

Inbesteden of aanbesteden? Wat is het beste voor uw gemeente?



Eigenaar zijn van een afvalenergiecentrale?

We zien een trend dat veel gemeenten hun aandelen in afvalenergiecentrales en stortplaatsen vervreemden. Enkele gemeenten kopen deze juist. Wat is wijsheid?

De trend is vervreemding

Sommige gemeenten worstelen met de vraag of ze voor een goede verwerking van hun restafval aandeelhouder moeten zijn van een afvalbedrijf met een afvalenergiecentrale (AEC) en eventuele stortplaats. De trend is duidelijk. Steeds meer gemeenten kiezen ervoor hun aandelen in AEC's en stortplaatsen te verkopen. In 2005 werd nog 52% van het huishoudelijk restafval verwerkt door AEC's waar gemeenten aandeelhouder in waren. Begin dit jaar zijn er sindsdien 162 gemeenten uitgestapt. Slechts 9 gemeenten zijn ingestapt, waardoor eind dit jaar nog maar 28,5% van het restafval door AEC's wordt verwerkt waarin gemeenten aandeelhouder zijn (zie tabel voor de wijzigingen).

Redenen voor vervreemding AEC's

Gemeenten die hun aandelen verkopen hebben hiervoor verschillende argumenten. Ten eerste zien ze het niet langer als een gemeentelijke taak om een AEC of stortplaats te bedrijven nu de markt dit ook zelf goed kan. Ten tweede vinden gemeenten het eigendom in een AEC en/of stortplaats niet passen bij hun beleid om te streven naar een circulaire economie waarin afval niet langer verbrand of gestort wordt. Als hun beoogd beleid slaagt, dan ontvangen de AEC's en stortplaatsen geen afval meer en is het aandeelhouderschap hier in niet alleen onzinnig, maar bovendien risicovol. De verwachte afname van de hoeveelheid restafval, de huidige overcapaciteit van AEC's en het ontmoedigingsbeleid van de

Rijksoverheid leiden tot risico's voor de continuïteit van AEC's en daarmee tot grote financiële risico's voor de gemeente. De verbrandingsbelasting, importheffing, Brexit, Green Deal Bodemas en een nog in te voeren CO₂-heffing zijn allen grote uitdagingen voor AEC's die waarschijnlijk ook tot verhoogde kosten en gedwongen investeringen in bijvoorbeeld CO₂-afvang gaan leiden.

Redenen vervreemding stortplaatsen

Voor het vervreemden van stortplaatsen gelden soortgelijke argumenten. Als eigenaar van een stortplaats dien je daarbovenop ook nog de financiële middelen te hebben om eeuwigdurende nazorg te kunnen bekostigen. De rekenrentes die provincies hiervoor hanteren liggen kort-jarig vast waardoor gemeentelijke aandeelhouders het risico lopen het nazorgfonds met miljoenen euro's te moeten aanvullen.

Waarom toch inbesteden?

Alhoewel de trend overduidelijk is dat gemeenten zich terugtrekken uit AEC's en/of stortplaatsen zijn negen gemeenten juist aandeelhouder geworden van een AEC en stortplaats. Welke argumenten worden hiervoor aangevoerd en snijden die hout?

Argumenten die onder meer worden aangevoerd zijn 1) het kunnen nascheiden van restafval tegen acceptabele tarieven en 2) het behalen van de VANG-doelstellingen en nastreven van de circulaire economie.

Nascheiden restafval tegen acceptabele tarieven

Er waren gemeenten die de voordelen van nascheiding van restafval inzagen maar zich zorgen maakten dat zij teveel gingen betalen voor nascheiding als zij dit via een openbare aanbesteding in de markt zouden zetten. Bij de laatste aanbesteding van restafval door 26 Utrechtse gemeenten (gunning januari 2020) was er een harde eis voor nascheiding en waren er drie marktpartijen die inschreven



Jaartal	% huishoudelijk restafval van gemeenten die ook aandeelhouder in AEC zijn (CBS 2018)	Gemeenten verandering	Aandeelhouder in welk bedrijf	Aantal gemeenten
2005	52,0%			
2006	48,9%	Rotterdam	uit AVR	- 1
2013	36,5%	113 gemeenten	uit Attero	- 113
2015	36,0%	ISV (Noordwest Veluwe)	uit ARN	- 6
2016	36,2%	Delfzijl en Appingedam	in OMRIN	+ 2
2017	36,4%	Afvalbeheer Noord Groningen	in OMRIN	+ 2
2017	37,3%	Irado	in OMRIN	+ 2
2018	34,9%	OLAZ (Zeeland)	uit Indaver	- 13
2019	34,2%	Regio de Vallei	uit ARN	- 5
2020	33,7%	Regio Rivierenland	uit ARN	- 7
2020	34,2%	BAR	in OMRIN	+ 3
2020	28,1%	Amsterdam e.o.	uit AEB	- 1+16
				-162 +9



met de mogelijkheid tot nascheiding, waarbij uiteindelijk een deel door Attero en een deel door AVR nagescheiden wordt. Ook de negen MRA-gemeenten (o.a. Arnhem) hebben recentelijk hun restafval in de markt gezet waarbij nascheiding niet als eis maar in de gunningspunten als pré terug kwam. In beide aanbestedingen maakten de gemeenten gebruik van de 'Methodiek Duurzaam Aanbesteden Afval' van CE Delft¹. In deze methodiek worden zaken als nascheiding van pmd-verpakkingsafval, groengasproductie uit de organische fractie uit restafval, glas nascheiding, luier nascheiding, het energierendement van de AEC en CO₂-afvang bij de AEC allen op CO₂-gunningspunten gezet. In de praktijk blijkt de nascheiding van restafval dus goed in de markt bij meerdere marktpartijen verkrijgbaar te zijn tegen acceptabele tarieven, waarbij ook de gunningssystematiek voor meest duurzame verwerking voorhanden is.

VANG-doelen en circulaire economie

Sommige gemeenten menen ook door aandeelhouder te worden van een afvalverwerkingsbedrijf de VANG-doelstellingen en circulaire economie dichterbij te kunnen brengen. Attero adviseert deze gemeenten vooraf een waarbij de volgende onderzoeksvragen kunnen helpen:

Algemeen

- In hoeverre moeten gemeentelijke aandeelhouders garant staan voor schulden en risico's van de afvalenergiecentrales en stortplaatsen? Is deze garantie beperkt of onbeperkt?
- Welke zeggenschap heb je als gemeente over het gevoerde investerings- en afvalbeleid? Heb je veto-recht? Kan je per direct uitstappen als beslissingen worden genomen die niet stroken met het gemeentelijk beleid?

VANG/Circulaire Economie

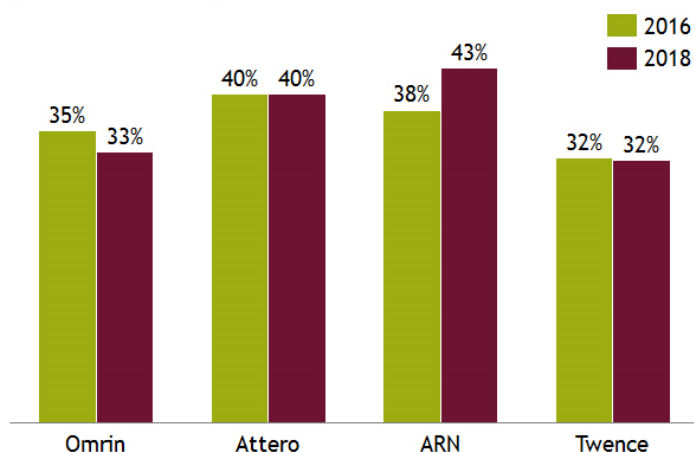
- Welk percentage van het geaccepteerd afval wordt door het bedrijf verbrand? Wordt er nog een deel van het geaccepteerde afval gestort? Zo ja, welk percentage? Zie de grafiek voor een vergelijking.
- Welk recyclingpercentage wordt door het bedrijf gepresenteerd per grondstofsoort?
- Hoe wordt dit recyclingpercentage berekend? Worden hierbij de richtlijn van de Rijksoverheid (LAP/3) gevolgd? Het opvoeren van het scheiden van organisch materiaal uit restafval en het produceren van biogas hieruit als recycling is in strijd met LAP.
- Hoe eenvoudig is bovenstaande informatie te verkrijgen en hoe transparant stelt het afvalbedrijf zich hiermee richting de gemeenten en maatschappij op?

Op naar meer recycling en CO₂-besparing

Het is Attero's visie dat meer recycling en CO₂-besparing bereikt wordt door samenwerking en innovatie. En daar hoeft je als gemeente geen aandeelhouder van een afvalbedrijf voor te zijn. Attero heeft de afgelopen jaren met een bedrag van ruim €200 miljoen als geen ander geïnvesteerd in innovaties in afvalverwerking. Attero is de eerste en grootste nascheider en de enige die op dezelfde locatie afval nascheidt, sorteert en recyclet en de residuen op dezelfde locatie verwerkt tot groengas, warmte en elektriciteit. Met al haar investeringen is Attero over 2019 CO₂-neutraal geworden. Door nog meer te recycleren en nog meer hernieuwbare energie te produceren vermijdt Attero meer CO₂-emissies dan dat zij uitstoot.

Attero werkt graag met gemeenten samen om deze prestaties ook in de toekomst continu te blijven verbeteren. Meer weten? Neem contact op met uw accountmanager Sander Dekker op sander.dekker@attero.nl of op 06-55413150 of Zeki Özdemir op zeki.ozdemir@attero.nl of op 06-53386246.

Gerecycled (niet gestort of verbrand) afval - 2016/2018
% van totaal geaccepteerd tonnage afval



Bron: Ministerie van I&M/I&W - Afvalverwerking in Nederland 2016/2018; Jaarverslagen

Voordelen van aanbesteden versus inbesteden:

- Focus op kerntaken: afvalinzameling en stimulering circulaire economie en beperking CO₂-uitstoot;
- Geen financiële risico's van eigendom in afvalenergiecentrales;
- Geen financiële nazorg-risico's voor stortplaatsen;
- Zelf in gunningssystematiek bepalen wat je belangrijk vindt aan afvalverwerking;
- Acceptabele prijsvorming door marktwerking (nu ook minimaal 3 marktpartijen die nascheidingcapaciteit aanbieden);
- Flexibiliteit om te switchen naar andere afvalverwerking in een veranderende markt.

¹ <https://www.ce.nl/publicaties/2128/methodiek-duurzaam-aanbesteden-afval>