

VOORBLAD

Voorstel aan de Raad

Zaaknummer: Z/20/047025/204610
Datum collegebesluit: dinsdag 8 september 2020
Datum commissievergadering: dinsdag 29 september 2020
Datum raadsvergadering: dinsdag 13 oktober 2020

Soort Voorstel: Adviesnota
Onderwerp: Verwerking restafval Avalex
Portefeuillehouder: Hubert Schokker
Programma: 7

Kernboodschap: Avalex onderzoekt mogelijkheden tot samenwerking door middel van toetreding tot het overheidsbedrijf via aanschaf van aandelen, voor de verwerking van diverse huishoudelijke afvalstromen, omdat de contracten met de huidige verwerkers aflopen in 2021.

Bijlagen: nee

Stukken ter inzage: nee
Beslispunten: 1. Akkoord te gaan met het nader onderzoeken van samenwerkingsmogelijkheden van Avalex met HVC voor de verwerking van de huishoudelijke afvalstromen, en de uitkomsten in januari 2021 ter besluitvorming voor te leggen aan de gemeenteraden van de Avalex gemeenten.

Relatie met:

- ☐ Agendapunt:
- ☐ Toezegging:
- ☐ Amendement/motie:
- ☐ Schriftelijke vragen:

Adviesnota aan de Raad

Onderwerp

Het uitwerken van twee parallelle trajecten om te komen tot nieuwe verwerkers, te weten een traject technische voorbereiding Europees aanbesteden en uitvoeren onderzoek samenwerking Avalex met HVC.

Samenvatting

Avalex zamelt het huishoudelijk afval van 6 gemeenten in, waaronder ook Wassenaar. Avalex heeft voor de verwerking van dit afval verwerkingscontracten afgesloten.

In de loop van 2021 lopen drie verwerkingscontracten voor afvalstromen aflopen (groente-, fruit- en tuinafval (gft), fijn restafval en grofvuil) is Avalex in januari 2020 een traject gestart om samen met haar opdrachtgevers en bestuur te komen tot nieuwe verwerkingsmogelijkheden en aanbieders. De formele aftrap van dit traject heeft plaatsgevonden met een conferentie voor de portefeuillehouders van de Avalex gemeenten op 3 februari jl. Aansluitend heeft adviesbureau KplusV de wensen en eisen van de Avalex-gemeenten geïnventariseerd, evenals de eigenschappen en interesse van afvalverwerkers.

De wensen die Avalex-gemeenten hebben genoemd zijn gericht op de mogelijkheid van zowel bron- als nascheiding, met ruimte voor flexibiliteit in de contracten, innovatie, een acceptabel kostenniveau en bijdragend aan duurzaamheidsdoelstellingen van gemeenten.

Uit de marktverkenning is gebleken dat er momenteel in Nederland zes partijen zijn die de combinatie bron- en nascheiding kunnen bieden: EEW, Attero, AVR, AEB, HVC en Omrin. De eerste vier partijen (privaat) geven aan capaciteit te hebben en mee te willen doen in een mogelijk aanbestedingstraject. De vijfde, publieke, partij HVC, doet niet mee aan aanbestedingstrajecten en streeft naar langjarige samenwerkingsrelaties om met deelnemende gemeenten te werken aan duurzame verwerking van afvalstoffen en tevens aan een duurzame energietransitie. Omrin (ook publiek) heeft gemeld per 1 januari 2022 niet voldoende capaciteit te hebben om het afval van Avalex te verwerken. In de rapportage wordt ook ingegaan op de verschillen tussen aanbesteden of samenwerken met een publieke partij.

De uitkomsten van de verkenning zijn verwerkt in de Rapportage Verkenning Beleid en Markt restafvalverwerking. Voor de zomervakantie zijn alle raden met sessies geïnformeerd over het lopende traject om te komen tot de nieuwe contracten en de vraagstukken die daarbij spelen: bron- en na-scheiding en de mogelijkheden bij afvalverwerkende bedrijven.

Door de marktverkenning is zichtbaar geworden dat het zowel financieel als inhoudelijk interessant kan zijn om niet bij voorbaat uit te gaan van aanbesteden maar om ook de variant met HVC als samenwerkingspartner verder te onderzoeken. In de rapportage blijkt namelijk uit de financiële scenario's dat het samenwerken met HVC een stabiel en lage prijs geeft in verhouding tot de mogelijke uitkomsten van aanbesteden.

Het scenario samenwerken met HVC verhoudt zich ten opzichte van het midden-scenario bij aanbesteden jaarlijks circa 2 miljoen positiever en ten opzichte van het hoog aanbestedingsscenario jaarlijks circa 4 miljoen positiever. Daarbij is voor de scenario's kosten aanbesteden gekeken naar actuele aanbiedingen bij recente aanbestedingen. Belangrijk is om te realiseren dat de uiteindelijke uitkomsten van aanbesteden daarmee nog niet vast staan, deze is pas bekend als de aanbesteding afgerond is. Deze marktverkenning geeft de recente informatie uit het verleden weer als indicatie voor mogelijke uitkomsten in de toekomst. De kosten van de verwerking bij HVC verhouden zich tot het lage scenario.

Voor de Avalex gemeenten geldt dat in de zienswijzen bij de Avalex begroting 2021 verzocht is om kostenstijgingen zoveel mogelijk te beperken de komende jaren. Een samenwerking met HVC zou

bij kunnen dragen aan deze doelstelling en daarom wordt, conform gevraagd akkoord, voorgesteld deze nader te onderzoeken.

Het onderzoek naar samenwerking zal plaatsvinden naast het technisch voorbereiden van de aanbestedingsvariant, zodat bij de uiteindelijke keuze begin 2021 beide opties nog open zijn.

Beoogd effect

Een duurzame verwerking en recycling van drie huishoudelijke afvalstromen voor de Avalex-gemeenten tegen acceptabele tarieven, met de mogelijkheid van na-scheiding van PMD.

Argumenten

1. *Onderzoek samenwerking Avalex met HVC*

De marktverkenning heeft geleid tot een beeld dat het wenselijk is nader onderzoek te doen naar de mogelijkheid om samen te werken met HVC. HVC is een overheidsbedrijf (N.V.) dat eigendom is van 44 gemeenten en 6 waterschappen. HVC heeft als doel haar aandeelhouders te ondersteunen in duurzaam afvalbeheer door maximaal hergebruik van grondstoffen en in het verduurzamen van de energiehuishouding.

HVC is op dit moment de enige overheids-gedomineerde partij die aan de wensen van de Avalex gemeenten kan voldoen. In het kader van een eerste verkenning zijn o.a. informele gesprekken gehouden met gemeenten die al aandeelhouder van HVC zijn (opdrachtgever en eigenaar) en stukken van HVC onderzocht. Dit om vast te kunnen stellen of HVC in staat is om aan de door de gemeenten geformuleerde wensen ten aanzien van de verwerking te kunnen voldoen. Daaruit komt een eerste positief, bevestigend beeld van HVC naar voren. Gezien de aard van een dergelijke langdurige verbintenis is daarom vervolgonderzoek naar deze samenwerking wenselijk. De uitkomsten zullen gedeeld worden met de gemeenteraden.

1.2 *De procedure rond de samenwerking met HVC*

Avalex is als gemeenschappelijke regeling door elke deelnemende gemeente gemandateerd om verwerkingscontracten af te sluiten (gebaseerd op aanbestedingen). Gezien de omvang van deze contracten, de belangen en de keuzes die gemaakt moeten worden, acht Avalex het van grote waarde om haar deelnemende gemeenten in het gehele traject mee te nemen en keuzemogelijkheden voor te leggen.

Wanneer er daarbij wordt toegetreden tot een verbonden partij, in dit geval HVC, kan het bestuur van Avalex conform de Wgr pas een besluit nemen als de raden in de gelegenheid zijn gesteld wensen en bedenkingen ter kennis van het bestuur te brengen.

Mocht na de verkenning besloten worden om over te gaan tot samenwerking met HVC, dan zal deze vorm krijgen door het kopen van aandelen HVC. De kosten hiervan zijn beperkt. Hiermee is de inbreng van eigen vermogen niet nodig. Daarbij is de tegenprestatie dat het huishoudelijk afval, gft en grof restafval ingebracht wordt ter verwerking door HVC en dat er een garantstelling wordt gevraagd. Hiervoor ontvangen aandeelhouders jaarlijkse garantstellingsprovisie. De omvang van het aandelenpakket, de garantstelling en de daarmee verbonden provisie is nog onderwerp van onderzoek.

Garantstelling:

Conform de financiële verordening artikel 8 lid 1 en het treasury statuut artikel 16 is de besluitvormingsprocedure rond garantstellingen voor de gemeente Wassenaar als volgt:

Het college besluit pas nadat de raad is geïnformeerd over het voornemen en hiertoe in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. Vervolgens wordt de raad uiterlijk 14 dagen na het collegebesluit daarvan in kennis gesteld.

1.3 *tijdpad*

Relatief vroeg in het proces (uiterlijk begin 2021) moet er door de raden duidelijkheid gegeven worden over mogelijke samenwerking omdat er anders geen tijd meer is om het alternatief, te weten Europees aanbesteden, zorgvuldig te doorlopen. Definitieve besluitvorming inzake de aanschaf van de aandelen zal later plaatsvinden door het bestuur.

Het is technisch mogelijk dat niet alle gemeenten instemmen, echter in het bestuur is afgesproken dat er alleen wordt overgegaan tot samenwerking met HVC als publieke partij als alle gemeenten hier unaniem achter kunnen staan. Dit sluit aan bij de aard van de gemeenschappelijke regeling Avalex.

1.4 *Relatie tot ontwikkeling Avalex*

Het bestuur Avalex heeft eind 2019 besloten om de huidige governance van Avalex ten minste de komende twee jaar te behouden en in uitvoering te versterken. Daarna zal de balans op gemaakt worden of wijzigingen van de BVO alsnog wenselijk zijn. De samenwerking met HVC raakt dit vraagstuk niet. De samenwerking met HVC kan bij mogelijke wijzigingen in de governance zowel voortgezet (met mogelijk verleggen van aandeelhouderschap) als ontbonden worden.

1.5 *Voorbereiding Europees aanbesteden*

De contracten voor verwerking van de afvalstromen van Avalex kunnen verkregen worden door in 2021 een Europese aanbesteding te houden. De omvang van de verwerkingscontracten noodzaakt hiertoe. Op basis van de wensen en eisen die al geïnventariseerd zijn bij de gemeenten, zal een strategie, programma van eisen en bijbehorende aanbestedingsdocumenten worden opgesteld. Bij een aanbesteding is er sprake van een contractrelatie voor de duur van het contract (min. ca 4 jaar) en eventuele verlengingsclausules. De regelgeving voor de totstandkoming van zo'n relatie is uitgebreid en daar is voldoende ervaring mee en ondersteuning bij en vergt geen besluitvorming bij de gemeenten en relatief weinig bestuurlijke bemoeienis.

Dit spoor wordt verder voorbereid door Avalex, in afstemming met de gemeenten als opdrachtgever en met inzet van inkoopexpertise.

Kanttekeningen

Een samenwerking met HVC kent aandachtspunten die onderdeel uitmaken van het vervolgonderzoek, waaronder vraagstukken rond:

1.1 *Risicoprofiel van bedrijf*

De garantstelling is een belangrijk onderwerp van aandacht in de nadere verkenning. Tot op heden is duidelijk geworden dat de garantstelling van de deelnemende gemeenten is sinds de oprichting van HVC (in 1991) nimmer is aangesproken. Dit is gezien het lage risicoprofiel ook niet voor de toekomst voorzien. Daarnaast is HVC momenteel met de aandeelhouders bezig om te komen tot een financiële koers die op termijn moet leiden tot keuzevrijheid in garantstelling. In het onderzoek zal daarom dieper ingegaan worden op de omvang van het aandelenpakket en de garantstelling in relatie tot het risicoprofiel, inclusief de verschillende activiteiten van HVC.

1.2 *Aansturing/governance*

Avalex treedt als gemeenschappelijke regeling toe tot een publieke vennootschap en daarmee wordt HVC een verbonden partij van Avalex. Indirect betekent dit dat elke gemeente 'meebestuurd'. Onderzocht moet worden hoe dit vormgegeven kan worden. Ook betekent het dat niet alleen onderzocht moet worden hoe de aansluiting maar ook eventuele uittreding geregeld is. HVC heeft meerdere GR-en die aandeelhouder zijn, hiermee zal bezien worden hoe deze de relatie ingericht hebben.

Communicatie/planning

Voor het afsluiten van verwerkingsovereenkomsten zal er geen inwonersparticipatie plaatsvinden. Voor de gemeenteraden kunnen er in november – december 2020, afhankelijk van de informatiebehoefte, er informatiemomenten georganiseerd worden over de variant samenwerking met HVC, mogelijk ook met een bedrijfsbezoek naar de diverse verwerkingsinstallaties.

Planning

Begin oktober	Bespreken verzoek tot nader onderzoek samenwerking met alle gemeenteraden, aanbieding via de colleges.
Begin oktober	Start inhoudelijke voorbereiding aanbesteding (opmaken aanbestedingsstukken).
oktober – december	Uitvoering nader onderzoek samenwerking HVC. Bijeenkomsten (deels ambtelijke) werkgroep en auditwerkgroep Avalex om de haalbaarheid, vorm en de risico's nader te onderzoeken.
16 oktober:	Bestuursvergadering Avalex, 2 sporen: • Stand van zaken spoor samenwerking en inrichting informatietraject raden naar behoefte • Vaststellen uitgangspunten aanbestedingstrajecten.
november - december	Optioneel: presentatie bijeenkomst HVC voor betrokken raadsleden, onderzoeken optie bedrijfsbezoek
januari – begin februari 2021	Voorleggen uitkomsten onderzoek aan raden. Instemming op starten samenwerking HVC met aanschaf aandelen/garantstelling of starten formele aanbesteding. Daarna besluitvorming bestuur Avalex over: 1. Samenwerking met HVC, wanneer alle raden hebben ingestemd; 2. Start aanbesteding, wanneer dit niet het geval is.
Q1 2021	Indien aanbesteden: uiterlijk eind februari start aanbesteding/publicatie
voorjaar 2021	Indien samenwerking HVC; start toetreding tot HVC
Q3 en Q4 2021	Inregelen van de overstap naar afvalverwerker per 1 januari 2022 (en grofvuil al per 1 sept 2021).

Financiën

Het onderzoeken van de mogelijkheid tot samenwerking met HVC en het eventueel starten van een Europese aanbesteding brengt geen extra kosten met zich mee voor de gemeenten. Het onderzoek naar de mogelijkheden tot samenwerking met HVC zal uitgevoerd worden door Avalex samen met gemeenteambtenaren en de auditgroep van Avalex. De kosten voor evt. extern advies zijn beperkt en passen binnen begroting Avalex.

Risico's

Voor het uitvoeren van het onderzoek zijn geen risico's verbonden.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,

drs. H.I.P. Oppatja,
gemeentesecretaris

drs. L.A. de Lange,
burgemeester