

Rapportage verkenning aanbesteden en inbesteden

Opdrachtgever:
Gemeente Haarlem en Zandvoort
Arnhem, 17 december 2021

Ons kenmerk 21204-006

K
PLUS
V

Rapportage verkenning aanbesteden en inbesteden



Opdrachtgever:

Gemeente Haarlem en Zandvoort
Arnhem, 17 december 2021

Ons kenmerk 21204-006

Douwe Huitema
06 27 08 55 47



Inhoud

1	Inleiding	6
2	Uitgangspunten en wensen gemeente Haarlem en Zandvoort	7
2.1	Gemeente Haarlem	7
2.2	Gemeente Zandvoort	9
2.3	Slotsom	10
3	Inbesteden	11
3.1	Juridische basis	11
3.2	Overheidsbedrijven	12
3.3	Aankoop aandelen	13
3.4	Termijn	14
3.5	Invloed en zeggenschap	14
3.6	Partnerschap	15
3.7	Uittreding	15
3.8	Besluitvorming over investering	15
3.9	Verbonden partij	16
3.10	Conclusie	17
4	Aanbesteden	18
4.1	Geïnterviewden	18
4.2	Algemene uitkomsten	18
4.3	Interesse in verwerking restafval Haarlem en Zandvoort	21
4.4	Kosten	22
4.5	Kenmerken van aanbesteden	22
4.6	Gewenste aanbestedingsvorm	23
4.7	Conclusie	23
5	Vergelijking	25
5.1	Vergelijking mogelijkheden private en publieke partijen	25
5.2	Conclusies: overwegingen voor een keuze	28

Bijlagen

Bijlage 1 Gedetailleerde vergelijking aanbesteding - investering	31
Onze contactgegevens	37

1 Inleiding

De gemeente Haarlem en Zandvoort willen de opties van inbesteden en aanbesteden verkennen, omdat het huidige afvalverwerkingscontract bij AEB afloopt per 31-12-2022. In 2020 hebben de gemeenten samen met 16 andere gemeenten een verkenning uitgevoerd naar de mogelijke opties. Hierbij zijn de opties *Verlengen bij AEB* en *Koop van AEB* uitgesloten.¹ In december 2021 is bekend geworden dat AEB is overgenomen door AVR, onder voorbehoud van goedkeuring door de ACM, waardoor beide opties ook niet meer actueel zijn.



Doel van deze verkenning

De gemeenten Haarlem en Zandvoort staan voor de keuze de verwerking van restafval aan te besteden of te markt of in te besteden bij een overheidsbedrijf. De huidige marktsituatie van de afvalbranche en de complexiteit van beide opties vraagt om een onafhankelijk advies over welke optie het beste past bij de gemeenten Haarlem en Zandvoort. Daarom zetten wij in deze rapportage de verschillende aspecten op een rij voor een afweging tussen aanbesteden of inbesteden.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op de uitgangspunten en wensen van de gemeenten, welke de kaders zijn voor deze afweging. Hoofdstuk 3 en 4 geven een beschrijving van de opties van inbesteding respectievelijk aanbesteding. Ten slotte geeft het laatste hoofdstuk een afweging van beide opties. Het gaat in deze verkenning primair om de verwerking van fijn restafval afkomstig van de huishoudens uit de beide gemeenten.

¹ IPR Normag, Verkenning strategische opties voor de be- en verwerking van huishoudelijk restafval, 4 november 2020.

2 Uitgangspunten en wensen gemeente Haarlem en Zandvoort



Voor deze verkenning zijn er gesprekken gevoerd met wethouders en ambtenaren van de gemeenten Haarlem en Zandvoort, met als doel om de uitgangspunten en wensen duidelijk in beeld te krijgen. Deze zijn namelijk integraal voor de afweging aanbesteden-inbesteden.

In 2020 hebben bestuurders van beide gemeenten al enige standpunten gedeeld in gesprekken in het kader van een onderzoek van IPR Normag voor 18 gemeenten die tot op heden het restafval laten verwerken door AEB te Amsterdam². Deze standpunten zijn in dit hoofdstuk aangevuld met de uitkomsten van de gesprekken in die november jongstleden door KplusV met de bestuurders zijn gevoerd. In onderstaande paragrafen geven wij de verschillende standpunten en onderwerpen bondig weer.

2.1 Gemeente Haarlem

Voor de betrokken bestuurders van de gemeente Haarlem zijn de volgende standpunten van belang in trajecten van aanbesteden of inbesteden.

Inzamellogistiek

- Gemeente Haarlem heeft een duurzame ambitie ten aanzien van afvalbeheer om meer afval te gaan scheiden. Er wordt gestreefd naar een scheidingspercentage van 68 %.
- Haarlem heeft de afgelopen jaren ingezet op bronscheiding. Bronscheiding biedt in de huidige situatie nog steeds goede resultaten en draagt daarnaast bij aan bewustwording en gedragsverandering van inwoners. Overgaan op nascheiding doet gedane investeringen in containers aan huis teniet en het effect op de scheidingsprestaties is onzeker. De onzekerheid heeft betrekking op zowel de kwantitatieve resultaten (het realiseren van nascheidingspercentages – mogelijk lager dan de huidige) op de kwalitatieve resultaten (de kwaliteit en daarmee de bruikbaarheid van de monostromen plastics, blik en metalen).
- Wel wordt afgewogen of ingezameld restafval in een deel van de hoogbouw gebieden en in het centrum wordt aangeboden voor nascheiding. Hierbij moet gekeken worden hoe dit bijdraagt aan het doel van 68% afvalscheiding en kostenvermindering.
- De gemeente gaat verkennen of zij tot nascheiding voor een deel van het restafval zal overgaan – nascheiding van moeilijk aan de bron te scheiden restafval bij hoogbouw en in het centrum. Dat betekent dat de mogelijkheid open wordt gehouden dat in de toekomst een deel van het ingezamelde afval wordt nagescheiden.

Afval/grondstof, duurzaamheid en kosten

- Kosten zijn een belangrijk onderwerp, omdat de afvalstoffenheffing in Haarlem relatief hoog is in vergelijking met andere gemeenten.
- Toch mag duurzaamheid de nodige kosten met zich meebrengen. Een hogere prijs kan gerechtvaardigd zijn als kan worden verwacht dat dit op langere termijn voordelen kan opleveren. De verwachting is namelijk dat de kosten op lange termijn

² IPR Normag, Verslag Gesprek verkenning strategische opties restafval – Gemeenten Haarlem en Zandvoort, 8 oktober 2020

gaan afnemen, als gevolg van een vermindering van aangeboden restafval, verbeterde recycling en hogere opbrengst van grondstofstromen. Investerings nu betalen zich in de toekomst uit, is de verwachting.

- De extra CO₂-uitstoot en hogere kosten van een op afstand gelegen verwerker (transportafstand) moeten deel uitmaken van een integrale afweging. Hierin moet ook worden meegewogen op welke wijze het transport plaatsvindt (bijvoorbeeld het type brandstof en EURO-normen). Vervoer over water kan een optie zijn voor de langere termijn, maar vergt investeringen in de logistiek.
- Nabijheid speelt ook een rol in de afweging om te komen tot het lokaal en regionaal sluiten van kringlopen. In dit verband zal 'ruimtelijke afstand tot de verwerker' politiek meewegen, is de verwachting.
- Het is gewenst dat een verwerker een bredere rolopvatting heeft, die verder gaat dan afvalverbranding alleen. De voorkeur gaat uit naar een partij die kan bijdragen aan de duurzame ambities van gemeente Haarlem (bijvoorbeeld ook op het vlak van energie). Dit is echter wel van secundair belang. Het primaire belang is dat het restafval wordt verwerkt op een zo duurzaam mogelijke wijze en dat de continuïteit ten aanzien van de dienstverlening gegarandeerd is.

Inbesteden, aanbesteden en samenwerken

- Deelname in een overheidsgedomineerde verwerker heeft de voorkeur als daarmee de doelstelling met betrekking tot duurzaamheid beter wordt bereikt. Daarbij zijn de mate van zeggenschap, stabiliteit in onder meer de prijsontwikkeling en het gedeelde risico (gedeeld met andere aandeelhouders) belangrijk.
- Een verwerker moet de gemeente helpen om over een langere periode van bijvoorbeeld 10 jaar stappen te zetten op de weg naar meer duurzaamheid en circulariteit.
- De afweging tot aan- of inbesteding hangt af van veel aspecten, waaronder de voorwaarden, kosten, dienstverlening en prestaties die kunnen worden geleverd op het vlak van duurzaamheid: milieu, energie en afvalstof/grondstof.
- De gemeente is bekend met aandeelhouderwaardes en garantstellingen. In geval van HVC zou het om ordegrrootte € 40 mln. kunnen gaan. Dat is voor Haarlem een fors bedrag in vergelijking met andere garantstellingen, die ook nog voor lokaal zichtbare voorzieningen zijn.
- Bij eigenaarschap van een overheidsbedrijf wordt uittreding door een andere overheid en de consequenties daarvan voor de blijvende bedrijven, als een risico gezien.
- In het traject om te komen tot aanbesteding of inbesteding moet een terugvaloptie worden ingebouwd; wanneer het ene traject niet tot het gewenste resultaat leidt, moet kunnen worden overgegaan op het andere traject.
- Samenwerking met andere gemeenten, buiten de samenwerking in Spaarnelanden, is alleen aan de orde als daarmee meerwaarde wordt verkregen in het halen van duurzaamheidsdoelen en een versterking in de zeggenschap – hetzij via een stevige marktpositie bij aanbesteden, hetzij via een stevige aandeelhouderspositie. Samenwerking kost echter ook tijd en energie en gaat ten koste van autonoom doelen bepalen en realiseren. De meerwaarde van verdere samenwerking bij inbesteden of aanbesteden wordt vooralsnog beperkt geacht. Bij een eventueel inbesteden gaat Haarlem uit van aandelenbezit van de individuele gemeenten, niet van Spaarnelanden.

Betrokkenheid van de gemeenteraad

- De raad wordt op de hoogte gehouden via raadsinformatiebrieven. Indien wordt overgegaan tot voorbereiding van een investeringstraject, dan wordt de gemeenteraad conform de Nota Verbonden partijen van de gemeente betrokken in het besluitvormingstraject.

2.2 Gemeente Zandvoort

Voor de betrokken bestuurders van de gemeente Zandvoort zijn de volgende standpunten van belang in trajecten van aanbesteden of investeringen.

Inzamellogistiek

- De gemeente Zandvoort zet in op bronscheiding. Ook voor hoogbouw zijn daarvoor verzamelcontainers geplaatst. Als optimalisatie bij hoogbouw mogelijk is doordat ingezameld afval (ook) wordt nagescheiden, dan wordt dat niet afgewezen.
- Wat betreft nascheiding is er vooral behoefte aan het scheiden van GFT (natte fractie) uit het restafval dat wordt ingezameld bij hoogbouw.

Afval/grondstof, duurzaamheid en kosten

- Voor de gemeente is het belangrijk om de kosten voor inwoners laag te houden. Duurzaamheid mag wat kosten, maar dat mag niet ten koste gaan van het maatschappelijk draagvlak voor de afvalinzameling. Het kostenargument kan ook een rol spelen bij de afstand tot de verwerker.
- Uitstoot van CO₂ en transportkosten moeten onderdeel uitmaken van een integrale afweging. Transport is relevant vanaf de op- en overslag van Spaarnelanden. Zandvoort is voorstander van duurzaam transport over de weg.
- Consequenties van een CO₂-heffing dienen te worden meegenomen in de afweging om te komen tot een overeenkomst voor afvalverwerking.
- De gemeente zoekt een stabiele, gedegen verwerker.
- Ook moet er een goede prijs/kwaliteit verhouding zijn.
- Primair wordt een afvalverwerker gezocht en niet per se een duurzaamheidspartner. Wel hebben de bestuurders als voorkeur dat een verwerker kan bijdragen aan de duurzame doelstellingen van de gemeente.

Investeringen, aanbesteden en samenwerken

- Zandvoort heeft geen voorkeur voor investeringen of aanbesteden. Voldoen aan de wensen en doelen staat voorop. Daarbij gaat het de gemeente primair om de efficiënte en effectieve verwerking van restafval in het licht van de beleidsdoelen van de gemeente, en tegen acceptabele (bij voorkeur zo laag mogelijke) kosten.
- Een investeringstraject dient zorgvuldig te worden opgepakt, waarbij de financiële risico's en de juridische risico's die een gemeente als Zandvoort loopt, nadrukkelijk in beeld moeten worden gebracht en een rol moeten spelen bij de besluitvorming.
- Zeggenschap mede gericht op ontwikkeling in verwerking en in relatie tot de beleidsdoelen is voor Zandvoort een belangrijk aspect bij in- of aanbesteding. Het zeggenschap moet eenvoudig geregeld zijn en niet te complex georganiseerd zijn.
- Zandvoort heeft weinig ervaring met garantstellingen van enige omvang. In het geval van HVC zou het voor Zandvoort om een garantstelling van circa 2 mln. gaan. Er is een voorkeur voor een aandelenpakket van overzienbare omvang qua waarde, waarbij ook nog een jaarlijks dividend aan de orde kan zijn. Bij het vraagstuk van investeringen of aanbesteden zal de afdeling Concern Control van de gemeente betrokken moeten worden.

- Het vraagstuk van deelname in verbonden partijen is naar verwachting in de gemeente geen zwaar politiek *issue*.
- Als er wordt overgegaan tot inbesteden, dan wordt Zandvoort als individuele gemeente medeaandeelhouder.
- Zandvoort is voorstander van samenwerking tussen gemeenten om schaalvoordelen te behalen voor het realiseren van de doelen (marktpositie of positie in een overheidsbedrijf). Vooralsnog lijkt de samenwerking met Haarlem in Spaarnelanden afdoende. Meer gemeenten betrekken compliceert het opereren volgens de bestuurders.



Betrokkenheid van de gemeenteraad

- De raad wordt op de hoogte gehouden via raadsinformatiebrieven. Indien wordt overgegaan tot voorbereiding van een inbestedingstraject dan wordt de gemeenteraad conform de Nota verbonden partijen van de gemeente betrokken in het besluitvormingstraject – onder andere doordat de raad wensen en bedenkingen kenbaar kan maken op het ontwerpbesluit inzake inbesteding (artikel 160 lid 2 Gemeentewet).

2.3 Slotsom

De gemeenten Haarlem en Zandvoort willen samen optrekken bij de aanbesteding of inbesteding van verwerking van restafval, gebruik makend van de efficiënte inzamellogistiek van Spaarnelanden. Beide gemeenten richten zich primair op bronscheiding.

Bij aanbesteding en inbesteding dienen de volgende onderwerpen door te werken in de wensen en eisen:

- doelstellingen op het vlak van duurzaamheid staan voorop;
- reëel perspectief op vooruitgang op het vlak van duurzame verwerking van afvalstoffen in de komende tien jaar;
- de kosten van verwerking in relatie tot de duurzaamheidsdoelen – vooral voor Zandvoort weegt het kostenaspect relatief zwaar;
- stabiliteit in de prijsontwikkeling over een langere periode;
- zeggenschap en invloed op de strategische ontwikkeling op het vlak van duurzaam produceren;
- beperking van transportafstand, zowel ter beperking van kosten als van CO₂-uitstoot;
- perspectief op kunnen nascheiden van restafval is wenselijk.

3 Inbesteden

In dit hoofdstuk beschrijven we kort wat nodig is c.q. wat aan de orde is als de gemeenten zouden besluiten tot inbesteden. Dit hoofdstuk is gebaseerd op kennis en inzichten die KplusV de afgelopen jaren heeft opgedaan bij onderzoeken naar inbesteden en aanbesteden. Er zijn in het kader van dit onderzoek geen gesprekken met de betrokken overheidsbedrijven gevoerd, omdat eerder dit jaar hierover al ambtelijke contacten vanuit Haarlem en Spaarnelanden zijn geweest met HVC en Omrin. Naast de inhoud van dit hoofdstuk wordt ook in [Bijlage 1](#) ingegaan op de verschillende aspecten die bij inbesteden aan de orde zijn. In de bijlage worden ze in vergelijkend perspectief met aanbesteden geplaatst.

3.1 Juridische basis

De gemeenten Haarlem en Zandvoort zijn op grond van de Aanbestedingswet 2012 aanbestedingsplichtig vanwege de omvang van de bedragen die met afvalverwerking zijn gemoeid. Voor verwerking door een publieke verwerker – een verwerker die eigendom is van overheden – biedt de Aanbestedingswet de mogelijkheid van zogenaamde *Quasi-inbesteding* en de mogelijkheid van het verlenen van zogenaamd *Alleenrecht*.

3.1.1 Quasi-inbesteding

Bij quasi-inbesteden mag een gemeente, onder voorwaarden, de opdracht tot verwerking één-op-één gunnen aan de publieke verwerker. Dit zijn de zogenaamde uitzonderingsbepalingen uit het aanbestedingsrecht. Er moet aan drie voorwaarden zijn voldaan (artikel 2.24b Aanbestedingswet).

1. De aanbestedende dienst (de gemeente) moet toezicht houden op de verwerker, zoals hij dat doet op een eigen dienst. Daarvan is sprake als invloed kan worden uitgeoefend op de strategische doelstellingen en op de belangrijke beslissingen van de afvalverwerker. Dit is aan de orde als de gemeente als aandeelhouder deelneemt aan de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) en via dat gremium invloed heeft op de bedrijfsstrategie.
2. Tenminste 80 % van de activiteiten van de rechtspersoon (de verwerker) dient te bestaan uit taken die hem zijn opgedragen/ toegewezen door de toezichthoudende aanbestedende dienst; dat wil zeggen alle (publieke) aandeelhouders van de publieke verwerker.
3. Er mag, in beginsel, geen directe participatie van privékapitaal in de rechtspersoon (de verwerker) aanwezig zijn; dus alleen publieke aandeelhouders, zoals gemeenten en waterschappen.

Als Haarlem en Zandvoort toetreden als aandeelhouder tot een 100 % overheidsbedrijf dat bovendien blijvend ruim 80 % van de werkzaamheden uitvoert voor en factureert aan aandeelhoudende overheden, dan wordt aan deze voorwaarden voldaan. In Nederland is dat het geval bij de bedrijven HVC, Omrin en Twence.

3.1.2 Alleenrecht

Een andere uitzonderingsbepaling in het aanbestedingsrecht is het onder voorwaarden vestigen van een alleenrecht van een overheid aan een andere publieke (aanbestedingsplichtige) organisatie om exclusief het afval te verwerken. De aanbestedende dienst die het alleenrecht wil vestigen, maakt een verordening. Op basis

van deze verordening wordt vervolgens een besluit genomen waarin het alleenrecht gevestigd wordt (artikelen 1.1 en 2.24 Aanbestedingswet).



3.2 Overheidsbedrijven

Er zijn drie 100% overheidsbedrijven actief op de markt van afvalverwerking: HVC te Alkmaar, Omrin te Leeuwarden en Twence te Hengelo. Het bedrijf Twence heeft aan KplusV meegedeeld geen belangstelling te hebben voor restafval vanuit Haarlem en Zandvoort vanwege de omvang in combinatie met de afstand. Hierna geven wij een korte beschrijving van de bedrijven HVC en Omrin. Bij een eventueel te starten inbestedingstraject zullen de bedrijven een uitgebreide beschrijving van hun organisatie, toetredingsvoorwaarden, prestaties en dergelijke geven.

3.2.1 HVC

HVC is van oorsprong een afvalverwerkingsbedrijf waarbij inmiddels ruim 50 gemeenten (al dan niet als onderdeel van een gemeenschappelijke regeling) en zes waterschappen zijn aangesloten. Het bedrijf verwerkt afval en slib en wekt hiermee duurzame energie op. Voor de verwerking van afvalstromen bezit het bedrijf twee afvalverbrandingsinstallaties (ook wel afvalenergiecentrales, afgekort AEC's): één in Alkmaar met vier verbrandingslijnen en één in Dordrecht met drie verbrandingslijnen. Het kent daarnaast een nascheidingsinstallatie voor fijn huishoudelijk afval in Alkmaar en composterings- en vergistingsinstallaties in Middenmeer (compostering en vergisting) en Purmerend (alleen compostering). Het sorteren van (grof) huishoudelijk afval van aandeelhouders wordt uitgevoerd bij twee dochterbedrijven van HVC: Sortiva (in Alkmaar) en Korenet (in Groot-Amers). In beide gevallen gaat het om joint ventures van HVC met een ander bedrijf.

Het bedrijf richt zich op:

- afval en grondstoffen: afvalscheiding; sortering van plastics, blik en drankenkartons (PBD); scheiding en verbranding van overig restafval; opwerking van bodemassen tot bouwstoffen; compost produceren uit organisch afval; en ten slotte kan HVC ook HVC in opdracht van een gemeente de afvalinzameling verzorgen;³
- energieproductie uit afval en zuiveringsslib: via afvalverbranding, vergisting van organisch afval en slibverwerking, alsmede distributie van energie (warmtenetten);
- productie van duurzame energie uit zon, wind, biomassa en aardwarmte.

HVC neemt met Omrin deel in de kunststofsorteerinstallatie in Heerenveen.

HVC verwerkt ook bedrijfsafval; bijna evenveel als huishoudelijk restafval. Recent is door een marktpartij gemeld dat hierdoor niet zou worden voldaan aan de tweede voorwaarde van quasi-inbesteden, namelijk dat 80 % van de taken opgedragen moet worden door overheden. HVC stelt hiertegenover dat zij door het totaal aan activiteiten zoals slibverwerking, afvalscheiding en energieopwekking, wel degelijk voldoet aan de 80 % voorwaarde. Het is niet uit te sluiten dat hierover in de naaste toekomst een juridische procedure wordt gevoerd.

In principe koppelt HVC verwerking van huishoudelijke afvalstromen voor overheden aan het aandeelhouderschap. Er zijn echter uitzonderingen, bijvoorbeeld in het geval HVC een GFT-verwerkingscontract sluit met een overheid – dat is het geval voor

³ Op dit moment doet HVC dit voor 22 van de 46 aangesloten gemeenten.

Haarlem en Zandvoort die voor GFT een alleenrecht voor een bepaalde periode hebben gevestigd voor HVC.

HVC is actief op het vlak van verwerven van nieuwe publieke leveranciers van afval en slibstromen en daarmee ook op het vlak van acquisitie van aandeelhouders.



3.2.2 Omrin

Omrin (handelsnaam voor onder meer Afvalsturing Friesland N.V.) is een van oorsprong Fries bedrijf waar naast bijna alle Friese gemeenten, de afgelopen jaren ook gemeenten uit Groningen (zes gemeenten), Gelderland (vier gemeenten) en Zuid-Holland (via Irado zes gemeenten) zich als aandeelhouder bij hebben aangesloten. Omrin kent een verbrandingsinstallatie in Harlingen en een nascheidings- en kunststofsorteerinstallatie in Heerenveen.

Het bedrijf richt zich op:

- afval en grondstoffen: scheiden van afvalstromen; sortering van plastics, blik en drankenkartons (PBD); scheiding en verbranding van overig restafval; vergisting van organische stromen.
- afvalinzameling voor Friese gemeenten met het bedrijf Fryslân Miljeu;
- energieproductie via afvalverbranding.

Ook Omrin is actief op de markt van bedrijfsafval en verwerft actief nieuwe publieke leveranciers (en daarmee aandeelhouders) van afval en slibstromen.

3.3 Aankoop aandelen

Voor inbesteden dienen de gemeenten eigenaar te worden van het overheidsbedrijf. Dat gebeurt door aankoop van aandelen in het overheidsbedrijf. Bij HVC betekent dit de aankoop van aandelen tegen een nominale waarde plus een garantstelling. Bij Omrin kunnen aandelen verworven worden tegen een reële waarde – rekening houdend met het opgebouwde Eigen Vermogen van de organisatie.

De precieze bedragen zullen aan de orde komen zodra de gemeenten met één van de bedrijven in overleg en onderhandeling gaan in het kader van het voornemen tot toetreding. Dan melden de bedrijven hoeveel aandelen beschikbaar zijn en tegen welke waarde en overige voorwaarden. Wij geven met een slag om de arm hier enige indicaties.

3.3.1 HVC

HVC kent alleen een nominale waarde van haar aandelen. Gelet op het inwonertal en het aanbod van restafval in kiloton van Haarlem en Zandvoort, zal het aandelenkapitaal dat moet worden aangeschaft naar verwachting ruim € 10.000,- bedragen. HVC streeft naar een maatschappelijk verantwoord, gematigd jaarlijks resultaat. Overeenkomstig de financiële strategie van het bedrijf wordt geen dividend uitgekeerd, maar worden de nettoresultaten toegevoegd aan het eigen vermogen.

Daarnaast verlangt HVC een garantstelling van de aandeelhouders. Deze heeft betrekking op de leningen die HVC kan aangaan voor investeringen. HVC kan op die wijze tegen gunstige voorwaarden leningen afsluiten bij de BNG en de Waterschapsbank. De hoogte van de garantstelling is ook gekoppeld aan het inwonertal en hoeveelheden restafval en zal voor de beide gemeenten samen naar verwachting een

omvang hebben van circa € 40 à 45 mln. Daartegenover staat een jaarlijkse uitkering van een garantstellingsprovisie van 1 %. De garantstelling van gemeentelijke overheden heeft op alle activiteiten van HVC behoudens slibverwerking; daarvoor bieden de waterschappen garantstellingen.

HVC wenst dat gemeenten die toetreden en restafval ter verwerking aanbieden ook een alleenrecht vestigen voor de verwerking van restafval door het bedrijf. Daartoe dient de gemeente een verordening vast te stellen op basis waarvan een besluit wordt genomen waarin het alleenrecht wordt gevestigd. De alleenrechtuitzondering en de inbestedingsuitzondering zijn op zichzelf staande uitzonderingen in het aanbestedingsrecht. Het is niet ongebruikelijk om beide uitzonderingen op te tuigen, zoals HVC wenst. Dat wordt dan gedaan onder het mom “dubbel gestikt houdt beter”.



3.3.2 Omrin

Omrin werkt in principe met een reële waarde van de aandelen. De waarde van de aandelen bestaat uit de nominale waarde, plus de waarde die de aandelen ten tijde van de aankoop hebben op grond van de reservepositie van het bedrijf. Het bedrijf kent een maximum aantal aandelen per aandeelhouder. Een gemeente met de omvang van Haarlem komt in aanmerking voor dat maximum aantal. Wij kunnen hier nu niet ingaan op de huidige reële waarde, maar deze is een aantal malen hoger dan de nominale waarde. In orde van grootte kan voor Haarlem en Zandvoort samen worden gedacht aan een totale aandelenwaarde van circa € 1 mln. Omrin keert jaarlijks dividend uit - uiteraard afhankelijk van de bedrijfsresultaten.

3.4 Termijn

De publieke verwerkers zoeken partners die voor de lange termijn (meer dan 10 jaar) verbonden willen zijn: aandeelhouder word je niet om voor een beperkte periode afval te verbranden, maar om te investeren in duurzame afvalverwerking is de filosofie van de bedrijven.

3.5 Invloed en zeggenschap

Elk aandeel geeft doorgaans een stem in de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA). Hoe meer aandelen, hoe meer stemmen. De AvA beslist over de strategie van de organisatie, de begroting en benoemt de Raad van Commissarissen (RvC). Afhankelijk van de statuten van het bedrijf, kan de AvA ook besluiten nemen over de hoogte van tarieven (bij Omrin bijvoorbeeld). Ook de invloed van de verschillende aandeelhouders op de benoeming van de commissarissen is in de statuten vastgelegd. Naast aandeelhoudersvergaderingen waaraan doorgaans bestuurders deelnemen, zijn er ambtelijke overlegfora waarin gesproken wordt over vraagstukken van dienstverlening, overige prestaties, ontwikkelingen en innovaties.

3.5.1 HVC

Bij HVC is elk aandeel goed voor 1 stem in de AvA. Het bedrijf kent A- en B-aandeelhouders. De A-aandeelhouders zijn de gemeenten en hun gemeenschappelijke regelingen, de B-aandeelhouders zijn de waterschappen. De aandeelhouders zijn 'gelijkwaardig' in de zin dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende regio's, de historie van aandeelhouderschappen (in aantallen jaren) of het soort overheid: gemeente of waterschap. Naast invloed in de AvA is er ook geen verschil bij de benoeming van leden van de RvC.

De AvA neemt besluiten met volstrekte meerderheid van stemmen, tenzij wettelijk een grotere meerderheid is vereist.

3.5.2 Omrin

In de eigenaars- en zeggenschapsstructuur is het profiel van Omrin als oorspronkelijk Friese onderneming dominant. De Friese gemeenten hebben A-aandelen, de overige aandeelhouders hebben B-aandelen. Die laatste zijn in aantal begrensd. Dit onderscheid werkt door in de stemverhouding van de AvA en ook bij de benoeming van het aantal leden van de RvC. Bij toetreding zouden Haarlem en Zandvoort B-aandelen verwerven. De formele zeggenschap is daardoor beperkt.



3.6 Partnerschap

Toetreding tot een overheidsbedrijf wordt door de bedrijven gezien als het aangaan van een partnerschap. Je wordt als aandeelhouder geacht om open te staan voor afname van ook andere diensten dan restafvalverwerking. Daarbij kan gedacht worden aan afname van groene stroom uit afval en van groen gas en meedoen aan nieuwe verwerkingsmethoden. De overige opwekking van duurzame energie bij HVC staat hier los van.

3.7 Uittreding

Het bedrijf HVC kent tot op heden geen specifieke uittredingsregeling. Indien een aandeelhouder wenst uit te treden dan wordt onderzocht of er voor de zittende aandeelhouders een (financieel) nadeel ontstaat en, zo ja, hoe hiermee moet worden omgegaan. Uitgangspunt is dat eventuele schade wordt voorkomen dan wel vergoed. In de huidige situatie betekent uittreding naar onze verwachting dat er een overleg- en onderhandelingsproces ontstaat tussen HVC en de uittredende partij over afspraken die rond de uittreding moeten worden gemaakt.

Omrin heeft een uittredingsregeling vastgesteld. Er is een uittredingstermijn van 5 jaar en verplichte verkoop van de aandelen aan medeaandeelhouders. Deze uittredingstermijn is gebruikelijk en past ook in analogie bij een uitspraak van de Raad van State uit 2001. Daarin heeft de Raad van State overwogen dat bij het bepalen van mogelijke toekomstige schade vanwege uittreding (in de praktijk frictie- en desintegratiekosten met betrekking tot personeel, materieel en overhead) het hanteren van een overbruggingsperiode van 5 jaren voor de hand ligt.⁴

3.8 Besluitvorming over investering

Een investeringstraject vergt voor gemeenten nadrukkelijk een traject waarbij de raad wordt betrokken. De raad kan op grond van de Gemeentewet (artikel 160 lid 2) wensen en bedenkingen kenbaar maken. In de Nota verbonden partijen die de gemeenten Zandvoort en Haarlem kennen, is de betrokkenheid van de gemeenteraad bij deelname in verbonden partijen nader gespecificeerd.

In het geval van een krediet of bij een financiële garantstelling door de gemeente, is ook besluitvorming in de gemeenteraad nodig. De regels daarvoor zijn bij gemeenten doorgaans bepaald in de financiële verordening of het Treasurystatuut. Een aandachtspunt in politieke bespreking van investering zal zijn welke risico's de gemeenten direct en indirect lopen bij deelname in een overheidsbedrijf – financiële

⁴ ABRvS van 12 december 2001, LJN: AD7959.

risico's, juridische risico's en/of politiek-bestuurlijke risico's. In Bijlage 1 worden de risico's expliciet benoemd. We lichten er enkele uit.



3.8.1 Financieel risico

Als aandeelhouder loopt de gemeente een financieel risico als een bedrijf in bedrijfseconomische problemen komt. Dat risico is in principe beperkt tot de waarde van de aandelen die de gemeente heeft aangeschaft. In het geval van HVC is er daarnaast het risico dat een beroep moet worden gedaan op de garantiestelling. Het bedrag van de garantiestelling is opgenomen in de risicoparaagraaf van de gemeentelijke begroting.

Private en overheidsbedrijven doen er alles aan om bedrijfseconomische problemen als gevolg van bijvoorbeeld calamiteiten en het tijdelijk stilleggen van de ovens te voorkomen – uit de problemen bij AEB in 2019 zijn lessen getrokken. De financiële risico's worden op die wijze beperkt.

3.8.2 Politiek en juridisch risico

Daarnaast leert de ervaring van afgelopen jaren dat er een risico is dat private bedrijven via de politieke weg de besluitvorming tot inbesteding beïnvloeden of via juridische weg genomen besluiten aanvechten. Tot nu toe zijn juridische uitspraken over inbesteding in het voordeel van de overheidsbedrijven uitgevallen.

Een recent voorbeeld van een juridische procedure betreft de inbesteding door de BAR-gemeenten bij het Friese bedrijf Omrin. Deze werd georganiseerd via aandeelhouderschap van Irado die reeds aandeelhouder van Omrin was. De rechter stelde de inbestedende gemeenten in het gelijk dat deze procedure rechtmatig was.

Verder zijn colleges en gemeenteraden rond de inbesteding door Gronings gemeenten bij Omrin en door Zuid-Hollandse gemeenten bij HVC schriftelijk benaderd door private bedrijven, met als doel invloed uit te oefenen op de besluiten. Ook zijn dit jaar vrijwel alle aandeelhoudende gemeenten van HVC aangeschreven door een afvalverwerkend bedrijf. In dat schrijven wordt beargumenteerd dat inbesteding bij HVC onrechtmatig zou zijn. Verwacht mag worden dat in de beraadslaging in raden en colleges inzake inbesteding de inhoud van de brieven een rol gaat spelen. Ook is het risico niet denkbeeldig dat rond besluitvorming over inbesteding een juridische procedure wordt aangespannen door een private partij.

3.9 Verbonden partij

Door toe te treden als aandeelhouder gaat de gemeente een verbonden partij aan. De gemeente Haarlem heeft 25 november 2021 een geactualiseerde *Nota Verbonden partijen* aangenomen. Zandvoort zal haar nota nog aanpassen. De verschillen tussen de nota's van beide gemeenten hebben betrekking op de mate en wijze van betrokkenheid van de raad en informatievoorziening aan de raad. Haarlem kent een informatieprotocol.

Een belangrijke overweging voor deelnemen in een verbonden partij in de situatie dat ook de markt diensten kan leveren, heeft betrekking op de meerwaarde die deelname voor de gemeente heeft. In dit rapport worden de voor- en nadelen van de strategische opties van inbesteden en aanbesteden op de markt verkend. Zoals uit de concluderende

paragrafen kan worden gedestilleerd, zou de meerwaarde van de deelneming onder meer gelegen kunnen zijn in de grotere invloed via de dubbele rol van eigenaar en opdrachtgever/klant en het partnerschap voor onbepaalde tijd gericht op maatschappelijke doelen op het vlak van duurzaamheid.

De vraag is aan de orde of in geval van inbesteding kan worden voldaan aan de inhoud van de Nota verbonden partijen. Dat is het geval, zoals uit onderstaande tabel blijkt.⁵



Element uit de Nota VP	Inbesteden bij overheidsbedrijf voor afvalverwerking
Noodzakelijk voor publiek belang	Afvalverwerking is publiek belang.
Toetsing aan (Europese) wettelijke regels	Valt binnen de uitzonderingsbepalingen van de Aanbestedingswet daarmee binnen de Europese aanbestedingsregelgeving.
Primair verantwoordelijk college	Het college treedt toe als aandeelhouder.
Lid van college vertegenwoordigt de gemeente als aandeelhouder	Lid van college neemt deel in de algemene vergadering van aandeelhouders.
Geen zitting in bestuursorgaan.	Een collegelid heeft geen zitting in het bestuur/de directie en de Raad van Commissarissen van het bedrijf.
Invulling rollen van eigenaarschap en opdrachtgeverschap.	Een van de collegeleden vervult de rol van aandeelhouder. Een ander kan aangewezen worden als opdrachtgever – bijv. respectievelijk de portefeuillehouder financiën en de portefeuillehouder afval/milieu.
Governance	De governance kan uitgevoerd worden via het aandeelhouderschap en het aandeelhouderschap. De rapportages en jaarverslagen kunnen gedeeld worden met de gemeenteraad.
Actieve informatievoorziening	Het college kan als aandeelhouder en opdrachtgever informatie delen met de raad. Het college wordt op zijn beurt geïnformeerd door het overheidsbedrijf in de jaarverslagen en mogelijk tussentijdse rapportages.

Tabel 1. Toepassing van elementen uit de Nota VP bij inbesteding voor afvalverwerking.

De nota vermeldt geen nadere kaders voor uittreding uit een regeling of een bedrijf. Wel wordt genoemd dat uittreding één van de wijzen van sturing is. Uittreding vindt plaats door verkoop van aandelen, meestal onder aanbieding van de aandelen aan de andere aandeelhouders. Er kunnen daarnaast aan uittreding kosten worden verbonden of termijnen aan worden gesteld.

3.10 Conclusie

Voor Haarlem en Zandvoort is inbesteding van de verwerking van huishoudelijk restafval mogelijk en passend binnen de kaders van de Nota verbonden partijen van de beide gemeenten⁶. Bij Omrin en HVC kan zowel brongescheiden als na te scheiden restafval worden verwerkt. Bij toetreding zijn er verschillen in de bedragen die gemoeid zijn met het verwerven van de aandelen. Daarnaast is er bij HVC een garantstelling nodig voor leningen die het bedrijf afsluit voor investeringen. Toetreding betekent het verwerven van aandelen en daarmee van eigenaarschap en levering van afvalstromen voor onbepaalde tijd.

⁵ Zie hoofdstuk 7 van de Nota verbonden partijen van de gemeente Haarlem.

⁶ De nota's van beide gemeenten zijn op elkaar afgestemd.

4 Aanbesteden

Om de mogelijkheden van aanbesteden voor Haarlem en Zandvoort in kaart te brengen, heeft KplusV gesproken met de Nederlandse private afvalverwerkers. In deze gesprekken werd onderzocht:

- wat de **eigenschappen** zijn van hun transport en verwerkdiensten, o.a. met welke (duurzaamheids)ontwikkelingen deze partijen bezig zijn en of vervoer per trein of schip mogelijk is;
- of de partijen **geïnteresseerd** zijn in een aanbesteding van restafval uit Haarlem en Zandvoort (respectievelijk ongeveer 40 en 4 kton PMD-arm restafval per jaar)
- hoe deze marktpartijen bij voorkeur een toekomstige aanbesteding zien;
- wat de mogelijkheden zijn voor nascheiding en hoe marktpartijen aankijken tegen nascheiding van PBD-arm restafval;
- welke tarieven verwacht kunnen worden bij een toekomstige aanbesteding.

4.1 Geïnterviewden

In onderstaande figuur zijn alle Nederlandse afvalverwerkers weergegeven. In deze verkenning is gesproken met AVR, Attero, EEW en PreZero. Er is geen gesprek gevoerd met AEB, ten tijde van de gesprekken was nog niet duidelijk wie de nieuwe eigenaar van AEB zou zijn. Inmiddels is bekend dat AEB verkocht is aan AVR (met wie wél gesproken is). Wij nemen aan dat AVR met de AEB-installatie zal inschrijven op aanbestedingen. De publieke verwerkers HVC, Ommen, ARN⁷ en Twence schrijven doorgaans niet in op aanbestedingen (als hoofdaannemer).



Figuur 1: De Nederlandse restafvalverwerkers.

4.2 Algemene uitkomsten

Op de volgende pagina worden in Tabel 2 de verschillende uitkomsten van de marktverkenning gepresenteerd. In dit overzicht zijn alleen de locaties meegenomen die van toepassing zijn voor Haarlem en Zandvoort: indien een bedrijf meerdere

⁷ ARN te Beuningen is een van oorsprong overheidsbedrijf, waarvan inmiddels 49 % van de aandelen in handen is van een Duits afvalbedrijf.

verwerkingsinstallaties bezit (zie ook figuur 1), zijn alleen de – vanwege afstand – meest voor de hand liggende installatie opgenomen. Verder zijn ARN en Twence niet meegenomen. ARN is niet op onze uitnodiging ingegaan en Twence heeft de uitnodiging afgewezen, omdat het bedrijf tegenover ons te kennen heeft gegevens niet geïnteresseerd te zijn in het verwerken van afval uit Haarlem en Zandvoort. Hieronder volgt per eigenschap een uiteenzetting van de gegeven informatie, eventueel aangevuld met achtergrondinformatie.



- **Locatie:** de locatie van de verwerkingsinstallatie.
- **R1-status:** een door Rijkswaterstaat gemonitorde waarde die een indicatie geeft van de energetische efficiëntie van een verwerkingsinstallatie. Doorgaans geldt: hoe hoger de waarde, hoe duurzamer de installatie. Alle Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties beschikken over een R1-status, wat betekent dat iedere installatie netto energie levert en geldt als een 'installatie voor nuttige toepassing'. De meest recente R1-status komt uit 2019⁸. AEB heeft twee verbrandingslijnen, welke allebei een eigen R1-status kennen. In de tabel zijn beide opgenomen.
- **Verbrandingscapaciteit:** de capaciteit zoals vastgesteld door Rijkswaterstaat. Indien een locatie over meerdere verbrandingslijnen beschikt, wordt de som van beide capaciteiten weergegeven. Dit geeft (in overweging tot investering) een indicatie van de grootte van een verwerker. Indien de hoeveelheid huishoudelijk afval bekend is, kan berekend worden welke hoeveelheid bedrijfs- en geïmporteerd afval wordt verwerkt naast het huishoudelijk afval⁹. *Uit de gesprekken bleek dat iedere verwerker capaciteit heeft voor restafval afkomstig uit Haarlem en Zandvoort.*
- **Nascheidingscapaciteit:** de capaciteit voor het nascheiden van restafval, zoals vermeld tijdens de gesprekken. Een aantal verwerkers overweegt de bouw of uitbreiding van nascheidingslijnen. Er is voldoende capaciteit bij de bestaande installaties voor het scheiden van restafval, indien Haarlem en Zandvoort dat zouden vragen. Private verwerkers zetten hun beschikbare nascheidingscapaciteit wisselend in: sommige verwerkers scheiden alleen PMD-rijk restafval, anderen ook PMD-arm restafval (vanwege de opbouw van de nascheiding en verbrandingsinstallaties) of bedrijfsafval.
- **Nabije PBD-scheidingsinstallaties.** Op een aantal plaatsen in Nederland staan PBD-scheidingsinstallaties, welke brongescheiden of nagescheiden PBD verder sorteren in grondstofstromen. Een aantal is gekoppeld aan een nascheidingsinstallatie (van Attero te Wijster en van HVC/Omrin te Heerenveen). Andere zijn solitaire inrichtingen: Rotterdam en Zwolle, beide van PreZero.
- **CO₂-afvang:** de aanwezigheid van een CO₂-afvanginstallatie. Alle Nederlandse verwerkers die nog geen installatie hebben, verkennen mogelijkheden voor een afvanginstallatie of hebben al plannen in een vergevorderd stadium.
- **Overige ontwikkelingen:** overige ontwikkelingen die afvalverwerkers aangeven voor hun verwerkingsinstallaties (geen uitputtende opsomming).
- **Vervoer per trein:** een aantal verwerkers beschikt over een nabij gelegen of directe spoorverbinding. Voor een aantal nabijgelegen spoorverbindingen is het wel noodzakelijk om de laatste kilometers per vrachtwagen te transporteren, waardoor de transportkosten in de praktijk waarschijnlijk hoger zullen uitvallen dan de hele afstand transporteren per rijvoertuig. Over langere afstanden kan dit kostenverschil wel kleiner worden.

⁸ Voor meer informatie: <https://lap3.nl/uitvoering-lap/status-avir1-d10/statusbepaling-avi/>

⁹ Bron: <https://lap3.nl/uitvoering-lap/status-avir1-d10%29/>

		AVR	AVR/AEB	Attero		EEW	PreZero		HVC	Omrin
Fysieke kenmerken	Locatie	Rozenburg	Amsterdam	Wijster	Moerdijk	Delfzijl	Roosendaal	Coevorden / Laar (DE)	Alkmaar	Harlingen
	R1-status	0,86	0,79 / 0,94	0,78	1,00	1,05	0,88	onbekend	0,84	1,25
	Rijafstand naar Spaarnelands	88 km	15 km	180 km	110 km	240 km	130 km	180 km	33 km	143 km
	Vergunde Verbrandingscapaciteit (kton)	1300	1350	719	1200	576	386	onbekend	675	280
	Nascheidingscapaciteit (kton)	440 Nascheiding ONF	300	580, wordt mogelijk uitgebreid Nascheiding ONF	Plannen voor bouw	In onder-aanneming. Plannen voor bouw eigen install. (150-200 kton)	In onder-aanneming. Plannen voor bouw eigen install.	In onder-aanneming	140, wordt mogelijk uitgebreid	250 (Heerenveen)
	Nabije PBD-scheidingsinstallatie	Rotterdam PreZero	Rotterdam, Zwolle PreZero	Wijster Attero	Rotterdam PreZero	Heerenveen HVC/Omrin	Rotterdam PreZero	Zwolle PreZero	Heerenveen HVC/Omrin	Heerenveen HVC/Omrin
	CO ₂ -afvang	Vergevorderde plannen voor bouw (400-500 kton)	Aanwezig	Wordt verkend	Wordt verkend	Vergevorderde plannen voor bouw (200-400 kton)	Wordt verkend	-	Aanwezig	Wordt verkend
	Overige ontwikkelingen	Pilot vlieggas als bouwstof. Doortrekken warmtenet	On hold vanwege verkoop	Verbeteringen nascheidingsprestaties Folies opwerken	Aansluiting warmtenet	-	Mogelijk bouwen CO ₂ -afvang	-	Mogelijk opschalen nascheiding en CO ₂ -afvang	Uitbreiden nascheiding, wacht CO ₂ -afvang af
	Vervoer per trein	Eventueel mogelijk	Ja	Nee	Ja	Ja, met natransport	Nee	Ja	Nee	Nee
	Vervoer per boot	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Eventueel mogelijk	Eventueel mogelijk	Ja, met natransport	Ja, met natransport
Geschatte kg CO ₂ /ton		-411	-455	-261	-268	-480	-212	onbekend	-408	-477
Kosten	Verwerkingskosten per ton	€60-70*	€60-70*	€60-70*	€60-70*	€60-70*	€60-70*	€60-70*	€ 86* **	€ 71*
	Transportkosten per ton	€10-15*	€5-10*	€20-30*	€15-20*	€20-30*	€15-25*	€20-30*	€9-12* ***	€15-25*
	Kosten overig	-	-	-	-	-	-	-	Aandelen + garantstelling	Aandelen

Tabel 2: Een overzicht van verschillende afvalverwerkersinstallaties en hun kenmerken.

* Aan deze bedragen kunnen geen rechten worden ontleend. In een aanbestedingsprocedure kunnen de bedragen anders uitvallen.

** Jaarlijks ontvangt de gemeente een garantieprovisie van 1 % van het garantstellingsbedrag, wat neerkomt op circa € 10 per ton restafval. Gemeenten hebben zelf de keuze om deze opbrengst te verdisconteren in de afvalstoffenheffing of niet. Het bedrag van € 86 kan desgewenst worden verminderd met ruim € 10 per ton.

*** HVC kent een integraal tarief, voor overslag en transport tezamen. Het hier opgegeven bedrag is inclusief korting voor de overslag die Spaarnelands zelf uitvoert.

- **Vervoer per boot:** een aantal verwerkers beschikt over een (bijna) directe verbinding met het water. Voor andere partijen is het wel mogelijk om het grootste deel van de afstand per boot te doen, om dan de laatste kilometers per vrachtwagen te transporteren. Verwerkers geven echter wel aan dat deze manier van transport (boot + natransport) behoorlijk duur en soms omslachtig is in vergelijking met direct transport per as. Over langere afstanden kan dit kostenverschil wel kleiner worden. Verder is het de vraag in hoeverre het Spaarnelanden overslagstation aangepast moet worden voor transport over water.
- **Geschatte kg CO₂/ton:** Op basis van de kenmerken van de AEC's en de transportafstand is een schatting gemaakt van de CO₂-uitstoot per ton verwerkt fijn restafval. Hiervoor is gebruik gemaakt van de *Methodiek duurzaam aanbesteden afval* van CE-Delft (versie 2021). Een negatieve waarde geeft aan dat de verwerking van restafval netto CO₂ bespaart. Dit komt doordat met efficiënte verbranding van afval (middels een R1-status verbrandingsoven) energie (warmte, elektriciteit) wordt opgewekt. Deze energie zou anders met fossiele brandstoffen worden opgewekt, zo bespaart afvalverbranding indirect CO₂. In onze schatting hebben we CO₂-afvang en kunststofnascheiding niet alleen meegerekend voor partijen die zo'n installatie al hebben, maar ook voor partijen die in een vergevorderd stadium zijn om zo'n installatie te gaan ontwikkelen of in onderaanneming aan kunnen bieden.
- **Verwerkingskosten:**
 - publieke verwerkers hanteren een verwerkingstarief dat in aandeelhoudersvergaderingen wordt vastgesteld. De tarieven in de tabel zijn de huidige tarieven. Deze tarieven kunnen zijn veranderd in 2023, wanneer het nieuwe verwerkingscontract in moet gaan.
 - private verwerkers hebben geen vast verwerkingstarief, maar doen in aanbestedingen een bod. De hoogte van het bod is afhankelijk van de situatie bij de verwerker en bijbehorende concurrentiepositie. Op basis van recente aanbestedingen en hetgeen in de gesprekken dit najaar naar voren is gekomen wordt het poorttarief geschat op €60 tot €70 per ton¹⁰.

Zowel publieke als private verwerkers geven aan hetzelfde tarief te hanteren voor nascheiding van restafval waar geen PMD-bronscheiding bij plaats vindt, als voor directe verbranding. Het Afvalfonds vergoedt deze nascheiding namelijk. Nascheiding van restafval waar bronscheiding wél plaats vindt, zal waarschijnlijk duurder zijn.
- **Transportkosten:** op basis van de afstand tussen de AEC en het Spaarnelanden overslagstation (Ingenieur Lelyweg, Haarlem) en een aanname van €0,15 per km, wordt per verwerker een inschatting gedaan voor de transportkosten per as. De verwachting is dat transportkosten sterk zullen toenemen/fluctueren door de stijgende brandstofprijzen. Voor verwerkers die per boot kunnen transporteren, kunnen de transportkosten meer variëren doordat transport per boot over langere afstanden goedkoper is.
- **Kosten overig:** naast het verwerkings- en transporttarief, betalen aandeelhouders van publieke verwerkers aanvullende kosten, zoals de aankoop van aandelen en een garantiestelling. Deze bedragen zijn in het vorige hoofdstuk aan bod gekomen.

4.3 Interesse in verwerking restafval Haarlem en Zandvoort

Alle partijen die KplusV heeft gesproken (Attero, AVR, EEW en PreZero) geven aan interesse te hebben in de verwerking van restafval uit Haarlem en Zandvoort. De

¹⁰ De werkelijke tarieven die bedrijven gaan hanteren blijken pas in concrete aanbestedingstrajecten.

hoeveelheid afval (respectievelijk 40 + 4 kton) kan zonder meer worden opgenomen in de verwerkingslijnen.

Voor de eventuele nascheiding van afval uit Haarlem en Zandvoort geldt hetzelfde. Zolang de nascheiding slechts een deel van het restafval betreft (bijvoorbeeld alleen het afval uit hoog stedelijk gebied), dan is de nascheiding van deze hoeveelheid op te nemen in bestaande nascheidingslijnen. EEW en PreZero beschikken niet over een eigen nascheidingsinstallatie, maar kunnen via een onderaannemer (bijvoorbeeld HVC/Sortiva) wel nascheiding aanbieden in een aanbestedingstraject¹¹. In de toekomst zal de nascheidingscapaciteit in Nederland groter worden, aangezien diverse partijen voornemens zijn een nascheidingsinstallatie te bouwen of bestaande installaties uit te breiden.

4.4 Kosten

Alle gesproken marktpartijen benoemen dat de huidige markttarieven voor restafvalverwerking laag zijn in vergelijking met afgelopen jaren. Hierbij verwijzen zij naar recente aanbestedingen van Achterhoekse gemeenten (lange termijn contract, rond €60/ton) en Hellevoetsluis (korte termijn contract, rond €70/ton). De lage tarieven worden verklaard door een ogenschijnlijk tekort aan restafval in Nederland, ontstaan door de importheffing (ingangsdatum 1 januari 2020) en de daaropvolgende daling van geïmporteerd afval.

Deze importheffing staat ter discussie. Dit jaar hebben afvalbedrijven en vakbonden bij de politiek aangedrongen op afschaffing van de heffing. Vooralsnog blijft de importheffing echter van kracht. Deze onzekerheid zorgt er voor dat private verwerkers bij voorkeur Nederlands afval betrekken. De private verwerkers schatten het poorttarief Haarlem en Zandvoort bij een eventuele aanbesteding op circa €60-70 per ton. Zij geven hierbij aan dat het eerder €60 dan €70 zal zijn, mits voor een langere termijn (minimaal 4/5 jaar) wordt aanbesteed. Naar verwachting zullen de tarieven de komende maanden op dit niveau blijven, zolang de importheffing van kracht is. Bij eventuele afschaffing van deze heffing, zullen de tarieven waarschijnlijk toenemen. *N.B. aan deze bedragen kunnen geen rechten worden ontleend. In een aanbestedingsprocedure kunnen de bedragen anders uitvallen.*

4.5 Kenmerken van aanbesteden

In Bijlage 1 wordt ingegaan op de verschillende aspecten van aanbesteden en worden ze in vergelijkend perspectief geplaatst met inbesteden. We stippen hier kort een aantal kenmerken aan van aanbesteden van verwerking van restafval.

- De markttarieven staan onder druk vanwege verminderde import van te verbranden restafval. Daardoor blijft capaciteit van de installaties onbenut en is er sprake van inefficiënties, hetgeen op het moment resulteert in lage aanbestedingstarieven.
- Het tarief inclusief afgesproken indexering ligt vast voor de looptijd van een contract, ongeacht fluctuaties in de productiekosten.
- De bedrijfseconomische risico's liggen bij aanbesteding bij de opdrachtnemer. Onvoorziene kosten als gevolg van bijvoorbeeld calamiteiten of stilstand of wegvallen van een deel van het afvalaanbod voor een installatie worden gedragen door de verwerker.

¹¹ Indien nascheiding wordt ondergebracht bij een onderaannemer, dan gaat het restafval naar een andere locatie voor nascheiding én verbranding.

- In de uit de aanbesteding volgende contracten zijn bepalingen op te nemen over prestaties op het vlak van afvalstof/grondstof, duurzaamheid, innovaties, rapportages en overleg. Er kunnen expliciete *key performace indicators* (kpi's) worden opgenomen in de contracten. Ook kan worden bepaald dat de verwerker de financiële gevolgen van tegenvallende nascheidingsresultaten draagt. Dergelijke bepalingen zijn afdwingbaar bij de rechter. Wel leert de praktijk van de afgelopen jaren dat bewijsvoering omtrent de aard en mate van naleving van bepalingen ingewikkeld kan zijn.
- Er zijn innovatieve aanbestedingsmethoden beschikbaar die in de daaruit volgende contractvoorwaarden kunnen leiden tot meer ruimte en flexibiliteit voor innovaties. Ook bieden nieuwe vormen van aanbesteding meer mogelijkheden tot interactie tussen aanbestedende dienst en inschrijvers, mits de wettelijke regels in acht worden genomen. Voorbeelden hiervan zijn een mededingingsprocedure met onderhandeling (MMO) of de concurrentiegerichtte dialoog. Beide vormen worden toegepast binnen de afvalbranche.

4.6 Gewenste aanbestedingsvorm

De gesproken partijen gaven de volgende voorkeuren aan voor de invulling van een eventuele aanbesteding:

Gunnings-methode	• Eerlijke (EMVI-)beoordeling van duurzaamheid, bijvoorbeeld de methodiek Duurzaam aanbesteden restafval verwerking van CE-Delft. • Significante beoordeling van duurzaamheid: minimaal 30-50%. • Ruimte houden/inspraak mogelijk maken in contract, bijvoorbeeld middels fasering of een gestructureerd bijsturingsoverleg, zodat aanpassingen (in gezamenlijk overleg) doorgevoerd kunnen worden. • Concurrentiegerichtte dialoog is een mogelijkheid om duurzaamheid en/of innovaties te bewerkstelligen.
Contracttermijn	Een lange contracttermijn, van bijvoorbeeld 4/5 jaar plus een aantal optie jaren.
Perceelindeling	Het is mogelijk om brongescheiden en na te scheiden restafval in één perceel aan te bieden. Marktpartijen wijzen erop dat het aantal inschrijvers kan toenemen indien beide stromen in twee percelen worden aangeboden.
Social Return	Eenduidig/algemeen uitvragen, bijvoorbeeld via prestatieladder sociaal ondernemen. Invulling op specifieke opdracht kost veel aandacht en levert weinig op.
Indexering	Indexering opnemen, omdat dit een objectieve manier is om prijsfluctuaties mee te nemen.
Plafondbedrag	Geen plafondbedrag opnemen. Dat kan een reden voor bedrijven zijn om niet in te schrijven.
Referenties	• Opnemen dat verwerking van bedrijfsafval ook mogelijk is als referentie. • Geen referentie uitvragen voor nascheiding als het gaat om een kleine hoeveelheid.
Verlenging	Tweezijdige verlenging, omdat er naar verwachting veel gaat veranderen in de afvalmarkt de komende tijd (bijvoorbeeld de invoering van CO ₂ -heffing).
CO ₂ -heffing	Gemeenten zijn aansprakelijk voor toekomstige CO ₂ -heffing.

Tabel 3. Overzicht van de voorkeur voor de aanbestedingsinrichting volgens de gesproken partijen.

4.7 Conclusie

Het aanbesteden van restafval is voor de gemeente Haarlem en Zandvoort mogelijk en kan leiden tot een succesvol resultaat:

- De private afvalverwerkers hebben interesse in restafval afkomstig van Haarlem en Zandvoort en naar verwachting zullen verschillende partijen inschrijven op een

aanbesteding De hoeveelheid afval kan verwerkt en/of nagescheiden worden door verschillende verwerkers.

- Daarnaast is ook de geschatte inschrijfprijs op dit moment gunstig vanwege de marktomstandigheden. Een mogelijk poorttarief van €60-70 is aanmerkelijk lager dan de aanbestede tarieven van de afgelopen jaren. De kans is groot dat een poorttarief dat via aanbesteding wordt verkregen, lager uitvalt dan de poorttarieven van de overheidsbedrijven/publieke verwerkers. De huidige marktsituatie waarbij de aanwezige capaciteit van installaties bij de verwerkers niet volledig wordt benut, leidt ook tot een grote kans op relatief veel inschrijvers – terwijl de afgelopen jaren het aantal inschrijvers nog wel eens beperkt bleef tot één of twee.
- Met de aankoop van AEB is AVR met vestigingen in Amsterdam en Rotterdam het meest nabijgelegen bedrijf.
- Ten slotte lijkt een aanbesteding ook mogelijkheden te bieden om het door Haarlem en Zandvoort geambieerde duurzame partnerschap te verwezenlijken: binnen een aanbesteding kunnen mogelijkheden ingebouwd worden om gedurende het contract innovaties door te voeren, zoals bijvoorbeeld CO₂-afvang en nascheiding van nieuwe grondstofstromen. Eventuele financiële consequenties kunnen vooraf worden meegenomen in de aanbestedingsprocedure.

5 Vergelijking

Aangezien zowel aanbesteden als inbesteden een mogelijkheid blijkt als route richting de toekomstige afvalverwerking, worden beide strategische opties hieronder beschreven. Ze zijn uitgewerkt op basis van de resultaten van de inventarisatie en marktverkenning. Een uitgebreide vergelijking is opgenomen in [Bijlage 1](#).

	Aanbesteden	Inbesteden
Mogelijke partner	Private verwerkers AVR, Attero, EEW, PreZero, ARN (semi publiek). AEB gaat naar verwachting in eigendom over van Amsterdam naar AVR.	Publieke verwerkers HVC, Omrin
Contracttermijn	4 of 5 jaar + verlengingsopties	Onbepaald Aan de orde is mogelijke uittreding (exit)
Kenmerken	• 1 of 2 percelen: directe verbranding, nascheiding restafval • gunning op basis van prijs/kwaliteit: laagste prijs, CO₂/ duurzaamheid, transparantie etc. • aanbestedingstraject formeel en afstandelijk • gemeente is opdrachtgever • informatievoorziening primair gericht op dienstverlening en milieuprestaties conform het contract	• dienstverlening op alle gewenste aspecten af te spreken in inbestedingstraject (overleg en onderhandeling) • traject is interactief; relativisering vindt plaats • gemeente in dubbelrol: opdrachtgever en eigenaar • informatie over dienstverlening en milieuprestaties en bedrijfseconomische prestaties
Voordelen	+ bedrijfsrisico bij verwerker + benutten invloed marktcondities op prijs en kwaliteit + gebondenheid alleen gedurende contractperiode	+ invloed op strategie en tarief via aandeelhoudersvergadering + betrokkenheid in ambtelijke overleggen over innovatie en prestaties + prijs gekoppeld aan kosten, en dus relatief stabiel + mogelijkheid afname andere diensten
Nadelen	– vooraf onzekerheid in inschrijfprijs; prijs bepaald door fluctuerende marktcondities – vooraf onzekerheid over de mate waarin aan wensen wordt voldaan in aanbidding – onverwachte wijzigingen tijdens contractduur hebben kostenconsequenties	– bestuurlijke afstemming bij besluitvorming; bestuurlijke kosten – kosten voor toetreding en mogelijke uittreding op termijn – exit gebonden aan termijnen of aan extra kosten; – financiële risico's van eigenaarschap – geen profijt van gunstige marktcondities

Tabel 4. Vergelijking van aanbesteding en inbesteding.

5.1 Vergelijking mogelijkheden private en publieke partijen

Ondanks dat zowel aan- als inbesteden mogelijk is, kan een van beide strategische opties de voorkeur genieten op basis van de onderliggende kenmerken. In deze paragraaf worden de opties daarom vergeleken op duurzaamheid/verwerkingstechniek, bestuurlijke implicaties en kosten.

5.1.1 Duurzaamheid en verwerkingstechniek

Afvalverwerkers kunnen zich technisch onderscheiden op het gebied van restafvalverwerking middels onder andere de energetische opwekking, CO₂-afvang, nascheiding en de afzet van output grondstofstromen. Op basis van de gegevens uit tabel 2 is er geen duidelijke voorkeur voor private of publieke verwerkers voor wat betreft hoogwaardige en duurzame afvalverwerking:

- uit de geschatte CO₂-uitstoot blijkt dat alle Nederlandse afvalverwerkers een significante reductie van CO₂-uitstoot realiseren.
- beide opties kennen verwerkers met een hoge of gemiddelde R1-status;
- beide opties kennen verwerkers met en zonder (grootschalige) CO₂-afvang;
- hierdoor kennen beide opties verwerkers een hoge geschatte CO₂-reductie (<400 kg CO₂/ton).
- op basis van nascheidingsresultaten is geen gegronde vergelijking te maken, omdat nascheidingscijfers (behalve die van Omrin, zie daarvoor de jaarverslagen) niet openbaar zijn;
 - Omrin en Attero bieden wel vooralsnog als enige partijen ONF-vergisting aan;
 - zowel de nascheiding van HVC als van EEW (via onderaanneming) vindt plaats bij Sortiva (Noord-Holland). Deze resultaten zijn dus identiek;
 - om de slechte ervaringen met de AEB-nascheidingslijn uit te sluiten, zou de aanbesteding een minimumeis rondom de nascheidingsprestatie kunnen opnemen;
 - verder zijn ook gegevens over de input belangrijk: nascheiding van PBD-arm restafval zal minder scheiding opleveren dan nascheiding van PBD-rijk restafval.
- ook over de afzet van output grondstofstromen is geen gegronde vergelijking te maken door het gebrek aan publieke data. HVC profileert zich momenteel als de enige Nederlandse verwerker die 100% van de bodemassen verwerkt tot vrij toepasbare bouwstof. De verwachting is echter dat andere verwerkers vergelijkbare resultaten zullen halen in de nabije toekomst. Daarnaast is de CO₂-reductie van dit initiatief dusdanig beperkt ten opzichte van de bodemasverwerking van andere partijen, dat dit criterium als beperkt onderscheidend wordt ingeschat.

5.1.2 Bestuurlijke implicaties

Hieronder geven we drie overwegingen die betrekking hebben op het traject om te komen tot aanbesteding op de markt met overwegend private partijen of inbesteding bij een publieke partij.

Relatie met de verwerker

Bij aanbesteding is er sprake van een eenduidige opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, c.q. dienstverlener-klantrelatie, waarbij de rechten en plichten voor een bepaalde periode zijn vastgelegd in een contract. Het belangrijkste moment van invloed van de gemeente is het aanbestedingstraject. De bestuurlijke invloed op de uitvoering van het contract is gedurende de looptijd ervan beperkt. Verschillen van inzicht over de wijze van uitvoering tussen opdrachtgever en opdrachtnemer blijken in de praktijk nog wel eens te leiden tot juridische procedures over de uitvoering van het contract.

De keuze voor inbesteden is vooral een bestuurlijke en ook politieke afweging. Inbesteding vergt een besluit over de wenselijkheid van deelname in een overheidsbedrijf. Bij de gemeente kunnen in de rol van opdrachtgever/klant specifieke afspraken in een dienstverleningsovereenkomst worden vastgelegd. Als eigenaar moet met de mede-eigenaren een strategische koers worden uitgezet die van invloed is op de

dienstverleningsovereenkomsten. De gemeente is één van de deelnemende gemeente en moet voor effectieve invloed coalities smeden met andere eigenaren. Er is sprake van een partnerschap en niet alleen van een klantrelatie. Overheidsbedrijven benadrukken dat de bestuurlijke afstand tot de gemeenten klein is. De praktijk laat dat ook wel zien, maar er zijn ook voorbeelden van juridische procedures tussen gemeenten en overheidsbedrijven en ontevredenheid bij gemeentelijke politiek en bestuur over het functioneren van de overheidsbedrijven.

Gelet op het aantal deelnemende gemeenten is het partnerschap niet één-op-één. De gemeente is één van tientallen klanten/eigenaren. Via coalitievorming kan getracht worden effectief invloed uit te oefenen. We merken op dat de belangen van de gemeenten doorgaans gelijkgericht zijn; dat vergemakkelijkt meerderheidsvorming in de AvA. Maar de praktijk leert ook dat er tussen gemeenten en zelfs binnen gemeenten (portefeuillehouders onderling) accentverschillen kunnen zijn, zoals meer/minder nadruk op duurzaamheid; hogere/lagere kosten.

Traject

Een traject om te komen tot inbesteding is een overleg- en onderhandelings traject tussen de beide gemeenten en één overheidsbedrijf. Dat traject zal doorgaans worden gestart nadat er een principe-uitspraak is van de gemeenten dat zij het aangaan van inbesteding verder willen verkennen en het overheidsbedrijf om een voorstel vragen.

Een aanbestedingstraject is een traject waarbij de uitvraag wordt gedaan en waarin een aantal bedrijven een aanbieding doet, waaruit gekozen wordt. Het aanbestedingsrecht geeft een formeel kader voor de aanbestedingsprocedure waarin wordt geborgd dat in de procedure een partij niet wordt beoordeeld. Dat heeft wel tot gevolg dat er sprake is van afstandelijkheid tussen aanbestedende dienst en inschrijvende partijen. In aanbestedingstrajecten is wel ruimte voor onderhandeling over de tekst van het contract voor zover er geen sprake is van een wezenlijke wijziging ten opzichte van de initiële aanbestedingsdocumenten.

Het gaat om verschillende trajecten. De uitkomsten van de trajecten (qua prijs, service, duurzaamheidsprestaties) kunnen niet zonder meer met elkaar worden vergeleken.

Risico's

Bij inbesteding kennen de gemeente risico's aanvullend aan de risico van klant zijn, namelijk een financieel risico (bij slechte bedrijfseconomische resultaten of ultimo een faillissement) en een politiek-bestuurlijk risico in de vorm van imago schade, bijvoorbeeld wanneer zich een milieucalamiteit rond de verwerking van restafval zich voordoet. Daarnaast zijn er juridische en politieke risico's rond de besluitvorming over inbesteden.

Bij aanbesteding wordt getoetst op de prijs/kwaliteit verhouding. Prijs, prestaties en andere te benoemen kwaliteiten liggen vast gedurende de looptijd van het contract. Na afloop van het contract kunnen gemeenten geconfronteerd worden met gewijzigde marktomstandigheden. Die kunnen zowel ten goede wat betreft prijs en kwaliteit als ten slechte zijn gekeerd. Alsdan doet zich wederom het vraagstuk voor van aanbesteden of inbesteden. Op dit moment staan de marktprijzen onder druk. Dat maakt de kans groot

dat de marktprijs na afloop van de contractperiode hoger ligt – hoger dan op grond van indexering mag worden verwacht.

5.1.3 Kosten

De kosten bestaan bij aanbesteding uit aanbestedingskosten – deze hebben betrekking op de uren die moeten worden besteed aan de opstelling van documenten, het doorlopen van de procedure en eventuele onderhandeling – en de tarieven die worden gedurende de looptijd van het contract moeten worden betaald voor de verwerking van de tonnen fijn restafval. De tarieven zijn markttarieven en zijn anno 2021 relatief laag doordat de capaciteit van de AEC's van de private bedrijven nog niet volledig benut is.

De kosten bij inbesteding bestaan uit de overleg en onderhandelingskosten in het inbestedingstraject, de kosten van aandelen en de tarieven die van jaar tot jaar moeten worden betaald voor transport en de verwerking van de tonnen restafval. De tarieven worden bepaald door de kosten van transport, overslag en verwerking door de overheidsbedrijven. De poorttarieven zijn relatief stabiel en zijn de afgelopen jaren licht toegenomen door toegenomen (geïndexeerde) kosten nemen van jaar tot jaar licht toe. De afgelopen jaren lagen de tarieven onder die van de marktpartijen. Op dit moment zijn de markttarieven weer lager, vanwege de fluctuaties op de marktprijzen.

Alle kostenaspecten overwegende, zou een aanbesteding (met een gebruikelijke minimumcontracttermijn van 4/5 jaar) voor Haarlem naar verwachting €200.000-€500.000 per jaar goedkoper zijn dan inbesteden; voor Zandvoort ongeveer €20.000-€50.000 per jaar. Met een aanbesteding zouden Haarlem en Zandvoort dit voordeel hebben voor de looptijd van het aanbesteedde contract, zegge 4/5 jaar plus verlengingsopties. Of en hoeveel kosten exact worden bespaard, is natuurlijk pas duidelijk bij het openen van de aanbestedingskluis.

Zoals gezegd staan de marktprijzen op dit moment onder druk. Gelet op de fluctuaties van de marktprijzen de afgelopen vijftien jaar kan worden verwacht dat die fluctuaties er ook in de toekomst zullen zijn. De kans is reëel dat na afloop van de contractperiode de tarieven aanmerkelijk hoger liggen dan thans het geval is. Toch menen wij te kunnen stellen dat de prijzen voor verbranding van restafval onder druk zullen blijven, omdat de hoeveelheid binnenlands restafval onder invloed van afval/grondstofbeleid zal afnemen en de import van restafval waarschijnlijk onder druk zal blijven staan. Zo worden er bijvoorbeeld afvalverbrandingsinstallaties bijgebouwd in Engeland, waardoor import vanuit dit land structureel zal afnemen.

5.2 Conclusies: overwegingen voor een keuze

In dit rapport hebben wij informatie verschaft op basis waarvan de gemeenten kunnen besluiten tot inbesteding van verwerking van restafval bij een overheidsbedrijf of aanbesteding op de afvalmarkt. Wij komen niet met een eenduidig eindadvies, omdat inbesteding en aanbesteding (voor een deel) niet vergelijkbare grootheden zijn: er is sprake van een ander traject en er ontstaat een andersoortige relatie tussen gemeenten en verwerker. Een aanbestedingstraject kan mogelijk niet het gewenste resultaat (prijs/kwaliteit) opleveren en ook een inbestedingstraject kan ertoe leiden dat gemeenten en verwerker het niet eens worden over de voorwaarden voor de samenwerking.

Daarom is het van belang dat er sprake is van een *fall back* optie: als het ene traject niet lukt moet kunnen worden overgeschakeld op het andere. Zo adviseren wij om alsnog een aanbesteding voor te bereiden, ook als wordt gekozen voor inbesteding. Het is aan de gemeenten om te bepalen welk traject men eerst wil inzetten. We geven daarvoor bij wijze van conclusies een aantal overwegingen. Het uitgangspunt hierbij is een aanbesteding voor de (middel)lange termijn (minimaal 4/5 jaar).

- **Als de kosten een dominante factor zijn in de afweging**, dan zijn de markttarieven op dit moment naar verwachting dusdanig laag, dat een aanbesteding beter zou bijdragen aan kostenbeheersing voor de contractperiode. na afloop van de contractperiode kunnen de kosten stijgen. Dat draagt niet bij aan stabiliteit in kosten over langere periode. We tekenen hierbij voorts aan dat bij de poorttarieven belastingen, transportkosten en een verhoging van het GFT-verwerkingstarief moeten worden opgeteld. In geval van aanbesteding zullen Zandvoort en Haarlem ook geconfronteerd worden met een hoger tarief voor verwerking van GFT door HVC gedurende de looptijd van de 'overeenkomst' die op basis van verschaffen van alleenrecht tot stand is gekomen.
- **Als duurzaamheid een dominante factor is in de afweging**, dan is zowel aanbesteden als inbesteden mogelijk. Zowel publieke als private verwerkers kennen duurzame afvalverwerkingsinstallaties met eventueel bijbehorende CO₂-afvang en nascheiding (zie tabel 2).
- **Als nabijheid van de verwerker (de AEC) een dominante factor is in de afweging**, dan is zowel aanbesteden als inbesteden mogelijk. AEB/AVR Amsterdam (aanbesteden) en HVC Alkmaar (inbesteden) zijn de meest nabij gelegen verwerkingsinstallaties. Bij een aanbesteding kan nabijheid niet afgedwongen worden. Er kunnen (binnen de kaders van de aanbestedingswet) eisen en wensen worden opgenomen, bijvoorbeeld middels gunningscriteria of een plafond tarief voor transport. Nabijheid eisen is echter geen optie. Verder werkt de afstand indirect door in de transportkosten en wordt op die manier meegenomen. Het resultaat van de aanbesteding kan zijn dat niet de meest nabij gelegen verwerker wordt geselecteerd. Hierbij merken wij op dat de transportafstand slechts een zeer beperkte invloed heeft op de totale CO₂-uitstoot, namelijk zo'n 2 tot 5%. De inrichting van de verwerkingsinstallatie (R1-status, CO₂-afvang, nascheiding) is veel bepalender. Ook de financiële kosten van transport zijn van oudsher beperkt van invloed op de locatiekeuze voor afvalverwerking.
- **Als de gemeenten in de toekomst meer vormen van verwerking van afvalstof-grondstof en/of duurzame energie willen onderbrengen bij een verwerker**, dan is die uitbreiding mogelijk bij HVC en in mindere mate bij Omrin, zonder dat dit tot nieuwe in- of aanbesteding behoeft te leiden. In het geval van aanbesteding zal de gemeente bij toekomstige nieuwe uit te besteden activiteiten nieuwe aanbestedingstrajecten moeten inzetten.
- **Als gemeenten streven naar zo min mogelijk bestuurlijke kosten, procedures en bestuurlijke drukte**, dan wordt aan dit streven bij aanbesteding in sterkere mate voldaan dan bij inbesteding.
- **Als de gemeenten streven naar zoveel mogelijk zeggenschap**, dan wordt dit door de dubbele rol van eigenaar en opdrachtgever/klant bij inbesteding meer gerealiseerd dan bij aanbesteding. Binnen inbesteding wordt aan dit streven meer tegemoet gekomen bij HVC dan bij Omrin, omdat bij HVC alle aandelen een gelijkwaardige stem betekenen in de algemene vergadering van aandeelhouders, terwijl Omrin A- en B-aandelen kent. Houders van A-aandelen hebben meer invloed. Haarlem en

Zandvoort kunnen alleen toetreden als B-aandeelhouder van Omrin. Bij aanbesteden zou zeggenschap geborgd kunnen worden o.a. middels de aanbestedingsvorm en de daarbij behorende contractvoorwaarden.

- **Als de gemeenten er belang aan hechten om in de toekomst keuzeruimte te hebben op het vlak van het laten verwerken van afvalstoffen**, dan biedt aanbestedingsoptie de mogelijkheid om na afloop van de contractperiode opnieuw de markt met aanbieders te betreden. De uittredingsmogelijkheden bij overheidsbedrijven zijn gebonden aan voorwaarden (in het geval van Omrin) of vergen nader overleg en onderhandeling over uittredingskosten en voorwaarden (HVC).
- **Als voor de gemeenten het vermijden van risico's voor een looptijd van een aantal jaren (minimaal 4) voorop staat**, dan biedt aanbesteding meer comfort dan inbesteding.
- **Als voor de gemeenten het maatschappelijke belang van afvalverwerking dominant is**, dan past inbesteding bij een publieke verwerker daar beter bij dan inbesteding bij een commerciële verwerker met buitenlandse eigenaar/eigenaren.

Bijlage 1 Gedetailleerde vergelijking aanbesteding - inbesteding

Aanbesteden op de markt	Inbesteden bij een overheidsbedrijf
Algemeen	
Aanbesteden vergt een Europese procedure. Echter gelet op de kenmerken van de internationale markt voor afvalverbranding met energieteerugwinning, kan worden verwacht dat geen buitenlandse (in casu Duitse en Belgische) aanbieders zullen inschrijven. Dat is ook de ervaring van aanbestedingsprocedures van de afgelopen twee jaar in den lande. Er zijn vier private bedrijven op de Nederlandse markt. Naast private bedrijven AVR, Attero, PreZero (v/h Suez) en EEW opereren ook enkele overheidsbedrijven op de markt. Het gaat op dit moment om AEB, Twence en het semi-overheidsbedrijf ARN. Na de definitieve verkoop van aandelen door Amsterdam is AEB geen overheidsbedrijf meer, maar eigendom van AVR. Bij aanbesteding wordt gebruik gemaakt van de marktinvoed op kwaliteit en prijs. Hoewel de markt een beperkt aantal spelers kent is de afgelopen jaren gebleken dat de markt z'n werk doet. Er is sprake van concurrentie op prijs en kwaliteit. De bedrijven hebben wel samen en afgestemd opgetrokken om zich in brieven en andere uitingen af te zetten tegen het inbesteden van de verwerking van restafval. Voor private marktpartijen zijn rendement en continuïteit belangrijke doelen. Daarop wordt hun opereren afgestemd. In Nederland zijn de grote private marktpartijen eigendom van buitenlandse aandeelhouders. Dat kunnen afval- en energiebedrijven zijn (PreZero en EEW) en ook investeringsmaatschappijen (Attero en AVR). De relatie tussen gemeente en de verwerker is een zakelijke gebaseerd op het afgesloten contract.	Er zijn in Nederland twee overheidsbedrijven die in principe niet meedingen in aanbestedingstrajecten voor huishoudelijk restafval. Dat zijn Omrin en HVC. Deze bedrijven opereren wel op de markt om bedrijfsafval te verwerven en HVC heeft in het verleden ook ingeschreven op aanbestedingen van GFT-verwerking. Ook opereren de overheidsbedrijven in sommige aanbestedingen als onderaannemer. Het is ook mogelijk om bij Twence aandelen te verwerven en de verwerking van restafval in te besteden. Bij ARN is dat niet mogelijk omdat een Duits bedrijf 49 % van de aandelen heeft. Toetreding betekent het aangaan van een partnerschap of samenwerkingsrelatie. Bij inbesteden treedt de gemeente toe tot een verbonden partij. Zij komt daarmee in een andere relatie te staan dan bij het verstrekken van een opdracht aan c.q. het aangaan van een contract met een externe partij. Haarlem en Zandvoort hebben een beleid voor verbonden partijen waarin staat aangegeven hoe zij met verbonden partijen wensen om te gaan, wat de informatievoorziening moet zijn en op welke wijze en in welke mate de gemeenteraad geïnformeerd en betrokken dient te worden.

Traject van aanbesteden en inbesteden	
Het aanbestedingstraject is aan regels uit de Aanbestedingswet (vertaling van EU-regels) gebonden. Veel regels zijn gericht op het voorkomen van het bevoordelen van een partij. De relatie tussen aanbestedende dienst en inschrijvende partij is tijdens de aanbestedingsprocedure een formele en afstandelijke, die grotendeels schriftelijk wordt afgedaan. In het aanbestedingstraject wordt nauwelijks aan relatievorming gedaan. Nieuwe vormen van aanbesteding geven meer mogelijkheden tot interactie tussen aanbestedende dienst en inschrijvers, maar de wettelijke regels moeten wel in acht worden genomen. Voorbeelden hiervan zijn duurzaamheidsgunningscriteria, een mededingingsprocedure met onderhandeling (MMO) of een concurrentiegericht dialoog. Beide vormen worden toegepast binnen de afvalbranche. Het uitvoeren van samenwerkingsgerichte aanbestedingsvormen is intensiever dan een traditionele aanbestedingsprocedure, maar levert wel meer vrijheden op voor de opdrachtgever en opdrachtnemer: tijdens en na de aanbesteding kunnen innovaties worden ingebracht en uiteindelijk (na gezamenlijke besluitvorming) uitgevoerd worden.	Het inbestedingstraject is een interactief traject tussen gemeente en beoogde verwerker. Het is een intensief traject waarin ook informatie wordt gegenereerd en gewisseld. Er wordt reeds in een vroeg stadium aan relatievorming gedaan. Op basis van ervaringen tot nu toe, lijken overheidsbedrijven pas tot voorbereiding van inbesteding over te gaan nadat de gemeente de voorkeur heeft uitgesproken voor het betreffend bedrijf. Dit laat onverlet dat het inbestedingstraject kan mislukken doordat de betrokken partijen het niet eens worden over voorwaarden, kosten, diensten en kwaliteiten. Er is interactie op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau mogelijk. Anders dan bij aanbesteding zijn de relaties in de voorbereiding niet slechts formeel, afstandelijk en zoveel mogelijk schriftelijk. Er is meer masseerwerk mogelijk en er kan aan draagvlak worden gewerkt. De ervaring is overigens dat draagvlakvorming nodig is omdat de gemeente een grotere stap zet bij inbesteding dan bij aanbesteding; er wordt niet enkel een contract voor een bepaalde tijd afgesloten, maar er wordt voor onbepaalde tijd toegetreden tot een verbonden partij, wat een aantal extra risico's voor de gemeente met zich mee brengt.
Politiek-bestuurlijke kosten	
Het college van B&W kan een aanbestedingsprocedure starten en een contract afsluiten met een afvalverwerkend bedrijf. De gemeenteraad kan daarover worden geïnformeerd. Gedurende de looptijd van een contract is er in principe geen bestuurlijk-politieke bemoeienis met de uitvoering van het contract. College en raad kunnen worden geïnformeerd over de prestaties in de afvalverwerking. Bij verandering van het contract en bij bijzondere gebeurtenissen of omstandigheden kunnen college en raad worden betrokken. In een contract kan worden geregeld dat er periodiek overleg op bestuurlijk niveau is tussen gemeente en verwerker. Een aantal marktpartijen organiseert periodiek een (informatie-) bijeenkomst voor bestuurders.	Het college van B&W kan een besluit nemen over toetreding tot een overheidsbedrijf nadat de raad het ontwerpbesluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. In het geval van een krediet of bij een financiële garantstelling door de gemeente is besluitvorming in de gemeenteraad nodig. De betrokkenheid van de raad bij garantstelling is in veel gemeenten in de verordening of het <i>treasurystatuut</i> geregeld. Het college wordt aandeelhouder. Een lid van het college neemt deel aan de halfjaarlijkse aandeelhoudersvergadering (of zoveel vaker als nodig wordt geacht).

Een lid van het college (portefeuillehouder afval) wordt aangewezen als opdrachtgever en heeft als zodanig betrokkenheid in de relatie tussen gemeente en afvalverwerker.	In het college kan één portefeuillehouder als aandeelhouder en opdrachtgever worden aangewezen. Meer gebruikelijk is dat hiertoe twee portefeuillehouders worden aangewezen in het kader van <i>checks and balances</i>. Dit alles betekent een periodieke betrokkenheid van collegeleden in de relatie tussen gemeente en de afvalverwerker en ook vaak overleggen tussen de aandeelhoudende gemeente. Er is sprake van enige bestuurlijke drukte. Haarlem en Zandvoort kunnen hierin gezamenlijk optrekken.
Zeggenschap en invloed op ontwikkeling	
Bij aanbesteding zijn de aanbestedingsprocedure en eventuele onderhandelingen over het contract de belangrijkste momenten voor invloed van de gemeente die restafval aanbiedt op de verwerker. De afspraken worden vastgelegd voor de periode van de contracttermijn. De gemeente heeft de rol van opdrachtgever, de verwerker die van opdrachtnemer; de relatie is vastgelegd in het contract. Er is geen invloed van de gemeente op de bedrijfsvoering of de strategische beslissingen van het bedrijf, buiten hetgeen in het contract is vastgelegd. We zien een tendens dat bedrijven, gelet op de ontwikkelingen op de afvalmarkt (beleidsvoorkeuren, technologische ontwikkeling, en ontwikkelingen in processen), de ruimte bieden om tijdens de contractperiode met de opdrachtgever in overleg en onderhandeling te treden om in te gaan op de ontwikkelingen. In dat proces van overleg en onderhandeling komen ontwikkelingen en de kosten ervan aan de orde. We zien dus dat er sprake is van invloed van de gemeente gedurende de looptijd van het contract. Ook zien we dat bedrijven informatie- en overlegbijeenkomsten houden voor hun klanten. Na recente ervaringen en het besef dat Nederlandse huishoudelijk afval van groot belang is voor de verwerkers, is er bij de private bedrijven meer belangstelling voor de vraagstukken van gemeenten. Er lijkt wat meer bestuurlijke gevoeligheid te worden georganiseerd, maar het blijven twee werelden: overheid en bedrijfsleven.	Bij inbesteden komt de gemeente in de dubbelrol van mede-eigenaar en opdrachtgever. Als mede-eigenaar heeft de gemeente invloed op de strategische beslissingen van het bedrijf. De zeggenschap is geborgd in het Burgerlijk Wetboek (Boek 2). Doorslaggevende zeggenschap moet worden gevonden door coalitievorming met medeaandeelhouders. Als aandeelhouder heeft de gemeente geen zeggenschap over de bedrijfsvoering. Als opdrachtgever heeft de gemeente zeggenschap en invloed binnen de afspraken die zijn gemaakt. Deze kunnen zijn vastgelegd in een contract of dienstverleningsovereenkomst, maar dat hoeft niet. Als opdrachtgever kan de gemeente proberen invloed uit te oefenen op de ontwikkeling in technieken en processen – dat is niet in de tijd bepaald. De bestaande overheidsbedrijven kennen ambtelijke gremia en informatie- en overlegmomenten waarbij met opdrachtgevers/eigenaren in gesprek wordt gegaan. Wij merken op dat zeggenschap en invloed nog beter kunnen worden geborgd als er bepalingen over zijn opgenomen in een dienstverleningsovereenkomst.

Transparantie en informatievoorziening	
In de aanbestedingsdocumenten en contracten wordt bepaald op welke wijzen en in welke mate de verwerker de gemeente informeert over bedrijfsresultaten en resultaten op het vlak van milieu- en afvalstof/grondstof-prestaties. Doorgaans is de informatie over bedrijfsresultaten beperkt, maar deze kan opgenomen worden als eis in de aanbesteding. Die is voorbehouden aan de aandeelhouders. Bij de informatie over bedrijfsprestaties wordt afgewogen of het bedrijfsbelang en de concurrentiepositie/marktgevoelige informatie in het geding is. In jaarverslagen zien we in toenemende mate dat bedrijven uitgebreid ingaan op de milieu-, energie- en afvalstof/grondstof prestaties (bijv. AVR)	De gemeente is niet alleen als opdrachtgever, maar ook als medeaandeelhouder gebaat bij transparantie informatie over zowel bedrijfseconomische aspecten/prestaties als milieu, energie en afvalstof/grondstof. De overheidsbedrijven bieden die transparantie in jaarverslagen, informatie in aandeelhoudervergaderingen en in (ambtelijke) overleggen die voorafgaan aan die vergaderingen. Zowel medewerkers op het vlak van milieu en afval, als financiële medewerkers van de gemeenten overleggen periodiek met de overheidsbedrijven.
Termijn	
Gemeenten zijn vrij om de termijn voor de private dienstverlening zelf te bepalen in de aanbesteding, al komt het wel voor dat private verwerkers niet inschrijven op korte termijn contracten. Doorgaans worden contracten tussen de gemeenten en verwerkers op de markt afgesloten voor een looptijd van minimaal 4/5 jaar met verlengingsopties (1 x 5 jaar of 2 x 2 jaar) tot bijvoorbeeld in totaal 10 jaar.	Bij toetreding als aandeelhouder en inbesteding verbindt een gemeente (of samenwerkingsverband of waterschap) zich voor onbepaalde tijd. De overheid verwerft aandelen in het bedrijf en levert het restafval – dit is doorgaans aan elkaar gekoppeld. Als een overheid wil stoppen met aanlevering van afvalstromen aan het bedrijf dan is ook het beëindigen van het mede-eigenaarschap aan de orde. Dat is geen wet van Meden en Perzen: Bij de ARN is in het verleden een aandeelhouder gestopt met levering van afval zonder verkoop van de aandelen.
Exit	
Na afloop van een contract is de gemeente vrij om een nieuwe aanbesteding uit te schrijven en op basis daarvan van verwerker te wisselen.	Bij inbesteding wordt de samenwerkingsrelatie beëindigd doordat de overheid uittreedt. Het eigenaarschap wordt beëindigd. HVC kent tot op heden geen expliciete exit-regeling, maar de mogelijkheid om uit te treden bestaat wel. De kosten van uittreding worden door het bedrijf bepaald op het moment dat een aandeelhouder het voornemen daartoe heeft. Onder andere moet gekeken worden naar de (financiële) consequenties van de vermindering van de levering van restafval en de consequenties voor de garantstelling voor de blijvende aandeelhouders. Bij Omrin is er meer duidelijkheid: er is een uittredingstermijn van 5 jaar voor de levering van restafval. Aan de exit zijn geen verdere kosten verbonden. In alle

	gevallen zijn er regelingen voor de verkoop van de aandelen aan de medeaandeelhouders of aan de directie van het bedrijf. Een overgangstermijn van 5 jaar is in een ander geval door de Raad van State als redelijk geoordeeld (uitspraak in 2001).
Kosten	
De kosten van verwerking van restafval worden bepaald in de aanbesteding. De kosten bestaan uit het tarief aan de poort, de kosten (tarieven) voor transport en eventueel op- en overslag. De tarieven op de markt worden bepaald door de kosten van verwerking en door de omstandigheden op de markt: de mate van concurrentie en de mate waarin er sprake is van vollast (volledige benutting van de beschikbare verwerkingscapaciteit) bij de verwerkers. De tariefaanbiedingen worden strategisch ingezet. In de loop der jaren fluctueren ze dan ook met de marktsituatie, afhankelijk van hoe een eventuele indexatie is opgenomen in het contract.	De kosten bij inbesteding bestaan uit het tarief aan de poort, de kosten (tarieven) voor transport en eventueel op- en overslag. Daarnaast zijn er kosten voor inbesteding: verwerven van aandelen (nominale waarde of reële waarde) en in geval van HVC een garantstelling (een garantstelling is strikt genomen geen koste, maar moet wel opgenomen worden in de risicoparagraaf van de gemeentelijke begroting). Tegenover de kosten van verwerving van eigenaarschap staan ook baten in de vorm van uitkeringen. Omrin keert jaarlijks dividend uit indien winst wordt gemaakt. HVC doet dat niet, maar verschaft wel jaarlijks een garantieprovisie. De bedrijfsresultaten worden, indien aan de orde, door HVC toegevoegd aan de reserve of gebruikt voor investeringen.
Risico's	
Bedrijfseconomische risico's zijn voor de verwerker (bijvoorbeeld de kosten van tijdelijke stillegging van een afvalverbrandingslijn). Beleidsrisico's doen zich voor als door calamiteiten een bedrijf niet aan de verplichtingen kan voldoen en beleidsdoelen niet worden gehaald.	Als aandeelhouder loopt de gemeente financiële risico's. De aandelenwaarde die Haarlem of Zandvoort voor de aandelen betaalt, is ook het maximale bedrag waarvoor zij risico loopt bij eventueel bedrijfseconomische achteruitgang van het overheidsbedrijf of in het uiterste geval faillissement. In het geval van HVC komt daar het risico bij dat een beroep moet worden gedaan op de garantstelling. Het bedrijf voert een preventief beleid en beheer gericht op het voorkomen van risico's (calamiteiten, uitvallen van verbrandingscapaciteit). Maatregelen zijn onder andere de opbouw van Eigen vermogen om schommelingen in capaciteit op te vangen en de spreiding van activiteiten en dergelijke. Het juridisch risico is beperkt. Inbesteding is recentelijk betwist bij de rechter, doch deze is in de argumentatie van private afvalbedrijven niet meegegaan. Politieke risico's doen zich ook vooral voor bij de besluitvorming tot inbesteding. De eerste twee voorwaarden voor quasi-inbesteding worden uit de Aanbestedingswet worden door private bedrijven betwist in brieven aan colleges en raden van gemeenten.

	Ten slotte is er een politiek risico dat een calamiteit of andere ongunstige omstandigheden en aandacht voor een overheidsbedrijf afstraalt op de aandeelhoudende overheid.
--	---

Onze contactgegevens

KplusV

Vestiging Arnhem

Postbus 60055
6800 JB Arnhem
Westervoortsedijk 73
6827 AV Arnhem
T +31 (0)26 355 13 55

Vestiging Amsterdam

Postbus 74744
1070 BS Amsterdam
Science Park 402
1098 XH Amsterdam
T +31 (0)20 669 90 66

Vestiging Rotterdam

Stationsplein 45
(Groot Handelsgebouw)
3013 AK Rotterdam
4de verdieping
Ruimte A4.004
T +31 (0)10 254 00 17



E info@kplusv.nl

I www.kplusv.nl

Thema's



Over KplusV

Wie we zijn

Wie betrokken is, wordt betrokken. Dat zien we bij KplusV elke dag. Opdrachtgevers en initiators weten ons te vinden. Voor gedegen adviezen. Voor onze kennis van zowel de publieke sector als het bedrijfsleven. Voor onze ervaring met innovatieve projecten. En voor onze ondernemersmentaliteit. Vaak nemen we zelf het initiatief om partijen bij elkaar te brengen. Want we houden van aanjagen en van resultaat.

Wat we doen

We verbinden mensen en mogelijkheden. Daar zijn we goed in. We laten publieke organisaties en bedrijven excelleren, zodat ze het beste uit zichzelf en elkaar halen. Verbinden als middel, niet als doel. Met als gevolg slimme oplossingen die betekenisvol zijn voor maatschappij en opdrachtgevers. Je vindt ons overal waar mogelijkheden en ambities bij elkaar komen. Bij de publieke sector die voor maatschappelijke uitdagingen staat. Bij ondernemingen met strategische en operationele vraagstukken. Bij organisaties in transitie.

Hoe we verbinden

In ieder geval altijd informeel en collegiaal. Maar met een enorme drive om projecten te laten slagen. Met inspirerende initiatieven en goede ideeën. Als adviseur, kwartiermaker, programmamanager of gids... Zolang het maar slaagt. We denken, durven en doen. Die houding maakt ons tot een modern, no nonsens kennisbedrijf. Flexibel, innovatief en resultaat-gedreven. Aantoonbaar.

En waarom we dat doen

Onze kracht schuilt in onze aanpak: een stevige mix van bedenken, verbinden en doen. Partijen en middelen succesvol bij elkaar brengen. Liefst in een publiek-privaat ecosysteem. Omdat dat mogelijkheden biedt om structureel en langdurig waarde te creëren die je niet alleen kunt bereiken. Wij werken er al sinds 1984 mee. En onze ambitie is daarin marktleider te blijven. Want zo leveren en ervaren we elke dag de toegevoegde waarde ervan. Bij onze projecten, bij onze opdrachtgevers, in de samenleving en bij onszelf... KplusV initieert, adviseert, verbindt en realiseert. Nu en in de toekomst.

