

STAD MECHELEN
Gemeenteraad – Uittreksel uit de notulen
Vergadering van 28 september 2020 - Openbare zitting

Aanwezig: Fabienne Blavier, voorzitter
Alexander Vandersmissen, burgemeester wd.
Patrick Princen, Greet Geypen, Marina De Bie, Koen Anciaux, Björn Siffer, Abdrahman Labsir, Vicky Vanmarcke, Gabriella De Francesco, schepenen
Bart Somers, Frank Creyelman, Marc Hendrickx, Stefaan Deleus, Catherine François, Karel Geys, Hamid Riffi, Tom Kestens, Zineb El Boussaadani, Jan Verbergt, Tine Van den Brande, Kerstin Hopf, Freya Perdaens, Anne Delvoye, Ingrid Kluppels, Bert Delanoëje, Pia Indigne, Klaas Delrue, Arthur Orlans, Faysal El Morabet, Mats Walschaers, Charles Leclef, Rina Rabau, Maxine Willemsen, Elisabet Okmen, Dirk Tuypens, Yves Selleslagh, Kenzo Van den Bosch, Thijs Verbeurgt, Zohra Hadnan, gemeenteraadsleden
Erik Laga, algemeen directeur
Jan Bal, adjunct-algemeendirecteur

14. INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING. Beslissing tot verlenging van deelname door de stad Mechelen aan de 'Intergemeentelijke vereniging voor duurzaam afvalbeheer' (IVAREM) voor een periode van 18 jaar (tot 25 april 2039) en beslissing tot instemming met de verlenging van de statutaire duur van IVAREM voor dezelfde periode.

De beslissing wordt genomen met 37 stemmen voor (Fabienne Blavier, Alexander Vandersmissen, Patrick Princen, Greet Geypen, Marina De Bie, Koen Anciaux, Björn Siffer, Abdrahman Labsir, Vicky Vanmarcke, Gabriella De Francesco, Bart Somers, Frank Creyelman, Marc Hendrickx, Stefaan Deleus, Catherine François, Hamid Riffi, Tom Kestens, Zineb El Boussaadani, Jan Verbergt, Tine Van den Brande, Kerstin Hopf, Freya Perdaens, Anne Delvoye, Ingrid Kluppels, Bert Delanoëje, Pia Indigne, Klaas Delrue, Arthur Orlans, Faysal El Morabet, Mats Walschaers, Charles Leclef, Rina Rabau, Maxine Willemsen, Elisabet Okmen, Yves Selleslagh, Kenzo Van den Bosch, Zohra Hadnan) en 3 onthoudingen (Karel Geys, Dirk Tuypens, Thijs Verbeurgt)

Motivering

Voorgeschiedenis

- 2 april 2003: Beslissing gemeenteraad tot vaststelling van de bevoegdheden waarvoor de stad beheersovereenkomst verleent aan Ivarem.
- Collegebeslissing 31 augustus 2020 – punt 23: verwijzing naar de gemeenteraad.

Feiten en argumentatie

IVAREM werd opgericht in 2003 voor een periode van 18 jaar.

Nu deze 18 jaar bijna om zijn dient hieromtrent een beslissing genomen te worden.

De afvalophaling en verwerking werd toen toegewezen aan IVAREM na vergelijkende studie waaruit bleek dat dit goedkoper was dan in eigen beheer.

Een nota van Team Openbare Netheid (TON) betreffende knelpunten/evaluatie werking IVAREM wordt als bijlage voorgelegd.

Duurzaam afvalbeheer is een gemeentelijke taak en bevoegdheid en behelst meer dan inzamelen en verwerken.

Artikel 26 van het Materialendecreet bepaalt dat elke gemeente er zorg moet voor dragen dat huishoudelijke afvalstoffen zoveel mogelijk worden voorkomen of hergebruikt, opgehaald op of andere wijze ingezameld en nuttig toegepast of verwijderd.

De stad wil in haar afvalbeleid een optimaal evenwicht realiseren tussen de drie doelstellingen van dat beleid:

- goede milieuresultaten waarbij op zijn minst wordt voldaan aan de wettelijke doelstellingen;
- een goede dienstverlening aan de gezinnen: kwaliteitsvol en op maat van de gezinnen;
- lage kosten voor de stad en sturende maar sociaal gecorrigeerde tarieven voor haar inwoners.

De stad wil door haar afvalbeleid bijdragen tot het realiseren van de circulaire economie en de klimaatdoelstellingen en duurzame ontwikkelingsdoelstellingen waartoe ze zich heeft geëngageerd.

Hiervoor is een innovatieve en integrale aanpak nodig – dus meer dan inzamelen en verwerken – noodzakelijk is die de hele afvalbeheerhiërarchie bestrijkt (preventie, hergebruik, inzameling, nuttige toepassing en verwijdering), die alle noodzakelijke instrumenten combineert (dienstverlening en communicatie op maat, sturende politiereglementen en belastingreglementen) en die daardoor zomaar niet valt over te laten aan de markt.

Momenteel wordt hiervoor een beroep gedaan op IVAREM en dient er nu een beslissing genomen te worden over de verlenging van de deelname aan IVAREM.

De stad neemt deel aan IVAREM voor meerdere taken betreffende afvalbeheer.

De verlenging van de deelname aan IVAREM is geagendeerd op de Algemene Vergadering van IVAREM van 18 december 2020.

De stad dient daarvoor de mogelijke beheersvormen te vergelijken, wat niet betekent dat de stad de aanbestedingen moet uitschrijven.

Artikel 423 van het Decreet Lokaal Bestuur bepaalt dat de gemeenteraadsbeslissing over de verlenging van de intergemeentelijke samenwerking gebaseerd is op een onderzoek, in voorkomend geval op basis van een vergelijkend onderzoek als er zich verschillende beheersvormen reël aanbieden.

De verdere deelname van de stad aan het intergemeentelijk samenwerkingsverband IVAREM is niet onderworpen aan de wetgeving overheidsopdrachten vermits is voldaan aan de voorwaarden van art. 30 en 31 van de wet overheidsopdrachten van 17 juni 2016 betreffende het 'in house' principe. Wat betekent dat de stad geen overheidsopdracht dient uit te schrijven voor de taken die ze aan IVAREM wil overdragen.

Naast intergemeentelijke samenwerking, is uitvoering in eigen beheer door de stad en uitbesteding door de stad of een combinatie van beide mogelijke beheersvormen mogelijk.

De stad beschikt niet over de nodige capaciteit om de afvalbeheerstaken zelf uit te voeren en/of uit te besteden en dat zou ook niet goedkoper zijn.

De stad beschikt niet over het nodige uitvoerend en ondersteunend personeel, de nodige infrastructuur en het nodige materieel om de taken betreffende huishoudelijk afvalbeheer al dan niet volledig in eigen beheer uit te voeren. En het is niet mogelijk die middelen op korte termijn te verwerven.

De stad beschikt niet over voldoende (dienaangaande deskundig) personeel om de verschillende taken van afvalbeheer die zij niet in eigen beheer uitvoert uit te besteden en op te volgen en de privaatrechtelijke operatoren kunnen niet voor alle taken een gepast vervangend aanbod leveren.

Bij een uitbesteding door de stad dienen ook de verborgen indirecte gemeentelijke kosten zoals die voor aanbesteding, opvolging, bestuurskosten, algemene overhead en dergelijke in rekening te worden gebracht.

Samenwerken met andere steden/gemeenten is aangewezen en succesvol.

Uit internationaal onderzoek (zie studie VVSG) blijkt dat er geen aantoonbaar verband is tussen uitbesteding van het afvalbeheer en mogelijke kostenbesparingen en dat uitbesteding op langere termijn, door stelselmatige verhoging van de prijzen en een feitelijke verschraving van de markt (gebrek aan mededinging), uiteindelijk meestal duurder uitvalt dan (inter)gemeentelijk beheer en meer kopzorgen oplevert dan het waard is.

Internationaal (UNEP) wordt intergemeentelijke samenwerking als één van de instrumenten naar vorgeschoven om voldoende draagkracht te creëren voor een effectief en efficiënt afvalbeleid.

Uit internationaal onderzoek (zie studie VVSG) blijkt dat er wel een duidelijk aantoonbaar verband is tussen intergemeentelijke samenwerking en mogelijke kostenbesparingen.

Intergemeentelijke samenwerking op het vlak van afvalbeheer biedt de volgende voordelen voor de deelnemende steden/gemeenten:

- schaalvoordelen en mogelijkheden tot gemeentegrensoverschrijdende werking voor operationele taken (inzameling, overslag, transport en verwerking, zowel in eigen beheer door het intergemeentelijk samenwerkingsverband als bij uitbesteding door het intergemeentelijk samenwerkingsverband), wat leidt tot lagere kosten (directe en indirecte) voor de gemeente en een betere dienstverlening naar de gezinnen en wat toelaat nieuwe initiatieven te ontwikkelen;
- afstemming van het beleid, zowel wat betreft de dienstverlening als wat betreft het flankerend beleid (reglementering (acceptatiecriteria), tarieven, communicatie ...), waardoor het draagvlak bij de bevolking wordt versterkt en 'afvaltoerisme' wordt tegengegaan;
- bundelen van en behoud van de nodige expertise (afvalbeleid, afvalwetgeving, operationele kennis, technische kennis, marktkennis, afvalcommunicatie ...), wat niet haalbaar is voor de individuele deelnemende gemeenten;
- het bereiken van gezamenlijke standpunten, wat toelaat de belangen van de lokale besturen beter te verdedigen op andere beleidsniveaus, in de relatie met de beheersorganismen voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (Fost Plus, Recupel, Bebat ...) en in de relatie met private operatoren (inzamelaars en verwerkers).

83 % van de bevolking van Vlaanderen (81 % in centrumsteden) is tevreden over de dienstverlening inzake huishoudelijk afval (gemeente- en stadsmonitor 2017) die voor 296 van de 300 gemeenten in Vlaanderen wordt verzorgd door een intergemeentelijk samenwerkingsverband.

Uittreden uit IVAREM en toetreden tot een ander samenwerkingsverband is een optie, maar ook dat vergt een vergelijkend onderzoek.

Uittreding uit IVAREM en toetreding tot een ander intergemeentelijk samenwerkingsverband voor afvalbeheer is ook een mogelijke beheersvorm.

Artikel 420 van het Decreet Lokaal Bestuur bepaalt dat de gemeenteraadsbeslissing over de toetreding tot een (ander) intergemeentelijk samenwerkingsverband (voor afvalbeheer) eveneens gebaseerd is op een onderzoek, in voorkomend geval op basis van een vergelijkend onderzoek als er zich verschillende beheersvormen reëel aanbieden.

Vergelijken van kosten van samenwerkingsverbanden is geen sinecure.

Het vergelijken van de door de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden aangerekende werkingsbijdragen is zeer moeilijk:

- Het aanbod van de diensten kan sterk verschillen:
 - alles of niets;
 - een verplicht basispakket met bijkomende opties;
 - een vrij te kiezen menu;
 - ...
- De invulling van de overgedragen taken kan sterk verschillen van samenwerkingsverband tot samenwerkingsverband:
 - communicatie en afvalpreventie kunnen beperkt of ruim worden ingevuld;
 - de scholenwerking wordt beperkt of ruim ingevuld;
 - de inzameling van kleine herbruikbare goederen kan beperkt of ruim operationeel en financieel worden ondersteund;
 - glas kan met bovengrondse glasbollen worden ingezameld, met ondergrondse of aan huis;
 - een recyclagepark kan sober worden ingericht of op een comfortabele wijze en de openingsuren en bezetting kunnen beperkt zijn of ruim;
 - restafval kan worden ingezameld in gezinscontainers (DIFTAR) of in zakken;
 - papier en karton kan worden ingezameld in dozen/samengebonden of in containers;

- de intergemeentelijke inzameling op afroep kan beperkt zijn of ruim;
-
- De toewijzing van kosten aan de verschillende deelopdrachten kan sterk verschillen:
 - zitten de kosten voor de infolijn bij DIFTAR of bij selectieve inzamelingen of bij communicatie?;
 - wordt overslag en transport apart aangerekend of is het een onderdeel van inzamelen of van verwerking?;
 - de niet-directe kosten kunnen op zeer verschillende wijze arbitrair worden toegewezen aan de verschillende afvalbeheerstaken. Of apart worden aangerekend;
 -
- De kenmerken van de verschillende werkingsgebieden (bevolking, logistiek, regionale afvalmarkt, regionale arbeidsmarkt ...) verschillen sterk, waardoor ook de kosten verschillen, ongeacht de werking van het samenwerkingsverband.
- De door het samenwerkingsverband aan de gezinnen direct aangerekende kosten worden op verschillende wijze in rekening gebracht in de werkingsbijdragen van de gemeenten: ofwel worden die aangerekende kosten in mindering gebracht en worden enkel de netto-kosten aangerekend aan de stad ofwel worden de aangerekende kosten doorgestort aan de stad en worden de bruto-kosten verrekend in de werkingsbijdragen.
- De historiek van de samenwerkingsverbanden is verschillend:
 - samenwerkingsverbanden die al langer activiteiten in eigen beheer uitvoeren, beschikken meestal over afgeschreven activa en hebben dus minder afschrijvingskosten. Ze hebben meestal ook hun operationele kinderziekten overwonnen, waardoor de kostenefficiëntie hoger is;
 - het ene samenwerkingsverband heeft meer eigen vermogen kunnen opbouwen dan het andere, waardoor de financieringskosten lager liggen;
 - sommige samenwerkingsverbanden hebben infrastructuur gratis overgenomen van de gemeenten (bestaand recyclagepark) en andere hebben ze zelf ontworpen en gebouwd;
 -

Uittreden uit IVAREM en toetreden tot een ander samenwerkingsverband heeft talrijke nadelen.

De toetreding tot een andere intercommunale voor afvalbeheer gaat in tegen de beleidsdoelstellingen van de Vlaamse Regering om te komen tot homogene regio's voor meerdere beleidsaangelegenheden (vaste regio-omschrijving).

In het Uitvoeringsplan intercommunale zijn de restafvaldoelstellingen bepaald door het Vlaams Gewest op basis van de huidige intergemeentelijke samenwerkingsverbanden.

De samenwerking met de verschillende beheersorganismen voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid is contractueel langs de huidige intergemeentelijke samenwerkingsverbanden geregeld.

Gelet op de relevante verschillen in beleid en dienstverlening, zou de toetreding tot een ander intergemeentelijk samenwerkingsverband een grote impact hebben op de dienstverlening aan de gezinnen en aan de gemeente.

De toetreding tot een ander, in de praktijk groter, intergemeentelijk samenwerkingsverband zou het relatieve aandeel en de zeggenschap en vertegenwoordiging van de gemeente verminderen.

De ontzorging die IVAREM biedt wordt niet in gelijke mate geleverd door andere samenwerkingsverbanden (vooral innen contantbelastingen), waardoor bepaalde taken terug door de gemeente zelf zouden moeten uitgevoerd worden.

De uittreding uit IVAREM en de toetreding tot een ander intergemeentelijk samenwerkingsverband zou aanzienlijke transactiekosten met zich meebrengen:

- overname infrastructuur (indien gewenst/mogelijk) en personeel (verplicht artikelen 17 en 48 statuten);
- naleven contractuele verbintenissen (artikel 6 statuten, artikel 423 DLB, vierde lid);
- toetredingskosten (aandelen plus eventueel instappremie).

Bij IVAREM zit de stad goed, ook voor de toekomst.

Gemeenteraad van 28 september 2020 - agendapunt nr. 14.

De evaluatie van de werking van IVAREM in de voorbije periode is gunstig:

- de afvalcijfers zijn sterk verbeterd (daling restafval);
- de dienstverlening naar de bevolking en de gemeente is sterk uitgebreid en de kwaliteit is verbeterd;
- de kosten zijn onder controle en IVAREM is financieel gezond.

De volgende materiele vaste activa van IVAREM verkeren in goede staat:

- een recent kantoorgebouw met huisvesting voor de inzameldienst in Muizen;
- een goed onderhouden voorbehandelingsinstallatie in Geel;
- goed uitgeruste recyclageparken;
- nieuwe conische vulsluizen op de ondergrondse containers;
- een jong wagenpark.

Er is een grote mate van 'ontzorging' door IVAREM van de stad voor haar taken in uitvoering van haar zorgplicht voor huishoudelijk afval en voor het innen van de afvalbelastingen (art. 26 materialendecreet).

De door IVAREM geïnde contantbelastingen dekt ongeveer 80 % van de kosten voor huishoudelijk afvalbeheer, zodat slechts ongeveer 20 % dient te worden gedekt vanuit de algemene middelen van de gemeente, waardoor die algemene middelen in hogere mate kunnen worden besteed aan andere maatschappelijke noden.

De visie van IVAREM betreffende een evenwichtige verdeling (minimaal 30 %, maximaal 70 %) tussen uitvoering in eigen beheer en uitbesteden verplicht IVAREM om aandacht te besteden aan haar kostenefficiëntie en verplicht de private dienstverleners om aandacht te besteden aan de kwaliteit van hun dienstverlening.

Er is het goedgekeurde ondernemingsplan 2019-2024 van IVAREM.

Uit de financiële meerjarenplanning van IVAREM voor de gemeentelijke bijdragen blijkt dat meerdere bijdragen de komende jaren dalen (restafval met 15 EUR per gezin) door het wegvallen van afschrijvingen van de voorbehandelingsinstallatie (MBS in Geel) en andere door het wegvallen van de afschrijvingen voor de zonnepanelen op de stortplaats in Lier, waardoor, ondanks de inflatie/indexeringen en de toename van de bevolking/gezinnen, de totale geraamde bijdragen in 2025 gemiddeld ruim 6 % lager liggen dan in 2020.

Het behoort tot de bevoegdheid van de gemeenteraad om de verlenging van de overeenkomst met IVAREM goed te keuren.

Besluit:

Artikel 1

De gemeenteraad beslist om de deelname aan de intergemeentelijke vereniging voor duurzaam afvalbeheer (IVAREM) te verlengen voor een periode van 18 jaar, meer bepaald tot 25 april 2039, en stemt in met de verlenging van de statutaire duur van IVAREM voor dezelfde periode.


Namens de gemeenteraad:

De algemeen directeur
(get.) Erik Laga

De voorzitter
(get.) Fabienne Blavier

Voor eensluidend uittreksel:
NAMENS DE GEMEENTERAAD:

Bij verordening:


Erik Laga
algemeen directeur



Mechelen, 29 september 2020


Fabienne Blavier
voorzitter