Retouradres: postbus 60055, 6800 JB Arnhem

Bestuur van de GR Avalex

Via e-mail: N.Dukker@Avalex.nl

Plaats en datum
Arnhem, 17 februari 2021
Ons kenmerk
20252-007

Betreft
Brandbrief van het bedrijf EEW aan gemeenteraden

Geachte leden van het bestuur,

Deze week hebben raadsleden van uw gemeenten een brief ontvangen van het bedrijf EEW Energy from Waste Delfzijl B.V. – brief van 15 februari 2021, kenmerk: 2.021.015-GJB/cb. In de brief wordt gereageerd op het voorstel dat aan de gemeenteraden wordt voorgelegd over quasi-inbesteding van de afvalverwerking bij het overheidsbedrijf HVC. De briefschrijvers melden dat zij 'geschokt' zijn door het eenzijdige beeld dat de raadsleden wordt voorgespiegeld en op basis waarvan de raden een gegronde keuze moet maken. Hoewel niet direct wordt genoemd dat KplusV dit eenzijdige beeld heeft geschetst, wordt verderop in de brief nadrukkelijk een relatie gelegd met het rapport dat wij eind 2020 in opdracht van uw bestuur hebben opgesteld. Inmiddels hebben raadsleden ook een brief van het bedrijf AVR gekregen – brief van 17 februari 2021 – waarin wel wordt gesteld dat KplusV een te eenzijdig beeld van de markttarieven van recente aanbestedingen geeft. De directie van Avalex heeft ons gevraagd een reactie te geven op de onderwerpen die in de EEW-brief naar voren worden gebracht. Wij nemen ook de brief van AVR met bijlagen mee.

Het KplusV-rapport is opgesteld nadat de gemeenteraden van de zes Avalex-gemeenten akkoord waren gegaan met: *"het nader onderzoeken van samenwerkingsmogelijkheden van Avalex met HVC voor de verwerking van de huishoudelijke afvalstromen, en de uitkomsten in januari 2021 ter besluitvorming voor te leggen aan de gemeenteraden van de Avalex gemeenten."*

Wij hechten eraan om vooraf te melden dat KplusV als onafhankelijk bureau geen voorkeur heeft voor aanbesteden of quasi-inbesteden als het gaat om activiteiten op het vlak van inzameling, bewerking of verwerking van afvalstromen. De afgelopen 10 jaar hebben wij op dit vlak zowel aanbestedings- als inbestedingstrajecten begeleid en doen dat ook op dit moment. Beide soorten trajecten kennen voor- en nadelen. Wij schetsen die voor onze opdrachtgevers op basis van beschikbare gegevens en informatie en onze

eigen kennis en inzichten. Het is aan opdrachtgevers om hierin vervolgens keuzes te maken.

EEW stelt in de brief de volgende onderwerpen aan de orde:
1. er worden op de markt al langere tijd lagere tarieven (€ 20 ter ton lager) voor restafval aangeboden dan in het rapport worden genoemd;
2. het aandeelhouderschap van een overheidsbedrijf is voor gemeenten geen risicoloze bezigheid – zie de perikelen rond AEB te Amsterdam;
3. op de markt is keuzevrijheid voor bron- en nascheiding; dat is gebleken bij AVU aanbesteding;
4. de afvalstoffenheffing kan bij inbesteding stijgen tot het hoogste niveau van de Nederlandse gemeenten;
5. de afvalstoffenheffing wordt gebruikt als 'pinautomaat voor de algemene middelen van de gemeenten'.

Hieronder zullen we laten zien dat geen van de argumenten van EEW stand houdt omdat ze geen grond vinden in de thans bekende feiten rond de verwerking van afvalstromen en de aanbestedingstrajecten.

KplusV heeft het rapport opgesteld in aansluiting op de wensen van de Avalex-gemeenten, onder meer:
- verwerking van drie afvalstromen: restafval, grof huishoudelijk afval en groente-, fruit en tuinafval (gft);
- de mogelijkheid van zowel verwerking van brongescheiden ingezameld restafval als van restafval dat nog moet worden nagescheiden;
- flexibiliteit in de tijd in aanbieding van de hoeveelheden brongescheiden en na te scheiden restafval.

Er is in Nederland een beperkt aantal verwerkers dat integraal aan deze wensen kan voldoen.

1. Tarieven

Het KplusV-rapport gebruikt de tarieven uit het vertrouwelijke marktverkenningsrapport van september 2020. In de marktverkenning zijn de tarieven van alle drie genoemde afvalstromen van Avalex onderzocht. EEW richt zich alleen op de tarieven voor restafval – de stroom die door het bedrijf wordt verwerkt. Er is in aanbestedingstrajecten tot en met vorig jaar niet gebleken dat de geboden tarieven lager zijn dat de bandbreedtes die in het KplusV-rapport staan genoemd. Een private verwerker heeft een paar jaar geleden eenmalig een lager tarief geboden, zoals in het rapport wordt benoemd. Aangezien AVR hierover nu zelf naar buiten is getreden, kunnen wij melden dat wij doelden op de aanbieding van AVR aan de gemeente Den Haag. De aanbieding kent overigens geen flexibiliteit in de hoeveelheden na te scheiden en brongescheiden afval gedurende de contractperiode. Zoals bekend moet bij vergelijking van aanbiedingen naar tarieven moet worden gekeken, maar ook naar de andere voorwaarden die in de aanbiedingen zijn opgenomen, zoals doorlooptijd, flexibiliteit, dienstverlening en dergelijke. De aanbestedingswetgeving stuurt expliciet aan op vergelijking van meer dan prijs, namelijk prijs-kwaliteit. Kwaliteit kent daarbij in het geval van afvalverwerking veel aspecten.

Kaart met tarieven

Bij de brief van AVR is een kaartje van Zuid-Holland gevoegd met tarieven voor verwerking restafval. Een deel van de getoonde tarieven is wel lager dan de bandbreedte die in het KplusV-rapport voor restafval staat genoemd. Voor een deel gaat het hierbij om tarieven uit 2015 en 2016 toen de tarieven inderdaad lager waren. In de jaren daaraan voorafgaand lagen de tarieven nog lager: tussen 2009 en 2014 gemiddeld rond de € 40 en 50 per ton. En tot het begin van de economische crisis van 2008 lagen de tarieven boven de € 100 per ton. Vanaf 2016 veerden de tarieven weer op tot € 80 en hoger in 2019 en 2020. In het rapport wijzen wij op de fluctuaties in tarieven die gekoppeld zijn aan de ontwikkeling van de marktsituatie en de concurrentiepositie van de bedrijven.

Voorts laat het kaartje zien dat in 2015 en 2016 tarieven inclusief nascheiding zijn aangeboden. Het gaat om aanbiedingen van AVR. Dat is verrassend omdat de installatie van de AVR pas in 2018 operationeel is geworden en in dat jaar, blijkens berichten in de Zeeuwse pers, tussen AVR en OLAZ werd overlegd over de mogelijkheid van aanbieding van na te scheiden afval.

In het KplusV-rapport staat nadrukkelijk op p. 11 dat er een kans is dat er lagere tarieven dan die van HVC op de markt kunnen worden gerealiseerd. Dat weten we pas als de enveloppen van een aanbestedingstraject worden geopend: het kan meevallen en het kan tegenvallen. Het kaartje laat lagere tarieven uit 2021 zien. Het gaat om verwerking exclusief nascheiding. Wij hebben geen zicht op de tarieven die hier voor de twee andere afvalstromen zijn geboden.

De invloed van de coronacrisis zal naar verwachting tijdelijk zijn. Zij heeft vooralsnog gezorgd voor toename van de hoeveelheid huishoudelijk afval die in 2020 moest worden verwerkt. De komst van een importheffing was al langer voorzien dan de invoeringsdatum van 1 januari 2020 en heeft nog geen effect gehad op geboden tarieven de afgelopen jaren.

2. Risico's

In het rapport benoemen wij de verschillende risico's die verbonden zijn aan deelneming in een overheidsorganisatie. Ook benoemen we de maatregelen van HVC om de risico's zo beperkt mogelijk te houden. EEW legt een relatie met de gang van zaken rond AEB te Amsterdam. De vergelijking met de situatie van AEB is moeilijk te maken. Daar is sprake geweest van een zeer complexe technisch-inhoudelijk en bestuurlijke situatie, zoals een onafhankelijke onderzoekscommissie in 2020 heeft aangetoond.

3. Keuzevrijheid bron- en nascheiding in aanbestedingstrajecten

EEW wijst op de keuzevrijheid die marktpartijen bieden, zoals tijdens de AVU-aanbesteding is gebleken. Dit wordt in het KplusV-rapport ook onderkend. De formulering is enigszins voorzichtig door het woordje 'mogelijk' (p. 44 van het rapport) omdat er in elke nieuwe aanbesteding moet worden afgewacht op welke wijze de inschrijvende partijen ingaan op wensen uit een aanbestedingsdocument.

EEW wijst ten overvloede op de perceelindeling die bij de aanbesteding voor de AVU is gebruikt. Deze kwam voort uit het maatwerk dat geleverd moest worden voor de

Utrechtse gemeenten. EEW heeft destijds die indeling tevergeefs aangevochten bij de rechter.

4. Hoogte van de afvalstoffenheffing

Het verwerkingstarief voor restafval is een van de onderdelen die de hoogte van een afvalstoffenheffing bepalen. De andere componenten zijn onder meer de tarieven van andere afvalstromen, inzamelkosten en kosten van overige aan afval gerelateerde taken van de gemeente. Gemeenten hebben enige ruimte om de samenstelling en daarmee de hoogte van de afvalstoffenheffing te bepalen.

De verwerking van restafval kan de komende jaren wel leiden tot verhoging van de heffing omdat de verbrandingsbelasting omhoog gaat en er een CO2-heffing op verbranding wordt geïntroduceerd. In het KplusV-rapport is er voorts op gewezen dat het verbrandingstarief voor restafval de komende jaren naar verwachting hoger zal liggen dan het huidige verbrandingstarief voor de Avalex-gemeenten dat stamt uit 2014.

5. Pinautomaat voor de algemene middelen

Het is aan de gemeenten om te bepalen op welke wijze wordt omgegaan met opbrengsten uit deelnemingen (dividend van overheidsbedrijven of, zoals in dit geval, garantstellingsprovisies). Ze kunnen worden gebruikt om de hoogte van de afvalstoffenheffing te beperken of ze kunnen aan de algemene middelen worden toegevoegd. In het laatste geval kan dit ertoe leiden dat de gemeentelijke uitgaven worden verhoogd of dat bijvoorbeeld de hoogte van de onroerendzaakbelasting voor burgers wordt beperkt.

Verkenning inbesteden en voorbereiden aanbesteden

In zijn brief wijst AVR op de mogelijkheid van aanbesteding parallel aan besluitvorming over toetreding tot HVC. In paragraaf 2.2 van het KplusV-rapport is op dat onderwerp ingegaan. In de marktverkenning van september was geadviseerd twee sporen te volgen: voorbereiding van de aanbesteding en vervolgonderzoek naar de mogelijkheid van inbesteding. In paragraaf 2.2 van het rapport van december wordt beargumenteerd waarom de twee sporen niet parallel volledig (tot en met uitvoering) afgelopen kunnen worden. Aanvullend op hetgeen in het rapport staat, kan worden gesteld dat bij het volledig parallel laten lopen van inbesteding en aanbesteding inschrijvers in de aanbesteding voorkennis hebben van de tarieven van de publieke verwerker.

Wat AVR in feite voorstelt is dat de inhoudelijke kanten inclusief tarieven, die worden afgesproken om tot samenwerking met HVC te komen (inbesteding) worden behandeld als ware die onderdeel van één van de aanbiedingen in een aanbestedingstraject. Inbesteding en aanbesteding zijn echter fundamenteel verschillende trajecten. Ze leiden tot verschillende relaties tussen opdrachtgever en opdrachtnemers. Na aanbesteding ontstaat een contractrelatie voor een bepaalde periode. Bij inbesteding ontstaat een relatie met eigenaarschap en opdrachtgeverschap. De invloeds- en zeggenschaprelatie is bij inbesteding een geheel andere dan bij aanbesteding.

De volgorde in de uitvoering van de twee sporen die de gemeenten hebben gekozen heeft onder meer te maken met de beschikbare tijd tot 1 januari 2022. Na het eventueel afbreken van het inbestedingstraject in 2021 is er wel voldoende tijd om nog aan te

besteden. Voorbereiding en zorgvuldige besluitvorming in gemeenten rond inbesteding nadat een aanbestedingstraject eventueel is stopgezet vanwege de geboden tarieven en voorwaarden, zullen er naar verwachting toe leiden dat de samenwerking met het overheidsbedrijf niet per 2022 kan starten. Een toetredingstraject vergt meer tijd dan een aanbestedingsprocedure.

Ik hoop u hiermee te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
KplusV

Henry Potman
Senior-adviseur