Vervolgonderzoek Samenwerking verwerking grof en fijn restafval en Gft

Avalex

Opdrachtgever:
Bestuur van de GR Avalex
Arnhem, 18 december 2020

Ons kenmerk 20252-006

K PLUS V

Vervolgonderzoek
Samenwerking verwerking grof en fijn restafval en Gft
Avalex

Opdrachtgever:
Bestuur van de GR Avalex
Arnhem, 18 december 2020

Ons kenmerk 20252-006

Auteur:
Dr. Henry Potman

© KplusV

Inhoud

1	**Inleiding**	**6**
2	**Marktverkenning**	**8**
2.1	Markt van verwerking van brongescheiden en na te scheiden afval	8
2.2	Vervolgonderzoek	12
3	**HVC: het bedrijf**	**14**
3.1	Profiel	14
3.2	Vergelijking met aanbestedingstraject	16
4	**Prestaties HVC**	**17**
4.1	Scheiding afvalstromen	17
4.2	Energie en CO2	18
4.3	Overige milieuprestaties	18
4.4	Vergelijking met aanbesteden	19
5	**Transport**	**21**
5.1	Voorstel HVC	21
5.2	Vergelijking met aanbesteding	22
6	**Transparantie, rapportages, informatievoorziening**	**23**
7	**Voorwaarden voor toetreding en uittreding**	**24**
7.1	Quasi-inbesteding	24
7.2	Toetreding	25
7.3	Beëindiging van het aandeelhouderschap	26
7.4	Vergelijking met aanbesteding op de markt	27
8	**Bedrijfseconomische/financiële positie en prestaties**	**29**
9	**Risicobeoordeling**	**31**
9.1	Beleidsrisico's	31
9.2	Financiële risico's	33
9.3	Juridisch risico's	36
9.4	Politiek-bestuurlijke risico's	37
9.5	Vergelijking met aanbesteding op de markt	37
10	**Samenvattende beoordeling**	**39**
10.1	Samenwerking met HVC	39
10.2	Vergelijking met aanbesteding op de afvalmarkt.	44
10.3	Samenvatting van vergelijking van quasi-inbesteden bij HVC met aanbesteden op de markt.	44

Bijlagen

Bijlage 1 Vragen uit gemeenteraden 50
Bijlage 2 Geraadpleegde bronnen 55
Onze contactgegevens 56

1 Inleiding

Het restafvalverwerkingscontract van Avalex met het afvalverwerkingsbedrijf Twence loopt af per 31-12-2021, evenals het Gft-contract met Indaver. Het contract van Avalex met het bedrijf Renewi voor verwerking van grof huishoudelijk afval eindigt op 31-08-2021. Ter voorbereiding van een of meer nieuwe contracten heeft Avalex in de eerste helft van 2020 een inventarisatie laten uitvoeren naar de verwerkingsmarkt. Het accent is daarbij komen te liggen op de markt voor fijn restafval vanwege de omvang van deze stroom tot op heden en vanwege het feit dat voor deze stroom bij de Avalex-gemeenten het keuzevraagstuk van bronscheiding en nascheiding speelt. Avalex wil dat de toekomstige afvalverwerking goed aansluit bij de ambities en kenmerken van de deelnemende gemeenten. De marktverkenning is uitgevoerd door het bureau KplusV. De verkenning is op 2 september 2020 gepubliceerd.[1]

Uit de marktverkenning heeft het bestuur van Avalex opgemaakt dat het zowel financieel als inhoudelijk interessant kan zijn om niet bij voorbaat uit te gaan van het aanbesteden van afvalverwerking op de markt, maar om ook de variant van het overheidsgedomineerde afvalverwerkingsbedrijf HVC NV als samenwerkingspartner verder te onderzoeken. Eventuele samenwerking impliceert toetreding van Avalex tot het bedrijf als aandeelhouder. In dit rapport wordt ingegaan op de resultaten van het vervolgonderzoek naar de mogelijke samenwerking van Avalex met HVC.

Onderzoeksvraag

De vraag die aan dit rapport ten grondslag ligt luidt: *in welke mate kan in een eventuele samenwerking tussen Avalex en HVC NV worden voldaan aan de wensen en eisen van Avalex en haar zes gemeenten op het vlak van verwerking van fijn en grof restafval en groente, fruit en tuinafval (gft) en hoe verhoudt zich tot hetgeen mogelijk in een aanbestedingstraject kan worden gerealiseerd?*
De wensen en eisen hebben niet alleen betrekking op de inhoud van afvalbeheer, maar ook op de aard van de samenwerking, de toetreding en kenmerken die het verwerkingsbedrijf.

Totstandkoming van dit rapport

Dit rapport is mede gebaseerd op uitkomsten van een aantal werkgroepen dat door Avalex is ingesteld en waaraan vertegenwoordigers van Avalex, vertegenwoordigers van de gemeenten en HVC hebben deelgenomen. Daarnaast zijn de onderzoeksresultaten en het proces tussentijds voorgelegd aan leden van het kernteam Avalex (ambtelijk adviseurs bestuur) en het ambtelijk Opdrachtgeversoverleg, de reguliere audit-werkgroep (ambtelijk-bestuurlijk) en een afvaardiging van gemeentelijke controllers. De financiële werkgroep is bijgestaan door een adviseur van Deloitte.

Voor het onderzoek kon ook gebruik worden gemaakt van de vragen die zijn gesteld in de maand oktober in de gemeenteraden van de aangesloten gemeenten. De werkgroepen zijn elk tweemaal bijeen geweest. De bronnen die voor dit rapport zijn gebruikt zijn opgenomen in de Bijlage van dit rapport. De eindverantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport ligt bij KplusV.

[1] KplusV, Verkenning Beleid en Markt restafvalverwerking, 2 september 2020.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een korte weergave van de marktverkenning die in de eerste helft van 2020 is uitgevoerd. De daarop volgende hoofdstukken zijn opgesteld in relatie tot het aanbod dat HVC heeft gedaan in onder meer de notitie Schets van HVC voor het nader onderzoek door Avalex van het aandeelhouderschap in HVC van 7 november 2020[2] en een presentatie van HVC aan de audit-werkgroep van Avalex op 11 november 2020.[3] In de hoofdstukken wordt ingegaan op de verschillende onderwerpen waarover Avalex en haar gemeenten wensen en eisen hebben geuit. De onderwerpen zijn:

- het profiel van het bedrijf (hoofdstuk 3);
- de prestaties van HVC op het vlak van afval en grondstof, milieu en duurzaamheid (hoofdstuk 4);
- efficiënt transport (hoofdstuk 5);
- transparantie en communicatie over prestaties op inhoud en bedrijfsvoering (hoofdstuk 6);
- gezonde bedrijfseconomische en financiële situatie van het bedrijf en de prestaties op dat vlak (hoofdstuk 7);
- voorwaarden voor toetreding en uittreding (hoofdstuk 8);
- beoordeling van risico's die Avalex en gemeenten lopen bij toetreding (hoofdstuk 9).

Het rapport sluit af met een hoofdstuk waarin een samenvattend oordeel wordt gegeven over de voor- en nadelen van toetreding en waarin samenvattend inbesteden en aanbesteden op de verschillende onderwerpen met elkaar worden vergeleken.

Daaraan voorafgaand wordt in elk hoofdstuk ook aangegeven wat de markt met de kennis van nu mogelijk te bieden heeft indien Avalex tot aanbesteding overgaat.

Bij de bespreking van het voorstel voor dit vervolgonderzoek in de raden van de zes gemeenten zijn vragen gesteld en opmerkingen gemaakt. Antwoorden daarop zijn te vinden in Bijlage 1. Daarbij wordt ook verwezen naar de hoofdstukken waar meer informatie in het kader van de vraag kan worden gevonden.

---

[2] HVC, Schets van HVC ten behoeve van de verkenning door Avalex van het aandeelhouderschap in HVC, 7 november 2020.

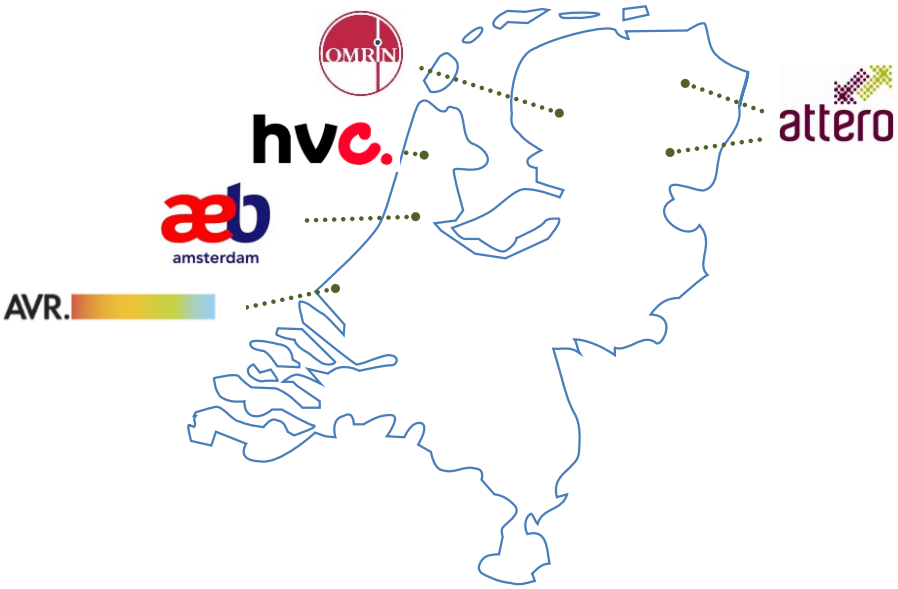
[3] HVC, Aandeelhouderschap HVC. Toelichting HVC aan audit werkgroep Avalex, 11 november 2020.

2 Marktverkenning

In de marktverkenning die in de eerste helft van 2020 is uitgevoerd, is aandacht besteed aan aansluiting bij onderwerpen uit het afval- en grondstoffenbeleid van de Avalex-gemeenten, de markt voor verwerking van brongescheiden stromen en van na te scheiden restafval, beperking van CO2-uitstoot en duurzaamheid.[4]

2.1 Markt van verwerking van brongescheiden en na te scheiden afval

In de marktverkenning is in beeld gebracht welke afvalverwerkende bedrijven zowel bron- als nascheiding aanbieden. In Nederland zijn op dit moment vijf bedrijven met een nascheidingsinstallatie.



In alle gevallen is de nascheidingsinstallatie gekoppeld aan een afvalverbrandings-installatie, ook wel afval energiecentrale (AEC) genoemd. Het gaat om de volgende bedrijven:

- Omrin – scheidingsinstallatie bij Heerenveen en AEC in Harlingen;
- Attero – Wijster – scheidingsinstallatie en AEC; Groningen – scheidingsinstallatie; wordt op afzienbare termijn gesloten;
- AVR – Rozenburg – scheidingsinstallatie en AEC;
- AEB – Amsterdam – scheidingsinstallatie en AEC;
- HVC – Alkmaar – scheidingsinstallatie en AEC.

Daarnaast is er een bedrijf (EEW te Delfzijl) dat de mogelijkheid van nascheiding biedt, door gebruik te maken van één van de vijf hierboven genoemde installaties.

De bedrijven AVR, Attero en EEW zijn private marktpartijen. Omrin, HVC en AEB zijn op dit moment in eigendom van gemeenten (HVC ook van waterschappen). Het zijn overheidsbedrijven. De gemeente Amsterdam overweegt AEB te verkopen. Dit bedrijf kan daardoor overgaan van publiek naar privaat.

[4] KplusV, 2 september 2020.

Het eigendom van een verwerkend bedrijf is mede bepalend voor het laten verwerken van restafval en gft. De gemeenschappelijke regeling Avalex is net als gemeenten 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 wet- en regelgeving op het vlak van aanbesteding de mogelijkheid van zogenaamde Quasi-inbesteding en de mogelijkheid van het verlenen van zogenaamd Alleenrecht. In dat geval mag een organisatie zoals Avalex, onder voorwaarden, de opdracht tot verwerking één-op-één gunnen aan de publieke verwerker. Dit zijn de zogenaamde uitzonderings-bepalingen uit het aanbestedingsrecht. Een andere uitzonderingsbepaling is het onder voorwaarden vestigen van een alleenrecht van een overheid aan een andere publieke (aanbestedingsplichtige) organisatie om exclusief het afval te verwerken.

In het geval van aanbesteding van contracten met de mogelijkheid van verwerking van zowel brongescheiden als na te scheiden restafval mag worden verwacht dat de bedrijven AVR, Attero, AEB en mogelijk ook EEW zullen inschrijven. De publieke bedrijven HVC en Omrin dingen niet mee in aanbestedingstrajecten. Bij deze bedrijven kan het afval alleen worden verwerkt via quasi-inbesteding. Voorwaarde daarvoor is, eenvoudig gezegd, dat een gemeente of gemeenschappelijke regeling die afval aanbiedt, mede-eigenaar in de vorm van aandeelhouder is.

Het voorgaande brengt voor Avalex en haar gemeenten een keuzevraagstuk met zich mee: aanbesteden of inbesteden. In de marktverkenning is daarop nader ingegaan.

Prestaties van afval verwerkende bedrijven

Inhoudelijke prestaties: duurzaamheid

In de marktverkenning zijn de wensen en eisen van de Avalex-gemeenten in beeld gebracht op basis van gesprekken met portefeuillehouders die als opdrachtgever of vanuit de rol van eigenaar betrokken zijn bij Avalex. In het rapport wordt geconcludeerd dat vrijwel alle private en publieke partijen aan de eisen en wensen van de gemeenten kunnen voldoen. Alle bedrijven produceren energie en hebben een zogenaamde R1-status. De energieprestaties van de AEC's (afvalverbrandingsinstallaties) variëren wel. Dit hangt vooral samen met de leeftijd van de AEC's: hoe jonger, hoe beter de prestaties. Elk van de bedrijven werkt op zijn manier aan duurzaamheid en beperking van de CO2-uitstoot.

Specifiek op het vlak van realisatie van scheidingsresultaten in de nascheiding ontlopen de verschillende bedrijven elkaar ook niet veel. De bedrijven hebben in vrijwel alle gevallen relatief nieuwe scheidingsinstallaties en bijvoorbeeld de oudere installatie van Attero in Wijster is vernieuwd.

Tarieven

Op het vlak van tarieven is een wisselend beeld te zien. De tarieven die de afgelopen tien jaar in aanbestedingsprocedures zijn geboden, fluctueren. Tot ongeveer tien jaar geleden lagen de markttarieven voor verwerking van zogenaamd fijn restafval – het afval dat bij huishoudens periodiek wordt opgehaald – rond de € 120 a € 130 per ton. Nadien zijn de tarieven gedaald tot onder de € 60 per ton rond 2013 en daarna zijn ze in de meeste gevallen weer opgeveerd naar € 80 en hoger. De tarieven die publieke verwerkers hanteerden hebben een meer geleidelijk verloop gehad. Rond 2013 lagen die tarieven hoger dan die van de markt, maar inmiddels zijn ze de afgelopen paar jaar onder de tarieven uitgekomen die in de meeste gevallen in aanbestedingstrajecten zijn gerealiseerd.

De tarieven voor grof huishoudelijk restafval afval, afval dat vooral via milieustraten wordt ingezameld, laten op de private markt een nog veel sterker fluctuerend verloop zien. In tijdsbestek van minder dan twee jaar zijn prijzen gerealiseerd variërend van € 120 tot € 220 per ton afval. Ook hier laten de tarieven van de publieke verwerkers een stabieler patroon zien. De tarieven voor verwerking van Gft fluctueren veel minder dan die voor de restafvalstromen.

Tarieven op de markt

Wat de markt concreet voor tarieven aan Avalex te bieden heeft voor de afvalstromen grof en fijn restafval en gft, kan pas worden vastgesteld op het moment dat een aanbestedingstraject wordt doorlopen en de bedrijven hun aanbiedingen hebben afgegeven: behalve tarieven ook de voorwaarden waaronder afval stromen kunnen worden verwerkt. Daarom is in de marktverkenning gewerkt met scenario's op grond van ervaringscijfers uit aanbestedingstrajecten van de afgelopen jaren: een scenario met lage tarieven, een scenario met hoge tarieven op basis van ervaringscijfers en een middenscenario.

Niet alle private marktpartijen bieden de mogelijkheid van verwerking van de drie genoemde stromen. Dat betekent dat in aanbesteding de stromen in verschillende percelen moeten worden ondergebracht om niet bij voorbaat verwerkers uit te sluiten, te weten verwerkers die niet alle drie stromen kunnen verwerken. Als de drie stromen in één perceel worden opgenomen kunnen verwerkers besluiten om als consortium in te schrijven, indien het aanbestedingsdocument dat toelaat.

Op grond van de ervaringen van de afgelopen jaren met aanbiedingen in aanbestedingstrajecten kunnen voor de verwerking van de afvalstromen de volgende bandbreedtes (laag-hoog) in tarieven exclusief overslag en transportkosten, worden aangehouden:

- fijn restafval € 80 – 100 per ton;
- grof restafval € 115 – 225 per ton;
- verwerking Gft € 45 – 65 per ton.

Verwerking van restafval heeft de afgelopen drie jaar in één geval een tarief gekend van onder de € 60. Een van de meer recente aanbestedingen werkte met een plafondtarief van € 80. op die aanbesteding is geen inschrijving binnen gekomen.

In aanbestedingen zien we dat bijvoorbeeld een laag tarief voor fijn restafval wordt gerealiseerd, een hoog tarief voor grof restafval en voor gft bijvoorbeeld een middentarief. De aanbestedingstrajecten laten de afgelopen jaren ook sterk wisselende uitkomsten zien.

Tarieven van private verwerkers en publieke verwerker

In de marktverkenning zijn de tarieven vergeleken met die van het publieke bedrijf HVC. Van de publieke verwerkers kwam HVC in beeld, omdat uit de verkenning bleek dat Omrin in 2022 niet voldoende capaciteit zal hebben – vanwege verplichtingen naar haar huidige aandeelhouders – om het afval van Avalex te verwerken. Het derde publieke bedrijf met een nascheidingsinstallatie AEB te Amsterdam, staat op de nominatie om verkocht te worden. Gevolg is dat alleen HVC voor een inbestedingstraject in aanmerking zou komen.

Het resultaat van de vergelijking van de tarieven van HVC met de drie scenario's voor uitkomsten van aanbestedingen in de marktverkenning was dat de tarieven van HVC tussen het lage scenario en het middenscenario inliggen. De tarieven van HVC waren exclusief transportkosten, in 2020 voor de drie stromen waren: fijn restafval € 89, grof restafval € 112 en gft € 54.

HVC keert jaarlijks een garantstellingsprovisie uit. Bij de huidige garantstellingsbedragen kan worden berekend dat die ruim € 11 per ton restafval bedraagt. Als daarmee rekening wordt gehouden, dan komen de uitgaven van gemeenten voor restafval per saldo uit op de lage kant van de bovengenoemde bandbreedtes van de markttarieven. De afgelopen jaren laat HVC een stabiele en geleidelijke ontwikkeling van de tarieven zien.

Er is een kans dat lagere tarieven op de markt kunnen worden gerealiseerd, dit kan verschillend liggen per afvalstroom fijn en grof restafval en gft. Maar er is ook een kans dat hogere tarieven in een aanbestedingstraject worden gerealiseerd. Mogelijk verschilt dat per afvalstroom. Er is een voorbeeld van een aanbesteding waarin voor fijn restafval een lager tarief is gerealiseerd dan HVC kan bieden, maar waarin de uitkomsten voor grof restafval en Gft veel hogere tarieven lieten zien dan die welke bij HVC kunnen worden gerealiseerd. Dezelfde aanbieder met het lage tarief voor verwerking van fijn restafval in de ene aanbesteding schreef binnen een vrij korte tijdsperiode in een ander traject in met een veel hoger tarief. De volatiliteit van de markttarieven is relatief groot.

Aanbesteden en inbesteden

Aanbesteden op de markt en quasi-inbesteden[5] bij publieke verwerkers zijn twee verschillende trajecten met eigen kenmerken. We vatten ze hieronder kort samen. Indien Avalex toetreedt of de Avalex-gemeenten afzonderlijk toetreden tot een overheidsbedrijf, dan worden zij mede-eigenaar van het bedrijf. Andere eigenaren zijn gemeenten en samenwerkingsverbanden van gemeenten en mogelijk ook waterschappen (vanwege de verwerking van zuiveringsslib).

Aanbesteden	Quasi-inbesteden
• Op de vrije markt. • Eisen en wensen formuleren in aanbestedingsdocument. • Uitvraag in percelen onder te verdelen. • Aanbiedingen van marktpartijen afwachten in aanbestedingsprocedure. • Gunning op basis van laagste prijs of in combinatie met CO_2-prestatie, duurzaamheidscomponent, en dienstverlening.	• Bij overheidsgedomineerde organisatie. • Overleg en onderhandeling om te komen tot partnership c.q. aandeelhouderschap. • In overleg en onderhandeling: wensen en eisen meenemen; afstemmen van vraag en aanbod zoeken. • Aandelen kopen: mede-eigenaar worden.

[5] In de aanbestedingsregelgeving wordt gesproken over inbesteden en quasi-inbesteden. Van inbesteden is sprake wanneer een overheid een werk of een dienst door een onderdeel van de organisatie laat uitvoeren. Van quasi-inbesteden i sprake wanneer een overheid onder voorwaarden een werk of een dienst laat uitvoeren door een andere publieke organisatie. De voorwaarden hebben betrekking op zeggenschap, aandeel van de activiteiten voor de opdrachtgever en afwezigheid van private deelname in de organisatie.

Aanbesteden	Quasi-inbesteden
• Invloed van de markt op aanbieding van tarieven en prestaties. • Duur: contract voor vijf jaar of langer; meestal met verlengingsmogelijkheden. • Invloed heeft Avalex / hebben gemeenten bij afsluiten het van contracten. • Daarna is het contract bepalend; tussentijdse wijzigingen zijn alleen mogelijk bij wederzijds goedvinden en mogelijk met wijziging van de voorwaarden waaronder wordt verwerkt. • Avalex is / gemeente zijn klant/opdrachtgever • Bedrijfsrisico ligt bij de opdrachtnemer (het private bedrijf).	• Duur van de verbintenis: voor onbepaalde tijd. Na toetreding is uittreding mogelijk. Meestal onder voorwaarden en (altijd) met verkoop van aandelen. • Avalex is/gemeenten zijn lid van Algemene vergadering van Aandeelhouders. Daarnaast zijn zij klant/opdrachtgever. • In de AvA heeft men zeggenschap over strategie van het bedrijf en tarieven; de invloed is continu mogelijk vanuit de rollen van mede-eigenaar en opdrachtgever. Zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. • Risico van aandeelhouderschap; dat wil zeggen aandeelhouders lopen het risico van verlies tot bedrag van de aankoop van aandelen in het uiterste geval van faillissement of waardevermindering van het bedrijf bij verkoop van aandelen. In geval van garantstelling: risico van invordering van de garantstelling. indien de organisatie in gebreke blijft bij schuldeisers.

N.B. er is voor aanbesteding sprake van een Europese markt. De ervaringen met aanbestedingen voor de verwerking van brongescheiden en na te scheiden restafval laten de afgelopen jaren echter zien dat geen bedrijven uit omringende landen inschrijven.

2.2 Vervolgonderzoek

In het rapport van KplusV van september 2020 wordt geadviseerd om in eerste instantie twee sporen te volgen: vervolgoverleg met het publieke bedrijf HVC NV (hierna: HVC) over mogelijkheden voor samenwerking en toetreding van Avalex als aandeelhouder van HVC en voorbereiding van een aanbestedingstraject voor de drie afvalstromen fijn en grof restafval en Gft.[6]

In het rapport is geadviseerd om in een vervolgonderzoek naar HVC duidelijkheid te krijgen over of er in geval van toetreding en samenwerking, aan de wensen en eisen van Avalex en haar gemeenten op het vlak van inhoudelijke doelen, dienstverlening en tarieven kan worden voldaan en of de toetredingsvoorwaarden voor Avalex en haar gemeenten acceptabel zijn. Verwacht werd dat dit overleg de nodige inzet van zowel HVC als Avalex zou eisen. Dat impliceert dat er een reële kans van slagen zou moeten zijn.

[6] KplusV, 2 september 2020, hoofdstuk 5.

Indien het vervolgonderzoek niet tot overeenstemming leidt volgt een aanbestedings-procedure. Gelet op de tijd die daarmee is gemoeid en gelet op de afloop van de huidige contracten per 31-12-2021 moet in 2020 de aanbestedingsprocedure al wel voorbereid worden. Begin 2021 moet door het bestuur van Avalex worden besloten over inbesteding of aanbesteding. Om tot zorgvuldige besluitvorming te komen worden de college en raden van de gemeenten daarbij betrokken. Bij besluit tot aanbesteding is er voldoende tijd om tot afronding van de procedure te komen voor 1 januari 2022.

De omgekeerde volgorde, namelijk eerst aanbesteden en bij onvoldoende bevredigend resultaat (qua prijzen of prestaties) alsnog vervolgoverleg voor toetreding tot HVC starten, is niet goed mogelijk. Een toetredingstraject vergt meer tijd dan een aanbestedingsprocedure en het afbreken van een aanbestedingsprocedure heeft voorts invloed op de positie van Avalex en haar gemeenten in het toetredingsoverleg dat zou volgen na een afgebroken aanbestedingstraject.

In september is aan de gemeenteraden van de zes Avalex-gemeenten een voorstel voor het vervolgonderzoek voorgelegd. De raden hebben met dat voorstel van het Avalex-bestuur ingestemd. Daarop is het overleg tussen Avalex en HVC gestart. In dat overleg zijn wensen en eisen van Avalex en de Avalex-gemeenten besproken en heeft HVC voorstellen gedaan om daaraan tegemoet te komen. In dit rapport worden de voorstellen van HVC beoordeeld door KplusV als onafhankelijk adviesbureau.

3 HVC: het bedrijf

In dit hoofdstuk beschouwen we de aard van het bedrijf HVC met het oog op deelname door Avalex en/of de Avalex-gemeenten. Hierna spreken we kortheidshalve over Avalex. Het hoofdstuk geeft antwoord op de vraag: *In wat voor een soort bedrijf stappen we als we zouden inbesteden en aandelen in het bedrijf HVC verwerven?* Tevens komt daarbij de vraag aan de orde: *Wat is de positie van Avalex binnen HVC?*

3.1 Profiel

HVC is begin jaren negentig opgericht als afvalverwerkingsbedrijf voor gemeenten in de provincie Noord-Holland en voor verwerking van bedrijfsafval. Het bedrijf is uitgegroeid tot een grondstoffenbedrijf en duurzame energiebedrijf van en voor 44 gemeenten en zes waterschappen. Het bedrijf kent in totaal zeven vestigingen. Voor de verwerking van afvalstromen bezit het bedrijf twee afvalverbrandingsinstallaties (afval energiecentrales 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 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-Ammers).

Het bedrijf is meer dan een afvalverwerker. Het richt zich op:

- afval en grondstoffen: scheiden van afvalstromen, sortering van plastics, metalen en drankenkartons (PMD), verbranding van overig restafval, opwerking van bodemassen tot bouwstoffen, produceren van compost uit organisch afval; ook kan HVC in opdracht van een gemeente de inzameling verzorgen;[7]
- energieproductie uit afval en zuiveringsslib: via afvalverbranding, vergisting van organisch afval en slibverwerking;
- productie van duurzame energie uit zon, wind, biomassa en aardwarmte.

Voor Avalex zijn de eerste twee categorieën activiteiten van belang. Het gaat om de verwerking van grof en fijn huishoudelijk afval en gft (groente fruit en tuinafval = organisch afval). Daarnaast verkrijgen de gemeenten die afvalstromen aanleveren naar rato van de aangeleverde tonnages zogenaamde duurzame *energiecredits*. Gemeenten met die *credits* dragen aantoonbaar bij aan de productie van hernieuwbare energie in Nederland.

Overheidsbedrijf

HVC is een overheidsbedrijf (een Naamloze Vennootschap). Het bedrijf is van en voor Nederlandse gemeenten, gemeenschappelijke regelingen van gemeenten en waterschappen en richt zich op realisatie van maatschappelijke belangen: bijdragen aan hergebruik van grondstoffen en duurzame energie. Het afficheert zich expliciet als een publiek bedrijf dat zich richt op bijdragen aan maatschappelijke doelen. Tegelijkertijd richt het bedrijf zich ook op waarborg van continuïteit en op een bedrijfseconomisch gezonde bedrijfsvoering. Het bedrijf keert geen jaarlijks dividend uit aan zijn aandeelhouders, maar gebruikt de bedrijfswinsten voor (her-)investeringen en versterking van het Eigen Vermogen. Het bedrijf heeft daarvoor resultaatsdoelstellingen en solvabiliteitsdoelstellingen geformuleerd.

[7] Op dit moment doet HVC dit voor 22 van de 46 aangesloten gemeenten.

Gemeenten, samenwerkingsverbanden van gemeenten en waterschappen zijn aandeelhouders. Het gaat op dit moment om zestien individuele gemeenten, vier samenwerkingsverbanden van gemeenten, een hoogheemraadschap en een samenwerkingsverband van vijf waterschappen. In totaal zijn 46 gemeenten direct en indirect aangesloten bij HVC. In de aandeelhoudersvergadering worden de strategische kaders voor HVC vastgesteld, worden belangrijke besluiten ter goedkeuring voorgelegd, zoals investeringsbesluiten van meer van € 10 mln. en wordt de Raad van Commissarissen (RvC) benoemd. Er is een aandeelhoudersovereenkomst waarin de belangen van de aandeelhouders zijn geborgd en waarin onder meer wordt ingegaan op de koppeling van aandeelhouderschap aan aanbieding van afvalstromen alsmede op de financiering van HVC via garantstellingen van de aandeelhouders.

Het aandeelhouderschap van gemeenten is gekoppeld aan inwoneraantal en de hoeveelheid restafval dat wordt aangeboden. Er is een onderscheid tussen A en B aandeelhouders. Dat is gekoppeld aan het aanbod van afval (gemeenten) respectievelijk slib (waterschappen). De garantstellingen van de waterschappen hebben alleen betrekking op de installaties voor slibverwerking. Die van de gemeenten op de overige investeringen van HVC.

Voor het overige zijn de aandeelhouders 'gelijkwaardig' in de zin dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende regio's, de historie van aandeelhouderschappen (in aantallen jaren) of soort overheid: gemeente of waterschap. Dat geldt bijvoorbeeld voor het stemrecht in de aandeelhoudersvergadering (één stem per aandeel) en de voordracht voor leden van de RvC. Er is sprake van oriëntatie op het collectief van aandeelhouders.

Opdrachtgever en mede-eigenaar

De gemeenten die toetreden tot HVC zijn zowel klant en opdrachtgever als aandeelhouder. De invloed op de strategie van het bedrijf vindt plaats via het aandeelhouderschap. Het bedrijf kent daarnaast geen dienstverleningsovereenkomsten of contracten voor de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie.[8] Indien Avalex specifieke afspraken met HVC wil maken die afwijken van de standaarddienstverlening door HVC op de verschillende hoofdactiviteiten, dan is onvermijdelijk dat deze in aparte documenten, *sideletters* wellicht, worden vastgelegd. Specifieke afspraken kunnen worden gemaakt over informatievoorziening, overslag en transport, en flexibiliteit in de aanlevering van hoeveelheden brongescheiden en na te scheiden afvalstromen.

Op grond van inwonertal (circa 335.000) en aanbod van restafval (70 kiloton) van Avalex-gemeenten heeft HVC berekend dat Avalex 440 aandelen dient aan te kopen. De kosten per aandeel zijn € 45,45. Het totaalbedrag voor het aandelenpakket voor Avalex bedraagt daarmee € 19.998,-. Avalex verwerft daarmee 13 % van het aandelenpakket A en 11% van het totaal aan aandelen. Daarmee is Avalex de derde in grootte van de dan in totaal 21 aandeelhouders A. De grootste aandeelhouder A, GEVUDO Drechtsteden e.o., heeft 16 % van de aandelen. Van het totaal aantal aandeelhouders wordt Avalex de vierde in grootte. Daarmee verwerft Avalex zich een stevige positie en stem in de aandeelhoudersvergadering. Afzonderlijke aandeelhouderschappen van de zes Avalex-gemeenten leiden tot beperktere posities in de aandeelhoudersvergaderingen, van 4 % van de het totaal van de aandelen voor Delft tot 1 % voor Wassenaar en Midden-Delfland – zie verder paragraaf 7.2.

---

8 Dienstverleningsovereenkomsten worden alleen gebruikt voor gemeenten die afvalinzameling bij HVC hebben ondergebracht, reinigingstaken door HVC laten uitvoeren of energie van HVC betrekken.

Naast invloed via de aandeelhouderspositie is er meer informele invloed via ambtelijke lijnen. HVC kent regionaal geclusterde vooroverleggen en overleggen met financiële medewerkers van alle aandeelhouders. Daaraan kan ook worden deelgenomen door medewerkers van bij Avalex aangesloten gemeenten.

3.2 Vergelijking met aanbestedingstraject

Zoals in hoofdstuk 2 is genoemd komt een beperkt aantal bedrijven in aanmerking voor een aanbestedingstraject waarbij Avalex zowel brongescheiden als na te scheiden afval wil laten verwerken. Dat zijn Attero en AVR en zo mogelijk AEB en EEW. De bedrijven hebben een ander profiel dan HVC.

Attero en AVR zijn afvalverwerkende bedrijven. Via verbranding wekken zij energie op. Daarnaast kent Attero composterings- en vergistingsinstallaties die compost en energie in de vorm van biogas opleveren. Beide bedrijven zijn eigendom van buitenlandse investeringsmaatschappijen die naast investering in de Nederlandse afvalbedrijven ook investeren in andere sectoren en branches. In het geval van Attero zijn dat *3i Infrastructure* uit Groot Brittannië en *DWS Deutschland Lc* en in het geval van AVR is dat *Cheung Kong Infrastructure* uit Hongkong. Investeringsmaatschappijen richten zich doorgaans primair op rendement op aandelenkapitaal. Streven naar duurzaamheid wordt voor die maatschappijen steeds belangrijker. AEB is net als HVC een overheidsbedrijf met de gemeente Amsterdam als enige aandeelhouder. Het bedrijf richt zich op verwerking van afval met energieopwekking. EEW te Delfzijl maakt deel uit van het Duitse *Energy from Waste Group*. Het concern kent diverse afvalenergie-centrales en slibverwerkers vooral in Duitsland. Bij de drie bedrijven met buitenlandse aandeelhouders is er sprake van grote en zeer kapitaalkrachtige eigenaren met miljardenkapitaal.

Attero met AEC's in Wijster en Moerdijk en AVR met centrales in Rozenburg en Duiven, zijn beide ruim 1,6 keer zo groot qua afvaldoorzet als HVC. Ook AEB is groter dan HVC, namelijk 1,4 keer zo groot. De centrale in Amsterdam is de grootste in ons land. EEW heeft een capaciteit van een derde van die van HVC.

Via aanbesteding worden gemeenten klant en opdrachtgever van de betrokken bedrijven. Dat betekent dat invloed vooral moet worden uitgeoefend ten tijde van het aanbestedingstraject en via het vastleggen van afspraken in de verwerkingscontracten. Wijzigingen in de contracten gedurende de looptijd zijn in principe mogelijk – mits dit niet leidt tot een wezenlijke wijziging van de opdracht. Zij kunnen aanvullende kosten met zich meebrengen.

4 Prestaties HVC

In dit hoofdstuk gaan we kort in op de prestaties van HVC. Het gaat daarbij vooral om de prestaties op het vlak van afvalscheiding, reductie van CO2 en vermeden CO2-emissies en beperking van overige milieubelasting (hinder, geur en geluid). In het vorige hoofdstuk is opgemerkt dat HVC meer is dan een afvalverwerkend bedrijf, onder meer vanwege de productie van energie uit verschillende bronnen. Door ontwikkeling van nieuwe activiteiten de afgelopen jaren en de voornemens voor investering in onder meer slibdrooginstallaties en in collectieve warmtenetten, levert HVC steeds meer prestaties die bijdragen leveren aan duurzame energieopwekking. In dit hoofdstuk gaan we specifiek in op de prestaties op het vlak van afval en grondstoffen.

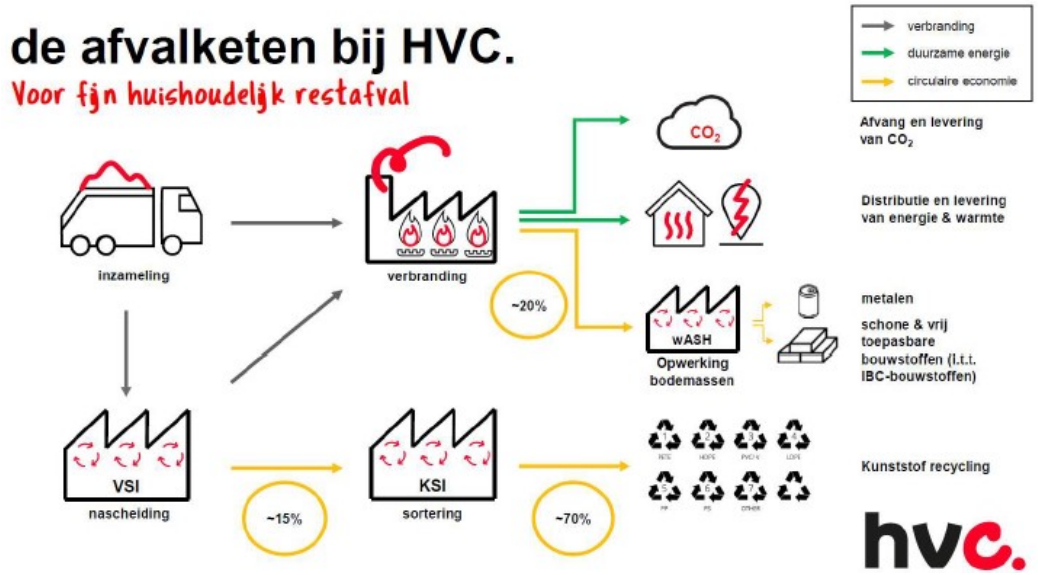
4.1 Scheiding afvalstromen

Op het vlak van afvalverwerking gaat het naast de productie van energie via afvalverbranding om afvalscheiding. HVC heeft sinds medio 2017 een installatie in bedrijf die PMD uit restafval mechanisch nascheidt.[9] Voorts wordt PMD gesorteerd in kunststofsoorten, drankenkartons en metalen in de sorteerinstallatie in Heerenveen die HVC samen met Omrin en Midwaste heeft opgezet en samen exploiteert.

HVC laat de volgende resultaten zien:

- Van het na te scheiden restafval wordt 15 % PMD afgescheiden dat wordt afgevoerd naar de kunststofsorteerinstallatie in Heerenveen.
- Van de PMD wordt 70 % afgescheiden in herbruikbare kunststofstromen, metalen en drankenkartons. De overige 30 % wordt verbrand.
- Bij afvalverbranding komend bodemassen vrij. Dit is circa 20 % van de hoeveelheid restafval die wordt verbrand. Deze bodemassen worden bijna volledig opgewerkt tot bouwstoffen en dragen zo bij aan de hergebruiksdoelstellingen.

Onderstaande afbeelding van HVC laat dit zien.



(bron: HVC, 7 november 2020)

[9] HVC spreekt in dit verband van voorscheiding. Dat is het perspectief van de vuilverbrander. Wij hanteren vanuit het perspectief van Avalex en de gemeenten de term nascheiding.

We merken op dat de scheidingsrendementen, de output van scheidings- en sorteer-installaties, mede worden bepaald door de omvang en kwaliteit van de input: de mate waarin te scheiden en herbruikbare afvalstoffen in restafval zitten en de mate waarin de stoffen schoon zijn (bijvoorbeeld niet verkleefd). De afgelopen jaren constateren de afvalverwerkende bedrijven dat de kwaliteit van afvalstromen afneemt. Dat geldt zowel voor brongescheiden afvalstromen als voor restafvalstromen. Verschillende afval-stromen raken door elkaar en beïnvloeden de mate waarin ze kunnen worden gesorteerd en gebruikt: bijvoorbeeld de kwaliteit van Gft voor compostering (vervuild Gft kan niet worden gecomposteerd door hergebruik in de agrarische sector) en met organisch materiaal vervuild PMD kan moeilijker uit het restafval worden gescheiden en gesorteerd. Alle afvalverwerkers, ook HVC, hebben met deze ontwikkelingen te maken.

4.2 Energie en CO2

De AEC's van HVC hebben net als alle andere AEC's in Nederland een R1-status.[10] De prestaties van HVC zijn gemiddeld in het totaal van de installaties in Nederland. De installatie in Alkmaar presteert beter dan die in Dordrecht qua emissies. Vanuit de installatie wordt wel warmte geleverd aan de bebouwde omgeving en wordt bijgedragen aan het vermijden van CO2 (vermijden van warmte-opwekking met fossiele brandstoffen).

CO2

Door verbranding van afvalstoffen wordt bespaard op verbranding van fossiele brandstoffen (kolen, gas) en de CO2 die daarmee gepaard gaat. In combinatie met besparing op inzet van primaire grondstoffen en de productie van materialen door hergebruik, wordt ook bespaard op CO2-uitstoot. HVC draagt voorts bij aan reductie van CO2 door kleinschalige afvang van CO2 uit de biogasinstallatie en de AEC in Alkmaar.

4.3 Overige milieuprestaties

Afvalverwerking is geen schone industrie. Installaties voor verbranding, compostering en andere bewerking kunnen hinder, geluidhinder en geurhinder veroorzaken. Dat geldt voor de installaties van HVC, dat geldt ook voor vrijwel alle andere installaties in Nederland. Een belangrijke factor voor overlast is de afstand tussen een installaties (geurbron, geluidsbron) en omwonenden of personen die zich om bijvoorbeeld redenen van sport en recreatie in de buurt van installaties bevinden. Grootschalige protesten en acties tegen installaties van HVC dateren van vijftien jaar geleden en meer.

Omwonenden van de vergistings- en composteringsinstallatie in Middenmeer hebben geurklachten ervaren. Daarop heeft het bedrijf maatregelen genomen om de overlast te beperken. Ook de AEC in Dordrecht heeft last gehad van geurklachten en daarop wordt geacteerd door HVC en worden maatregelen genomen.

Geluidsklachten komen incidenteel voor rond de installaties in Alkmaar. Dergelijke klachten ontstaan bij storingen in onderdelen van installaties. Daarop worden maatregelen genomen.

Op de website en in de jaarverslagen is HVC transparant over de milieuvraagstukken die spelen of hebben gespeeld en de maatregelen die zijn genomen.[11]

---

[10] De R1 waarde is een waarde voor de bepaling van de energie-efficiency. Daarbij wordt gekeken naar de energie in de ketel en de extern geleverde energie. LAP 2. 19 Nuttige toepassing. LAP3. Status bepaling op basis van de Kaderrichtlijn. https://lap3.nl/uitvoering-lap/status-avir1-d10)/statusbepaling-avi/.

[11] HVC, Jaarverslag 2018 en Jaarverslag 2019.

Innovatie

Het bedrijf HVC Heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in installaties om te komen tot vergroting van milieurendement en bij te dragen aan de doelen van aangesloten overheden op het vlak van afvalstof en grondstof en duurzame energie. Zo zijn sinds 2017 een nascheidingsinstallatie voor fijn huishoudelijk afval, een bodemas wasinstallatie, een kleinschalige (pilot) installatie voor CO2-afvang en een kunststofsorteerinstallatie (met Midwaste en Omrin) in gebruik genomen. Daarnaast zijn in 2020 investeringen gedaan in de verbrandingsinstallatie in Alkmaar om het energierendement van de installatie te vergroten en de CO2-uitstoot te verminderen. Ook is dit jaar geïnvesteerd in de sorteerinstallatie voor grof huishoudelijk afval in Alkmaar om het scheidingsrendement te verbeteren. Op het vlak van gft is de vergistingscapaciteit uitgebreid en wordt geïnvesteerd in verhoging van het rendement van compostering.

Ontwikkeling nascheiding

De scheidingsinstallatie voor fijn restafval scheidt op dit moment driehoofdstromen: PMD, Organische Natte fractie (ONF) en een reststroom. Een deel van de ONF (ca. 10-15%) wordt reeds ingezet voor vergisting. HVC onderzoekt en stelt businesscases op voor de mogelijkheid om extra stromen te scheiden voor sorteren en hergebruik van grondstoffen:

- plastics uit organisch natte fracties;
- luiers en/of textiel separaat uitsorteren voor recycling.

Verder wordt een businesscase opgesteld voor het in een eigen installatie vergisten van een groter deel van de organisch natte fractie die bij nascheiding vrijkomt.

Bij de businesscases gaat het niet alleen om de technische mogelijkheid en de kosten van investeringen maar vooral ook op het perspectief op de afzetmarkt voor gescheiden afval- en grondstofstromen: bijvoorbeeld markt voor opwerking tot grondstoffen (bijvoorbeeld granulaten). De markten zijn in ontwikkeling. Het verloop van die ontwikkeling wordt door allerlei factoren bepaald, waaronder de markten voor primaire grondstoffen en fossiele brandstoffen.

4.4 Vergelijking met aanbesteden

De resultaten van de verschillende afvalverwerkende bedrijven in Nederland laten zich moeilijk met elkaar vergelijken. Ze worden in verschillende mate openbaar gemaakt. Ook zijn er verschillen in de interpretaties van rendementscijfers.

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk is gesteld, is afvalverwerking geen schone industrie. Dat geldt voor alle partijen die op de markt opereren. Alle bedrijven werken in Nederland binnen de wet- en regelgeving, en werken aan reductie van CO2-uitstoot en door specifieke activiteiten aan het vergroten van vermeden CO2. De verschillen tussen bedrijven hebben vooral te maken met het stadium van ontwikkeling waarin men zit. Zo zijn bedrijven, bijvoorbeeld AVR, met installaties voor CO2-afvang begonnen. Andere bedrijven volgen naar verwachting. Ook zijn er voornemens bij bedrijven om bodemassen uit de verbrandingsinstallaties op te werken tot bouwstoffen. Dat wordt onderzocht.

De afvalverwerkende bedrijven zijn verplicht milieurapportages op te stellen voor het bevoegde gezag. De mate waarin jaarverslagen informatie over emissies en milieu-vraagstukken produceren, wisselt. AVR gaat in zijn laatste jaarverslag uitgebreid in op CO2 emissies en vermeden CO2.[12]

De kwaliteit van de installaties, onder meer op het vlak van energieprestaties verschilt van installatie tot installatie van de bedrijven. In het algemeen kan worden gesteld dat de nieuwe installaties de beste prestaties hebben op het vlak van energie rendement en beperking van CO2-emissies. Dat geldt bijvoorbeeld van de nieuwe installaties van EEW in Delfzijl en Omrin in Harlingen. Alle AEC's in Nederland hebben een R1-status.

In aanbestedingen kunnen eisen worden gesteld aan milieuprestaties en andere prestaties op het vlak van duurzaamheid en milieukwaliteit. Ook kunnen eisen en wensen worden geformuleerd over de rapportage over milieuprestaties. Inschrijvende bedrijven zullen afwegen of zij in redelijke mate aan de eisen en wensen kunnen voldoen en op basis daarvan bepalen of en op welke wijze zij inschrijven.

Ook private bedrijven investeren voortdurend in innovaties. Zo heeft Attero recent geïnvesteerd in nieuwe opwerkingstechnieken in de vergistings- en composterings-installatie in Wijster. Ook heeft het bedrijf vorig jaar een kunststofrecyclingfabriek in gebruik genomen die nu de folies die bij het scheiden en sorteren vrijkomen, opwerkt tot nieuwe kunststofkorrels. AVR heeft geïnvesteerd in kunststofsorteerinstallatie in Rotterdam en CO2-afvang in Duiven.

[12] AVR, Annual report 2019, Climate in the leading role;

5 Transport

Bij transport gaat het om de optimalisatie van de efficiency van transport gericht op type vervoer (weg, water, rails), verkeersbewegingen met vollast van containers op wagens, beperking van het aantal verkeersbewegingen, optimale inzet van aanwezige voertuigen, type voertuigen en zo mogelijk optimalisatie van gebruik van niet-fossiele brandstoffen (groengas, elektrisch, waterstof).

5.1 Voorstel HVC

HVC noemt in zijn voorstel dat transport over de weg wordt aangeboden. HVC hanteert voor alle aandeelhouders voor overslag en transport eenzelfde tarief. De lengte van transport kan door HVC worden beperkt, doordat het brongescheiden restafval in de centrale van Dordrecht wordt verwerkt.

HVC gebruikt voertuigen met Euro 6 dieselmotoren. Vervoer naar de verwerkings-installaties gebeurt met langere en zwaardere vrachtwagencombinaties, waardoor ten opzicht van 'gewone' vrachtwagencombinaties op brandstofverbruik wordt bespaard.

HVC meldt dat uit studies van CE Delft en Rijkswaterstaat blijkt, dat transport over water uit milieutechnische redenen niet efficiënter zou zijn dan transport over weg, met perscontainers en in 40 m^3-containers – mede vanwege de korte afstanden in Nederland. Transport over de weg biedt mogelijkheden voor retourvrachten in containers. Bij vervoer over water zijn de mogelijkheden voor retourvracht beperkt.

Wel heeft HVC aangegeven dat bij toetreding van nieuwe aandeelhouders het bedrijf ervoor open staat om opnieuw te beoordelen of vervoer over water leidt tot voordelen op gebied van milieu en/of financiën.[13] In de overleggen in het kader van het vervolgonderzoek is besproken dat verder wordt onderzocht hoe de efficiency van transport kan worden vergroot: het aantal vervoersbewegingen te verminderen, de vervoersafstanden te beperken en het rendement van brandstoffen te verhogen evenals de inzet van niet-fossiele brandstoffen. Daarmee biedt de inbesteding bij HVC de ruimte om in overleg gericht te kijken wat de meest optimale en duurzame variant is voor het transport over water of over de weg.

In het geval van de Avalex-gemeenten zijn er voorzieningen om in Delft afval in schepen te laden. Gelet op de transportcongestie op de rijkswegen A4, A5 en A9 richting Alkmaar en A20 en A16 naar Dordrecht, zijn er aanvullende redenen om transport over water te overwegen. Voorts hanteert HVC één tarief voor overslag en transport tezamen. Avalex voert de overslag zelf uit. Ook dit is reden om nader te overleggen tussen Avalex en HVC en te komen tot een maatwerkoplossing: overslag, wijze van transport en tarief. HVC heeft gemeld dit overleg aan te gaan en op korte termijn maar ook op lagere termijn te blijven werken aan verhoging van de efficiency van het vervoer door beperking vervoerbewegingen en -afstanden in verband met tijd, kosten, beperking CO2-emissies.

[13] HVC, 7 november 2020, p. 13.

5.2 Vergelijking met aanbesteding

In aanbestedingstrajecten kunnen eisen en wensen worden gesteld aan de wijze van transport. De overslag kan buiten de aanbesteding worden gelaten. Vervoer over water kan als eis of als wens worden geformuleerd. In het geval van eis is het een *knock-out*-criterium in de aanbesteding en in het geval een wens kunnen aan vervoer vooraf punten worden toegekend voor de beoordeling van aanbiedingen. Een *knock-out*-criterium is in dit verband risicovol omdat het ertoe kan leiden dat het aantal inschrijvingen erdoor kan worden beperkt en daardoor vergelijking van aanbiedingen wordt bemoeilijkt.

Ook is het mogelijk om eisen en wensen te formuleren voor de vervoersvorm transport over de weg ten aanzien van het type voertuigen en de brandstof, die daarvoor worden gebruikt (Euro 5 of 6). Gelet op de ontwikkelingen op de markt op dit vlak kan hier wel met *knock-out* criteria worden gewerkt zonder dat het risico wordt gelopen op zeer beperkt aantal inschrijvingen.

Attero in Wijster biedt geen mogelijkheden voor vervoer over water. AVR en EEW wel. Attero kent wel de mogelijkheid van vervoer per trein, maar hiervoor beschikt Avalex niet over relevante infrastructurele voorzieningen. Vervoer van afvalstromen per spoor is daarom geen optie en zal bij een aanbesteding moeten worden uitgesloten.

6 Transparantie, rapportages, informatievoorziening

Gelet op de eigen milieu- en duurzaamheidsdoelen van de Avalex-gemeenten en het feit dat bij toetreding gemeenten aandeelhoudersrisico lopen, zijn zij gebaat bij transparantie van HVC op het vlak van milieu- en duurzaamheidsprestaties en bedrijfseconomische prestaties. HVC biedt die transparantie in haar jaarverslagen en verschaft tevens informatie aan de aandeelhouders en in (ambtelijke) overleggen die vooraf gaan aan aandeelhoudersvergaderingen. HVC biedt de gelegenheid dat financiële specialisten van de gemeenten met het bedrijf overleggen over de bedrijfseconomische resultaten. Aandeelhouders ontvangen elk jaar een uitgebreide aandeelhoudersbrief waarin de prestaties voor gemeenten wordt gerapporteerd

In het overleg in het kader van dit vervolgonderzoek naar mogelijke inbesteding van Avalex bij HVC heeft de laatste die openheid ook betracht, zowel op inhoud als op bedrijfseconomisch en financieel gebied. In hoofdstuk 8 wordt daarvan verslag gedaan.

Vergelijking met aanbesteding op de markt

In aanbestedingsdocumenten kunnen eisen en wensen worden geformuleerd ten aanzien van transparantie en rapportages in de opdrachtnemer-opdrachtgever relatie. In het contract kunnen voorschriften worden opgenomen over overleggen, rapportages en verantwoording. Daarbij kan ook worden gevraagd naar bedrijfseconomische en financiële informatie in verband met de waarborg van continuïteit in de dienstverlening. In de praktijk blijkt dat de bedrijfseconomische en financiële informatie die de opdrachtgever kan eisen, beperkt is vanwege het bedrijfsbelang dat in het geding kan zijn – vanwege mogelijk concurrentiegevoelige informatie. Als opdrachtgever verkeert een overheid daarbij in een andere positie dan als mede-eigenaar van een overheids-bedrijf. Een mede-eigenaar heeft direct toegang tot alle relevante informatie en/of kan dit afdwingen.

7 Voorwaarden voor toetreding en uittreding

7.1 Quasi-inbesteding

Avalex kan verwerking van grof en fijn restafval en Gft één-op-één gunnen aan HVC. Dat kan op grond van de Aanbestedingswet 2012 via quasi-inbesteding. Van quasi inbesteding is sprake indien de opdracht tot verwerking wordt gegund aan een rechtspersoon waar toezicht op wordt gehouden, zoals op de eigen dienst van een overheid. Er moet aan die voorwaarden zijn voldaan.

1. De aanbestedende dienst (Avalex) 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 afval verwerker. Daarvan is sprake als Avalex als aandeelhouder deelneemt aan de AvA.
2. Tenminste tachtig procent 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.
3. Er mag, in beginsel, geen directe participatie van privékapitaal in de rechtspersoon (de verwerker) aanwezig zijn, dus alleen publieke aandeelhouders.

Als Avalex toetreedt als aandeelhouder tot het 100 % overheidsbedrijf HVC voor de verwerking van restafval en Gft dan wordt aan deze eisen voldaan. Ruim tachtig procent van de werkzaamheden van HVC wordt uitgevoerd voor en gefactureerd aan de aandeelhoudende overheden die hun afval en slib laten verwerken bij HVC.

HVC adviseert dat Avalex ook een alleenrecht vestigt voor de verwerking van restafval en Gft door HVC.[14] Daartoe zou Avalex een verordening moeten opstellen. Als aan de vereisten voor quasi-inbesteding wordt voldaan is dit strikt genomen niet nodig. De alleenrechtuitzondering en de inbestedingsuitzondering zijn op zichzelf staande uitzonderingen in het aanbestedingsrecht. Het is niet ongebruikelijk om te kiezen voor twee ankers te gaan liggen en beide uitzonderingen op te tuigen, zoals HVC adviseert. Dat wordt dan gedaan onder het mom “dubbel gestikt houdt beter”.

Indien Avalex toch alleenrecht wil vestigen bij HVC dan dient het bestuur van Avalex vanuit het eigendom van het afval een verordening met bijvoorbeeld de naam ‘alleenrecht afvalverwerkingsdiensten’ vast te stellen. In de verordening wordt bepaald dat het bestuur een alleenrecht kan vestigen ten gunste van een organisatie die zelf aanbestedingsplichtig is, voor de be- en verwerking van de diverse afvalstromen die vrijkomen bij de deelnemende gemeenten. Vervolgens kan Avalex bij bestuursbesluit ten gunste van HVC een alleenrecht vestigen voor de be- en verwerking van fijn restafval, GHA en GFT en bijbehorend logistiek. Zo’n alleenrecht zorgt ervoor dat de werkelijke opdracht van Avalex aan HVC, die de facto wordt verstrekt bij het als aandeelhouder aangaan van de ballotage-overeenkomst aanbestedingsrechtelijk wordt afgedekt. Het gevestigde alleenrecht dat voor onbepaalde tijd wordt gevestigd is op zichzelf geen contract en kan te allen tijde eenzijdig worden ingetrokken door Avalex als daar behoefte aan is.

[14] De aanbestedende dienst (gemeente of samenwerkingsverband) kan specifieke opdrachten gunnen aan één partij op basis van een alleenrecht. De partij bij wie een alleenrecht wordt gevestigd moet ook zelf een aanbestedende dienst zijn. Een publiekrechtelijk lichaam of een overheidsbedrijf. 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. Artikel 1.1 en artikel 2.24 Aanbestedingswet.

7.2 Toetreding

Toetreding tot HVC en daarmee de levering van afvalstromen vindt plaats voor onbepaalde tijd. HVC streeft in dat verband langjarige verbintenissen na – zonder einddatum vooraf. Avalex kan toetreden tot HVC na besluitvorming daarover door de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) op voorstel van de directie en de RvC. Vanaf dat moment kan Avalex grof en fijn restafval en Gft ter verwerking aanleveren. De nominale waarde van de aandelen is € 45,45 per aandeel en het totaal bedrag bij 440 aandelen is € 19.998,-. Behalve dit nominale bedrag behoeft er geen eigen vermogen te worden gestort.

De verdeling van de aandelen over de gemeenten op basis van inwonertal is als volgt:

Tabel 1 Aandelen per gemeente van Avalex op basis van inwonertal en aandelen percentage in totaal van A-aandelen van HVC

Gemeenten	Aantal inwoners 1-1-2020	%	Aantal aandelen A	% van totaal HVC
Delft	103.595	30,9%	136	4
Leidschendam-Voorburg	76.534	22,8%	100	3
Midden-Delfland	19.341	5,8%	25	1
Pijnacker-Nootdorp	55.308	16,5%	73	2
Rijswijk	54.450	16,2%	71	2
Wassenaar	26.305	7,8%	35	1
Totaal Avalex	335.533	100,0%	440	13

[15]

Avalex of zes gemeenten aandeelhouder

In tabel 1 is ook opgenomen wat het aandeel van Avalex en haar gemeenten is in het totaal van de A-aandelen: totaal 3.347 A-aandelen waarvan 440 voor Avalex (13 %). De tabel laat zien dat de positie van de individuele gemeenten indien zij afzonderlijk aandeelhouder zouden zijn van HVC beperkt is. Verwacht mag worden dat ook de invloed van de gemeenten alsdan navenant beperkt is in de AvA.

Als in Avalex-verband wordt deelnomen aan de aandeelhoudersvergadering dan wordt Avalex door één bestuurder vertegenwoordigd. Avalex ondersteunt de bestuurder in afstemming met de zes gemeenten. Bij apart aandeelhouderschap van de gemeenten nemen zes portefeuillehouders deel aan de AvA. Bij aandeelhouderschap van Avalex is interne afstemming vereist, bijvoorbeeld in de bestuursvergaderingen van Avalex. Uit oogpunt van beperking van invloedspositie in de AvA en bestuurlijke drukte lijkt het aandeelhouderschap van Avalex efficiënter en effectiever dan afzonderlijk aandeelhouderschap van de zes gemeenten.

HVC biedt meer diensten dan de verwerking van de drie afvalstromen. Die liggen vooral op het vlak van duurzame energie. De individuele gemeenten kunnen er voor kiezen ook die diensten af te nemen: energie uit biomassa, productie en levering van warmte, zonne- en windenergie. Ook kan HVC diensten leveren op het vlak van beheer openbare ruimte (vooral reiniging).

[15] Bron: HVC, Meerwaarde aandeelhouderschap HVC voor Avalex-gemeenten, z.j.

Indien een gemeente ook van de aanvullende diensten/expertise van HVC gebruik wil maken dan kan dit zowel in de situatie dat Avalex namens de gemeenten de aandeelhouder is of de gemeenten dit direct zelf zijn. Een gemeente onderhoudt de aanvullende diensten in een eigenstandige relatie met HVC, zonder tussenkomst van Avalex.

7.3 Beëindiging van het aandeelhouderschap

Hoewel een verbintenis tussen HVC en een aandeelhouder voor onbepaalde tijd is, kunnen er redenen zijn om de verbintenis te verbreken. Er zijn twee wijzen waarop een aandeelhouderschap kan worden beëindigd. Ten eerste bij eventuele toekomstige verkoop van HVC aan een derde partij. Ten tweede door uittreding van Avalex dan wel een in Avalex deelnemende gemeente.

Verkoop HVC

In relatie tot een mogelijke toekomstige verkoop van HVC aan een derde partij is de 'toetredingsregeling nieuwe aandeelhouders' van toepassing. Die bepaalt dat bij een eventuele toekomstige verkoop de verkoopopbrengst wordt verdeeld op een wijze die rekening houdt met de relatieve toename van het eigen vermogen tijdens de periode van het aandeelhouderschap van de nieuwe toetreder. In casu Avalex vanaf 1-1-2022.

Uittreding Avalex

HVC is sinds de oprichting nog niet geconfronteerd met een partij die wilde uittreden. Het bedrijf stelt dat het zich open opstelt ten aanzien van de wens tot uittreding van een aandeelhouder, "... zodat tijdig met een aandeelhouder het gesprek kan worden gevoerd over keuzemogelijkheden. … Bij uittreding 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 voorkomen dan wel vergoed wordt. Factoren die bij het bepalen van een eventuele schadevergoeding een rol spelen zijn de resterende afschrijvingstermijnen en overige vaste lasten van gebruikte voorzieningen en alternatieve benuttingsmogelijkheden daarvan."[16]
Eventuele schade kan geheel of gedeeltelijk worden voorkomen door bijvoorbeeld af te spreken dat na formele uittreding nog een aantal jaren de levering van afval zal worden voortgezet of dat de formele uittreding aan een termijn is gebonden. Onderbezettingsverliezen bij be- en verwerkingsinstallaties worden daarmee voorkomen.

HVC heeft geen regeling voor uittreding waarbij de procedure voor bepaling van de schade is vastgelegd, eventuele criteria voor schadebepaling en/of termijnen voor uittreding worden genoemd. In de huidige situatie betekent uittreding naar onze verwachting dat er een onderhandelingsproces ontstaat tussen HVC en de uittredende partij over afspraken die rond de uittreding moeten worden gemaakt. In de *worst case* wanneer geen overeenstemming wordt bereikt, kan dit leiden tot een juridische procedure bij een rechtbank. Afspraken over uittredingstermijnen of andere mogelijkheden van compensatie kunnen hier soelaas bieden. Er is jurisprudentie die uittreding faciliteert: een uitspraak van het Hof van Leeuwarden uit 2006 en een uitspraak van de Raad van State uit 2001 – zie verder paragraaf 9.3. Juridische risico's.

Het onbepaalde rond uittreding is aan de ene kant wellicht nadelig voor de uittreder, maar kan aan de andere kant ten voordele zijn van de blijvende partijen. Avalex kan als

[16] HVC, 7 november 2020, p. 10

aandeelhouder zowel in de positie komen van uittredende partij als in de positie van blijvende partij die geconfronteerd wordt met uittreden van een derde.

Uittreding van een gemeente uit Avalex

Het is ook mogelijk dat een gemeente uit Avalex treedt. In artikel 22 van de gemeenschappelijke regeling van Avalex is dit geregeld, inclusief de bepaling van de uittredingsvergoeding. Ten aanzien van het aandeelhouderschap van Avalex van HVC is in dat geval sprake van partieel uittreden. Avalex zal daarover in overleg (en onderhandeling) moeten met HVC en de uitkomsten daarvan vervolgens meenemen in de uittredingsprocedure en uittredingsvergoeding van de betreffende gemeente aan Avalex. De vraagstukken die spelen rond de uittreding van Avalex uit HVC, die hierboven zijn genoemd, spelen ook een rol bij uittreding van een gemeente uit Avalex.

Het is ook mogelijk dat een gemeente uit Avalex treedt en tegelijkertijd toetreedt als aandeelhouder van HVC. Avalex zal dan met de gemeente een afspraak moeten maken over de overname van aandelen. Ter indicatie kunnen de aantallen aandelen uit tabel 1 worden aangehouden.

Verandering van governance of verkoop Avalex

Het is ook mogelijk dat de GR Avalex wordt opgezet in een NV of BV. Als Avalex als overheidsbedrijf 100 % in eigendom van de gemeenten blijft hoeft er geen wijziging van aandeelhouderschap op te treden.

Indien GR Avalex wordt opgeheven en materieel en personeel overgaat naar een private onderneming die de inzameling voor de gemeenten gaat verzorgen, dan zullen de aandelen HVC overgaan naar de gemeenten indien zij het afval blijvend wil laten verwerken bij HVC. In dat geval dient het afval ook eigendom van de gemeenten te blijven tot dat het overgaat naar HVC. Als het afval bij inzameling eigendom wordt van de private onderneming dan zal het afval door een ander bedrijf dan HVC moeten worden verwerkt. Het alsdan private inzamelbedrijf kan bepalen welke verwerker dat is.

Samenvattend

De wijze van toetreding is nauwgezet omschreven in de statuten en de ballotage-overeenkomst (aandeelhoudersovereenkomst) van HVC. De wijze van uittreding is dat niet en op voorhand is niet te zeggen wat uittreding qua bepaling van de schade-vergoeding precies zal betekenen. Een en ander hangt af tijdstip van uittreden en de momenten van investeringen van het bedrijf. Er kunnen afspraken worden gemaakt over de termijn van uittreding en doorzetten van levering en vormen van compensatie. De afspraken zijn gericht om onderbezettingsverliezen bij be- en verwerkingsinstallaties te voorkomen.

7.4 Vergelijking met aanbesteding op de markt

In geval van aanbesteding op de markt is toe- of uittreding niet aan de orde. Eisen en wensen uit het aanbestedingsdocument en de aanbieding van de verwerker in de inschrijving dienen te worden vastgelegd in een contract. De concepttekst van het contract maakt doorgaans onderdeel uit van de aanbestedingsdocumenten. De aanbestedende dienst kan ervoor kiezen om in overleg met wederpartij de tekst op onderdelen aan de passen naar aanleiding van de inschrijving, mits dit niet bekent dat er

sprake is van een wezenlijk wijziging ten opzichte van de oorspronkelijke aanbesteding.[17] Bij verandering in afspraken of in het contract kunnen de voorwaarden, waaronder het verwerkingstarief, wijzigen.

[17] Het leerstuk van de wezenlijke wijziging vindt zijn oorsprong in het Europese aanbestedingsrecht. Het houdt kort gezegd in dat een overeenkomst die na een Europese aanbesteding tot stand is gekomen, niet wezenlijk mag worden gewijzigd. https://www.pianoo.nl/nl/visie-de-wezenlijke-wijziging

8 Bedrijfseconomische/financiële positie en prestaties

In het kader van dit vervolgonderzoek hebben de financiële werkgroep en de auditwerkgroep[18] van Avalex en gemeenten samen met een vertegenwoordiger van Deloitte gesproken met HVC over de financiële aspecten van toetreden tot HVC.
HVC is hierbij open en transparant geweest, beantwoordde de vragen adequaat en heeft ook vertrouwelijke stukken over prognoses en risico's gedeeld.
De financiële informatie die werd verkregen was overzichtelijk en transparant en het bedrijf heeft zijn financiële risicoanalyse met de werkgroep gedeeld.

De werkgroep constateert dat er sprake is van een gezonde financiële basis en dat de risico's overzichtelijk zijn en afdoende van beheersmaatregelen voorzien. Deze bevinding wordt geschraagd door een rapportage van Deloitte die voor HVC is opgesteld in het kader van 'van gas los'.[15] Bovendien krijgen de risico's in goede mate aandacht in de organisatie en in het verkeer met de aandeelhouders.

De werkgroep meldt de volgende aandachtspunten uit haar verkenning:

1. HVC is een volledig publiek zelfstandige bedrijf in een privaat-rechterlijke rechtsvorm. Zij kent als organisatie sturing op efficiëntie en effectiviteit om kosten te drukken, tariefontwikkeling stabiel te houden en beleidsdoelen te realiseren voor de aandeelhouders die ook opdrachtgever zijn, maar zonder prikkel gericht op winstoogmerk. De gesprekken met en ervaringen van aandeelhoudende gemeenten bevestigen dat de praktijk ook zo is. De cultuur in de organisatie HVC is erop gericht de dilemma's die zich voordoen intern openlijk te bespreken en lange termijn plannen op te stellen in samenwerking met de aandeelhouders. Deze governance vormt aldus een gezonde infrastructuur voor het bedrijf. Dat uit zich ook in de navolgende punten.
2. HVC kent een relatief lage solvabiliteit (momenteel circa 13 %). Deze is vanuit de oprichting van HVC goed te begrijpen. Sinds enkele jaren hebben de aandeelhouders van HVC bewuste keuze gemaakt voor een strategie om het eigen vermogen (zij het met vertraging in verband met investeringen voor 'van het gas af') te laten stijgen. Het doel is dat de garantstellingen van de gemeenten in de toekomst een vrije keuze wordt voor de garantstellers/aandeelhouders. De afgelopen jaren stijgt het eigen vermogen gestaag doordat er positieve exploitatieresultaten worden gerealiseerd (€ 10 – 15 mln.) en er geen dividend wordt uitgekeerd. Opbouw van solvabiliteit om afbouw van de gegarandeerde financiering mogelijk te maken (doelstelling Koers 2024) blijft van kracht en wordt op basis van de huidige prognoses voorzien in 2027: solvabiliteit van 27 %. Indien de aandeelhouders op termijn kiezen voor het staken van de garantstelling dan vervalt logischerwijze ook de bijbehorende provisie voor de gemeenten.
3. Over uittreding uit de vennootschap zijn alleszins redelijke principe afspraken vastgelegd. Het uitgangspunt hierbij is dat de uittreding niet leidt tot hogere lasten voor de andere deelnemers. De vergoeding die betaald moet worden bij uittreding kan echter niet vooraf worden berekend. Zo wordt er op dat moment bijvoorbeeld gekeken of met externe opdrachten de bezettingsgraad van de centrale op peil kan blijven. Overigens geeft deze werkwijze ook de zekerheid dat andere aandeelhouders niet vrijblijvend kunnen uittreden. In beide perspectieven zijn de afspraken redelijk.

18 De financiële werkgroep was een ambtelijke werkgroep en de auditwerkgroep van Avalex is een bestuurlijk-ambtelijke werkgroep.

4. Zoals bij elke deelneming dient er blijvende aandacht te zijn voor het risicoprofiel van de onderneming. Bij deelname aan HVC betekent dat in elk geval aandacht voor:
   4.1. vervanging en onderhoud van de installaties;
   4.2. capaciteit en beschikbaarheid, hoeveel aanbod tegen welke prijs komt er uit de markt;
   4.3. welke innovaties en investeringen staan er op de planning.

   Bij HVC zien we ook aandacht voor juist deze zaken.
5. HVC communiceert actief en intensief met de aandeelhouders over potentiële investeringen. Deloitte constateert dat HVC een gedegen analyse maakt voorafgaand aan het nemen van een investeringsbeslissing.[19]

[19] Deloitte, april 2020.

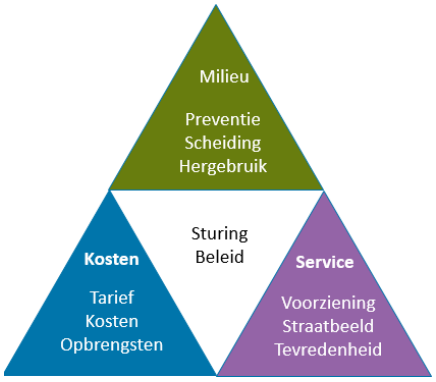
9 Risicobeoordeling

De risico's die Avalex en haar gemeenten kunnen lopen, zijn in een aantal categorieën te verdelen.

- Beleidsrisico's.
- Financiële risico's.
- Politiek-bestuurlijke risico's.
- Juridische risico's.

9.1 Beleidsrisico's

Beleidsrisico's betreffen de doelen die de verschillende gemeenten zich hebben gesteld en die zijn neergelegd in de Avalex Nota Grip op Grondstoffen uit 2015[20] en in het daaropvolgende Optimalisatieplan Waardevolle Ketens. Het gaat om het realiseren van de VANG-doelstellingen: 100 kg restafval per inwoner in 2020 en 30 kg restafval per inwoner in 2025 en een scheidingspercentage van 75 % grof en fijn restafval. Het doel van 100 kg in 2020 wordt in de Avalex-gemeenten, en de meeste gemeenten in Nederland, niet gehaald. Wel is het van belang dat de gemeenten zo ver mogelijk komen in het realiseren van de doelen. Deze inhoudelijke doelstellingen die kunnen worden gehaald via gescheiden inzameling, scheiden en sorteren van afvalstromen en grondstof-stromen en hergebruik van stoffen, behoren tot de zogenaamde afvaldriehoek. Daast de afval en milieudoelen bestaat de driehoek uit doelen op het vlak van kostenbeheersing en dienstverlening aan de burger.



Uit het rapport Verkenning Beleid en Markt restafvalverwerking blijkt dat bij de bij Avalex aangesloten gemeenten in de afweging tussen de drie onderwerpen van de driehoek de kosten enigszins prioritair zijn. De wens bestaat dat verdere stijging van de afvalstoffenheffing zoveel mogelijk voorkomen moet worden. In alle gemeenten is duurzaamheid een belangrijk thema maar realisatie van doelen op dat vlak mag niet leiden tot hogere kosten.[21]

[20] Avalex-gemeenten, Grip op Grondstoffen. Beleidsvisiedocument Van Afval Naar Grondstof in 2020, 4 maart 2015.

[21] KplusV, 2 september 2020, p. 7.

Dienstverlening

De doelen op het vlak van dienstverlening moeten vooral te worden gerealiseerd door Avalex bij de inzameling. Het feit dat HVC de mogelijkheid biedt om verwerking van zowel brongescheiden als na te scheiden restafval aan te bieden is hierbij ondersteunend. Bij HVC is het tarief voor aandeelhouders voor beide afvalstromen gelijk. HVC biedt ook de mogelijkheid dat de hoeveelheden en de verhouding tussen beide aan te bieden stromen in de tijd kan variëren. Het beleidsrisico voor dienstverleningsdoelen is daarbij in dit verband vrijwel nihil.

Kosten

Doelen op het vlak van kostenbeheersing zijn op basis van cijfers van de afgelopen jaren beperkt. HVC laat een stabiele tariefsontwikkeling zien op het vlak van verwerking restafval – zie ook hoofdstuk 2. Het tarief ligt echter wel hoger dan het tarief dat tot nu toe door verwerker Twence bij Avalex in rekening is gebracht. Dit heeft te maken met het feit dat ten tijde van het afsluiten van het contract met Twence de markttarieven veel lager waren dan thans het geval is. Dat is de afgelopen paar jaren al gebleken en zal ook de komende jaren het geval zijn. Elk nieuw afvalcontract dat Avalex per 2022 en verdere jaren afsluit zal een hoger tarief voor verwerking van restafval kennen, ongeacht of het gaat om het verwerken van brongescheiden restafval of na te scheiden restafval.

De tarieven van grof huishoudelijk afval en Gft laten de laatste twee jaar een stijging zien. Ook dat is in lijn met de algemene trend bij verwerkers in Nederland. De oorzaken zijn erin gelegen dat er beter gescheiden grof huishoudelijk afval wordt aangeboden. De verwerkingskosten stijgen erdoor. Het is niet goed te voorspellen of en in welke mate de kosten de komende jaren progressief zullen stijgen. De stijging van de tarieven van HVC zijn direct te relateren aan de kostenstijging van de verwerking.

Ook voor verwerking van Gft stijgen de kosten, enerzijds door toenemende vervuiling van het Gft dat wordt aangeboden en anderzijds door de verhoging van de kwaliteitsnormen die aan de output, de compost, worden gesteld. Ook hiermee hebben alle verwerkers in Nederland te maken.

Avalex en haar gemeenten lopen dus beleidsrisico's op het vlak van kosten door de ontwikkeling van de tarieven. Deze kosten zijn echter niet uitsluitend gekoppeld aan verwerking door HVC, maar kunnen zich ook voordoen bij verwerking door private bedrijven. Voor grof restafval laten recente aanbestedingen op de markt zien dat de beleidsrisico's groot zijn. Door de geleidelijke tariefsontwikkeling bij HVC lijkt het risico bij kostenbeheersing klein.

Afval en grondstoffen

De doelen op het vlak van realisatie van scheidingspercentages en reductie van CO2 lopen gevaar als bijvoorbeeld door technische storingen installaties uitvallen. De bedrijfsvoering van HVC is erop gericht om storingen te voorkomen, door intensief onderhoud, en bij eventuele storingen afvalstromen om te leiden. De installaties in Alkmaar en Dordrecht beschikken beide over meerdere verbrandingslijnen en men kan afvalstromen omleiden naar de andere locatie. Voorts heeft HVC de beleidslijn dat huishoudelijk restafval van aandeelhouders altijd voorrang heeft op brandbaar afval van derden (bijv. bedrijfsafval). Bij storing in de nascheidingsinstallatie bestaat het risico dat een groter deel van het aangeboden restafval wordt verbrand en dus minder afvalstromen wordt hergebruikt.

HVC heeft aan haar aandeelhouders uitgebreid toegelicht waarom een uitval van capaciteit, zoals in 2019 heeft plaatsgevonden bij AEB te Amsterdam, bij HVC niet in die mate kan voorkomen.[22]

9.2 Financiële risico's

Als Avalex toetreedt als aandeelhouder verwerft zij aandelen ter waarde van in totaal € 19.998,- en dient zij een garantstelling af te geven. Avalex hoeft zich niet in te kopen bij HVC tegen een waarde die rekening houdt met bijvoorbeeld het opgebouwde eigen vermogen. De nominale waarde die Avalex voor de aandelen betaalt is ook het maximale bedrag waarvoor zij risico loopt bij eventueel bedrijfseconomische achteruitgang van HVC of in het uiterste geval faillissement. De garantstelling die Avalex afgeeft en waarvoor de gemeenten garant staan, heeft betrekking op de leningen die HVC kan aangaan voor investeringen. Het gaat om een maximumbedrag van voor alle aandeelhouders tezamen van € 750 mln. Op dit moment is er sprake van een totale garantstelling voor alle A-aandeelhouders (gemeenten en samenwerkingsverbanden van gemeenten) van € 628 mln.

Risico's rond garantstellingen

De garantstellingen bieden HVC de mogelijkheid om geld te lenen bij onder meer de BNG en de Waterschapsbank tegen rentetarieven die lager liggen dan de tarieven van commerciële banken. Het risico dat Avalex loopt is dat HVC niet meer aan de verplichtingen jegens haar schuldeisers kan voldoen. Tegenover de eventuele invordering van de garantstelling staat dat de aandeelhouders de beschikking krijgen over de betreffende activa en dat zij die zo mogelijk kunnen vermarkten.

Het garantstellingsbedrag voor Avalex bij toetreding bedraagt circa € 82,6 mln. De garantstelling geeft recht op een jaarlijkse garantstellingsprovisie van 1 % van het bedrag van de garantstelling, in casu bijna € 827.000,-. Dit bedrag wordt jaarlijks uitgekeerd aan de aandeelhouders ongeacht de bedrijfsresultaten. Berekend is dat dit bedrag gelijk is aan ruim € 11 per ton aangeboden fijn restafval is. Onder normale omstandigheden betekent dit dat de uitgaven van de gemeenten voor de verwerking van fijn restafval ruim € 11 lager liggen. Dit kan de gemeente gebruiken bij de doorberekening van de doorwerking van de tarieven in de afvalstoffenheffing.

De garantstelling voldoet aan de algemene lijn die uit de in de Avalex-gemeenten aanwezige financiële verordening ex art. 212 GW, *treasury*-statuut of in een nota Gemeentelijke garanties en geldleningen kan worden gedestilleerd:

- tegenover de te verstrekken garanties staan de zekerheden in de vorm van de activa van HVC;
- de garanties worden door HVC gebruikt om geldleningen aan te gaan bij BNG, Waterschapsbank en ander financiële instellingen die bij rentes rekening houden met garantstellingen;
- voor de garanties van de gemeenten en ter dekking van het risico worden jaarlijks provisies verstrekt.

[22] HVC, 11 november 2020, pp. 37 en 38.

Tabel 2 laat zien hoe de bedragen zijn verdeeld over de Avalex-gemeenten:

Tabel 2 Verwachte garantstelling en garantstellingsprovincie Avalex-gemeenten. Stand van zaken november 2020.[23]

Gemeenten	Aantal inwoners 1-1-2020	Aantal aandelen A	Fijn restafval (kton)	Garantstelling	Provisie 1%/jaar
Delft	103.595	136	22	€ 25.526.445	€ 255.274
Leidschendam-Voorburg	76.534	100	16	€ 18.859.187	€ 188.592
Midden-Delfland	19.341	25	3	€ 4.765.928	€ 47.659
Pijnacker-Nootdorp	55.308	73	11	€ 13.628.765	€ 136.288
Rijswijk	54.450	71	13	€ 13.417.340	€ 134.173
Wassenaar	26.305	35	6	€ 6.481.968	€ 64.820
Totaal Avalex	335.533	440	70	€ 82.680.633	€ 826.806*

* Dit is € 11,88 per ton fijn restafval

Een garantstelling betekent voor de gemeentefinanciën dat een beroep kan worden gedaan op de financiën van de gemeente. Conform artikel 50 BBV[24] moet aan de passivazijde van de balans (buiten balanstelling) worden aangegeven aan welke natuurlijke of rechtspersonen borg- of garantstellingen zijn verstrekt.
Conform artikel 2, 11 en 13 BBV wordt in de Risicoparagraaf in de programmabegroting en bij het weerstandsvermogen aandacht geschonken aan het risicobeheer van de gemeente.

In haar bestaan sinds 1991 heeft HVC geen beroep hoeven doen op de garantstellingen. Het bedrijf tracht risico's te beperken door alleen in aantoonbaar gezonde businesscases te investeren en door de RvC investeringen van € 1 mln. en meer te laten goedkeuren en voor nieuwe investeringen van € 10 mln. en meer goedkeuring te vragen aan de AvA. Daardoor is geborgd dat Avalex als aandeelhouder zicht en invloed heeft op de grote investeringen door HVC.

Risico's ten aanzien van tarieven
Daarnaast zijn er risico's die betrekking hebben op het tarief. Eventuele (tijdelijke) overcapaciteit van installaties kunnen extra kosten betekenen die gedekt moeten worden. Daarvoor kan HVC een beroep doen op het opgebouwde Eigen Vermogen. Het is ook mogelijk dat HVC ervoor kiest om de kosten te dekken door tariefsverhoging. Daarvoor geldt het toezicht van de RvC en dat moet in overeenstemming zijn bij de strategische keuzes die de AvA heeft gemaakt inzake het omgaan met over- en ondercapaciteit. HVC tracht de gevolgen van overcapaciteit te voorkomen en te beperken door zich te oriënteren op mogelijkheden van doorzat van meer huishoudelijk afval en bedrijfsafval. HVC is op initiatieven van overheden in gesprek met die overheden om meer huishoudelijk afval te verwerken. Daarnaast werft HVC bedrijfsafval bij bedrijven.

[23] Bron: HVC, 11 november 2020, p. 24.

[24] Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, 2002.

Risicobeheersing

Er zijn nog andere activiteiten van HVC gericht op verkleining van de risico's dat door calamiteiten het bedrijf niet meer aan zijn verplichtingen kan voldoen:

- toename van het eigen vermogen zodat financiële tegenvallers uit het eigen vermogen kunnen worden opgevangen;
- jaarlijkse omvangrijke kasstroom die kan worden gebruikt voor aflossing en herinvestering;
- een uitgebreid verzekeringspakket om gevolgen van calamiteiten (machinebreuk en bedrijfsschade) op te vangen;
- onderhoudsprogramma gericht op continuïteit in operationele beschikbaarheid van de installaties – niet de onderhoudskosten maar de preventie zijn leidend ;
- duurzame energieprojecten (zon, wind, biomassa en warmte) zijn gekoppeld aan subsidiestromen van Nederland en de EU;
- langjarige leningen waardoor schommelingen in kapitaalslasten beperkt zijn;
- spreiding van risico's over verschillende activiteiten en installaties;
- uitbreiding van de instroom van huishoudelijk afval en bedrijfsafval.

Van bovenstaande punten geven er enkele aanleiding tot het plaatsen van kanttekeningen.

Ten eerste de AEC's worden gevuld met circa 50% huishoudelijk afval van de aandeelhouders en 50% bedrijfsafval. De markt van bedrijfsafval heeft in de economische crisis van 2008 en volgende jaren een afname van het aanbod laten zien. Nu ten tijde van de coronacrisis lijkt dat weer het geval te zijn. Het aanbod van bedrijfsafval fluctueert dus met de economische conjunctuur. Aanbod van huishoudelijk afval is veel stabieler maar moet conform de beleidsdoelen een afname per inwoner laten zien de komende jaren. Dit moet worden gecompenseerd door toetreding van meer gemeenten en acquisitie van meer bedrijfsafval. Door toetreding van Avalex verandert de verhouding huishoudelijk restafval en bedrijfsafval in 55/45.

Ten tweede is de groei van het Eigen Vermogen van HVC een bijdrage aan de solvabiliteit en daarmee van de garantie van continuïteit van het bedrijf. Daartegenover staat dat er financiële middelen in het bedrijf blijven die niet voor de aandeelhoudende overheden beschikbaar komen anders dan in de vorm van nieuwe investeringen ter uitvoering van beleid van aandeelhouders. Risicobeheer en vermeden opbrengsten voor gemeenten staan hier enigszins op gespannen voet. Hoe dit wordt geapprecieerd kan van bestuurder tot bestuurder en van gemeente tot gemeente verschillen.

Ten derde nemen de boekwaarden van de installaties waarvoor is geïnvesteerd af waardoor ook de schuldenpositie afneemt. In dat verband neemt het relatieve financiële belang van afvalverbranding in HVC af. De afschrijvingstermijnen van de AEC lopen tot 2030 en daarmee dalen de kapitaallasten van de AEC's. Het risicoprofiel van HVC wordt daardoor gunstiger voor de aandeelhouders.

Tegelijkertijd is HVC voornemens te investeren in nieuwe verwerkingstechnologieën om grotere energie- en duurzaamheidsprestaties te leveren en om een grotere diversiteit aan activiteiten te ondernemen. Op dit moment kan niet anders worden geconcludeerd dan dat de hoogte van het totale investeringsbedrag en daarmee de financierings-behoefte nagenoeg gelijk blijft of eerder zal toe- dan afnemen. Dit kan doorwerken in de garantiestellingen – alles onder het plafond van € 725 mln. in totaal.

Daar staat tegenover dat het bedrijf toewerkt naar een groter eigen vermogen waardoor de garantstellingen van de gemeenten in de toekomst een vrije keuze wordt voor de gemeenten. De jaarlijkse uitkeringsprovisie is gekoppeld aan de garantstellingsbedragen. Afbouw van de garantstelling betekent vermindering van de garantstellingsprovisie en daarmee vermindering van de korting op de verwerkingstarieven.

Al met al kan, met in achtneming van de kanttekeningen, worden geconcludeerd dat de financiële risico's ten aanzien van het aandelenvermogen zeer klein zijn vanwege de beperkte omvang van het bedrag dat daarmee gemoeid is. De financiële risico's rond de garantstellingen zijn zeer beperkt vanwege de actieve sturing van HVC op preventieve risicospreiding, -preventie en -beperking en de vanwege de '*business*' van HVC: er is nog steeds sprake van toename van de afvalhoeveelheid waarvan burgers en bedrijven zich ontdoen. Doordat HVC zich niet alleen richt op de eindverwerking maar ook op de stadia van afvalstromen die daaraan voorafgaan, blijft de hoeveelheid te verwerken afval naar verwachting stabiel of is die zelf groeiende.

Ook met de beleidsdoelen voor reductie van de hoeveelheid te verbranden restafval per inwoner (naar 30 kg) blijven er veel afvalverwerkende activiteiten voor HVC. In combinatie met slibverwerking en energieproductie blijft naar verwachting de dienstverlening aan aandeelhouders tenminste 80 % bedragen, ook al neemt het relatieve aandeel van bedrijfsrestafval mogelijk toe.

9.3 Juridisch risico's

De juridische risico's doen zich onder meer voor bij besluitvorming tot inbesteding. De risico's zijn beperkt, omdat Avalex bij het verwerven van aandelen HVC voldoet aan de voorwaarden van quasi-inbesteding. Een recent voorbeeld van een juridische procedure betreft de inbesteding door de BAR-gemeenten bij het Friese bedrijf Omrin via aandeelhouderschap van Irado dat reeds aandeelhouder van Omrin was. De rechter stelde de inbestedende gemeenten in het gelijk.

Een ander risico betreft het uittreden. In 2006 is de gemeente Smallingerland uitgetreden uit Omrin. Het gerechtshof te Leeuwarden oordeelde in 2012 in hoger beroep dat de gemeente mocht uittreden zonder aanbod van tot betaling van (schade) vergoeding te doen, nadat aanvankelijk de rechtbank anders had geoordeeld.[25] De juridische uitspraken tonen een beperkt juridisch risico. De juridische aansprakelijkheid van aandeelhouders is wettelijk geregeld en is beperkt. HVC heeft in zijn notitie aangegeven dat bij uittreding in overleg moet worden gegaan om te voorkomen dat bij de zittende aandeelhouders een (financieel) nadeel ontstaat en als die zich toch voordoet hiermee moet worden omgegaan. Uitgangspunt is dat eventuele schade voorkomen dan wel vergoed wordt. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden, zoals bijvoorbeeld het afspreken van een overgangstermijn. In dat verband is er een uitspraak van de Raad van State uit 2001. Daarin heeft de Raad van State overwogen dat bij het bepalen van mogelijke toekomstige schade (in de praktijk frictie- en desintegratiekosten met betrekking tot personeel, materieel en overhead) vanwege uittreding het hanteren van een overbruggingsperiode van 5 jaren, te rekenen vanaf de datum van uittreding (of in het geval van Omrin de aankondiging van uittreding), voor de hand ligt. Daarbij is in aanmerking genomen dat van de latende organisatie mag worden verwacht dat zij zich binnen die periode kan aanpassen aan de ten gevolge van de uittreding gewijzigde omstandigheden.[26]

---

[25] Gerechtshof Leeuwarden, uitspraak van 2-10-2012, zaaknummer 200.053.003/01

[26] ABRvS van 12 december 2001, LJN: AD7959.

9.4 Politiek-bestuurlijke risico's

De politiek-bestuurlijke risico's hangen met de beleidsrisico's en financiële risico's samen. De gemeenten kunnen als mede-eigenaar en opdrachtgever risico's lopen bij:

- lagere prestaties van HVC dan verwacht: scheidingsrendementen, vermindering van bijdragen aan CO2 uitstoot;
- (tijdelijke) milieuproblemen door technische storingen of beheerproblemen: geluidhinder, geurhinder, branden, dioxinevervuilingen;
- financiële of managementproblemen bij HVC.

Welke vraagstukken er eventueel ook ontstaan, indien HVC op een of andere wijze negatief in de publiciteit zou komen, dan kunnen hierover raadsvragen worden gesteld en kunnen naast directie en commissarissen, ook aandeelhouders worden aangesproken.

Zoals hierboven is aangegeven, onderneemt HVC diverse activiteiten om risico's op inhoud en bedrijfsvoering te voorkomen en waar nodig te beperken, waardoor de kans niet groot is dat er politiek-bestuurlijke risico's ontstaan. Van de kant van aandeelhouders kan hieraan een bijdrage worden geleverd door alert te zijn op ontwikkelingen. Het aantal AvA's (2 of 3 per jaar) en de andere mogelijke bestuurlijke en ambtelijke contacten die HVC voorziet, bieden daartoe goede mogelijkheden.

Van andere aard zijn risico's in relatie tot de discussie over inbesteden en aanbesteden. Recentelijk hebben raadsleden van Groningse gemeenten brieven en mails ontvangen van private marktpartijen vanwege het voornemen van de gemeenten om toe te treden als aandeelhouder van het overheidsbedrijf Omrin. Naar aanleiding daarvan zijn discussies in de betreffende gemeenteraden ontstaan over de voor- en nadelen van inbesteden versus aanbeden. De gemeenteraden hebben na politieke discussie ingestemd met toetreding.

9.5 Vergelijking met aanbesteding op de markt

Risico's die Avalex als aandeelhouder loopt, zijn er niet bij aanbesteding van de verwerking. De beleidsrisico's die zijn genoemd, hebben vooral betrekking op de rol van opdrachtgever. Die zijn dezelfde bij aanbesteding als bij samenwerking door toetreding als mede-eigenaar van HVC. Bij tegenvallende prestaties kan het contract na afloop van de contract termijn worden beëindigd en kan Avalex op zoek gaan naar beter presterende verwerkers. Voorts kunnen in het aanbestedingstraject en vervolgens in de contracten met de verwerker risico's verder worden verkleind en kan ook op inhoudelijk vlak compensatie worden geregeld bij tegenvallende prestaties – bijvoorbeeld door een bonus-malus regeling. Een dergelijke regeling leidt in de praktijk overigens nog wel eens tot meningsverschillen over de interpretatie van de prestaties en tot juridische procedures tussen contractanten.

Wat betreft de beleidsrisico's ten aanzien van tarieven, is in aanbestedingstrajecten gebleken de tarieven voor verwerking van fijn restafval op de markt minder stabiel zijn dan die van overheidsbedrijven en dat de tarieven voor verwerking van grof restafval in een aantal gevallen zeer sterk zijn gestegen (meer dan 50%). Dat laatste kan niet alleen worden verklaard door de stijging van de verwerkingskosten. Mogelijk dat ook de ontwikkeling van de marktsituatie hier debet aan is: de concurrentiepositie van bedrijven, vraag en aanbod van te verwerken afval, over- en ondercapaciteit van installaties en dergelijke. De tarieven voor Gft stijgen op de markt geleidelijk en in vergelijkbare mate met die van overheidsbedrijven.

Voor het overige zijn de risico's als eigenaar niet van toepassing. De bedrijfs-economische risico's zijn voor het private bedrijf. Bij een eventueel faillissement of andere reden voor beëindiging van de bedrijfsactiviteiten dient Avalex een nieuwe verwerker te zoeken. Dat brengt kosten met zich mee.

Op de afvalmarkt worden rond aanbestedingen en uitvoering van contracten regelmatig juridische procedures gevoerd. Voorbeelden daarvan zijn Attero tegenover Brabantse gemeenten over de compensatie van vermindering van de levering van hoeveelheden restafval, Gelderse gemeenten tegenover Twence over de compostering volgens de afspraken in het contract, en EEW tegenover AVU (Utrecht) inzake de gunning van verwerking van restafval en gft.

10 Samenvattende beoordeling

In dit hoofdstuk geven we een samenvattende beoordeling van de mogelijkheden voor Avalex om samenwerking met HVC aan te gaan op het vlak van verwerking van grof en fijn huishoudelijk restafval en gft in de vorm van zogenaamd quasi-inbesteding bij HVC. Dit betekent dat Avalex één-op-één de afvalstromen aanbiedt bij HVC. Dat wordt mogelijk als Avalex als aandeelhouder toetreedt tot HVC NV. Avalex wordt dan zowel mede-eigenaar als opdrachtgever/klant van HVC.

10.1 Samenwerking met HVC

Wij hebben naar aanleiding van de wensen van Avalex en haar gemeenten gekeken naar de volgende onderwerpen:

- profiel van het bedrijf;
- dienstverlening: verwerking en brongescheiden en nagescheiden restafval;
- innovatie in de dienstverlening;
- duurzaamheids- en milieuprestaties;
- efficiency en beperking milieubelasting in het transport van de afvalstromen;
- tarieven;
- omgaan met risico's en calamiteiten door HVC;
- wijzen van rapporteren en transparantie over prestaties en bedrijfsvoering;
- bedrijfseconomische en financiële resultaten van HVC;
- voorwaarden voor toetreding en uittreding;
- toetreding als Avalex of toetreding van de individuele gemeenten;
- risico's voor Avalex en haar gemeenten.

Hieronder benoemen we kort de resultaten op deze onderwerpen. Per onderwerp is steeds met een kleur een oordeel gegeven:

Groen: positief oordeel
Lichtgroen: redelijk positief oordeel
Oranje: nog een slag nodig voor een positief oordeel
Rood: negatief oordeel

Profiel. HVC profileert zich als een publieke onderneming die zich richt op het realiseren van maatschappelijke doelstellingen. Het is een ketenbedrijf met focus op hergebruik en duurzame energie, van en voor zijn publieke aandeelhouders die tevens afnemers zijn van de diensten (afvalverwerking en energieproductie). Tegelijkertijd richt het bedrijf zich op continuïteit; niet het bedrijfsrendement (winstmaximalisatie) staat voorop maar wel voldoende bedrijfsrendement om enerzijds een bedrijfseconomische basis te hebben en voldoende financiële ruimte te creëren voor het doen van investeringen.

Groen. HVC richt zich primair op het bijdragen aan realiseren van VANG-doelen en doelen op het vlak van duurzaamheid. Er wordt bijgedragen aan de doelen van de gemeenten.

Dienstverlening. HVCV biedt voor haar klanten de mogelijkheid om zowel brongescheiden restafval als na te scheiden restafval te verwerken en kan inspelen op een verandering in de verhouding tussen deze afvalstromen van gemeenten.

Groen. HVC levert de door de Avalex-gemeenten gewenste dienstverlening voor verwerking van brongescheiden en na te scheiden restafval.

Innovatie. HVC heeft de afgelopen jaren investeringen gedaan in nascheidings- en kunststofsorteringsinstallaties om op deze wijze bij te dragen aan verhoging van de scheidingsrendementen en bevordering van hergebruik van afvalstoffen. Het onderzoekt mogelijkheden om meer rendement uit te scheiden stromen te halen. Het bedrijf blijft de komende jaren investeren in opwekking van energie uit afvalstromen en van overige duurzame energie. Aan investeringen liggen businesscases ten grondslag. In de aandeelhoudersvergadering beslist Avalex mee over strategie en grote investeringen op dit vlak.

Lichtgroen. HVC blijft onderzoeken welke investeringen mogelijk zijn in het kader van bijdragen aan hergebruik en duurzaamheid. Qua investeringsvolume ligt het accent op energieopwekking.

Duurzaamheid en milieu. HVC heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd:

- in vermindering van CO2-emissies van de verwerkingsinstallaties;
- afvang van CO2-emissies uit een biogasinstallatie (kleinschalige pilot);
- bevordering van het vermijden van CO2-emissies vanwege energieproductie uit fossiele brandstoffen en bij productie van goederen door inzet van grondstoffen uit afvalstoffen.

Afvalverwerking is geen schone industrie. Milieuvraagstukken op het vlak van geluidshinder en geurhinder doen zich vooral voor bij tijdelijke storingen in de installaties van Alkmaar en Dordrecht. In alle gevallen heeft HVC actie ondernomen om de overlast te beëindigen. Bij de installaties van HVC zijn geen structurele klachten over hinder en zijn geen milieuschadelijke effecten bekend. De installaties voldoen aan de milieuvergunningen.

Groen. HVC is alert op milieuaspecten van de verwerking van afval en richt zich op bevordering van duurzaamheid.

Transport. Om te komen tot efficiënt transport qua tijd, vervoersbewegingen en milieubelasting biedt HVC de mogelijkheid om met Avalex te komen tot een optimalisering. Het bedrijf heeft door onafhankelijk onderzoek onderbouwde vervoersvormen via de weg. De mogelijkheden die Avalex kent voor afvaltransport over water is mogelijk voor het vervoer naar de installaties in Alkmaar. De maatschappelijke en milieutechnische kosten en baten van de verschillende vervoerswijzen worden nader onderzocht in afstemming tussen HVC en Avalex.

Oranje. HVC vervoert afvalstromen met voertuigen met state of art-techniek. Er kan verder worden gewerkt aan optimalisatie van de efficiency en duurzaamheid van het transport. Daartoe heeft HVC zich bereid verklaard.

Tarieven. HVC biedt tarieven voor de verwerking van de afvalstromen die ten opzichte van wat de afgelopen jaren op de Nederlandse markt zijn geboden relatief laag zijn. De ontwikkeling van de tarieven over een reeks van jaren is stabiel. De ontwikkeling is direct gekoppeld aan de kosten die het bedrijf maakt voor de verwerking. Hierin onderscheidt HVC zich van de tarieven die de afgelopen jaren in aanbestedingstrajecten zijn gerealiseerd. Deze fluctueren in de tijd en tussen de stromen fijn en grof restafval en gft. De tarieven in de aanbestedingstrajecten lijken vooral gerelateerd aan de markt-omstandigheden op een bepaald moment en voor een bepaalde afvalstroom.

Lichtgroen. De tarieven van HVC zijn bekend en de ontwikkeling ervan is voorspelbaar op basis van informatie over input, verwerking en output/afzet en geleid op de tariefsontwikkeling van de afgelopen tien jaar.

Omgaan met risico's en calamiteiten. Afvalverwerkingsinstallaties kunnen stil komen te vallen als gevolg van technische storingen. HVC kan storingen opvangen doordat HVC over twee verbrandingsinstallaties beschikt die elk over enkele lijnen beschikken. Het beheer en onderhoudsprogramma van HVC is primair gericht op preventie. Niet de kosten zijn leidend maar de tijdigheid van het onderhoud met het oog op voorkomen van storingen. De kosten van calamiteiten worden opgevangen door de financiële buffer die HVC heeft opgebouwd in de vorm van een eigen vermogen (circa 13% van het balanstotaal).

Groen. HVC is in de operaties gericht op beheersing van bedrijfsrisico's.

Rapporteren en transparantie. HVC kent verschillende kanalen waarmee het bedrijf communiceert met de gemeenten. De rapportage en communicatie heeft zowel betrekking op bedrijfseconomische en financiële aspecten als op inhoudelijke prestaties: omvang afvalverwerking, scheidingsrendementen en energieprestaties. Deze onderwerpen en onderwerpen op het vlak van milieu komen alle ook aan de orde in de jaarverslagen. Het bedrijf organiseert informatiebijeenkomsten voor bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers van de aandeelhouders. De informatie is zowel toegankelijk voor Avalex als voor haar gemeenten.

Groen. HVC is transparant over de milieuresultaten en bedrijfseconomische resultaten.

Bedrijfseconomische en financiële resultaten.
Avalex laat de afgelopen jaren een stabiele winstontwikkeling zien: € 10 tot 15 mln. per jaar. Dit zal zich naar verwachting de komende jaren doorzetten. Er wordt geen dividend uitgekeerd aan de aandeelhouders. De rendementen worden toegevoegd aan het eigen vermogen. Het bedrijf kiest ervoor de solvabiliteit relatief laag te houden (momenteel circa 13%). Voor de komende jaren is de strategie om het eigen vermogen te laten stijgen, zodat de garantstellingen van de gemeenten in de toekomst een vrije keuze wordt voor de garantstellers/aandeelhouders. De stijging van de solvabiliteit over een periode van tien jaar is minder dan voorzien was in 2015. Aandeelhouders en RvC hebben ervoor gekozen te investeren in 'van het gas af' ten koste van de toename van de solvabiliteit.

HVC maakt een gedegen analyse voorafgaand aan het nemen van een investeringsbeslissing. Het bedrijf voert een actief beleid op de bedrijfseconomische risico's binnen de onderneming te verlagen door onder meer spreiding van activiteiten, het voor onbepaalde tijd aan zich binden van publieke opdrachtgevers voor verwerking van afval en slib, acquisitie op commerciële contracten voor verwerking van bedrijfsafval en verweving en waar nodig verlenging van onder meer SDE-subsidies voor energieopwekking.

Groen. HVC is een bedrijfseconomisch gezond bedrijf. De strategische keuzes die het maakt op het vlak van bedrijfseconomische aspecten zoals financieel rendement en solvabiliteit zijn te volgen. Rond keuzes bestaan *checks and balances* door de betrokkenheid van de Raad van Commissarissen en de Algemene vergadering van Aandeelhouders. Aandeelhouders hebben invloed op het financieel beleid van het bedrijf.

Toetreding en uittreding. HVC biedt overheden de mogelijkheden om toe te treden als aandeelhouder onder de voorwaarde dat hun afval (fijn en grof restafval en gft) of slibstromen aanbieden te verwerking door HVC. Aandelen zijn te verwerven tegen nominale waarden. Er is een lage financiële drempel voor toetreding. De uitgaven voor de aandelen zijn voor Avalex € 19.998. Tevens dienen toetredende overheden een garantstelling af te geven. Deze wordt gebruikt voor leningen op investeringen bij de BNG en de Waterschapsbank tegen gunstige rentetarieven. Tegenover de garantstelling staat een jaarlijkse garantstellingsprovisie van 1% van het garantstellingsbedrag. Toetreding betekent dat Avalex de aandelen koopt. Er zijn geen extra uitgaven voor de gemeenten. Wel stellen de gemeenten zich garant. Dat betekent dat er geen directe uitgaven voor de gemeenten zijn. Het garantstellingsbedrag moet wel worden meegenomen bij de bepaling van het weerstandsvermogen van de gemeente en opgenomen in de risicoparagraaf van de programmabegroting.

Onderstaande tabel geeft een totaaloverzicht van de aandelen, de kosten van aandelen de garantstelling en de jaarlijkse garantstellingsprovisie voor de Avalex-gemeenten en Avalex in totaal.

Tabel 3 Aandelen van garantstellingen van gemeenten en Avalex

Gemeenten	Aantal inwoners 1-1-2020	%	Aantal aandelen A	% van totaal HVC	Afval (kton)	Garantstelling	Provisie 1%/jaar
Delft	103.595	30,9%	136	4	22	€ 25.526.445	€ 255.274
Leidschendam-Voorburg	76.534	22,8%	100	3	16	€ 18.859.187	€ 188.592
Midden-Delfland	19.341	5,8%	25	1	3	€ 4.765.928	€ 47.659
Pijnacker-Nootdorp	55.308	16,5%	73	2	11	€ 13.628.765	€ 136.288
Rijswijk	54.450	16,2%	71	2	13	€ 13.417.340	€ 134.173
Wassenaar	26.305	7,8%	35	1	6	€ 6.481.968	€ 64.820
Totaal Avalex	335.533	100,0%	440	13	70	€ 82.680.633	€ 826.806

Groen. De toetreding als aandeelhouder van HVC is financieel laagdrempelig en nauwkeurig geregeld.

Voor uittreding heeft HVC geen specifieke regeling die zekerheid biedt over de procedure voor schadebepaling of bepaling van de hoogte van het bedrag. Factoren die bij schadebepaling een rol spelen zijn de resterende afschrijvingstermijnen en overige vaste lasten van gebruikte voorzieningen en alternatieve benuttingsmogelijkheden daarvan. ER kunnen afspraken gemaakt worden over uittreedtermijnen mede met het oog op het verwerven van ander afval, waaronder bedrijfsafval en het doorleveren van afvalstromen.

Oranje. Omtrent eventuele uittreding bestaat geen regeling bij HVC. Wel zijn er principe afspraken over termijnen en welke factoren in beschouwing moeten worden genomen bij uittreding, zoals schade voor blijvende aandeelhouders en het eigen vermogen.

Avalex of individuele gemeenten. Indien de gemeenten individueel toetreden tot HVC en aandeelhouder worden dan hebben zij een beperkt percentage van de aandelen van HVC, zoals tabel 3 laat zien. Avalex als geheel heeft 13% van de zogenaamde A-aandelen. Daarmee is zij in grootte de derde aandeelhouder A en de vierde van het totaal aandelen. Dit geeft een solide basis voor invloed en medezeggenschap in de aandeelhoudersvergadering van het bedrijf: strategie, majeure investeringen (> € 10 mln.), begroting, jaarrekening en benoemingen. Onder alle omstandigheden kunnen individuele gemeenten zich losmaken uit Avalex of eventueel zijn opvolger en individueel toetreden als aandeelhouder.

Risico's.
Er zijn vier soorten risico's te benoemen:
- Beleidsrisico's.
- Financiële risico's.
- Juridische risico's.
- Politiek-bestuurlijke risico's.

Beleidsrisico's op het vlak van dienstverlening, kosten en milieu (afvalstoffen-grondstoffen) zijn beperkt en voorspelbaar. Aan de gewenste dienstverlening voldoet HVC, de kostenontwikkeling is stabiel en voorspelbaar en de risico's van het niet halen van doelen in verband met calamiteiten en storingen zijn beperkt doordat HVC zich in de bedrijfsvoering en onderhoud primair richt op voorkomen en beperking van uitval van verwerkingsmogelijkheden.

De belangrijkste financiële risico's lopen Avalex en haar gemeenten door de financiële garantstelling. De ervaring van de afgelopen dertig jaar, de analyses die aan nieuwe investeringen ten grondslag liggen, de spreiding van activiteiten en verdienmodellen en de wijze van bedrijfsvoering dragen ertoe bij dat die risico's beperkt zijn. Avalex werkt voorts aan toename van het eigen vermogen waardoor garantstellingen van de gemeenten in de toekomst een vrije keuze wordt voor de garantstellende aandeelhouders/gemeenten.

Daarnaast zijn er risico's die betrekking hebben op het tarief. Eventuele (tijdelijke) overcapaciteit van installaties kan ertoe leiden dat HVC er voor kiest om de kosten die dat met zich mee brengt niet (ten dele) te dekken uit het Eigen Vermogen maar door de tarieven te verhogen. HVC voert beleid om dit risico te voorkomen door in gesprek te zijn met overheden voor toetreding en door werven van bedrijfsafval.

De juridische risico's zijn beperkt bij quasi-inbesteding. Het privaatrecht regelt de verhouding van aandeelhouders tot het bedrijf. Juridische risico's kunnen zich voordoen bij de toetreding doordat deze wordt betwist door derden. Tot op heden blijkt uit jurisprudentie dat in geval van toetreding als aandeelhouder de één-op-één gunning (inbesteding) juridisch houdbaar is.

Politiek-bestuurlijke risico's zijn gekoppeld aan de ander risico's. Bestuurders van de aandeelhouder kunnen aangesproken worden op milieugevolgen van eventuele calamiteiten, financiële gevolgen van eventueel mismanagement in het bedrijf of het niet halen van beleidsdoelen doordat het bedrijf minder presteert op het vlak van scheiding en hergebruik van afvalstoffen en duurzaamheid. Omdat de risico's beperkt worden geacht zijn ook de politiek-bestuurlijke risico's naar verwachting beperkt.

Lichtgroen. Risico's blijven risico's. Ze lijken in het geval van HVC beheersbaar en ze lijken te worden beheerst. Transparantie van HVC draagt ertoe bij dat aandeelhouders kunnen bijdragen aan beperking van de risico's.

10.2 Vergelijking met aanbesteding op de afvalmarkt.

Door een zorgvuldige aanbestedingsprocedure kunnen de wensen en eisen van Avalex en de Avalex-gemeenten mogelijk ook worden gerealiseerd op de markt van private partijen. Er bestaat tot de afronding van een aanbestedingsprocedure onzekerheid over het aanbod van de inschrijvers in relatie tot de wensen en eisen inzake tarieven, voorwaarden, wijzen van uitvoeren en dergelijke. Gelet op de marktstructuur en eigendomsstructuur is het bedrijfsrendement bij de private bedrijven van groter belang dan in het profiel van HVC. Dat komt tot uiting in de operaties en in het investeringsgedrag. Wat betreft de tarieven zijn de marktomstandigheden van groter belang dan de kosten van verwerking, zoals de afgelopen jaren hebben laten zien. Daarbij fluctueren de tarieven met de ontwikkeling van de marktsituatie (vraag en aanbod, beschikbare capaciteit, concurrentiepositie), terwijl de overheidsbedrijven een stabiele tariefsontwikkeling kenden. Bij HVC worden Avalex en de gemeenten geïnformeerd als opdrachtgever/klant en als mede-eigenaar over zowel de inhoudelijke prestaties als de financieel-economische en bedrijfseconomische prestaties en vraagstukken. Die transparantie is bij de marktpartijen verschillend en heeft hoofdzakelijk betrekking op de inhoudelijke prestaties. De invloed van de gemeenten bestaat bij private partijen uit de naleving van de contracten en eventueel bijstelling van de contracten. De invloed is het grootst tijdens de aanbestedingsprocedure. De gemeenten hebben geen invloed op de bedrijfsstrategie. Bij HVC is die die invloed er gedurende de looptijd van de samenwerking en heeft zij betrekking op een aantal strategische aspecten van de bedrijfsvoering. Ook in de rol van klant is die invloed er tijdens de samenwerking.

Bij samenwerking is er voor Avalex en haar gemeenten een beperkt risico in de rol van aandeelhouder. Dit risico ligt bij aanbesteding geheel bij de private partij.

10.3 Samenvatting van vergelijking van quasi-inbesteden bij HVC met aanbesteden op de markt.

In onderstaande tabel zijn samenvattend de verwachtingen rond het aanbesteden van de afvalstromen op de markt vergeleken met de gevolgen van quasi-inbesteden van de verwerking bij HVC.

Onderwerp	Aanbesteden	Quasi-inbesteden / samenwerken
Bronscheiding – nascheiding	Is mogelijk bij drie private bedrijven in Nederland en bij AEB Amsterdam	Is mogelijk bij HVC: nascheidingsinstallatie en afvalverbrandingsinstallatie (AEC) in Alkmaar.
Flexibiliteit in verhouding van omvang van na te scheiden afval en brongescheiden afval	Flexibiliteitseis of -wens opnemen in aanbestedingsdocument. Reactie in inschrijving van partijen. Flexibiliteit kan consequenties hebben voor de voorwaarden, waaronder het tarief. Er is tot op heden geen verschil tussen de kosten van verwerking van brongescheiden of na te scheiden restafval.	HVC biedt de flexibiliteit. Verwerking brongescheiden restafval in Dordrecht en na te scheiden en brongescheiden restafval in Alkmaar. Uitwisseling aanvoer naar installaties is mogelijk. Er is geen verschil tussen de kosten van verwerking van brongescheiden of na te scheiden restafval.
Perspectief brede nascheiding; innovatie gericht op vergroten hergebruik (steeds meer producten scheiden uit restafval).	Op dit moment PMD uit restafval. Bedrijven verkennen mogelijkheden door businesscases op te stellen. Technisch veel mogelijk; afzetperspectief (in businesscase) is bepalend. Bedrijven hebben voornemens tot opwerking van bodemassen uit verbrandingsinstallaties tot bouwstoffen. Innovatie-eis of wens op te nemen in aanbestedingsdocument. Contractueel eventueel innovatie in contractperiode op te nemen. Met mogelijk consequenties voor (financiële) voorwaarden.	Op dit moment PMD uit restafval. HVC onderzoekt mogelijkheden van scheiden van ONF en luiers naast PMD. Het bedrijf stelt daar businesscases voor op. HVC werkt bodemassen uit verbrandingsinstallaties op tot bouwstoffen.
Tarief	In aanbestedingen bandbreedte bij verwerking fijn en grof restafval. Fluctuatie in tarieven in de afgelopen tien jaar. Marktomstandigheden lijken bepalend voor aanbod (concurrentiepositie, vraag en aanbod van afval, omvang van beschikbare verwerkingscapaciteit). Niet goed is te voorspellen welk tarief zal worden geboden in aanbestedingstrajecten.	Stabiele prijsontwikkeling door de jaren heen. HVC zit met tarief aan de onderkant van de bandbreedte van de tarieven die de afgelopen jaren zijn gerealiseerd in de markt. Lichte toename van tarief. Tarief is aanwijsbaar gekoppeld aan kostenontwikkeling van verwerking van afvalstromen. Tarief is bekend.

Onderwerp	Aanbesteden	Quasi-inbesteden / samenwerken
Duur van tarief	Tarief voor duur van het contract – mogelijk met indexering. Mogelijk aanpassing van tarief bij tussentijdse wijziging van contract. Bij verlenging van contract is tarief afhankelijk van de afspraken over tariefontwikkeling in het contract.	Jaarlijks wordt tarief bepaald door bestuur met toezicht van RvC (raad van commissarissen).
Duurzaamheid – Algemeen	Private verwerkers zijn eigendom van onder meer internationale beleggingsmaatschappijen. Beleggingsmaatschappijen richten zich naast rendement in toenemende mate op duurzaamheid als bedrijfswaarde	HVC profileert zich als bedrijf dat werkt voor zijn aandeelhouders aan duurzaamheid en dat maatschappelijke doelen voorop stelt.
Duurzaamheid – CO2	Bedrijven werken aan vermindering CO2uitstoot. AVR heeft in Duiven een CO2 afvanginstallatie. Andere bedrijven oriënteren zich op bouw van CO2 afvanginstallatie. Een van de bedrijven heeft vergistingsinstallaties die biogas produceren.	HVC werkt aan vermindering van CO2-uitstoot. HVC heeft kleinschalige CO2 afvanginstallatie in Alkmaar. HVC heeft vergistingsinstallatie die biogas produceert
Duurzaamheid – Energie-rendement installaties	Alle afvalverbrandingsinstallaties in Nederland hebben R1-status. Hoe nieuwer de installatie hoe beter het rendement.	Installaties van HVC hebben R1-status. De installaties scoren gemiddeld in het totaal van de installaties in Nederland.
Duurzaamheid – Transport	Meeste voertuigen die gebruikt worden hebben Euro 6-dieselmotoren. Een beperkt aantal voertuigen rijdt op (bio) gas. Bij twee private bedrijven op het vlak van verwerking fijn restafval is transport over water een mogelijkheid. Private bedrijven letten op beperking van kosten van transport.	HVC voertuigen hebben Euro 6 dieselmotoren. Daarnaast is HVC gestart met inzet van voertuigen op (bio) gas. Transport over water is mogelijk naar de installaties in Alkmaar. HVC werkt samen met Avalex aan optimalisatie van transport uit oogpunt van duurzaamheid (minder vervoersbewegingen, verhoging efficiency in vervoer) en kosten.

Onderwerp	Aanbesteden	Quasi-inbesteden / samenwerken
Milieu	Afvalverwerkingsbedrijven werken volgens de voorschriften in de milieuvergunningen. Er ontstaan soms tijdelijk vraagstukken van milieuhinder bij storing in installaties: vooral geurhinder. Daarnaast ontstaan soms branden in opslag die hinder veroorzaken. Er zijn de laatste jaren geen grote milieuvraagstukken geweest.	HVC werkt volgens de voorschriften in de milieu-vergunningen. Er ontstaan soms tijdelijk vraagstukken van milieuhinder bij storing in installaties: vooral geurhinder. Er hebben zich de afgelopen jaren geen branden in opslag voorgedaan. HVC kende de afgelopen jaren geen grote milieuvraagstukken.
Rapportages en transparantie	Bedrijven brengen algemene jaarverslagen uit. De mate waarin daarin informatie over inhoudelijke prestaties staan (energie, scheidingsrendement, emissies, omgaan met milieuvraagstukken) is sterk wisselend. Gemeenten kunnen via *Wastetool* inzicht krijgen in scheidingsrendementen. Private bedrijven geven via eigenaren enig inzicht in enkele algemeen gepubliceerde bedrijfseconomische grootheden, zoals rendement op aandelenkapitaal.	HVC kent naast jaarverslagen een aantal vormen van rapportages over inhoudelijke prestaties (scheidingsrendement, energie, emissies) en over bedrijfseconomische prestaties aan aandeelhouders. Als mede-eigenaar heeft Avalex (en haar gemeenten) inzicht in de bedrijfseconomische prestaties en overige financiële vraagstukken rond het bedrijf HVC. In jaarverslagen staat ook informatie over milieuvraagstukken en de wijze waarop daarmee is omgegaan. Gemeenten hebben toegang tot *wastetool*. Ook worden bijeenkomsten met vertegenwoordigers van gemeenten gehouden.
Omgaan met calamiteiten, operationele 'stops'.	Bedrijven bepalen wat er gaat gebeuren en zorgen voor verwerking in eigen inrichting of elders. In principe geen consequenties voor gemeenten, afhankelijk van voorwaarden in het contract. Storingen in scheidingsinsinstallaties kunnen ertoe leiden dat tijdelijk minder stromen worden gescheiden uit restafval. Dat zet scheidingsresultaten voor gemeenten onder druk.	Consequenties zijn voor HVC. HVC heeft mogelijkheden tot omleiding van afvalstromen naar andere verbrandingslijn of andere installatie. Storingen in scheidingsinsinstallaties kunnen ertoe leiden dat tijdelijk minder stromen worden gescheiden uit restafval. Dat zet scheidingsresultaten voor gemeenten onder druk.

Onderwerp	Aanbesteden	Quasi-inbesteden / samenwerken
Bedrijfseconomische risico's.	Bedrijfseconomische risico's die een verwerker loopt zijn gedurende de contractperiode voor rekening van het bedrijf en zijn (private) eigenaar. De private verwerkers zijn eigendom van buitenlandse miljardenconcerns. De private partijen beperken risico's door onder meer spreiding van bedrijfsactiviteiten in de afvalketen (scheiden, verbranden, energieproductie).	Bedrijfseconomische risico's zijn voor rekening van het bedrijf HVC. Het bedrijf kan deze opvangen uit het opgebouwde eigen vermogen (meer dan € 120 mln.). De nominale waarde van het aandeel blijft onveranderd. Wanneer HVC eventueel niet meer aan zijn verplichtingen tegenover schuldeisers kan voldoen, dan wordt een beroep gedaan op de garantstellingen. HVC voert een actief beleid op beperking van risico's: onder meer spreiding van bedrijfsactiviteiten in de afvalketen (scheiden, verbranden, energieproductie).
Duur van de relatie met de verwerker	Er wordt een contract gesloten met een verwerker. Contractperiodes zijn doorgaans vijf jaar met mogelijkheden van verlenging, bijvoorbeeld nogmaals vijf jaar of tweemaal twee jaar.	Bij toetreding tot HVC gaat Avalex een verbintenis aan voor onbepaalde tijd. Beëindiging gaat in overleg over verkoop van aandelen en bepaling van de voorwaarden van uittreding (bijvoorbeeld termijn voor uittreding en levering van afval of een schade-/afkoopbedrag).
Zeggenschap en invloed.	Met een marktpartij wordt een contract aangegaan. Avalex wordt opdrachtgever/klant. Avalex heeft bij de aanbesteding invloed op de wijze van verwerken, kosten, voorwaarden op het vlak van duurzaamheid, transport, rapportages, overleg en dergelijke. In het aanbestedingsdocument worden de eisen en wensen geformuleerd en deze krijgen ook hun weerslag in de bepalingen in het contract – afhankelijk van de inschrijving die de aanbesteding wint. Gedurende de contractperiode is er geen nadere invloed of zeggenschap op de uitvoering. Het contract kan worden aangepast gedurende de contractperiode. Aanpassing kan leiden tot aanpassing van de voorwaarden, waaronder de prijs.	Door toetreding als aandeelhouder van HVC wordt Avalex zowel mede-eigenaar als opdrachtgever/klant. Als mede-eigenaar heeft aandeelhouder Avalex invloed op de strategie van HVC, grote investeringen, begroting en jaarrekening en benoemingen in de RvC. Avalex is in grootte de vierde aandeelhouder van HVC en heeft meer dan 10 % van het totale aandelenpakket. (Van de aandelen van gemeenten en samenwerkingsverbanden is Avalex dan de derde in grootte met 13 % van de betreffende aandelen). Als opdrachtgever/klant kan Avalex naar wens in gesprek met HVC over aanpassingen en de consequenties van aanpassingen in verwerking, transport, rapportages et cetera.

Onderwerp	Aanbesteden	Quasi-inbesteden / samenwerken
	Avalex heeft geen zeggenschap over de strategie en de bedrijfsvoering of bedrijfsstrategie van de verwerker.	
Avalex of individuele gemeenten	Twee van de vier bedrijven (inclusief AEB te Amsterdam) zijn van grote omvang (qua doorzet van tonnen restafval en aantallen klanten). Avalex behoort met 70 kton restafval/jaar tot de grotere klanten/opdrachtgevers (70 kton is circa 5% van de totale doorzet van die bedrijven). De zes individuele gemeenten zijn elk een relatief kleine klant. Aanbesteding door individuele gemeenten is overigens geen optie.	Avalex heeft met ruim 13% van het aandelenpakket van gemeenten en gemeenschappelijke regelingen een stevige positie in de aandeelhoudersvergadering van HVC. De zes individuele gemeenten zijn elk een relatief kleine aandeelhouder (met 1 tot 4% van de aandelen). Dat zelfde geldt voor Avalex respectievelijk de zes individuele gemeenten als klant/opdrachtgever. Avalex levert met 70 kton 13% van de doorzet van HVC.

Bijlage 1 Vragen uit gemeenteraden

Bij de raadsbehandelingen van het voorstel tot het vervolgonderzoek waarvan dit rapport het resultaat is, zijn in de gemeenten van Avalex in september en oktober 2020 vragen gesteld. Deze worden in deze bijlage weergegeven en beantwoord. Bij de antwoorden staan ook verwijzingen naar passages in dit rapport.

Gemeente	Vraag/opmerking	Antwoord in dit rapport
Delft	Geen	-
Leidschendam-Voorburg	Specifieke aandacht naar de voor- en nadelen (en onderlinge vergelijking) tussen de situatie waarbij Avalex of de gemeenten eigenaar van HVC worden. Onzekerheid in de raad of inbesteding echt goedkoper is, vooral omdat geen vergelijking gemaakt kan worden met een aanbestedingsvariant.	Zie paragraaf hoofdstuk 8. In geval Avalex aandeelhouder wordt heeft zij een positie als derde aandeelhouder in grootte van de gemeentelijke aandeelhouders (aandeelhouder A) en vierde in het totaal van aandeelhouders. De aandeelhouderspositie van de individuele gemeenten zal veel kleiner zijn. Voor het overige zijn er geen verschillen. De tarieven op de markt variëren per afvalstroom grof en fijn restafval en gft. De afgelopen jaren laten fluctuaties in tarieven zien in aanbestedingstrajecten. Bij overheidsbedrijven is het verloop stabieler en is de relatie met de kosten traceerbaar. Bij private marktpartijen zijn de ontwikkelingen op de markt en de concurrentiepositie van invloed (aantal verwerkers, aanbod van afval). Zie hoofdstuk 2.
Midden-Delfland	Wat zijn de eventuele risico's die samenhangen met inbesteding. Wat is de 'exit strategie' na inbesteding: Hoe kan Avalex als geheel of hoe kan een individuele gemeente straks nog uit HVC stappen. "En hoeveel kost dat dan": graag vaststellen van een uittreedvergoeding als één van de partners zou willen uitstappen.	Zie hoofdstuk: 9 Daarin zijn benoemd: Beleidsrisico's Financiële risico's Juridische risico's Politiek-bestuurlijke risico Zie hoofdstuk 7, paragraaf 7.3 over voorwaarden voor toetreding en uittreding. HVC kent geen vaste regeling voor uittreding met processtappen en inhoudelijke criteria. Wel is duidelijk naar welke factoren wordt gekeken voor de bepaling van de kosten van uittreding: aan de hand van schadebepaling voor het bedrijf en medeaandeelhouders. Mogelijkheden zijn termijnafspraken voor levering en of andere van compensatie.

Gemeente	Vraag/opmerking	Antwoord in dit rapport
Pijnacker-Nootdorp	Financiële aspecten in rol opdrachtgever: - Voor hoe lang gelden de afspraken met HVC over de tarieven voor de verwerking? Hoe komen tariefswijzigingen tot stand? Hoe ontwikkelde de verwerkingsprijs zich de laatste jaren? Wat zijn de verwachtingen voor de toekomst.	Tariefsaanpassingen vinden jaarlijks plaats aan de hand van indexering of bij aanwijsbare ontwikkelingen in het kostenniveau van de verwerking. HVC heeft net als andere verwerkers bijv. te maken met enkele kosten opdrijvende factoren, zoals vervuiling van het aangeboden gft en steeds verder uitgesorteerd grof restafval. De tarieven bij HVC hebben zich de afgelopen tien jaar gematigd ontwikkeld. HVC hanteert een door aandeelhouders vastgestelde strategie van een gematigde/voorspelbare tariefsopbouw. Tariefswijziging vindt plaats onder goedkeuring van Raad van Commissarissen.
	Welke (vervangings-)investeringen verwacht HVC in de komende 4 jaar te moeten doen? Gespecificeerd per investering soort (duurzaamheid, vervangingen, ect) en de te verwachten doorberekening in de tarieven	Vervangingsinvesteringen leiden niet tot aanpassing van de tarieven. Vervangingsinvesteringen zijn integraal onderdeel van de bedrijfsvoering en dus reeds ingecalculeerd. Uitbreidingsinvesteringen dienen te voldoen aan de vastgestelde criteria voor een business cases: - gezonde business case (geen kruissubsidiëring); - waarvan risico's in beeld zijn; - waarde toevoegen aan HVC als geheel; - passen binnen missie/strategie van HVC.
	Wie draagt de risico’s van uitval en over- en onderbezetting van de verwerkingsinstallatie? Worden die kosten doorbelast in de verwerkingstarieven?	HVC draagt in beginsel het risico van uitval en/of onderbezetting van de AEC. Uiteraard heeft HVC mitigerende maatregelen om bijv. uitval te voorkomen door een uitgebreide onderhoudsstrategie gericht op continuïteit. Daarnaast beschikt HVC beschikt over een bedrijfsschadeverzekering die bij calamiteiten dekking biedt. Onderbezetting is afgedekt met langlopende bedrijfsafval contracten. De tarieven worden jaarlijks gebaseerd op de portfolio voor het komende jaar. Tariefsschommelingen worden zoveel mogelijk vermeden door uit te gaan van de langjarige ontwikkeling.

Gemeente	Vraag/opmerking	Antwoord in dit rapport
		Mocht er onverhoopt toch sprake zijn van een tegenvaller dan zal dit ten koste gaan van het financieel resultaat in het betreffende jaar. HVC beschikt tevens over een forse vrije kasstroom en EV om eventuele calamiteiten op te vangen.
	Governance en risico's als eigenaar/aandeelhouder: Hoe ziet het risicoprofiel van HVC eruit? Welke beheersmaatregelen zijn er genomen?	HVC onderneemt verschillende activiteiten en daardoor zijn risico's beperkt. Zie hoofdstuk 9.
	Wat verdient vanuit risicobeheer, invloed van de raden, en op basis van financieel-economische afwegingen de voorkeur; wordt Avalex aandeelhouder of de gemeenten afzonderlijk? Wat zijn de risico's voor de gemeenten als Avalex de aandeelhouder wordt en welke invloed hebben de gemeenten? Idem, als de gemeenten aandeelhouder worden? Heeft een keuze voor inbesteden gevolgen voor de governance van Avalex.	Het is aan de gemeenten van Avalex om dit te bepalen. De garantiestellingen zijn gekoppeld aan de omvang van de gemeenten. Deze is gelijk in beide gevallen: Avalex aandeelhouder of de individuele gemeenten aandeelhouder. Avalex heeft een positie in de aandeelhoudersvergadering. Bij Avalex als aandeelhouder is er sprake van 13% van de aandelen A; de individuele gemeenten als aandeelhouders loopt dat percentrage van 1% voor de kleinste gemeente en 4 voor de grootste gemeente van Avalex. Zie paragraaf 7.2 en tabel 3 in hoofdstuk 10.
	Betekent een keuze voor inbesteden dat Avalex (in de toekomst) minder opties heeft bij de keuze voor doorontwikkeling of wijziging van de governance?	In de huidige situatie is Avalex aandeelhouder. Als Avalex bijvoorbeeld zich ontwikkelt tot een overheidsbedrijf (een NV) dan kan zij nog steeds als aandeelhouder deelnemen in HVC. Als Avalex in private handen zou overgaan kunnen de aandelen overgaan naar de gemeenten dan wijzigt er weinig. Bij verkoop van Avalex aan een private partij mag echter worden verwacht dat een geheel nieuwe situatie ontstaat en dat er mogelijk moet worden omgezien naar een andere verwerker.
	Voldoet HVC aan de huidige milieueisen en kan HVC zonder ingrijpende investeringen ook aan toekomstige eisen voldoen?	HVC voldoet aan de milieueisen van de bevoegde gezagen provincie en Rijk.
	Exit-strategie: Voor hoe lang wordt de samenwerking minimaal aangegaan?	Voor onbepaalde tijd.

Gemeente	Vraag/opmerking	Antwoord in dit rapport
	Kunnen we de samenwerking in de toekomst beëindigen (bijvoorbeeld als we denken dat de tarieven niet meer marktconform zijn)? Zo ja, hoe gaat dat dan, onder welke voorwaarden kan dat en wat zijn daarvan de (financiële) gevolgen? Zijn er aandeelhouders (geweest) die de wens hebben hun aandelen te verkopen? Lange termijn: Zou Avalex op kunnen gaan in HVC, of andersom? Welke juridische, financieel-economische, bestuurlijke en evt. andere aspecten spelen daarbij een rol	De samenwerking kan worden beëindigd wanneer dat wordt gewenst. Er is bij HVC nog geen ervaring met exit opgedaan. Het wordt een proces van overleg en onderhandeling over schadebepaling vanwege exit en schadevergoeding. Zie antwoord bij de gemeente Midden-Delfland. Zie ook paragraaf 7.3. Neen. Opgaan van Avalex in HVC betekent concreet dat de inzamelactiviteit van Avalex door HVC worden overgenomen. Er vanuit gaand dat Avalex dan wordt opgeheven dan dienen de individuele gemeenten aandeelhouder van HVC te worden en dienstverlenings-overeenkomsten af te sluiten met HVC. HVC opgaan in Avalex is een zeer theoretische mogelijkheid. Ter indicatie het balanstotaal van HVC is bijna € 1 mld.
Rijswijk	Beide varianten objectief en gelijkwaardig onderzoeken en rapporteren. Maak het verschil tussen beiden goed zichtbaar. NB: vanwege geheimhouding was rapportage marktverkenning alleen op afspraak ter inzage bij griffie; hier is weinig gebruik van gemaakt, vanwege corona-omstandigheden. Heeft ook impact wat ze gelezen hebben over de garantstelling	Parallel aan het vervolgonderzoek waarover in dit rapport wordt gerapporteerd bereidt Avalex met Midwaste een aanbesteding voor. Voor vergelijking zie paragraaf 10.3. Hoofdstuk 2 bevat een verkorte weergave van de resultaten van de marktverkenning.
Wassenaar	De volgende toezeggingen meenemen in het uitwerken van de samenwerking met HVC: Uittreedvoorwaarden Relatie klant / eigenaar	Uittredevoorwaarden zijn door HVC beperkt uitgewerkt. Zie paragraaf 7.3 en antwoorden bij Midden Delfland en Pijnacker-Nootdorp. Avalex is zowel klant als eigenaar. Die dubbelrol moet binnen het bestuur van Avalex goed worden belegd. HVC verschaft Avalex informatie voor de rol van eigenaar (voor bedrijfseconomische informatie en inhoudelijke informatie die relevant is voor de strategie van het bedrijf. HVC verschaft Avalex als klant informatie over de prestaties en d resultaten ook op het niveau van de individuele gemeenten.

Gemeente	Vraag/opmerking	Antwoord in dit rapport
	Het transport naar de verwerker. In de toekomst eventueel verwerking dichterbij.	Het transport naar de afvalverwerking in Dordrecht vindt plaats over de weg. Transport naar de verwerkingsinstallatie in Alkmaar eveneens. Dit transport kan ook over het water plaatsvinden. De efficiency van transport (beperking van vervoersbewegingen, tijd, emissies en kosten) zal een voortdurend aandachtspunt in het overleg tussen HVC en Avalex (in de rol van opdrachtgever/klant) zijn.
	Brede nascheiding opnemen als stip op de horizon (toekomstvisie op innovatie) Bij het voorleggen in januari / februari ter besluitvorming aan de raden het voorstel voor HVC spiegelen aan de markt (het aanbod vergelijken met marktconforme aanbieders; niet HVC als geprefereerde partij aanbieden).	Daar waar al technische mogelijkheden zijn en afzetmarkten leiden tot een sluitende businesscase worden in de toekomst meer afvalstromen afgescheiden. HVC werkt op dit moment aan businesscases voor scheiding plastics uit ONF, afscheiding van luiers en vergisting van ONF (organisch natte fractie). Zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.
	Wie wordt aandeelhouder: Avalex of gemeenten?	De keuze is aan Avalex en de gemeenten. Individuele gemeenten hebben een beperkte positie als eigenaar (1 – 4 % van de aandelen; Avalex heeft 13 % van de aandelen van de deelnemende gemeenten en samenwerkingsverbanden in HVC. Zie paragraaf 7.2 en tabel 3 in hoofdstuk 10.

Bijlage 2 Geraadpleegde bronnen

- Avalex-gemeenten, Grip op Grondstoffen. Beleidsvisiedocument Van Afval Naar Grondstof in 2020, 4 maart 2015
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, Uitspraak 12 december 2001, LJN: AD7959
- AVR, Annual report 2019, Climate in the leading role
- Deloitte, HVC – Financiering van gas los, april 2020
- Gerechtshof Leeuwarden, uitspraak van 2-10-2012, zaaknummer 200.053.003/01
- HVC, Jaarverslag 2018 en Jaarverslag 2019.
- HVC, Meerwaarde aandeelhouderschap HVC voor Avalex-gemeenten, z.j.
- HVC, Schets van HVC ten behoeve van de verkenning door Avalex van het aandeelhouderschap in HVC, 7 november 2020.
- HVC, Aandeelhouderschap HVC. Toelichting HVC aan audit werkgroep Avalex, 11 november 2020.
- KplusV, Verkenning Beleid en Markt restafvalverwerking, 2 september 2020
- https://lap3.nl/uitvoering-lap/status-avir1-d10)/statusbepaling-avi/.
- https://www.pianoo.nl/nl/visie-de-wezenlijke-wijziging

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.