



Onderwerp Onderzoek inbesteden verwerking restafval bij HVC	
Nummer	2022/57349
Portefeuillehouder	Berkhout, R. en De Raadt, E.
Programma/beleidsveld	5.1 Openbare ruimte en mobiliteit
Afdeling	BBOR
Auteur	Starreveld, D.
Telefoonnummer	023-5114187
Email	dstarreveld@haarlem.nl
Kernboodschap	Er zal een nieuw contract voor de verwerking van huishoudelijk restafval worden afgesloten met ingangsdatum 1 januari 2023. De opdracht kan worden aanbesteed in de markt of zogenoemd (quasi) worden inbesteed bij een overheid gedomineerde organisatie. De keuze tussen deze strategische opties bepaalt de te volgen inkoopprocedure. Mede op basis van een hiervoor uitgevoerd onderzoek heeft het college in afstemming met het college van Zandvoort een voorkeur voor een verdere oriëntatie op en onderzoek naar inbesteden bij HVC. De komende maanden zal hier invulling aan worden gegeven. Met dit collegebesluit wordt de keuze tussen inbesteden en aanbesteden uitgesteld tot na de afronding van de oriëntatie en het onderzoek overeenkomstig de werkwijze voor verbonden partijen. Zoals toegezegd zal bij deze keuze de raad worden betrokken. Dit vindt plaats bij de vaststelling van het principebesluit, waarbij overeenkomstig de werkwijze door de raad wensen en bedenkingen kunnen worden ingebracht. En later nogmaals bij de vaststelling van het definitieve besluit. Er is met onderliggend collegebesluit dan ook geen sprake van een onomkeerbaar besluit.
Behandelvoorstel voor commissie	Het college stuurt dit besluit ter bespreking naar de commissie Beheer, waarbij leden van commissie Bestuur welkom zijn. Wanneer Haarlem ervoor kiest om de verwerking van het restafval onder te brengen bij HVC dan zal Haarlem aandeelhouder worden van HVC en HVC een verbonden partij. Overeenkomstig de Gemeentewet en de nota Verbonden Partijen betreft het college de raad hierbij op de in de wet vereiste en in de nota beschreven werkwijze.
Relevante eerdere besluiten	• Raadsinformatiebrief Inkoopprocedure verwerking Haarlems restafval (2021/329504) in commissie Beheer van 9 september 2021

	Nota Verbonden Partijen in Haarlem (2021/83104) in de raad op 25 november 2021.
Besluit College d.d. 15 februari 2022	Het college van burgemeester en wethouders Besluit: Te onderzoeken of en zo ja op welke wijze de verwerking van restafval van de gemeente Haarlem kan worden belegd bij HVC NV te Alkmaar. de secretaris, de burgemeester,

1. Inleiding

De verwerking van het huishoudelijk restafval van Haarlem en Zandvoort wordt momenteel uitgevoerd door AEB in Amsterdam. Recent heeft aandeelhouder de gemeente Amsterdam AEB verkocht aan AVR en wordt AEB na effectuering (overdracht van de aandelen na akkoord ACM) een particuliere onderneming. Als gevolg hiervan hebben beide gemeenten de lopende overeenkomst voor 31 december 2021 moeten opzeggen. De huidige overeenkomst met de rechtsopvolger (nieuwe eigenaar) voldoet namelijk niet meer aan de grondslag (alleenrecht) waarop deze destijds was afgesloten.

Er moet een nieuw verwerkingscontract worden afgesloten met ingangsdatum 1 januari 2023. Vooraf aan de te doorlopen inkoopprocedure ligt de keuze voor tussen inbesteden bij een overheid gedomineerde organisatie of aanbesteden bij een particuliere organisatie. De procedure om tot komen tot een aanbesteding is wezenlijk anders dan een inbesteding. Deze procedures kunnen niet worden gecombineerd. Het expertbureau KplusV heeft in opdracht van de gemeenten voor de afweging tussen beide opties een onderzoek uitgevoerd. Uit hun rapport blijkt dat afhankelijk van waar Haarlem en Zandvoort de nadruk op willen leggen de voorkeur beide kanten op kan vallen. Het college van Haarlem heeft in afstemming met het college van Zandvoort een voorkeur uitgesproken voor de strategische optie inbesteden bij HVC. In dit besluit worden de argumenten die aan deze voorkeur ten grondslag liggen toegelicht en nader onderbouwd.

2. Besluitpunten college

Het college van burgemeester en wethouders

Besluit:

Te onderzoeken of en zo ja op welke wijze de verwerking van restafval van de gemeente Haarlem kan worden belegd bij HVC NV te Alkmaar.



3. Beoogd resultaat

Het doel is te komen tot een langjarige overeenkomst met betrekking tot de verwerking van het Haarlemse huishoudelijk restafval. Door hierin gezamenlijk op te trekken met de gemeente Zandvoort wordt gestreefd naar logistieke efficiency bij Spaarnelanden met betrekking tot de overslag en het transport. De overeenkomst dient bij te dragen aan de realisatie van de beleidsdoelen met betrekking tot afvalscheiding, circulariteit en duurzaamheid. Bijkomend voordeel is de mogelijkheid om ook in andere gemeentelijke opgaven, denk aan warmtenetten en de energietransitie, samen te werken met de beoogd partner.

4. Argumenten

4.1 Inbesteden biedt de beste waarborgen waarbij voldaan wordt aan de eisen en wensen die gesteld worden aan de restafvalverwerking

Aan de hand van onderstaande benadrukte aspecten is een afweging gemaakt tussen aanbesteden en inbesteden.

Duurzaamheid

De toekomstige verwerker zal zich nadrukkelijk moeten inzetten voor het behalen van het best haalbare duurzaamheidsresultaat. Niet alleen de huidige prestaties, maar ook de potentiële toekomstige prestaties moeten hierbij worden betrokken. Denk aan: CO2-reductie, nascheidingsresultaat, R1-waarde, duurzaam natransport, toepassing van bodemassen et cetera. De gedachte is dat duurzaamheid op korte termijn waarschijnlijk een extra investering kost en dus leidt tot een hoger tarief, maar dat op de lange(re) termijn dit zich zal laten uitbetalen in een lager tarief.

Stabiliteit en zekerheid

De toekomstige verwerker zal een betrouwbare en stabiele partner moeten zijn. Betrouwbaar in: beschikbaarheid verwerkingscapaciteit (minimale uitval door storingen en onderhoud), prijsontwikkelingen, leveringsvoorwaarden en prestaties. Stabiel in: lange termijn (aandeelhouders)relatie, gezamenlijk optrekken in de optimalisatie en aansluiting van de werkprocessen. Ook de lengte van de verbintenis (contractduur) speelt hierin een rol. Niet iedere 4-5 jaar opnieuw een inkoopproces doorlopen met onduidelijkheid over de marktomstandigheden op dat moment.

Regionale samenwerking

Het maken van regionale combinaties op verschillende producten van de toekomstige verwerker. Warmtenetten en energietransities zullen gebaat zijn met een regionale samenwerking. Bijvoorbeeld circulariteit in korte kringlopen. Kort in de betekenis van minimaal aantal schakels en beperking van transportafstanden.

Innovatie

De innovatiekracht van de toekomstige verwerker is van groot belang om (regionale) kansen die zich voordoen te benutten en in te spelen op lokale opgaven. Bijvoorbeeld door (een deel van) het

bedrijfsresultaat aan te wenden voor R&D en in samenwerking met de gemeentelijke opdrachtgevers inzetten op innovaties die in de gemeenten kunnen worden ingezet. Korte lijnen tussen gemeenten onderling en de verwerker die verder gaan dan alleen een commerciële opdrachtgever-opdrachtnemer relatie.

Tarieven

Op dit moment is er sprake van een groot aanbod van verwerkingscapaciteit. Mede veroorzaakt door de importheffingen op buitenlands restafval. Dit heeft een relatief lage marktprijs tot gevolg. Als gevolg hiervan wordt verwacht dat de marktpartijen lagere tarieven zullen aanbieden dan de overheid gedomineerde partijen die hun prijs baseren op de kostprijs. Dit prijsverschil zal naar verwachting 160.000 euro (6%) voor Haarlem en 23.000 euro (8%) voor Zandvoort bedragen. Ten opzichte van het huidige contract is dit verschil veel kleiner (slechts 1-2 procent), waardoor de keuze naar verwachting geen of nauwelijks consequenties heeft voor de afvalstoffenheffing. Bij het berekenen van de kostenverschillen zijn een aantal aannames gedaan met betrekking toekomstige ontwikkelingen (afvalscheiding, toepassing bodemassen) die zo realistisch mogelijk zijn meegewogen. Daarnaast zijn er een aantal aannames gedaan die niet zijn meegenomen omdat ze te onzeker zijn. Bijvoorbeeld de verwachting dat de prijs bij inbesteden nog zal kunnen dalen als gevolg van het substantieel beter benutten van de verbrandingscapaciteit dat leidt tot een lagere kostprijs. Mochten deze aanname bewaarheid worden dan zal dit leiden tot een nog kleiner kostenverschil. Mogelijk dat in de toekomst door de rijksoverheid ingezet gaat worden op het afbouwen van verbrandingscapaciteit. Naast andere ontwikkelingen geeft dit onzekerheid over toekomstige marktprijzen.

Conclusie

Op basis van bovenstaande vijf aspecten ligt alleen bij aspect (5) tarieven de voorkeur (voor een planningshorizon van 4-5 jaar) bij aanbesteden. Het jaarlijks kostenverschil is (relatief) zodanig klein dat de keuze vooral wordt gebaseerd op de overige vier aspecten. Hierbij is de voorkeur voor inbesteden dominant.

Inzet op duurzaamheid kan via een aanbesteding nog wel worden afgedwongen, maar slechts eenmalig in het programma van eisen. Terwijl dat via de aandeelhouders bij inbesteden een veel structureler karakter kan hebben, zodat er bij wijziging van inzicht gestuurd kan worden richting de nieuwe beste duurzame mogelijkheden.

Zekerheid en stabiliteit zijn beter te bereiken met een langlopende aandeelhoudersrelatie dan met een kortere klantrelatie. En met een langdurige overeenkomst met een marktpartij wordt de tussentijdse inzet op duurzaamheid ingeperkt en zal het aangeboden tarief naar verwachting weer stijgen.

En ook de regionale samenwerking en de innovatie kunnen naar verwachting beter met inbesteden worden bereikt.

4.2 HVC beschikt over de beste propositie

In het KplusV-rapport zijn verschillende relevante overheid gedomineerde organisaties met afvalverwerkende bedrijfsactiviteiten beschreven. Mede op basis hiervan blijkt dat de HVC voor Haarlem en Zandvoort beschikt over de beste propositie wat betreft inbesteden. Vooral de nabijheid van deze organisatie levert voordelen op wat betreft transportafstanden (kosten en CO₂) en regionale samenwerking. HVC heeft door de recente toetreding van een groep gemeenten rondom



Delft stappen gezet in verdere benutting van de resterende verbrandingscapaciteit met een hogere efficiency tot gevolg. De toevoeging van Haarlem en Zandvoort zou hieraan ook verder kunnen bijdragen.

5. Risico's en kanttekeningen

1. Mislukken van de inkoopprocedure met het inbesteden bij HVC

Tijdens het proces van inbesteden kunnen zich nieuwe feiten voordoen tijdens het (financiële) onderzoek en de onderhandelingen of aannames niet blijken te kloppen, waardoor de voorkeurspositie komt te vervallen en/of HVC toch niet de juiste partner blijkt te zijn. Dan zal opnieuw de afweging gemaakt moeten worden tussen aanbesteden en inbesteden. Mocht de keuze dan vallen op aanbesteden dan zal zo spoedig mogelijk een Europese aanbesteding worden opgestart. In dat geval kunnen Haarlem en Zandvoort aansluiten bij de regionale aanbestedingsprocedure die in gang is gezet.

2. Niet tijdig een nieuwe overeenkomst

Hoewel voldoende rekening is gehouden met eventuele tegenvallers in de doorlooptijd kan het toch door onvoorziene omstandigheden gebeuren dat er niet op tijd een nieuwe overeenkomst kan worden afgesloten. Bij het opzeggen van de huidige overeenkomst bij AEB is geprobeerd om bij AEB een terugval optie te realiseren. Deze optie is door AEB geaccepteerd onder voorwaarde dat er wordt aanbesteed. In het geval dat Haarlem besluit tot inbesteden over te gaan is er dus geen terugvaloptie bij AEB voorhanden. Het is de verwachting dat er voldoende verwerkingscapaciteit beschikbaar is in de markt en daardoor de kans op ophoping van Haarlems en Zandvoort restafval op de overslaglocatie van Spaarnelanden erg klein is. Voor wat betreft de nascheiding is die overcapaciteit niet voorzien, maar dit staat de verwerking (verbranding) van restafval niet in de weg.

3 Noodzakelijke garantstelling bij aandeelhouderschap HVC

HVC verlangt een garantstelling van de aandeelhouders. De hoogte van de garantstelling is gekoppeld aan het inwonertal en hoeveelheden restafval en zal voor Haarlem en Zandvoort samen naar verwachting een omvang hebben van circa € 40 à 45 mln. Daartegenover staat een jaarlijkse uitkering van een garantstellingsprovisie van 1%. Er is in het verleden nog nooit aanspraak gemaakt op deze garantstelling.

6. Uitvoering

Overeenkomstig de nota Verbonden partijen in Haarlem 2021 (paragraaf 3.5) worden in de bestuurlijke besluitvorming de volgende stappen doorlopen:

Oriëntatie en onderzoek

In deze fase maakt het college aan de hand van het in de nota opgenomen doorlopen afwegingskader een eerste inschatting over het nut en de noodzaak van het beleggen van publieke

taakuitvoering in een verbonden partij. Effecten worden in beeld gebracht en er wordt een risicoanalyse opgesteld.

Verwacht wordt dat deze stap een doorlooptijd heeft van 3 maanden (maart-april-mei).

Principebesluit

Het college neemt - afhankelijk van de bevindingen in de fase van oriëntatie en onderzoek - een principebesluit over deelneming in HVC en stelt de raad in de gelegenheid daar zijn wensen en bedenkingen over in te brengen.

Verwacht wordt dat deze stap een doorlooptijd heeft van 2 maanden (juni-juli).

Definitief besluit

Als het voornemen is om deel te nemen in HVC, stelt het college een definitief besluit op waarin de wensen en bedenkingen van de raad worden verwerkt. Het ontwerp van dit besluit, waarin de hoofdlijnen zijn opgenomen, wordt voor een tweede keer aan de raad voorgelegd. Het besluit tot de deelneming in HVC wordt aan de raad voorgelegd voor wensen en bedenkingen.

Verwacht wordt dat deze stap een doorlooptijd heeft van 2 maanden (aug-sept).

Uitwerking

Na akkoord van de raad wordt het besluit door het college uitgewerkt. Die uitwerking is afhankelijk van het genomen besluit. De raad krijgt de uitwerking ter kennisname toegestuurd.

Verwacht wordt dat deze stap een doorlooptijd heeft van 3 maanden (okt-nov-dec).

Als daar aanleiding voor is kan het bovenstaande proces van aanbesteden bij HVC worden afgebroken en worden overgestapt naar een proces van aanbesteden. De doorlooptijd zal hierdoor langer kunnen worden, maar dan kan wel zo nodig gebruik worden gemaakt van de terugvaloptie van AEB met een verlenging van het huidige contract met maximaal 1 jaar.

7. Bijlage

- Rapportage verkenning aanbesteden en inbesteden, Gemeente Haarlem en Zandvoort, KplusV 21204-06, Arnhem 17 december 2021.