeringen.

	Bedrag (€)	Jaarschijf / jaarschijven
Eenmalige uitgaaf:	1.200.000	2026
Investering:	n.v.t.	
Structurele lasten:	n.v.t.	

Het betreft een éénmalige uitgave die niet in de Begroting 2025 is opgenomen. Dit leidt tot een begrotingswijziging met onderstaande argumentatie vanuit de 3 O's:

- Onvoorzien: het is pas eind 2024 duidelijk geworden dat de gemeente kiest c.q. moet kiezen voor aansluiting bij een overheidsgedomineerde partij. Van de Raad is in de vergadering van 25 maart toestemming gekregen tot het aangaan van een samenwerkingsverband, met de hierbij behorende investeringen.
- Onvermijdbaar: onderdeel van de keuze tot aansluiting bij een overheidsgedomineerde partij is dat de gemeente mede-eigenaar moet worden. Aanschaf van aandelen van Circulus is noodzakelijk
- Onuitstelbaar: de aansluiting bij Circulus BV dient per 1 januari 2026 te zijn geeffectueerd.

[1] De waarde van het aandelenpakket wordt bepaald op basis van de grootte van de gemeente.
Het exacte aantal aandelen dat wordt verworven, zal bepaald worden op basis van de actuele situatie per 31 december 2025. De waarde per aandeel bepaald op basis van de balans van 31 december 2025.

Met toetreding tot Circulus BV krijgt de gemeente Rheden er een verbonden partij bij als bedoeld in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, welke als zodanig wordt opgenomen in de paragraaf verbonden partijen in de begroting.
De portefeuillehouder financiën zal namens de gemeente Rheden zitting nemen in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) van Circulus BV.

Door het aanschaffen van de aandelen kunnen de volgende financiële kengetallen worden beïnvloed:

- Solvabiliteit – betreft de verhouding eigen vermogen op totaal vermogen. Het aankopen van bezit met eigen middelen leidt tot een geringe daling (± half procentpunt) van de solvabiliteit (van 11,8% naar 11,3%).
- Weerstandsvermogen - de mate waarin de gemeente in staat is om de gevolgen van risico's op te vangen. Het weerstandsvermogen is de verhouding tussen de weerstandscapaciteit en het risicoprofiel.
  Het weerstandsvermogen wordt uitgedrukt in de weerstandsratio. Het verlagen van de Algemene reserve kan een negatief effect hebben op de weerstandsratio. Uitgaande van de berekening in de begroting 2025 zou de ratio dalen van 0,87 naar 0,74.
  De weerstandsratio wordt twee keer per jaar geactualiseerd: bij opstellen van de jaarstukken en opstellen begroting.

Uitkering dividend
De AVA bepaald op welke wijze er wordt omgegaan met winst van de onderneming.
De afgelopen jaren heeft de AVA van Circulus BV er voor gekozen om de winst van de onderneming niet als dividend uit te keren maar te gebruiken voor strategische investeringen.

Kosteneffect uitvoering dienstverlening en perspectief
De kostenopgave van Circulus BV is vergeleken met de huidige kosten voor het huishoudelijk afvalbeheer in de gemeente (begroting 2025). Om deze kostenopgaven aan te sluiten op de gemeentebegroting zijn alleen die vergelijkbare kostencategorieën uit de gemeentebegroting meegenomen.
De kosten voor de uitvoering van de dienstverlening worden vastgesteld vooraf aan de operationele start per 1 januari 2026. De tarieven voor de diensten die aan de gemeente door het publieke bedrijf in rekening worden gebracht zijn transparant en gebaseerd op de werkelijke kostprijs.

In de tabel wordt een onderscheidt gemaakt in de periode 2026-2029 en de periode 2030 en verder. In de periode 2026-2029 gelden de Rhedense verwerkingscontracten. Er is hierbij gebruik gemaakt van de meest actuele raming voor 2026 (€ 960.000).
Op termijn (na 2023) kan gebruik worden gemaakt van de verwerkingscontracten (met bijbehorende tarieven) van Circulus BV. Hiermee wordt dan een kostenreductie gerealiseerd. De opgegeven verwerkingskosten zijn een momentopname. Als gevolg van nieuwe aanbestedingen in de komende 4 jaar kunnen deze kosten wijzigen.

	Begroting 2025	**Circulus**			
		2026-2029	Verschil	2030 e.v.	Verschil
Inzameling	€ 2.294.194	€ 3.080.000	€ 785.806	€ 3.080.000	€ 785.806
Verwerking	€ 1.036.000	€ 960.000	€ 76.000	€ 632.000	€ 404.000
TOTAAL	€ 3.330.194	€ 4.040.000	€ 709.806	€ 3.712.000	€ 381.806

Op basis van de financiële vergelijking tussen de huidige kosten van gemeente Rheden en het voorstel van Circulus BV is sprake van hogere kosten van circa € 710.000. Deze hogere

jaarlijkse lasten worden gedekt vanuit de afvalstoffenheffing. Deze zal in 2026 met een bedrag van circa € 36,-- toenemen.

Uitvoering

Na besluitvorming door de gemeenteraad wordt het voorgenomen besluit (ontwerpbesluit) met eventuele aanpassingen, opnieuw geagendeerd voor definitieve besluitvorming door het college. De raad wordt hierover geïnformeerd.

Vervolgens wordt met Circulus BV de formeel juridische bekrachtiging voor toetreding voorbereid. Dit omvat:

- instemmen door deelnemende gemeenten in de aandeelhoudersvergadering met deelname van de gemeente Rheden in Circulus BV.
- inregelen participatie van de gemeente via aankoop aandelen in Circulus BV;
- opdrachtverlening door de gemeente van de inzameling, verwerking en andere afvalbeheertaken vanaf 1 januari 2026 aan Circulus BV
- het sluiten van de dienstverleningsovereenkomst tussen de gemeente en Circulus BV.
- het maken van werkafspraken rondom dienstverlening incl. het inregelen van werkzaamheden om een goede overgang per 1 januari 2026 te garanderen.

Participatie en communicatie

De gemeente informeert de inwoners tijdig dat Circulus BV per 1 januari 2026 de inzameldienst voor huishoudelijk afval zal verzorgen namens de gemeente. We zullen in deze communicatie benadrukken dat de dienstverlening (= ophalen van afval/grondstoffen) blijft zoals men die gewend is.
Vanaf 2026 zal Circulus BV, in samenwerking met de gemeente, de reguliere communicatie verzorgen over het inzamelen van huishoudelijk afval, preventie en het verbeteren van afvalscheiding. Ook zal Rheden gebruikmaken van de afvalkalender en afvalapp die door Circulus BV wordt aangeboden. Het gehele communicatieproces wordt in nauwe samenwerking met het team Communicatie uitgevoerd.

Bijlagen

1. Bijlage 1 Collegevoorstel bij ontwerpbesluit tot deelname aan Circulus
2. Bijlage 2 Rapport IPR Normag – Partnerselectietraject (dd 21 maart 2025)
3. Bijlage 3 Ontwerpbesluit college keuze samenwerkingspartner
4. Bijlage 4 Voorstel Circulus BV
5. Bijlage 5 Voorstel ROVA NV

De Steeg, 15 april 2025

Burgemeester en wethouders van Rheden,

Carol van Eert,
burgemeester

Bart Drewes,
gemeentesecretaris