



**Leidschendam-
Voorburg**

Aan de raad van de gemeente
LEIDSCHENDAM-VOORBURG

Datum 2 maart 2021

Nummer 2238

Onderwerp Raadsbrief Beantwoording openstaande vragen samenwerking HVC/ Avalex n.a.v. cie
Samenleving van 15 februari 2021

Portefeuillehouder Wethouder Van Eekelen

Behandeld door AM Geel

1. Waarom wordt de raad geïnformeerd?

De raad heeft het college verzocht om naar aanleiding van de commissievergadering Samenleving van 15 februari 2021 terug te komen op enkele openstaande punten en vragen, de brief van EEW die de raad op 15 februari 2021 ontving en de presentatie die aan de start van de vergadering door een inwoner is gegeven. Met deze raadsbrief komt het college aan dit verzoek tegemoet.

Na de commissievergadering van 15 februari 2021 ontving de raad op 17 februari 2021 een brief van AVR over het voorstel tot samenwerking tussen Avalex en HVC. Deze brief is meegenomen in de reactie van het college over de brief van EEW aangezien beide brieven dezelfde strekking hebben. In deze raadsbrief wordt ook ingegaan op de brieven van AVR en Attero die op resp. 26 en 27 februari 2021 zijn ontvangen.

Verder worden in deze brief de schriftelijke vragen ex art. 32 van het Reglement van Orde van de Gemeenteraad van Leidschendam-Voorburg van het CDA inzake de samenwerking tussen HVC en Avalex beantwoord.

2. Korte inhoudelijke toelichting

In deze raadsbrief wordt ingegaan op vijf onderwerpen:

1. Openstaande vragen uit commissie Samenleving van 15 februari 2021 inzake de voorgestelde samenwerking met HVC, via Avalex;
2. Reactie van het college op ingekomen brieven van EEW en AVR inzake de discussie over een mogelijke samenwerking met HVC voor de afvalverwerking van huishoudelijk restafval, grofvuil en gft;
3. Reactie van het college op de tweede brief van AVR die is ontvangen op vrijdag 26 februari 2021 en de brief van Attero die is ontvangen op zaterdag 27 februari 2021;

4. Beantwoording schriftelijke vragen van het CDA inzake Avalex/ HVC n.a.v. raadsvoorstel 1967 dd. 22-02-2021;
5. Presentatie in de commissie Samenleving van 15 februari 2021.

1. Openstaande vragen uit Commissie Samenleving

1.1 Inleiding

Een samenwerking tussen Avalex en HVC biedt veel voordelen voor de zes Avalex-gemeenten. HVC is een belangrijke speler op het gebied van afvalinzameling, afvalverwerking van drie verschillende stromen (restafval, grofvuil en gft) en het opwekken van duurzame energie (via hun afvalenergiecentrales maar ook via projecten in zonne- en windenergie). Deze duurzame opwekking van energie wordt in de komende jaren steeds belangrijker, ook voor de gemeenten die een belangrijke rol spelen in het gasvrij maken van wijken.

Als mede-eigenaar (via Avalex) van HVC kan de gemeente ook instappen in deze projecten. Hiervoor hoeven geen extra aandelen te worden gekocht of een extra garantstelling te worden afgegeven.

Het gebied van afvalverwerking is volop in beweging. Innovaties gaan snel en als mede-eigenaar kan de gemeente via de regionale overleggen en de aandeelhoudersvergadering sturing geven aan het al dan niet meegaan met deze innovaties. We zijn niet langer enkel een vragende partij die moet wachten tot de marktpartij in beweging komt (of niet in beweging komt). Afgeleide hiervan is ook de grote flexibiliteit die HVC ons kan bieden als het bijvoorbeeld gaat om tonnages na te scheiden restafval en brongescheiden restafval. Dit past ook bij het systeem van 'Maatwerk in de wijken' dat het college in 2018 heeft ingevoerd.

Innovatieve investeringen kunnen een risico met zich meebrengen maar de manier waarop HVC wordt geleid en de wijze waarop besluiten worden genomen over investeringen, beperkt het risico aanzienlijk. Juist door de aanwezigheid van aandeelhouders ontstaat er een objectieve oordeelsvorming waarin weinig plaats is voor 'hobby's' of een te sterke focus op bepaalde regionale belangen.

Ook het brede palet van diensten die HVC aanbiedt, waarmee duidelijk niet op één paard wordt gewed, draagt bij aan het lage risicoprofiel van de organisatie. Juist diversificatie is een belangrijk onderdeel van risicobeperking.

Ook de aard van de aandeelhouders zelf draagt bij aan een laag risicoprofiel. Vanuit een wens om snel een hoog dividend te behalen worden soms (te) grote risico's genomen door marktpartijen. Gemeenten en waterschappen worden als publieke lichamen niet gedreven door de wens snel veel geld te verdienen en zullen hierdoor te grote risico's niet willen nemen.

Hierdoor is HVC een stabiele en betrouwbare partner voor zowel Avalex als de gemeente.

1.2 Openstaande vragen

Vanuit de vergadering van de commissie Samenleving van 15 februari zijn nog enkele openstaande vragen die hier worden behandeld.

Garantstelling HVC

Tijdens de commissievergadering werd de vraag gesteld of KplusV heeft gesproken met de commerciële aanbieders over de mogelijkheid van een garantstelling en de gevolgen die dit zou kunnen hebben voor hun tariefstelling.

Het antwoord hierop is nee, hier is niet over gesproken. De redenen hiervoor zijn:

- Tijdens de marktverkenning zijn geen inhoudelijke afspraken of aanbiedingen gedaan aan potentiële inschrijvers op een Europese aanbesteding. Dit past niet binnen het principe van een Europese aanbesteding;
- Het vervolgonderzoek waar de gemeenteraad op 28 oktober 2020 mee akkoord is gegaan, was gericht op de mogelijkheden tot samenwerking met HVC. In dit licht is, zoals passend bij de spelregels rond Europees aanbesteden, verder niet gesproken met commerciële organisaties;
- In geval van een garantstelling aan een organisatie waar de gemeente geen eigenaar van wordt, is de kans dat de rechter dit beschouwt als ongeoorloofde staatssteun groter vooral omdat het eigenaarschap in particuliere handen blijft (AVR is voor 100% eigendom van een Chinees consortium). Een garantstelling aan HVC, waar de gemeenten mede-eigenaar van worden, valt niet onder staatssteun aangezien HVC het voordeel dat zij hiervan ondervindt (de rente-korting) terugbetaalt aan de gemeenten. Hierdoor is geen sprake van staatssteun.;
- De garantstelling is een onderdeel van de constructie waarbij een overheid tegen lage kosten (voor de aandelen) in kan stappen als eigenaar, maar HVC toch relatief makkelijk toegang houdt tot kapitaal bij geldverstrekkers omdat dezelfde overheden tot een bepaald bedrag garant staan. Zo wordt zowel de balans van de deelnemende gemeenten ontzien (lage kosten aandelen), als ook die van HVC (lage kapitaallasten). De lage kapitaallasten zien de gemeente weer terug in de garantstellingsprovisie;
- Een garantstelling aan een commerciële organisatie waar Avalex of de afzonderlijke gemeenten geen eigenaar van zouden worden, leidt tot een hoger risico dan de gekozen garantstelling voor HVC voor de gemeenten en wel om twee redenen:
 - Het eigenaarschap van een commerciële partij kan snel wijzigen en hier heeft de gemeente, als niet-eigenaar, geen invloed op. Dit brengt risico's met zich mee omdat een nieuwe eigenaar een nieuwe koers

- wil inslaan. Ook kan een nieuwe eigenaar failliet gaan waarna de gemeente opdraait voor de garantstelling. In geval van HVC zijn de andere eigenaren medeoverheden en dat geeft aan de Avalex-gemeenten meer zekerheid dat de mede-eigenaren niet failliet kunnen gaan;
- In geval van een faillissement, zouden de gemeenten geen aanspraak kunnen doen op een deel van de boedel. In geval van eigenaarschap (van HVC) kunnen de eigenaren in geval van een faillissement wel de boedel verkopen om zo een deel van de garantstelling 'terug te verdienen';
 - Ook bestaan enkele praktische bezwaren aan een garantstelling aan een commerciële organisatie waar geen eigenaars-relatie mee bestaat:
 - Op welke wijze wordt het percentage waarvoor de gemeente garant staat bepaald als er geen sprake is van eigendom? Moet dat bij ieder afzonderlijke lening apart bepaald worden op basis van gebruik van de faciliteit waarvoor de lening wordt afgesloten?
 - Een commerciële organisatie neemt eigenstandig besluiten over financieringsbehoeften, hierbij wordt geen rekening gehouden met mogelijke bestuurlijke trajecten die een gemeente moet doorlopen voordat akkoord wordt gegeven. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid dat de gemeente garant staat voor een lening waar de gemeente geen akkoord op heeft gegeven.

Waarborgfonds

Volgens het Treasury Statuut van de gemeente kan aan private organisaties een garantstelling worden verstrekt voor maximaal hetzelfde bedrag als waarvoor een waarborgfonds garant staat, mits dit gebeurt vanuit het oogpunt van een publieke taak. Dat betekent in de praktijk dat de gemeente in het uiterste geval een risico van 50% loopt op een lening.

In de casus van HVC is geen sprake van een waarborgfonds dat mede-garant staat. Aangezien het aandeel van Leidschendam-Voorburg in HVC 3% betreft, zal de gemeente in geval van het niet kunnen terugbetalen van leningen door HVC voor maximaal 3% van het lening bedrag garant staan.

Publiek belang

Voor een bepaling of de gemeente garant kan, en wil, staan voor HVC speelt de afweging mee van wat een publiek belang is en of de taken van HVC tot dat publieke belang kunnen worden gerekend.

Het college is de mening toegedaan dat hier inderdaad sprake van is.

De *inzameling van afval* is een wettelijke taak van de gemeente volgens de Wet Milieubeheer. Het *inzamelen* en *verwerken* van afval kan niet los van elkaar gezien

worden. Door het afval in te zamelen, wordt de gemeente de eigenaar van het afval en is daarmee ook verantwoordelijk voor een degelijker verwerking van het afval.

Een goede verwerking van het afval, en daarmee zorgdragen voor een juiste scheiding van de verschillende stromen van afval en grondstoffen, past ook binnen de duurzaamheidsdoelstellingen van de gemeente.

De bedrijfsvoering van een afvalverwerker kan, onder meer via afvang van CO₂, ook bijdragen aan de gemeentelijke doelstelling om op termijn CO₂-neutraal te zijn aangezien voor een bepaling hiervan ook naar gemeentelijke diensten wordt gekeken.

Op basis van bovenstaande is het college van mening dat de verwerking van afval gezien kan worden als een publiek belang.

Risico's

Het risicoprofiel van HVC wordt klein geacht. De interne procedures bij HVC zijn dat de externe Raad van Commissarissen alle investeringsvoorstellen van > 1 miljoen beoordeelt. Indien de investeringsvoordelen hoger zijn dan € 10 miljoen, worden deze voorgelegd aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders.

Hierin zijn ruim 40 gemeenten vertegenwoordigd, allemaal met een eigen belang en een eigen blik op afvalbeleid en duurzaamheid. Dit zorgt voor een grotere objectiviteit en daarmee een betere en eerlijke afweging van de voorgestelde investering.

Door het laag-ingeschatte risicoprofiel, zal de gemeente 10% van de gevraagde garantstelling opnemen in de benodigde weerstandscapaciteit. Het beslag op de gemeentelijke reserves (algemene reserve met bufferfunctie) is dan ook geen € 18,9 miljoen, maar € 1,89 miljoen. Nota bene: de garantstellingsprovisie die de gemeente ontvangt voor de afgegeven garantie bedraagt € 0.189 miljoen.

Verhoging solvabiliteit

Vanuit de raad is de wens geuit om in de wensen & bedenkingen van de raad op de voorgenomen samenwerking expliciet op te nemen dat de raad een verhoging van de solvabiliteit gerealiseerd wil zien.

Dit is al staand beleid van HVC en de eigenaren. Het nettoresultaat van HVC wordt hiertoe jaarlijks toegevoegd aan het eigen vermogen. HVC keert dus geen winst uit aan haar aandeelhouders. Het doel is om hiermee op termijn te komen tot een situatie waarbij HVC geen garantstellingen meer nodig heeft. Op dat moment zou het geven van een garantstelling vrijwillig zijn voor gemeenten. Uiteraard vervalt de garantstellingsprovisie als een gemeente op dat moment besluit niet langer garant te willen staan.

Avalex garantiebeleid

Indien de zes gemeenten akkoord gaan met de quasi-inbesteding bij HVC, zal Avalex een eigen garantiebeleid specifiek voor deze relatie met HVC opstellen. Dit volgt uit het Treasury statuut 2018 van Avalex.

Dit garantiebeleid formuleert de redenen van de samenwerking met HVC en onderbouwt dat de garantstelling in het belang van de publieke taak van Avalex (en de gemeenten) is, het percentage waarvoor de zes gemeenten ieder garant zullen staan (voor Leidschendam-Voorburg 3%) en de afspraken die tussen Avalex en HVC worden gemaakt.

Het Avalex-garantiebeleid is voor de geldverstrekkers van HVC, de BNG en de Waterschapsbank, een bewijs voor de garantstelling door de zes Avalex-gemeenten voor leningen van HVC.

Bestemming garantstellingsprovisie

In de vergelijkingen tussen aanbieders (zowel via inbesteding als aanbesteding) is KplusV uitgegaan van een vermindering van het HVC-tarief met de garantiestellingsprovisie van € 188.592. Dit vertaalt zich in tariefsverlaging van ongeveer € 11 per ton. Dit wil niet zeggen dat de garantstellingsprovisie automatisch toekomt aan het taakveld Afval.

Het is aan de raad om te bepalen op welke wijze de garantstellingsprovisie uiteindelijk wordt besteed.

Uittreding uit HVC

Voor een eventuele uittreding van Avalex/ onze gemeente uit de samenwerking met HVC bestaat geen regeling. Dit komt ook omdat sinds 1991 een uittreding uit de samenwerking met HVC niet aan de orde is geweest.

Vanuit de raad is gevraagd om de randvoorwaarden voor uittreding te definiëren waarbij vooral de vraag bestond hoe moet worden omgegaan met de garantstelling bij uittreding.

- **Garantstelling**

In geval van uittreding (van Avalex uit HVC) vervalt het eigenaarschap van Avalex (de aandelen worden dan ook terug verkocht aan HVC). Hiermee vervalt dan ook de garantstelling van de gemeente aan Avalex. Hetzelfde geldt uiteraard als onze gemeente als enige uit Avalex en HVC treedt.

- **Onderhandelingen**

Als de gemeente zou willen uittreden, alleen (als de gemeente zou besluiten tegelijkertijd ook uit Avalex te stappen) of als onderdeel van Avalex, zal een onderhandelingstraject met HVC gaan starten. Voor HVC is een belangrijke

voorwaarde dat *de uittreding van een gemeente niet mag leiden tot meer kosten voor achterblijvende gemeenten*. Dit wordt beschouwd als een billijk en werkbaar uitgangspunt.

Dus als door uittreding, en daarmee het verlies van te verbranden restafval, HVC leidt aan efficiency-verlies bij de afval-energiecentrale, moet dit tijdelijke efficiency-verlies worden opgevangen door de uittredende partij. Hierover kunnen afspraken gemaakt worden, bijvoorbeeld door in te stemmen met een overgangstermijn waarin HVC de tijd heeft om ergens anders huis- of bedrijfsafval te verwerven om zo het mindere afval van de gemeente (of Avalex als geheel) te compenseren.

Hoe makkelijk dit is, en of het nodig is, hangt erg af van de marktsituatie en interne ontwikkelingen binnen HVC op het moment waarop de onderhandelingen starten.

Ook recente ontwikkelingen binnen HVC, zoals bijvoorbeeld investeringsbeslissingen, kunnen invloed hebben op de uitkomst van uittredingsgesprekken. Vooral als het vertrek van onze gemeente (of alle Avalex-gemeenten) ingrijpende gevolgen hebben op de onderliggende business cases. Ook hiervoor geldt dat het niet van tevoren is in te schatten om welke bedragen of vraagstukken het gaat.

- Partnerschap

Door toe te treden bij HVC, gaan de Avalex-gemeenten een partnerschap aan met HVC. Dit partnerschap houdt ook in dat, ook in uittredingsgesprekken, er sprake is van een gezamenlijke insteek de risico's aan beide kanten te beperken.

- Jurisprudentie

Mochten HVC en de gemeente (of Avalex als geheel) ondanks de goede wil van beide kanten niet tot overeenstemming komen over de uittreding, dan kan de rechtbank hier uitspraak over doen. Enkele uitspraken uit het verleden die betrekking hebben uit uittredingsprocedures bij andere verbonden partijen, zie pagina 36 van het KplusV Vervolgonderzoek, tonen in dat geval een beperkt risico.

2. Ingekomen brieven EEW en AVR

Op 15 februari 2021 ontvingen de raadsleden een brief van EEW waarin EEW haar twijfels uitsprak over het onafhankelijk beeld dat geschetst is in de rapporten van KplusV over het in-/aanbestedingstraject om een nieuwe afvalverwerker te selecteren. Op 17 februari 2021 volgde een brief van AVR van dezelfde strekking.

Naar aanleiding van beide brieven, heeft het bestuur van Avalex KplusV om een reactie gevraagd. Deze reactie is op 24 februari 2021 doorgestuurd naar de raad. In aanvulling op deze reactie van KplusV en de inhoud van de brieven van EEW en AVR, gaat het college hier nog kort op in.

2.1 Onafhankelijkheid

Het college heeft geen reden om te twijfelen aan de onafhankelijkheid van KplusV en daarmee aan het advies van KplusV. Een advies dat verder reikt dan het tarief. In het advies van KplusV wordt ook ingegaan op duurzaamheid, mogelijkheid tot flexibiliteit, innovatie en naar de samenhang tussen de drie stromen waarvoor een nieuwe verwerker wordt gezocht (gft, restafval en grofvuil). Deze aspecten komen in de brieven van AVR en EEW niet aan de orde. Dit geldt ook voor de andere voordelen die een samenwerking met HVC voor Avalex en de gemeenten kan hebben op het gebied van afvalinzameling en –verwerking.

2.2 Tariefstelling

In de brief van AVR staat dat veel van de eerder afgesloten contracten tussen gemeenten en AVR lagere tarieven kennen dan het tarief van HVC. EEW meldt hetzelfde. Hierbij moeten echter de volgende kanttekeningen worden geplaatst.

- Drie stromen afval

De voorgestelde overeenkomst met HVC betreft een overeenkomst voor de verwerking van **drie** stromen afval, huishoudelijk restafval, gft-afval en grofvuil. AVR en EEW benoemen alleen de eerste stroom qua tariefstelling.

Een contract met AVR of EEW zou betekenen dat er extra contracten voor gft-afval en grofvuil met, andere, verwerkers moeten worden afgesloten. Ook voor deze stromen heeft KplusV scenario's in beeld gebracht waarbij gekeken is naar de tariefsontwikkeling en de aanbieders. Duidelijk is dat het aantal aanbieders in de Randstad voor het verwerken van grofvuil en gft zeer beperkt is. Dit heeft een prijsopdrijvende werking in aanbestedingsprocedures. In het onderzoek is gekeken naar de markt voor de drie stromen en op basis van het gezamenlijk beeld op de drie stromen is het bestuur van Avalex tot haar conclusies gekomen. Het college heeft deze conclusie van het bestuur van Avalex overgenomen.

- Marktsituatie

De door de partijen genoemde tarieven zijn niet door de partijen te garanderen. Dit komt onder meer omdat het aangeboden tarief afhangt van de mate waarin de capaciteit van de eigen afvalenergiecentrale(s) wordt benut. Indien er sprake is van onbenutte capaciteit kan er (tijdelijk) voor een laag tarief worden gewerkt; indien er sprake is van bijna volledige benutting zijn de prijzen hoog. De resultaten van een aanbestedingsprocedure zal hier sterk door beïnvloed worden, maar de kans dat deze situatie zich voordoet is niet te beïnvloeden. De aanbieders kunnen dan ook weliswaar op dit moment beweren dat de kosten laag zijn, het is allesbehalve zeker dat op moment van aanbesteding de prijs nog gehanteerd zal worden.

- Nascheiding

Een belangrijke eis van de gemeenten was dat de nieuwe afvalverwerker nascheiding moet kunnen bieden. AVR kan dit inderdaad. EEW heeft echter zelf geen nascheidingsinstallatie. Tijdens de marktverkenningfase heeft KplusV gesproken met EEW die aangaf voor nascheiding gebruik te willen maken van Sortiva in Alkmaar. Sortiva is een dochter van HVC en van tevoren is niet gesproken tussen EEW en HVC. In geval van een aanbesteding door EEW is HVC niet van plan als onderaannemer van EEW mee in te schrijven op een Europese aanbesteding. EEW zou samen moeten werken met AVR of Attero. Aangezien beiden mogelijk ook willen inschrijven, beperkt dit de concurrentie op de markt aanzienlijk voor zover het nascheiding betreft. Deze concurrentie en daarmee de marktwerking kan nog verder worden beperkt doordat AVR en Attero mogelijk ook samen op kunnen trekken bij aanbestedingen voor de verwerking van restafval, zoals ze ook bij de aanbesteding voor AVU (restafval Utrecht en omstreken) hebben gedaan. Deze aanbesteding leidde tot een tarief van € 82.

- Contractvoorwaarden

Naast het tarief zijn contractvoorwaarden minstens even belangrijk. AVR benoemt deze voorwaarden niet of zeer beperkt. In het overzicht van AVR is dit zichtbaar in de recente voorbeelden die genoemd worden in hun overzicht en die allen exclusief nascheiding zijn. Zo heeft de mate van flexibiliteit in afname van afval, of een andere verdeling over de aangeboden stromen gevolgen voor het tarief. AVR gaat hier niet op in terwijl deze flexibiliteit voor de Avalex-gemeenten van groot belang is omdat dit ons de mogelijkheid geeft om afvalbeleid aan te passen als de resultaten hier aanleiding toe geven.

- Tarief

Uit het overzichtskaartje van AVR blijkt dat het laatste afgesloten contract wat vergelijkbaar is met de wensen van de Avalex-gemeenten, en daarmee *inclusief nascheiding*, uit 2019, een tarief heeft van € 82. Dat is hoger dan de tarieven van € 65-€ 70 die AVR in de brief aangeeft.

Gezien de door hen gestelde tarieven is het onduidelijk waarom AVR (of een andere aanbieder) niet heeft ingeschreven op een recent uitgeschreven aanbesteding bij een Limburgse gemeente waar een plafondtarief van € 80 werd gevraagd (deze tarieven zijn altijd exclusief transportkosten). We achten het tarief dat AVR aangeeft in de brief dan ook niet realistisch.

2.3 Europese aanbesteding

In haar brief meldt AVR dat zij alsnog mee willen doen aan een Europese aanbesteding op basis van vrijwilligheid. Het college neemt aan dat AVR bedoelt dat zij, bij intrekking van de aanbesteding, AVR geen tenderkostenvergoeding zal vragen aan Avalex.

Dit lijkt sympathiek, maar is weinig realistisch om de volgende redenen:

- Door dit op voorhand aan te bieden ondermijnt AVR de aanbiedingen van potentiële andere inschrijvers. Dit ondergraaft het principe van een *level playing field*;
- AVR kan voor zichzelf wel afzien van een tenderkostenvergoeding maar niet voor andere partijen die mogelijk wensen in te schrijven;
- AVR weet nu wat de concurrentie, HVC, biedt en kan hierop een inschrijving in de aanbesteding doen. Ook dit ondergraaft het principe van *level playing field* in de aanbestedingsprocedure.

Toelichting op de tenderkostenvergoeding:

In geval een Europese aanbesteding niet wordt afgemaakt en derhalve niet leidt tot een aanbesteding aan één van de inschrijvers, hebben alle inschrijvers recht op een tenderkostenvergoeding. Hoe hoog deze is, is afhankelijk van een aantal elementen, waaronder de hoeveelheid voorwaarden die gesteld worden in het Plan van Eisen. Het niet afmaken van een aanbestedingsprocedure om vervolgens een nieuwe te starten, heeft als extra nadeel dat het nieuwe Plan van Eisen op essentiële punten moet zijn aangepast.

Op dit moment een aanbesteding starten betekent dat de weg naar inbesteden wordt afgesloten. Het college is van mening dat dit niet wenselijk is en houdt vertrouwen in de uitkomsten van het onafhankelijk onderzoek van KplusV boven de claims die gedeponneerd worden door twee bedrijven met een evident eigen belang.

3. Reactie op brieven AVR (dd. 26 februari 2021) en Attero (dd. 27 februari 2021)

In de brieven richten AVR en Attero zich op een zevental zaken, deze worden hier kort van een reactie, die wordt onderschreven door KplusV en Avalex, voorzien.

Procesverloop

Beide brieven menen dat het proces zoals dat door Avalex en de gemeenten is doorlopen, niet correct is. Het college verwerpt deze stelling en gaat in deze raadsbrief dieper in op de stellingen van AVR/ Attero.

- (1) In de marktverkenning zijn inbesteding en aanbesteding wel degelijk als gelijkwaardige opties naast elkaar gelegd en deze zijn ook als zodanig aan de raad gepresenteerd via de Rapportage Verkenning Beleid en Markt restafvalverwerking. Deze rapportage is vertrouwelijk naar de raden gestuurd, de marktpartijen kennen hem niet en hebben daarmee onvolledig beeld van het zorgvuldige proces dat juist met de gemeenteraden is doorlopen. De raden hadden dan ook alle voorradige informatie en hebben

op basis daarvan in oktober 2020 ingestemd met het voorstel om als eerste de mogelijkheid tot inbesteding verder te onderzoeken.

- (2) De opmerking van AVR dat niet alle gedeelde informatie uit de verkenning is gedeeld met de raad is niet correct. Zowel in de verkenning als in het vervolgonderzoek nadrukkelijk is gesteld dat op het vlak van bron- en nascheiding, innovatie, duurzaamheid en milieuprestaties de marktpartijen het nodige te bieden hebben. De marktpartijen wordt in dat verband recht gedaan. Daarmee zijn de prestaties zoals AVR deze noemt onder a,b,c,d en e wel degelijk meegenomen in het onderzoek en daarmee in de gemaakte afwegingen.
- (3) De onafhankelijk van KplusV is nooit een issue geweest en de opmerking dat HVC heeft meegeschreven aan het rapport is niet correct. HVC is onderzocht door KplusV en het bestuur heeft zorggedragen voor een zuiver proces, mede door de betrokkenheid van een extra extern adviseur in de vorm van Deloitte.

Mogelijkheid tot inbesteden ná aanbestedingstraject

Het is bijzonder dat AVR deze uitspraak over een andere partij doet die niet afgestemd is met deze partij en deze uitspraak is daarmee uitermate onzorgvuldig en niet houdbaar. In het bestuur is al eerder besproken dat het proces is dat als er eerst aanbesteed wordt, dat dan inbesteden niet meer als optie voorligt. Het college deelt dit standpunt.

De belangrijkste reden hiervoor is dat het er voor de drie stromen, drie aanbestedingen plaats moeten vinden. De situatie kan zich hierbij voordoen dat één van de percelen in een aanbesteding goedkoper is, maar dat het totaalplaatje uiteindelijk toch duurder is. In dat geval zou Avalex kiezen voor HVC. De goedkopere aanbieder heeft dan echter wel een sterk juridisch argument om de keuze van Avalex (en de gemeenten) bij de rechtbank aan te vechten voor dat ene perceel waar de aanbieder met een lager tarief dan HVC op inschreef. Een juridische procedure hierover is ongewenst voor Avalex en de aangesloten gemeenten.

Tarieven

Het is niet correct dat, zoals AVR stelt, KplusV heeft verkondigd dat de HVC-route 2-4 miljoen goedkoper zou zijn. In de rapportage over de verkenning ligt het bedrag van het laagste scenario onder het totaalbedrag dat HVC kan bieden voor de drie afvalstromen fijn restafval, grof huishoudelijk afval en Gft. KplusV heeft in de eerste helft van 2020 gerekend met tarieven tot en met 2019, waarbij om redenen van geheimhouding het tarief van AVR voor Den Haag niet is meegenomen. Er is duidelijk gesteld, ook in de raadsstukken, dat het tarief HVC daarmee uitkomt aan de onderkant van de bandbreedte van de verschillende scenario's. En dat het voor is gekomen dat er inschrijvingen zijn geweest die buiten de bandbreedtes vielen.

Financiële onderbouwing AVR

De financiële onderbouwing die AVR maakt, is gestoeld op een aantal aannames, te weten (a) tarieven voor de drie percelen in geval van een aanbesteding en (b) tonnage van de drie stromen, en de onderlinge verhouding tussen het aantal tonnen.

Het college hecht er waarde aan om te benadrukken dat de genoemde tarieven in geval van een aanbesteding helemaal niet zeker zijn. Ook AVR geeft nergens in haar brief de garantie dat zij in zal schrijven met een tarief van € 65 per ton restafval. Voor een totaalsom van de kosten is het van belang om het aantal tonnen te weten die Avalex zal laten verwerken van de drie stromen. Zeker gezien het grote verschil tussen de kosten voor verwerking van het grofvuil, is een juiste inschatting van het aantal tonnen grofvuil van belang. De aanname die AVR in deze doet, klopt niet.

Ook is bij de bepaling van de kosten de garantstellingsprovisie niet meegenomen.

Tarief AVR

AVR presenteert het tarief nu als een vaststaand gegeven. Echter, nergens geeft AVR de garantie dat zij ook met dit tarief zal inschrijven. Gezien de aanbesteding bij de AVU én het feit dat de tarieven uit het contract met de gemeente Den Haag jaarlijks worden geïndexeerd, is het goed voor te stellen dat het uiteindelijke AVR-tarief toch hoger zal uitvallen.

Garantstelling per inwoner

AVR geeft een verkeerde voorstelling van de implicaties van de garantstelling voor de inwoners. Gezien het risicoprofiel van HVC zal de gemeente slechts 10% van de gevraagde garantstelling opzijzetten. Daarnaast wordt bij de benoeming van de kosten per inwoner geen rekening gehouden met de garantstellingsprovisie van ruim acht ton die de gemeenten gezamenlijk ontvangen.

Importtarieven

AVR meent dat de importtarieven al wel invloed hebben. KplusV heeft erop gewezen dat er geen invloed is geweest op de tarieven die bij KplusV bekend zijn. Ook in 2020 zijn daarvoor in Nederland geen indicaties geweest. Na het lage tarief voor restafval bij Den Haag is er in 2019 weer een hoger tarief uitgekomen bij de aanbesteding voor de AVU. De aanbestedingen in 2021 die nu door AVR bekend zijn gemaakt voor onder meer De Hoekse Waard en Goeree Overflakkee (beiden exclusief nascheiding), zijn van voor stromen met een andere omvang dan die van Den Haag, AVU of Avalex. Als AVR daarbij de afweging heeft gemaakt dat de door haar geboden tarieven lager zijn vanwege de importheffing dan kan dat natuurlijk niet worden tegengesproken. Echter de aanbiedingen die in ons land tot en met 2020 zijn gedaan, geven geen aanleiding te veronderstellen dat de importheffing al effecten heeft op de geboden tarieven.

4. Schriftelijke vragen CDA inzake samenwerking Avalex en HVC

Op 22 februari 2021 heeft het college schriftelijke vragen ontvangen van het CDA inzake de samenwerking tussen Avalex en HVC. In deze raadsbrief beantwoordt het college deze vragen.

1. Heeft het college kennisgenomen van de brieven van EEW d.d. 'Brandbrief Avalex' en de reactie van AVR (17 februari 2021)?

Ja, het college heeft op 15 februari 2021 via het griffienieuws kennis genomen van de ingekomen brandbrief van EEW. Op 17 februari 2021 is de ingekomen brief van AVR, via de griffie, onder de aandacht van het college gebracht.

2. Kunt u een nadere onderbouwing geven voor de claim van K+V? Kunt u op basis hiervan een verklaring geven voor het verschil in claim van AVR en EEW?

In de brieven van AVR en EEW wordt alleen gekeken naar de tarieven voor de verwerking van restafval. Tarieven voor de verwerking van grofvuil en gft worden door beiden bedrijven buiten beschouwing gelaten, aangezien beiden deze afvalstromen niet kunnen verwerken.

In het rapport van KplusV wordt breder gekeken dan alleen het tarief van restafval maar ook naar contractvoorwaarden waaronder flexibiliteit en mogelijkheid tot nascheiding, alsmede de mogelijkheid om de drie afvalstromen gezamenlijk onder te brengen bij één verwerker. Aangezien de voorwaarden een directe invloed hebben op het uiteindelijk geboden tarief, vermoedt het college dat de verklaring voor het verschil hierin moet worden gezocht.

Voor de specifieke lagere aanbidding aan de gemeente Den Haag, wijst het college u op de reactie van KplusV die u op 23 februari 2021 ontving.

3. K+V geeft aan (pagina 10) dat de garantstellingsprovisie leidt tot een additionele korting van circa 11,- per ton. Wordt deze provisie ook verrekend met de kosten voor afvalverwerking en de facto dus verrekend met de afvalstoffenheffing?

De garantstellingsprovisie is geen korting op de verwerking van het restafval. Het is een vergoeding richting de garantstellende gemeenten die via de garantstelling HVC in staat stellen goedkoper geld te lenen op de kapitaalmarkt dan zonder garantstelling.

Het kan dat de gemeente deze garantstellingsprovisie zal aanwenden voor het taakveld Afval waardoor deze wordt verrekend met de afvalstoffenheffing. Een besluit hierover is aan de raad welke ten tijde van de begrotingsbehandeling 2022 moet worden genomen in geval van een quasi-inbesteding.

4. *AVR doet de suggestie om parallel aan de besluitvorming bij HVC ook een aanbesteding voor restafval in de markt te zetten. Neemt het College een dergelijke dubbele strategie in overweging, mede na deze aanvullende gegevens?*

Nee. In oktober is het besluit genomen om eerst de mogelijkheden van een inbesteding te gaan onderzoeken. De uitkomsten van dit onderzoek liggen nu voor en het is nu aan de raad om hier een oordeel over te vormen. Indien de raad op basis van het onderzoek besluit om niet akkoord te gaan met een quasi-inbesteding, zal Avalex het aanbestedingstraject opstarten. Hier zijn in de afgelopen maanden al voorbereidingen getroffen zodat dit traject voor 31 december 2021 kan zijn afgerond.

In het geval van een aanbestedingsprocedure komen de verwerkers (aangezien het in dat geval drie percelen betreft; voor restafval, voor gft-afval en voor grofvuil) die het goedkoopste zijn als winnaars uit de bus. Ook als deze uiteindelijk duurder zouden blijken dan HVC.

Zoals hierboven (pag. 7-8) is beschreven, is een dubbele strategie van gelijktijdige inbesteding en aanbesteding niet mogelijk. AVR kan niet vooraf afzien van een tenderkosten-vergoeding en heeft, uiteraard, ook geen zeggenschap over wat andere inschrijvers wel of niet vragen aan vergoeding achteraf als Avalex de aanbestedingsprocedure zonder aanbesteding zou stopzetten.

5. *Zo niet, geeft de informatie van AVR reden aan het college om (al dan niet via Avalex) opnieuw in onderhandeling te treden met HVC over een verlaging van het tarief?*

Nee, HVC rekent met één tarief voor alle deelnemende gemeenten. HVC rekent de werkelijke tarieven door aan de gemeenten en laat deze tarieven niet beïnvloeden door bepaalde marktoverwegingen. HVC wordt hiermee voor de korte én de lange termijn gezien als een partner die een stabiel en gemiddeld lager tarief zal hanteren voor de drie afvalstromen gezamenlijk.

5. Presentatie bij Commissie Samenleving

Naar aanleiding van de presentatie van Dhr. T. Bastemeijer tijdens de commissievergadering Samenleving van 15 februari 2021 heeft de raad het college gevraagd om een reactie. In de presentatie werden vraagtekens gezet bij de werking van de afvalscheiding, de transparantie van Avalex en het algemeen functioneren van Avalex als gemeenschappelijke regeling. De reactie van het college is hieronder weergegeven.

5.1 Afvalbeleid

Het afvalbeleid is, in navolging van landelijk en Europees beleid, gericht op het zoveel mogelijk scheiden van afvalstromen om zoveel mogelijk grondstoffen te kunnen

hergebruiken. Hiertoe zijn op Europees en landelijk niveau richtlijnen en besluiten aangenomen die toezien op de verplichte afvalscheiding van huishoudelijke afvalstromen. Via de afvalinzameling van zoveel mogelijk stromen geeft Avalex uitvoering aan dat beleid.

De stelling dat alle afvalstromen uiteindelijk weer op één hoop terecht komen, is feitelijk niet juist. Avalex heeft contracten met 23 verwerkers voor verschillende afvalstromen en na inzameling door Avalex worden de stromen direct naar de afzonderlijke verwerkers gebracht.

De controle op de verwerking vindt plaats op nationaal en internationaal niveau. Nationaal houden de brancheverenigingen (in het kader van de producentenverantwoordelijkheid), de 25 Omgevingsdiensten en de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (ILT) zich hiermee bezig. De ILT controleert ook streng op import en export van afval en geeft hier vergunningen voor af indien het transport past binnen de internationale afspraken.

Op internationaal gebied worden afspraken gemaakt over welke afvalstromen wel en niet worden toegelaten en voor welke een vergunningsplicht geldt.

5.2 Samenwerking met Avalex

Het college erkent dat de samenwerking met Avalex in het verleden niet altijd goed is verlopen en dat, door zowel interne als externe factoren, ook de bedrijfsvoering bij Avalex niet op orde was. Iets dat in het verleden geleid heeft tot financiële tekorten. Sindsdien is echter veel veranderd. Avalex is een bedrijfsmatig en financieel gezonde organisatie en het college hecht er waarde aan om het beeld dat is ontstaan door de presentatie recht te zetten.

Sinds 2018 is gestart met een professionaliseringsslag die zich onder meer heeft geuit in een nieuw directieteam, een toegenomen onderlinge transparantie en een verbetering en verbreding van de overlegstructuur.

PDC/ DVO

Centraal in de professionalisering en transparantie naar de gemeenten toe staan de Producten- en Dienstencatalogus (PDC) en de hieruit voortvloeiende Dienstverleningsovereenkomst (DVO).

De PDC is eigendom van het bestuur en vermeldt alle diensten die Avalex aan de gemeenten aan kan bieden, en tegen welke (integrale) kostprijs. Over de wijze waarop deze integrale kostprijs tot stand komt (arbeid, transportkosten, kosten voor het inzamelmiddel, overhead) is Avalex transparant naar de gemeenten die ook jaarlijks intensief worden betrokken bij de totstandkoming van de nieuwe PDC voor het volgende jaar.

Op basis van de PDC, wordt jaarlijks een DVO afgesloten tussen Avalex en de afzonderlijke gemeenten. De rekensom van prijs x aantal levert onder aan de streep een eindbedrag op.

Onderdeel van de totale DVO-kosten zijn ook verwerkingskosten voor het afval. Hierbij wordt aan de voorkant uitgegaan van een bepaald aantal tonnages. Aan het einde van het jaar wordt dit op basis van daadwerkelijk ingezamelde tonnen via nacalculatie afgerekend. Hetzelfde geldt voor het aantal bezoekers van de milieustraten.

Overleggen

De PDC is eigendom van het bestuur maar nadrukkelijk het resultaat van gesprekken met de opdrachtgevende wethouders die tijdens de periodieke overleggen met de collega's van de andere Avalex-gemeenten aan kunnen geven aan welke (nieuwe) producten hun gemeente behoefte heeft. Naar aanleiding hiervan wordt door Avalex de mogelijkheid onderzocht. Dit mondt uit in een business case die uiteindelijk door het bestuur moet worden vastgesteld waarna een nieuwe dienst in de PDC wordt opgenomen.

Op deze manier zorgen Avalex en de gemeenten ervoor dat het dienstenpakket blijft aansluiten op de situaties in de gemeenten én op de ontwikkelingen op het gebied van afvalinzameling.

Jaarcyclus

Net zoals de gemeente, kent ook Avalex een zgn. P&C-cyclus die start met de jaarlijkse begroting. Deze wordt half april naar de raden gestuurd en is dan voor iedereen openbaar.

Tegelijkertijd met de jaarlijkse begroting over het volgende jaar, stuurt Avalex ook het jaarverslag over het afgelopen jaar mee. Zoals gebruikelijk laat Avalex het jaarverslag ook controleren door een extern accountant en de afgelopen jaren hebben de verschillende accountants het jaarverslag ook goedgekeurd, daarmee aangevend dat het jaarverslag een getrouwe afspiegeling van het bedrijf geeft.

Governance

Avalex en de deelnemende gemeenten zijn in 2017 een proces gestart dat tot doel had, en heeft, om te komen tot een betere bestuurbaarheid van Avalex. Dit heeft in 2018 geleid tot een wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling op basis waarvan Avalex een zgn. bedrijfsvoeringsorganisatie (BVO) werd met een éénledig bestuur.

Daaropvolgend heeft adviesbureau Proof gekeken naar mogelijke andere manieren van samenwerking, bijvoorbeeld in de vorm van een overheids-NV of –BV. Deze discussie is eind 2019 tijdelijk stopgezet voor de periode van twee jaar. In deze twee

jaar krijgt de BVO de kans zichzelf te bewijzen. Ook is de periode van twee jaar bedoeld om na te gaan op welke wijze een andere organisatie Avalex had gesteund, dan wel gehinderd, bij besluitvorming op voorliggende dossiers.

5.3 Functioneren van Avalex

Als afvalinzamelaar is Avalex zichtbaar in de gemeente en daar waar Avalex haar werk niet goed of tijdig doet, is dit meteen duidelijk voor inwoners, plaatselijke pers, raadsleden en het college. Andere functies die Avalex voor de gemeente vervuld zijn gericht op rapportering, ondersteuning bij het bereiken van de scheidingsdoelstellingen (door innovatie) en het zorgdragen voor een juiste verwerking van afval, middels de al genoemde contracten. Deze werkzaamheden zijn minder zichtbaar voor de inwoners.

Inzameling

De inzameling van het huishoudelijk afval, de kernactiviteit van Avalex, gaat over het algemeen goed. Dit is ook zichtbaar in de kwartaalrapportages over Avalex waar melding wordt gemaakt van het aantal meldingen van niet-geleegde containers. Deze aantallen laten een dalende lijn zien. Dit ondanks het feit dat het werk van Avalex snel wordt beïnvloed door externe gebeurtenissen zoals extreme gladheid of een corona-pandemie die het aanbodgedrag van inwoners ingrijpend verandert.

De inzameling van grofvuil wordt bemoeilijkt door veel niet-aangemeld grofvuil, maar berichten in de landelijke pers maken duidelijk dat dit een landelijk gegeven is. Een andere inzamelaar zou zeer waarschijnlijk dezelfde problemen tegenkomen. Dit neemt niet weg dat Avalex er alles aan doet om het grofvuil zo snel mogelijk te verwijderen.

Afvalscheiding

Zoals al eerder besproken, speelt Avalex een belangrijke rol in het scheiden van ons afval. Vooral door het faciliteren van de inwoners om hun afval zo goed mogelijk te scheiden.

Dit doet Avalex door samen met de gemeente (nieuw) beleid te ontwikkelen waardoor inwoners worden gestimuleerd hun afval te scheiden. En in het geval dit niet goed werkt, staat Avalex open om, samen met de gemeente, nieuw beleid vorm te geven, zoals het Maatwerk in de wijken waar het college in 2018 mee is begonnen.

Om inzichtelijk te maken, voor zichzelf en de deelnemende gemeenten, hoe de afvalscheiding werkt, heeft Avalex enkele instrumenten tot haar beschikking.

Benchmark Afval

Avalex rapporteert maandelijks over de verschillende afvalstromen en deze cijfers worden opgenomen in de landelijke benchmark Afval. Via deze benchmark hebben gemeenten de mogelijkheid om zichzelf te kunnen spiegelen aan andere gemeenten in dezelfde categorie (bijvoorbeeld gemeenten in dezelfde stedelijkheids categorie). De score van de Avalex-gemeenten wordt gebruikt om aanpassingen te doen of nieuwe initiatieven te ontwikkelen.

Uit de laatste benchmark blijkt dat in vergelijking met andere gemeenten met een hoge verstedelijking en eenzelfde inzamelfrequentie de gemeente Leidschendam-Voorburg iets boven gemiddeld scoort. Voldoende ruimte dus voor verbetering, maar zeker geen uitslag die het college doet twijfelen aan de ondersteuning en resultaten van Avalex.

Sorteeranalyses

Om beleid te kunnen evalueren, laat Avalex jaarlijks sorteeranalyses uitvoeren op het restafval dat via mini-containers en ondergrondse containers wordt ingezameld. Op basis van deze sorteeranalyses kunnen Avalex en de gemeente nagaan of beleid de gewenste uitkomst heeft of dat het bijgesteld moet worden. Uit sorteeranalyses over de afgelopen jaren blijkt dat er steeds minder grondstoffen in het restafval zitten. Een duidelijk teken dat het afvalscheiden steeds beter gaat.

5.4 Conclusie

Naar aanleiding van het bovenstaande is het college niet van plan om op dit moment de samenwerking met Avalex en de andere vijf gemeenten te wijzigen. Het college blijft de ontwikkelingen bij Avalex vanzelfsprekend kritisch volgen en is zich bewust van het maatschappelijke en financiële belang van Avalex.

burgemeester en wethouders van Leidschendam-Voorburg,

A. van Mazijk
secretaris

K. Tigelaar
burgemeester