

Retouradres: postbus 60055, 6800 JB Arnhem

Gemeente Groningen
College van Burgemeester en Wethouders
Postbus 30026
9700 RM Groningen



Plaats en datum

Arnhem, 19 oktober 2020

Ons kenmerk

1019197-013

Betreft

Correspondentie rond nieuw contract afvalverwerking

Geacht College,

Uw gemeente heeft op 8 oktober 2020 een e-mail ontvangen van de heer Richard Broekhof, commercieel Manager Recycling van Attero. De inhoud betreft het voorstel dat aan de gemeenteraad wordt voorgelegd omtrent quasi-inbesteding van de afvalverwerking bij het overheidsbedrijf Omrin. De e-mail gaat onder meer in op de aannames die aan het voorstel ten grondslag liggen. Ons bureau KplusV is in de aanloop naar het voorstel als adviseur bij ARCG betrokken geweest. Vandaar dat vanuit uw ambtelijke organisatie het verzoek is gekomen om te reageren op de inhoud van de e-mail. In deze brief gaan wij in op dit verzoek.

Attero heeft vooral op de volgende punten kritiek:

- 1. De voornaamste reden voor het College om een quasi-inbesteding bij Omrin te overwegen is de aanname dat Attero de enige marktpartij is die zou kunnen inschrijven op een aanbesteding van restafval, waarbij nascheiding van PMD-verpakkingsafval een vereiste is. Hierbij wordt verondersteld dat Attero een hoog poorttarief zou vragen in lijn met historische tarieven.*
- 2. Een tweede reden om quasi-inbesteding bij Omrin ter overweging is de aanname dat Omrin ook op de lange termijn een laag en stabiel poorttarief zal hanteren.*
- 3. Bij quasi-inbesteding treedt de gemeente Groningen toe als aandeelhouder in Omrin. Dat betekent dat er wordt deelgenomen in het risicodragend kapitaal van de onderneming. Risico's die inherent verbonden zijn aan de bedrijfsvoering van Omrin en de markt waarin Omrin opereert, zullen direct of indirect worden doorberekend aan de aandeelhouders die tevens de belangrijkste klanten zijn.*

Hieronder gaan wij in op deze en andere punten die Attero noemt in zijn e-mail. Wij hechten eraan om vooraf te melden dat KplusV als onafhankelijk bureau geen voorkeur heeft voor aanbesteden of quasi-inbesteden als het gaat om activiteiten op het vlak van inzameling, bewerking of verwerking van afvalstromen. De afgelopen 10 jaar hebben wij

op dit vlak zowel aanbestedings- als inbestedingstrajecten begeleid. Beide kennen voor- en nadelen. Wij schetsen die voor onze opdrachtgevers op basis van beschikbare gegevens en informatie en onze kennis en inzichten. Het is aan de opdrachtgevers om hierin vervolgens keuzes te maken. Naast argumenten die gerelateerd zijn aan afvalverwerking en de afvalmarkt, zijn er argumenten die daar los van staan en bijvoorbeeld worden ontleend aan politieke voorkeuren en ervaringen op andere terreinen zoals energie en openbaar vervoer.

Aanbestedings- en inbestedingstrajecten

Wat betreft aanbestedingstrajecten gaat het erom tot een goede uitvraag en beoordeling te komen die resulteren in aanbiedingen die tegemoet komen aan de wensen en eisen van de aanbestedende diensten. Belangrijk is ook dat de trajecten op een zorgvuldige wijze worden gevolgd die de juridische toets kan doorstaan. Er zijn in dat verband de afgelopen jaren regelmatig juridische procedures gevolgd. Tot op heden hadden die voor onze cliënten een goede afloop en bleef het resultaat van de aanbesteding overeind. De inzet bij inbestedingstrajecten moet zijn om zeer scherp te opereren in de overleggen met aanbieders van afvaldiensten wat betreft prestaties, waarborgen voor het realiseren van doelen, transparantie over prestaties, bedrijfsvoering en vooral (bedrijfseconomische) risico's. Een essentieel verschil tussen aanbesteden en inbesteden is, dat de betrokken overheden (gemeenten, waterschappen) bij inbesteden als mede-eigenaars van een onderneming bedrijfsrisico's lopen terwijl bij aanbesteding die risico's bij de opdrachtnemende onderneming liggen.

Verkenning van de markt

In 2019 heeft KplusV een verkenning voor ARCG uitgevoerd naar de markt voor verwerking van restafval en Gft. Op grond van openbare informatie en onze kennis en ervaring, hebben wij de markt geschetst voor de ARCG-gemeenten Groningen, Het Hogeland en Westerkwartier.

Tarieven

In de e-mail van Attero wordt ingegaan op de informatie omtrent het poorttarief. Marktanalyse laat zien dat poorttarieven in de loop der tijd variëren. Acht tot tien jaar geleden waren de tarieven voor verwerking van restafval laag: rond de € 60. In de periode daaraan voorafgaand lagen de poorttarieven ruim boven de € 100: € 125 tot 150 per ton restafval. Ook ARCG heeft zoals u bekend is, tot het einde van de huidige contractperiode te maken met een tarief van € 125 per ton. De laatste jaren zijn de tarieven in aanbestedingstrajecten in vrijwel alle gevallen weer opgeveerd naar circa € 80 à € 90 per ton en hoger.

In de marktanalyse hebben wij geconstateerd dat de tarieven van overheidsgedomineerde partijen zoals HVC in Alkmaar en Omrin in Friesland, door de jaren heen stabiel zijn gebleven dan die van private marktpartijen. De tarieven van overheidsbedrijven waren aan het begin van het vorige decennium hoger dan die van private partijen en ze zijn de afgelopen jaren ingehaald door die van de private partijen. In de markt zoals die tot en met nu kan worden overzien, behoren de tarieven van de genoemde overheidsbedrijven met circa € 80 tot de laagste tarieven die de afgelopen jaren op de markt zijn gerealiseerd. Ook op het vlak van grof huishoudelijk afval zien wij het afgelopen jaar sterke schommelingen in de tarieven die door private partijen

worden geboden, met zelfs een range van € 125 tot € 200. Ook hier zijn de tarieven van overheidsbedrijven gelijkmatiger gebleken.

Maar ook hier geldt: in het verleden behaalde resultaten zijn geen garantie voor de toekomst. Het kan zijn dat private partijen bij een eerstvolgende aanbesteding weer met prijzen inschrijven die liggen onder die van overheidsbedrijven. Naar wij hebben begrepen is vanuit ARCG ambtelijk hierover de afgelopen jaren gesproken met de huidige verwerker Attero. Dat heeft niet geresulteerd in perspectief op lagere tarieven dan de in aanbestedingen geboden tarieven van de afgelopen jaren, noch op significant lagere tarieven dan die tot nu toe gelden voor de ARCG-gemeenten.

Concurrentie in het Noorden

Attero wijst erop dat er wel degelijk concurrentie is op het vlak van afvalverwerking met nascheiding. In onze verkenning hebben wij geconstateerd dat de concurrentie beperkt is. EEW te Delfzijl kent geen eigen nascheidingsinstallatie. Nascheiding zou EEW moeten laten uitvoeren bij een van de zes nascheidingsinstallaties elders in Nederland. Andere partijen die kunnen mededingen in een aanbesteding voor verwerking met nascheiding zijn naast Attero, AVR te Rotterdam en AEB te Amsterdam. In de verkenning is in overleg tussen KplusV en ambtelijke vertegenwoordigers van ARCG de vervoersafstand van de Groningse gemeenten tot verwerkers betrokken en meegewogen.

Hoeveel aanbieders zullen inschrijven in een aanbesteding is nooit met zekerheid te voorspellen. Het is aan een aanbestedende dienst of zij gelet de verwachtingen omtrent het concurrentieniveau, wil overgaan tot aanbesteding of niet.

Attero verwacht marktconforme tarieven. Een aanbieding in een aanbestedingstraject is per definitie marktconform; de geboden prijs geeft de actuele stand van de markt weer. Marktconformiteit wil in dit verband niet zeggen dat een aanbieding gunstiger is dan hetgeen overheidsbedrijven te bieden hebben.

Volgorde van aanbesteden en inbesteden

In de e-mail van Attero wordt de suggestie gedaan om eerst een aanbestedingstraject te volgen en op basis van de uitkomsten te beslissen over inbesteden. Of dat een verstandige weg is, is een kwestie van appreciatie. Er zijn drie opties:

- eerst een inbestedingstraject, zo nodig gevolgd door een aanbestedingstraject;
- eerst een aanbestedingstraject, zo nodig gevolgd door een inbestedingstraject;
- inbestedings- en aanbestedingstrajecten gelijktijdig uitvoeren.

Bij inbesteden wordt overlegd en onderhandeld tussen de partij die afval aanbiedt en de partij die kan verwerken. De uitkomst daarvan kan zijn dat de partijen het niet eens worden. In het geval van de eerste optie heeft de afvalaanbieder, in dit geval de ARCG-gemeenten, in het overleg met de verwerker de terugvaloptie van alsnog aanbesteden. In de tweede optie is dat niet meer het geval; als de aanbesteding niet het gewenste resultaat oplevert dan is bij overleg en onderhandeling over inbesteden een terugvaloptie niet meer reëel. Dat heeft invloed op de overleg- en onderhandelingspositie van de gemeente bij inbesteden. De derde optie, trajecten gelijktijdig doorlopen, is niet goed mogelijk. Ten tijde van de verkenning door KplusV hebben zowel Attero als Omrin laten weten van de ARCG-gemeenten een

principebesluit inzake aanbesteden of inbesteden te verlangen vóórdát de bedrijven een nadere uitwerking van een potentieel verwerkingsaanbod zouden geven. Daarmee werd duidelijk dat het geen optie was om beide trajecten gelijktijdig te laten lopen.

Risico's bij inbesteden

Indien een gemeente toetreedt tot een overheidsorganisatie dan neemt zij daarmee risico's die verbonden zijn aan bedrijfsvoering; zij neemt deel in het risicodragend kapitaal van het overheidsbedrijf. Of een gemeente dat risico wil lopen is ook een kwestie van politiek-bestuurlijke waardering.

Ontwikkelingen

In het laatste kwart van de vorige eeuw zijn vooral overheden gestart met het oprichten van afvalverbrandingsinstallaties, omdat er geen initiatieven uit de markt kwamen onder meer vanwege de hoge ontwikkelkosten. Vrijwel alle installaties waren tot de eeuwwisseling in handen van overheidsbedrijven. Nadien is een aantal installaties overgegaan in private handen. Op die manier zijn de afgelopen twintig jaar tientallen gemeenten die waren betrokken bij de oprichting van afvalverwerkende bedrijven, vanwege de verkoop van die bedrijven uitgetreden als aandeelhouder. Attero heeft berekend dat het om 162 gemeenten gaat. Meer recent zien we dat een aantal gemeenten uit verschillende delen van Nederland zich juist weer heeft aangesloten bij afvalverwerkende overheidsbedrijven zoals HVC en Omrin. Daar staat weer tegenover dat de gemeente Amsterdam sinds vorige jaar voornemens is het bedrijf AEB te verkopen. De markt is dus sterk in beweging. We zien op de private markt overnames en fusies op verschillende onderdelen van afvalbeheer, -bewerking en -verwerking. Er is wel een trend waarneembaar. De bewegingen leiden ertoe dat afvalbedrijven op de markt in omvang toenemen. De private markt wordt inmiddels gedomineerd door een beperkt aantal grote Nederlandse en buitenlandse partijen.

Toename van activiteiten en spreiding risico's

Afvalverwerking is inmiddels veel meer geworden dan verbranden en storten van restafval. Bedrijven kennen meer verdienmodellen. Bedrijven zijn afvalstromen gaan nascheiden en sorteren (onder meer kunststofsortering), en naast verbranding van restafval en compostering van Gft worden fracties vergist. Vergisting levert groengas op. Afvalverbrandingsinstallaties zijn afval-energiecentrales (AEC's) geworden: ze leveren en verkopen warmte (voor woonwijken en bedrijventerreinen) en elektriciteit. Door diversifiëring van activiteiten worden de risico's van de bedrijfsvoering gespreid. Wel wijzen we erop dat de kapitaallasten van afvalverbrandingsinstallaties een relatief groot deel van de kapitaallasten van afvalverwerkende bedrijven uitmaken. Het goed functioneren van de installaties, met vollast, blijft belangrijk en een uitdaging voor de bedrijven.

Het grootste risico dat een aandeelhoudende gemeente kan lopen is faillissement van het overheidsbedrijf. Het maximale financieel risico is de aankoopwaarde van de aandelen. Belangrijk is dat voor de aandeelhouders transparant is hoe een bedrijf opereert: zowel bedrijfseconomisch als qua prestaties op het vlak van afval en milieu. Daarop is in het overleg tussen vertegenwoordigers van ARCG en Omrin scherp gelet, met als resultante het raadsvoorstel dat voorligt.

Vergisting in Groningen

In de e-mail van Attero worden vraagtekens geplaatst bij het oprichten van een vergistingsinstallatie in de gemeente Groningen op het ARCG-terrein. Gewezen wordt op de bestaande composteringcapaciteit in het Noorden van Nederland. Het vergistingsinitiatief dat voor ARCG is onderzocht door het adviesbureau Rebel met input van ingenieurbureau Witteveen&Bos, is gericht op het produceren van groengas om er zo aan bij te dragen dat de vraag naar aardgas vermindert. Vergisting produceert groengas, maar daarnaast is er een residu dat alsnog moet worden gecomposteerd en/of verbrand. Een en ander moet nog worden uitgewerkt en het is niet uit te sluiten dat daarbij gekeken wordt naar bestaande composteringcapaciteit in de regio. In de e-mail wordt voorts gewezen op een bedrijf in Zwolle dat is gestopt met vergisting. Dit afvalinzamelbedrijf heeft ervoor gekozen dat afvalverwerking niet tot de corebusiness van het bedrijf behoort. Het legt zich toe op afvalinzameling en beheer van de openbare ruimte voor gemeenten.


Tot slot

In het raadsvoorstel wordt voorgesteld dat de gemeente overgaat tot quasi-inbesteding van de verwerking van restafval en Gft bij Omrin. Omrin biedt de mogelijkheid dat restafval wordt nagescheiden, dat plastics (kunststoffen), metalen en drankenkartons worden gesorteerd in deelstromen voor opwerking tot grondstoffen en dat energie wordt teruggewonnen uit verbranding van restafval en residuen van nascheiding en sortering. Tevens biedt Omrin perspectief op investering in vergisting en daarmee groengasproductie in Groningen. De scheidingsresultaten en recycleresultaten die Omrin weet te behalen zijn vergelijkbaar met die van andere bedrijven in Nederland, waaronder Attero. Het energierendement van de AEC van Omrin in Harlingen behoort tot een van de hoogste van de AEC's in Nederland.

Aan quasi-inbesteding zijn eenmalig extra kosten verbonden, namelijk voor de verwerving van aandelen. Daartegenover staat dat er jaarlijks inkomsten kunnen zijn in de vorm van dividenduitkering. De details daarvan staan vermeld in het raadsvoorstel.

Ik hoop u hiermee te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
KplusV



Dr. H.P. Potman
Senior Adviseur