

B&W-voorstel

Onderwerp	: Bedrijfsvoering Dar 2018 en verder
B&W-vergadering	: 31 januari 2017
Registratienummer	: BW17.00052
Registratiecode	: 
Auteur	: Mariëtte van Oers
Portefeuillehouder	: P.J.M. de Klein
Status	: Openbaar
Persgesprek	: 31 januari 2017

Samenvatting

Er is behoefte aan meer operationele vrijheid bij Dar NV bij de keuze om werkzaamheden zelf uit te voeren of deze uit te besteden. Dit komt de bedrijfsvoering van Dar ten goede en geeft meer mogelijkheden voor continuïteit bij beleidswijzigingen door gemeenten. Wel is het noodzakelijk om andere sturingsinstrumenten in te zetten die de marktconformiteit van Dar blijven toetsen en om te borgen dat Dar zich blijft richten op afvalbeheer (regievoering).

Besluit om

1. Dar NV meer operationele vrijheid te geven bij de keuze om werkzaamheden zelf uit te voeren, of de markt in te schakelen.
2. De marktconformiteit van Dar NV te borgen door een tweejaarlijkse deelname aan de landelijke benchmark en elke vier jaar door een extern bureau te laten toetsen of Dar marktconform opereert.
3. Dar NV te verplichten jaarlijks in het bedrijfsplan te onderbouwen welk deel van het werk wordt uitbesteed.

Inleiding

Gemeente Beuningen is eind 2011 met andere regiogemeenten medeaandeelhouder geworden van Dar NV (Dar). Bij de toetreding zijn destijds randvoorwaarden gesteld door de aandeelhouders van Dar. Eén van die voorwaarden was dat Dar de inzameling van restafval, gft-afval en kunststof in de regio voor 35% aan private partijen zou overlaten, onder regie van Dar. Het idee hierachter was dat Dar zich vooral zou richten op het optimaal organiseren van het afvalbeheer (regievoering) voor de aandeelhoudende gemeenten en zich niet alleen zou ontwikkelen tot een afvaltransportbedrijf. Daarnaast was een toets op marktconformiteit van Dar een achterliggende gedachte. De afgelopen jaren is er door de aandeelhoudende gemeenten regelmatig gesproken over de 35% norm en hoe Dar hiermee om zou moeten gaan. De praktijk blijkt weerbarstig en het is voor DAR niet eenvoudig om te voldoen aan deze voorwaarde. Bovendien zit de norm een optimale bedrijfsvoering in de weg en werkt dus averechts.

In 2016 heeft Dar een marktanalyse gedaan. Dar heeft hierover in september een bijeenkomst georganiseerd voor raadsleden en bestuurders uit de regio. Tijdens de bijeenkomst zijn de uitkomsten van de analyse toegelicht. Het verslag van deze bijeenkomst is als bijlage bijgevoegd.

Op basis van bevindingen uit de marktanalyse concluderen we dat de wijze waarop Dar tot op heden is aangestuurd op de onderwerpen regievoering en marktconformiteit niet meer aansluit bij de huidige praktijk van de afvalinzamelmarkt. Bovendien beperkt de huidige werkwijze Dar teveel om te komen tot een optimale inzet van mens en materiaal. Daarom wordt voorgesteld om Dar meer operationele vrijheid te geven bij de keuze wanneer zij bepaalde werkzaamheden zelf wil uitvoeren, of de markt wil inschakelen. Dit betekent dat norm van 35% uit te besteden werk aan de markt wordt losgelaten. In de praktijk kan dit betekenen dat in sommige perioden meer dan 35% aan de markt wordt overgelaten en in andere perioden minder. Afhankelijk van hoe de markt functioneert, welke wensen gemeenten hebben, etc. Op die manier is Dar beter in staat om een optimale bedrijfsvoering te hebben die tegemoetkomt aan de beleidswensen van de gemeenten. Het blijft wel noodzaak om de marktconformiteit en de invulling van de regierol door Dar te borgen. Hiervoor zijn andere sturingsinstrumenten mogelijk.

Beoogd effect

Dar NV meer operationele vrijheid te geven bij de keuze om werkzaamheden zelf uit te voeren of uit te besteden, waarbij de aandeelhoudende gemeenten voldoende sturingsinstrumenten in handen houden om de marktconformiteit en regierol van Dar te toetsen.

Argumenten

1.1 De concurrentie bij aanbesteding is niet groot.

Als er aanbesteed wordt, dan geven de meeste aanbestedingen toch weer dezelfde inzamelaar als uitkomst. Er zijn maar 2 of 3 serieus geïnteresseerde spelers in de regio. De regionale bedrijven Dusseldorp en Van Kesteren (inzameling) zijn overgenomen door Remondis. Met de afname van bedrijven die afval inzamelen neemt ook de concurrentie in de markt af. Vaak schrijven partijen alleen in als er langjarige contracten worden aangeboden waardoor een spanningsveld ontstaat met beleidsaanpassingen (minder flexibel). De meeste gemeenten kiezen voor contractverlenging als dat kan.

1.2 De inzamelsector is een oligopolie.

In de markt zijn relatief weinig partijen en die partijen houden rekening met elkaar en spelen in op elkaars bewegingen.

1.3 Bij aanbestedingen die Dar de afgelopen jaren deed, was de marktprijs hoger.

Bij de aanbesteding van de afvalinzameling in Heumen in 2014 lagen inschrijvingsprijzen van de markt (overigens totaal twee inschrijvers) substantieel boven die van Dar. Uiteindelijk is besloten niet te gunnen en Dar vooralsnog de inzameling te laten verzorgen.

In 2015 is de papierinzameling van Beuningen op de markt gezet. Hierop reageerde maar 1 inschrijver met een prijs hoger lag dan die van Dar. Uiteindelijk is wel besloten om deze te gunnen zodat kon worden voldaan aan de norm van 35%. Dit betekent wel dat gemeenten en daarmee de inwoners van deze regio meer betalen voor de papierinzameling in Beuningen.

1.4 Aanbestedingen worden complexer

Door landelijke en gemeentelijke doelstellingen en eisen ten aanzien van SROI, duurzaamheid en service worden aanbestedingen complexer waardoor er minder inschrijvers overblijven die het werk kunnen/willen uitvoeren.

1.5 Andere aspecten spelen een grotere rol bij afweging bedrijven om in te schrijven.

Er sprake is van een trendbreuk. Bedrijven kijken bij de afweging om al dan niet in te schrijven meer naar de aantrekkingskracht van de gemeente, de omvang van de opdracht, het aandeel buitengebied, het moment van aanbesteding, de duur van de contractperiode, overcapaciteit bij het bedrijf, de regionale marktwerking.

1.6 Bedrijven leggen de focus minder op inzameling en meer op verwerking en vermarkting van grondstoffen.

De concurrentie verschuift van wielen naar verwerking van grondstoffen. Partijen zijn steeds minder geïnteresseerd om alleen als transportbedrijf te functioneren; men zoekt naar een toegevoegde waarde verderop in de keten (afvalverwerking, sortering grondstoffen).

1.7 Er is een verschuiving van inzamelefficiency naar beleidseffectiviteit

Bedrijven opereren in een groter speelveld waar meer voordelen kunnen worden behaald. Er is een verschuiving van sec inzamelefficiency naar het halen van de VANG-doelstellingen, CO₂-reductie, omgang met bewoners en arbeidsparticipatie.

1.8 Het percentage van 35% is een middel, geen doel.

Het percentage was bedoeld om DAR richting te geven en zich te ontwikkelen tot een regiebedrijf dat de inzameling van huishoudelijk afval niet helemaal zelf doet en regelmatig de eigen prestaties toetst aan die van de private markt. Dit omdat de aandeelhoudende gemeenten transparantie en inzicht in de

ontwikkelingen bij Dar en de markt belangrijk vinden. Dar moet opereren binnen de door de aandeelhouders gestelde kaders.

In de praktijk blijkt de markt grillig en het strak vasthouden aan de norm van 35% betekent dat Dar de inzameling niet optimaal en doelmatig kan uitvoeren. Dit is onwenselijk omdat de norm een middel is en geen doel. Er zijn andere, betere mogelijkheden om aan de markt te toetsen.

1.9 Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd om dit besluit te nemen.

Het besluit om niet vast te houden aan de norm van 35% uitvoering door de markt heeft betrekking op de voorwaarden die zijn verbonden aan de investeringsovereenkomst en zijn daarmee onderdeel van een privaatrechtelijke rechtshandeling waarvoor het college op grond van artikel 160.1, onder e, van de Gemeentewet bevoegd is.

2.1. Er zijn andere sturingsinstrumenten mogelijk die de marktconformiteit en regierol van Dar kunnen borgen.

Voorgesteld wordt om tweejaarlijks te toetsen aan de landelijke benchmark en één keer per vier jaar een extern bureau in te huren die de aanbestedingen in het land analyseert en toetst of Dar marktconform opereert. Daarnaast verplichten we Dar NV, met het oog op de regierol, om jaarlijks in het bedrijfsplan te onderbouwen welk deel van het werk aan de markt wordt overgelaten.

Kanttekeningen

2.1 Aanbestedingen zijn de meest directe toets van de marktconformiteit.

Aanbestedingen zijn doorgaans de eenvoudigste toets of werkzaamheden marktconform worden uitgevoerd, simpelweg door prijzen te vergelijken. Een aanbesteding is desondanks niet meer het enige juiste sturingsinstrument. Hierboven is aangegeven dat de marktwerking die hiervoor nodig is in belangrijke mate ontbreekt.

Financiën

Niet van toepassing.

Tijdspad

De aandeelhoudende gemeenten nemen allen begin 2017 een besluit over de bedrijfsvoering van Dar.

Communicatie

De directie van Dar wordt op de hoogte gebracht van dit besluit.

Evaluatie

Bovenstaande maatregelen geven de gemeente veel sturingsmogelijkheden. Mocht blijken dat gemeente dit toch niet leidt tot een voor de gemeente wenselijke situatie, dan blijft altijd de mogelijkheid achter de hand om de opdracht aan Dar in te trekken.

Bijlagen

1. Verslag bijeenkomst Dar, september 2016: AT17000211

Routingformulier: AT17000212.