

# Strategische keuzes rond organisatie van huishoudelijk afvalbeheer

De dynamiek rondom de organisatie van huishoudelijk afvalbeheer ondergaat een aanzienlijke transformatie. Het is essentieel voor gemeenten om zich hierop voor te bereiden.

**E**én van de maatschappelijke opgaven voor gemeenten is de transitie naar een circulaire grondstoffeneconomie. Gemeenten zetten zich actief in om initiatieven te ontwikkelen voor circulaire regio's, met beleidsplannen 'van afval naar grondstof' en een verbrede focus van het inzamelen tot het stimuleren en motiveren van inwoners tot duurzamere consumptiepatronen. Tegelijkertijd rust er een traditionele verantwoordelijkheid en wettelijke zorgplicht op gemeenten om huishoudelijk afval in te zamelen. Via een gemeentelijke

inzameldienst, samenwerking met andere gemeenten of uitbesteding aan de markt.

In de afgelopen jaren hebben veel gemeenten de afweging gemaakt tussen zelf doen, samenwerken en uitbesteden. Dit heeft geleid tot verschuivingen, zoals blijkt uit de onderstaande grafiek. Het aantal gemeenten dat samenwerkt in verzelfstandigde overheidsorganisaties, een vennootschap of een gemeenschappelijke regeling (GR), is gestegen van ongeveer 28 procent naar meer dan 60 procent.

Afwegingen die gemeenten maken om samen te werken zijn strategisch, bedrijfseconomisch en praktisch van aard. We lichten dit toe:

## - Van 165 gemeentelijke inzameldiensten naar circa 45

In de afgelopen decennia zijn veel gemeentelijke inzameldiensten overgegaan in verzelfstandigde overheidsorganisaties. Meestal vennootschappen, soms gemeenschappelijke regelingen. Voor en rond de eeuwwisseling vooral met het doel van schaalvergroting voor een efficiënte logistieke dienstverlening, maar ook voor meer financieel draagvlak omdat inzamellogistiek steeds kapitaalintensiever wordt. Denk aan elektrificatie van voertuigen, de inzet van innovatieve ICT en ander technologieën.

## - Grotere uitdagingen in een complexer speelveld

Gemeenten stellen steeds meer eisen aan de inzamelorganisatie. Adequaat huishoudelijk afvalbeheer is meer dan inzamelen alleen. Het is (aan)sturen op het gewenste gedrag van inwoners gericht op minder verspilling, voorkomen van restafval, meer hergebruik en meer scheiding van recyclebare grondstoffen. Gemeenten verlangen dat de betrokken inzamelorganisatie daarin proactief meedenkt en meewerkt aan het bewerkstelligen van de gemeentelijke ambities en doelen: van afval naar grondstof. En dat de inzamelorganisatie voldoende flexibel is



Bron: CBS, RWS (ASH), bewerking IPR Normag

om door de gemeente gewenste beleidsmaatregelen vlot en doeltreffend uit te voeren.

#### - **Afname aantal private inzamelaars van dertig richting zeven of minder**

Het aantal gemeenten dat inzameldienstverlening uitbesteedt aan de markt, neemt trendmatig af. We doelen hier op de reguliere inzameling van bijvoorbeeld restafval, gft en pmd. Van circa 200 gemeenten rond de eeuwwisseling tot ongeveer 75 nu. Ook het aantal private inzamelaars is flink verminderd van dertig richting zeven in de huidige situatie. Wij verwachten een verdere vermindering. In recente aanbestedingen door gemeenten bleek het aantal inschrijvende partijen beperkt tot één. Een aantal gemeenten heeft van hun (landelijk opererende) private inzamelaar te horen gekregen dat zij niet meer zullen inschrijven op een nieuwe aanbesteding voor de inzameling van huishoudelijk afval.

Wij zien dit als een gevolg van twee elkaar versterkende effecten. Het eerste effect heeft betrekking op de veranderde behoefte bij gemeenten. Zoals toegelicht staan gemeenten voor grote uitdagingen en is het beleidsveld 'van afval naar grondstoffen' complexer geworden. Samen optrekken met andere gemeenten die voor dezelfde uitdagingen staan, wordt vaak als gewenste route gezien. Ook is flexibiliteit in de dienstverlening van belang. Zoals voor het aanpassen van inzamelfrequenties, het invoeren van diftar, het wijzigen van het ophaalbeleid voor grof vuil, et cetera. Deze vormen van flexibiliteit zijn in een tijdelijk contract met een marktpartij vaak niet of moeilijk te realiseren. En worden bij gezamenlijke overheidsorganisaties vaak wel gevonden.

Anderzijds is de markt voor inzameling van huishoudelijk afval voor de private inzamelaars zelf minder aantrekkelijk geworden. Onder meer doordat gemeenten bij aanbesteding de inzamellogistiek en de verwerking vaak van elkaar scheiden. Afvalverwerking en recycling worden vanwege het samenwerkingsvoordeel veelal in regionaal verband aanbesteed. En juist die combinatie van verzamelen en verwerken is voor de private inzamelaars juist gewenst, omdat dit voor hen een bedrijfsecundair gunstige businesscase oplevert.

#### **GEMEENTEN STAAN VOOR DE KEUZE**

Met de vermindering van private inzamelaars staan vooral aanbestedende (regie)gemeenten voor een keuze. Wij verwachten dat veel regiegemeenten én gemeenten met een relatief kleine gemeentelijke inzameldienst zich strategisch gaan heroriënteren. Daarbij



*Paul de Bruin, directeur van IPR Normag.*

rekening houdend met de veranderende wensen en eisen die aan de rol en bijdrage van de inzamelorganisatie worden gesteld.

Momenteel besteden circa 75 gemeenten de reguliere inzameling uit aan de markt. Voor hen is de vraag: neemt het aanbod van inzameldiensten uit de markt verder af? Zijn er andere of nieuwe inzamelaars die in het gat in de markt springen, en is deze markt voor hen dan wel een financieel haalbare businesscase? Wij verwachten dat meer regiegemeenten willen aansluiten bij een bestaande overheidsorganisatie. En dat in enkele gevallen wordt gekozen om samen met andere gemeenten in hun regio een eigen verzelfstandigde overheidsorganisatie op te richten.

#### **UITGEBREIDE PRODUCENTENVERANTWOORDELIJKHEID**

Bi deze afwegingen moet ook het belang van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) niet worden onderschat. Hoewel over veel UPV's nog concrete afspraken moeten worden gemaakt, staat buiten kijf dat UPV's gevolgen gaan hebben voor de inzameling in het gemeentelijke domein. Het gaat onder meer gevolgen hebben voor de taak- en rolverdeling tussen gemeenten en producenten, de inzamelsystemen en hun inpassing in de openbare ruimte.

Door deze ontwikkelingen wordt de keuze voor het type uitvoeringsorganisatie voor huishoudelijk afvalbeheer een nog belangrijker strategische beslissing voor de toekomst.

**Drs. ing. P.J.M. (Paul) de Bruin, directeur IPR Normag**

#### **Meer informatie:**

www.iprnormag.nl,  
023-5319141

**IPR·NORMAG**

● **Strategie** ● **Beleid** ● **Organisatie**