

Onderwerp Principe besluit investeren afvalverwerking bij HVC	
Nummer	2022/1016417
Portefeuillehouder	Roduner, F.J. en Berkhout, R.
Programma/beleidsveld	7.2 Algemene dekkingsmiddelen 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 moeten worden afgesloten met ingangsdatum 1 januari 2023 als gevolg van de verkoop van AEB (huidige verwerker). In maart 2022 sprak het college, in afstemming met het college van Zandvoort, haar voorkeur uit voor investeren bij HVC en besloot hiervoor een oriënterend onderzoek uit te voeren. In het bijhorende onderzoeksrapport wordt gesteld dat HVC een aantal voordelen biedt die bepalend zijn voor de keuze voor HVC, zijnde duurzaamheid, regionale samenwerking, innovatie en stabiliteit en zekerheid. De verwerkingstarieven van HVC zijn hoger dan de markt en als gevolg hiervan zullen de jaarlijkse verwerkingskosten met afgerond € 663.000 stijgen. Met onderliggend collegebesluit wordt het principebesluit vastgesteld voor investeren bij HVC. Voor het investeren bij HVC is het vereist dat de gemeente aandeelhouder van HVC wordt. HVC wordt hiermee een zogenoemde verbonden partij van de gemeente.
Behandelveorstel voor commissie	Het college stuurt dit besluit ter bespreking naar de commissie Beheer en vervolgens naar de raad. Overeenkomstig de vastgestelde procedure (onderdeel van de nota Verbonden Partijen in Haarlem 2021) wordt de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen in te brengen. Bij de vaststelling van het definitieve besluit zal de gemeenteraad nogmaals in de gelegenheid worden gesteld wensen en bedenkingen in te brengen. Met betrekking tot de tarieven van HVC is er sprake van geheimhouding. Het betreft marktgevoelige informatie waarvan HVC heeft aangegeven dat bij publicatie de markt hierbij een ongewenst voordeel verkrijgt. De tarieven zijn daarom opgenomen in een aparte bijlage waarop geheimhouding is opgelegd. De geheimhouding wordt opgelegd voor onbepaalde duur. Periodiek wordt beoordeeld of de informatie nog steeds van dien aard is dat deze geheim moet zijn, dan wel of de geheimhouding kan worden opgeheven.

Relevante eerdere besluiten	• Raadsinformatiebrief Inkoopprocedure verwerking Haarlems restafval (2021/329504) in commissie Beheer van 9 september 2021, • Nota Verbonden Partijen in Haarlem (2021/0147806) in de raad op 25 november 2021, • Collegebesluit Onderzoek inbesteden verwerking restafval bij HVC (2022/57372) besproken in commissie Beheer van 10 maart 2022.
Besluit College d.d. 20 september 2022	Het college van burgemeester en wethouders Besluit: 1. In principe de opdracht tot verwerking van huishoudelijk restafval van de gemeente Haarlem te verstrekken aan HVC NV te Alkmaar; 2. Als gevolg hiervan te besluiten tot de deelneming in HVC NV, ten aanzien van welk principebesluit het college de raad in de gelegenheid stelt zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen; 3. De extra kosten, zijnde € 663.000, mee te nemen in de programmabegroting; 4. Geheimhouding op te leggen aan de raad ingevolge artikel 25, tweede lid van de Gemeentewet, ten aanzien van de in de bijlage 2 (tarieven HVC) bij dit besluit opgenomen bedrijfs- en fabricagegegevens die door HVC vertrouwelijk aan de gemeente zijn meegedeeld, als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid aanhef en onder c van de Wet open overheid. De geheimhouding wordt opgelegd tot 1 januari 2025; 5. De raad voor te stellen de opgelegde geheimhouding in zijn eerstvolgende vergadering te bekrachtigen als bedoeld in artikel 25, derde lid van de Gemeentewet. de secretaris. de burgemeester, 
Zienswijze Raad d.d.	<i>Concept zienswijze in te vullen aan de hand van bespreking in commissie Beheer</i> 

1. Inleiding

De verwerking van het huishoudelijk restafval van Haarlem en Zandvoort wordt momenteel uitgevoerd door AEB in Amsterdam. Recent heeft de aandeelhouder, zijnde 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. Het college van Haarlem heeft in afstemming met het college van Zandvoort eerder een voorkeur uitgesproken voor de strategische optie inbesteden bij HVC. Hiervoor is een collegebesluit voor een oriënterend onderzoek naar inbesteden bij HVC vastgesteld en besproken in de commissie Beheer. Voor het inbesteden bij HVC is het vereist dat de gemeente aandeelhouder van HVC wordt. HVC wordt hierdoor een verbonden partij van de gemeente.

Met onderliggend collegebesluit wordt het principe besluit vastgesteld tot inbesteden bij HVC en besproken in de commissie Bestuur en vervolgens de gemeenteraad op basis waarvan wensen en bedenkingen kunnen worden ingebracht (overeenkomstig de procedure uit de nota verbonden partijen).

2. Besluitpunten college

Het college van burgemeester en wethouders

Besluit:

1. In principe de opdracht tot verwerking van huishoudelijk restafval van de gemeente Haarlem te verstrekken aan HVC NV te Alkmaar;
2. Als gevolg hiervan te besluiten tot de deelneming in HVC NV, ten aanzien van welk principebesluit het college de raad in de gelegenheid stelt zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen;
3. De extra kosten, zijnde € 663.000, mee te nemen in de programmabegroting;
4. Geheimhouding op te leggen aan de raad ingevolge artikel 25, tweede lid van de Gemeentewet, ten aanzien van de in de bijlage 2 (tarieven HVC) bij dit besluit opgenomen bedrijfs- en fabricagegegevens die door HVC vertrouwelijk aan de gemeente zijn meegedeeld, als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid aanhef en onder c van de Wet open overheid. De geheimhouding wordt opgelegd tot 1 januari 2025;
5. De raad voor te stellen de opgelegde geheimhouding in zijn eerstvolgende vergadering te bekrachtigen als bedoeld in artikel 25, derde lid van de Gemeentewet.

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 (voorkomen gescheiden transporten). 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

Inbesteden bij HVC biedt de beste propositie voor de restafvalverwerking

Aan de hand van onderscheidende aspecten is een afweging gemaakt tussen aanbesteden en inbesteden. In het onderzoeksrapport – Inbesteden afvalverwerking bij HVC (bijlage 1) wordt uitvoerig ingegaan op deze aspecten. Hieronder een verkorte weergave.

Duurzaamheid

HVC levert naar verwachting een betere bijdrage aan het scheidingsresultaat dan AEB. Het nascheiden van PBD levert een hoger percentage op (op basis van historische cijfers) en ook de extra herbruikbare grondstoffen uit de gewassen bodemassen dragen hieraan bij.

HVC zet zich nadrukkelijk ook in voor het behalen van andere duurzaamheidsresultaten. De huidige prestaties hiervan zijn positief onderscheidend van de markt. Met name zijn de bodemas-opwerking en de CO₂ afvang hier voorbeelden van.

De bodemas-opwerking is uniek voor Nederland, omdat geen andere afvalverwerker in Nederland tot op heden invulling heeft gegeven aan de hieraan ten grondslag liggende Green Deal.

Voor wat betreft de CO₂ afvang heeft HVC een succesvolle pilotinstallatie die verder zal worden uitgebreid. Hierin is HVC een van de voorlopers in de branche.

De potentiële toekomstige prestaties zijn hooggespannen met de verdere uitbouw van de CO₂ afvang en andere innovatieve initiatieven. De bedrijfsfilosofie is erop gericht dat er een zorgvuldige afweging wordt gemaakt en voorrang wordt gegeven aan het behalen en verbeteren van duurzaamheidsresultaten in plaats van maximalisatie van het financiële resultaat.

Stabiliteit en zekerheid

HVC heeft op basis van behaalde resultaten in de afgelopen decennia bewezen een betrouwbare en zekere partner te zijn van haar aandeelhouders en goede continuïteit geleverd wat betreft de verwerkingsdiensten. De beschikbaarheid van verwerkingscapaciteit wordt goed geborgd met een uitgebreide onderhouds- en vervangingsstrategie waarmee situaties als die zich bij AEB hebben voorgedaan in 2019 zich met grote waarschijnlijkheid niet zullen voordoen.

Bij HVC zijn er niet eerder aandeelhouders uitgetreden. In de markt wordt hierover vaak gesproken als een bewijs van de onmogelijkheid van uittreden. Echter nu blijkt dat er wel degelijk een mogelijkheid is voor uittreden kan dit beter worden gezien als een teken van een bestendige lange termijn (aandeelhouders)relatie waarin gezamenlijk wordt opgetrokken in de optimalisatie en aansluiting van de werkprocessen.

De activiteiten van HVC renderen zelfstandig en leveren een verantwoord rendement. Er is geen sprake van kruissubsidiëring. Risico's zijn voldoende in beeld en beheersbaar.

Door robuust afschrijven en diversificatie in activiteiten is de omvang van het risico wel afgenomen. HVC beschikt over een forse vrije kasstroom van jaarlijks ongeveer € 100 miljoen. Deze is beschikbaar voor nieuw beleid, herinvesteringen of aflossen van leningen.

Regionale samenwerking

Het maken van regionale combinaties op verschillende producten van HVC wordt gezien als kansrijk. Een eerste gesprek over de mogelijke aansluiting tussen projecten van HVC en HLM met betrekking tot warmtenetten en energietransities leverde vier mogelijke kansen op.



Een andere kans is gelegen in het gebruik van het overslagstation (VOST) door andere HVC-gemeenten. De resterende overslagcapaciteit kan hierdoor mogelijk worden benut met een dalende kostprijs tot gevolg.

Verwacht wordt dat ook met de andere gemeentelijke aandeelhouders in de regio bestuurlijk kan worden opgetrokken in een gemeenschappelijke visie en beleid ten aanzien van HVC.

Innovatie

Op basis van de huidige en toekomstige (innovatieve) projecten kan gesteld worden dat HVC fors investeert in innovatie en dat deze innovaties HLM en ZVT ten goede komen of kunnen komen als aanvullende diensten en producten worden afgenomen. Zonder uitvoerig gekeken te hebben naar de huidige initiatieven van marktpartijen wordt verwacht dat HVC zich hiermee blijvend zal onderscheiden van de markt.

Tarieven

De tarieven van HVC voor 2023 liggen hoger dan die van AEB voor 2022 inclusief een inflatiecorrectie voor 2023 van 3,4%. Als gevolg daarvan komen de verwerkingskosten voor 2023 naar verwachting bruto afgerond € 663.000 hoger uit.

HVC als verbonden partij

De aanschaf van de benodigde aandelen bedraagt € 10.000. Met de aandelen heeft Haarlem samen met Zandvoort stemrecht voor respectievelijk 6,23% en 0,67% van het totaal aantal aandelen A. Hiermee behoort de combinatie tot de 6 grootste aandeelhouders van HVC.

Haarlem dient op basis van het aantal aandelen voor € 36,8 miljoen garant te staan voor de schulden van HVC. Hiervoor ontvangt de gemeente jaarlijks een garantstellingsprovisie van 1% voor het afgelopen jaar. Deze provisie bedraagt dus afgerond € 370.000. Op basis van de bevindingen uit het onderzoek worden de risico's die samenhangen met de garantstelling als beperkt beschouwd.

Samengevat

Op basis van de bovenstaande vijf voor Haarlem zwaarwegende aspecten is destijds gekozen voor het onderzoek naar inbesteden bij HVC. Alle aspecten met uitzondering van de tarieven (kosten) blijken op basis van het onderliggende onderzoeksrapport positief bij te dragen aan een keuze voor HVC. Alleen de tarieven laten een ander beeld zien. Ze blijken hoger dan de verwachting (zie collegebesluit 2022/329504) en hebben dus een groter kostenverschil tot gevolg. Het jaarlijks kostenverschil is nog steeds (relatief) klein in relatie tot de totale afvalbegroting.

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.

Conclusie

Op basis van het onderliggend rapport en de daaruit getrokken conclusie wordt gekozen voor inbesteden bij HVC. HVC biedt op alle aspecten met uitzondering van de tarieven een veel betere propositie. De betere uitgangspositie met betrekking tot duurzaamheid, stabiliteit, zekerheid, regionale samenwerking en innovatie rechtvaardigen het hieruit voortkomende kostenverschil.

4.1 HVC beschikt over voldoende verwerkingscapaciteit voor GFT tegen een scherp tarief

Het GFT (groente- fruit en tuinafval) van Haarlem wordt al gedurende enkele jaren door HVC verwerkt. In de hieraan ten grondslag liggende overeenkomst is het GFT-tarief gelijk aan het aandeelhouderstarief zonder dat Haarlem aandeelhouder is. In de overeenkomst staat dat indien niet besloten wordt aandeelhouder bij HVC te worden HVC het recht heeft een eventuele toeslag te rekenen boven op het aandeelhouderstarief GFT. In de Noordwesten van Nederland is momenteel nauwelijks verwerkingscapaciteit voor GFT beschikbaar. Een aanbesteding heeft hierdoor nauwelijks kans van slagen en heeft zeker een hoger tarief tot gevolg.

4.2 Duurzaamheidsparagraaf

Haarlem wil in 2040 aardgasvrij, in 2040 circulair en in 2050 klimaatbestendig zijn. Daarom toetst Haarlem elk beleids- en investeringsvoorstel op deze doelstellingen. De keuze voor HVC is nadrukkelijk gebaseerd op het duurzaamheidsaspect. De volgende afwegingen kunnen hierbij worden genoemd:

- HVC en haar aandeelhouders willen continu bijdragen aan het verbeteren van de duurzaamheid van de bedrijfsactiviteiten. Hierbij worden noodzakelijke investeringen niet uit de weg gegaan ook als dit leidt tot een (iets) hoger verwerkingstarief. Uiteraard wordt hierbij wel een serieuze afweging gemaakt tussen de noodzakelijke financiën en de daarmee te bereiken verbetering van de duurzaamheid,
- HVC onderscheidt zich nu al ten opzichte van de branche met een pilot met betrekking tot de afval van CO₂ en is voornemens hierin fors verder te investeren,
- Sinds 2018 heeft HVC in Alkmaar een wasinstallatie voor bodemassen, waardoor deze grondstoffen opnieuw kunnen worden ingezet. Dit in tegenstelling tot alle andere verwerkers in Nederland,
- De transportafstanden worden door de overstap van AEB (Amsterdam) naar HVC (Alkmaar) iets langer, maar door de inzet van zo duurzaam en efficiënt mogelijk vervoer blijven de gevolgen voor de duurzaamheid beperkt.

4.3 Participatie en inspraak

HVC adviseert Haarlem een alleenrecht te vestigen voor HVC met betrekking tot de restafvalverwerking. Momenteel is er al een alleenrecht voor HVC ingesteld met betrekking tot de GFT-verwerking. Omdat er sprake is van opdrachtverstrekking op basis van quasi-inbesteden is een alleenrecht niet strikt noodzakelijk. Als er gekozen wordt voor het vestigen van het alleenrecht voor HVC als restafvalverwerker van Haarlem zal een wijziging in het uitvoeringsbesluit van de afvalstoffenverordening worden doorgevoerd. Deze wijziging zal gepubliceerd worden waarbij belanghebbenden de gelegenheid hebben een zienswijze in te dienen. Verschillende marktpartijen hebben al eerder contact gezocht met de gemeente en hun zienswijze kenbaar gemaakt.



De gemeenteraad krijgt overeenkomstig de procedure die is opgenomen in de nota verbonden partijen tweemaal de gelegenheid wensen en bedenkingen in te brengen. De eerste keer bij onderliggend principebesluit en een tweede keer bij de het definitieve besluit tot deelneming.

4.4 Geheimhouding wordt opgelegd op de tarieven die HVC vertrouwelijk heeft meegedeeld.

HVC heeft tarieven met het college gedeeld die vertrouwelijk van aard zijn. Op grond van artikel 5.1, eerste lid aanhef en onder c van de Wet open overheid mag het college deze tarieven niet openbaren. Omdat ze wel worden gedeeld met de raad wordt geheimhouding opgelegd. De geheimhouding wordt opgelegd tot 1-1-2025. De opgelegde geheimhouding moet worden bekrachtigd in de eerstvolgende raadsvergadering.

5. Risico's en kanttekeningen

1. Mislukken van het inbesteden bij HVC

Tijdens het besluitvormingsproces van inbesteden bij HVC kunnen zich ontwikkelingen voordoen op basis waarvan alsnog wordt afgezien van toetreding tot HVC (aanschaf van aandelen). Als gevolg hiervan kan de verwerking van het restafval (en het GFT) niet (langer) worden ondergebracht bij HVC. 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 gebruik maken van de documenten die bij de regionale aanbestedingsprocedure zijn gebruikt. Voor GFT zal een aparte procedure moeten worden gestart. Door het gezamenlijk optrekken van beide gemeenten in het besluitvormingsproces wordt getracht te voorkomen dat Haarlem en Zandvoort verschillende keuzes maken.

2. Niet tijdig een nieuwe overeenkomst

Bij het mislukken van het inbesteden bij HVC is de kans groot dat er niet voor 1 januari 2023 (einddatum AEB contract) een nieuwe verwerker is gevonden. HVC heeft toegezegd dat in dat geval Haarlem en Zandvoort gedurende een half jaar (tot 1 juli 2023) het restafval en GFT kunnen laten verwerken bij HVC. Spaarnelanden heeft voor deze situatie ook een back up geregeld wat betreft het transport. 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 en dat voor 1 juli 2022 bekend moet zijn dat hiervan gebruik wordt gemaakt. Hieraan is door Haarlem niet voldaan en dus is er geen terugvaloptie bij AEB, maar wel bij HVC.

3. GFT-contract bij niet inbesteden bij HVC

Bij het mislukken van het inbesteden bij HVC zal ook de verwerking van het GFT opnieuw moeten worden ondergebracht of geaccepteerd worden dat een toeslag in rekening wordt gebracht.

6. Uitvoering

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

Principebesluit (onderhanden)

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 wensen en bedenkingen over in te brengen.

Definitief besluit

Als het voornemen blijft om deel te nemen in HVC, dan 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.

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.

In de aandeelhoudersvergadering van HVC in december 2022 zal de toetreding van Haarlem en Zandvoort als aandeelhouder in stemming worden gebracht. De verwachting is dat hiermee zal worden ingestemd.

7. Bijlagen

Bijlage 1 – Onderzoeksrapport – Inbesteden afvalverwerking bij HVC – augustus 2022

Bijlage 2 – Tarieven HVC – augustus 2022 (vertrouwelijke bijlage)

Bijlage 3 – Besluit geheimhouding