RAADSVOORSTEL

gemeente Rheden

Onderwerp

Toekomst afvalinzameling - overheidsgedomineerde inzamel-organisatie als verbonden partij

Datum raadsvergadering	25 maart 2025
Thema programmabegroting	Circulaire economie
Portefeuillehouder	Ronald ter Hoeven
Zaaknummer	982964

Samenvatting

De huidige afval-inzamelorganisatie Prezero heeft aangegeven dat zij aan het einde van het contract (31/12/25) stopt met de inzamelactiviteiten. Dit heeft geleid tot een herorientatie op de wijze van inkopen van deze dienst. Het College heeft besloten om voor een toekomstbestendige afvalinzameling aan te sluiten bij een overheidsgedomineerde inzamelorganisatie.

In dit voorstel wordt aan de Raad inzicht gegeven in de achtergrond van de keuze alsmede de financiële, juridische, organisatorische en beleidsaspecten aspecten van een dergelijk samenwerkingsverband. Met dit inzicht wordt de Raad gevraagd om haar zienswijze te geven. Bij een positieve zienswijze zal een traject worden opgestart om de meest geschikte partij te kiezen. Omdat er tijdsdruk op de keuze zit wordt aan de partijen gevraagd om uit te gaan van de bestaande situatie. De Raad heeft de mogelijkheid om ná aansluiting eventueel gewenste beleidswijzigingen door te voeren.

Voorgesteld besluit

1. de volgende zienswijze te geven op samenwerking met een overheidsgedomineerde inzamelorganisatie:
   - de Raad onderschrijft de noodzaak tot samenwerking met een overheidsgedomineerde inzamelorganisatie
   - de voorgestelde samenwerking met Circulus BV of NV ROVA past binnen de beleidsnotitie Samenwerkingsverbanden Rheden

Inleiding

In de Raadsinformatiebrief van 9 januari 2025 heeft het College een beschrijving gegeven van de toekomst van het afvalbeheer. Hierbij is aangegeven dat het, gezien de marktsituatie voor de afvalinzameling, voor de gemeente Rheden een goede keuze is om voor de afvalinzameling aan te sluiten bij een overheidsgedomineerde inzamelorganisatie (OGI).

Bij een dergelijke aansluiting wordt een samenwerkingsverband aangegaan. In dit Raadsvoorstel wordt, in het kader van de beleidsnotitie Samenwerkingsverbanden gemeente Rheden, een beeld gegeven van de bestuurlijke en financiële aspecten die spelen bij het aangaan van een dergelijke samenwerking. Hiermee krijgt de Raad inzicht in de effecten die de toetreding tot een OGI heeft.

Het voorstel vraagt aan de Raad om haar zienswijze te geven op het Collegebesluit om een samenwerkingsverband voor de afvalinzameling aan te gaan. In het voorstel worden de elementen behandeld die de Raad als toetsingskader heeft benoemd in de beleidsnotitie Samenwerkingsverbanden Gemeente Rheden.

Beoogd effect

De inzameling van huishoudelijk afval is een wettelijke taak voor de gemeente. Met het aangaan van een samenwerkingsverband met een OGI wordt invulling gegeven aan een robuuste en toekomstbestendige structuur voor de inzameling van huishoudelijk afval. In de beoogde samenwerkingsstructuur behoudt de gemeente Rheden haar beleidsbepalende rol.

In de huidige situatie worden inzameldienstverlening, verwerking en andere afvalbeheertaken (zoals klant-contactcentrum, beheer en onderhoud containers, afvalregistratie, etc.) uitbesteed via verschillende contracten aan meerdere verschillende marktpartijen. In een samenwerkingsorganisatie voert een OGI taken uit op het gebied van: inzameling, contractbeheer voor verwerking, communicatie en ondersteuning bij beleidsvoorbereiding/-ontwikkeling.
Door deelname aan een OGI ontstaat een duurzame partnerrelatie waarbij gezamenlijk wordt gewerkt aan het behalen van de gemeentelijke doelstellingen en een kostenefficiënte en duurzame uitvoering van het huishoudelijk afvalbeheer. Kennis en ervaring wordt gedeeld met de andere deelnemende gemeenten van de OGI.

Argumenten

1.1 De marktsituatie is gewijzigd.

Uit onderzoek van het bureau IPR Normag volgt dat de landelijke trend is dat de markt kleiner wordt. Het aantal inschrijvende partijen op aanbestedingen is afgenomen, waarbij ook regelmatig sprake is van geen of te hoog inschrijvende marktpartijen. De gemeente Rheden heeft al jaren bij aanbesteding van de inzameling te maken met een beperkt aantal inschrijvers. Bij de laatste aanbesteding huisvuilinzameling in 2018 waren er slechts drie inschrijvers. Twee van deze drie inschrijvers hebben zich teruggetrokken van de markt. De kans is reëel dat we bij een nieuwe aanbesteding geen inschrijvers krijgen. Als we wel een inschrijver krijgen dan er is het risico dat de marktpartij zich uiteindelijk terugtrekt (net als Prezero dat nu doet.). Dit risico maakt ons kwetsbaar.

1.2 Borging van goede afvalinzameling in de toekomst is belangrijk

Het College heeft een onderzoek laten uitvoeren naar de mogelijkheden voor de invulling van de afvalinzameling. Verwezen wordt naar het collegevoorstel van 29 oktober 2024 en de Raadsinformatiebrief van 9 januari 2025 die als bijlage bij het voorstel zit.
De conclusie van het college is dat het voor Rheden de beste keuze is om voor een goede borging van de afvalinzameling aan te sluiten bij een OGI. Door toetreding tot een OGI vermindert de gemeente de kwetsbaarheid van de uitvoering van het afvalbeheer en wordt de flexibiliteit van de dienstverlening vergroot.

1.3 OGI's zijn bestaande organisaties die hun bestaansrecht hebben bewezen

Er zijn voor Rheden twee OGI's waarmee samenwerking mogelijk is: Circulus BV of ROVA NV.[1] Beide partijen zijn robuuste organisaties met als kerntaak afvalinzameling en afvalbeheer. Hierbij is kennis en ervaring op het gevraagde werkgebied gegarandeerd. Beide partijen hebben een omvang die het mogelijk maakt om de afvalinzameling in Rheden op een goede manier in te vullen.

1.4 Bij een samenwerking met een OGI behoudt de gemeente haar beleidsvrijheid in het afvalbeheer

---

[1] *In de Raadsinformatiebrief wordt uitgegaan van drie potentiële partijen (ROVA, Circulus en DAR). De DAR heeft aangegeven dat een samenwerking met Rheden niet past in hun strategie en dat zij daarom geen aanbieding zullen doen.*

Op strategisch beleidsniveau blijft de gemeente eindverantwoordelijk. De gemeente bepaalt het eigen afval- en grondstoffenbeleid, de inzamelwijzen en het serviceniveau (zoals inzamelfrequenties).

Bij het aangaan van een samenwerkingsverband is, gezien de krappe voorbereidingstijd, het huidige afvalbeleid van de gemeente Rheden het uitgangspunt.
In een latere fase kan gekeken worden naar beleidsaanpassingen. De organisaties waarmee samenwerking mogelijk is zijn beide in staat om tussentijdse beleidswijzigingen door te voeren in de inzameling.

1.5 De samenwerking past binnen de afwegingskaders in de beleidsnotitie samenwerkingsverbanden

1.5.1. Bewuste keuze voor privaatrechtelijke samenwerkingsverband

Uit de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en de beleidsnotitie Samenwerkingsverbanden Rheden volgt dat de voorkeur bij samenwerking met een publieksrechtelijke rechtsvorm ligt op basis van de Wgr.
De samenwerkingsverbanden voor afvalinzameling in de omgeving van Rheden hebben echter allen een privaatrechtelijke rechtsvorm (BV of NV). In theorie is oprichten van een nieuwe GR afvalinzameling mogelijk. Hiervoor is echter op dit moment onvoldoende draagvlak in omliggende gemeenten en daarmee niet reëel.

1.5.2. Aansluiting bij een OGI heeft een effect op de 3K's

i. Kosten
De kosten van de dienstverlening worden, vergelijkbaar met de huidige situatie, gedekt door de afvalstoffenheffing.
De hoogte van de kosten voor de dienstverlening wordt duidelijk op het moment dat een ontwerpbesluit tot deelneming aan een OGI in de vorm van een vennootschap (BV/NV) wordt voorbereid. Het streven, zowel bij Rheden als ook bij de OGI, is om binnen het huidige financiële kader afspraken te maken.

ii. Kwaliteit
Het afval- en grondstoffenbeheer wordt in de toekomst breder en complexer. Verdere restafvalpreventie en reductie is een grote uitdaging. Verdere reductie is vaak het resultaat van een combinatie van fijnmazige maatregelen, nog meer gericht op gedragsbeïnvloeding en participatie.
Deelname aan een OGI biedt voordelen voor kennisontwikkeling en het delen van kennis en schaalgroottevoordelen voor een kostenefficiënte uitvoering.
Voor de inwoner zal de bestaande kwaliteit van de dienstverlening c.q. afvalinzameling niet verminderen.

iii. Kwetsbaarheid
In de huidige context ervaart de gemeente kwetsbaarheden qua personele capaciteit om het afvalbeheer adequaat te kunnen blijven vervullen.
Een OGI is dankzij de schaalgrootte robuust en daardoor minder kwetsbaar.

1.5.3. De OGI richt zich op de uitoefening van de uitvoeringstaken, gemeente houdt beleidsvrijheid

De OGI zal de taken voor de reguliere afvalinzameling uitvoeren. Dit betreft niet alleen de inzameling zelf maar ook het containerbeheer, de vermarkting van de grondstofstromen, de (digitale) servicedesk en communicatie.

Door middel van een dienstverleningsovereenkomst worden afspraken vastgelegd over dienstverlening (welke afvalstromen, de daarbij horende inzamelfrequentie, type inzamelmiddelen) en stuurt de gemeente hierop.

De keuze voor samenwerking beperkt de gemeente niet in de wensen voor dienstverlening of het te voeren beleid.
Wel kan de gemeente bij de ontwikkeling van beleid gebruik maken van advisering door de OGI, onder andere door voorbeelden van en ervaringen met andere gemeenten.

Inkoop gebeurt via quasi-inbesteding
Bij deelname aan een OGI koopt de gemeente niet meer zelfstandig in maar maakt de gemeente via quasi-inbesteding gebruik van de inkoop door de OGI. Dit levert voordeel op doordat er een bundeling plaatsvindt van de vraag. Door de grotere inkoopkracht is het mogelijk om extra eisen aan de markt te stellen.
Ook hoeft de gemeente zelf geen grote opdrachten via Europese aanbesteding in de markt te zetten. Een OGI verzorgt namens de aangesloten gemeenten een Europese aanbesteding.

1.6 De gemeente wordt aandeelhouder

De gemeente wordt mede-aandeelhouder en dient een aandelenpakket in te kopen bij de BV of NV. De waarde van het aandelenpakket wordt bepaald op basis van de grootte van de gemeente.

De aandelen die worden verworven door de gemeente komen als bezit op de balans terug onder de Financiële vaste activa: kopje “kapitaalverstrekking: deelnemingen”.
Tegenover deze investering staan ‘inkomsten’ uit de overname van de huidige activa (de minicontainers en ondergrondse containers) door de OGI.
De financiële afspraken behorende bij de inhoudelijke afspraken tussen de gemeente en de OGI worden vastgelegd in de DVO.

Door het kopen van aandelen wordt de gemeente mede-eigenaar van de BV/NV.
De aandeelhouders nemen deel aan de eigenaarsvergadering van een vennootschap: de algemene vergadering van aandeelhouders (de AVA).

1.7 Scheiding van opdrachtgevers en aandeelhoudersrol

Circulus en ROVA zijn gezamenlijke overheidsvennootschappen van en voor de deelnemende gemeenten. De deelnemende gemeenten zijn op twee wijzen verbonden. Als mede-eigenaar via het aandeelhouderschap en als opdrachtgever.

Met het doel om de transparantie in de relatie met Circulus of ROVA en de effectiviteit van het bestuur door de gemeente te waarborgen, worden deze rollen bij deelname gescheiden. De portefeuillehouder afvalbeheer vervult daarbij de rol van opdrachtgever voor Circulus of ROVA, met als belangrijkste sturingsinstrument de dienstverleningsovereenkomst (DVO). 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 of ROVA.

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 Er wordt aangesloten bij bestaande organisatiestructuur

De gemeente heeft een beperkte keuze voor aansluiting bij een OGI. Er zijn 2 geschikte kandidaten: Circulus BV en ROVA NV.
Beide partijen hebben een bestaande organisatiestructuur en bijbehorende governance. Het is niet mogelijk om met betrekking tot de structuur en de governance maatwerkafspraken te maken. In bijlage 2 is aangegeven op welke wijze de beide organisaties de governance hebben ingevuld.

1.2 Gevolgen voor ambtelijke organisatie

Aansluiten bij een OGI ten behoeve van de inzameldienstverlening en de daaraan verbonden activiteiten betekent dat de rol van de gemeente niet wezenlijk wijzigt: de gemeente besteedt de uitvoering van de afvalinzameling uit.
In plaats van door meerdere marktpartijen worden de diensten nu geleverd door één overheidsgedomineerde inzamelorganisatie. 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 een OGI komen op diverse terreinen enkele taken te vervallen. Dit betreft taken op het gebied van administratie, aanbestedingen en contractbeheer en communicatie. In een vervolgfase zal duidelijk worden om welke taken (en hoeveel formatie) dit gaat.

1.3 Gezamenlijke verantwoordelijkheid

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

1.4 Basisprincipe is langdurige samenwerking

Uitgangspunt bij toetreding is een langdurige samenwerking.
Wanneer de gemeente zou willen uittreden moet de DVO worden opgezegd. De DVO kan op ieder moment door de gemeente worden opgezegd met inachtneming van de voorwaarden als opgenomen in de DVO.
Bij uittreden verkoopt de uittredende gemeente ook de aandelen. Daarbij kunnen kosten in rekening worden gebracht bij de uittredende gemeente om de overige gemeenten niet te benadelen. Bijvoorbeeld vrijvallende personele of materiele capaciteit.

Financiën

In dit voorstel is onder 'Argumenten' beschreven hoe de financiele structuur er uit komt te zien bij aansluiting bij een OGI.

In dit stadium is er nog geen uitspraak te doen over de invulling van financiele afspraken en de consequenties op het budget. Zoals in het voorstel aangegeven is het streven, zowel bij Rheden als ook bij de OGI, om binnen het huidige financiële kader afspraken te maken.

Uitvoering

De bevoegdheid van de gemeenteraad bij een besluit tot aansluiting bij een OGI door het college van B&W ziet op het geven van wensen en bedenkingen op grond van:

a) de beleidsnotitie Samenwerkingsverbanden gemeente Rheden;
b) artikel 160, tweede lid, van de Gemeentewet;

c) op het beschikbaar stellen van krediet voor de aankoop van aandelen.

Dit Raadsvoorstel is gebaseerd op de bevoegdheid vanuit de beleidsnotitie, genoemd onder a). Het gaat hierbij om een zienswijze over de algemene keuze tot het aangaan van een samenwerking met een OGI.

Als de Raad een positieve zienswijze geeft over de samenwerking gaat het College een keuze voorbereiden voor een voor Rheden meest geschikte OGI, waarin ook de aanbestedingsrechtelijke uitgangspunten aan bod komen.

Op basis van de keuze zal vervolgens, op grond van bevoegdheden vanuit de Gemeentewet (b) en het beschikbaar stellen van krediet (c), aan de Raad een Raadsvoorstel worden gestuurd met een ontwerpbesluit tot deelneming aan een OGI in de vorm van een vennootschap (BV/NV).

Vooralsnog is de planning:

Datum	
25 maart 2025	Zienswijze Raad op aangaan van samenwerkingsverband
27 mei 2025	Zienswijze Raad op voorgenomen besluit van College tot deelneming aan geselecteerde OGI Beschikbaar stellen van krediet voor inkoop aandelen
Juni-december 2025	Inregelen dienstverlening, zowel bij gemeente als bij geselecteerde OGI
1 januari 2026	Start dienstverlening door geselecteerde OGI

Participatie en communicatie

Het betreft hier een strategische beslissing over de organisatorische invulling van een wettelijke taak van de gemeente.

De keuze heeft geen invloed op de manier van afvalinzameling. De werkzaamheden worden ‘as is’ overgedragen aan de OGI. Mocht er in de toekomst gekeken gaan worden naar een andere invulling van de afvalinzameling dan zal hierbij participatie worden toegepast.

Bijlagen

1. Raadsinformatiebrief dd 9 januari 2025
2. Overzichtstabel met kenmerken van Circulus en ROVA

De Steeg, 18 februari 2025

Burgemeester en wethouders van Rheden,

RAADSVOORSTEL

gemeente Rheden

Carol van Eert,
burgemeester

Bart Drewes,
gemeentesecretaris