GEMEENTE
UTRECHTSE HEUVELRUG

Verslag
Marktconsultatie

Inzamelen huishoudelijk afval
gemeente Utrechtse Heuvelrug

Inleiding

Gemeente Utrechtse Heuvelrug is een aanbesteding aan het voorbereiden voor het inzamelen van huishoudelijk afval in de gemeente per 1 januari 2023. Ten behoeve van de op handen zijnde aanbesteding heeft gemeente Utrechtse Heuvelrug een marktconsultatie uitgevoerd ter inventarisatie van de huidige marktsituatie van de inzameling van huishoudelijk afval en ter toetsing van de opzet van de inkoopstrategie, uitgangspunten, en eisen en wensen hieromtrent vanuit gemeente Utrechtse Heuvelrug.

Procedure

Aangezien er slechts een beperkt aantal partijen actief zijn op de (vrije) markt voor inzameling van huishoudelijk afval, waardoor de mogelijk geïnteresseerde marktpartijen vooraf al in beeld waren, heeft gemeente Utrechtse Heuvelrug een gesloten marktconsultatie gehouden.

De marktconsultatie heeft plaatsgevonden in één stap waarbij marktpartijen zijn uitgenodigd voor een gesprek met de gemeente. Geïnteresseerde marktpartijen hebben een marktconsultatiedocument met onderwerpen en vragen (zie bijlage) ontvangen welke zij voorafgaand aan het gesprek (beknopt) beantwoord retour hebben gestuurd. Vervolgens zijn op basis hiervan individuele gesprekken gevoerd met de marktpartijen.

Er is contact gelegd met vijf potentieel geïnteresseerde marktpartijen en met vier partijen zijn gesprekken gevoerd. Van deze gesprekken is één algemeen verslag opgesteld waarin de uitkomsten en adviezen uit de consultatie zijn opgenomen. De gemeente Utrechtse Heuvelrug heeft het verslag met de grootste zorgvuldigheid opgesteld en hierbij elke herleiding van de inhoud naar een marktpartij geprobeerd te vermijden. Concurrentiegevoelige en vertrouwelijk informatie is niet opgenomen in het verslag. Het verslag is ter accordering voorgelegd aan de gesprekspartner(s) van de marktpartijen.

Uitkomsten marktconsultatie

Op basis van de marktconsultatie is veel relevante informatie opgehaald. In voorliggend verslag is per vraag/onderwerp op hoofdlijnen de ontvangen input geanonimiseerd weergegeven, waarbij geen letterlijke antwoorden maar de strekking op hoofdlijnen is opgenomen.

Marktsituatie inzamelen huishoudelijk afval: Aantal marktpartijen

In de afgelopen periode is er sprake van enige consolidatie van het aantal marktpartijen actief in het inzamelen van huishoudelijk afval. In de huidige situatie betekent dit dat er een drietal grote internationale en een aantal kleinere regionale marktpartijen in Nederland actief zijn. De verwachting is dat het aantal marktpartijen in de komende periode nagenoeg gelijk blijft.

Marktsituatie inzamelen huishoudelijk afval: Tarieven

De tarieven voor de inzameling van huishoudelijk afval zijn de afgelopen jaren gestegen als gevolg van toenemende personeels- en brandstofkosten. De verwachting is dat ook de komende jaren de tarieven verder zullen stijgen.
Tevens brengt de verdere verduurzaming van inzamel- en transport voertuigen aanzienlijke investeringskosten met zich mee waardoor de tarieven verder stijgen.

Marktsituatie inzamelen huishoudelijk afval: Duurzaamheid

Duurzaamheid speelt een steeds grotere rol bij de inzameling van huishoudelijk afval. De focus ligt hierbij met name op de inzet van duurzamere voertuigen. De afgelopen jaren worden dan ook steeds meer duurzame inzamel- en transportvoertuigen ingezet om de uitstoot van CO2 te reduceren. In aanbestedingen van de inzameling van huishoudelijk afval wordt ten aanzien van duurzaamheid met name gekeken naar de duurzaamheid van inzamel- en transportvoertuigen.

Marktsituatie inzamelen huishoudelijk afval: Dienstverlening

De dienstverlening ten aanzien van de inzameling wordt op basis van de registratie en analyse van (real-time) data steeds verder geoptimaliseerd. De ontwikkelingen in de inzameling richten zich meer op vraag-gestuurd inzamelen, waarbij er alleen wordt ingezameld wanneer dit nodig is (dynamisch inzamelen). Een voorbeeld hiervan is het ledigen van verzamelcontainers op basis van vulgraad. Daarnaast wordt er ook geëxperimenteerd met dynamisch inzamelen aan huis (op afroep). Ten opzichte van een vaste inzamelfrequentie leidt dynamisch route inzamelen tot verbetering van de duurzaamheid en een reductie in kosten. Klachtenafhandeling en communicatie zijn ook genoemd als belangrijk aspect voor beoordeling kwaliteit.

Marktsituatie inzamelen huishoudelijk afval: Technische innovaties

Technische innovaties op het gebied van de inzameling van huishoudelijk afval hebben voornamelijk betrekking op de inzet van duurzame(re) voertuigen en dynamisch inzamelen. Door technische innovaties worden voertuigen efficiënter en veiliger, maar ook bieden technische innovaties de mogelijkheid om inzicht te krijgen in waardevolle informatie.

Zo kan door het gebruik van technische innovaties op de inzamelvoertuigen de kwaliteit van de ingezamelde stromen beter worden gemonitord en kunnen bijvoorbeeld discussies worden voorkomen bij het (in de juiste vorm) aanbieden van containers in het geval van diftar.

Transport en overslaglocaties

In de huidige situatie wordt het huishoudelijk afval ingezameld in gemeente Utrechtse Heuvelrug getransporteerd naar drie verschillende overslaglocaties. Marktpartijen geven aan dit niet als inefficiënt te ervaren. Doordat de verschillende kernen in gemeente Utrechtse Heuvelrug gekoppeld zijn aan de dichtstbijzijnde overslaglocaties is het transport efficiënt.

Of het uitvoeringstechnisch efficiënter is wanneer het ingezamelde afval naar één overslaglocatie kan worden getransporteerd hangt af van hoe de inzameling is georganiseerd (o.a. de inzamelmethodiek en de -routes). Wanneer er wordt ingezameld met zijladers kan er worden gewerkt met afzetcontainers en kan het transport van deze afzetcontainers plaatsvinden met een haakwagen (ontkoppeling inzameling en transport).

Ook is de efficiëntie van het gebruik van drie verschillende overslaglocaties voor het transport, met name van de laatste inzamelroutes naar de overslag, afhankelijk van de standplaats(en) van de marktpartijen.

Marktpartijen geven aan dat flexibiliteit ten aanzien van het gebruik van de overslaglocatie - vooral van de laatste inzamelroutes - wenselijk is. Het flexibel gebruik kunnen maken van de overslaglocaties leidt tot lagere transportkosten en minder CO_2 uitstoot.

Inzameling OPK

Gemeente Utrechtse Heuvelrug heeft nog een lopend contract voor de inzameling van OPK met behulp van vrijwilligers, maar overweegt de opdracht van inzameling van OPK op te nemen in de ophanden zijnde aanbesteding.

Alle marktpartijen geven aan dat zij de inzameling van OPK kunnen verzorgen. Voorkeur van marktpartijen hierbij is dat de inzameling van OPK plaatsvindt door eigen medewerkers van de marktpartij op doordeweekse dagen. De inzet van vrijwilligers voor de inzameling van OPK is minder tot niet gewenst in verband met veiligheid en kennis van acceptatievoorwaarden, maar ook problemen ten aanzien van de planning en rijtijdenwet doordat de inzameling van OPK met behulp van vrijwilligers vaak op niet reguliere tijden dient plaats te vinden (zaterdag of doordeweeks in de avond).

Een advies hierbij is dat wanneer de inzameling van OPK plaatsvindt met vrijwilligers het van belang is dat er een coördinator c.q. centraal aanspreekpunt vanuit vereniging en/of gemeente beschikbaar is. Ook het ter beschikking stellen van veiligheidsmiddelen door de gemeente is wenselijk.

Lokale werkgelegenheid

De meeste marktpartijen geven aan mogelijkheden te zien om de lokale werkgelegenheid te stimuleren waarbij wordt gedacht aan samenwerking met lokale marktpartijen in de vorm van een hoofd- en onderaannemersrelatie.

De meest effectieve manier om lokale werkgelegenheid te stimuleren is om dit als gunningscriterium op te nemen in de aanbesteding. Bijvoorbeeld door inschrijvers een plan van aanpak met visie te laten indienen hoe lokale werkgelegenheid onderdeel kan zijn van de opdracht, of een afstandscriterium of een vergelijkbaar criterium op te nemen in de gunning van de opdracht.

Social Return On Investment (SROI)

Alle marktpartijen geven aan te werken met arbeidskrachten die een afstand hebben tot de arbeidsmarkt. In de huidige situatie zet het merendeel van de marktpartijen arbeidskrachten met een afstand tot de arbeidsmarkt in bij de inzameling van huishoudelijk afval in de rol van richter/belader of als chauffeur, waarvoor deze arbeidskrachten een gerichte training/opleiding ontvangen.

Alle marktpartijen zien mogelijkheden om arbeidskrachten met een afstand tot de arbeidsmarkt in te zetten bij (een deel van) de inzameling van huishoudelijk afval in gemeente Utrechtse Heuvelrug. Deze mogelijkheden zijn echter niet onbeperkt gezien de huidige (gespannen) arbeidsmarkt en de inzet van deze arbeidskrachten op reeds bestaande opdrachten.

Voorkeur hierbij is om de social return verplichting te relateren aan de loonsom en niet aan de opdrachtwaarde, zoals in de huidige situatie het geval is. Ook is de inzet van arbeidskrachten met een afstand tot de arbeidsmarkt eenvoudiger te realiseren wanneer de inzet niet wordt beperkt tot de alleen de opdracht van het inzamelen van huishoudelijk afval in de gemeente Utrechtse Heuvelrug.

Eén marktpartij geeft aan voorkeur te hebben dat de inzet van arbeidskrachten met een afstand tot de arbeidsmarkt aantoonbaar wordt gerealiseerd op de aan te besteden opdracht van de inzameling van huishoudelijk afval in gemeente Utrechtse Heuvelrug.

Duurzaamheid inzameling en transport

Duurzaamheid speelt een steeds grotere rol bij de inzameling van huishoudelijk afval. De focus ligt hierbij met name op de inzet van duurzamere voertuigen. De afgelopen jaren worden dan ook steeds meer duurzame inzamel- en transportvoertuigen ingezet om de uitstoot van CO_2 bij de inzameling en het transport van afval te reduceren. In aanbestedingen van de inzameling van huishoudelijk afval wordt ten aanzien van duurzaamheid met name gekeken naar de duurzaamheid van inzamel- en transportvoertuigen.

Op het gebied van duurzaamheid van inzamel- en transportvoertuigen is er een ontwikkeling gaande richting (zoveel mogelijk) emissievrij inzamelen. Hierbij kan een keuze worden gemaakt voor (1) elektrische voertuigen, (2) voor voertuigen rijdend op waterstof, of (3) hybride voertuigen. Marktpartijen zijn hiermee aan het experimenteren, maar doordat ieder systeem zijn eigen voor- en nadelen kent en de systemen nog in ontwikkeling zijn heeft geen van de marktpartijen al definitief gekozen voor één specifiek systeem. De verwachting is niet dat dit binnen afzienbare termijn wel gaat gebeuren. Op grote schaal emissievrij inzamelen en transporteren is niet op korte termijn realiseerbaar.

De benodigde investeringen in duurzame(re) voertuigen leiden tot een aanzienlijke stijging van de kosten. Of een marktpartij wel of niet wil investeren in duurzamere voertuigen hangt onder andere af van de grootte van het contract en de looptijd van de overeenkomst in relatie tot de afschrijvingstermijn. Daarnaast vormen de benodigde infrastructuur en de levertijden van voertuigen een obstakel (huidige levertijden van elektrische voertuigen bedraagt ongeveer 1,5 jaar) in de realisatie van de verduurzaming van de inzamel- en transportvoertuigen. Door deze knelpunten ten aanzien van volledig emissievrij inzamelen wordt er in de huidige praktijk door marktpartijen vaak gebruik gemaakt van voertuigen rijdend op duurzamere alternatieve brandstofsoorten (bijvoorbeeld HVO-biodiesel of CNG) als transitie richting volledig emissievrij.

De meeste marktpartijen adviseren om duurzaamheid van de voertuigen (en verduurzaming van de voertuigen gedurende de looptijd van het contact) in de ophanden zijnde aanbesteding te realiseren door te werken met een minimale eis in combinatie met een uitvraag van de duurzaamheid van de voor de opdracht in te zetten voertuigen. Deze uitvraag zou kunnen worden opgesplitst in (1) inzet duurzame voertuigen eerste contractjaar(en) en (2) een plan van aanpak (inclusief monitoring) voor realisatie inzet duurzame voertuigen in de periode hierna.

Tariefstelling

Voor het verrekenen van de kosten van de aan huis inzameling van afval via minicontainers is een tarief per huishouden per maand - conform de huidige verrekeningssystematiek - het meest gebruikelijk.

Ten aanzien van de tariefstelling voor het ledigen van verzamelcontainers geven alle marktpartijen een voorkeur te hebben voor een tarief per lediging in combinatie met specifieke eisen ten aanzien van het aantal ledigingen. Bijvoorbeeld (1) op basis van een maximale vulgraad, of (2) vooraf vastgestelde ledigingsfrequentie, of (3) een combinatie van beide. Een tarief per lediging voor het inzamelen van afval uit verzamelcontainers geeft het minste risico voor inschrijvende partijen.

Voor het inzamelen van grof snoeihout geven marktpartijen de voorkeur aan een verrekening per ronde.

Diftar

De inzameling van restafval dient per ingang overeenkomst geregistreerd te worden. Het moet voor gemeente Utrechtse Heuvelrug mogelijk zijn om gedurende de looptijd van de overeenkomst op diftar over te stappen.

Alle grote marktpartijen hebben ervaring bij verschillende gemeenten met de overgang naar diftar inzamelen (ook gedurende de looptijd van de overeenkomst). Ten aanzien van de te doorlopen stappen voor overgang naar een systeem van diftar is één van de meest wezenlijke zaken dat de brondata van de gemeente ten aanzien van de registratie van inzamelmiddelen en koppeling aan huishoudens op orde is.

Door de eis op te nemen dat voertuigen bij aanvang contract voorzien moeten zijn van een containerregistratiesysteem kan er in theorie relatief snel en gemakkelijk overgestapt worden op een systeem van diftar.

Het invoeren van een systeem van diftar heeft effect op het aanbiedpercentage en hoeveelheden aangeboden afval per stroom. De effecten van een systeem van diftar is afhankelijk van de keuze van de gemeente ten aanzien van o.a. de tarifering van restafval. Afhankelijk van een aantal factoren kan diftar aan de inzamelkant kosten- c.q. prijsverhogend werken.

Marktpartijen dragen meerder opties aan om de effecten van diftar op de tariefstelling voor de inzameling van de individuele stromen met de gemeente te verrekenen. De meeste marktpartijen hebben de voorkeur om de effecten van diftar via een openkostprijscalculatie met de gemeente te verrekenen. Alternatief is het scenario van diftar helder te omschrijven in de aanbestedingsleidraad en de tarieven voor de inzameling bij diftar op voorhand uit te vragen in de ophanden zijnde aanbesteding.

Wijzigingen dienstverlening

Mogelijkerwijs is er gedurende de looptijd van de overeenkomst sprake van wijzigingen in de gevraagde dienstverlening. Marktpartijen geven aan dat het uiteraard altijd mogelijk is om wijzigingen aan te brengen in de dienstverlening, mits aanbestedingstechnisch houdbaar. Ten aanzien van de verrekening van de mogelijke financiële effecten van deze wijzigingen wordt voorgesteld om hierover heldere procesafspraken te formuleren in de aanbestedingsdocumenten en op basis van openkostprijscalculatie eventuele financiële effecten met elkaar te verrekenen.

Boetebeding

In de huidige overeenkomst voor de inzameling van huishoudelijk afval zijn enkele boetebedingen opgenomen. De meeste marktpartijen geven aan geen voorstander te zijn van een boetebeding, maar kunnen zich wel voorstellen dat dergelijke aspecten benoemd worden. Het is hierbij van belang dat de omstandigheden waarin er sprake zou kunnen zijn van een boetebeding voldoende concreet omschreven zijn.

Inzamelplan

Een inzamelplan is een document dat het inzamelingssysteem van een gemeente of gebied beschrijft. De door de marktpartijen voorgestelde inhoud van de inzamelplannen is vergelijkbaar met hooguit kleine verschillen. Alle marktpartijen geven aan dat het inzamelplan regelmatig (periodiek) geactualiseerd moet worden en dat het de voorkeur heeft om voor de uitvoering van de inzameling zoveel mogelijk met vaste contactpersonen te werken.

Innovaties

De meeste marktpartijen geven aan dat het zinvol is om bepalingen op te nemen in de aanbestedingsdocumenten dat wanneer er innovaties in de inzameling mogelijk zijn gedurende de looptijd van de overeenkomst deze innovaties kunnen worden gerealiseerd voor gemeente Utrechtse Heuvelrug. Een enkele marktpartij raadt dit af, zij geven aan dat het beter zou zijn om voor aanvang van het contract innovaties vast te leggen. Alle marktpartijen geven aan dat als er voor de gemeente relevante innovaties toepasbaar zijn in de inzameling gedurende de looptijd van de overeenkomst, de looptijd van de overeenkomst (nog) voldoende lang is om de benodigde investering te kunnen doen, en de voorgestelde innovaties aanbestedingstechnisch houdbaar kunnen worden gerealiseerd, deze innovaties toe te passen op de dienstverlening voor gemeente Utrechtse Heuvelrug.

Kansen en risico's

Marktpartijen zien de volgende kansen en risico's:

- Dienstverlening. Het ontbreken van de verwerking van de in gemeente Utrechtse Heuvelrug ingezamelde afvalstromen is voor één marktpartij een reële reden om niet in te schrijven op de aanbesteding.
- Inzameling OPK met vrijwilligers. Eén marktpartij ziet het opnemen van het inzamelen van OPK met behulp van vrijwilligers als een risico voor het aantal inschrijvingen op de aanbesteding.
- Gunning. Meerdere marktpartijen geven aan dat zij gunning van de opdracht waarbij een te hoge score wordt toegekend aan prijs (prijs gedreven) als risico zien. Door een substantieel deel van de gunning op kwaliteit (kwaliteit gedreven) te baseren wordt marktpartijen de kans geboden zich kwalitatief te onderscheiden door de veelzijdigheid van de dienstverlening van de marktpartijen.
- Flexibiliteit uitvoering dienstverlening. Eén marktpartij stelt voor om de inzameling te verdelen over vijf dagen in plaats van vier dagen zoals in de huidige situatie het geval is. Dit bouwt meer flexibiliteit in voor marktpartijen om op verzoek van de gemeente aanvullende dienstverlening te kunnen uitvoeren. Tevens wordt door het verruimen van de inzameldagen marktpartijen de mogelijkheid geboden medewerkers de hele week in te kunnen zetten in plaats van vier dagen.

Aandachtspunten

Marktpartijen zien de volgende aandachtspunten:

- Veiligheid. Verschillende marktpartijen adviseren om meer aandacht te vragen voor het onderwerp veiligheid. Hierbij zouden er meer specifieke eisen gesteld kunnen worden in het programma van eisen (bijvoorbeeld dodehoek detectiesystemen) of veiligheid in de vorm van een plan van aanpak als onderdeel van de gunning op te nemen.
- Afkeurprocedure. Inzake de afkeurprocedure is het belangrijk om hierin een duidelijke en eenduidige werkwijze te hanteren en instructies te ontvangen. Beladers dienen op de hoogte te zijn van acceptatievoorwaarden. Gezien de eventuele wens om over te stappen op diftar wordt geadviseerd om te overwegen een camerasysteem op de inzamelvoertuigen te plaatsen en te koppelen aan een containermanagementsysteem voor real-time data.

Vervolg

Nadat de marktconsultatie heeft plaatsgevonden en het verslag is geaccordeerd, zullen de uitkomsten en inzichten worden meegenomen bij het vaststellen van de inkoopstrategie. Vaststelling van de inkoopstrategie zal leiden tot het opstellen van de documenten welke als basis dienen voor aanbesteding van de opdracht van de inzameling van huishoudelijk afval.

Onderhavig verslag wordt openbaar gemaakt bij publicatie van de aanbesteding(sdocumenten). Met publicatie van het verslag wordt alle 'relevante informatie' openbaar gedeeld, waarmee wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 2.52b van de Aanbestedingswet.