

Van Postbus 60055, 6800 JB Arnhem
Velperplein 8, 6811 AG Arnhem
Telefoon (026) 355 13 55
Fax (026) 355 13 99
info@kplusv.nl
www.kplusv.nl

Rapport
Eindrapport

Strategienotitie

**Aanbesteding verwerking
huishoudelijk restafval,
huishoudelijk grof restafval en
GFT**

Opdrachtgever
Vereniging Afvalsamenwerking
Limburg

Referentie
Arnhem, 11 oktober 2005
Ons kenmerk NO-05-21-030

Inhoud

1	Inleiding	1
2	Het speelveld	3
2.1	Verwijderingstructuur restafval en GFT	3
2.2	Het verwerkingscontract	5
2.3	Trends en ontwikkelingen	6
2.3.1	Ontwikkelingen in het afvalaanbod	6
2.3.2	Ontwikkelingen in inzamelstructuur en logistiek	7
2.3.3	Ontwikkelingen in afvalverwerking	7
2.4	Verdere resultaten marktverkenning	9
3	Uitgangspunten	11
4	Strategie en ontwerp	12
4.1	Principiële keuzes	12
4.2	Wat wordt aanbesteed?	13
4.3	Hoofdvragen voor het ontwerp	15
5	Opzet en inrichting	18
5.1	Selectie en gunningcriteria	18
5.2	Knippen in percelen	19
5.3	Beslisprotocol	20
5.4	Contractuitgangspunten en risico's	20
6	Vervolgstappen	22

1 Inleiding

Aanleiding

De Limburgse gemeenten, verenigd in de Afval Samenwerking Limburg (ASL), hebben het voornemen om voor restafval en GFT per 1-1-2009 een nieuw verwerkingscontract af te sluiten en daarvoor een Europese aanbestedingsprocedure te doorlopen. Definitieve besluitvorming hierover dient binnen de ASL en op gemeentelijk niveau nog plaats te vinden. Ter voorbereiding op deze aanbesteding is een marktverkenning uitgevoerd. De resultaten hiervan zijn in deze strategienotitie opgenomen en vertaald in een aantal strategische keuzepunten en voorstellen met betrekking tot de vormgeving en inrichting van de aanbesteding.

Doel

Het doel van de uiteindelijke aanbesteding is dat de leden van de ASL (de Limburgse gemeenten) per 1 januari 2009 over een nieuw, marktconform en zakelijk afvalverwerkingscontract beschikken. Omdat het beleid en de afvalverwerkingsmarkt sterk in beweging zijn is een gedegen en ruime voorbereidingsfase ingebouwd. Er zal een antwoord moeten worden gevonden op vragen als: moeten we van twee aparte afvalstromen uitgaan (restafval en GFT) of komen integrale verwerkingsconcepten ook in beeld; in hoeverre moeten of mogen ook buitenlandse verwerkers meedingen en wat is gelet op de markt het beste moment om aan te gaan besteden (nu zo snel mogelijk, of later zo dicht mogelijk tegen 2009 aan)?

De afgelopen maanden heeft KplusV samen met vertegenwoordigers van de ASL een markt- en omgevingsverkenning uitgevoerd. Deze verkenning heeft geleid tot antwoorden op bovenstaande vragen. Deze antwoorden zijn besproken in het Algemeen Bestuur van de ASL (september 2005) en omgevormd tot concrete adviezen aan de Limburgse gemeenten.

Aanpak

De omgevings- en marktverkenning is uitgevoerd door middel van een deskstudie en interviews met beleidsmakers / deskkundigen (8 in totaal) en marktpartijen (5 in totaal). Op basis hiervan is een achtergronddocument opgesteld waarin de huidige situatie en de trends en ontwikkelingen zijn beschreven. Vervolgens is onderhavige strategienotitie opgesteld.

Leeswijzer

- Hoofdstuk 2 geeft een korte beschrijving van de huidige situatie en trends en ontwikkelingen in de afvalverwijdering. Dit is een samenvatting van de informatie die is opgenomen in het Achtergronddocument.
- Hoofdstuk 3 gaat in op de afvalverwerking na 2009. In dit hoofdstuk worden enkele mogelijke scenario's gepresenteerd en beoordeeld. Aan de scenario's liggen een aantal uitgangspunten ten grondslag. Deze uitgangspunten zijn afgeleid van de in hoofdstuk 2 besproken huidige situatie, trends en ontwikkelingen.
- Hoofdstuk 4 bevat de strategische keuzes ten aanzien van de aanbesteding van restafval en GFT. Hier wordt ingegaan op enkele principiële vragen en worden de hoofdvragen ten aanzien van het onderwerp ("wat besteden we precies aan?") en het aanbestedingsontwerp behandeld.

- Hoofdstuk 5 bevat een doorkijkje naar de verdere uitwerking en opzet van de aanbesteding. Hier wordt het "tipje van de sluier" van enkele inrichtingsvraagstukken gelicht, zoals de indeling van percelen, de gunningcriteria, gunningprotocol en de uitgangspunten voor het contract.
- Hoofdstuk 6 bevat de vervolgstappen, die enerzijds zijn gericht op het starten van de aanbesteding en anderzijds op het beëindigen van het huidige contract.

In het "Achtergronddocument" wordt het speelveld uitgebreid beschreven.

In dit document wordt ingegaan op de huidige contractsituatie, de afvalverwerkingmarkt in Nederland, Duitsland en Vlaanderen en op de relevante ontwikkelingen en trends op het gebied van afvalbeleid, logistiek en verwerkingstechnieken.

Voor de snelle lezer:

De essentie van de strategienotitie staat in hoofdstuk 4. Daar worden 12 strategische keuzepunten behandeld ten aanzien van de aanbesteding en het aanbestedingsontwerp. Elk punt wordt afgesloten met een advies van het Algemeen Bestuur van de ASL aan de Limburgse gemeenten.

2 Het speelveld

In het "Achtergronddocument" wordt het speelveld uitgebreid beschreven. Ingegaan wordt op de afvalverwerkingsmarkt in Limburg, Nederland en de direct omliggende landen/gewesten. Daarbij is een onderscheid gemaakt in de beschrijving van de huidige contractsituatie en de trends en ontwikkelingen in de afvalverwijdering. Dit hoofdstuk is een samenvatting hiervan.

2.1 Verwijderingstructuur restafval en GFT

Afvalaanbod

In 2003 bedroeg de totale hoeveelheid aan huishoudelijk restafval in Limburg 243.414 ton (197.925 ton restafval en 45.489 ton grof huishoudelijk restafval). De hoeveelheid GFT in 2003 was 92.769 ton. Dit is exclusief het grof tuinafval dat via de milieustraat wordt ingezameld. De voorlopige cijfers van het CBS over 2004 geven aan dat de hoeveelheid huishoudelijk afval in Limburg in 2004 stijgt, terwijl de tendens sinds 1999 een afname was. Ook is er in 2004 sprake van een toename van de hoeveelheid GFT-afval (zie onderstaande tabel). Opgemerkt wordt dat het hier gaat om voorlopige cijfers van 2004.

	Hoeveelheid afval			
	Totaal in 2003 (kton)	Kg / inwoner 2003	Totaal in 2004	Kg / inwoner in 2004
Huishoudelijk restafval	198	176	212	189
Grof huishoudelijk restafval	45	37	40	35
GFT	93	83	104	92

Tabel 1: aanbod huishoudelijk afval in Limburg (excl. gemeente Mook en Middelaar)

Van de 46 gemeenten in Limburg hebben op dit moment 32 een Diftar systeem ingevoerd. Inwoners van Diftar gemeenten produceren gemiddeld 134 kg restafval per jaar, terwijl de inwoners van de overige gemeenten gemiddeld 234 kg restafval per jaar produceren.

Het aandeel kunststofverpakkingen in het restafval in Limburg wordt geschat op 17%. Dit betekent dat de hoeveelheid kunststofverpakkingen in het restafval qua gewicht ca. 34 kton bedraagt.

Logistiek

Binnen de provincie Limburg zijn vijf inzamelbedrijven actief: Van Gansewinkel, Reinigingsdienst Maasland, Reinigingsdiensten RD4, SITA en Afvalverwerking Rijnmond. In de gemeenten Maastricht, Sittard-Geleen en Helden wordt de inzameling verzorgd door de desbetreffende gemeenten.

De inzameling is geregeld door middel van afzonderlijke contracten tussen de inzameldiensten en gemeenten. In enkele gevallen is de inzameling wel gezamenlijk aanbesteed.

De contracten hebben verschillende looptijden. Alle contracten zijn wel op 01-01-2009 afgelopen met uitzondering van de ondergrondse inzameling in de gemeente Sittard-Geleen. Voor sommige contracten geldt de mogelijkheid voor verlenging.

De inzameldiensten leveren het afval aan bij vijf overslagstations (Kerkrade, Maastricht, Montfort, Venlo en Weert). Vier van de overslagstations zijn van Essent, de vijfde (Weert) is in eigendom van een lokale aannemer, maar wordt gebruikt door Essent. Transport naar de overslagstations gebeurt geheel per as.

Na acceptatie van het afval door het overslagstation wordt het afval eigendom van Essent en heeft de gemeente geen verdere zeggenschap (of invloed) over de verwerking.

Transport van het afval van de overslagstations naar de verwerker gebeurt grotendeel per as en voor een klein deel per spoor (alleen het brandbaar afval dat van de overslag in Kerkrade naar de verbrandingsinstallatie in Wijster gaat). Transport over water is in het verleden (in Maastricht) onderzocht maar bleek financieel niet voordelig.

Verwerking

Het Limburgse huishoudelijk afval wordt als volgt verwerkt:

- het grootste deel van het huishoudelijk restafval wordt verbrand, een deel van het huishoudelijk restafval wordt met ontheffing gestort;
- het grof huishoudelijk restafval wordt deels verbrand en deels gesorteerd (nascheiding t.b.v. materiaalhergebruik). De verhouding verbranden / nascheiden is bij ons op dit moment niet bekend;
- het GFT-afval wordt gecomposteerd.

Op dit moment is sprake van krappe verwerkingscapaciteiten op de afvalverbrandingmarkt. Door het stortverbod in Duitsland is er een overflow ontstaan aan brandbaar afval, zowel hier in Nederland als over de grens.

Op de spotmarkt heeft dit geleid tot sterke tariefstijgingen. Verwacht wordt dat de komende jaren sprake zal blijven van krappe verwerkingscapaciteiten, maar dat de grote tekorten die er nu met name Duitsland en mindere mate Vlaanderen zijn de komende jaren zullen worden weggewerkt (zie ook 2.3.3). In Nederland is ca. 2 miljoen ton aan uitbreidingsplannen in voorbereiding / procedure.

Voor GFT is (ruim) voldoende verwerkingscapaciteit voorhanden in binnen- en buitenland.

Meer informatie over de wijze van verwerking en bestaande verwerkingscapaciteiten in Nederland, Duitsland en Vlaanderen is opgenomen in het achtergronddocument.

Tarieven

De Limburgse gemeenten betalen in 2005 € 137,50 per ton voor de verwerking van (grof)huishoudelijk restafval. Dit is een uniform all-in verwerkingstarief (inclusief transport-, overslag en overheadkosten). In het geïntroduceerde Limburgse tarievenmodel van 2001 is het relatieve gewicht voor de component acceptatie en overhead circa 1,7% (= € 2,3 per ton). De kosten voor transport en overslag kunnen worden geraamd op € 20.

Het tarief voor restafval van 2005 is gelijk aan het tarief van 2004 en zal ook in 2006 worden gehanteerd. Na 2006 wordt het tarief vastgesteld aan de hand van het in 2001 gehanteerde tarievenmodel (indexeringsmodel). De afspraken over het tarievenmodel lopen tot eind 2008.

Het bedrag dat de Limburgse gemeenten betalen is € 12 (10%) meer dan het gemiddelde landelijke referentietarief van € 123 per ton voor de verwerking van huishoudelijk restafval (inclusief overslag- en transportkosten).

Het verwerkingstarief voor scheiden en vergisten van (grof) huishoudelijk restafval bij de OMRIN bedraagt € 100 en bij de VAGRON bedraagt € 110 per ton. Deskundigen geven aan dat de werkelijke tarieven hoger liggen dan het gemiddelde verbrandingstarief.

Essent hanteert in Limburg een all-in verwerkingstarief voor GFT in 2004 van € 80 per ton. Het landelijk gemiddeld tarief voor GFT bedraagt € 64 - € 70 per ton (inclusief transport en overslag) Het Limburgse tarief ligt dus circa 12,5 tot 20% hoger.

De huidige verwerkingstarieven voor huishoudelijk restafval in Duitsland liggen in het algemeen aanzienlijk hoger dan in Nederland. In Vlaanderen liggen de tarieven licht hoger.

2.2 Het verwerkingscontract

In 1993 hebben de individuele Limburgse gemeenten en AVL een contract afgesloten voor de afname en aanlevering van huishoudelijk afval en GFT (hierna: het raamcontract). Het raamcontract is op 1 januari 1994 in werking getreden. Sindsdien heeft zich een aantal ontwikkelingen voorgedaan. Twee belangrijke ontwikkelingen in dit verband zijn het opgaan van AVL Sturing in Essent Milieu en de oprichting van de Vereniging van Contracten.

De oorspronkelijk contracten tussen de gemeenten en AVL zijn met elke tussentijdse fusie overgenomen. Dit betekent dat alle voorwaarden en verplichtingen uit de contracten nog steeds van toepassing zijn op de afvalverwerking door Essent Milieu binnen Limburg. Van een rechtstreekse contractbinding of verplichtingen van Limburgse gemeenten richting verwerkers is volgens de ASL echter geen sprake.

De raamcontracten tussen de gemeenten en AVL (nu Essent Milieu) betreffen de verwerking van:

- het huishoudelijk restafval;
- het grof huishoudelijk restafval;
- GFT-afval.

Er is sprake van een dispuut tussen Essent en ASL over welke afvalstromen er allemaal onder het contract vallen, hierbij gaat het met name om de stromen grof huishoudelijk restafval en groenafval op de afvalbrengstations. Andere componenten uit het huishoudelijk afval zoals papier en karton, glas en textiel vallen niet onder de reikwijdte / werkingsfeer van het contract.

De raamcontracten zijn voor alle Limburgse gemeenten hetzelfde.

Naast het raamcontract zijn er diverse 'pluscontracten' tussen gemeenten en Essent voor bijvoorbeeld veegvuil groenafval e.d.. De looptijden van deze 'pluscontracten' kunnen per gemeente verschillen.

De looptijd van het raamcontract is in principe onbepaald, maar de minimum looptijd is gebonden aan de contracten die AVL destijds heeft gesloten met verwerkers. Hiervoor wordt in het raamcontract een minimum termijn van 15 jaar genoemd, waardoor de eerste mogelijkheid tot opzegging van het contract met Essent per 1 september 2009 optreedt. In het contract zelf zijn geen verdere bepalingen opgenomen over opzegtermijnen of bijzondere voorwaarden. Volgens een uitgevoerde contractanalyse door de ASL bestaan er bij opzegging na inachtneming van de overeengekomen minimale looptijd van 15 jaar, geen financiële of beëindigingverplichtingen voor de gemeenten. Een eventuele beëindiging van het contract (op zijn vroegst per 31-12-2008) kan volgens art. 7.1 gezien worden als een onderwerp dat valt onder het overeengekomen bestendig overleg.

2.3 Trends en ontwikkelingen

2.3.1 Ontwikkelingen in het afvalaanbod

Het aanbod en de samenstelling van het huishoudelijk restafval verandert

Het aanbod huishoudelijk restafval (HRA) neemt door de invoering van Diftar in Parkstad en de intensivering van de gescheiden inzameling van verpakkingsafval waarschijnlijk af. Het afvalaanbod in 2009 zou er als volgt uit kunnen zien:

Autonome groei van 1,2% per jaar	+ 15
Intensivering verpakkingen	- 8 tot - 25
Invoering Diftar Parkstad	- 15 tot - 27
	- 13 tot - 45 kton

De samenstelling van het restafval zal door de inzameling van verpakkingsmaterialen wijzigen en waarschijnlijk (in beperkte mate) laag calorischer worden. Voor de afvalverwerking zal dit naar verwachting geen grote problemen opleveren.

Veranderend aanbod GFT

Het aanbod GFT zal waarschijnlijk dalen door de invoering van Diftar in Parkstad en het (op beperkte schaal) benutten van de verruimde beleidsvrijheid m.b.t. de gescheiden inzameling van GFT. Dit speelt met name in verstedelijkt gebied bij hoogbouw en in het buitengebied. Bij plattelandsgemeenten blijft de GFT-inzameling kosteneffectief. Bij een daling van 10% tot 20% daalt de totale hoeveelheid GFT naar circa 80 respectievelijk 70 kton.

De afvoer van grof tuinafval naar Limburgse biomassa-installaties of groencomposteerders zal de komende jaren waarschijnlijk toenemen. Onduidelijk is nog of dit leidt tot een substantiële afname van de ingezamelde hoeveelheid GFT. Als gevolg van het diftarbeleid wordt er meer tuinafval naar de afvalbrengrstations gebracht; in dat geval komt er minder tuinafval in de groene minicontainer of duobak. Dat kan dan leiden tot een voor composteerders minder aantrekkelijke samenstelling van het ingezamelde GFT (meer keukenafval, minder t-fractie).

Tegengestelde ontwikkelingen grof huishoudelijk restafval

Op het aanbod van het grof huishoudelijk restafval zijn diverse en tegengestelde ontwikkelingen van toepassing, zoals:

- door Diftar wordt meer huishoudelijk afval als grof huishoudelijk restafval (in zakken) op afvalbrengstations aangeleverd;
- gemeenten zullen proberen om meer product- en materiaalhergebruik te realiseren binnen de stroom GHA (inzameling kringloopwinkels, betere selectie aan de poort van het stukgoed bij afvalbrengstations, aparte container op het ABS voor grotere kunststofproducten (PP en PE)). Dit kan leiden tot minder grof huishoudelijk restafval;
- het voorsorteren en nascheiden van de stroom grof huishoudelijk restafval is in opkomst en is een breed geaccepteerde verwerkingswijze.
Dit is een kostenefficiënte optie die ook extra materiaalhergebruik en energierecuperatie oplevert.

Niet ingeschat kan worden in welke richting en in hoeverre de huidige stroom grof huishoudelijk restafval zal veranderen.

2.3.2 Ontwikkelingen in inzamelstructuur en logistiek

De basisinzamelstructuur blijft in essentie ongewijzigd

Met bestrekking tot de inzamelstructuur worden in Limburg geen grote beleidswijzigingen verwacht. Bronscheiding blijft uitgangspunt in de verwijderingstructuur voor het huishoudelijk afval. Dit geldt ook voor de in voorbereiding zijnde intensivering van de inzameling van verpakkingsmaterialen. Het nascheiden van verpakkingen uit het restafval is op korte en middellange termijn geen serieuze/kansrijke optie. De inzameling van verpakkingen zal worden geïntensiveerd, maar dit zal naar verwachting meer via aanvullende systemen gebeuren.

Landelijk is een tendens zichtbaar naar andere logistieke concepten gebaseerd op inzameling met en overslag van pers- en wisselcontainers. Dit soort systemen vereisen een verdergaande mechanisering van de afvalinzameling en zijbeladingstechnieken.

Gelet op de huidige (verschillende) uitgangspositie ten aanzien van inzamelsystemen (minicontainers en duobakken) en mechanisatiegraad wordt een omslag naar dit soort logistieke concepten binnen een periode van 3 tot 5 jaar niet reëel geacht. Het vervangen / mechaniseren van het wagenpark vergt forse investeringen. Bij gemeenten waar gewerkt wordt met het DOT-code-stickersysteem is zijbelading niet (eenvoudig) mogelijk, ook in meer verstedelijkte gebieden is zijbelading lastig (zo niet onmogelijk) vanwege ruimtegebrek.

2.3.3 Ontwikkelingen in afvalverwerking

De "klassiekers" blijven het goed doen

Voor de stroom restafval blijft 'klassiek verbranden' ook na 2009 een kosteneffectieve en milieuverantwoorde verwerkingstechniek. Wel zal verder worden ingezet op verhoging van het energierendement en het reduceren van emissies.

Voor GFT blijft composteren vanuit prijstechnische overwegingen een aantrekkelijke en kostenefficiënte optie. Het is twijfelachtig of alternatieve verwerkingstechnieken (anaëroob vergisten, co-vergisten, verwerking in biomassa-installaties) serieus concurrentie kunnen bieden.

Voor de T-fractie alleen (grof tuinafval) is verwerking in een groencompostering of biomassa-installatie, waar er in Limburg een aantal van wordt gebouwd, wel een serieus alternatief.

Toekomstperspectief nascheidingstechnieken somber

Integraal verwerken van rest en GFT is technisch mogelijk, maar nog onvoldoende robuust en prijstechnisch minder aantrekkelijk en kwetsbaar door afzetproblemen van reststoffen. Het toekomstperspectief voor integrale verwerkingsconcepten wordt door deskundigen in de afvalsector als somber ingeschat.

Voorbehandeling en mechanisch biologische scheidingsinstallaties blijven kwetsbaar door een aantal hardnekkige nadelen: de afzet van secundaire brandstoffen staat onder druk (er zijn op dit moment grote voorraden opgebouwd en een grote vraagtoename bij cementovens en elektriciteitscentrales wordt niet verwacht) en de afzet en verwerking van reststoffen zorgt voor problemen die ook doorwerken in het (tot dusverre hogere) tarief.

Open grenzen: ja, maar wanneer.....

Het is twijfelachtig of op 1 januari 2009 al sprake zal zijn van een open (West-Europese) markt voor de verwerking van huishoudelijk restafval. Nederland wil wel, Duitsland en Vlaanderen zijn aanzienlijk terughoudender. Voor GFT zijn de grenzen al wel open (= nuttige toepassing).

Voor grensoverschrijdende verwerking in Eurregionaal verband (grensregio's) zal sneller of makkelijker beleidsmatige medewerking kunnen worden verkregen. Zowel aan de kant van de Nederlandse, Duitse en Vlaamse overheid zijn hierover indicaties afgegeven.

De verwerkingscapaciteit voor restafval blijft krap

Zoals nu ingeschat kan worden is de meeste vrije verwerkingscapaciteit rond 2009 in Nederland aanwezig. In Duitsland en Vlaanderen zal, op landelijk niveau bezien, na 2009 het tekort zijn weggewerkt maar waarschijnlijk niet veel vrije capaciteit beschikbaar zijn. Per regio en verwerkingsinstallatie kan dit echter behoorlijk verschillen. Remondis bijvoorbeeld kan zelfs nu - in tijden van grote capaciteitstekorten - capaciteit beschikbaar maken, door te sturen en schuiven met eigen en gecontracteerde verwerkingscapaciteit.

In Nederland blijft sprake van een (beleidsmatig gestuurde) krapte, maar duidelijk merkbaar is dat Nederlandse AVI's hun uitbreidingsplannen in het licht van de toenemende krapte en de Europese dimensie gaan doorzetten. De uitbreidingsplannen omvatten een capaciteitsomvang van ruim 2 Mton.

De verwerkingstarieven van Nederlandse verwerkers liggen in het algemeen lager dan in Vlaanderen en fors lager dan in Duitsland. Verwacht wordt dat de tarieven na verloop van tijd, door toename van de verwerkingscapaciteit en als gevolg van de open grenzen meer naar elkaar toe zullen bewegen. Voor verbranden wordt als mogelijke nieuwe evenwichtsprijs (na 2009) genoemd: het huidige storttarief inclusief stortbelasting.

Nederlandse verwerkers meest kansrijk

Serieuze gegadigden zullen hoofdzakelijk uit Nederland komen. Dit heeft enerzijds te maken met het nog niet open zijn van de afvalgrenzen, anderzijds met het feit dat in Nederland op dit moment de meeste vrije verwerkingscapaciteit beschikbaar is tegen de laagste prijs. Het aantal aanbieders blijft daardoor waarschijnlijk beperkt tot circa vijf. Remondis zal waarschijnlijk ook meedingen in een gecombineerde aanbieding met Nederlandse verwerkers.

Lagere tariefvooruitzichten bij snel handelen

Harde uitspraken over de nieuwe contractprijzen kunnen niet worden gedaan. De kostprijzen van een aantal Nederlandse verwerkers zullen dalen omdat verschillende ovens en composteerinstallaties (grotendeels) afgeschreven zijn of raken.

Anderzijds veroorzaakt met name het Duitse stortverbod een krapte op de verwerkingsmarkt wat leidt tot een prijsopduwend effect, ook in Nederland. Omdat de Limburgse gemeenten vooraan in de rij van aanbestedingen zitten kunnen zij mogelijk profiteren van de uitbreidingsplannen van Nederlandse verwerkers. Daardoor zijn de vooruitzichten, mits snel handelend, gunstig.

2.4 Verdere resultaten marktverkenning

Er is veel interesse bij marktpartijen om mee te dingen in onderhavige aanbesteding. Dit geldt voor alle grote Nederlandse spelers op de afvalverwerkingsmarkt. Daarnaast heeft ook een groot Duits bedrijf serieuze interesse getoond (in combinatie met een Nederlands consortium).

De marktpartijen die zijn geconsulteerd hebben allen te kennen gegeven per 1-1-2009 voldoende verwerkingscapaciteit beschikbaar te hebben voor het totale volume huishoudelijk restafval en GFT van de Limburgse gemeenten. Verschillende partijen hebben daarbij aangegeven dat een snelle start van de aanbesteding de voorkeur heeft. Dit vanwege lopende uitbreidingsplannen en de gewenste voorbereidingstijd.

Voor de geïnterviewde marktpartijen is het (tijdig) gereed hebben van een logistieke structuur, volgens eigen zeggen, geen probleem. Als de aanbesteding in 2006 start is daarvoor voldoende voorbereidingstijd.

Mocht dat onverhoopt meer tijd vragen dan zorgt de verwerker er hoe dan ook voor dat de afvalverwerking conform contract plaatsvindt.

De tendens richting verzakelijking en professionalisering van contractrelaties is ook bij de marktpartijen duidelijk merkbaar. De afvalverwerkers begrijpen ook heel goed dat volumeverplichtingen niet meer van deze tijd zijn en dat gemeenten geen risico's willen lopen voor de vollast van verwerkingsinstallaties.

Door de marktpartijen zijn over het algemeen niet geheel nieuwe verwerkingsconcepten genoemd. Als de ASL deze wenst dan kunnen (verschillende) marktpartijen deze leveren. In de marktstrategie van de grote spelers ligt de nadruk op de klassieke verwerkingsmethoden, waarbij optimalisaties in logistiek of energetische prestaties worden doorgevoerd. AVR komt waarschijnlijk met voorstellen voor vervoer over water. Door het hierboven reeds genoemde consortium van Nederlandse verwerkers en Remondis wordt als optie genoemd het verwerken van het hoogcalorische afval bij de ARN, het verwerken van het laagcalorische deel van het restafval in de AVI Oberhausen en het vergisten van GFT in een (door Orgaworld op te richten) installatie in Limburg.

Door de geïnterviewde marktpartijen zijn voor de verbranding van restafval tarieven van rond de € 100 per ton en iets daarboven genoemd (exclusief bulktransport en overslag). Deze tarieven hebben slechts indicatieve waarde. Verbrandingstarieven van (ver) onder de € 100 per ton worden door de marktpartijen (vaak onder verwijzing naar de tarieven van de AEB) als niet reëel afgedaan.

Door de marktpartijen wordt gewezen op de "wetmatigheden" in de relatie tussen contractduur en gewenste innovatie aan de ene kant en de prijs aan de andere kant. Hoe langer de contractduur, hoe lager het tarief en hoe innovatiever (en risicovoller) de verwerkingstechniek of -prestatie des te hoger het tarief.

3 Uitgangspunten

Hoe ziet de afvalverwerking er na 2009 uit? Uit de hiervoor besproken huidige situatie, trends en ontwikkelingen kunnen een aantal uitgangspunten voor de afvalverwerking na 2009 worden gedestilleerd.

Uitgangspunten-aanbod/inzameling

- Er is sprake van een beperkte autonome groei van het afval met 1,2% per jaar. Dit betekent dat het totale aanbod aan huishoudelijk afval in Limburg toeneemt tot circa 360 kton in 2009.
- De gemeenten blijven ieder afzonderlijk verantwoordelijk voor de inzameling van het huishoudelijk afval binnen hun gemeente.
- Huishoudelijk restafval, grof huishoudelijk restafval en GFT blijven aparte stromen. Er vinden geen grote wijzigingen plaats in de inzamelstructuur en GFT-inzameling.
- Door het van kracht gaan van het verpakkingenbesluit is er sprake van een intensivering van de inzameling van verpakkingen. Hierdoor neemt de hoeveelheid restafval met minimaal 8 kton af (bij een inzamel respons van kunststofverpakkingen van 25%) en maximaal met 24 kton (inzameling à la Fostplus met voorsortering; inzamelrespons van 70%).
- Door het afnemen van de verpakkingen uit het restafval verandert de calorische waarde van het restafval. Deze wordt waarschijnlijk lager.
- Parkstad gaat DIFTAR invoeren. Hierdoor neemt de hoeveelheid restafval (maximaal) met circa 27 kton af.
- De hoeveelheid grof huishoudelijk restafval blijft vergelijkbaar met de hoeveelheid nu, de samenstelling van deze stroom verandert wel.

Uitgangspunten logistiek

- De overslag van het huishoudelijk afval moet voor gemeenten laagdrempelig blijven.
- Intermodaal transport is mogelijk: meer vervoer per spoor en/of over water.

Uitgangspunten verwerking

- Het verpakkingsafval wordt via bronscheiding ingezameld. De verwijderingroute van het verpakkingsafval staat los van de verwerking van het restafval. Hiervoor wordt een aparte structuur opgezet die buiten de aanbesteding valt.
- Voor compost blijft een afzetmarkt bestaan.
- Verbranden en composteren zijn en blijven robuuste en kostenefficiënte verwerkings-technieken. Alternatieve verwerkingstechnieken, zoals scheiden en vergisten komen in aanmerking, maar zullen zich ten opzichte van de "klassiekers" moeten bewijzen.
- Grof huishoudelijk restafval wordt minimaal verbrand, nascheiding is een mogelijkheid.

4 Strategie en ontwerp

In dit hoofdstuk worden twaalf strategische keuzepunten behandeld over het wel of niet aanbesteden, het onderwerp van de aanbesteding (wat wordt precies aanbesteed?) en het aanbestedingsontwerp. Bij elke strategische keuze is een advies opgenomen: het advies van het Algemeen Bestuur van de ASL aan de Limburgse gemeenten.

4.1 Principiële keuzes

Zelf ontwikkelen of aanbesteden?

In plaats van het aanbesteden van het restafval en GFT zou ook gekozen kunnen worden voor het investeren of participeren in een eigen verwerkingsinstallatie. Kijkend naar schaalgrootte zou een samenwerking met Vlaams Limburg, waar in 2011 een nieuwe afvalverwerkingsinstallatie wordt voorzien (zie 3.1.1, Eurregionale samenwerking, achtergrond-document), een optie kunnen zijn. Het implementatietraject van deze optie is natuurlijk totaal verschillend van die van een aanbesteding van het restafval. Na oprichting zal de selectie van de uitvoeringspartner en (mogelijk) ook de bouw / exploitatie van de installatie aanbesteed moeten worden. Een eigen verwerkingsinstallatie heeft als voordeel dat veel greep op de uitvoering en tariefstelling mogelijk is. Zeker wanneer de ambitie uitgaat naar innovatieve afvalverwerkingsconcepten kan dit een voordeel zijn.

Wij adviseren de gemeenten echter om niet zelf of in gezamenlijk verband te gaan investeren en participeren in een verwerkingsinstallatie, ook niet in een samenwerking met Vlaams Limburg. In een onzekere en sterk veranderende afvalverwerkingmarkt is het zelf ontwikkelen nogal risicovol. De noodzaak voor zelf ontwikkelen ontbreekt ons inziens. Bovendien. Zeer innovatieve concepten worden binnen de ASL niet nagestreefd. De gemeenten die in Nederland tot dusverre wel voor deze weg hebben gekozen (zie Noord Nederland) zijn tot dusverre ook niet de meest gelukkige geweest. Rekening houdend met de bestuurlijke eisen en wensen van de ASL (lage maatschappelijke kosten, robuuste verwerkingsconcepten) zijn er voldoende keuzemogelijkheden in de markt. Als over niet al te lange tijd sprake is van een open Europese afvalverwerkingmarkt voor huishoudelijk afval heeft Limburg vanwege haar geografische ligging een goede en strategische uitgangspositie.

Advies 1: Wij adviseren de gemeenten echter om niet zelf of in gezamenlijk verband te gaan investeren en participeren in een verwerkingsinstallatie, ook niet in een samenwerking met Vlaams Limburg.

Aanbesteden of contract doorzetten?

Hoewel de voorbereidingen op een aanbesteding in gang zijn gezet kan niet zomaar om deze vraag worden heengelopen. Deze vraag heeft een inhoudelijke en juridische component.

Vanuit de inhoud en het resultaat geredeneerd is het doorzetten (of beter gezegd niet opzeggen) van het contract interessant wanneer Essent een marktconform tarief doorberekent /aanbied. Marktconform betekent op dit moment een tarief dat lager ligt dan het huidige tarief en in 2009/2010 een tarief dat vergelijkbaar is met het gemiddelde tarief op dat moment. Door verdere afschrijving en lagere kapitaalslasten van met name de AZN zouden er in het tarievenmodel mogelijk openingen kunnen worden gevonden voor lagere / meer marktconforme tarieven. Tot dusverre zijn deze openingen echter niet geboden.

Juridisch gezien is de vraag hoe lang je met het huidige contract na 1-1-2009 door kunt en mag? De juridische houdbaarheid van een contract is niet oneindig, ook wanneer die in principe voor onbepaalde duur is gesloten. Uit ingewonnen juridisch advies (zie bijlage 1) blijkt dat “de enige juridische verantwoorde manier om tot nieuwe prijsafspraken te komen is op basis van een voorafgaande Europese aanbestedingsprocedure”.

Het niet opzeggen en niet aanbesteden heeft juridische risico's. Door de in gang gezette voorbereidingen zitten de marktpartijen op het vinkentouw. Juridische stappen van deze marktpartijen, in het geval de ASL-gemeenten nieuwe afspraken zouden maken met Essent en het contract niet zouden opzeggen, kunnen niet worden uitgesloten.

Advies 2: Wij adviseren de gemeenten om de aanbesteding door te zetten. Dit geeft de beste garanties op een marktconforme prijs en een professionele - op moderne leest geschoeide - contractrelatie.

4.2 Wat wordt aanbesteed?

Integraal of gescheiden verwerken?

GFT-afval en restafval blijven twee aparte stromen. Er is volgens de geschetste ontwikkelingen, geen of onvoldoende reden om na 2009 van een integrale afvalstroom uit te gaan. Voor een integraal verwerkingsconcept (nascheiding) is op dat moment waarschijnlijk nog geen robuuste en kosteneffectieve verwerkingstechniek voorhanden die op deze onderdelen de concurrentie met klassiek verbranden en composteren aan kan. Voor GFT blijft bovendien een inzamelplicht met uitzonderingsgronden.

Advies 3: Wij adviseren de gemeenten om in de aanbesteding van twee hoofdstromen uit te gaan: GFT en restafval. Wat betreft de verwerkingsmethode stellen wij voor in het aanbestedingsbestek een “niet beperkende” omschrijving op te nemen. De kennis, kunde en creativiteit van de markt moet worden benut, niet ingeperkt (zie hierna).

Hoe innovatief en duurzaam? Bewezen technieken als uitgangspunt

Een “robuuste” verwerkingsconcept, gebaseerd op de klassiekers verbranden en composteren blijft ook in de periode na 2009 een belangrijke rol spelen. Varianten, zoals transport over water, het vergisten van GFT of het nascheiden en opwerken van de stroom (grof) huishoudelijk restafval zijn echter niet uitgesloten. In de aanbesteding dient een goede balans te worden gevonden tussen prijs en bedrijfszekerheid enerzijds en innovativiteit anderzijds. Door in het aanbestedingsbestek als eis op te nemen dat de verwerking minimaal conform minimum standaard van het LAP dient plaats te vinden kan deze balans worden gevonden.

Alternatieve verwerkingsconcepten blijven op die manier mogelijk, maar moeten qua prijs en bedrijfszekerheid wel kunnen concurreren met de minimumstandaard. Anders geformuleerd: innovatieve technieken zijn welkom, maar ze moeten wel marktconform zijn en zich in de praktijk bewezen hebben. Technieken die zich nog in de ontwikkel- of experimenteerfase bevinden zijn te risicovol. In de criteriastructuur zullen bedrijfszekerheid, innovatie en duurzaamheid overigens ook worden meegenomen (zie hierna).

Advies 4: Wij adviseren de gemeenten in de aanbesteding uit te gaan van bewezen technieken.

Grof huishoudelijk restafval: hoofd- of deelstroom?

Hierboven wordt voorgesteld de aanbesteding op te bouwen uit twee stromen: restafval en GFT. Het huishoudelijk restafval (circa 200 kton) bestaat naast het reguliere grijze huishoudelijke afval (minicontainer, duobak) ook uit de reststroom van het grof huishoudelijk restafval (50 kton). Een deel van deze stroom bestaat uit "stukgoed" een deel - met name in Diftargemeenten - uit grof huishoudelijk restafval dat in huisvuilzakken bij het afvalbrengrstation wordt aangeleverd. Het "stukgoed" leent zich al dan niet na deponering in een perscontainer prima voor een voorsortering of nascheiding (hout, metalen en bepaalde kunststoffen worden er hier uitgehaald en gaan naar de recyclage). Het "grof vuil in zakken" kan het beste als gewoon huishoudelijk restafval worden verwerkt. Indien het grootste deel van het grof huishoudelijk restafval uit stukgoed afkomstig is, is het een denkbare optie om de stroom grof huishoudelijk restafval als aparte stroom in de aanbesteding op te nemen met nascheiding als minimumstandaard. Echter: de omvang en samenstelling van deze stroom (verhouding tussen "restafval uit stukgoed" en "grof vuil in zakken") kan de komende jaren nog fors gaan veranderen. De consequenties van ontwikkelingen kunnen niet goed worden ingeschat.

Advies 5: Wij adviseren de gemeenten om grof huishoudelijk restafval niet als aparte /derde hoofdstroom te onderscheiden maar binnen de stroom restafval specifiek te benoemen. In het aanbestedingsdocument zullen aanbieders worden uitgenodigd om met passende verwerkingsconcepten te komen, juist ook voor deze deelstroom.

Wat is restafval en GFT?

De huidige omschrijving in het raamcontract heeft in de praktijk de nodige discussies opgeleverd met Essent. Dit moet in de nieuwe contractsituatie worden voorkomen:

- Restafval is (grof) huishoudelijk restafval wat na bronscheiding uiteindelijk resulteert. In het aanbestedingsdocument zal helder worden omschreven wat onder bronscheiding wordt verstaan. Uitgangspunt daarbij is dat gemeenten maximale vrijheid hebben om via bronscheiding (bij de inzameling aan huis, via brengsystemen en op de afvalbrengrstations) de hoeveelheid te verwerken restafval te reduceren.
- GFT is het GFT uit de minicontainer / duobak en verzamelcontainer. Het groenafval / grof tuinafval dat op afvalstations wordt ingezameld of in aparte takkenroutes valt hier buiten.

Advies 6: Wij adviseren de gemeenten in het aanbestedingsdocument de begrippen huishoudelijk restafval (inclusief grof huishoudelijk restafval) en GFT helder te omschrijven en te specificeren. Daarbij wordt uitgegaan van de Wet Milieubeheer. De omschrijving mag bovendien geen beperkingen opleveren voor gemeentelijke inspanningen op het vlak van de bronscheiding.

Verpakkingsafval meenemen in aanbesteding of loskoppelen?

Het Verpakkingenbesluit werkt door aan de voorkant en leidt tot een intensievere bronscheiding. De verwerking van verpakkingsafval zal via een bestaande of aanvullende verwijderingsroute lopen. Deze route staat geheel los van de verwijderingsroute voor restafval en GFT. Er is derhalve geen reden om in de aanbesteding van restafval de verwijdering van verpakkingsafval mee te nemen. Wel moet rekening worden gehouden met een veranderend aanbod en samenstelling van het restafval, doordat er met name meer kunststofverpakkingen uit het restafval verdwijnt. Dat kan heel eenvoudig worden gedaan door in het bestek helder aan te geven dat door dit soort ontwikkelingen aanbod en samenstelling kunnen veranderen (zie hierna). De onderhandelingspositie verslechtert daar niet of nauwelijks door. Marktpartijen zullen naar verwachting geïnteresseerd blijven in de resulterende stroom restafval.

Het feit dat sprake is van aparte verwijderingsroutes betekent niet dat er geen aandacht aan het verpakkingsafval zou moeten worden besteed. Integendeel: het is belangrijk om als gemeenten een visie te ontwikkelen en de krachten te bundelen op dit dossier.

Advies 7: Wij adviseren de gemeenten naast dit aanbestedingsproces een apart traject op te zetten voor de te maken keuzes rond het verpakkingenbesluit.

4.3 Hoofdvragen voor het ontwerp

Timing: zo snel mogelijk of even wachten?

De start van de formele aanbesteding kan pas starten als helderheid bestaat over de opzegprocedure van het bestaande raamcontract met Essent. Uit juridisch advies (zie bijlage 1) blijkt dat hierover overleg en overeenstemming met Essent noodzakelijk is.

Bepalend voor het moment van aanbesteden zijn de verwachtingen over de tariefstelling die in de verschillende proposities worden opgenomen. Zoals aangegeven is de tariefontwikkeling van verschillende factoren afhankelijk en laten zich door de genoemde ontwikkelingen moeilijk voorspellen. Harde uitspraken over de tariefniveaus kunnen daarom niet worden gedaan. Een gunstig vooruitzicht op lagere tarieven is er zeker voor het GFT-afval, waar prijzen van rond de € 50 per ton zeer wel mogelijk zijn. Het perspectief op lagere verbrandingstarieven voor het restafval is vooral afhankelijk van de beschikbare vrije capaciteit. Deze vrije capaciteit is er op landelijk niveau op dit moment niet of nauwelijks. Wel wordt op verschillende plaatsen geïnvesteerd in uitbreiding van verbrandingsovens en zijn deze marktpartijen (in Nederland en Duitsland) op zoek naar dekking van deze investeringen met langjarige afvalcontracten. Vanuit deze optiek is er warme interesse in het langjarig vastleggen van het Limburgse afval.

Belangrijk gegeven in dat verband is dat de ASL-gemeenten op dit moment de eersten in Nederland zijn, waar sprake is van het hercontracteren van een dergelijke hoeveelheid afval. Met het spreekwoord in gedachte "de eerste klap is een daalder waard" bezien marktpartijen de hercontractering van het Limburgs Afval. Daarnaast staat bij ons de indruk dat het binnenhalen van dit contract gezien wordt als een psychologisch voordeel ten opzichte van concurrenten bij de naderende golf van te hercontracteren huishoudelijk afval in de rest van Nederland.

Langer wachten (tot vlak voor 2009) met aanbesteden betekent ons inziens dat het strategisch belang van het binnenhalen van dit contract voor marktpartijen aan waarde verliest. Dat betekent dat langer wachten leidt tot een grotere kans op relatief hogere tarieven doordat huidige investeringen reeds zijn gedekt door andere contracten.

Advies 8: Wij adviseren de gemeenten zo snel mogelijk te starten met de aanbestedingsprocedure.

Contractduur: kort of lang?

De lengte van het contract is afhankelijk van de wensen en ambities van de ASL. Op het moment dat innovatieve en vernieuwende concepten worden gevraagd kan niet met een contractduur van 5 jaar worden volstaan. Als marktpartijen moeten investeren in bijvoorbeeld een nieuwe logistieke structuur moeten ze daar een reële afschrijvingstermijn voor kunnen hanteren. Gelet op de geschetste toekomstscenario's en het belang dat binnen de ASL toegekend wordt aan robuustheid en kostenefficiëntie liggen bijzonder vernieuwende concepten niet in de lijn der verwachting.

Bovendien staan de verbrandingsinstallaties er al geruime tijd en is of wordt, in verband met economische afschrijvingstermijnen, sprake van lagere kapitaalslasten. Nieuwe investeringen hebben vooral betrekking op een uitbreiding van de bestaande installaties en daarvoor gelden kortere afschrijvingstermijnen dan voor de bouw van geheel nieuwe installaties. Heel lange contracttermijnen (15 jaar of meer) zijn naar onze mening derhalve niet noodzakelijk en niet in het belang van een afvalaanbiedende partij in een markt die zo sterk in beweging is en aan veranderingen onderhevig.

Voorgesteld wordt in de aanbesteding te vragen naar twee modellen: een aanbieding voor 5 jaar en een aanbieding voor 10 jaar. Op die manier kan worden bepaald wat voor de ASL-gemeenten het meest aantrekkelijk is. In de afweging daarbij is natuurlijk niet alleen het prijsverschil van belang, maar ook de mate van zekerheid die de ASL-gemeenten wensen. De dynamiek (stabiliteit) van de markt moet in deze afweging ook worden meegenomen.

Advies 9: Wij adviseren de gemeenten aanbiedingen te vragen voor 5 en 10 jaar.

Inspelen op open grenzen?

Of de grenzen op 1 januari 2009 ook daadwerkelijk open zullen zijn voor huishoudelijk restafval staat niet vast. Echter, op hoog ambtelijk niveau van het ministerie van VROM is op verschillende momenten gesuggereerd dat dit zeer waarschijnlijk het geval zal zijn. De marktorientatie heeft bovendien duidelijk gemaakt dat er serieuze buitenlandse interesse is en dat er voor grensoverschrijdende samenwerking in Eurregionaal verband mogelijkheden zijn. Gezien de natuurlijke positie van Limburg en de signalen van beleidsmakers en marktpartijen stellen wij voor in het aanbestedingsproces ook open te staan voor buitenlandse verwerkers.. Vanzelfsprekend moet dit wel passen in Nationale en Europese regelgeving. In het bestek zal dit voorbehoud worden opgenomen.

Advies 10: Wij adviseren de Limburgse gemeenten in het aanbestedingsproces open te staan voor buitenlandse verwerkers.

Hoe om te gaan met de logistiek?

De aanbesteding geldt vanaf het overslagpunt. Het voortraject, de inzameling en het transport van het afval naar de overslagstations hoort daar niet bij.

De aanbieders zullen met voorstellen moeten komen voor invulling van de logistieke structuur. De huidige structuur met 5 overslagstations kan daarbij als uitgangspunt worden gehanteerd.

Dit is voor de gemeenten en marktpartijen heel duidelijk, maar kan leiden tot suboptimale oplossingen. Vasthouden aan de huidige structuur bevoordeelt de huidige contractpartij bovendien teveel. Om tot lage ketenkosten te kunnen komen dienen de marktpartijen derhalve maximale keuzevrijheid te hebben bij de invulling van de logistieke structuur. Dit maakt ook innovatieve vervoersconcepten (vervoer over water) mogelijk. De aanbiedende partijen kunnen eventueel gebruik maken van de huidige overslagpunten, maar dat is aan hen en ze zullen dit zelf moeten regelen met Essent.

De geboden keuzevrijheid kan als consequentie hebben dat gemeenten verder moeten rijden met het afval dan tot dusverre. Wij stellen voor dit effect via een (verdere) verevening van deze transportkosten te neutraliseren.

Belangrijk is verder dat de nieuwe contractpartij alle vormen van aanlevering moeten kunnen accepteren, zoals rechtstreekse lediging van huisvuilwagens, perscontainers van zijbeladingsvoertuigen en open afzetcontainers met bijvoorbeeld grof huishoudelijk restafval. Een logistiek concept dat als consequentie heeft dat de gemeenten hun huidige inzamellogistiek ingrijpend moeten wijzigen komt niet in aanmerking. Een logistiek concept dat volledig is gebaseerd op inzameling met en overslag van pers- en wisselcontainers zal in het aanbestedingsdocument worden uitgesloten.

De aanbieders investeren in de overslagstructuur. De afschrijving dient plaats te vinden binnen de contractduur, waarbij contractueel zal worden vastgelegd dat de Limburgse gemeenten een eerste optie tot koop hebben.

Advies 11: Wij adviseren de gemeenten de afvallogistiek als een onderdeel van de aanbesteding op te nemen, waarbij de aanbieders maximale keuzevrijheid wordt geboden. Indien deze keuzevrijheid tot meer voortransport leidt zullen deze kosten volgens het huidige solidariteitsprincipe tussen de gemeenten worden verevend.

Welke procedure: openbare of niet openbare?

Op basis van de marktorientatie verwachten wij dat circa 5 partijen een definitieve aanbieding zullen doen. Dit verwachte aantal marktpartijen rechtvaardigt naar ons inzicht het doorlopen van de openbare aanbestedingsprocedure. In de openbare aanbesteding wordt de selectie van marktpartijen op basis van organisatiekenmerken en de vergelijking op basis van gunningcriteria van hun offertes, in één stap gecombineerd. Dit bespaart, ten opzichte van de getrapte aanpak in de niet-openbare procedure, tijd en verkort de doorlooptijd. Bovendien wordt de kans op fouten daardoor kleiner.

Advies 12: Wij adviseren de openbare aanbestedingsprocedure te kiezen.

5 Opzet en inrichting

Parallel aan de bespreking van de strategienotitie wordt het aanbestedingsontwerp verder uitgewerkt en ingevuld. In deze uitwerkingsslag wordt/worden de criteriastructuur ontwikkeld, de percelen gedefinieerd, het gunningprotocol geschreven en de aanbestedingdocumenten ontwikkeld. In dit hoofdstuk wordt alvast een doorkijkje gegeven in de verdere opzet en inrichting van de aanbesteding.

5.1 Selectie en gunningcriteria

Binnen het kader van de openbare procedure hebben *de selectiecriteria* aan de organisaties achter de aanbiedingen het karakter van minimumeisen. Op deze manier wordt de continuïteit en betrouwbaarheid van de marktpartij getoetst. Te denken valt aan:

- ervaring met verwerking van huishoudelijk afval;
- beschikbare verwerkingscapaciteit voor huishoudelijk afval;
- financiële draagkracht / risico;
- voorzien van de nodige vergunningen en certificaten;
- kwaliteits-/milieu-/Arbo- en veiligheidszorg.

Naast deze selectiecriteria bestaat de criteriastructuur uit zogenaamde *gunningcriteria*, op basis waarvan de feitelijke (onderscheidende) beoordeling plaats vindt. Hierbij kan het principe van de laagste prijs leidend zijn of kan prijs gecombineerd worden met meer kwalitatieve aspecten ("economisch meest voordelig"). Gegeven de wensen en behoeften van ASL ligt het voor de hand niet alleen de laagste prijs leidend te laten zijn, maar dit aspect te combineren met andere belangrijke criteria. Dit gunningprincipe waarborgt het beste dat voor ASL de best passende en meest geschikte marktpartij wordt geselecteerd.

Te denken valt aan de volgende gunningcriteria:

- kosten (verwerking en logistieke kosten);
- bedrijfszekerheid van verwijderingconcept;
- flexibiliteit (in kunnen spelen op onvoorziene omstandigheden, calamiteiten en fricties tussen vraag en aanbod);
- duurzaamheid van verwijderingconcept, bijvoorbeeld onderverdeeld naar energetisch rendement, hergebruik reststoffen, materiaalhergebruik en duurzaam transport.
- conformiteit aan bestek en acceptatie juridische voorwaarden;
- innovatief vermogen (alternatieve verwerkingsconcepten of logistieke vernieuwingen en investeringsbereidheid daartoe).

Het criterium kosten wordt uitgewerkt in een "*Total Cost of Ownership model*", waarmee de totale kosten voor de gemeenten (verwerking, bulktransport en overslag en voortransport) inzichtelijk worden gemaakt. De totale optelsom van kosten is de basis waarmee prijsvergelijkingen tussen de aanbiedingen worden gemaakt.

De definitieve gunningcriteria worden geordend in een boomstructuur, (eventueel verschillend per perceel). Alle criteria en subcriteria worden gewogen en voor sommige criteria gelden ook minimumeisen. Gelet op het belang van marktconforme tarieven en bedrijfszekerheid ligt het voor de hand dat de bovenste criteria een zwaar gewicht krijgen. De totale boomstructuur van criteria vormt de basis om de antwoorden van marktpartijen, zoals die zijn gegeven in de aanbidding, te beoordelen.

5.2 Knippen in percelen

De aanbesteding betreft twee hoofdafvalstromen: huishoudelijk restafval (inclusief grof huishoudelijk restafval) en GFT. Voor het verschaffen van duidelijkheid (en kansen) naar de markt en het belang om passende aanbiedingen te ontvangen stellen wij voor de verschillende afvalstromen ook in twee hoofdpercelen (huishoudelijk restafval + grof huishoudelijk restafval en GFT) te verdelen.

Uit de marktverkenning is naar voren gekomen dat het verstandig is de hoofdpercelen verder op te knippen in aantrekkelijke en voor de markt behapbare "porties". Op die manier kunnen grote en kleinere marktpartijen meedoen, wordt de mededinging optimaal bevorderd en wordt er meer ruimte geboden voor innovatieve verwerkingsconcepten.

Voor alle duidelijkheid: het opknippen betekent niet dat er verschillende prijzen per gewest/gemeente zullen ontstaan. Het gunningsresultaat zal onder verwijzing naar het solidariteitsprincipe uiteindelijk vertaald worden in één (gemiddeld) all-in verwerkingstarief.

Het hoofdperceel huishoudelijk restafval (inclusief grof huishoudelijk restafval) zou geknipt kunnen worden in drie percelen van circa 80 kton of twee van circa 120 kton. Kleinere percelen zijn niet nodig, gelet op de uitkomsten van de marktverkenning. De grote marktpartijen geven zonder uitzondering aan geen problemen te hebben met de verwerking van het totale volume aan Limburgs afval. Overigens moet de hier voorgestelde indeling in percelen nog wel worden vertaald naar een passende geografische indeling. Voor GFT denken wij dat 2 percelen voldoende zijn (ca. 40.000 ton elk).

In totaal is dan sprake van 4 of 5 percelen. Deze indeling biedt marktpartijen de meeste flexibiliteit om een aanbidding te doen waarbij zo goed mogelijk kan worden aangesloten op hun logistieke ketens. Verwacht wordt dat dit gunstige effecten zal hebben op de prijs. Voorwaarde is wel dat er partijen zijn die op alle percelen meedingen. Op basis van de marktverkenning mag worden geconcludeerd dat dat het geval zal zijn. Met het onderscheid in meerdere percelen staat de deur in principe open voor gunning aan meer dan één marktpartij. In de beoordeling van de aanbidding zal hier rekening mee moeten worden gehouden. Hetzelfde geldt voor het contractbeheer door de ASL in een latere fase.

5.3 Beslisprotocol

De aanbiedingen worden per perceel beoordeeld op basis van de boomstructuur van criteria. De aanbieder die gewogen opgeteld de hoogste score behaalt, zal het perceel gegund krijgen. Uitgaande van de 4 of 5 percelen zal daarvoor een beslisprotocol moeten worden opgesteld. Wij denken op basis van het juridisch advies dat bij marktpartijen het protocol vooraf bekend moet zijn, zodat zij vervolgens zelf kunnen bepalen wat voor aanbieder zij zullen maken om hun kansen te maximaliseren.

5.4 Contractuitgangspunten en risico's

Centrale lijn in de aanbesteding wordt om de markt-, technische en aanbodrisico's volledig bij de marktpartijen neer te leggen. Risico's en consequenties van gemeentelijke beleidswijzigingen in de inzamelstructuur- en logistiek horen naar onze mening bij de gemeenten. Uit de marktorientatie blijkt ook dat verwerkers daar geen problemen mee hebben mits ze maar weten waar ze aan toe zijn. In het aanbestedingsbestek kan hiervoor worden gezorgd. Bij de omschrijving van restafval, GFT en grof huishoudelijk restafval moeten we aangeven om welke hoeveelheden het gaat en dat in omvang en samenstelling veranderingen kunnen optreden door verschillende ontwikkelingen. Verder dienen in het bestek en de verwerkingsovereenkomst de risico-uitgangspunten expliciet worden opgenomen. Volumeverplichtingen of vollastgaranties zullen niet worden aangegeven.

Een ander belangrijk uitgangspunt dat ons inziens meegenomen dient te worden is dat de contractpartij ten allen tijden zorg dient te dragen voor de verwijdering en verwerking van het afval. Dit geldt ook voor de situatie waarin een tijdelijke oplossing nodig is, omdat de definitieve logistieke structuur of verwerkingstechniek op het moment van contractingsdatum (1-1-2009) nog niet operationeel is. Bij gunning vormt de mate van acceptatie van dit soort uitgangspunten een belangrijk criterium.

Bij het aanbestedingsdocument zal een concept-verwerkingscontract worden gevoegd, waarin bovenstaande uitgangspunten worden verwerkt. In het contract en aanbestedingsdocument zullen in ieder geval ook de volgende onderwerpen worden geregeld:

- status van prijzen. Fixed prijzen lijken gelet op het hiervoor geschetste en gewenste risico-profiel het meest in aanmerking te komen;
- heldere omschrijvingen van de te verwerken afvalstromen (zie 4.2), kwaliteitsspecificaties en borging;
- prestatie-eisen en prikkels. Indien ervoor wordt gekozen om de risico's zoveel mogelijk bij de marktpartij neer te leggen, is het niet meer zo waarschijnlijk dat geprofiteerd kan worden van eventueel te behalen efficiencyvoordelen in de logistiek of verwerking. Normaliter zijn deze voordelen dan ook voor de marktpartij. Mogelijk dat op het gebied van kwaliteit en service (aanleveren van rapportages, wacht- en lostijden voor voertuigen bij overslag) nog wel een aantal prikkels kunnen worden ingebouwd;
- de wijze van indexering (indexformule);
- facturering;

- communicatie, overleg en rapportagestructuur;
- aansprakelijkheid/ overmacht / risico's;
- procedure voor tussentijdse wijzigingen en verbetervoorstellen;
- looptijd, opzegtermijnen en verlengingsclausules;
- geschillenregeling.

6 Vervolgstappen

Naast de voorbereiding en verdere inrichting van de aanbesteding zullen ook stappen moeten worden gezet richting beëindiging van het huidige contract. Hierover is juridisch advies ingewonnen, zie bijlage 1. Hieronder wordt in het kort ingegaan op de te nemen vervolgstappen.

Vorbereiding aanbesteding

Het strategiedocument wordt in oktober-november 2005 in de regio's besproken. Vervolgens worden er criteria- en aanbestedingsdocumenten opgesteld die eind december in de Ledenvergadering van de ASL worden besproken. Op dat moment zal ook het mandaatverzoek aan de Gemeenteraden gereed zijn. De feitelijke besluitvorming in de gemeenteraden, waarbij een machtiging van de ASL aan de orde is om met de aanbesteding te kunnen starten, is voorzien in januari en februari 2006. In de planning wordt er vanuit gegaan dat in hetzelfde besluit ook een besluit over het opzeggen van het contract met Essent wordt genomen.

Vorbereiding contractbeëindiging

Er zijn twee manieren van opzeggen: eenzijdige opzegging en opzegging met wederzijdse instemming. In beide gevallen dient een redelijke opzegtermijn in acht genomen te worden. Getracht zal worden om met Essent tot opzegging met wederzijdse instemming te komen. Hiervoor zal overleg plaatsvinden met Essent. De eerste stap is het verzenden van een brief naar Essent waarin een gesprek wordt aangekondigd over het voornemen van ASL tot contractbeëindiging. Doel van het gesprek is dat ASL wil praten over de procedure en condities die daarbij eventueel van toepassing zijn.

Ook dient er een besluit van gemeenten plaats te vinden om ASL te machtigen om de bestaande raamcontracten met Essent op te zeggen.

Formele opzegging contract en verzending aankondiging aanbesteding

Na besluitvorming in de gemeenteraden kan vervolgens de formele opzegging van het huidige raamcontract plaats vinden. Daarbij kan sprake zijn van opzegging met wederzijdse instemming of niet (eenzijdige opzegging; zie ook het juridisch advies). Kort daarop kan de feitelijke aankondiging voor de opdracht tot afvalverwerking ten behoeve van 47 gemeenten in Limburg naar het bureau voor Officiële Publicaties (BOPEG) worden verzonden. Dit is het moment dat de aanbestedingsprocedure formeel van start gaat.

In onderstaande figuur zijn de vervolgstappen in de tijd uitgezet.

	okt.	nov.	dec.	jan.	febr.	mrt.	april
A. Voorbereiding aanbesteding							
• afronden strategiedocument	■						
• regiobijeenkomsten	■	■					
• opstellen criteria- en aanbestedingsdocumenten	■	■	■				
• bespreking in ALV			○22				
• besluitvorming in en mandatering door gemeenteraden				■	■		
B. Voorbereiding contractbeëindiging							
• brief aan Essent	■						
• overleg met Essent		■	■				
• mandatering tot opzegging door gemeenteraden				■	■		
C. Formele opzegging contract							○1
D. Verzending aankondiging aanbesteding							○15