

## VERKENNING STRATEGISCHE OPTIES VERWERKING VAN HUISHOUDELIJK RESTAFVAL

### BESTUURLIJKE SAMENVATTING

In de regio Duin en Bollenstreek en metropoolregio Amsterdam werken gemeenten en 'hun' overheidsorganisaties op het gebied van afval- en grondstoffenbeheer in verschillende combinaties en op verschillende onderwerpen samen. De verwerking van het ingezamelde huishoudelijk restafval vindt voor al deze gemeenten plaats bij afvalenergiecentrale AEB te Amsterdam. De gemeente Amsterdam heeft als enig aandeelhouder het principebesluit genomen tot verkoop van AEB. Naast dit principebesluit heeft het college besloten om geen nieuw afvalverwerkingscontract aan AEB mee te geven bij de verkoop. De gemeente Amsterdam bereidt een aanbesteding voor de verwerking van het huishoudelijk restafval voor.

|                   |               |                           |       |
|-------------------|---------------|---------------------------|-------|
| 1 Aalsmeer        |               | 10 Diemen (Meerlanden)    |       |
| 2 Bloemendaal     | Meerlanden    | 11 Ouder-Amstel           | Duo + |
| 3 Haarlemmermeer  |               | 12 Uithoorn               |       |
| 4 Heemstede       |               | 13 Hillegom (Meerlanden)  |       |
| 5 Amstelveen      |               | 14 Katwijk                | VAB   |
| 6 Edam - Volendam |               | 15 Lisse (Meerlanden)     |       |
| 7 Haarlem         | Spaarnelanden | 16 Noordwijk (Meerlanden) |       |
| 8 Zandvoort       |               | 17 Teylingen              |       |
| 9 Landsmeer       |               | 18 Waterland              |       |

De contracten van de gemeenten in deze verkenning lopen nog zo'n 2 jaar vanaf nu gerekend, dus tot en met 2022. Voor de VAB-gemeenten geldt dat de looptijd 1 jaar langer is tot en met 2023. Daarom is gezamenlijk onderzocht op welke wijze de gemeenten de verwerking van het ingezamelde restafval kunnen waarborgen. Er zijn vier strategische opties verkend:

1. Verlengen van de huidige contracten.
2. Aanbesteding aan de markt (met als variant: gezamenlijk met gemeente Amsterdam).
3. Deelnemen in een overheidsgedomineerde verwerkingsorganisatie (bv HVC of Omrin).
4. Andere strategische opties zoals een eigen verwerkingsinstallatie.

**Elke gemeente zal voor zichzelf de best passende optie moeten bepalen, en tevens of deze optie gezamenlijk met andere gemeenten dan wel solitair wordt opgepakt.**

Strategische opties 1 en 4 vallen af. Bij verkoop van AEB is verlenging van de huidige contracten (behoudens voor zeer beperkte periode) juridisch niet mogelijk. Voor de VAB-gemeenten geldt dat het restafvalverwerkingscontract van rechtswege eindigt per 31 december 2023. Andere strategische opties, het oprichten van een eigen verwerkingsorganisatie of het kopen van een deel van de verwerkingscapaciteit van AEB zijn financieel dan wel technisch geen haalbare routes.

Op basis van dit onderzoek wordt geconcludeerd dat aanbesteding aan de markt en deelneming in een overheidsbedrijf beide tot de mogelijkheden behoren. Dit blijkt ook uit de gevoerde gesprekken over hun wensen en eisen van de betrokken gemeenten, uit de analyse van de markt waaruit verschillende mogelijke aanbestedingsroutes komen, en uit de gesprekken met HVC en Omrin (overheidsgedomineerde verwerkingsorganisaties) die beide open staan voor toetreding door gemeenten in deze verkenning.

### Strategische keuze: aanbesteding markt of deelneming overheidsorganisatie?

Als eerste zal een strategische keuze moeten worden gemaakt tussen aanbesteding aan de markt dan wel deelnemen in een overheidsorganisatie zoals HVC of Omrin. Ter ondersteuning van deze strategische keuze toont het volgende schema enkele belangrijke kenmerken en verschillen.

| <i>Aanbesteding aan de markt</i>                                                                                         | <i>Deelneming overheidsorganisatie bv HVC of Omrin</i>                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>a. Eendimensionale dienst versus strategische samenwerking</b>                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Aanbesteding aan de markt focust primair op de gevraagde dienstverlening (verbranding en eventueel nascheiding van PMD). | Bij deelname in een overheidsorganisatie worden meerdere kwaliteiten en diensten dan alleen restafvalverwerking gewaardeerd. Zowel op het gebied van kennisdeling, actieve ontwikkeling van een circulaire economie op het gebied van grondstofstromen (sluiten van kringlopen en ketens), of bij de totstand- |

## b. Contractduur / duur van de samenwerking

Bij aanbesteding bedraagt de contractduur enkele jaren, waarna opnieuw wordt aanbesteed en ook weer andere partijen (opdrachtnemers) in beeld kunnen komen.

koming van de energietransitie (breed, ook stadsverwerking, zonne- en windparken, geothermie).

Bij deelname in een overheidsgedomineerd bedrijf wordt veelal een lange termijn relatie aangegaan. Deze lange termijn relatie is gewenst vanwege de stabiliteit van de onderneming (geen concurrentie om de markt) en bij het bewerkstelligen van meer lange termijn doelstellingen op het gebied van duurzaamheid, circulariteit, energietransitie, et cetera.

## c. Samenwerking door de deelnemende gemeenten

Bij een aanbesteding aan de markt is de samenwerking tussen gemeenten vooral gericht op het ontwikkelen van een succesvolle aanbestedingsstrategie en – na gunning – op een zo efficiënt en effectief mogelijk contractmanagement. Dit betreft uitsluitend de gemeenten die deelnemen aan de aanbesteding.

Bij deelname in een overheidsorganisatie werken de aandeelhoudende gemeenten samen in hun overheidsorganisatie bij zowel de primaire diensten zoals restafvalverwerking en nascheiding, alsook aan duurzaamheidsdoelen op andere terreinen. De breedte van de focus verschilt per overheidsorganisatie. De samenwerking is inclusief alle andere aandeelhoudende / deelnemende gemeenten.

## d. Nascheiding van PMD uit huishoudelijk restafval

Bij het aanbesteden aan de markt bestaat de mogelijkheid zowel nascheiding van PMD-rijk als ook PMD-arm restafval aan te besteden.

Bij overheidsgedomineerde verwerkingsorganisaties wordt de beschikbare nascheidingscapaciteit meer selectief ingezet ten behoeve van PMD-rijk restafval. Dat betekent dat de gemeente – ook fysiek/logistiek – onderscheid moet maken in twee kwaliteiten huishoudelijk restafval.

## e. Prijs- en tariefontwikkeling

Bij aanbesteding aan de markt is sprake van marktprijsfluctuaties. De totstandkoming van de marktprijs hangt af van het samenspel van vraag en aanbod. Hiermee kan rekening worden gehouden bij het ontwikkelen van een aanbestedingsstrategie, met name het moment waarop de aanbesteding in de markt wordt gezet. De verwerkingstarieven zijn het resultaat van prijsvorming. Er kunnen uitschieters naar boven of beneden zijn.

De verwerkingstarieven van overheidsorganisaties zoals HVC en Omrin zijn in de afgelopen jaren – ten opzichte van de marktprijzen – minder volatiel dus meer stabiel en constant.

Jaarlijkse tariefverhogingen zijn veelal het gevolg van indexering. De verwerkingstarieven zijn een weerspiegeling van de werkelijke kosten. Zonder echte uitschieters naar boven of beneden.

## Nadere keuzes bij Aanbesteding aan de markt

Indien de voorkeur uitgaat naar aanbesteding aan de markt, dan zijn er nog verschillende routes mogelijk. Daarbij is van belang om rekening te houden met de gevraagde diensten. Op basis van de huidige gevraagde diensten wordt onderscheid gemaakt in drie groepen. Het gaat om totaal 167 kton huishoudelijk restafval, met de volgende gevraagde diensten:

- 3 gemeenten circa 17,4 kton: nascheiding en verwerking van 'PMD-rijk' restafval<sup>1</sup>.
- 8 gemeenten circa 84,5 kton: nascheiding en verwerking van 'PMD-arm' restafval.
- 7 gemeenten circa 65 kton: alleen verwerking restafval (geen nascheiding).

Eventueel wijzigen de gemeenten nog hun keuze voor de gevraagde dienstverlening. Bijvoorbeeld gemeenten die in de huidige situatie PMD aan de bron scheiden en het restafval óók laten nascheiden, zouden ervoor kunnen kiezen om het nascheiden niet meer als eis te stellen. Of door te kiezen om alleen het restafval uit gebiedsdelen waar weinig tot geen PMD gescheiden wordt ingezameld te laten nascheiden (bijvoorbeeld het restafval uit hoogbouw). Dit laatste heeft uiteraard wel gevolgen voor de logistieke inzamel- en transportprocessen waar fysiek onderscheid

<sup>1</sup> 'PMD-rijk' restafval bevat veel PMD omdat deze gemeenten PMD niet aan de bron gescheiden inzamelen. 'PMD-arm' restafval is afkomstig uit gemeenten die PMD wel aan de bron scheiden (minicontainers, zakken, verzamelcontainers).

moet worden gemaakt tussen het 'PMD-rijk' en 'PMD-arm' restafval.

*Samenwerking met de gemeente Amsterdam*

Indien men kiest voor de strategische optie 'aanbesteding aan de markt' door alle of een deel van de gemeenten in deze verkenning, dan krijgt men hoe dan ook te maken met een ongeveer gelijktijdige aanbesteding door de gemeente Amsterdam. Een gezamenlijke aanbesteding met de gemeente Amsterdam, of minstens een onderling afgestemde en gecoördineerde aanbesteding van beiden afzonderlijk, lijkt daarom verstandig en gewenst. Het is van belang dat de gemeente Amsterdam en de verkennende gemeenten nader tot elkaar komen met betrekking tot de aanbestedingsstrategie, het opstellen van het bestek en het uitvoeren van de aanbesteding.

Gemeente Amsterdam staat open voor samenwerking met andere gemeenten bij het openbaar aanbesteden van de verwerking van ingezameld restafval. Daarbij geldt als uitgangspunt dat gemeente (of groep gemeenten) een eigen contract/overeenkomst sluit met de gegunde verwerker, en ook het verdere contractbeheer zelfstandig wordt opgepakt<sup>2</sup>.

De gemeente Amsterdam start in januari 2021 met het opstellen van het bestek. Daar zou dus bij aangesloten kunnen worden. De gemeente Amsterdam hecht aan een vlotte en effectieve voorbereiding van de aanbesteding. Nadere afspraken over de uitgangspunten en inrichting van het proces moeten dan op korte termijn met de gemeente Amsterdam worden gemaakt.

*Variant 1. Gezamenlijke aanbesteding restafvalverwerking zonder nascheiding*

In de komende periode zullen naast de gemeenten die deze verkenning uitvoeren ook andere gemeenten de verwerking van hun huishoudelijk restafval gaan aanbesteden.

Het aanbod van beschikbare (ook vrijvallende) verbrandingscapaciteit lijkt echter voldoende te zijn. Er geen sprake van een zogenaamde 'lock in' situatie, dat is een situatie waarbij de verwerker waar verwerkingscontracten aflopen praktisch als enige voldoende vrije capaciteit beschikbaar heeft. Maar er is ook geen sprake van een ruime markt. Daarbij moet worden opgemerkt dat de meeste overheidsgedomineerde verwerkers zoals HVC en Omrin niet mee doen aan (markt)aanbestedingen van gemeenten.

Indien bij aanbesteding alleen verbranding van restafval wordt gevraagd zonder de eis voor nascheiding, dan zou alsnog de uitkomst kunnen zijn dat de aanbiedende verwerker het nog aanwezige PMD uit het restafval gaat scheiden. Verwerkers die restafval nascheiden hebben veelal (individueel) afspraken met het Afvalfonds over een vergoeding voor het nagescheiden tonnages PMD.

Een dergelijk aanbesteding zonder nascheiding kan ook gezamenlijk met de gemeente Amsterdam worden uitgeschreven. Daarbij dient dan wel rekening te worden gehouden met de verschillende, gevraagde dienstverleningen (wel en niet nascheiden). Er zouden bijvoorbeeld verschillende percelen gecreëerd kunnen worden.

*Variant 2. Gezamenlijke aanbesteding restafvalverwerking met nascheiding*

Het aanbod van (vrij beschikbare) nascheidingscapaciteit is in de komende 1 tot 3 jaar beperkt. Verdere uitbreiding (nieuwbouw) van nascheidingscapaciteit is ons niet bekend. Met name bij AEB, waar de privatisering en het aflopen van de huidige verwerkingscontracten met de 'partner gemeenten' 300 kton nascheidingscapaciteit vrij valt.

In deze variant wordt gezamenlijk zo'n 320 kton restafval ter nascheiding aanbesteed.

---

<sup>2</sup> Overigens biedt de gemeente Amsterdam individuele gemeenten in de regio de mogelijkheid om één op één aan te sluiten bij de aanbesteding door de gemeente Amsterdam. De gemeente Amsterdam ziet het als haar maatschappelijke plicht om een dergelijke mogelijkheid te bieden.

Indien ook de gevraagde nascheidingscapaciteit van de gemeente Amsterdam in ogenschouw wordt genomen (220 kton) en het afstandscriterium, dan lijkt – zonder verdere maatregelen – sprake van een ‘lock in’ situatie. Er moet dus rekening mee worden gehouden dat alleen AEB de gevraagde nascheidingscapaciteit kan aanbieden.

Hier dient men bij het opstellen van het bestek rekening mee te houden. Indeling in percelen geeft inschrijvers meer mogelijkheden de hoeveelheid afval flexibel te verdelen over meer locaties, waardoor de kans op een geslaagde aanbesteding toeneemt. Verder ontstaat meer concurrentie en wordt de kans op een juridisch dispuut voorkomen. Bij indeling in percelen kan de inschrijver bijvoorbeeld aanbieden per verschillende breng-/overslaglocatie van (groepen) gemeenten (per perceel kan een perceeladres worden opgegeven).

#### **Nadere keuzes bij Deelneming overheidsorganisatie zoals HVC of Omrin**

Deelneming in een overheidsorganisatie is verkend op basis van diverse besprekingen met twee potentiële overheidsorganisaties: HVC en Omrin. Beide organisaties zijn actief in de regio. HVC en Omrin staan daarom ‘model’ voor deze strategische optie en zijn ook reële opties. Andere overheidsorganisaties zich echter niet per se uitgesloten.

Beide overheidsorganisaties staan open voor deelname door nieuwe gemeenten. Dit past in de strategie van de organisaties, waarbij men de verwerking van restafval vanuit het publieke domein meer centraal wil stellen. In de afgelopen periode zijn ook nieuwe (groepen) gemeenten aandeelhouder geworden, waarbij het huishoudelijk restafval wordt nagescheiden en verwerkt.

Gemeenten worden aandeelhouder en tegelijk opdrachtgever voor overheidsorganisaties met betrekking tot de verwerking van huishoudelijk restafval. De aandeelhoudende gemeente kan daarbij gebruik maken van één of meer uitzonderingsgronden voor verplichte aanbesteding: qua investering en/of het vestigen van een alleenrecht. Afname van overige dienstverlening (inzameling, BOR, grondstofstromen, warmte, zon, wind) is facultatief.

De beschikbare verwerkingscapaciteit (en nascheidingscapaciteit) wordt voldoende geacht voor de 18 betrokken gemeenten, maar is wel gelimiteerd. De gemeenten kunnen kiezen om het restafval alleen te laten verbranden en het restafval eventueel ook te laten nascheiden. De nascheidingscapaciteit wordt echter selectief ingezet voor ‘PMD-rijk’ restafval. Oftewel restafval uit gemeenten of gebiedsdelen van gemeenten waar PMD niet (of niet goed) gescheiden wordt ingezameld. Dit betekent dus dat onderscheid gemaakt moet worden (ook fysiek/logistiek) in verschillende kwaliteiten huishoudelijk restafval.

Verwerkingstarieven van beide organisaties hebben een directe verbinding met de onderliggende kostenstructuur van de verwerkingsinstallatie. De verwerkingstarieven van overheidsorganisaties zijn in de afgelopen jaren – ten opzichte van de marktprijzen – minder volatiel dus meer stabiel en constant. Jaarlijkse tariefverhogen zijn veelal het gevolg van indexering.

Deelname geschiedt door het verwerven van aandelen. De financiële toetredingsdrempel is relatief laag, omdat de gemeente zich niet hoeft in te kopen in het eigen vermogen (c.q. de opgebouwde reserves). Denk voor een gemeente eerder aan 10-duizenden euro’s dan aan tonnen.

Beide organisaties tonen ook enkele kenmerkende verschillen. Verschillen zijn onder meer het profiel en de breedte van het dienstenpakket, de strategische focus (focus op grondstoffen of breder richting de energietransitie). Ook zijn er verschillen ten aanzien van het actief dan wel minder actief aandeelhouderschap en de inrichting en het karakter van de samenwerkingsrelatie met deelnemende gemeenten. Vanwege de strategische verschillen tussen beide organisaties vraagt om een keuze voor de strategische optie ‘Deelneming overheidsorganisatie’ en tevens een afweging tussen beide organisaties.