

Van

Postbus 60055, 6800 JB Arnhem  
Velperplein 8, 6811 AG Arnhem  
Telefoon (026) 355 13 55  
Fax (026) 355 13 99  
info@kplusv.nl  
www.kplusv.nl

Rapport

## **Visienotitie afvalbeheer**

Opdrachtgever  
Gemeenten Coevorden, Emmen  
en Hoogeveen

Referentie

Arnhem, 23 oktober 2012  
Ons kenmerk 1012055-021/akl

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Speelveld</b>	<b>2</b>
2.1	Wat komt er op gemeenten af?	2
2.2	Huidige positie in de afvalketen	3
2.2.1	Afvalbeheer in Coevorden, Emmen en Hoogeveen	3
2.2.2	Afvalinzameling- en verwerking in Drenthe	5
2.3	Resumé	8
<b>3</b>	<b>Visie en ambitie</b>	<b>9</b>
3.1	Doelen en ambities op langere termijn	9
3.2	Regionale oriëntatie en samenwerking	10
3.3	Positie in afvalinzameling	11
3.4	Positie in afvalverwerking	12
3.5	Samenvattend: betekenis voor de toekomstkeuzes	13
<b>4</b>	<b>Keuzes en consequenties</b>	<b>14</b>
4.1	Afvalinzameling	14
4.2	Restafvalverwerking	17
4.3	Conclusie en advies	18

# Bijlagen

1	Samenstelling stuurgroep en projectgroep
2	Afvalbeleid
3	Organisatievormen in het afvalbeleid

# 1 Inleiding

In het afvalbeheer<sup>1</sup> in de gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen zijn diverse vraagstukken actueel waarbij de gemeenten hun koers voor de toekomst kunnen en ook moeten bepalen. Denk hierbij aan de toekomst van AREA – het afvalinzamelbedrijf waar de gemeenten gezamenlijk eigenaar van zijn – en de vraag hoe de verwerking van het huishoudelijk restafval na afloop van het huidige contract gaat plaatsvinden. Deze vragen zijn niet alleen actueel, er is ook veel geld mee gemoeid en het duurzaamheidsbelang is groot.

De verschillende keuzes in het afvalbeheer hangen dusdanig samen dat ze niet afzonderlijk of één voor één gemaakt kunnen worden. Een samenhangende visie op de gemeentelijke rol en positie in de afvalketen is noodzakelijk. Omdat de gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen gezamenlijke eigenaar zijn van AREA en voor dezelfde keuzes staan, wordt in deze notitie een gezamenlijke visie op de gemeentelijke zorgtaak in de afvalketen ontvouwd.

## **Afbakening**

De visie is gericht op de periode 2011-2020 en sluit aan bij het recent door de gemeenten vastgestelde beleidskader (Kaderplan Afvalstoffen 2010-2015) en landelijke (beleids)ontwikkelingen. Ten aanzien van de toekomstige keuzes en afwegingen wordt in deze notitie voornamelijk ingegaan op de op dit moment actuele en meest relevante onderwerpen (de toekomst van AREA en de verwerking van het restafval). Desalniettemin vormt de visie de basis voor alle keuzes rondom het afvalbeheer in de genoemde periode.

De visie is in opdracht en onder verantwoordelijkheid van een hiervoor door de drie AREA-gemeenten ingestelde stuurgroep uitgewerkt. Het proces is tevens begeleid door een ambtelijke projectgroep. Zie bijlage 1 voor de samenstelling van stuur- en projectgroep.

## **Gevolgde aanpak bij visieontwikkeling (procesverloop)**

- Vertrekpunt voor deze visienotitie is het hoofdstuk 'toekomstperspectief AREA' uit de evaluatienota waarin het belang van een gemeentelijke visie is aangegeven.
- Aan de hand van reeds beschikbare informatie uit eerdere onderzoeken is een analyse van het speelveld uitgevoerd.
- Vervolgens is op basis van informatie vanuit de gemeenten de bestuurlijke visie uitgewerkt.
- Aanvullend zijn gezamenlijk met de begeleidende stuurgroep en projectgroep aan de hand van deze visie de reële opties vastgesteld en is het vervolgtraject uitgewerkt.
- Vervolgens is het (tussen)resultaat voorgelegd aan AREA voor een zienswijze.
- Tenslotte is de concept visienotitie besproken met de betrokken portefeuillehouders om te kunnen worden voorgelegd aan de gemeenteraden.

## **Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 wordt het huidige speelveld, bestaande uit de landelijke ontwikkelingen en de lokale situatie, weergegeven. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens in op de bestuurlijke ambitie en visie. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de keuzes en consequenties (inclusief vervolgproces). Er wordt afgesloten met een samenvattende conclusie en advies.

---

<sup>1</sup> Het afvalbeheer kan heel breed geïnterpreteerd worden en betreft dan inzameling, transport en verwerking van alle huishoudelijk afvalstromen. Ook vallen daaronder het afvalbeleid, handhaving et cetera. In het kader van deze notitie ligt de focus op afvalinzameling en de verwerking van het huishoudelijk restafval.

## 2 Speelveld

Afvalbeheer is in heel Nederland een actueel onderwerp. Er spelen veel ontwikkelingen. De markt is in beweging en de invulling van de gemeentelijke infrastructuur voor inzameling en verwerking is veelvuldig onderwerp van gesprek. In dit hoofdstuk worden eerst de relevante ontwikkelingen voor de gemeenten geschetst en wordt vervolgens ingegaan op de huidige situatie in de gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen.

### 2.1 Wat komt er op gemeenten af?

Het speelveld overziend zijn de volgende ontwikkelingen relevant:

- Gemeenten blijven een wettelijke zorgplicht houden voor de inzameling van huishoudelijk afval. Op de verwerking van huishoudelijk afval is deze zorgplicht niet van toepassing. Anders gezegd: afvalverwerking is geen wettelijke zorgtaak voor gemeenten.
- In het Landelijk Afvalbeheer Plan (LAP) is bronscheiding uitgangspunt. Dit betekent dat van gemeenten op grond van het landelijk afvalbeleid verdere inspanningen worden verwacht om de gescheiden inzameling van afvalstromen te verbeteren en intensiveren. Daarnaast is landelijk en Europees sprake van een transitie in het denken over afval. Afval maakt plaats voor 'grondstoffen hergebruik'.
- Door de uitbreiding van de gescheiden inzameling van verpakkingsafval (met name kunststof) neemt de hoeveelheid restafval sterk af en worden aanpassingen in de inzamelstructuur noodzakelijk. Er worden op snel groeiende schaal nieuwe inzamelsystemen geïntroduceerd (gespiegeld en omgekeerd inzamelen) die de bronscheiding landelijk een verdere boost gaan geven.
- De afvalverwerkingmarkt is steeds meer geprivatiseerd en wordt steeds internationaler. Grote spelers maken de dienst uit. De huidige overcapaciteit voor de eindverwerking van huishoudelijk afval zorgt op dit moment voor zeer lage tarieven (vechtmarkt) van rond de € 50 per ton. Op termijn zal er weer meer evenwicht ontstaan tussen vraag en aanbod en zullen tarieven waarschijnlijk weer stijgen. Prijsniveaus van boven de € 100 per ton zijn daarbij niet meer waarschijnlijk.
- De afvalinzamelmarkt is minder grootschalig en internationaal dan de afvalverwerkingsmarkt. De afvalinzameling wordt in meerderheid door overheidsbedrijven en samenwerkingsverbanden uitgevoerd, overheidsgedomineerde inzamelaars hebben de afgelopen jaren terrein gewonnen op private inzamelaars als SITA en Van Gansewinkel. Schaal is belangrijk om de inzameling efficiënt te kunnen doen. Er zijn bijna geen kleine en middelgrote gemeenten meer die de afvalinzameling zelfstandig – in eigen beheer – uitvoeren.
- In toenemende mate krijgen overheidsbedrijven als AREA in den lande een breder takenpakket in het beheer van de buitenruimte en bij de inzet van mensen met een achterstand tot de arbeidsmarkt. Kerntakendiscussies (regiegemeente willen zijn), decentralisaties vanuit het rijk en bezuinigingsrondes zijn belangrijke drijfveren bij gemeenten om hier voor te kiezen.

Voor een uitgebreidere toelichting op het afvalbeleid en de organisatievormen in het afvalbeheer wordt verwezen naar bijlagen 2 en 3.

## 2.2 Huidige positie in de afvalketen

### 2.2.1 Afvalbeheer in Coevorden, Emmen en Hoogeveen

#### **Afvalcijfers**

De gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen scoren redelijk tot goed qua afvalscheiding en afvalhoeveelheid. Het bronscheidingspercentage klimt omhoog richting de 60%. De hoeveelheid restafval ligt rond de 55 kton. Per inwoner ligt deze hoeveelheid relatief hoog, met name in Coevorden. Naar de toekomst wordt een daling van de hoeveelheid restafval verwacht. Afgaande op de informatie uit de door MarkeRein uitgevoerde verkenning naar de afvalverwerking bedraagt de hoeveelheid restafval in de gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen in 2016 circa 50 kton. In het restafval bevindt zich nog een aanzienlijke hoeveelheid herbruikbare afvalstromen.

Uit benchmarkresultaten blijkt dat de kwaliteit van de dienstverlening goed is en de burgers tevreden zijn (scores 7 of hoger). De afvalbeheerskosten van de drie gemeenten zijn in vergelijking met andere Drentse gemeenten relatief hoog.

#### **Beleid inzamelstructuur**

Recent hebben de gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen een Kaderplan Afvalstoffen opgesteld, waarin het gezamenlijke afvalbeleid is vormgegeven (zie bijlage 2). Dit beleid is vanuit doelmatigheidsoverwegingen in relatie tot AREA zoveel mogelijk geharmoniseerd tussen de gemeenten. De gemeenten volgen het landelijk afvalbeleid en zetten in op de verbetering van de afvalscheiding.

#### **Organisatie**

De gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen hebben in 2006 gezamenlijk AREA Reiniging (zie kader) opgericht voor de uitvoering van een breed pakket aan reinigingsdiensten zoals afvalinzameling en straat- en kolkenreiniging. In grote lijnen is de uitvoering vergelijkbaar georganiseerd, maar er zijn enkele detailverschillen in het takenpakket tussen de gemeenten als het gaat om bijvoorbeeld het onderhoud aan containers, het legen van wijkcontainers (papier, de inzameling van (kleine) kadavers, gladheid- en onkruidbestrijding).

#### *AREA Reiniging NV*

Met haar activiteiten is AREA actief in een verzorgingsgebied van circa 83.000 huishoudens. Daarnaast verzorgt het bedrijfsonderdeel AREA Kennis & Regie advisering aan de drie gemeenten op het gebied van beleidsondersteuning. Ad hoc wordt de dienstverlening ook ingezet voor andere gemeenten. Ook biedt AREA Kennis & Regie voorlichting aan burgers, scholieren en bedrijven. AREA Zakelijk tenslotte, zamelt afval in voor ongeveer 3.500 zakelijke klanten. Er is bij de oprichting een besturingsmodel vastgesteld met een duidelijk onderscheid tussen de gemeenten als 'eigenaar' en de gemeenten als 'opdrachtgever'. In de aandeelhoudersovereenkomst is een aandelenverhouding afgesproken waarin Coevorden 18%, Emmen 55% en Hoogeveen 27% van de aandelen bezit. Bij oprichting is gekozen voor een overheidsgedomineerde reinigingsorganisatie om zo tot effectieve en efficiënte bedrijfsvoering te komen met voldoende bewegingsvrijheid. Daarbij is ingezet op een groeistrategie. Die is nog niet gerealiseerd.

Uit de recent uitgevoerde evaluatie<sup>2</sup> blijkt dat AREA op veel fronten actief is geweest en dat er belangrijke stappen voorwaarts zijn gezet in het optimaliseren van de uitvoering. Het is gelukt om een professionele organisatie neer te zetten. Van de drie afzonderlijke gemeentelijke diensten/afdelingen is één bedrijf gemaakt. Het besturingsmodel functioneert in grote lijnen ook zoals het bij aanvang was bedoeld en de beoogde kostenreductie is gerealiseerd. Tegelijkertijd is ook een aantal verbeterpunten geconstateerd in onder meer de opdrachtgeversrol bij gemeenten en de sturing en verantwoording op uitvoeringsefficiëntie bij AREA. Er lijkt in de uitvoering zeker nog een verbetering van 10% in efficiëntie mogelijk. Ook is geconstateerd dat na invoering van de optimaliseringslagen het tarief ten opzichte van andere overheidsgedomineerde bedrijven relatief hoog blijft. AREA geeft aan dat inmiddels actie is ondernomen om de efficiëntie te verbeteren en dat hier naar verwachting in 2013 uitvoering aan gegeven kan worden. Op dit moment wordt gesproken over een voorstel om de tarieven te verlagen.

#### *Schaalvergroting AREA*

Om de kwetsbaarheid van bedrijfsfuncties te verminderen en kosten te besparen op overhead zoeken diverse overheidsbedrijven onderling gerichte samenwerking. Ook voor AREA is geconstateerd dat schaalvergroting aanvullende voordelen biedt en extra kostenbesparingen kan opleveren. In de afgelopen jaren is in AREA-verband diverse malen gesproken over de toekomst en de mogelijkheden voor vergroting van de schaal van de afvalinzameling. Hierbij is allereerst ingezet op het 'zwaan kleef aan'-principe om tot verdere schaalvergroting te komen. Tot op heden is er echter geen concrete interesse geweest van andere gemeenten om toe te treden. Vervolgens zijn door AREA verkennende gesprekken gevoerd met OMRIN<sup>3</sup> en ROVA – overheidsgedomineerde inzamelbedrijven die voornamelijk actief zijn in respectievelijk Friesland en Overijssel. Keuzes over samenwerking met een van deze partijen zijn nog niet gemaakt. Onderhavige visienotitie moet richting geven aan nut en noodzaak van verdere schaalvergroting. Dit in samenhang met de overige in deze notitie in beschouwing te nemen onderwerpen.

Het afvalbeleid en de regie daarop zijn een (wettelijke) verantwoordelijkheid van de gemeenten. De gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen worden hier in ondersteunende zin geadviseerd vanuit AREA Kennis & Regie. Via de werkgroep MarkeRein (bestaande uit de beleidsambtenaren van alle Drentse gemeenten) vindt in Drents verband beleidsafstemming plaats en worden projecten opgepakt. Sinds medio 2011 is MarkeRein als ambtelijk platform ingebed in de Vereniging van Drentse Gemeenten.

Met uitzondering van de verwerking van restafval – dat in STIVAM-verband is ondergebracht bij Attero – zijn alle verwerkingscontracten onder beheer en regie bij AREA. Na het aflopen van het huidige contract met Attero zal ook het restafvalcontract onder beheer en regie komen bij AREA. De gemeenten houden op grond van het bepaalde in de productovereenkomst een bepalende stem in waar en hoe het afval verwerkt wordt (zie ook kader verderop).

De overige buitenruimtetaken zijn bij de gemeenten verschillend georganiseerd. De gemeenten Hoogeveen en Emmen hebben het merendeel van de beheertaken uitbesteed aan AREA terwijl Coevorden taken als gladheidbestrijding, onkruidverwijdering, opruimen clandestien afval en de inzameling van kleine kadavers elders heeft ondergebracht/in eigen beheer uitvoert.

<sup>2</sup> Evaluatie AREA 2006-2010, KplusV Organisatieadvies, 23 december 2011.

<sup>3</sup> Formeel betreft het 'Friesland Milieu NV', werkzaam onder de handelsnaam OMRIN.

Veel uitvoeringstaken in het afvalbeheer en beheer van de openbare ruimte zijn arbeidsintensief en lenen zich goed voor uitvoering door medewerkers met een achterstand tot de reguliere arbeidsmarkt.

Door de modernisering van de WSW krijgt het arbeidsmarkt- en participatiebeleid ook in de gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen een prominentere plaats. De Wet Werken naar Vermogen leidt tot een herstructurering van de bestaande sociale werkvoorziening (Alescon is verantwoordelijk voor de arbeidsparticipatie in het gebied Hoogeveen en EMCO is de sociale werkvoorziening van Emmen en Coevorden). AREA werkt in de uitvoering al samen met EMCO, over verdere uitbreiding van deze samenwerking wordt nagedacht. In Hoogeveen is aan Alescon de groenverzorging grotendeels uitbesteed en verrichten zij werkzaamheden voor kringloopbedrijf Het Goed in Hoogeveen.

In onderstaand schema is de organisatie van het afvalbeheer van de gemeenten schematisch weergegeven.

	Zelf doen	Samenwerken - intergemeentelijk	Samenwerken (boven)regionaal	Uitbesteden / privatiseren
Afvalinzameling		AREA		
Afvalbeleid	Regie bij gemeenten	Advisering AREA en MarkeRein		
Afvalverwerking – GFT-afval en deelstromen		Contractbeheer AREA		Diverse verwerkers
Afvalverwerking – restafval			STIVAM-contract met Attero	
Reinigingstaken		AREA		

Figuur 1. Schematische weergave.

## 2.2.2 Afvalinzameling- en verwerking in Drenthe

In de andere Drentse gemeenten is de afvalinzameling over het algemeen uitbesteed (OMRIN, SITA en Van Gansewinkel zijn daar actief). Enkele gemeenten hebben nog een eigen dienst. Tevens onderzoeken enkele gemeenten de toekomst van de afvalinzameling waarbij participatie in een overheidsbedrijf als één van de opties wordt gezien. Het gaat hierbij veelal om (eerste) strategische verkenningen en definitieve bestuurlijke keuzes zijn nog niet gemaakt. Op het moment van opstellen van deze visienotitie (11 oktober 2012) ligt er een raadsvoorstel van het College van B&W van de gemeente Westerveld om over te gaan tot toetreding tot ROVA.

De gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen zijn samen met AREA Kennis & Regie gericht op verdergaande beleidsmatige samenwerking in Drents verband. Recent is vanuit MarkeRein een inventarisatie uitgevoerd gericht op verdergaande samenwerkingsmogelijkheden op het gebied van afvalbeleid/-ondersteuning, administratie, contractmanagement en communicatie/educatie. Er lijkt vooralsnog geen draagvlak te bestaan voor uitbouw naar een Drenthe breed sturingsorgaan op afval ('Afvalsturing Drenthe').

Door het aflopen van het contract - in STIVAM-verband - met Attero en de scherpe tarieven op de verwerkingsmarkt is het afvalverwerkingsvraagstuk in heel Drenthe actueel (zie kader). Daarbij wordt in principe gestreefd naar samenwerking in Drentse kring, zodat de afvalhoeveelheid voldoende interessant is voor een afvalverwerker.

*Ontwikkelingen rondom afvalverwerkingcontract*

De gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen hebben in STIVAM-verband<sup>4</sup> tot juli 2016 een contract voor de verwerking van het huishoudelijk restafval met Attero Wijster (voormalig VAM/Essent Milieu). STIVAM treedt namens de contractpartners op als belangenbehartiger in de relatie met Attero. De rol van het huidige STIVAM houdt op bij het eindigen van het restafvalcontract op 1 juli 2016. Het is nu de vraag hoe de STIVAM-gemeenten – al dan niet gezamenlijk – in de toekomst de afvalverwerking regelen.

In STIVAM-verband is geconstateerd dat afvalverwerking geen kerntaak voor gemeenten is en dat openbaar aanbesteden daarom de voorkeur geniet boven inbesteden bij Attero. Daarnaast zijn andere 'mitsen' en 'maren' benoemd – zoals de juridische mogelijkheden om te mogen inbesteden – die verbonden zijn aan het eventueel participeren in de afvalverwerking. Op basis hiervan is in Drents verband (MarekeRein) een discussienotitie 'Restafvalverwerking Drentse gemeenten' opgesteld. Het continueren van samenwerking in STIVAM-verband blijkt door een grote diversiteit aan partijen met soms weinig onderlinge binding onhaalbaar. Ook ontbreekt op dit moment de urgentie tot een dergelijke grootschalige samenwerking, omdat de verwerkingsmarkt in de loop der tijd drastisch veranderd is. Waar voorheen sprake was van beperkte verwerkingscapaciteit en er nieuwe installaties gebouwd moesten worden is momenteel sprake van overcapaciteit.

*Wat speelt er op dit moment?*

- Inmiddels hebben een aantal STIVAM-gemeenten (ROVA-gemeenten) in kleiner verband dan ook een aanbestedingstraject gevolgd met als resultaat een substantieel lager verwerkingstarief in 2016 (€ 47,40 per ton) bij SITA Coevorden/Emlichheim. Andere STIVAM-gemeenten hebben (de voorbereiding van) een aanbestedingsprocedure gestart (Gooi- en Vechtstreek en Duin- en Bollenstreek). In het ROVA-contract is ruimte voor extra restafval van gemeenten die zich bij ROVA aansluiten (in het contract wordt indicatief circa 30 kton genoemd). De juridische mogelijkheden en voorwaarden om deze ruimte voor nieuwe ROVA-toetreders te benutten vergen eventueel nader onderzoek. De gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen kennen gezamenlijk een hoeveelheid restafval van gezamenlijk circa 55 kton.
- Attero heeft de Drentse gemeenten op basis van inbesteding en aandeelhouderschap in Attero een aanbod gedaan om bij een contractverlenging voor de periode 2016-2022 het huidige tarief van circa € 115 per 1 juli 2016 aanzienlijk te verlagen tot een tarief vergelijkbaar met dat van de ROVA-gemeenten. Daarbij is er ook de mogelijkheid om bij deze contractverlenging al vanaf 2013 te profiteren van een lager tarief via een vereveningsmethodiek.

In VDG/STIVAM-verband is een aantal (bestuurlijke) bijeenkomsten gehouden om de mogelijkheden voor (gezamenlijke) verwerking van het Drentse restafval te bespreken. De volgende opties zijn besproken:

- gezamenlijk aanbesteden door de Drentse gemeenten;
- aansluiten bij ROVA en meeliften op het recent door ROVA afgesloten contract (met SITA ReEnergy in Emlichheim gelegen tegen de Duitse grens bij Coevorden);
- ingaan op het samenwerkingsvoorstel (participatie) van Attero (Wijster).

<sup>4</sup> De Stichting Contractpartners VAM (STIVAM) is een samenwerkingsverband van 84 gemeenten die het huishoudelijk restafval en bedrijfsafval aan het VAM (inmiddels: Attero Wijster) leveren.



Feitelijk is er voor de huidige STIVAM-gemeenten nog een vierde optie, namelijk het toetreden tot een (andere) overheidsgedomineerde afvalverwerker. Voorbeelden daarvan zijn OMRIN (Harlingen), HVC (Alkmaar) of Twence (Hengelo). Bij deze optie zijn vergelijkbare principiële punten aan de orde die hiervoor door STIVAM-partners zijn genoemd bij de investingsoptie bij Attero: geen kerntaak voor gemeente, mogelijke strijdigheid met maximalisering hergebruik en reductie restafval en financiële risico's door een sterk in beweging zijnde verwerkingsmarkt.

Voor sommige gemeenten speelt er een aantal aanverwante belangen, waardoor de lokale situatie en regionale oriëntatie verschillend kan zijn. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een aspect als werkgelegenheid. Voor een aantal Drentse gemeente is verwerking bij Attero interessant omdat Attero voor werkgelegenheid in de regio zorgt.

Op het moment van opstellen van deze visienotitie (11 oktober 2012) zijn de precieze consequenties van de voorstellen van Attero voor de gemeenten (nog) niet volledig duidelijk. De onduidelijkheden hebben met name betrekking op de juridische houdbaarheid van de voorgestelde constructie en de werkelijke zeggenschap van de gemeenten in de nieuwe situatie. Daarnaast is er onvoldoende zicht op de financiële risico's vanwege onder meer de onzekere marktsituatie van de afvalverwerking, de onzekerheid over toekomstige investeringen in de installatie en de onzekerheid ten aanzien van de kostenverdeling van de nazorg van terrein-/grondwatersanering et cetera.

In dat kader hebben de gemeenten de resultaten van het onderzoek van de Adviesgroep Rebel naar de levensvatbaarheid van Attero afgewacht. Begin oktober zijn deze resultaten aan de gemeenten gepresenteerd. De RebelGroup concludeert dat op basis van de voorgestelde constructie sprake is van een levensvatbaar bedrijf. Deze conclusie is gestoeld op het uitgangspunt dat ook op de lange termijn sprake is van vollast van de verbrandingsinstallaties van Attero. De vollast van de Attero-installaties is echter precair gezien de huidige marktomstandigheden (landelijk overcapaciteit) en is daardoor in grote mate afhankelijk van import van afval en de onzekerheid over het aantal gemeenten dat overgaat tot contractverlenging. In een nadere beoordeling van het rapport is vast te stellen dat zeker op lange(ere) termijn – vanaf 2017, maar vooral in de periode na 2021 – de toekomst van Attero onzeker is.

## 2.3 Resumé

Samenvattend ziet de huidige positie van de drie gemeenten in de afvalketen er als volgt uit:

- De gemeenten behalen redelijk gemiddelde prestaties in het afvalbeheer. De afvalscheiding is - ondanks de relatief hoge hoeveelheid restafval - op gemiddeld niveau. Het serviceniveau (voorzieningsniveau) is gemiddeld. De efficiëntie in de uitvoering kan beter en goedkoper.
- Het afvalbeheer is per hoofdtaak anders georganiseerd. De inzameling en verwerking van deelstromen bij AREA, de eindverwerking van restafval bij STIVAM, het afvalbeleid bij de gemeente met een adviserende rol voor AREA en beleidsafstemming, zowel in AREA-verband als op Drents niveau (MarkeRein). Uitzonderlijk is deze wijze van organiseren niet; ook bij gemeenten elders in het land en bij andere Drentse gemeenten komen dit soort mengvormen voor. Afvalinzameling is heel iets anders dan afvalverwerking.
- Voor het behalen van verdergaande bedrijfsmatige voordelen en kostenbesparingen is schaalvergroting in AREA-verband een belangrijke optie. Aansluiting van andere Drentse gemeenten is tot dusverre niet gelukt; voor samenwerking of fusie met andere grotere overheidsgedomineerde bedrijven (bijvoorbeeld ROVA of OMRIN) bestaan er mogelijkheden, waaraan op basis van deze notitie richting gegeven zal worden.
- Samenwerking in het afvalbeheer op Drents niveau heeft vooral het karakter van beleidsafstemming en projectmatige samenwerking. Verdergaande samenwerking met draagvlak voor een 'Afvalsturing Drenthe' lijkt vooralsnog geen reële optie.
- De taken in het beheer van de buitenruimte zijn bij de drie gemeenten verschillend georganiseerd.
- De STIVAM-gemeenten zijn niet gezamenlijk ingegaan op het aanbod van Attero. Meerdere gemeenten hebben intussen gekozen voor het aanbesteden van de verwerking van het restafval en zijn een aanbestedingsprocedure gestart. De ROVA-gemeenten hebben reeds een aanbesteding doorlopen en – ingaande medio 2016 – een scherp verwerkingstarief bedongen. Het contract biedt mogelijk ruimte voor andere gemeenten aan te sluiten en hun afval – via ROVA – op basis van hetzelfde contract te laten verwerken.
- Attero heeft aan de Drentse gemeenten een inbestedingsvoorstel gedaan voor de verwerking van restafval (participatiemodel). Dit voorstel lijkt marktconform, maar levert de nodige vragen op over zeggenschap en risico's.

## 3 Visie en ambitie

In het vorige hoofdstuk is het speelveld beschreven. In dit hoofdstuk worden de kernelementen uit de bestuurlijke toekomstvisie gepresenteerd. Deze zijn gebaseerd op consultatie van gemeentebestuurders en gedestilleerd uit beleidsdocumenten. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

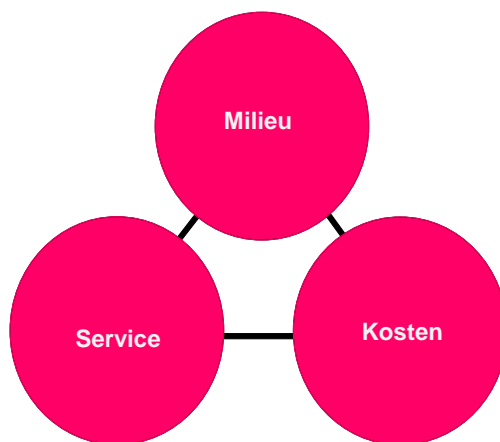
- doelen en ambities op langere termijn;
- visie op regionale samenwerking;
- positie in de afvalinzameling;
- positie in de afvalverwerking.

Aan het einde van dit hoofdstuk worden de kernelementen van de visie op afvalbeheer samengevat.

### 3.1 Doelen en ambities op langere termijn

#### *Balans in de afvaldriehoek*

De gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen streven in het afvalbeheer naar een goede balans in de afvaldriehoek (zie onderstaande figuur). Milieu/duurzaamheid, service en kosten staan hoog in het vaandel. Terwijl de financiën onder druk staan wordt daarbij gezocht naar zo groot mogelijke maatschappelijke baten.



*Figuur 2. De afvaldriehoek.*

Dit betekent:

- Milieu: het halen van de landelijke doelstellingen voor gescheiden afvalinzameling in 2015 door het verder omhoog brengen van het materiaalhergebruik. Om dat te realiseren moet de inzamelstructuur worden verbeterd en de afvalscheiding door bronscheiding geïntensiveerd.
- Service: het in stand houden van een hoog serviceniveau voor de inwoners van de gemeenten met laagdrempelige voorzieningen. En de huis-aan-huis-inzameling wordt nog beter gefaciliteerd op het aan de bron (thuis) scheiden.

- Kosten: het dalen van de afvalbeheerkosten te bereiken door enerzijds efficiëntere inzameling (bijvoorbeeld 10% lagere inzamelkosten in 2015 ten opzichte van 2010), verlaging kosten als gevolg van schaalvergroting AREA en anderzijds lagere afvalverwerkingskosten (bijvoorbeeld 5% minder restafval – 5% en lagere afvalverwerkingstarieven vanaf 2016). Gelet op de resultaten van de recent uitgevoerde evaluatie bij AREA en de huidige afvalmarkt zijn deze doelen zeker realistisch.

Daarnaast streven de gemeenten er naar om de bijdrage vanuit het gemeentelijk afvalbeheer aan andere maatschappelijke doelen -zoals duurzaamheid, kwaliteit van de buitenruimte sociale werkgelegenheid- te vergroten. Door dit alles gaat de totale maatschappelijke baten-kosten-verhouding omhoog.

#### *Ketenregie en integraal beheer*

Beleidsmatig beogen de gemeenten ketenregie in het afvalbeheer en integraal beheer van de openbare ruimte. Dit betekent dat de gemeenten het afvalbeheer vanuit de ketengedachte aansturen en organiseren in samenhang met de overige taken in de buitenruimte. Dit wil niet zeggen dat alle werkzaamheden door één partij worden uitgevoerd, maar wel dat het beleid en de werkzaamheden op elkaar worden afgestemd.

Vanuit de zorgplicht en de rol van gemeenten in het beheer van de buitenruimte ligt het primaat voor integraal beleid en ketenregie in het afvalbeheer logischerwijs bij de gemeenten. Hierbij laten de gemeenten zich in ondersteunende zin adviseren door de uitvoerende organisaties.

## 3.2 Regionale oriëntatie en samenwerking

Bij de gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen bestaat tot op heden een natuurlijke voorkeur voor samenwerking in Drents verband. Concreet beogen de drie gemeenten momenteel de beleidsmatige samenwerking op ambtelijk niveau met andere Drentse gemeenten -daar waar mogelijk- te vergroten. Hierbij wordt in eerste instantie ingezet op intensivering van de bestaande afstemming en samenwerking. Bij voorkeur wordt gebruik gemaakt van bestaande organisaties, zoals bijvoorbeeld in de Vereniging Drentse Gemeenten (VDG) en wordt het daar onder gebrachte MarkeRein gezien als de logische koepel voor samenwerking in het afvalbeheer. Vooralsnog wordt niet ingezet op het inrichten van nieuwe structuren in Drents verband. Daarvoor is bij de overige Drentse gemeenten momenteel te weinig draagvlak te vinden en is de behoefte aan autonoom handelen bij individuele Drentse gemeenten (nog) te groot.

Afvalinzameling en –verwerking overstijgen lokale, regionale en zelfs provinciale schaal. Vanuit die optiek is ook oriëntatie buiten de provinciegrenzen mogelijk. Als duidelijk is dat er meerwaarde voor de inwoners kan worden gerealiseerd (betere kwaliteit en hogere efficiency van de dienstverlening) kunnen er ook samenwerkingsverbanden in aangrenzende regio's worden aangegaan.

## 3.3 Positie in afvalinzameling

### *Overheidsgedomineerd*

De gemeenten hebben een duidelijke voorkeur voor overheidsgedomineerde uitvoering van de afvalinzameling. De gemeenten willen daarmee grip houden op de uitvoering. Dit in verband met onder andere het maatwerk dat in de service naar de burger kan worden geboden en de betere mogelijkheden om maatschappelijke meerwaarde te creëren.

Het zelf, in eigen beheer, uitvoeren van de werkzaamheden is, vanwege de vereiste schaal en efficiëntie en professionaliteit, geen optie. Om deze redenen is ruim vijf jaar geleden AREA opgericht. De gemeenten voelen nog steeds verbondenheid met de uitvoering en willen daar nauw bij betrokken zijn. In een overheidsgedomineerde setting hebben de gemeenten meer grip op de uitvoering en is directere sturing mogelijk op efficiency, duurzaamheid en andere maatschappelijke aspecten. Mede daardoor ligt verdere privatisering (het vervreemden van aandelen aan een marktpartij) van de uitvoering niet voor de hand. Afvalinzameling is een belangrijke en gezichtsbepalende taak in de publieke dienstverlening. De (regionale) identiteit van het afvalbedrijf speelt daarbij, vanuit het oogpunt van herkenbaarheid voor inwoners, een rol. Maar dit aspect is niet allesbepalend. Prijs en kwaliteit staan voorop, welke (overheidsgedomineerde) partij de inzameling uitvoert, is van ondergeschikt belang.

### *Schaalvergroting*

De ontwikkelingen in de afvalinzameling vragen om een slagvaardige en professionele uitvoeringspartij die proactief en continue op zoek is naar verbeteringen in de dienstverlening en efficiency. De drie gemeenten achten het in dit verband van groot belang dat de huidige uitvoeringsorganisatie AREA de verbeterpunten uit de evaluatie oppakt en het prestatieniveau en de bedrijfsvoering verder optimaliseert.

Tegelijkertijd wordt met het oog op continuïteit, toekomstbestendigheid en verdere prestatieverbetering, schaalvergroting in de afvalinzameling wenselijk geacht. Samenwerking van AREA (of zelfs een fusie) met een ander overheidsgedomineerde afvalbedrijf in de omgeving lijkt daarvoor, kijkend naar de mogelijkheden op dit moment, de beste papieren te hebben. Een gemeenschappelijk afvalinzamelbedrijf op Drentse schaal (via Zwaan Kleef Aan door andere Drentse gemeenten) wordt in de praktijk niet realistisch geacht. Kansrijker is samenwerking met een ander overheidsgedomineerd afvalbedrijf. Op basis van een eerder door AREA uitgevoerd partnerselect onderzoek en bestuurlijke interviews ligt het voor de hand dat daarvoor, rekening houdend met geografische en logistieke aspecten, twee organisaties in aanmerking komen: ROVA, de overheidsgedomineerde afvalinzamelaar die voornamelijk in Overijssel actief is en OMRIN het Friese overheidsbedrijf dat een verdere samenwerking op het niveau van Noord-Nederland voorstaat. Niet uitgesloten is echter dat ook samenwerking met andere overheidsgedomineerde inzamelaars op meer afstand zoals Twente Milieu (regio Noordoost Overijssel) en Berkel Milieu/Circulus (regio Apeldoorn, Deventer en Zutphen) in aanmerking komen.

Schaalvergroting is geen doel op zich. Voorwaarde voor samenwerking (en schaalvergroting in het algemeen) is dat dit aantoonbare voordelen, oftewel meerwaarde, voor de drie gemeenten oplevert. Meerwaarde die tot uiting komt in lagere kosten en betere kwaliteit voor de inwoners van de gemeenten. Samenwerkingsopties worden nadrukkelijk aan deze voorwaarde getoetst.

*Afvalinzameling primaire activiteit*

In de visie van de drie gemeenten blijft het toekomstige AREA, ook na schaalvergroting en eventuele fusie, primair een afvalinzamel- en reinigingsbedrijf. Gemeenten kunnen er (facultatief) voor kiezen om ook andere beheertaken in de openbare ruimte bij een opgeschaald AREA onder te brengen. Maar het basispakket aan diensten blijft in de visie van de gemeenten zijn grondslag vinden in het afvalbeheer en straatreiniging. Een doorontwikkeling naar een breed uitvoeringsbedrijf in het beheer van de buitenruimte ligt – gelet op de verschillende wijze waarop deze taken nu zijn georganiseerd bij de gemeenten – niet voor de hand. Wel is een sterkere samenwerking en afstemming tussen uitvoeringspartijen in de buitenruimte wenselijk (zie hiervoor). Het toekomstige AREA zal in die zin een belangrijke schakel zijn in het integraal beheer van de openbare ruimte.

### 3.4 Positie in afvalverwerking

*Geen zorgplicht en kerntaak*

Afvalverwerking wordt -in tegenstelling tot de inzameling- niet gezien als een gemeentelijke kerntaak. Afvalverwerking is geen wettelijke zorgtaak voor gemeenten. Er is in de visie van de gemeenten ook geen sprake van marktfalen of marktimperfecties die overheidsinterventie vereisen. Er bestaan voldoende keuzemogelijkheden.

*Participatie*

De drie gemeenten vinden het belangrijk dat de afvalverwerking verantwoord (duurzaam, met oog voor social return) en tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten plaatsvindt. Om dit doel te bereiken is participatie in afvalverwerking niet nodig. Sterker nog: gemeentelijke participatie in een afvalverwerkingsinstallatie is ongewenst en wel om de volgende redenen:

- Door participatie kunnen tegenstrijdige belangen ontstaan, omdat de nadruk op afvalreductie op termijn kan conflicteren met de financiële belangen als eigenaar van een verwerkingsinstallatie (AVI). De gemeenten achten deze tegenstrijdigheid in belangen ongewenst. De focus en prioriteit in het afvalbeheer moet primair en onverkort op afvalreductie en het zuinig omgaan met grondstoffen liggen.
- Een hoge duurzaamheidscore en lage tarieven kunnen ook worden bereikt door een goed contract af te sluiten en in het selectieproces (openbare aanbesteding) kwaliteitsaspecten zwaar te laten meewegen. Participatie leidt op langere termijn niet per definitie tot de beste uitkomst voor de gemeenten. Als de gemeente een positie neemt in een verwerkingsinstallatie is dat voor een lange termijn. Wat nu een duurzame installatie is kan over vijf of tien jaar al weer heel anders zijn. In een aanbestedingsmodel kan flexibeler op dit soort ontwikkelingen worden ingespeeld.
- Participatie in een afvalverwerkingsinstallatie lijkt op korte termijn financieel aantrekkelijk (zie bijvoorbeeld het tarief van Attero in hun inbestedingsvoorstel aan gemeenten), maar daar staan een grotere afhankelijkheid en forse financiële risico's tegenover. Bij dit soort kapitaalintensieve installaties gaat het om hoge investeringsbedragen en de afvalverwerkingmarkt is dusdanig onzeker (zie hoofdstuk 2) dat een eigenaarpositie aanzienlijke risico's met zich meebrengt. Risico's die de gemeenten niet willen lopen, temeer omdat er geen inhoudelijke of principiële noodzaak is om zo'n positie in de afvalverwerkingmarkt in te nemen.

## 3.5 Samenvattend: betekenis voor de toekomstkeuzes

De gemeenten kiezen ten aanzien van de afvalinzameling en restafvalverwerking voor een duidelijke andere positie.

### *Inzameling*

Bij de afvalinzameling blijft uitvoering in een overheidsgedomineerde setting voorop staan. In een overheidsgedomineerde setting hebben de gemeenten meer grip op de uitvoering en is directere sturing mogelijk op efficiency, duurzaamheid en andere maatschappelijk aspecten.

De weg van privatisering, het vervreemden van de aandelen in AREA aan een marktpartij, past niet in deze toekomstvisie en wordt niet ingeslagen.

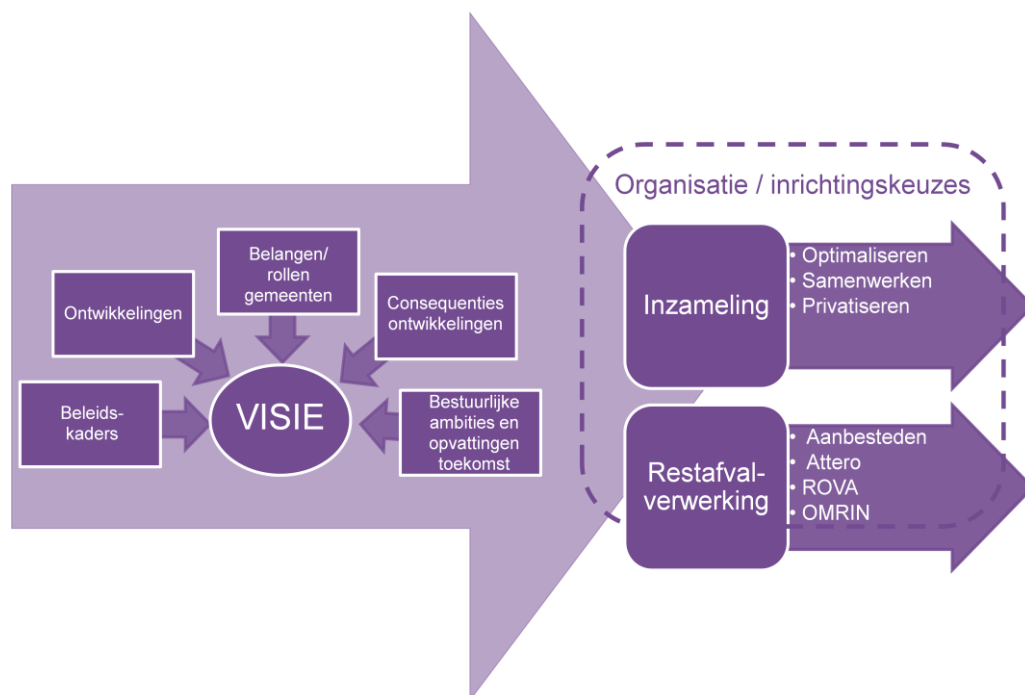
Het huidige samenwerkingsmodel AREA voldoet aan de voorwaarde van overheidsgedomineerde uitvoering. Wel is optimalisering van het functioneren en presteren van AREA noodzakelijk met name op het punt van verdergaande kostenbeheersing en –besparing. Daarnaast staan de drie gemeenten omwille van verdere prestatieverbetering, continuïteit en toekomstbestendigheid een verdere schaalvergroting voor die via een samenwerking met een ander overheidsgedomineerd afvalbedrijf (bijvoorbeeld ROVA of OMRIN) gestalte kan krijgen. Op de voor- en nadelen en consequenties van schaalvergroting (ten opzichte van een geoptimaliseerd AREA op het huidige schaalniveau) gaan we in het volgende hoofdstuk verder in. Tevens komt daarbij aan de orde hoe het keuzeproces ten aanzien van de samenwerkingspartner ingericht gaat worden.

### *Restafvalverwerking*

In de restafvalverwerking willen de gemeenten bewust geen uitvoerende rol op zich nemen. Omdat afvalverwerking geen kerntaak van gemeenten is, de focus in het gemeentelijk afvalbeleid op afvalreductie ligt en het participeren (verwerven van mede-eigendom) in een afvalverwerkingsinstallatie grote en nauwelijks te overziene risico's met zich mee brengt hebben de gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen een sterke voorkeur voor het aanbesteden van de verwerking van huishoudelijk (rest)afval. Dit betekent dat niet ingegaan wordt op voorliggende inbestedingsoptie van Attero. Via een openbare aanbesteding zijn – zeker op de langere termijn – naar verwachting vergelijkbare financiële en duurzaamheidsvoordelen te behalen en zijn de risico's aanzienlijk kleiner. Op de inrichting van het vervolgtraject en de te maken keuzes in het kader van deze visie wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan.

## 4 Keuzes en consequenties

Dit visiedocument moet de gemeenten in staat stellen de gewenste strategische keuzes te maken rondom de toekomstige organisatie en inrichting van hun afvalbeheer en het vervoltraject op te pakken. Wat dat betreft zijn er op dit moment twee onderwerpen actueel, te weten: de afvalinzameling en de verwerking van het restafval. In onderstaande figuur wordt dit schematisch weergegeven.



Figuur 3. Schematische weergave strategisch keuzeprocess.

De bestuurlijke visie, zoals geschetst in het vorige hoofdstuk, geeft duidelijk richting aan de te maken keuzes. Duidelijk is ook dat deze richting voor de afvalinzameling en afvalverwerking wezenlijk verschilt. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de consequenties van de visie voor respectievelijk de inzameling en de restafvalverwerking en wordt aangegeven op welke wijze het vervolproces ingericht wordt.

### 4.1 Afvalinzameling

#### Keuze

Voorop staat dat de uitvoering in een overheidsgedomineerde setting dient plaats te vinden. De huidige uitvoeringsvorm in AREA-verband voldoet hieraan. Naast een reeds in gang gezet optimalisatietraject willen de gemeenten dat AREA inzet op verdere schaalvergroting door samen te werken met een ander overheidsgedomineerd afvalbedrijf.



### **Consequenties**

Schaalvergroting door samenwerking geeft mogelijkheden voor verdere professionalisering en prestatieverbetering van de organisatie. Ook kan er een kwaliteitsslag in de beleidsadvisering aan de gemeenten worden gemaakt. En, is de onderneming – door de grotere omvang – organisatorisch en financieel minder kwetsbaar. Dat heeft een positieve invloed op de continuïteit en toekomstbestendigheid van de organisatie.

AREA is inmiddels gestart met de uitvoering van efficiëntiemaatregelen<sup>5</sup>. Bij samenwerking zijn aanvullende besparingen mogelijk door onder meer operationele synergie, optimalisering van de efficiëntie in de overhead en een grotere inkoopkracht. Uit eerder door AREA uitgevoerd onderzoek blijkt dat door efficiëntie en samenwerking gezamenlijk – ten opzichte van het kostenniveau op dat moment – circa € 1,5 miljoen aan besparingen mogelijk moet zijn. Dit komt neer op een besparing van circa € 18 per aansluiting.

Samenwerking kan leiden tot een inperking van de zeggenschap van de gemeenten in de rol als aandeelhouder. De gemeenten hebben echter ook een rol als opdrachtgever en vanuit die positie blijft sturing op de activiteiten in de eigen gemeente zonder meer mogelijk. Op het moment dat gekozen wordt voor een overheidsbedrijf dat wat betreft strategie van de onderneming nauw aansluit bij de visie van de gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen heeft de vermindering van zeggenschap als aandeelhouder in werkelijkheid beperkte consequenties.

### **Inrichting selectieproces samenwerkingspartner**

Nadat de drie gemeenteraden hebben ingestemd met de voorgelegde visie zullen de colleges van B&W van de drie gemeenten de vervolgstappen oppakken die nodig zijn om de visie te realiseren. Vanuit de Colleges van B&W wordt AREA verzocht de objectieve selectieprocedure voor de mogelijke samenwerkingspartners (in ieder geval OMRIN of ROVA) uit te voeren. De uiteindelijke keuze zal door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA) van AREA moeten worden gemaakt. In het verzoek aan AREA zullen randvoorwaarden, selectiecriteria en een planning worden meegegeven die voor de gemeenten in dit proces van belang zijn (zie hieronder). Belangrijk is dat in het proces op de juiste momenten ruimte wordt ingebouwd voor terugkoppeling binnen de colleges en afstemming tussen de gemeenten.

Allereerst kan verkend worden welke partijen uitgenodigd worden. Bovengenoemde overheidsbedrijven zullen in ieder geval uitgenodigd worden om een aanbieding te doen<sup>6</sup>. Daartoe wordt een transparante uitvraag en beoordelingssystematiek ontwikkeld. In een dergelijk traject is het gebruikelijk niet alleen te vragen om een uitwerking op papier, maar ook om de partijen hun visie op de samenwerking en hun bedrijf en hun aanbieding te laten houden ('beauty contest').

In de praktijk blijkt dat het zinvol kan zijn om de gegadigden –nadat zij hun aanbieding gepresenteerd hebben– (beperkt) de ruimte te geven om de aanbieding op onderdelen nader uit te werken of toe te lichten, zodat de uiteindelijke aanbieding nog beter aansluit bij de wensen van de gemeenten en AREA.

---

<sup>5</sup> Genoemde aangrijpingspunten voor efficiëntie zijn: efficiëntere inzameling/logistiek en bezetting milieustraat, materieel en onderhoud, omvang overhead, externe inhuur en contractmanagement.

<sup>6</sup> Omdat het om een samenwerking met een andere overheidsgedomineerde organisatie gaat hoeft geen openbare aanbestedingsprocedure te worden doorlopen.

Voor de gemeenten is het van belang om voorafgaand aan het doen van de zogenaamde 'uitvraag' richting de twee gegadigden de randvoorwaarden en selectiecriteria te bepalen. Ten aanzien van de randvoorwaarden kan worden uitgegaan van:

- Handhaving van de uitvoering van de werkzaamheden conform de huidige overeenkomsten met AREA (raamovereenkomst en productovereenkomsten).
- Eenvoud en gelijkwaardigheid tussen de samenwerkingspartners als basis voor de samenwerkingsconstructie, waarbij de AREA-gemeenten zeggenschap houden over de inrichting en uitvoering van het afvalbeheer in de eigen gemeenten.
- Samenwerking die voor de gemeenten aantoonbaar voordelen oplevert van stand-alone continueren van AREA.
- Voor zover mogelijk behoud van werkgelegenheid voor het personeel van AREA.
- Gelet op de visie op de restafvalverwerking: door de samenwerking mag geen (juridische) verwevenheid met restafvalverwerking ontstaan in de zin van beheer dan wel (in)directe verantwoordelijkheid voor restafvalinstallaties.

Bij de selectie van de voorkeurspartner zijn in ieder geval de volgende criteria relevant:

- De bedrijfsstrategie/toekomstvisie: gevraagd kan worden om in de aanbieding aan te geven wat de bedrijfsstrategie van de aanbieder is, wat hun visie op de toekomst van de afvalinzameling is (welke gedachten zijn er ten aanzien van ontwikkelingen en aanpassingen in de inzamelstructuur) en welke mogelijkheden zien zij voor samenwerking met andere partijen die actief zijn in de openbare ruimte (zoals de SW-bedrijven). Beoordeeld moet worden in hoeverre deze strategie/visie aansluit bij de visie van AREA en haar gemeenten, bijvoorbeeld ten aanzien van aspecten als duurzaamheid, afvalscheiding en -reductie, innovatie en dienstverlening.
- De professionaliteit en toekomstbestendigheid: onderdeel van de aanbieding kan zijn een uitleg van de organisatiestructuur en financiële huishouding van het eigen bedrijf. Ook een uitwerking van de voorgestelde samenwerkingsconstructie (fusie of strategische alliantie) kan hier onderdeel van zijn. Beoordeeld moet kunnen worden in hoeverre het bedrijf de organisatie juridisch en financieel op orde heeft om te bepalen hoe robuust de organisatie is. Ook moet beoordeeld worden wat het risicoprofiel van de beoogde samenwerkingsconstructie is en welke invloed de organisatorische aanpassing heeft op de zeggenschap van de AREA-gemeenten.
- De kwaliteit van de dienstverlening: verzocht moet worden om in de aanbieding in te gaan op de mogelijkheden voor maatwerk en hoe de klantgerichtheid en het serviceniveau bij beleidsadvisering gegarandeerd worden. Hierop kan dan beoordeeld worden. Hierbij kan ook de tevredenheid van de huidige deelnemers worden meegenomen (bijvoorbeeld door de partij te vragen contactgegevens bij de aanbieding te voegen en tijdens de beoordeling een aantal deelnemers te benaderen), dat geeft namelijk een beeld van het functioneren van de organisatie in de praktijk.
- Het financiële voordeel: gevraagd moet worden om in de aanbieding een financieel plaatje te schetsen. Beoordeeld moet kunnen worden welke besparing(en) levert de samenwerking op voor de gemeenten.
- Overige voordelen: verzocht moet worden om in de aanbieding aan te geven welke andere (kwalitatieve) voordelen komen voort uit de concrete aanbieding. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de werkgelegenheidseffecten in combinatie met de mogelijkheden van social return (inzet van mensen met grotere afstand tot de arbeidsmarkt en dergelijke). Beoordeeld moet dan worden welke aanbieder de meeste aanvullende voordelen geeft.

AREA heeft zelf de ruimte en vrijheid om in overleg met de AVA aanvullende criteria in het selectie- en beoordelingsproces mee te nemen.

Na beoordeling van de aanbiedingen en bespreking van het beoordelingsadvies zal het keuzedocument ter besluitvorming worden voorgelegd aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders van AREA (AVA). De implementatie van de samenwerking kan grotendeels door AREA samen met de samenwerkingspartner worden opgepakt. Afhankelijk van de inhoudelijke uitkomsten van de samenwerking zal terugkoppeling richting de colleges en gemeenteraden nodig zijn. In het geval van een vergaande samenwerking (fusie) is uiteindelijk besluitvorming in de colleges nodig en zullen de gemeenteraden door de colleges in de gelegenheid gesteld moeten worden om hun zienswijze te geven.

## 4.2 Restafvalverwerking

### **Keuze**

Omdat afvalverwerking geen kerntaak van gemeenten is, de focus in het gemeentelijk afvalbeleid op afvalreductie ligt en het participeren in een afvalverwerkingsinstallatie grote en nauwelijks te overziene risico's met zich mee brengt (zie paragraaf 3.4) hebben de gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen een sterke voorkeur voor het gezamenlijk aanbesteden van de verwerking van huishoudelijk (rest)afval.

### **Consequenties**

De keuze voor aanbesteden betekent dat er op dit moment nog geen zekerheid is over het precieze restafvalverwerkingstarief na 2016. Het huidige contract loopt tot 1 juli 2016 en kent een verwerkingstarief van € 115 per ton. Aanbesteden van de verwerking van huishoudelijk (rest)afval zal leiden tot een aanzienlijke daling van dit tarief. Gelet op de tarieven bij de meest recente aanbestedingen mag verwacht worden dat het tarief daarbij ergens tussen de € 50 en € 70 per ton uitkomt, afhankelijk van de precieze marktsituatie op het moment van aanbesteden en hoe 'aantrekkelijk' de opdracht in de markt wordt gezet. Dit kan – vanaf 1 juli 2016 – leiden tot een besparing op de restafvalverwerkingskosten van ruim € 2 tot meer dan € 3 miljoen per jaar. Dit komt overeen met circa € 25 tot € 35 per aansluiting per jaar (vanaf 1 juli 2016).

De keuze voor aanbesteding betekent ook dat het door de gemeenten te betalen verwerkingstarief niet per 1 januari 2013 zal dalen, maar feitelijk pas vanaf 1 juli 2016 zal ingaan. De omvang van de besparing na 2016 is echter dusdanig fors (zie hierboven) dat overwogen kan worden om een deel van deze besparingen in de tijd naar voren te halen. Dat kan bijvoorbeeld door gebruik te maken van de egalisatiereserve in de afvalstoffenheffing, of door andere vereveningstechnieken in te zetten.

### **Inrichting aanbestedingstraject**

Het traject start met een opdracht van de gemeenteraden aan de colleges om een aanbestedingstraject in gang te zetten voor een nieuw restafvalverwerkingscontract vanaf 1 juli 2016 en de gemeenteraden over het resultaat te informeren.

Gelet op de kennis en ervaring van AREA en de afspraken binnen de huidige samenwerking ligt het voor de hand dat AREA –op verzoek van de colleges– de feitelijke operationele uitvoering van de aanbesteding oppakt met in achtname van de beoogde planning (zie hieronder). De gemeenten hechten waarde aan een goede afstemming en vinden het belangrijk dat de aanbesteding in samenwerking met de gemeenten wordt voorbereid.

Opgemerkt wordt dat op het moment dat ROVA als meest geschikte samenwerkingspartner uit het selectieproces naar voren komt en AREA samengaat met ROVA er door de gemeenten mogelijk gebruik gemaakt kan worden van het recent middels aanbesteding door ROVA afgesloten restafvalverwerkingscontract. Daarom wordt geadviseerd om te wachten met het aanbesteden van de restafvalverwerking totdat de keuze voor de samenwerkingspartner is gemaakt. In afwachting van besluitvorming hieromtrent kan echter alvast een aanbestedingsprocedure worden voorbereid.

In de huidige markt is de hoeveelheid restafval op zich voldoende om een gunstige uitkomst van de aanbesteding te mogen verwachten. Een nog groter volume kan aanvullende flexibiliteit en strategische mogelijkheden bieden. Het is daarom zonder meer raadzaam om vanuit de gemeenten – bestuurlijk en ambtelijk – inzet te plegen om andere gemeenten (binnen Drenthe of daarbuiten) te laten aanhaken. Hierin kan ook AREA – via het platform MarkeRein – een rol spelen. Uitbreiden van de aan te besteden hoeveelheid restafval is echter niet noodzakelijk. Als uitbreiding van de schaal niet of niet op korte termijn haalbaar blijkt te zijn, kan men de aanbesteding daarom alsnog zelfstandig in AREA-verband opstarten.

## 4.3 Conclusie en advies

### **Afvalinzameling**

Gelet op de bestuurlijke visie is het logisch om de uitvoering van de afvalinzameling in overheidsgedomineerde setting door te zetten. Kijkend naar de prestaties en positie van AREA op dit moment is het belangrijk dat de bij AREA in gang gezette optimalisering en efficiencyverbetering met kracht wordt doorgezet. Tegelijkertijd dient ingezet te worden op schaalvergroting, te bereiken via een samenwerking met een overheidsgedomineerd afvalbedrijf. AREA dient het initiatief te nemen in de partnerselectie (waarvoor in ieder geval OMRIN en ROVA worden uitgenodigd) en op basis van een transparante uitvraag en beoordeling een voorkeurspartner en samenwerkingsvorm te selecteren en – conform de governance van AREA – voor besluitvorming aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) voor te leggen. Het proces dient zodanig te worden ingericht dat de AVA en de drie gemeenten bij belangrijke stappen in het selectietraject worden betrokken. In het geval van vergaande organisatorische consequenties voor AREA (fusie) zal tevens besluitvorming in de colleges en gemeenteraden nodig zijn.

### **Restafvalverwerking**

Uit de bestuurlijke visie komt op basis van de weergegeven voor- en nadelen een duidelijke voorkeur naar boven om middels een gezamenlijke aanbesteding een nieuwe contractpartner te zoeken voor de verwerking van huishoudelijk restafval vanaf 1 juli 2016. Geadviseerd wordt om te wachten met het starten van het aanbestedingstraject totdat bekend is wie de samenwerkingspartner van AREA wordt, zodat nog gebruik gemaakt kan worden van de kennis en ervaring van die partner en mogelijk kan worden aangesloten bij bestaande contracten van die partij. In de tussenliggende periode kan de aanbesteding wel alvast voorbereid worden en kunnen pogingen worden ondernomen om andere (Drentse) gemeenten hier bij aan te laten haken.

### Planning

In onderstaande tabellen is de beoogde planning voor het vervolgtraject geschetst. Hierbij is uitgegaan van de bovenstaand geadviseerde volgtijdelijkheid ten aanzien van de keuze voor een partner in de afvalinzameling en het starten van het aanbestedingstraject.

#### *Samenwerking in de afvalinzameling*

Omschrijving	Planning
Besluitvorming over visienotitie in gemeenteraden, inclusief: <ul style="list-style-type: none"> <li>• vaststellen relevante kaders voor beoordeling (selectiecriteria);</li> <li>• opdracht/mandaat colleges.</li> </ul>	januari - februari 2013
Selectie van meest geschikte samenwerkingspartner: <ul style="list-style-type: none"> <li>• uitwerken transparante uitvraag en beoordelingssystematiek;</li> <li>• uitwerking en presentatie van aanbiedingen;</li> <li>• beoordelingen aanbiedingen.</li> </ul>	maart - juni 2013
Besluitvorming over de partnerkeuze.	juli 2013
Implementatie samenwerking conform aanbieding en besluitvorming.	vanaf augustus 2013
Eventueel: besluitvorming over fusie in gemeenteraden.	november - december 2013

#### *Aanbesteding restafvalverwerking*

Omschrijving	Planning
Besluitvorming over visienotitie in gemeenteraden, inclusief opdracht aan colleges.	januari - februari 2013
Zoeken van mogelijkheden voor uitbreiden aan te besteden afvalhoeveelheid door gemeenten.	tot juli 2013
Vorbereiden aanbesteding (uitwerken beoordelingscriteria en aanbestedingsdocumenten).	maart - juli 2013
Besluitvorming over inrichting aanbesteding (criteria en voorwaarden).	augustus 2013
Feitelijke aanbestedingsprocedure.	september - november 2013

# Bijlage 1

## Samenstelling stuurgroep en projectgroep

### **Stuurgroep**

Arjen Mewe, gemeentesecretaris gemeente Emmen (voorzitter)

Henk de Vries, gemeentesecretaris gemeente Hoogeveen (in beginfase tijdelijk vervangen door

Henk ten Brinke, afdelingshoofd gemeente Hoogeveen)

Martin Broers, gemeentesecretaris gemeente Coevorden

### **Projectgroep**

Jan Willem van der Veer, gemeente Emmen

René van der Kooij, gemeente Hoogeveen

Johan Kok, gemeente Coevorden

# Bijlage 2

## Afvalbeleid

De basis voor het gemeentelijk afvalbeheer wordt gelegd door het landelijk afvalbeleid volgend uit de Wet milieubeheer en het landelijk afvalbeheerplan. Op dit moment is daarbij ook het besluit Verpakkingen relevant.

### Zorgplicht Wet milieubeheer

Op grond van hoofdstuk 10 (titel 10.4) van de Wet milieubeheer hebben gemeenten een zorgplicht voor de inzameling van huishoudelijk afval. Deze zorgplicht stelt gemeenten verantwoordelijk voor:

- de periodieke inzameling van huishoudelijk rest- en gft-afval bij of nabij elk binnen het gemeentelijk grondgebied gelegen perceel (huis-aan-huis inzameling);
- het – al dan niet in samenwerking met andere gemeenten – zorg dragen voor tenminste één brengvoorziening voor grof huishoudelijk afval<sup>7</sup> (milieustraat).

Gemeenten hebben een regierol en geven – binnen de kaders van het landelijke afvalbeleid – lokaal de uitvoering van hun zorgplicht zelf nader vorm, bijvoorbeeld door aan te geven welke afvalstromen gescheiden worden ingezameld en wie verantwoordelijk is voor de inzameling en verwerking. Daarbij is er een duidelijk verschil tussen de actieve zorgplicht voor gemeenten bij de inzameling en de verwerking, waarbij de gemeente net als andere 'afvalontdoeners' de verantwoordelijkheid heeft de afvalstromen op verantwoorde manier te (laten) verwerken.

### LAP II

Op basis van de Wet milieubeheer en diverse internationale richtlijnen moet Nederland periodiek één of meerdere afvalbeheerplannen opstellen. Het eerste Landelijk afvalbeheerplan (LAP) had een geldingsduur van 2003 tot en met 2009. Op dit moment is het tweede LAP van kracht. Dat is geldig van 2009 tot en met 2015, met een doorkijk tot 2021. De kern van LAP II kan als worden samengevat:

- het accent ligt op ketengericht afvalbeleid en de intensivering materiaalhergebruik;
- het doel is om de nuttige toepassing van huishoudelijk afval te verhogen van 51% in 2006 naar 60% in 2015;
- de minimumstandaard voor huishoudelijk restafval (HRA) blijft verbranden met energierugwinning;
- voor grof huishoudelijk afval (GHA) geldt een verplichte nascheiding/sortering (deze geldt niet voor HRA);
- de marktwerking in eindverwerkingsmarkt blijft toegestaan (er is geen wettelijke capaciteitsregulering). Later (in december 2009) hebben de minister van VROM en de Vereniging Afvalbedrijven (VA) een convenant afgesloten waarin is afgesproken dat de afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) tot 2020 geen nieuwe of aanvullende capaciteit zullen bijbouwen of plaatsen.

---

<sup>7</sup> Afvalstoffen van particuliere huishoudens die te groot of te zwaar zijn om op dezelfde wijze als huishoudelijk restafval aan de inzameldienst te worden aangeboden.



Met het LAP II is ook de nieuwe EU-Kaderrichtlijn Afvalstoffen in de Nederlandse wetgeving geïntegreerd. Een relevant aspect daarbij is de classificatie van de AVI's (R1 = installatie van nuttige toepassing, D10 = installatie van verwijdering). Intussen is vanuit Europa aangegeven hoe de statusbepaling uitgevoerd moet worden en hebben voor zover bekend alle AVI's in Nederland officieel de R1-status.

### **Afvalbrief staatssecretaris Atsma**

Medio 2011 heeft staatssecretaris Atsma de zogenaamde 'afvalbrief' aan de Tweede Kamer gestuurd. Hierin geeft de staatssecretaris aan dat de doelstelling voor het hergebruikpercentage verhoogd wordt van 80% naar 83%. De kamerbrief is verder vrij algemeen van aard (verhoging bereiken door innovatie, vermindering administratieve lasten en vergroting bewustwording consument) en geeft geen concrete maatregelen weer.

In mei 2012 heeft de staatssecretaris een advies ontvangen van een door hem in het leven geroepen commissie. Vrijwel alle partijen uit de afvalwereld waren daarin vertegenwoordigd, zowel vanuit de overheid als het bedrijfsleven. De commissie adviseert om gemeenten en bedrijven 'afrekenbare doelen' te geven. Daarbij moeten financiële prikkels (belonen en beboeten) ingezet worden. Op die manier kan veel meer huishoudelijk afval worden gerecycled. De landelijke overheid zou met de gemeenten een 'grondstoffenakkoord' moeten sluiten, waarin met gemeenten een maximale restafvaldoelstelling (gedifferentieerd naar hoogbouwpercentage) overeen wordt gekomen. Gemeenten moeten ondermeer werken aan optimalisatie en innovatie van de gemeentelijke voorzieningen (laagdrempeliger) en communicatie. De commissie adviseert daarbij breed in te zetten op het inzamelen van papier (blauwe container) en kunststof en kartonnen verpakkingen en dergelijk (oranje container) aan huis.

Als de beoogde doelen gerealiseerd worden leidt dit op termijn tot een forse reductie van de hoeveelheid restafval.

### **Verpakkingen**

In het Besluit Verpakkingen is sinds 2006 de producentenverantwoordelijkheid geregeld. Dit besluit maakt producenten verantwoordelijk voor de verwijdering/verwerking van het verpakkingsmateriaal. Middels een akkoord hebben de producenten, ministerie en gemeenten vervolgens verdere invulling gegeven aan dit akkoord en vanaf 2010 zamelen gemeenten op grote schaal kunststof verpakkingsafval in. Daarnaast hebben enkele gemeenten gekozen voor nascheiding. Het huidige akkoord duurt tot eind 2012.

Begin 2012 is voor een periode van tien jaar vanaf 2013 een nieuw akkoord bereikt over de inzameling en het hergebruik van afval afkomstig van verpakkingen. Op hoofdlijnen houdt het akkoord in dat:

- De gemeentelijke regierol in de inzameling van het huishoudelijk (verpakkings)afval gehandhaafd blijft. Hierbij wordt de keuze voor het inzamelsysteem vrijgelaten. Daarbij is bronscheiding de norm. Alleen bij kunststof kunnen gemeenten ook kiezen voor nascheiding (zolang de inzamelresultaten daardoor niet verslechteren).
- De bedrijven verantwoordelijk blijven voor de bekostiging van het systeem en dat hiervoor een vergoedingensystematiek wordt afgesproken. Uitgangspunt daarbij is dat de gemeenten de kosten die ze maken vergoed krijgen.
- De materiaalhergebruikdoelstellingen voor kunststof verhoogd worden van 42% naar 52%.
- Het bedrijfsleven – onder een aantal voorwaarden – vanaf 2014 de vrijheid krijgt om het huidige statiegeldsysteem voor PET-flessen af te schaffen.



De gemeenten zijn hier niet voor en VNG heeft aan gegeven geen handtekening te zetten onder het akkoord zolang in het onderhandelaarsakkoord staat dat nu wordt besloten tot afschaffing van statiegeld op grote PET-flessen. Het is nog niet duidelijk wat de uitkomst zal zijn. Op 17 september 2012 zijn de resultaten van een 'voorstudie' van VNG voor het verpakkingenakkoord beschikbaar gekomen. Op basis hiervan heeft een onafhankelijke commissie beoordeeld dat het voorliggende verpakkingenakkoord een goede basis biedt. Hierbij worden wel concrete aanbevelingen gedaan, zodat het akkoord een acceptabele verduurzamingsagenda biedt, als tegenwicht tegen de voorgenomen afschaffing van de verplichting tot statiegeld op grote PET-flessen.

Naar aanleiding van vragen uit de Tweede Kamer heeft de staatsecretaris voorgesteld om pilots voor drankenkartons uit te voeren (combinatie-inzameling met kunststof). Het is nog onduidelijk of en hoe deze gestalte krijgen.

*Wat zien we bij gemeenten?*

Vanuit het landelijk afvalbeleid – dat inzet op het sluiten van kringlopen – hebben gemeenten een inspanningsverplichting om gescheiden inzameling van afvalstromen verder door te zetten. Concreet spelen er ontwikkelingen rond de inzameling van kunststof verpakkingen, drankenkartons en wordt er daarnaast breed ingezet op de intensivering van bronscheiding. De meeste gemeenten kiezen – daar waar dat kan – voor de intensivering van de bronscheiding. En, er is sprake van de opkomst van compleet nieuwe inzamelstructuren, het zogenaamde gespiegeld of omgekeerd inzamelen. Met het idee bronscheiding zo laagdrempelig mogelijk te maken en de burger meer moeite te laten doen om van het restafval af te komen, waardoor een extra prikkel tot afvalscheiding ontstaat. Ook zijn er gemeenten die experimenteren met een beloningssysteem voor bepaalde gescheiden aangeleverde afvalstromen.

### **Afvalverwerking**

Meer dan de afvalinzameling is de afvalverwerking een vrije markt. Het beleid is liberaal en er is geen wettelijke capaciteitsregulering. Na het ontstaan van overcapaciteit is in Nederland wel een convenant afgesloten dat bepaald dat tot 2020 geen nieuwe of aanvullende capaciteit wordt bijgebouwd.

*Wat zien we op de verwerkingsmarkt?*

Door de open grenzen voor afvalverwerking krijgt het beleid in West-Europees verband steeds meer inhoud en betekenis. De huidige marktsituatie in Nederland (overcapaciteit en scherpe tarieven) zorgt er echter voor dat op dit moment nauwelijks sprake van internationale concurrentie op Nederlands afval. Op langere termijn wordt meer evenwicht op de Nederlandse verwerkingsmarkt verwacht en is internationale concurrentie zeker niet uitgesloten.

### **Kaderplan Afvalstoffen 2010-2015: Afval scheiden doen we samen**

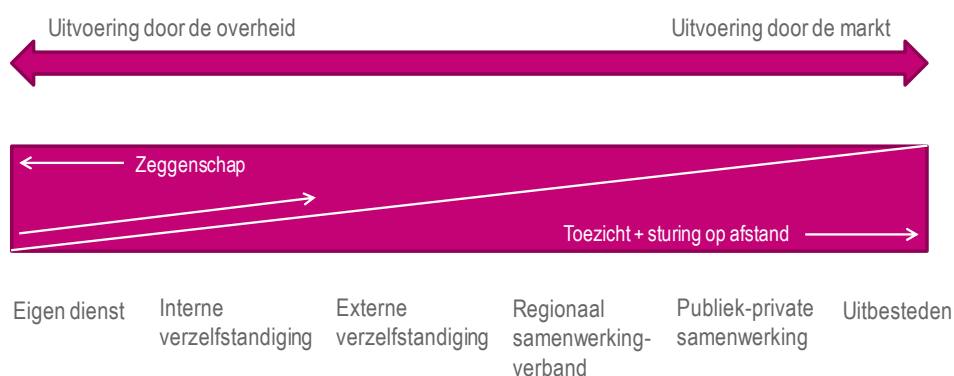
Recent hebben de gemeenten Coevorden, Emmen en Hoogeveen een Kaderplan Afvalstoffen opgesteld, waarin het gezamenlijke afvalbeleid is vormgegeven. Het algemene doel is de verdere verbetering van afvalscheiding (65% bronscheiding) en het verminderen van de hoeveelheid restafval, de verbetering van kwaliteit en service van de dienstverlening. Dit alles tegen maatschappelijk verantwoorde tarieven (met andere woorden: het maatregelenpakket mag niet leiden tot een lastenverzwaring bij de burger). Het huidige betalingsstelsel (onderscheid tussen één- en meerpersoonshuishoudens) is daarbij uitgangspunt. In 2013 vindt een tussentijdse planevaluatie plaats. Daarbij zal ook bekeken worden of er alsnog aanleiding is de invoering van diftar te onderzoeken.

De gemeenten zullen meewerken aan de gescheiden inzameling van deelstromen waarvoor de producentenverantwoordelijkheid wettelijk is geregeld. Hiervoor worden de gemeentelijke inzamelfaciliteiten beschikbaar gesteld, mits daar een aanvaardbare kostenvergoeding tegenover staat en nascheiding niet een beter dan wel gelijkwaardig resultaat oplevert. Voor organische afvalstromen, waarvoor materiaalhergebruik niet mogelijk of minder geschikt is, is gekozen deze als duurzame energiebron aan te wenden, mits er sprake is van een aantoonbaar positieve bijdrage aan het klimaatbeleid, bijvoorbeeld in de vorm van CO<sub>2</sub>-reductie.

## Bijlage 3

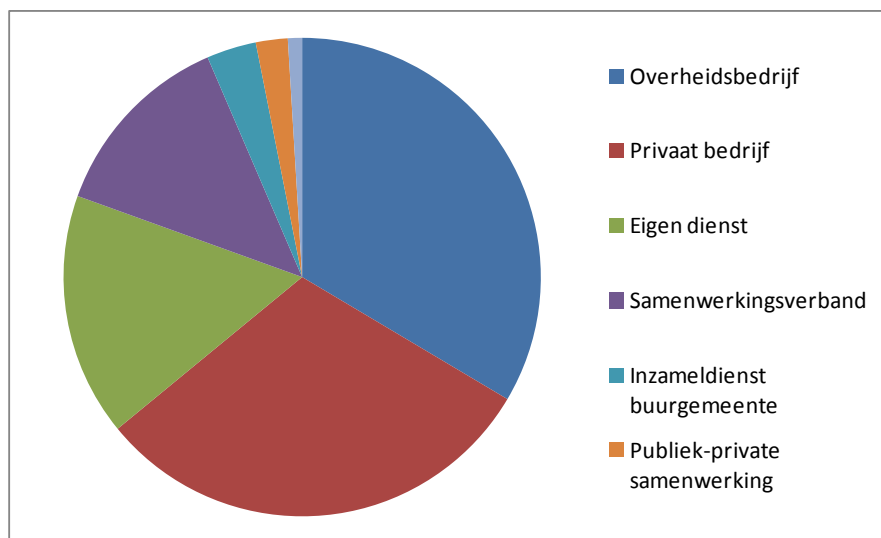
### Organisatievormen in het afvalbeheer

Bij de organisatievormen die gemeenten kiezen in het afvalbeheer is er een duidelijk onderscheid tussen inzameling en verwerking. In de afvalinzameling zijn verschillende uitvoeringsvormen mogelijk (zie figuur hieronder).



Figuur 4. Uitvoeringsvormen in het afvalbeheer.

Hierbij hebben de overheidsbedrijven en gemeentelijke samenwerkingsverbanden (gemeenschappelijke regelingen) een sterke positie (zie onderstaande figuur, bron: NVRD/AgentschapNL).



Figuur 5. Mate van voorkomen van de verschillende uitvoeringsvormen.

Een achterliggende drijfveer voor het ontstaan van de overheidsbedrijven en samenwerkingsverbanden is schaalvergroting (zie kader verderop).

Waar in de jaren negentig sprake was van het 'op afstand' brengen van de inzameling door samenwerking of uitbesteding is de laatste jaren deprivatisering zichtbaar. Daarbij moet worden opgemerkt dat uitvoering door een 'eigen dienst' voornamelijk bij grote gemeenten voorkomt.

Een andere ontwikkeling in de organisatie van de afvalinzameling is de steeds sterkere verwevenheid met het beheer openbare ruimte (integraal beheer). Vanuit beleids- en/of bedrijfsmatig oogpunt ontstaat steeds vaker de wens om de inzameldienst of het afvalbedrijf een grotere rol te geven in de uitvoeringsregie rondom het beheer van de buitenruimte. Daarnaast vervullen deze organisaties na verloop van tijd een steeds explicietere en in sommige gevallen nieuwe rol op gebied van sociale werkgelegenheid. Deze ontwikkelingen sluiten aan bij de breder waarneembare trend bij gemeenten dat zij 'regiegemeente' willen zijn, die alleen haar kerntaken in eigen beheer uitvoert.

In de restafvalverwerking is in feite sprake van twee gescheiden werelden: die van de gemeenten die (risicodragend) participeren in een overheidsgedomineerde afvalverwerker en die van de gemeenten die – doorgaans middels aanbesteding – een contract hebben afgesloten met een verwerker. Restafvalverwerking is kapitaalintensief en vraagt om een grotere schaal dan afvalinzameling (zie kader).

#### *Schaal en schaaleffecten*

Schaalvergroting blijft naast verbreding en ketenintegratie een belangrijke strategie. OGD's zoeken daarbij ook meer en meer onderling gerichte samenwerking op het gebied van bijvoorbeeld het verwerken van deelstromen, P&O, ICT en beleid. Midwaste is daar een voorbeeld van, evenals de samenwerking tussen Berkel Milieu en Circulus, waar beide bedrijven management en stafdiensten delen (gezamenlijk hebben ingevuld). HVC en ROVA werken samen met op het gebied van vergisting van gft-afval.

De gewenste schaal is per activiteit verschillend. Voor efficiënte en effectieve uitvoering in het afvalbeheer worden daarbij vaak de volgende vuistregels gehanteerd (aantal huishoudens):

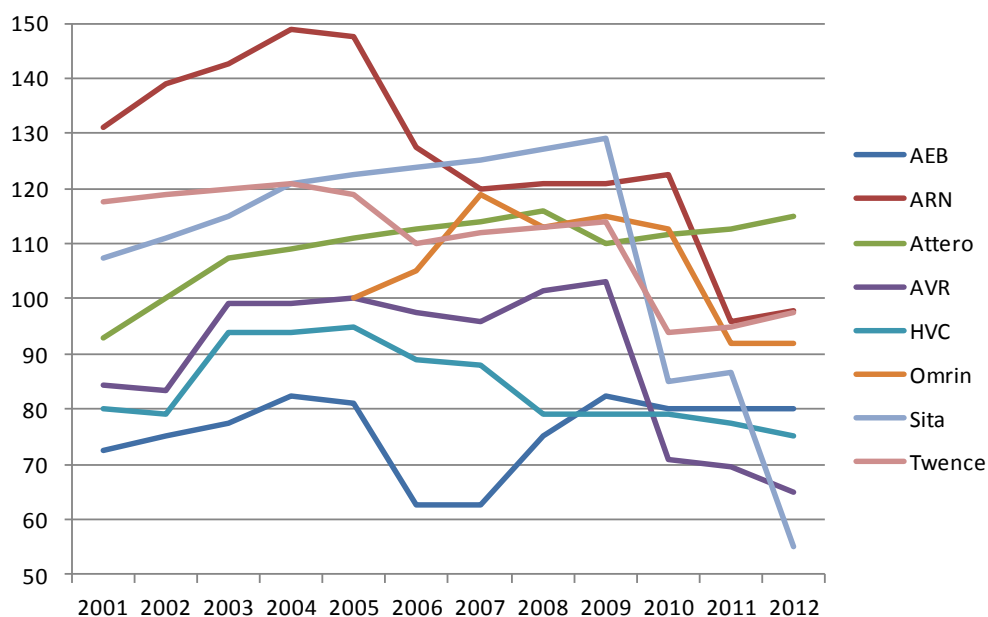
Inzameling:	80.000 – 100.000
Restafvalverwerking:	> 150.000
Ondersteunende functies/beleidsadvies:	> 150.000 – 200.000

De beheersbaarheid van de operationele bedrijfsprocessen stelt grenzen aan de maximale schaalgrootte van een inzamelorganisatie. Een grotere schaal (boven 100.000 aansluitingen) is doorgaans minder goed werkbaar waardoor veelal gekozen wordt voor 'geografische decentralisatie' van de uitvoeringsorganisatie.

De afvalverbranding is in de jaren negentig van de grond gekomen doordat overheden zich verenigden om voldoende schaal te creëren om te kunnen investeren in de benodigde installatie(s). Daarbij werden langdurige contracten afgesloten. Op diverse plekken in het land speelt door het aflopen van deze contracten nu de vraag of men voor de toekomst kiest voor de overheidsgedomineerde verwerking (en daarmee participatie) of voor de private markt. De specifieke lokale situatie is bij de keuze hierin zeer bepalend.

Intussen is er ook een 'verbrandingsmarkt' waarbij de contracten over het algemeen van kortere duur zijn. Naast SITA is ook – het van oorsprong overheidsgedomineerde bedrijf – AVR<sup>8</sup> actief op deze markt. Tevens begeeft een aantal overheidgedomineerde bedrijven – zoals Attero en Twence – zich (deels) op deze markt. Een aantal overheidgedomineerde bedrijven – zoals HVC – begeeft zich principieel niet op de vrije markt en verbranden alleen restafval van gemeenten die participeren.

Vooralsnog wordt op Nederlandse aanbestedingen voor huishoudelijke afvalverwerking niet veel ingeschreven door buitenlandse partijen. Indien dat wel het geval is, betreft het voor zover bekend partijen uit aangrenzende landen. De tarieven voor restafvalverwerking zijn de afgelopen jaren sterk gedaald (zie figuur hieronder, bron: Afvalonline).



Figuur 6. Ontwikkeling tarieven restafvalverwerking (€ per ton).

<sup>8</sup> Intussen geprivatiseerd en onderdeel van Van Gansewinkel.