

Aan : DB CAW
Van : Henk Mogezoomp en Evert Bovens, Buiten Organisatieadvies
Datum : 7 maart 2019
Betreft : Beoordeling aanbod HVC en advies aan CAW

1. Inleiding

U heeft ons gevraagd een advies uit brengen over het aanbod van HVC voor een nieuwe dienstverleningsovereenkomst (DVO) over de uitvoering van de afvalinzameling voor de CAW-gemeenten. Ons advies treft u hierbij aan. Aan dit advies ligt een beoordeling ten grondslag van het eindconcept van de aanbidding van HVC van 1 maart jl.

Hierna gaan we eerst in op het doorlopen proces (paragraaf 2 en 3) en bespreken we het aanbod van HVC (paragraaf 4 en 5). De beoordeling van het aanbod en inhoud van de nieuwe DVO komt in paragraaf 6 aan de orde. In paragraaf 7 wordt het alternatief “gezamenlijk aanbesteden” toegelicht en vergeleken met het aangaan van een nieuwe DVO met HVC. Paragraaf 8, tenslotte, bevat ons advies.

2. Proces

- Het CAW heeft in de eerste helft van 2018 - op basis van een evaluatie van de vigerende Uitvoeringsovereenkomst - een vijftal uitgangspunten geformuleerd, waaraan de nieuwe DVO dient te voldoen. De resultaten van de evaluatie en de uitgangspunten zijn gedeeld met de gemeenteraden van de 7 CAW-gemeenten.
- In de zomer van 2018 heeft het CAW een uitvraag gedaan richting HVC voor een prijsaanbidding voor een nieuwe DVO-periode. Deze uitvraag bevatte een beschrijving van de huidige dienstverlening op de verschillende inzamel- en adviesproducten.
- HVC heeft op basis van deze uitvraag op 10 oktober 2018 een eerste prijsaanbidding gedaan. Deze aanbidding is getoetst door Buiten organisatieadvies.
- Op basis van de beoordeling zijn vanuit het CAW overleggen met HVC gestart. In een drietal rondes in de periode december 2018 - februari 2019 heeft HVC aanpassingen doorgevoerd in de prijsaanbidding en contractvoorwaarden.
- Tussentijds, eind 2018 heeft het CAW de vigerende Uitvoeringsovereenkomst met HVC opgezegd, om ervoor te zorgen dat deze overeenkomst niet langer doorloopt dan 1 januari 2021.
- Buiten Organisatieadvies heeft op verzoek van het bestuur van het CAW ook het alternatief, te weten een gezamenlijke aanbesteding van de afvalinzameling, in beeld gebracht.
- Parallel aan de prijsaanbidding en gesprekken daarover is ook gewerkt aan de opzet en inhoud van de nieuwe DVO zelf. Daarbij heeft het CAW juridisch advies ingewonnen, onder meer over het niet openbaar hoeven aanbesteden van de afvalinzameling als gekozen wordt voor HVC als dienstverlener.
- Bovengenoemde stappen hebben geleid tot het concept-eindbod van HVC (zie bijgevoegde documenten). HVC komt later deze maand nog met de definitieve versies. Inhoudelijk treden hier geen wezenlijke veranderingen meer in op. Daarom is nu een eindbeoordeling mogelijk.

3. Rekenkameronderzoek

In 2018 heeft de gezamenlijke Rekenkamer van Koggenland, Opmeer, Medemblik, Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland een onderzoek uitgevoerd naar de doelmatigheid van de afvalstoffenheffing. Het onderzoek richtte zich op de tariefstelling die aan burgers in rekening wordt gebracht. Op hoofdlijnen zijn er een viertal aanbevelingen (die nader zijn uitgewerkt) geformuleerd:

- 1) Zorg dat raden meer invloed krijgen op de besturing.
- 2) Zorg dat het beleid continu kan worden aangepast op externe ontwikkelingen.
- 3) Zet bij het nieuwe contract in op verlaging van tarieven.
- 4) Zorg dat de raden een totaal inzicht in de kosten hebben.

De door het CAW gestelde uitgangspunten voor de nieuwe DVO liggen in het verlengde van deze aanbevelingen.

4. Prijsaanbod HVC

HVC heeft op 1 maart haar definitieve prijsaanbieding (eindconcept) in het Algemeen Bestuur gepresenteerd. Deze staat in bijlage 1.

Uitgangspunten

In de nieuwe DVO brengt HVC een vast bedrag in rekening voor de inzameling en de indirecte kosten. De verwerkingskosten worden op basis van ingezamelde hoeveelheden en actuele tarieven verrekend.

Het door HVC afgegeven tarief is gebaseerd op de huidige dienstverlening en het prijspeil 2018. Wel gaat HVC daarbij uit van drie optimalisaties, die geen (merkbaar) effect hebben op de service richting inwoners:

- 1) stroomlijnen beleids- en adviesinzet CAW;
- 2) routeoptimalisatie in Enkhuizen en Hoorn;
- 3) beperken inzet inzameling AEEA.

Afvalbeheerkosten

In de onderstaande tabel staan de voorgestelde afvalbeheerkosten uitgesplitst per gemeente. De huidige afvalbeheerkosten bedragen € 26,7 mln CAW-breed (€ 261 per woonhuisaansluiting, prijspeil 2018).

Gemeente	Tarief HVC	PMD vergoeding	Afvalbeheerkosten	Per aansluiting
Drechterland	€ 2.064.427	€ -356.747	€ 1.707.680	€ 213
Enkhuizen	€ 1.993.126	€ -166.037	€ 1.827.089	€ 215
Hoorn	€ 7.350.009	€ -1.028.301	€ 6.321.708	€ 193
Koggenland	€ 2.289.757	€ -343.404	€ 1.946.353	€ 213
Medemblik	€ 4.199.862	€ -612.411	€ 3.587.451	€ 195
Opmeer	€ 1.163.361	€ -188.887	€ 974.474	€ 208
Stede Broec	€ 2.167.733	€ -364.452	€ 1.803.281	€ 200
Totaal	€ 21.228.275	€ -3.060.239	€ 18.168.036	€ 201

Toelichting

- De afvalbeheerkosten hebben betrekking op het tarief van HVC voor inzameling en verwerking, inclusief beleidsadvisering, KCC en communicatie. Ook de inkomsten uit de

ketenvergoedingen voor PMD (plastic, metalen en drankverpakkingen), die in de nieuwe DVO terugvloeien naar de gemeenten, zitten in de afvalbeheerkosten verdisconteerd.

- Het hierboven weergegeven tarief voor HVC wordt in jaar 4 van de nieuwe DVO bereikt. In 2019 liggen de kosten € 1.458.000 (€ 16 euro per wha) hoger. De kosten worden gefaseerd, in drie stappen, naar het bovenstaande niveau afgebouwd.
- Het aantal woonhuisaansluitingen is gebaseerd op de registratie bij HVC.
- In het overzicht zijn de plustaken, zoals de inzet van afvalcoaches, afvalstoffencontrole en plaagdierenbestrijding, niet meegenomen. Het afnemen van deze plustaken kan leiden tot een stijging van € per wha.

De verschillen in tarief tussen gemeenten hebben verschillende oorzaken, die van doen hebben met gebiedskenmerken, uitgebreidere service, grotere logistieke inzet, mate van afvalscheiding en hoogte van verwerkingskosten. In de onderstaande figuur is op hoofdlijnen door HVC aangegeven, waardoor de verschillen tussen gemeenten worden verklaard. Bij groen scoort een gemeente op het punt van kosten beter dan gemiddeld. Bij oranje of rood slechter dan gemiddeld.

Gemeente	Totaal	Verwerking	Inzameling					Toelichting HVC
	Kosten	Kosten	Rest	GFT	PMD	OPK	ABS	
	Service aan Westfriesse gemeenten is gelijk, verklaring verschillen in kosten:							
Drechterland	-	++	--	--	-	--	0	Inwoners scheiden afval goed, hierdoor zijn de verwerkingskosten laag. Logistieke kosten zijn hoog door de landelijke ligging. Er wordt ook veel papier ingezameld, wat meer logistieke kosten geeft en een hoge uitkering aan verenigingen.
Enkhuizen	-	-	--	+	-	++	0	Maatregelen 'Meerwaarde uit Afval' (o.a. invoering plasticbak) later ingevoerd dan andere gemeenten. Hierdoor relatief hogere verwerkingskosten want omvang restafval is minder snel gedaald. Uitgebreidere service voor restafval en hoge logistieke kosten in de binnenstad.
Hoon	++	+	0	+	+	+	0	Inwoners scheiden hun afval redelijk goed. Door hoge bebouwingsdichtheid lage logistieke kosten.
Koggenland	-	-	0	--	+	0	0	Inwoners scheiden hun afval goed. Door de collectieve afspraak ABS relatief meer verwerkingskosten (deze inwoners bezoeken relatief minder een ABS). Opvallende stijging ingezamelde hoeveelheid GFT waardoor de logistieke kosten voor GFT hoger zijn, maar de verwerkingskosten hierdoor wel verbeterd zijn.
Medemblik	++	++	++	0	0	0	0	Inwoners scheiden hun afval erg goed, waardoor de verwerkingskosten laag zijn. De logistieke kosten voor restafval zijn hierdoor ook laag want er is minder aanbod. Efficiënt logistiek proces mogelijk in de kernen.
Opmeer	-	++	++	--	--	--	0	Inwoners scheiden hun afval erg goed, waardoor de verwerkingskosten laag zijn. De logistieke kosten voor restafval zijn hierdoor ook laag want er is minder aanbod. Door landelijk gebied zijn de logistieke kosten relatief hoog.
Stede Broec	+	+	+	0	+	0	0	Inwoners scheiden hun afval gemiddeld tot goed. Gemiddelde mix van landelijk gebied en dorpskernen. Hierdoor zijn ook de logistieke kosten gemiddeld.

Transparantie

In een detailoverzicht per gemeente heeft HVC de kosten voor inzameling en verwerking uitgesplitst op afvalstroomniveau. Daarnaast heeft HVC inzicht gegeven in de opbouw van de indirecte kosten. Aanvullend hierop heeft HVC richting gemeenten inzicht verschaft in de onderliggende berekeningen voor de capaciteitsinzet per afvalstroom en de gehanteerde uurtarieven voor personeel en materieel.

5. Contractvoorwaarden DVO

Er zijn twee (concept) DVO's uitgewerkt. De bulk van de dienstverlening staat in een individuele DVO, alleen de taken die HVC voor de gemeenten gezamenlijk uitvoert zijn in een collectieve DVO uitgewerkt.

De **individuele DVO** – die wordt afgesloten tussen de gemeente en HVC - heeft betrekking op de inzameling aan huis en overige taken zoals beleid, KCC en communicatie. Deze DVO bestaat uit drie delen. Deel 1 bevat de kernbepalingen, deel 2 beschrijft de kwaliteitsomschrijvingen per taak en deel 3 bevat de tarieven. Het eindconcept van deel 1 is bijgevoegd. De kernbepalingen in het nieuwe contract betreffen:

- De looptijd van de overeenkomst, inclusief opzegmogelijkheid;
- De beëindigingvoorwaarden, waaronder eventuele terugnameverplichtingen van personeel en materieel.
- Verder zijn bepalingen opgenomen over onder meer de na te streven doelen, de wijze van facturering, overleg en rapportage, evaluatie en periodieke benchmarking.

In de **collectieve DVO** – die wordt afgesloten tussen de CAW-gemeenten gezamenlijk en HVC – staan afspraken over de vier afvalbrengstations (die een regionale functie hebben) en over andere collectieve taken zoals transport en overslag.

Het eindconcept van beide DVO's is bijgevoegd en staat in respectievelijk bijlage 2 en 3.

6. Beoordeling aanbod HVC

Toetsing aan vijf uitgangspunten

In onderstaande tabel hebben we het prijsaanbod en voorstel voor de contractvoorwaarden getoetst aan de vijf uitgangspunten die door het CAW zijn vastgesteld voor de nieuwe DVO:

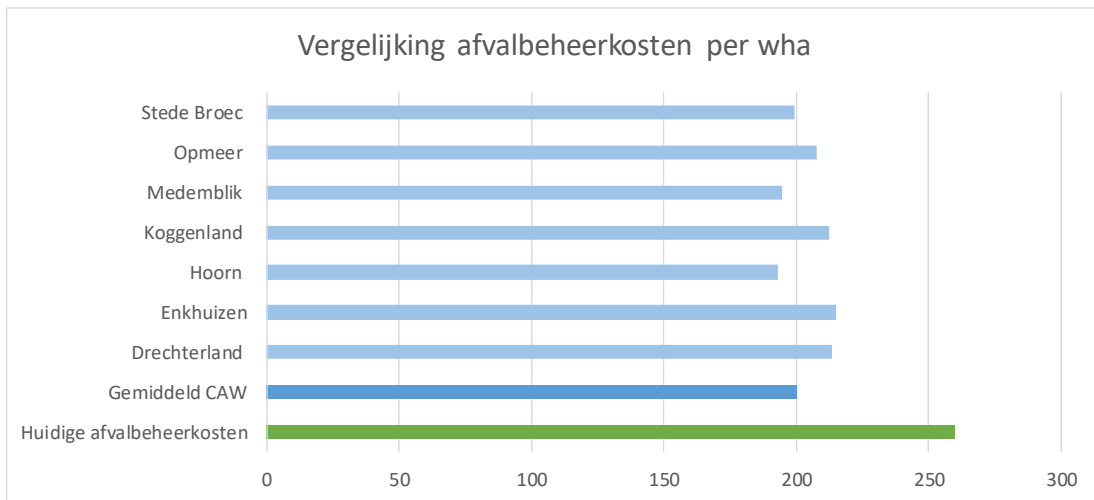
Uitgangspunt	Eis / wens	Beoordeling 1 maart 2019
1. Gemeentelijk maatwerk	<ul style="list-style-type: none"> • Breed inzamelpakket. Daarnaast mogelijkheid andere diensten • Keuzevrijheid t.a.v. inzamelmethode, -frequentie en service 	<ul style="list-style-type: none"> • HVC biedt breed inzamelpakket • HVC biedt via GGP keuzevrijheid voor individuele gemeenten, afgezien van verplichte collectieve diensten.
2. Marktconforme dienstverlening	<ul style="list-style-type: none"> • Substantieel lagere afvalbeheerkosten • Periodieke marktconformiteitstoets, benchmark 	<ul style="list-style-type: none"> • De kosten zijn circa € 60 lager dan huidige overeenkomst (prijspeil 2018). • De aanbieding van HVC is voor de komende zes jaar financieel aantrekkelijker dan aanbesteden. • De totale afvalbeheerkosten liggen licht boven de bovenkant van de bandbreedte, met uitzicht op marktconforme tarieven gedurende DVO-periode
3. Toekomstgerichtheid	<ul style="list-style-type: none"> • Opstellen doelen middellange termijn, werken met jaarplannen • Tussentijdse verbetervoorstellen door HVC 	<ul style="list-style-type: none"> • HVC werkt mee aan realisatie GGP-doelen (art. 2.6) • HVC zet in op verdere kostenverlagingen in toekomst (art. 2.7)
4. Maximale transparantie	<ul style="list-style-type: none"> • Uitsplitsing naar inzameling, transport en verwerking • Inzicht in inzakelkosten per dienst en kostenopbouw • Inzicht in businesscase bij wijzigingsvoorstellen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten zijn uitgesplit naar de hoofdcategorieën, waarbij transport onderdeel uitmaakt van verwerkingskosten. • Er is voor de inzameling inzicht in de kostenopbouw per dienst. • Werkwijze met businesscases wordt onderdeel van DVO
5. Heldere, eenvoudige en zakelijke DVO	<ul style="list-style-type: none"> • Individuele DVO is basis, aanvullende collectieve afspraken over afvalbrengstations, transport- en overslag en evt ook kwijtscheldingen • Zakelijke afspraken over investeringen, eigendommen en beëindigingvoorwaarden 	<ul style="list-style-type: none"> • De aanbieding biedt een individuele DVO als basis, met aanvullende collectieve afspraken. • Contractvoorwaarden (looptijd, beëindigingvoorwaarden) zijn marktconform.

Uit de tabel blijkt dat nagenoeg volledig aan de uitgangspunten wordt voldaan. Er komt een individuele DVO met keuzevrijheid voor de gemeente op beleid en wijze van inzamelen. De

nieuwe DVO is financieel aantrekkelijk, toekomstgericht en transparant en de contractvoorwaarden zijn zakelijk en marktconform. In de volgende paragraaf gaan we verder in op de financiële beoordeling en marktconformiteit van de DVO.

Financiële beoordeling

In onderstaande figuur zijn de afvalbeheerkosten per gemeente en voor het CAW-gemiddeld afgezet tegen de afvalbeheerkosten op basis van het huidige tarief van HVC. Dit tarief is voor alle gemeenten gelijk.



In absolute zin dalen de afvalbeheerkosten CAW-breed met circa € 5,4 mln per jaar (daling van 23%). Omgerekend betekent dit een daling van de afvalbeheerkosten met € 60 per woning. Dat is een forse besparing, waarmee wordt voldaan aan het uitgangspunt dat de nieuwe DVO zou moeten leiden tot substantieel lagere kosten. Deze kostendaling kan overigens niet één op één doorvertaald worden naar de afvalstoffenheffing. In de nieuwe DVO landen meevallers en tegenvallers aan de verwerkingskant van het afval rechtstreeks op de rekening van de gemeente. Er moet rekening worden gehouden met autonome kostenstijgingen als gevolg van de hogere verbrandingsbelasting en verwerkingskosten en lagere PMD-inkomsten.

Wat de aanbieding verder aantrekkelijk maakt is dat:

- Het nieuwe tarief met **terugwerkende kracht** op 1 januari 2019 ingaat. Dit wordt in een allonge (juridisch woord voor aanvulling of wijziging) op de vigerende Uitvoeringsovereenkomst geregeld. Deze allonge is bijgevoegd in bijlage 4. In de situatie dat CAW-gemeenten een andere keuze zouden willen maken kan er pas vanaf 1 januari 2021 geprofiteerd worden van een laag tarief. Tot dat moment loopt de huidige DVO met HVC, met het hoge tarief, dan gewoon door. Dit is een van de redenen die aanbesteden minder aantrekkelijk maakt, zie verder paragraaf 7.
- De inwoners (blijkens onderzoek en de eerdere evaluatie) tevreden zijn over de feitelijke uitvoering van de dienstverlening door HVC. Op het vlak van communicatie en transparantie hebben de gemeenten overigens nadrukkelijk wel verbeterpunten benoemd.

- Er naar de toekomst toe ruimte is voor **verdere verbetering**. De tarieven van HVC liggen gemiddeld nog licht boven de bandbreedte van de tarieven die we in de branche tegenkomen. De tarieven van twee gemeenten (Hoorn en Medemblik) liggen binnen de bandbreedte van marktconformiteit, één gemeente (Stede Broec) bevindt zich rond deze grens en de vier andere CAW-gemeenten zitten daar op dit moment nog boven. Onze marktconformiteitstoets hebben we als bijlage 6 bijgevoegd. HVC heeft een aantal verklaringen gegeven voor de hogere kosten ten opzichte van de benchmark. Volgens HVC is sprake van een circa 10% hoger kostenniveau door onder meer de hoge kosten van een (luke) sociaal plan (afgesproken in 2004), de hoge capaciteitsinzet voor het CAW en afhandeling van vragen van individuele gemeenten en de hoge service in de operationele dienstverlening. In de benchmark is het effect van dit soort bijzonderheden in de dienstverlening of bedrijfsvoering niet af te lezen. Relevant is dat HVC naar de toekomst toe verder verbeterpotentieel ziet en zich ten doel stelt om tot **verdere kostenverlagingen** te komen. Na 3 jaar is er in de DVO een evaluatiemoment ingebouwd waarin de gemeenten kunnen beoordelen of het kostenniveau voldoende is verbeterd. Op dat moment komt HVC met aanvullende verbetervoorstellen.

Beoordeling marktconformiteit contract

De nieuwe DVO biedt de gemeenten ruime mogelijkheden voor maatwerk en voldoende stuurmogelijkheden. De **contractduur** wordt initieel 6 jaar en zal daarna – behoudens opzegging – worden voortgezet voor onbepaalde tijd. De langere looptijd past bij een partnerrelatie. Een verdere inkorting van de initiële looptijd leidt tot hogere tarieven, omdat HVC investeringen en risico's over een kortere periode moet verrekenen. Ook bij een aanbesteding van de inzameling moet aan dit soort initiële looptijden worden gedacht, zeker wanneer overname van personeel aan de orde is en van de marktpartij investeringen worden verwacht. Een looptijd van minder dan 5 jaar is in dit soort situaties niet gebruikelijk. Als je dat toch zou willen wordt de animo in de markt fors minder en zullen tarieven aanzienlijk hoger komen te liggen.

De looptijd moet niet afzonderlijk maar in samenhang met de opzegmogelijkheden en beëindigingsvoorwaarden worden bekeken. In de nieuwe DVO wordt uitgegaan van een **opzegmogelijkheid** van 2 jaar, waarvan in het vierde jaar voor de eerste keer gebruik van kan worden gemaakt. Dit op basis van een evaluatie na het derde jaar die in de DVO is opgenomen. De gemeente heeft op basis van de evaluatie de mogelijkheid om de overeenkomst op te zeggen, mocht ze ontevreden zijn over de kostenprestaties of kwaliteit van de dienstverlening. Kort gezegd: de twee jaar opzegtermijn geeft flexibiliteit, de lange looptijd continuïteit.

De twee jaar opzegtermijn is ook in praktische zin noodzakelijk, de inzameling dient na opzegging op een andere manier te worden georganiseerd, dit vereist de nodige voorbereiding en implementatietijd.

De **beëindigingsvoorwaarden** zijn zo geformuleerd dat de gemeenten een reële uitstapmogelijkheid hebben en niet vast komen te zitten aan torenhoge terugnameverplichtingen. Het uitgangspunt van een partnerrelatie komt in de formuleringen terug. In de situatie van opzegging is het handig om inzamelmiddelen en

voorzieningen (o.a. de afvalbrengrstations) terug te kunnen krijgen. Deze mogelijkheid biedt de nieuwe DVO. Terugname van personeel is niet verplicht, wel komt er een gezamenlijke inspanning om voor het personeel goede oplossingen te bieden. Het kan zijn dat een deel van het personeel bij HVC wil blijven, een deel kan ook mee over naar de nieuwe inzamelaar, de bepalingen in de nieuwe DVO bieden hiervoor de mogelijkheid en ruimte.

7. Beoordeling en vergelijking alternatief

In het Algemeen Bestuur van 30 november 2018 is besloten ook mogelijke alternatieven voor inbesteding van de afvalinzameling bij HVC in beeld te brengen. Wij hebben een verkenning uitgevoerd om te kunnen beoordelen of een alternatief haalbaar is en wat effecten en consequenties zijn.

Uit de verkenning volgt dat een gezamenlijke aanbesteding van de afvalinzameling het enige serieuze collectieve alternatief is. De uitvoering wordt dan, na een openbare selectieprocedure, vanaf 1 januari 2021 door een private partij verricht. Het is een fundamenteel ander model dan een inbesteding bij een overheidsorganisatie zoals HVC. De aanbieder met het beste aanbod (prijs en kwaliteit) krijgt de opdracht. In CAW verband moet er worden geïnvesteerd in beleid en regiecapaciteit. Om de overgang tijdig te kunnen realiseren moet de voorbereiding van de aanbestedingsprocedure rond de zomer van 2019 worden gestart.

In bijlage 5 is het alternatief aanbesteden nader in beeld gebracht. Daarin wordt duidelijk dat gezamenlijk aanbesteden een begaanbare weg is, maar ook risicovol. Het afbouwtraject met HVC en het transitietraject richting nieuwe inzamelaar zullen tijd en aandacht vragen, de consequenties zijn niet goed te overzien en harde garanties op een scherp tarief en kwalitatief goede uitvoering zijn er niet. Gelet op ervaringen elders ligt het wel in de lijn der verwachting dat een tarief van rond de € 180 - € 185 per aansluiting (prijspeil 2018, inclusief opbrengsten PMD) haalbaar is. Echter dit tarief zal dan pas na de aanbesteding en afloop van de huidige Uitvoeringsovereenkomst met HVC begin 2021 van toepassing zijn.

Vergelijking opties

In onderstaande tabel zijn de opties doorgaan met HVC in de nieuwe DVO en gezamenlijk aanbesteden vergeleken. De huidige situatie is hierbij de referentie.

Aspect	Nieuwe DVO HVC	Gezamenlijk aanbesteden
Kwaliteit dienstverlening	<ul style="list-style-type: none"> Vergelijkbaar met nu 	<ul style="list-style-type: none"> Uitvoeringstechnisch vergelijkbaar, wel risico op aanloopproblemen en meerwerkdiscussies Minder service en kwaliteit op gebied van advisering. Dit vraagt aanvullende regie- en beleidscapaciteit bij CAW
Zeggenschap	<ul style="list-style-type: none"> Sturing als aandeelhouder en opdrachtgever. HVC is uitvoerings- en kennispartner* 	<ul style="list-style-type: none"> Alleen sturing via contract (als opdrachtgever). Inzamelaar is vooral uitvoerder
Flexibiliteit model	<ul style="list-style-type: none"> Overstap naar ander model door opzeggen mogelijk In praktijk als aandeelhouder van HVC niet eenvoudig 	<ul style="list-style-type: none"> Overstap naar ander model na afloop contract eenvoudig mogelijk
Afvalbeheerkosten	<ul style="list-style-type: none"> Met ingang van 2019: € 217 per aansluiting, daalt na 4 jaar tot € 201 per aansluiting Besparing: € 44 per aansluiting vanaf 2019 € 60 per aansluiting, vanaf 2023 	<ul style="list-style-type: none"> Vanaf 2021: € 185 per aansluiting (bandbreedte 10%) Besparing: € 76 per aansluiting, vanaf 2021
Eenmalige kosten	<ul style="list-style-type: none"> circa € 50.000 	<ul style="list-style-type: none"> circa € 400.000
Contractvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> Initiële looptijd van 6 jaar, daarna voor onbepaalde tijd. Concrete opzegmogelijkheid tot tussentijdse beëindiging. Heldere, niet beperkende beëindigingsvoorwaarden Tariefopbouw en onderbouwing is transparant DVO biedt ruimte voor gemeentelijk maatwerk 	<ul style="list-style-type: none"> Zelf te bepalen – 5 jaar met verlengingsopties is logisch Beëindigingsvoorwaarden zijn zelf te bepalen. Tarieven per product, geen dieper inzicht Gemeente bepaalt zelf hoeveel maatwerk in de DVO ze wil
Risico's	<ul style="list-style-type: none"> Schommelingen in verwerkingstarieven en opbrengsten PMD Risico bestaat dat HVC in praktijk onvoldoende scherp op kosten stuurt, waardoor een verdere kostenverlaging niet wordt gerealiseerd. 	<ul style="list-style-type: none"> Schommelingen in verwerkingstarieven en opbrengsten PMD Uitkomst aanbesteding onzeker. Bestuurlijke risico's, druk vanuit HVC en andere aandeelhouders Nieuwe inzamelaar kent gebied niet: aanloopproblemen, kwaliteit-discussies
Uitvoerbaarheid	Vergelijkbaar met nu	<ul style="list-style-type: none"> Complex implementatietraject

* HVC is niet alleen uitvoerder, maar ook adviseur en kennispartner van de gemeente. Op het gebied van het afvalbeleid, inzamelsystemen en communicatie adviseert HVC de gemeente. In bredere zin is HVC ook kennispartner als het gaat om onderwerpen als circulaire economie, duurzaamheid en CO2-reductie. De invulling van deze rol is overigens gekoppeld aan het aandeelhouderschap en staat los van de DVO voor de afvalinzameling.

Terugverdientijd

In de onderstaande tabel zijn de kosten - voor de CAW-gemeenten gezamenlijk - van een nieuwe DVO met HVC over een periode van 6 jaar (de initiële contractperiode) vergeleken met het alternatief van een gezamenlijke aanbesteding.

- Bij de prijsaanbieding van HVC is uitgegaan van de ingangsdatum van 1 januari 2019 (terugwerkende kracht). Voor de aanvullende efficiencytaakstelling gaan we ervan uit dat deze ingaat vanaf 2020.
- In de doorrekening is bij aanbesteden uitgegaan van het gemiddelde tarief uit de NVRD benchmark. Daarbovenop zijn kosten gecalculeerd voor versterking van beleid- en adviescapaciteit die in deze variant aan CAW-/gemeentezijde nodig is.

Over de totale looptijd van initieel 6 jaar valt het aanbod van HVC voor de CAW-gemeenten gezamenlijk circa € 2,5 miljoen lager uit.

Doorrekening, excl. plustaken	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totaal
Prijsaanbieding HVC	€ 22.680.000	€ 22.091.000	€ 21.675.000	€ 21.448.000	€ 21.222.000	€ 21.222.000	€ 130.338.000
Alternatief aanbesteden	€ 26.673.000	€ 26.673.000	€ 19.784.000	€ 19.784.000	€ 19.784.000	€ 19.784.000	€ 132.482.000
Eenmalige kosten	€ 100.000	€ 300.000					€ 400.000
Verschil	€ -4.093.000	€ -4.882.000	€ 1.891.000	€ 1.664.000	€ 1.438.000	€ 1.438.000	€ -2.544.000

8. Advies aan het CAW

Kies voor een nieuwe DVO met HVC

Wij adviseren het CAW te kiezen voor de optie om een nieuwe DVO met HVC aan te gaan en een voorstel met die strekking aan gemeenten voor te leggen. De belangrijkste overwegingen die aan het advies ten grondslag liggen zijn:

- 1) Het aanbod van HVC voldoet aan de uitgangspunten die door het CAW-bestuur zijn gesteld én aan de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie.
- 2) HVC verlaagt de tarieven substantieel met gemiddeld € 60 per aansluiting en snijdt daarbij fors in de eigen bedrijfsvoering.
- 3) De daling van het tarief gaat met terugwerkende kracht per 1-1-2019 in. Bij aanbesteden is hier pas sprake van vanaf 2021.
- 4) De nieuwe DVO biedt mogelijkheden voor individueel maatwerk en stelt de gemeenten in staat om de vinger aan de pols te houden als het gaat om de prijsontwikkeling. In jaar 4 is er op basis van een evaluatie een nieuw afwegingsmoment en kan het contract worden opgezegd.
- 5) Ten opzichte van het alternatief aanbesteden is doorgaan met HVC in de nieuwe DVO financieel zeker zo aantrekkelijk (totale kosten over 6 jaar ramen we zo'n € 2,5 mln lager).
- 6) Het alternatief aanbesteden is weliswaar een begaanbare weg, maar wel een weg met de nodige risico's. Het afbouwtraject met HVC en het transitietraject richting nieuwe inzamelaar zullen tijd en aandacht vragen, de consequenties zijn niet goed te overzien en harde garanties op een scherp tarief en kwalitatief goede uitvoering zijn er niet.

Blijf collectief optrekken

Wij adviseren de zeven gemeenten collectief te blijven optrekken in de verdere besluitvorming.

De voorliggende prijsaanbieding en contractvoorwaarden met HVC zijn gebaseerd op deelname van de zeven gemeenten. Als één of meerdere gemeenten de CAW-lijn niet volgen en een andere afweging maken dan heeft dit mogelijk gevolgen voor de

prijsaanbieding en/of contractvoorwaarden voor de andere gemeenten. Bovendien ontstaat dan bestuurlijk en juridisch een complexe situatie. De gemeenschappelijke regeling CAW is nu nog bevoegd, maar het is de bedoeling dat de zeven gemeenten straks een individuele DVO aan gaan met HVC. Een gemeente die een eigen koers kiest moet met de andere gemeenten in de gemeenschappelijke regeling CAW om de tafel over de consequenties daarvan. Er zullen financiële afspraken moeten worden gemaakt. Het risico bestaat dat de intergemeentelijke samenwerking tussen de Westfrieze gemeenten daardoor onder druk komt te staan.

Indien het alternatief aanbesteden wordt overwogen, dan verdient het ook de voorkeur gezamenlijk op te trekken. Door gezamenlijk aan te besteden wordt het volume groter en is het voor een marktpartij aantrekkelijker om een scherpe aanbieding te doen. Bovendien zijn de CAW gemeenten gezamenlijk beter in staat om voldoende regiecapaciteit te organiseren.

Bijlagen

- 1) Eindconcept tarievenoverzicht HVC, 1 maart 2019 (vertrouwelijk)
- 2) Eindconcept individuele DVO deel 1, 1 maart 2019
- 3) Eindconcept collectieve DVO, 1 maart 2019
- 4) Eindconcept allonge bij huidige Uitvoeringsovereenkomst, 1 maart 2019
- 5) Alternatieven Afvalinzameling
- 6) Beoordeling marktconformiteit prijsaanbieding HVC (vertrouwelijk)

Bijlage 5 Alternatieven afvalinzameling

Achtergrond

Stel dat het aanbod van HVC voor de nieuwe DVO niet aan de wensen en eisen van de CAW-gemeenten voldoet en het punt is bereikt dat verder praten geen zin meer heeft. In dat geval komen verschillende alternatieven in beeld. In deze notitie worden de alternatieven voor de CAW gemeenten uiteengezet. De notitie is bedoeld om een eerste beeld te vormen over deze alternatieven.

Alternatieven

Er zijn drie alternatieven mogelijk:

1. In eigen beheer uitvoeren van de afvalinzameling

Op gemeentelijk niveau is dit - kijkend naar de schaal van de zeven gemeenten - niet efficiënt te organiseren. Op Westfries niveau is het aantal aansluitingen (90.000) wel voldoende, echter:

- Het opbouwen van een organisatie van ca. 80 tot 100 fte in circa 1,5 jaar tijd is een aanzienlijke inspanning met de nodige operationele risico's in de opstartfase. Deze risico's zijn hoog te meer er binnen het CAW en de zeven gemeenten nauwelijks inhoudelijke expertise op het gebied van afvalinzameling aanwezig is.
- Bij deze schaal blijft de organisatie kwetsbaar met name bij de vermarkting van afvalstromen en het opbouwen van voldoende expertise op het gebied van ICT en management. Ook is het gelet op de schaal niet efficiënt als er tussen de gemeenten grote verschillen in inzamelbeleid ontstaan.
- Dit betekent de oprichting en inrichting van een eigen regionale inzameldienst, dus weer terug naar hoe de inzameling eerst was georganiseerd (voor 2004). Het is de vraag of dit politiek-bestuurlijk wenselijk is.

2. Zoeken van een andere overheidsgedomineerde afvalinzamelaar

In dit alternatief sluiten de CAW gemeenten aan bij een andere overheidsgedomineerde inzamelaar. Net als bij HVC betekent dit voor de gemeenten dat zij een rol als eigenaar en opdrachtgever invullen. Naast HVC worden de CAW-gemeenten dan ook aandeelhouder van een andere afvalorganisatie. De dichtstbijzijnde overheidsgedomineerde inzamelaars zijn:

- GAD (7 gemeenten, Gooi en Vechtstreek);
- Spaarnelanden (Haarlem)
- De Meerlanden (10 gemeenten, Bollenstreek & rondom Haarlemmermeer)
- Inzameldienst gemeente Amsterdam

- OMRIN (19 gemeenten, Friesland en Groningen)

Voor alle vijf geldt dat West-Friesland niet in de buurt van hun “natuurlijke verzorgingsgebied” ligt. Los daarvan zullen deze organisaties niet staan te trappelen om in de achtertuin van HVC te gaan inzamelen. Hiermee lijkt dit alternatief op voorhand niet realistisch.

3. Aanbesteden

Het derde alternatief is om de inzameling Europees aan te besteden.

- Bij een aanbesteding komen de CAW gemeenten in een wezenlijk ander sturingsmodel. Bij de aanbesteding wordt de inzameling voor een periode van 5 tot 8 jaar (met daarnaast nog eventuele verlengingsopties) gegund aan de inschrijver met de beste aanbieding. De CAW gemeenten vervullen de rol van opdrachtgever en sturen middels de voorwaarden die in het contract zijn opgenomen.
- Er zijn marktpartijen die de overdracht operationeel in korte tijd kunnen organiseren en die naar verwachting ook geïnteresseerd zijn om de afvalinzameling voor de CAW gemeenten te organiseren: Renewi, SUEZ, GP Groot en mogelijk ook Remondis. Onze inschatting is dat de overheidsgedomineerde bedrijven niet inschrijven bij een aanbesteding.

Conclusie

Alternatief 1 is weinig realistisch. Feitelijk is het een stap terug naar hoe het voor 2004 was en daarmee in onze ogen weinig aantrekkelijk. Alternatief 2 is geen serieuze optie voor andere overheidsbedrijven doordat West-Friesland niet in hun verzorgingsgebied ligt of daaraan grenst. Alternatief 3 ‘gezamenlijk aanbesteden’ is feitelijk de enige realistische collectieve optie.

Consequenties en aandachtspunten van aanbesteden

Relatie CAW en HVC

Aandeelhouderschap HVC en verwerking rest en gft

Bij alle drie de alternatieven blijven de CAW-gemeenten aandeelhouder van HVC en op grond van de ballotageovereenkomst verplicht om de bulkstromen restafval en GFT te laten verwerken door HVC.

Tarieven tot en met 2020

De huidige Uitvoeringsovereenkomst is met ingang van 1 januari 2019 opgezegd. Zij kent een opzegtermijn van 2 jaar. Als er geen nieuwe overeenkomst met HVC wordt afgesloten, zitten de gemeenten nog tot 1 januari 2021 aan HVC en de huidige hoge tarieven vast.

Druk op het CAW, B&W en gemeenteraden

Indien besloten wordt geen nieuwe overeenkomst af te sluiten met HVC dan zal er druk vanuit onder andere andere aandeelhouders worden uitgeoefend om alsnog met HVC om tafel te gaan. Er zal vanuit verschillende invalshoeken druk worden uitgeoefend:

- Het betreft een contract van ca. € 18 miljoen per jaar (excl. verwerking rest en gft). Het verlies aan inkomsten, leidt tot een fors afbouw vraagstuk bij HVC. Mogelijk dat de andere aandeelhouders van HVC druk uitoefenen op de CAW gemeenten om toezeggingen te doen (over het terugnemen van personeel bijvoorbeeld of door frictievergoedingen te betalen), aangezien zij niet willen opdraaien voor de consequenties van het beëindigen van de overeenkomst.
- Bij het beëindigen van het contract zal een deel van de HVC medewerkers boventallig worden verklaard. Een deel van deze medewerkers is in 2004 overgekomen van de CAW-organisatie. Het personeel zal mogelijk inspreken bij de raden om toezeggingen te krijgen over de overgang van personeel. Harde toezeggingen kunnen ertoe leiden dat het voor marktpartijen minder interessant wordt om in te tekenen op de aanbesteding.
- Het risico bestaat dat de “werkrelatie” met HVC gedurende de overbruggingsperiode van twee jaar (tot 1 januari 2021) sterk onder druk komt te staan. Met als gevolg dat de dienstverlening op onderdelen verslechterd en bijvoorbeeld het actualiseren van de grondstoffenplannen met inzet van HVC niet meer mogelijk is.

Vorbereiding aanbesteding en overdracht werkzaamheden

Gezamenlijke aanbesteding

Wenselijk is dat gemeenten de afvalinzameling, inclusief containermanagement, klantenservice en advisering over inzamelstructuur en systemen, gezamenlijk aanbesteden. Dan zijn de meeste voordelen te behalen. Bij een individuele aanbesteding loop je als gemeente een groter risico dat er weinig interesse vanuit de markt is.

De (aangepaste) GR CAW of nieuwe samenwerkingsvorm is een mooi vehikel voor een collectieve aanbesteding.

Een belangrijk aandachtspunt in de voorbereiding van de aanbestedingsprocedure is dat de grondstoffenplannen nog niet zijn afgerond. Er is hierdoor een reële kans dat gemeenten gedurende de looptijd van het nieuwe contract het inzamelbeleid aanpassen. De marktpartijen zullen hieraan zeker mee willen werken, maar dit vraagt extra flexibiliteit met mogelijk consequenties voor de prijsstelling.

Extra capaciteit voor regie en beleid, gecoördineerde communicatie noodzaak

Gemeenten zullen structureel extra beleids- en regiecapaciteit moeten inzetten. Het is het meest effectief om dit gezamenlijk te doen. Onze inschatting is dat ca. 3 fte extra beleids- en adviescapaciteit op CAW-niveau nodig is. Hiermee kan een impuls worden gegeven aan verdere prestatieverbeteringen. Het CPO blijft bestaan als ambtelijk afstemmingsplatform. De communicatie richting gemeenten tijdens het aanbestedings- en overdracht-traject is een belangrijk aandachtspunt. HVC zal zich roeren en mengen en ook private inzamelaars

kunnen proberen om gemeenten op een individuele koers te zetten. Gecoördineerde communicatie en een sturende rol van het CAW-bestuur zijn cruciaal.

Operationele uitvoering

De inzamelmiddelen en de vier afvalbrengrstations zijn eigendom van HVC. Volgens informatie van HVC is HVC ook eigenaar van de grond onder de ABS-en. Hoewel HVC er financieel belang bij heeft, is het niet op voorhand zeker dat HVC bij beëindiging van de huidige uitvoeringsovereenkomst de ABS-en zonder meer zal overdragen. In de huidige overeenkomst zijn hierover geen afspraken gemaakt. Uit het eindconcept van de collectieve DVO van de huidige overeenkomst door het CAW valt op te maken dat HVC bij desintegratie uitgaat van een overname van activa en dit soort voorzieningen door het CAW.

Mocht HVC niets willen overdragen, dan zijn de volgende oplossingen mogelijk:

- Inzamelmiddelen: in het bestek opnemen dat de uitvoerder hier in moet voorzien. Dit is praktisch uitvoerbaar. Het levert beperkt hogere kosten op voor de gemeenten (uitvoerder activeert middelen tegen prijzen nu, kan geen of minder voordeel inboeken van economisch al afgeschreven middelen).
- Afvalbrengrstations: in bestek opnemen dat uitvoerder nieuwe ABS-en moet realiseren op nieuwe locaties. Gemeenten kunnen daarvoor de ruimtelijke mogelijkheden aanreiken. Dit lijkt uitvoerbaar, maar is wel complex en afhankelijk van de locaties kan dit leiden tot een lagere bereikbaarheid van de brengrpunten ten opzichte van de huidige situatie. Om hoge kosten te voorkomen, is het raadzaam om in het contract met de nieuwe inzamelaar/exploitant op te nemen dat de gemeente(n) bij beëindiging van het contract de eigendommen overneemt.
- Personeel: in bestek opnemen dat de uitvoerder personeel moet leveren. Dit is praktisch uitvoerbaar. Gebrek aan gebiedskennis / ervaring is hierbij een nadeel. Daarnaast speelt dat er in de markt momenteel een groot tekort aan gekwalificeerd personeel (schaarste aan chauffeurs). Een inwerkperiode, waarbij HVC de werkzaamheden overdraagt is gewenst.

Deeloplossing

Een deeloplossing kan zijn om de ABS-en middels een aparte DVO bij HVC onder te brengen. Inclusief overhead gaat het hierbij om een bedrag van circa € 30 per aansluiting. Alleen de inzameling van fijn huishoudelijk afval wordt dan op de markt aanbesteed. Op deze wijze krijgen de gemeenten de zekerheid omtrent de beschikbaarheid van de huidige afvalbrengrpunten. HVC kan een deel van de dienstverlening continueren. Mogelijk raakt hiermee de relatie minder verstoord en kan er "minder geharnast" over de overname van personeel en activa gesproken worden.

Financiën

Ten aanzien van de financiën zijn structurele en eenmalige effecten te onderscheiden.

Structureel

Bij Aanbesteden is het op voorhand onzeker wat de marktprijs is. We kunnen wel een raming opstellen. We gaan er vanuit dat in een aanbesteding met een contractduur van 4 a 5 jaar met verlengingsopties een tarief haalbaar moet zijn dat uitkomt op het gemiddelde in de NVRD-benchmark van € 181 per aansluiting. Daarbij gaan we uit van de NVRD benchmark voor categorie D (hoogbouw < 19%) en de huidige inzamelstrategie frequentieverlaging.

Bovenop dit tarief moet rekening worden gehouden met een bedrag van circa € 3 per aansluiting voor extra beleid en regiecapaciteit die in deze uitbestedingsvariant aan CAW-/gemeentezijde nodig is. Dus in totaal leidt dit tot een kostenraming van € 184 aan jaarlijkse afvalbeheerkosten per aansluiting. Hierbij plaatsen we twee opmerkingen:

1. De gemiddelde scheidingsresultaten van de zeven CAW gemeenten zijn beter dan het gemiddelde van de benchmarkgemeenten in klasse D met de inzamelstrategie frequentieverlaging. Gelet op deze betere scheidingsresultaten verwachten wij eerder een aanbieding onder de gemiddelde kosten van € 181 per aansluiting dan er boven.
2. De vergoeding die marktpartijen vragen hangt niet alleen af van de uit te voeren werkzaamheden, maar ook van aspecten zoals de looptijd van de overeenkomst, eventueel voorwaarden omtrent de overname van personeel van HVC, de mogelijkheid om activa na afloop van het contract over te dragen naar de gemeenten. Hoe gunstiger de voorwaarden, hoe groter de kans dat er een scherpe aanbieding uit de aanbesteding naar voren komt.

Bijkomend effect lagere afvalbeheerkosten

Een gemeente mag maximaal een 100% kostendekkende afvalstoffenheffing hanteren. Naast de kosten van HVC en / of een andere uitvoerder komen daar de kosten voor onder andere ambtelijke inzet, kwijtschelding, zwerfvuil bij. Ook mag de gemeente de btw die bij het btw-compensatiefonds is verhaald ten laste brengen van de afvalstoffenheffing. Doordat de omvang van de uitvoeringskosten daalt, kan er minder gecompenseerde btw ten laste van de afvalstoffenheffing worden gebracht. Dit leidt tot een extra verlaging van de afvalstoffenheffing, maar ook tot een nadeel in de gemeentelijke exploitatie.

Eenmalig

Ter voorbereiding op de overgang van inzamelaar moeten de CAW gemeenten rekening houden met eenmalige kosten in 2019 en 2020. Een eerste indicatie staat hieronder:

- Procesbegeleiding ontvlechting HVC € 75.000
- Inrichting regie- en beleidsrol CAW € 25.000
- Europese aanbesteding € 40.000
- Inwerken / meedraaien laatste maand HVC € 260.000
- Investerings in inzamelmiddelen en afvalbrengrstation PM

PM: financiering door uitvoerder mits overname door gemeenten na afloop contract (zie paragraaf operationele uitvoering).

Planning / doorlooptijd

Hieronder zijn globaal de stappen en de doorlooptijd van de te volgen stappen beschreven:



1. Voorbereiding

mei – juni 2019

In de voorbereiding wordt de opzet van de aanbestedingsprocedure ambtelijk voorbereid. In deze stap worden er tevens afspraken gemaakt met HVC over gegevensuitwisseling en de wijze waarop de ontvlechting concreet wordt vormgegeven.

2. Besluitvorming

juli - september 2019

Op basis van de ambtelijke voorbereiding wordt direct na de zomer van 2019 in het bestuur besluiten genomen over de opzet van de aanbesteding en over de afspraken met HVC over de ontvlechting.

3. Aanbestedingsprocedure

oktober 2019 – februari 2020

De aanbestedingsprocedure kent een doorlooptijd van circa 5 maanden.

4. Gunning

maart - april 2020

Na de aanbestedingsprocedure vindt de gunning plaats aan de inschrijver met de beste aanbieding. Mogelijk vechten andere partijen de gunning aan, waardoor de definitieve gunning naar achteren gaat.

5. Voorbereiding uitvoerder

mei 2020 – december 2020

De nieuwe uitvoerder heeft minimaal een half jaar nodig om zich voor te bereiden op de overgang. Het verdient de voorkeur om de planning zo veel als mogelijk naar voren te halen, zodat de (nieuwe) uitvoerder voldoende tijd heeft de inzameling voor te bereiden. Hoe meer voorbereidingstijd er is hoe beter. Bij voorkeur krijgt de uitvoerder de mogelijkheid om in de laatste maanden met HVC mee te lopen en zich zo in te werken.

6. Start uitvoering

januari 2021

De uitvoering start op 2 januari 2021.

Gelijktijdig aan de bovenstaande stappen vind de inrichting van het CAW plaats, inclusief de invulling van de beleids- en regiecapaciteit.

Bestuurlijke en ambtelijke inzet

Het traject vraagt van zowel het bestuur als de ambtelijke organisatie van het CAW de nodige inzet. Wij adviseren rekening te houden met een hogere vergaderfrequentie indien

wordt gekozen voor het alternatief van een aanbesteding. Ook de communicatie en afstemming met de gemeenten (ambtelijk en bestuurlijk) zal extra inzet vragen.