

## Informatiebrief aan de Raad

020

Zaaknummer: Z/20/047025/ 234332/2  
Documentnummer:  
Datum: donderdag 4 maart 2021  
Onderwerp: definitieve keuze verwerking restafval  
Bijlage(n):

Geachte Raad,

Op dinsdag 2 maart 2021 is in de Raadsvergadering het onderwerp definitieve keuze verwerking van het restafval aan de orde geweest. Tijdens deze vergadering is toegezegd dat het college met een overzicht zou komen ter voorbereiding van de technische bijeenkomst op 8 maart 2021. Dit mede naar aanleiding van de nieuw beschikbaar gekomen informatie van marktpartijen.

### Achtergrond en keuze

In het afgelopen jaar is er door Avalex en de begeleidende partijen veel werk verzet om te komen tot een nieuw verwerkingscontract / overeenkomst voor de verwerking van de volgende afvalstromen:

- Fijn restafval
- Groente Fruit en Tuinafval
- Grof huishoudelijk afval.

Van deze 3 afvalstromen loopt het verwerkingscontract eind 2021 af en is het zaak om vanaf 2022 te beschikken over een nieuw verwerkingscontract voor de deelnemende gemeenten in Avalex. Vanwege het belang van continuïteit van dienstverlening is er in 2019 een aanvang gemaakt met het proces om te komen tot de beste overeenkomst. Adviesbureau KplusV heeft Avalex hierin ondersteund, dit bureau is onafhankelijk en heeft zijn sporen verdiend in de afvalwereld. Zij fungeren zeer regelmatig als adviseur bij de verschillende aanbestedingen van het afval. KplusV heeft in de eerste helft van 2020 de markt verkend met wat de wensen, verwachtingen en eisen zijn van de Avalex-gemeenten voor een nieuw verwerkingscontract en of de verwerkers in Nederland daarin kunnen voorzien. Daarin is naar voren gekomen dat er zowel private verwerkingsbedrijven als verwerkende bedrijven die in eigendom van overheden zijn die hiervoor in aanmerking komen. In het eerste geval kan een contract worden gesloten, terwijl in het tweede geval afval bij de publieke bedrijven kan worden verwerkt als Avalex of de gemeenten toetreden tot een overheidsbedrijf. KplusV heeft geadviseerd beide sporen in te zetten: aanbesteding voorbereiden en nader verkennen of inbesteding mogelijk is. Het bestuur van Avalex, bestaande uit de wethouders van de zes deelnemende gemeenten, heeft besloten dat het gemeenschappelijke belang voorop staat. De stem van Wassenaar weegt hierin gelijk aan de andere deelnemers. Het is belangrijk dat Wassenaar ook de ontwikkelingen in de regio in ogenschouw neemt. Inmiddels hebben vier van de zes gemeenten ingestemd met het voorstel tot inbesteding.

In 2020 hebben er verschillende sessies met raadsleden plaatsgevonden om hen te informeren over de stappen die genomen werden. In het laatste kwartaal van 2020 heeft KplusV de opdracht

gekregen te onderzoeken of de wensen, eisen en toetredingsvoorwaarden van de Avalex-gemeenten kunnen worden gerealiseerd bij een van de overheidsbedrijven. Uit de eerder uitgevoerde verkenning blijkt dat HVC de enige partij is die hiervoor in aanmerking komt.

Uit het vervolgonderzoek blijkt dat met toetreding tot HVC kan worden voldaan aan de inhoudelijke wensen en eisen en aan de voorwaarden voor toetreding. Op dit moment is toetreding daarom een goede stap. De gronden die de beslissing onderbouwen staan vermeld in het raadsvoorstel en de daarbij behorende stukken. Het gaat bij de keuze voor investering nadrukkelijk om meer dan een prijsvergelijking. Er dient echter ook te worden gekeken naar de andere voorwaarden die in de aanbidding zijn opgenomen, zoals doorlooptijd, flexibiliteit dienstverlening en bestuurlijke invloed.

In de afgelopen weken, nadat deze keuze in de raadscommissie is besproken, zijn aan de raden verschillende brieven verstuurd door marktpartijen (AVR, EEW en Attero).

In deze brieven geven de marktpartijen aan dat zij evengoed of misschien beter in staat zijn om het afval van de Avalex gemeenten op een verantwoorde manier te verwerken. Daarbij wordt een financieel beeld geschetst van zeer gunstige tarieven (AVR). Een meer uitgebreide reactie op de laatste brief van EEW zal vanuit KplusV verstuurd worden. Alle marktpartijen geven in hun brieven aan dat op de volgende punten het rapport van KplusV niet de juiste informatie geeft:

- Prijs (verwerkingskosten zijn lager dan aangegeven)
- Garantstelling en solvabiliteit. Het risicoprofiel van HVC.
- Innovatie
- beleidsvrijheid

### **Prijs.**

Marktpartijen geven aan dat de prijzen, die genoemd worden in het rapport van KplusV niet helemaal de juiste zijn. De huidige tarieven liggen volgens deze marktpartijen beduidend lager. Dit wordt versterkt door een plaatje van AVR met verschillende lagere tarieven. KplusV heeft vorig jaar een marktverkenning uitgevoerd om te bepalen wat de mogelijke opties waren en hoe de tarieven zich verhouden. Het traject dat doorlopen moest worden om te komen tot een nieuw verwerkingscontract is een langdurig proces geweest. Het betrof niet alleen de verwerking van het restafval, maar ook van GFT en grofvuil. Hierbij diende ook rekening gehouden te worden met de wensen en eisen van de verschillende gemeenten. In de verkenning heeft KplusV met de verschillende marktpartijen gesproken en daarbij zijn ook de tarieven aan de orde geweest. De bevindingen uit de verkenning van 2020 zijn verwoord in het eerste rapport van KplusV. Dit rapport is geheim, maar ligt ter inzage bij de griffie.

Dat de huidige markttarieven mogelijk lager kunnen liggen dan een jaar geleden was op dat moment niet te voorzien. Daling als gevolg van de importheffing en brexit, die beide overigens toen al bekend waren bij de marktpartijen, waren vorig jaar nog niet in de tarieven en uit de reacties van de markt op de uitvraag zichtbaar.

Overigens kunnen marktprijzen ook stijgen. Zo is het beeld van de verwerking van de tarieven van grof- en gft afval dat deze op basis van recente aanbestedingsprijzen juist zijn gestegen ten opzichte van het beeld van 2020. Dat geeft tevens de grilligheid van de markt weer. Wat nu zo is, kan over een half jaar weer anders zijn. Het aanbesteden geeft dan op basis van prijs een zekerheid voor maximaal 4- 6 jaar. Wat de markt daarna doet is ongewis.

We zien dat er in de brieven van de marktpartijen berekeningen opgenomen zijn over tarieven HVC en tarieven van de markt. Daarbij valt op dat er verschillen zijn in de tonnages die gebruikt worden, aannames gedaan worden over transport kosten die niet te plaatsen zijn, de tarieven alleen voor markt restverwerking vertaald worden naar 2021 en niet voor de overige stromen en niet voor HVC. In de technische bijeenkomst van maandag zal daarom een staatje gepresenteerd worden met actualisatie voor alle stromen en leveranciers en de juiste tonnages om deze met u door te nemen.

In het eerste rapport van KplusV zijn drie niveaus van tarieven aangegeven laag, midden en hoog. Hierbij is destijds aangegeven dat het scenario samenwerken met HVC zich ten opzichte van het

midden-scenario bij aanbesteden circa 2 miljoen positiever verhoudt en ten opzichte van het hoge tariefniveau jaarlijks circa 4 miljoen. Ook met mogelijke daling van het tarief van restafval en mogelijke stijging van deze voor grof en gft blijft HVC zich voor de drie stromen met de bandbreedte verhouden tot het laagscenario zoals in de marktverkenning genoemd. Met nadrukkelijk alle voorbehouden over de feitelijke marktontwikkeling.

Om de prijs van de aanbestedingen op de drie percelen te kunnen vergelijken met die van HVC moet aangegeven worden dat de prijzen van de marktpartijen nog niet zeker zijn. Ze zijn pas zeker als de aanbesteding is doorlopen, ook al suggereert een marktpartij dit anders door nu reeds een tarief te presenteren. KplusV heeft daarom gewerkt met bandbreedtes en steeds ook met voorzichtige aannames. Ook met een door de markt voorgespiegelde verlaging van het tarief restafval bestaat nog steeds de mogelijkheid dat het tarief van HVC over de drie stromen gelijk is aan dat van de marktpartijen. In de calculatie is wel meegenomen dat het bedrag van de garantstellingsprovisie een inkomst voor de gemeente vormt.

HVC geeft een verwerkingstarief dat over de jaren heen een stabiel is met alleen een stijging met de inflatie en bij wijzigingen buiten HVC gelegen direct gerelateerd aan de kostprijs (zoals de verslechterde kwaliteit van het geleverde gft en hogere kwaliteitseisen compost of door minder waardevolle grofvuilstromen als gevolg van betere afvalscheiding op de milieustraten). Daarmee zijn de tarieven minder onderhevig aan schommelingen.

### **Garantstelling en solvabiliteit. Het risicoprofiel van HVC**

Het risicoprofiel van HVC wordt klein geacht. Dit blijkt uit een beoordeling door Deloitte. De interne procedures bij HVC zijn dat de externe Raad van Commissarissen alle investeringsvoorstellen van minder dan € 1 miljoen beoordeelt. Indien de investeringsvoorstellen hoger zijn dan € 10 miljoen, worden deze voorgelegd aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. De aandeelhouders zijn de 44 gemeenten en waterschappen. Deze partijen zullen de voorstellen dan beoordelen en langs hun eigen beleid leggen om daarmee een grootte mate van objectiviteit in de vergadering te verkrijgen. Avalex is daarin – na inbesteding – voor 13% belanghebbende en daarmee de derde gemeentelijke aandeelhouder in omvang.

#### *Verhoging solvabiliteit*

Avalex wordt in geval van de keuze voor inbesteding voor een beperkt bedrag van EUR 20 duizend mede-eigenaar van HVC. Historisch gezien ligt de solvabiliteit (eigen vermogens positie) van HVC relatief laag. Dit valt niet los te zien van het garantstellingsbeleid. Het is echter al jaren staand beleid van HVC en de eigenaren om de solvabiliteit te verbeteren. Het nettoresultaat van HVC wordt hiertoe jaarlijks toegevoegd aan het eigen vermogen. HVC keert dus geen winst uit aan haar aandeelhouders. Het doel is om hiermee op termijn te komen tot een situatie waarbij HVC geen garantstellingen meer nodig heeft. Op dat moment zou het geven van een garantstelling vrijwillig zijn voor gemeenten. Uiteraard vervalt de garantstellingsprovisie als een gemeente op dat moment besluit niet langer garant te willen staan. Dit wordt voorgelegd in de aandeelhoudersvergadering als keuze, waarbij de Avalex gemeenten dan zeggenschap hebben.

#### *Bestemming garantstellingsprovisie*

In de vergelijkingen tussen aanbieders (zowel via inbesteding als aanbesteding) kan de garantstellingsprovisie van HVC worden betrokken. Deze bedraagt € 827.000,-. Dit komt overeen met ongeveer € 11 per ton op basis van de huidige hoeveelheid te verwerken tonnen restafval. Ook als de inwoners minder afval gaan produceren blijft de garantstelling overeind. Deze is gekoppeld aan de garantstelling en niet aan de hoeveelheid te verwerken afval. De tonnen en daarmee totale kosten van verwerking van restafval verminderen terwijl het provisiebedrag gelijk blijft – uitgaande van gelijkblijvende belastingen en heffingen die voor alle verwerking van restafval in Nederland gelijk zijn. Het aandeel van de provisie in relatie tot de tarieven x tonnage neemt toe. De wijze waarop de garantstellingsprovisie financieel verwerkt wordt, via de afvalstoffenheffing of aan de gemeentelijke begroting, is een politieke afweging. In de commissievergadering is aan de orde geweest dat dit zal worden betrokken bij de behandeling van de kadernota.

## **Innovatie**

Innovatie is onlosmakelijke verbonden met de keuze voor inbesteden of aanbesteden. In het algemeen kan worden gesteld dat de markt streeft naar het schoner maken en het "meer" halen uit het afval (duurzaamheid). Dit is voor de markt echter niet alleen ten behoeve van het milieu, maar zeker ook een commercieel belang. Innovaties worden aangegrepen om "klanten" te werven. HVC is een bedrijf in handen van diverse overheden. Innovaties vinden daar eveneens plaats om ervoor te zorgen dat de duurzaamheidsdoelstellingen van de "eigenaren" recht wordt gedaan. Daarbij zitten de eigenaren aan het stuur om over de innovaties te beslissen. Als eigenaar heb je direct invloed op de vorm van innovatie en de snelheid waarmee deze doorgevoerd kan worden. De stip op de horizon van "brede" na-scheiding kan door Avalex actief gepromoot worden binnen HVC. De markt zal daar op een hele andere manier mee omgaan. Verwerking via de markt is voor een relatief korte periode en partijen zullen altijd een afweging maken op investering, terugverdientijd en commerciële waarde. In de contracten die nu via aanbesteding aangegaan worden kan niet al voorgesorteerd worden op brede na-scheiding, dit omdat de condities, technische mogelijkheden en prijs nog onbekend zijn. Ook heeft het invoeren van brede na-scheiding effect op andere contracten, zoals bijvoorbeeld die voor gft-verwerking, zodat dit ook nu niet al opgenomen kan worden. Hiervoor dient een nieuwe aanbesteding afgewacht te worden.

## **Beleidsvrijheid**

Bij het aangaan van een contract met een marktpartij dient vooraf in de aanbesteding duidelijk te worden wat er van de verwerker verwacht wordt. Hierin worden eisen afgesproken. Feitelijk is het programma van eisen, dat onderdeel is van de aanbesteding, het contract wat er met de verwerker gesloten wordt. Dit voor een periode van 4-6 jaar, veelal aangevuld met een verlenging. Indien er binnen deze periode andere beleidskeuzes gemaakt worden die leiden tot een andere manier van verwerken of inzamelen kan dit een discussiepunt met de verwerker.

Bij inbesteding via HVC beschikt Avalex en de gemeente Wassenaar over een vaste verwerker voor het afval. Dit is voor een lange periode. De kans dat er beleidskeuzes/ wijzigingen plaatsvinden is aanwezig. Het aanpassen van de verwerkingsmethode is binnen de HVC groep mogelijk. Indien hiervoor uitbreiding van de verwerkingscapaciteit nodig is, kan dat via de aandeelhouders ingebracht worden. Op die manier kan Avalex / gemeente sturing geven aan veranderende beleidskeuzes.

## **Slotbeschouwing**

Kortom de marktpartijen en de prijs van HVC liggen op dit moment op basis van huidige aannames van de markttarieven in dezelfde bandbreedte. De vraag is hoe duurzaam dit is. Het voordeel van HVC is dat er de komende jaren een stabiele prijsontwikkeling is voor de drie afvalstromen. De gemeenschappelijke publieke waardes rond duurzaamheid kunnen vanuit dit uitgangspunt verder ontwikkeld worden. Daarbij is Avalex en daarmee de gemeente aandeelhouder van het bedrijf, zodat via de aandeelhoudersvergadering invloed uit kan worden geoefend. Zodat Wassenaar niet alleen nu, maar ook in de toekomst een goed uitvoerbaar en betaalbaar afvalbeleid kan voeren.

Met vriendelijke groet,  
het college van burgemeester en wethouders,

drs. H.I.P. Oppatja,  
gemeentesecretaris

drs. L.A. de Lange,  
burgemeester

Deze brief is digitaal vastgesteld. Hierdoor staat er geen fysieke handtekening in de brief.