

CIRCULAIRE VERWERKING GROTE HUISHOUDELIJKE AFVALSTROMEN
--

Uniform collegevoorstel

SAMENVATTING / INLEIDING / AANLEIDING

De vereniging Afval Samenwerking Limburg (ASL) coördineert voor de gemeenten de langjarige verwerkingscontracten van de drie grote huishoudelijke afvalstromen: huishoudelijk restafval (HRA), groente-, fruit- en tuinafval (GFT) en verpakkingsafval: plastic en metalen verpakkingen en drankenkartons (PMD).

Groente, Fruit en Tuinafval: Het contract voor de verwerking van GFT-afval loopt af per 1 januari 2024. ASL krijgt de opdracht om voor de gemeenten, binnen de voorgestelde kaders, de aanbesteding van het verwerkingscontract van GFT-afval voor te bereiden (tot het moment van gunning). Daarbij wordt gekozen voor een innovatieve aanbestedingsmethodiek, waarbij wordt gestuurd op circulaire verwerkingsvormen met als doel maximaal en zo hoogwaardig mogelijk hergebruik/recycling. Dat sluit aan bij het Rijksbeleid voor Afvalbeheer en Circulaire Economie. Meer hierover leest u in dit voorstel. Verder spreken gemeenten kaders af voor het contractmanagement tijdens de uitvoeringsfase. Dat is gedurende de hele looptijd van het contract van belang; onder andere om gebruik te kunnen maken van tussentijdse innovaties.

Plastic, Metalen verpakkingen en Drankenkartons: Met betrekking tot het contract met Veolia voor de op- en overslag, sortering en vermarkting van PMD-afval bestaat de optie dit per 31 december 2021 te beëindigen. Daarmee hebben de ASL-gemeenten de mogelijkheid om per 1 januari 2022, binnen de kaders die landelijke regelingen bieden, te kiezen voor een andere organisatorische setting. Voorgesteld wordt om de huidige contractuele verplichtingen met Veolia voor PMD per 1 januari 2022 te beëindigen en hiermee afstand te doen van het huidige ketenregiemodel en de regie terug te geven aan het Afvalfonds. Door deze wijziging zijn de ASL-gemeenten vanaf 1 januari 2022 nog slechts verantwoordelijk voor de inzameling van het PMD-afval. De risico's voor de verdere verwerking van het PMD komen hiermee bij het Afvalfonds te liggen.

Restafval: Ook het contract voor de verwerking van restafval loopt af per 1 januari 2024. Bij dezen ligt nog geen voorstel voor over de aanbesteding HRA. Daarvoor wordt op een later moment een voorstel voorgelegd.

Werkorganisatie: In de huidige situatie houdt ASL zich vooral bezig met het aanbestedingsproces en (coördinatie van en advisering over) de contractissues gedurende de uitvoeringsfase. Voor PMD is het continueren en eventueel versterken van deze werkwijze van belang. Omdat de innovatieve aanbestedingsmethodiek van GFT veel afstemming vraagt tussen opdrachtnemer en opdrachtgever is centraal contractmanagement van belang. ASL komt nog met een concreet voorstel voor de inrichting hiervan, waarbij meerdere varianten worden afgewogen.

Gemeenten worden gevraagd in te stemmen met deze opdracht en kaders in de ALV van ASL op 24 juni 2021.

BESLISPUNTEN

Instemmen met het volgende standpunt, dat onze portefeuillehouder afval namens onze gemeente zal inbrengen ter gelegenheid van de Algemene Ledenvergadering van de vereniging Afval Samenwerking Limburg (ASL) d.d. 24 juni a.s.:

1. Het medio dit jaar starten met een circulaire aanbesteding voor GFT onder de voorwaarde dat gedurende de voorbereidingsfase van die aanbesteding wordt voldaan aan de kaders/randvoorwaarden zoals genoemd onder beslispoint 2. De aanbesteding is volgens de

- methodiek van 'Rapid Impact Contracting' met een beoogde contractduur van minimaal 8 en maximaal 14 jaar (= 8 tot 10 jaar, met opties voor tweemaal 2 jaar verlenging), met een plafondbedrag van € 75/ton en met een optie voor aparte verwerking van GFE (etensresten).
2. Het opdracht geven aan de vereniging Afval Samenwerking Limburg (ASL) tot het voorbereiden van de onder beslispoint 1 genoemde GFT-aanbesteding binnen de onderstaande kaders:
 - a. ASL laat zich op strategische momenten tijdens de voorbereidingsfase adviseren door een ambtelijke werkgroep van Limburgse gemeenten en/of reinigingsdiensten.
 - b. ASL borgt realisatie van afgesproken innovatieverplichtingen via harde contractuele afspraken.
 - c. ASL richt de GFE-optie (etensresten) zo in dat een eventueel kostprijsverhogend of -verlagend effect enkel geldt voor de gemeenten die gebruik maken van die optie.
 3. Het binnen de vereniging Afval Samenwerking Limburg (ASL) vaststellen van kaders voor de uitvoeringsfase van de onder beslispoint 1 genoemde GFT-aanbesteding, waarbij opdrachtgevers kiezen voor centraal contractmanagement en ASL nog komt met een voorstel voor het inrichten hiervan. De kaders zijn:
 - a. Tijdens de uitvoeringsfase is er een ambtelijke werkgroep van Limburgse gemeenten en/of reinigingsdiensten die opdrachtgevers op strategische momenten adviseert.
 - b. Gedurende de looptijd van het contract bewaren opdrachtgevers, samen met de opdrachtnemer, binnen het plafondbedrag ruimte voor nieuwe innovatie-investeringen.
 - c. Voor innovatieve circulaire investeringen tijdens de uitvoeringsfase zijn business cases vereist, waaruit blijkt wat de circulaire meerwaarde is, wat de kosten zijn en hoe veel van/hoe snel de kosten - binnen de contractduur - kunnen worden terugverdiend. Als opdrachtgevers besluiten tot uitvoering, zorgen opdrachtgevers voor contractuele borging dat de afspraken uit de business case ook gerealiseerd worden.
 - d. Innovatieve circulaire investeringen die zich niet terugverdienen tijdens de looptijd van het contract worden eerst ter besluitvorming voorgelegd aan de ALV van ASL.
 4. Ten aanzien van PMD:
 - a. Geen gebruik maken van de verlengingsoptie in de huidige overeenkomst met Veolia voor overslag/sorteren/vermarkten, waarmee de overeenkomst op 31 december 2021 automatisch eindigt.
 - b. Per 1 januari 2022 afstand doen van het huidige ketenregiemodel en de regie teruggeven aan het Afvalfonds. Hiertoe opdracht geven aan vereniging Afval Samenwerking Limburg (ASL) tot het voorbereiden en coördineren van een uniform nieuw PMD-contract met Afvalfonds dat ingaat op 1 januari 2022 en rekening houdt met de volgende voorwaarden:
 - a. **Inzamelmodel:** dat de ASL-gemeenten de mogelijkheid hebben om gebruik te maken van bron- en/of nascheiding.
 - b. **Overeenkomst:** dat de overeenkomst door de gemeente met het Afvalfonds afgesloten wordt voor een bepaalde tijd. ASL-gemeenten geven hierbij per 1 januari 2022 de ketenregie terug aan het Afvalfonds en kiezen hierbij voor optie 1, 2 of 3: Bronscheidingsmodel en/of nascheidingsmodel (nascheiding via de restafvalverwerker). De overeenkomst wordt aangegaan voor een periode van 3 tot 5 jaar. Daarna zijn de ASL-gemeenten vrij te kiezen voor het Afvalfonds of een samenwerkingsverband.

TOELICHTING

We lichten de beslispointen nader toe. De volgende onderwerpen zijn apart beschreven:

1. Aanbesteding GFT
2. Verwerking PMD
3. Huishoudelijk Restafval
4. Werkorganisatie.

1. AANBESTEDING GFT

Qua innovatieve verwerkingsmethodieken is de afvalmarkt volop in beweging. Het is belangrijk daar in de aanbesteding mee rekening te houden. We willen komen tot meer circulaire verwerking van GFT. Ook willen we in meerjarige contractperiodes tussentijds in kunnen spelen op innovatiekansen. De traditionele aanbesteding gaat uit van het toepassen van één verwerkingsmethode gedurende de gehele aanbestedingsperiode en stuurt vooral op de prijs. ASL wil met een innovatieve (RIC) aanbesteding voor GFT op zoek gaan naar meer circulaire en meer flexibele vormen van samenwerking.

GFT circulair aanbesteden via RIC-methodiek

Uit de marktconsultatie is gebleken dat er voor de verwerking van GFT-afval innovatieve concepten voorhanden zijn. Ook is uit marktconsultatie gebleken dat het GFT-volume in Limburg voldoende omvang heeft voor het realiseren van een 'stand alone-oplossing'. ASL stelt daarom voor medio dit jaar te starten met een circulaire aanbesteding voor GFT. Daarbij wordt ook de optie geboden dat gemeenten GFE (etensresten) apart van GFT kunnen aanbieden om deze stroom op een innovatieve wijze te kunnen laten verwerken. Daarbij wordt een plafondbedrag¹ gehanteerd van € 75,00/ton GFT (inclusief overslag en transport, exclusief belastingen; het plafondbedrag wordt jaarlijks geïndexeerd) voor de uitvoering van de circulaire opdracht. Hierbij is het uitgangspunt dat de kosten voor innovatie, nu en in de toekomst (gedurende de looptijd van het contract), zijn opgenomen in dit plafondbedrag.

Qua methodiek is 'Rapid Impact Contracting' (RIC) zeer geschikt voor het circulair aanbesteden. De kern van deze methode is dat niet vooraf zelf bedachte oplossingen worden aanbesteed, maar dat ASL een partnerschap aangaat met een opdrachtnemer om samen tot de meest passende (circulaire) oplossing te komen. Er wordt geen prijsuitvraag gedaan; inschrijvers conformeren zich aan een maximaal plafondbedrag. Op basis van de uitvraag dienen inschrijvers bij de RIC-methode een plan van aanpak en een prijsplan in. Daarin staat hoe de inschrijver wil voldoen aan de circulaire eisen en hoe de marktpartij wil opereren binnen het gegeven plafondbedrag. Op basis van die plannen wordt de meest geschikte marktpartij geselecteerd. Gedurende de looptijd van het contract kan tussentijds op nieuwe of bestaande maar beter passende innovatieve methodieken ingespeeld worden.

Zou uit de diverse inschrijvingen blijken dat de ambitie van de inschrijvers onvoldoende perspectief biedt in relatie tot de door ASL uitgewerkte ambities (bijlage 1) dan kan besloten worden om de opdracht niet te gunnen

De RIC-methode houdt in dat er regelmatig samen (tussen opdrachtgever en opdrachtnemer) wordt gekeken naar mogelijke kansrijke innovaties. Namens de gemeenten moet ASL deze kansen op inhoud kunnen beoordelen en indien gewenst voldoende 'tegenwicht' kunnen bieden aan specialisten van grote marktpartijen. Bij toepassing van de RIC-methodiek is daarom centraal contractmanagement nodig, om zo op een efficiënte en adequate wijze het contractbeheer te kunnen uitvoeren en om voldoende kennis en expertise in te kunnen brengen richting de opdrachtnemer gedurende de looptijd van het contract.

Overwegingen/onderbouwing

De volgende overwegingen liggen ten grondslag aan de beslispunten:

1. Centraal contractmanagement bij ASL is wenselijk.

De markt geeft aan dat (zeker bij keuze voor RIC) centraal contractmanagement sterk wenselijk is. Mede omdat er gedurende de uitvoeringsfase veelvuldig overleg en afstemming nodig is tussen opdrachtgever(s) en opdrachtnemer. Om hier adequaat op in te kunnen spelen, wil ASL een vorm van centraal contractmanagement organiseren. Dit is ook efficiënter en effectiever dan individueel contractmanagement (bij 30 gemeenten). Zie ook paragraaf Werkorganisatie voor meer toelichting op de varianten.

¹ Eventuele kosten voor afgekeurde partijen GFT vallen buiten het plafondbedrag.

Omdat het om financiële gevolgen voor inwoners gaat – de prijs voor GFT-verwerking werkt door in de gemeentelijke afvalstoffenheffing – moet daarbij een rol voor gemeenten gewaarborgd zijn. Centraal contractmanagement is met duidelijke kaders afgebakend. Verder is er een adviserende rol voor een ambtelijke werkgroep van Limburgse gemeenten en/of reinigingsdiensten op strategische momenten tijdens de voorbereidingsfase en de uitvoeringsfase. Denk aan het beoordelen van de ingediende plannen voor de gunning en het beoordelen van uitgewerkte innovatieplannen).

2. *De RIC-methode past bij ons beleid voor circulair aanbesteden.*

We beogen meer en hoogwaardiger hergebruik/recycling van GFT. Daarvoor willen we aansluiten bij innovatieve oplossingen (zie de visie, uitgangspunten en ambities voor circulaire aanbesteding in bijlage 1). De RIC-methode ondersteunt dit beter dan een traditionele vorm van aanbesteding. Daarnaast kan met de RIC-methodiek flexibel (binnen de contractperiode) worden ingespeeld op circulaire innovaties.

Aandachtspunt is het partnerschap tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, dat onlosmakelijk aan deze aanbestedingsvorm is verbonden. Opdrachtnemer moet de afgesproken innovaties waar kunnen en willen maken. In de voorbereidingsfase borgt ASL de afgesproken innovatieverplichtingen door de opdrachtnemer via harde contractuele afspraken. Ook tijdens de uitvoeringsfase wordt ervoor gezorgd dat, voorafgaand aan het aangaan van contractuele verplichtingen, eventuele risico's in beeld worden gebracht en de afspraken hierover contractueel worden vastgelegd.

3. *Een looptijd van minimaal 8, maximaal 14 jaar is passend voor een dergelijk GFT-contract.*

Met de mogelijkheid om een langere looptijd af te spreken bieden we de markt de tijd om innovaties met een sluitende business case binnen de looptijd van het contract af te sluiten. Hiermee willen we innovaties stimuleren zonder dat dit kostenverhogend is voor de gemeenten. Recent zijn contracten voor de verwerking van GFT voor de duur van 5 tot 8 jaar afgesloten. Door de marktpartijen wordt aangegeven dat voor innovaties minimaal een contracttermijn van 10 jaar nodig is.

Nieuwe innovatieve methodes en technieken vragen doorgaans om substantiële investeringen, waar een lange terugverdientijd of een verhoogd afschrijvingsbedrag aan gekoppeld is. Het is niet wenselijk als nieuwe, kansrijke innovaties tijdens de looptijd van het contract (jarenlang) geblokkeerd zouden worden door al gedane investeringen. ASL bewaakt daarom, samen met de opdrachtnemer, gedurende de looptijd van het contract en binnen het plafondbedrag de financiële ruimte voor nieuwe investeringen in innovatie.

4. *Een aparte verwerkingsoptie voor GFE (etensresten) is belangrijk in de aanbesteding.*

De optie om GFE (etensresten) apart aan te leveren en te laten verwerken is een uitkomst voor gemeenten met veel hoogbouw (weinig of geen tuinafval) en voor gemeenten die de tuinfractie apart inzamelen.

Van belang hierbij is dat GFE-verwerking ten opzichte van compostering een hoogwaardiger en waardevoller product kan opleveren, wat de verwerkingskosten drukt (hogere opbrengsten). Een aandachtspunt hierbij is dat dit om maatwerk vraagt bij een deel van de gemeenten voor de uitvoering en de financiële afwikkeling. In de voorbereidingsfase richt ASL de GFE-optie zo in dat een eventueel kostprijsverhogend of -verlagend effect enkel geldt voor de gemeenten die gebruik maken van die optie.

5. *Het plafondbedrag in de RIC-aanbesteding is iets anders dan het 'drempelbedrag' bij traditionele vormen van aanbesteding.*

In een traditionele aanbesteding wordt een drempelbedrag gebruikt als maximum-inschrijvingsbedrag voor de verwerkingskosten. Boven dat bedrag wordt er niet aanbesteed. Bij een RIC-aanbesteding wordt geen inschrijvingsbedrag gevraagd. Op basis van de uitvraag dienen inschrijvers bij de RIC-methode een plan van aanpak en een prijsplan in. Daaruit en uit aanvullende gesprekken zal blijken hoeveel 'innovatieruimte' vanuit financieel oogpunt beschikbaar is. Opdrachtnemer en opdrachtgever zullen daar – voorafgaande aan de gunning – contractuele afspraken over maken². Het plafondbedrag van € 75 per ton is enerzijds bepaald op basis van recente aanbestedingen in het land (verwerkingsprijs + overslag + transport), anderzijds op basis van signalen uit de marktconsultatie. Daaruit blijkt dat een plafondbedrag van € 75/ton reëel wordt geacht om ook circulaire innovatie in te kunnen toepassen.

De prijs voor de GFT-verwerking werkt door in de afvalstoffenheffing. Deze komt hiermee de komende jaren onder druk te staan; zeker gezien de diverse te verwachten andere kostprijsverhogende ontwikkelingen in de afvalmarkt. Duurzaamheid mag een zekere prijs hebben als daar winst voor mens, maatschappij en milieu tegenover staat. Dat is ook te herkennen in de vastgestelde uitgangspunten en ambities van ASL (bijlage 1). Om tot een gezond evenwicht te komen tussen duurzaamheid en afvalkosten, worden twee kaders/randvoorwaarden voorgesteld.

- Een werkgroep van gemeenteamttenaren en/of ambtenaren van reinigingsdiensten kijkt mee en adviseert op strategische momenten. Hieronder valt ook de mogelijke inzet van de innovatieruimte, waarbij de hoogte hiervan op voorhand onbekend is. Het kan om substantiële bedragen voor gemeenten gaan.
- Van elk innovatieplan wordt een business case uitgewerkt (beslispunt 3c). Ook worden er afspraken gemaakt over een besluitvormingsmoment voor innovatieve circulaire investeringen die zich niet terugverdienen tijdens de looptijd van het contract (beslispunt 3d).

2. VERWERKING PMD

PMD is een - qua verwerking en financieringsmodel - complexe afvalstroom. De huidige regeling, met de gemeenten in de ketenregierol, kent aanzienlijke financiële risico's. Ook kan de gemeente in de nieuwe Ketenovereenkomst verpakkingen 2020-2029 geen ketenregie-rol meer opeisen. Vanaf 2023 zijn de gemeenten alléén verantwoordelijk voor de inzameling. Het Afvalfonds (of optioneel een samenwerkingsverband) is verantwoordelijk voor de sortering en vermarkting van het PMD. Daarom steekt ASL in overleg met de gemeenten per 1 januari 2022 in op een andere regeling. Ook hierbij wordt zoveel mogelijk op circulariteit gestuurd binnen de kaders van de landelijke regelingen.

Het voorstel is om het PMD-contract met Veolia inzake overslag, sorteren, vermarkten per 31 december 2021 niet te verlengen en per 1 januari 2022 afstand te doen van het huidige ketenregiemodel en de regie terug te geven aan het Afvalfonds. Dit is onder voorwaarde dat a) de gemeenten vrij zijn in het kiezen van het inzamelmodel (bron en/of nascheiding), b) de overeenkomst wordt afgesloten voor een bepaalde tijd.

De gemeenten moeten uiterlijk voor 1 juli een keuze kenbaar maken bij Afvalfonds. En uiterlijk voor 1 oktober moeten gemeenten (bij keuze voor bron- en/of nascheiding) de precieze invulling hiervan kenbaar maken.

Overwegingen/onderbouwing

De volgende overwegingen liggen ten grondslag aan het voorstel voor een andere regeling:

² Als bijvoorbeeld blijkt dat de verwerking voor € 70/ton uitgevoerd kan worden en er een ruimte van € 5/ton is voor innovatie, dan kan worden bepaald hoe die ruimte wordt ingevuld. Hoe hoog die innovatieruimte zal zijn, is afhankelijk van de inschrijvers.

1. *De verlengingsoptie in het contract met Veolia past niet in de landelijke afspraken.*
PMD valt onder de producentverantwoordelijkheid verpakkingen. Over de inzameling en verwerking van PMD zijn in 2019 landelijk nieuwe afspraken gemaakt. Deze zijn vastgelegd in de ketenovereenkomst 2020-2029. Deze ketenovereenkomst is opgesteld door diverse belanghebbenden, waaronder de VNG en de verpakkingsindustrie. De Ketenovereenkomst Verpakkingen 2020-2029 is de opvolger van de oorspronkelijke Raamovereenkomst Verpakkingen 2013-2022. Beide regelingen worden uitgevoerd door het Afvalfonds verpakkingen³.

De Limburgse gemeenten vervullen op dit moment, nog op basis van de in 2022 aflopende Raamovereenkomst verpakkingen, de zogeheten 'ketenregierol': de gemeenten zijn hierbij verantwoordelijk voor de gehele keten van inzamelen tot en met de vermarkting van het PMD-afval en dragen daarbij ook de bijbehorende risico's. Voor deze ketenregierol krijgen de gemeenten een landelijk bepaalde basisvergoeding per uitgesorteerde en vermarkte ton kunststof (P: € 656,- 2021) en per vermarkte ton drankenkartons (D: € 398,- 2021). Voor metalen verpakkingen (M) wordt geen vergoeding verleend.

Voor het ketengedeelte opslag, sortering en vermarkting hebben de Limburgse gemeenten in 2014 een contract met Veolia gesloten. Dit contract loopt tot 1 januari 2022, met een verlengingsoptie tot 1 januari 2024. Daarmee past de verlengingsoptie in het contract met Veolia niet in de rol die door het Afvalfonds vanaf 1 januari 2023 aan de gemeenten wordt toebedeeld.

2. *De gemeenten lopen in de ketenregierol aanzienlijke financiële risico's en de nieuwe regeling beperkt de verantwoordelijkheid van gemeenten tot de inzameling.*
Bij de contract-uitvoering met Veolia zijn geschilpunten ontstaan over de hoogte van de uit te betalen vergoedingen. Dit heeft eind 2020 geresulteerd in een door Veolia ingezette Bodemprocedure. Deze procedure loopt nog; eind 2021 wordt een uitspraak verwacht.

In de huidige ketenregierol lopen de ASL-gemeenten aanzienlijke financiële risico's als gevolg van lagere sorteerprestaties en verminderde afzet bij de vermarkting. Daarnaast spelen ook nog de kwaliteitsissues die tot afkeur kunnen leiden. Het is daarom gewenst om zo spoedig mogelijk over te gaan naar de nieuwe regeling met het Afvalfonds, waarin de gemeenten alleen maar verantwoordelijk zijn voor de inzameling.

3. *Vanwege de verschillen tussen gemeenten (en binnen een gemeente) is een mogelijke keuze voor bron- en/of nascheiding van belang.*
Conform de nieuwe Ketenovereenkomst verpakkingen 2020-2029 is de ketenregie terug te geven aan het Afvalfonds en kunnen de gemeenten kiezen uit de opties die de landelijke regeling biedt. Deze opties zijn:
 1. Bronscheidingsmodel: de gemeente draagt zorg voor de inzameling en draagt daarna het materiaal, en daarmee de regie voor sorteren en vermarkten, over aan het Afvalfonds;
 2. Nascheidingsmodel: de gemeente laat bij huishoudens ingezameld restafval nascheiden bij een door of namens Afvalfonds gecontracteerde nascheider.
 3. Bronscheidingsmodel en nascheidingsmodel: dit kan alleen indien gekozen wordt voor aparte inzamelroutes voor bronscheidingsroutes en nascheidingsroutes.
 4. Ketenregiemodel: de gemeente behoudt indirect de regiefunctie en verzorgt de inzameling, sortering en vermarkting. De uitvoering van de sortering en vermarkting draagt zij niet over aan het Afvalfonds maar aan een gemeentelijk samenwerkingsverband of organisatie, die

³ Zie bijlage 2 voor toelichting over Afvalfonds verpakkingen.

afspraken maakt met Afvalfonds, zoals Regie Kunststoffen Nederland bv (RKN; een samenwerkingsverband van inmiddels zo'n 200 gemeenten)⁴.

De Limburgse gemeenten hebben ambtelijk de voorkeur uitgesproken om nu en in de toekomst gebruik te maken van optie 1, 2 of 3. bron- en/of nascheiding⁵. Hierbij bestaat de mogelijkheid om bij hoogbouw en laagbouw op verschillende wijzen in te zamelen. Dit is afhankelijk van de mogelijkheden die er bij bepaalde bebouwing zijn om PMD al dan niet gescheiden te kunnen inzamelen. Ook kan in een gebied, waarbij de vervuiling in het PMD dermate hoog is en bronscheiding in verband met structurele afkeur niet mogelijk is, gekozen worden voor nascheiding.

4. *Om continuïteit te waarborgen is op korte termijn aansluiting bij het Afvalfonds de enige optie. Een afspraak met het Afvalfonds voor bepaalde tijd houdt de mogelijkheid open om de ambitie van Limburgse gemeenten op langere termijn te realiseren.*

Op 10 september 2020 hebben de Limburgse gemeenten de voorkeur uitgesproken om afvalbedrijven te stimuleren om, indien mogelijk, een sorteerinstallatie in Limburg te bouwen. Dit heeft als doel om transportafstanden te reduceren en werkgelegenheid te creëren in onze regio.

ASL heeft in 2020 verkend of een afspraak kon worden gemaakt met het Afvalfonds en Veolia om een PMD-sorteerinstallatie in Limburg te bouwen voor de verwerking van onder andere de Limburgse hoeveelheden PMD. Het Afvalfonds heeft hierover echter geen overeenstemming met Veolia bereikt, waardoor deze mogelijkheid vervalt.

Daarnaast heeft ASL, om deze ambitie te kunnen realiseren, de afgelopen maanden gesprekken gevoerd met het Afvalfonds en RKN om de beste oplossing voor Limburgse gemeenten te onderzoeken. Met aansluiting bij het samenwerkingsverband RKN zou een sorteerinstallatie in de regio wellicht tot de mogelijkheden behoren. Aansluiting bij RKN is echter op korte termijn (binnen 3 tot 5 jaar) niet te verwezenlijken. Het Afvalfonds wil namelijk de aansluiting van de ASL-gemeenten bij RKN niet ondersteunen hoewel deze optie contractueel gezien wel tot de mogelijkheden zou moeten behoren. Argument van het Afvalfonds hierbij is dat de samenwerking tussen het Afvalfonds en RKN nog in een doorontwikkelingsfase zit en dat uitbreiding van RKN op dit moment niet wenselijk is.

Bij de switch naar een nieuwe regeling is het van belang dat de continuïteit van de inzameling en verwerking van PMD niet in gevaar komt. Om dit te borgen, moeten tijdig keuzes gemaakt worden. Het Afvalfonds heeft aangegeven dat de tijd dringt en dat het zo spoedig mogelijk doch uiterlijk voor 1 juli van dit jaar duidelijkheid nodig heeft over de modelkeuze van de ASL-gemeenten. In geval van opties 1, 2 of 3 (bron- en/of nascheiding) moet uiterlijk 1 oktober de precieze invulling per gemeente bekend zijn bij het Afvalfonds. De verwachting is dat de overeenstemming om aan te sluiten bij RKN meer tijd vergt en dat de datum van 1 juli niet haalbaar is.

Concreet betekent dit dat aansluiting bij het Afvalfonds de enige optie is. ASL heeft de mogelijkheid bedongen om voor een beperkt aantal (3-5) jaren de regie aan het Afvalfonds terug

⁴ Bij optie 4 geldt dat de afzonderlijke gemeenten alleen verantwoordelijk zijn voor de inzameling en hiervoor een vergoeding krijgen die gelijk is aan de landelijke door het Afvalfonds vastgestelde vergoeding voor bronscheiding (optie 1). Het sorteren en de vermarkting van het PMD wordt uitgevoerd door het samenwerkingsverband, waarbij de gemeenten zijn aangesloten. Het samenwerkingsverband draagt tevens zorg voor de verdere financiële afhandeling met het Afvalfonds. Zie bijlage 2 voor toelichting over RKN.

⁵ Gemeenten kunnen bij keuze voor bron- én nascheiding gedurende de uitvoeringsperiode de verhouding ertussen wijzigen. Wel moet er een strikte scheiding tussen deze gebieden bestaan. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om gedurende de uitvoeringsperiode tussen de opties 1, 2 en 3 te switchen.

te geven om zo op een later tijdstip alsnog een andere keuze te kunnen maken, zoals bijvoorbeeld aansluiting bij RKN.

3. HUISHOUDELIJK RESTAFVAL (HRA)

Uit een marktverkenning blijkt dat het voor huishoudelijk restafval (HRA) verstandiger is om op een later moment op een circulaire manier aan te besteden. Er is zicht op kansrijke innovaties, maar die hebben meer tijd nodig om zich verder te ontwikkelen.

Ook is het provinciale HRA-volume niet zo groot dat alleen op basis daarvan een grootschalige innovatie doorgevoerd kan worden. Daarom vindt besluitvorming over een HRA-aanbesteding medio 2022 plaats ter gelegenheid van de ALV. Op dat moment is er meer zicht op de ontwikkelingen en kan alsnog een circulaire aanbesteding worden gestart of gekozen worden om - als tussenstap (voor een beperkt aantal jaren) - traditioneel aan te besteden.

4. WERKORGANISATIE

In de huidige situatie houdt ASL zich – wat betreft de grote huishoudelijke afvalstromen HRA, GFT en PMD - vooral bezig met het aanbestedingsproces en (coördinatie van en advisering over) de contractissues gedurende de uitvoeringsfase. De gemeenten zijn formeel opdrachtgever. De voorgestelde aanbestedingskeuzen stellen ook eisen aan de werkorganisatie.

Keuze voor RIC vergt namelijk een duidelijk en slagvaardig centraal contractmanagement⁶ (in plaats van afstemming met 30 individuele opdrachtgevers). Immers, gedurende de uitvoeringsperiode moeten samen met de marktpartij keuzen worden gemaakt ('continuous improvement'). Aanvullend is ambtelijk uitgesproken dat er ook behoefte is aan centraal contractmanagement voor de overige stromen. Dit blijkt onder andere uit de huidige contractissues rondom PMD. Centraal contractmanagement kan op verschillende manieren: a) sterke coördinatie via ASL, b) een opdracht aan ASL om namens gemeenten te handelen en c) door opdrachtgeverschap bij ASL onder te brengen. De (juridische en personele) consequenties van centraal contractmanagement zijn afhankelijk van de te kiezen variant.

Recent is het Bestuur gevraagd om deze varianten nader te overwegen. Op basis van een beoordeling van mogelijke varianten komt het Bestuur van ASL in mei tot een voorstel voor de uitwerking van centraal contractmanagement. Dit voorstel wordt gemotiveerd en juridisch uitgewerkt. Op de ALV van 24 juni wordt dit voorstel besproken. Een definitief besluit over centraal contractmanagement en de consequenties voor de werkorganisatie vindt plaats op de eerstvolgende ALV doch uiterlijk voorafgaand aan gunning (op GFT).

Overwegingen/onderbouwing

De volgende overwegingen liggen ten grondslag aan het voorstel voor een andere regeling:

1. *Centraal contractmanagement kan in verschillende varianten. Deze verschillen in mate van juridische impact.*

Een aandachtspunt vormt de keuze voor centraal contractmanagement bij ASL. Juridisch zijn verschillende varianten getoetst door Hekkelman advocaten. De consequenties zijn afhankelijk van de keuze voor een variant. De volgende opties zijn relevant:

1. Coördinatie contractmanagement bij ASL (conform huidige situatie);
2. Contractmanagement via een lastgevingsovereenkomst;
3. Opdrachtgeverschap bij ASL.

Bij optie 1 zijn er geen juridische consequenties. ASL coördineert bij eventuele contractissues en gemeenten blijven individueel opdrachtgever en verantwoordelijk voor het contractmanagement.

⁶ Onder contractmanagement verstaan we de aansturing van de marktpartij in de uitvoeringsfase.

Deze keuze wordt gezien als een lichte vorm van centraal contractmanagement. Om tegemoet te komen aan de sterke wens van de marktpartijen moet de coördinatie wel zo sterk mogelijk worden ingericht.

Bij optie 2 blijven de Limburgse gemeenten juridisch opdrachtgever. Via een lastgevingsovereenkomst geven de gemeenten ASL een opdracht om – namens hen – te handelen tijdens de uitvoeringsfase. Deze 'volmacht' is duidelijk af te bakenen binnen de kaders van de overeenkomst met de marktpartij. Voor deze optie is het nodig om de doelomschrijving in de statuten te verbreden door middel van een statutenwijziging.

Bij optie 3 is ASL de juridisch opdrachtgever. In deze variant is een statutenwijziging en omzetting naar coöperatie nodig (want dit gaat verder dan belangenbehartiging en/of het sluiten van contracten namens de gemeenten). Deze optie vergt een langer traject, omdat hierbij ook een constructie moet worden uitgewerkt waarin ASL (als ondernemer) de risico's kan dragen van opdrachtgeverschap.

2. *Bij variant 2 en 3 is een statutenwijziging noodzakelijk⁷. Dit vergt een college- en raadsbehandeling.*

In een aparte adviesnotitie worden de drie varianten uitgewerkt en vergeleken. Het Bestuur van ASL komt met een voorstel voor één van de varianten. Bij keuze voor variant 2 en 3 moet rekening worden gehouden met een college- en raadsbehandeling.

Bij variant 2 is een statutenwijziging nodig om binnen de reikwijdte van de statuten het sluiten van de lastgevingsovereenkomst mogelijk te maken. Het is aan burgemeester en wethouders van de ASL-gemeenten om te beoordelen of de lastgevingsovereenkomst "ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente". Voor zover zij vinden dat dat het geval is, zal de raad op grond van artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet voorafgaand aan het collegebesluit in de gelegenheid gesteld moeten worden wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen".

Bij variant 3 is de procedure vergelijkbaar maar inhoudelijk zwaarder. Aanvullend dient elke gemeente te besluiten tot omzetting in een coöperatie en een overeenkomst met ASL in het kader waarvan ASL (als coöperatie) gaat voorzien in de 'stoffelijke behoeften' (het doen verwerken van afval) van haar leden (de gemeenten). Om deze besluiten zorgvuldig te nemen en – voor zover burgemeester en wethouders van de ALS-gemeenten dat aangewezen achten – de raad in de gelegenheid te stellen wensen en bedenkingen kenbaar te maken, zullen er 'definitieve' versies van de statutenwijziging/omzetting en ledenovereenkomst dienen te zijn.

3. *Een keuze voor één van de varianten in de ALV van 24 juni a.s. is niet haalbaar en niet noodzakelijk. Wel is het van belang om dit voor gunning te regelen.*

Er zijn drie varianten in beeld. Het Bestuur heeft aangekondigd dat zij in mei een afweging en voorstel zal doen voor één van de varianten. In het voorstel wordt ingegaan op alle relevante aspecten; ook de benodigde personele inzet voor contractmanagement. Pas vanaf dat moment is het mogelijk om een zorgvuldige besluitvormingsprocedure te doorlopen. In twee van de drie varianten vergt dat een college- en (voor zover burgemeester en wethouders van de ALS-gemeenten dat aangewezen achten) raadsbehandeling.

Dit heeft tot gevolg dat een variantkeuze op de ALV van 24 juni niet haalbaar is. De behandeling per 24 juni dient om de leden te consulteren over het voorstel van het Bestuur. Na behandeling

⁷ Indien wordt gekozen voor variant 2 of variant 3 en een statutenwijziging dus noodzakelijk is, kunnen bij die statutenwijziging ook meteen de statuten worden aangepast aan de per 1 juli aanstaande in te voeren Wet Bestuur en Toezicht Rechtspersonen (WBTR). De WBTR schrijft onder meer voor dat de statuten een regeling bevatten die belet of ontstentenis van alle bestuurders ondervangt.

van het voorstel van het Bestuur kan – rekening houdend met de inbreng van de ALV – een passend besluitvormingstraject worden gestart. Dit betekent dat besluitvorming ter gelegenheid van de navolgende ALV (na 24 juni) kan plaatsvinden. Gelet op het belang bij marktpartijen voor effectief centraal contractmanagement is wel van belang dat de keuze bekend is voordat definitief wordt gegund.

RISICO'S EN VRAGEN & ANTWOORDEN

De risico's bij de beschreven aanbesteding van GFT zijn in beeld gebracht en bestuurlijk relevante hiervan zijn opgenomen in bijlage 3.

Tijdens de Algemene Leden Vergadering van 1 april zijn er vragen gesteld en in de aanloop naar deze ALV zijn door gemeenten reacties ingebracht op de conceptversie van dit voorstel. Een deel daarvan is als risico beschreven en opgenomen in bijlage 3, andere hebben we - ter toelichting op dit collegevoorstel - als Vraag&Antwoord omschreven in bijlage 4.

PERSONELE CONSEQUENTIES

De voorstellen van ASL hebben geen directe personele consequenties voor gemeenten. Wel werkt ASL een voorstel uit om de voor de circulaire aanpak benodigde werkorganisatie in te richten. Het Bestuur van ASL komt met een voorstel over de benodigde organisatie voor centraal contractmanagement. Eventuele daarmee samenhangende capaciteit en kosten komen ten laste van de gemeenten (zie paragraaf financiële consequenties).

FINANCIËLE CONSEQUENTIES

GFT

De voorgestelde aanbesteding van GFT heeft pas per ingangsdatum van het nieuwe contract, 1 januari 2024, financiële consequenties. Daarbij is een substantiële prijsverhoging onontkoombaar. De marktprijzen zullen substantieel hoger liggen dan de huidige contractprijs. Los van het feit of er voor een RIC-aanbesteding of voor een traditionele aanbesteding gekozen wordt, moeten we rekening houden met een forse prijsverhoging vanaf 2024.

Mocht, in het worst case-scenario, het plafondbedrag van € 75,00/ton het daadwerkelijke kostenniveau worden, dan spreken we over bijna een verdubbeling van de huidige kosten voor GFT-verwerking. Dat gaat vanaf 2024 doorwerken in de gemeentelijke afvalstoffenheffing. Daar tegenover staat dat innovatie ook kan leiden tot kostenvoordelen (minder hoge stijging van tarieven). *Ter indicatie: in onze gemeente kost GFT-verwerking (los van inzameling) nu ongeveer per jaar (omgerekend ongeveer €per huishouden in de afvalstoffenheffing). Een bijna verdubbeling zou ongeveer een verhoging van € per huishouden in de afvalstoffenheffing betekenen, tot ongeveer € per huishouden totaal.*

De benodigde aanpassing van de ASL-organisatie voor de RIC-begeleiding van GFT wordt nog nader uitgewerkt. Het gaat om een beperkte personele uitbreiding met mogelijk een aanvullend budget voor in te huren gespecialiseerde kennis. Dan praten we over bedragen die - gedeeld door 30 gemeenten - in de marges van de gemeentelijke afvalbegroting op te vangen zijn. *Ter indicatie: een uitbreiding met bijvoorbeeld 0,2 fte bij ASL en een jaarlijks expertise-budget van € 50.000,00 zou voor onze gemeente een jaarlijkse extra uitgave van ongeveer € betekenen.*

HRA:

Hoewel geen voorstel voorligt over de aanbesteding van HRA, geven we hiervoor vast een doorkijk. Voor HRA staat ons waarschijnlijk ook een prijsverhoging per 2024 te wachten. We verwachten dat de huidige contractprijzen onder de marktprijzen liggen. Een aanbestedingsbesluit over HRA wordt pas in de loop van 2022 verwacht. Dan worden de marktprijzen nader onderzocht.

PMD:

De voorgestelde regeling voor PMD per 1 januari 2022 (zie bijlage 2) heeft naar verwachting financieel gezien een min of meer neutraal effect t.o.v. de huidige situatie, tenminste als gekozen wordt voor bronscheiding.

Er geldt wel een 'winstwaarschuwing' als gevolg van de aangescherpte landelijke verontreinigingsnormen voor aan te leveren PMD tot maximaal 15%. Het vervuilingpercentage van PMD van de Limburgse gemeenten ligt momenteel een stuk hoger. Het zal voor de gemeenten een grote uitdaging worden om onder 15% te komen. Als dit niet gehaald wordt dreigt kostbare afkeur van partijen PMD waardoor de gemeenten de vergoeding van € 241,- per ton gedeeltelijk of geheel mislopen.

Inmiddels heeft ASL geregeld dat het Afvalfonds samen met de Limburgse gemeenten in de tweede helft van 2021 een plan van aanpak gaat maken voor benodigde kwaliteitsverbetering van het PMD. Doelstelling is het halen van de 15%-norm die landelijk gehanteerd wordt bij de acceptatie van PMD in het bronscheidingsmodel. Deels kan dat leiden tot een gezamenlijke aanpak (bv. een gezamenlijke communicatiecampagne), deels wordt dat individueel maatwerk voor gemeenten. Dat laatste hangt samen met de diversiteit in lokale omstandigheden (verschillende inzamelmethodieken, wel of niet diftar, veel of weinig hoogbouw, etc.). Het Afvalfonds zal daarbij 'best practices' in Nederland inbrengen en ook gemeenten in contact brengen met andere, soortgelijke gemeenten in Nederland die al ervaring op dat vlak hebben. In onderhandeling is nog de optie dat het Afvalfonds de Limburgse gemeenten een overgangperiode na 1 januari 2022 geeft, om door toepassing van dat plan van aanpak toe te groeien naar de vereiste 15%.

Overigens is de verwachting dat de gemeenten in de nieuwe situatie minder risico's lopen dan voorheen, aangezien de vergoeding wordt bepaald op basis van de bij de op- en overslag locatie aangeleverde hoeveelheden, de vergoeding per ton vooraf is vastgesteld en de gemeenten zelf invloed kunnen uitoefenen op de kwaliteit van de ingezamelde hoeveelheid PMD.

VERVOLGPROCEDURE

PARTICIPATIE/COMMUNICATIE

De raad werd en wordt van informatie voorzien via ASL-informatieflyers en een webinar op 28 april a.s. Hierover vindt afstemming plaats met de verantwoordelijke wethouders.

Bijlage 1: Visie, uitgangspunten en ambities ASL

Afval Samenwerking Limburg

ASL is een vereniging, opgericht in 2004, waar 30 Limburgse gemeenten (alle gemeenten behalve Mook en Middelaar) lid van zijn. Het bestuur van de ASL bestaat uit een aantal collegeleden van deelnemende gemeenten. Belangrijke besluiten worden door de Algemene Ledenvergadering (ALV) genomen, waar alle gemeenten via een collegelid in vertegenwoordigd zijn. ASL stelt zich ten doel om ingezameld afval op een efficiënte wijze zo verantwoord mogelijk voor het milieu te laten verwerken. ASL zorgt ook voor kennisdeling tussen de leden. En voor belangenbehartiging van de leden bij rijk en branches.

Visie op circulaire aanpak

ASL heeft in 2019 een visie opgesteld voor drie 'circulaire lijnen', die in september 2020 in een ALV van ASL zijn bekrachtigd:

1. Circulaire aanbesteding. Dit is in dit voorstel actueel.
2. Grondstoffenmanagement. Deze lijn is gericht op het onderzoeken van de circulaire kansen voor een aantal andere afvalstromen zoals oud papier en karton, luiers.
3. Multi-helix samenwerking. Dit behelst het opbouwen van een circulair netwerk. Om een circulaire aanpak van de grond te krijgen, is het van belang de samenwerking met Limburgse bedrijven en instellingen te zoeken. Bijvoorbeeld Chemelot circulaire HUB en onderwijsinstellingen. Op diverse fronten wordt aan die samenwerking gewerkt.

De provincie Limburg onderschrijft de drie circulaire lijnen en heeft substantiële financiële ondersteuning ingebracht voor de opzet en uitwerking van de lijnen.

Uitgangspunten en ambities circulaire aanbesteding

Voor de circulaire aanbesteding heeft de ALV van ASL in september 2020 twee uitgangspunten en vier ambities meegegeven:

- Uitgangspunt 1: een eerlijke en realistische prijs
- Uitgangspunt 2: toekomstbestendig partnerschap
- Ambitie 1: circulaire economie
- Ambitie 2: CO₂-reductie
- Ambitie 3: maatschappelijke bijdrage
- Ambitie 4: duurzame gemeenschappen

Met deze uitgangspunten en ambities wordt beoogd het huishoudelijke afval zo duurzaam mogelijk te laten verwerken, terwijl daar een eerlijke en realistische prijs tegenover staat. Er wordt dus niet alleen gestuurd op kostenminimalisatie, aan winst voor mens. Ook aan maatschappij en milieu wordt waarde toegedicht.

Bijlage 2: Toelichting bij alternatieve regeling PMD

AFVALFONDS

De inzameling en recycling van verpakkingen wordt gefinancierd door de bedrijven die verpakte producten in Nederland op de markt brengen. Zij doen dit door over hun verpakkingen een heffing te betalen aan het Afvalfonds Verpakkingen (de afvalbeheersbijdrage verpakkingen), die daaruit de gemaakte kosten voor inzameling en recycling van huishoudelijk verpakkingsafval vergoedt.

De tarieven voor de afvalbeheersbijdrage zijn gebaseerd op de kosten die in de keten van inzameling, verwerking en vermarkting worden gemaakt. Daarnaast vergoedt het Afvalfonds een vast bedrag voor algemene systeemkosten. Dit zijn bijvoorbeeld kosten voor monitoring, preventie van zwerfafval (NederlandSchoon) en het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (KIDV).

De inzamelvergoeding voor PMD bedraagt € 241 (2021) uitgaande van een vervuilingpercentage van maximaal 15%.

Voor aansluiting bij het Afvalfonds geldt dat de gemeenten in principe geen invloed meer kunnen uitoefenen op de verwerking van kunststofverpakkingsafval waaronder het realiseren van een sorteerinstallatie in Limburg.

RKN REGIE KUNSTSTOFFEN NEDERLAND (RKN) BV

RKN is een gezamenlijke entiteit van HVC en Midwaste. Met de oprichting van RKN in 2019 wordt uitvoering gegeven aan de gemeentelijke verplichting voor de sortering en de vermarkting van verpakkingsmateriaal (plastic, blik en drankenkartons). Deze samenwerking betreft circa 200 deelnemende gemeenten van HVC, de Midwaste leden, Combinatie Oost (AREA, AVU, Circulus Berkel, GAD en Rova) en enkele individuele gemeenten.

In 2019 is een duurzame samenwerking tussen het Afvalfonds en RKN vastgelegd, waarbij er afgesproken is dat gemeenten een vaste inzamelvergoeding krijgen. RKN begeleidt het volledige operationele proces. Inzamelingskosten en financiële risico's zijn hiermee afgedekt, waardoor gemeenten lange termijn zekerheid hebben gekregen.

RKN is continue bezig met projecten, initiatieven en mogelijkheden om kunststof verpakkingsmateriaal in Nederland zo efficiënt mogelijk in te zamelen, te sorteren en te recyclen, zodat deze uiteindelijk ingezet kunnen worden als grondstof voor nieuwe producten.

De samenwerking tussen RKN en het Afvalfonds is nog pril en wordt de komende jaren nog geëvalueerd. Op dit moment zijn er diverse aandachtspunten die om verbetering vragen. De inzamelvergoeding voor PMD bedraagt € 241 (2021) uitgaande van een vervuilingpercentage van maximaal 15%.

Het voordeel van aansluiting bij RKN is dat gemeenten via het aangesloten samenwerkingsverband beperkte invloed kunnen blijven uitoefenen op de keten na de inzameling, waaronder het realiseren van een sorteerinstallatie in Limburg.

Bijlage 3: Risico's

De risico's bij de voorgestelde aanbesteding van GFT zijn in beeld gebracht en de bestuurlijk relevante hiervan lichten we hier toe. Ook beschrijven wij de kans dat het optreedt, de impact die het dan heeft en de maatregelen ter voorkoming/beperking van de impact.

Tabel 1: Algemene risico's voor een GFT-aanbesteding.

Risico	Kans	Impact	Maatregel
GFT of GFE kwaliteit wordt dermate slecht dat beoogde verwerking niet meer of beperkt mogelijk is.	Hoog ; Op dit moment zijn er signalen vanuit verschillende afvalinzamelaars en verwerkers in Limburg en vanuit de rest van Nederland dat de GFT-kwaliteit verslechtert. Echter verschilt de mate van vervuiling wel per gebied.	Gemiddeld ; Afhankelijk van hoe de uiteindelijke verwerkingsinstallatie om kan gaan met vervuiling en hoe lang de vervuiling aanhoudt. Indien vervuild GFT/GFE daar niet verwerkt kan worden, dan moet het (tijdelijk) worden verbrand tegen hogere kosten. De impact van dit risico is bij traditionele aanbestedingen waarschijnlijk groter, doordat de samenwerking daar beperkter is.	<ul style="list-style-type: none"> GFT/GFE-bronscheiding verbeteren, bijv. door verbeteren van inzamelerservice, afvalcoaches, informatiecampagnes en handhaving. In aanbesteding al de situatie meegeven dat gemeenten worstelen met hoog houden van de inzamelkwaliteit en inschrijvers uitdagen om hierop een plan in te dienen. In de RIC-workout en touchdownfase dit als risico meenemen en de nodige voorzorgsmaatregelen treffen.
Verliezende inschrijvers starten rechtszaak om verlies aan te vechten.	Gemiddeld ; De opdrachtwaarde is dermate hoog dat de kosten van een procedure ruimschoots opwegen. Partijen kunnen bezwaar maken tegen de beoordeling (bij een RIC wordt de kwalitatieve beoordeling gedaan door een beoordelingsteam).	Laag ; RIC-methodiek is meermaals juridisch getoetst en begeleidende bureaus hebben ruime ervaring met de juridische aspecten van RIC. Ook bij traditionele aanbestedingsvormen is voldoende juridische ondersteuning beschikbaar	<ul style="list-style-type: none"> Aanbestedingsvoorstel ook voorleggen bij advocaat ASL (Hekkelman). Beoordeling helder omschrijven in aanbestedingsdocument en waar mogelijk kwantificeren. Tijd nemen voor voorbereiden en zorgvuldig uitvoeren van beoordeling.
Geen of weinig (kwalitatieve) inschrijvingen.	Laag ; inschrijvers kunnen besluiten om niet of met slechte kwaliteit in te schrijven, vanwege gebrek aan interesse (in een RIC-aanbesteding) of gebrek aan verwerkings-, overslag of transportcapaciteit per 1-1-2024. Echter lijkt de interesse op dit moment behoorlijk groot, gezien het aantal deelnemers (6) van de marktconsultatie, en	Laag ; In dit geval zijn er verschillende scenario's mogelijk die de continuïteit van verwerking garanderen: <ul style="list-style-type: none"> Alsnog gunnen aan de enige (kwalitatieve) inschrijver Nieuwe (RIC of traditionele) aanbesteding uitschrijven. Op grond van de mislukte aanbesteding starten met een 	<ul style="list-style-type: none"> Voldoende tijd en ruimte inbouwen om aanbesteding aan te passen (bijv. 2 Nota's van Inlichtingen) o.b.v. eventuele negatieve reacties van geïnteresseerden. Inschrijvers helpen met de beperkte mogelijkheden rondom overslagstations, bijvoorbeeld door deze in kaart te brengen.

Risico	Kans	Impact	Maatregel
	ook de grote opdrachtwaarde.	onderhandelings-procedure zonder aankondiging met één of meerdere verwerkers.	

Tabel 2: Risico's Rapid Impact Contracting

Risico	Kans	Impact	Maatregel
ASL krijgt geen handelings-bevoegdheid om namens alle gemeenten innovaties uit te werken.	Gemiddeld ; gemeenten kunnen besluiten om de opdracht niet af te geven, omdat ze weinig vertrouwen hebben in ASL of omdat ze de mogelijke resultaten niet vinden opwegen tegen de risico's voor hun gemeente. In dat geval zou de aanbesteding leiden tot een aantal individuele contracten, net zoals de huidige situatie.	Hoog ; RIC-samenwerking zal praktisch niet uitvoerbaar zijn of slechts hele beperkte resultaten opleveren, indien bij het realiseren van de innovaties en het 'continuous improvement' geschakeld moet worden met alle 30 gemeenten. In dit geval moet de keuze voor RIC heroverwogen worden en is een traditionele aanbesteding het alternatief.	<ul style="list-style-type: none"> • Handelingsbevoegdheid stellen als voorwaarde voor RIC-aanbesteding. • Argumenten voor één contract meegeven bij voorstel van RIC-aanbesteding: <ul style="list-style-type: none"> – het opdracht verlenen aan ASL levert netto veel tijdswinst voor het totaal van de gemeenten. – verwerkers benadrukken en eisen ook de efficiency van één contract.
De verwerkingskosten worden op termijn niet goedkoper in vergelijking met traditionele verwerkingsmethoden.	Gemiddeld ; kans wordt bepaald door gegunde partij, de gezamenlijke ontwerpuitwerking en de uitvoering van het contract.	Laag ; Het voorgestelde RIC-plafondbedrag is marktconform. Ook indien de via RIC bereikte verwerking op termijn niet goedkoper wordt, dan is de verwerking waarschijnlijk niet goedkoper in een alternatief.	<ul style="list-style-type: none"> • 'Prijs plan van aanpak' uitvragen bij aanbesteding, zodat partijen een voorstel kunnen doen voor hoe ze op termijn kosten besparen, en zodat ASL hierop kan selecteren. • In workout en touchdown concrete afspraken maken over prijsverloop. • Ruime scenario's afgeven aan gemeenten: meegaan met de nieuwste innovaties vraagt nou eenmaal een bepaald financieel risico.
De verwerking realiseert de ambities slechts beperkt of niet.	Laag ; het resultaat van de toekomstige verwerking is afhankelijk van interne factoren (kwaliteit aangeleverd GFT, werkcapaciteit ASL) en externe factoren (technische, organisatorische en financiële mogelijkheden van opdrachtnemer). Ook opdrachtnemer zal	Gemiddeld ; ASL moet boodschap overbrengen aan haar leden. Impact hiervan hangt af van het verschil tussen ambitie en realisatie, en hoeveel belang de leden hebben bij het verwezenlijken bij de ambities.	<ul style="list-style-type: none"> • In workout en touchdown fase vanuit gezamenlijk belang concrete afspraken maken over het waarmaken van ambities. Namelijk dat het waarmaken van innovaties verbonden is met de betaling middels het innovatiebudget en dat het contract bij slechte prestatie ook vroegtijdig kan worden opgezegd. • Meegeven aan gemeenten dat de er geen harde beloftes gemaakt kunnen worden over

Risico	Kans	Impact	Maatregel
	vanuit eigen belang de verwerking willen laten slagen.		de resulterende innovaties hoewel steeds gebaseerd op heldere business cases.
Voorgestelde innovaties worden niet goedgekeurd door ASL-Bestuur of ALV	Gemiddeld ; Kans op afwijzen wordt bepaald door visie van het Bestuur of ALV op de geboden innovatie en daarbij behorende (financiële) aspecten.	Gemiddeld ; De afvalverwerking kan zolang er geen akkoord is niet (verder) worden geïnnoveerd. Impact is afhankelijk van hoe innovatief de beginsituatie al is.	<ul style="list-style-type: none"> • In contract afspraken maken over continuïteit en alternatieven voor als bepaalde innovatieve verwerking niet kan of vertraging oploopt. • Bestuur en ALV worden tijdig en volledig geïnformeerd over voorgestelde innovaties. • Werkgroep contractbeheer heeft nauw contact met ASL-bestuur, om eventuele knelpunten al snel aan te kaarten.

Bijlage 4: Vragen en Antwoorden

Tijdens de Algemene Leden Vergadering van 1 april zijn er vragen gesteld en in de aanloop naar deze ALV zijn door gemeenten reacties ingebracht op de conceptversie van dit collegevoorstel. Een deel daarvan is als risico beschreven en opgenomen in bijlage 3. Andere hebben we samengevat en samengevoegd - ter toelichting op dit collegevoorstel - als Vraag&Antwoord omschreven in deze bijlage.

Vraag 1. Zijn innovaties op een andere manier te financieren?

In het aanbestedingsvoorstel worden innovaties mogelijk gemaakt via een marktconform plafondbedrag en een lange contracttermijn. Voor het onderzoeken en exploiteren van innovaties zijn verschillende subsidies beschikbaar. De verantwoordelijkheid voor het onderzoeken en aanvragen van subsidies ligt bij marktpartijen. Zodra ASL zich middels een aanbesteding heeft verbonden aan één of een consortium van marktpartijen, dan zal zij ondersteunen bij het binnenhalen van deze subsidies. Tevens stelt ASL de voorwaarde dat eventuele subsidies ook (gedeeltelijk) terug moeten vloeien in de verlaging van het verwerkingstarief.

Vraag 2. Wat zijn de mogelijkheden om z.s.m. naar een lokale partij te gaan?

De voorgestelde RIC-aanbesteding van GFT zal ambities hanteren rondom het stimuleren van werkgelegenheid, circulaire economie en duurzame gemeenschappen in Limburg. Dat betekent dat inschrijvers worden beoordeeld op hun voorgestelde bijdrage aan Limburg. Ook voor een eventuele toekomstige RIC-aanbesteding van restafval zullen de ambities en beoordeling gehanteerd kunnen worden.

Voor PMD ligt dit iets gecompliceerder omdat de inzameling en verwerking van PMD onder de producentverantwoordelijkheid valt. Concreet betekent dit dat gemeenten alleen een vergoeding uit het afvalfonds ontvangen indien zij voldoen aan de voorwaarden zoals deze zijn opgenomen in de Keten-overeenkomst 2020-2022. Deze overeenkomst biedt, zij het onder bepaalde voorwaarden, de mogelijkheid om invloed te blijven uitoefenen op de verdere verwerking van PMD. ASL wil deze optie open houden door een korte termijn contract aan te gaan met Afvalfonds. Hiermee is het mogelijk om op termijn alsnog een initiatief in Limburg mogelijk te maken.

Vraag 3. Blijft PMD een aparte afvalstroom?

Ja, brongescheiden PMD blijft een aparte afvalstroom, waarvan de verwerking tijdelijk wordt ondergebracht bij het Afvalfonds. Daarnaast wil ASL in een toekomstige restafvalaanbesteding ook de mogelijkheid tot nascheiding vrijmaken. Hiermee kunnen gemeenten kiezen of ze gebruik maken van de bronscheiding- of nascheidingroute, of zelfs allebei.

Vraag 4. Hoe kunnen wij de vervuiling aanpakken?

In de eerste instantie is het aan de gemeenten om hierin actie te ondernemen, aangezien vervuiling onderdeel is van de inzameling en ASL hier (vooralsnog) geen contract voor beheert of aanbesteedt namens de gemeenten. Communicatie naar de burger is uitermate belangrijk in het voorkomen van vervuiling. In de GFT-aanbesteding wordt uitgevraagd hoe marktpartijen een rol kunnen spelen in communicatie en het voorkomen van GFT-vervuiling. Voor PMD wordt in samenwerking met het Afvalfonds een plan van aanpak opgesteld om de vervuiling in het PMD afval terug te dringen.

Vraag 5. In hoeverre zijn er contacten met Chemelot?

Bedrijven op of verbonden aan Chemelot bieden mogelijkheden voor verwerking van afvalstromen. Naast de (circulaire) verwerkingsmogelijkheden kan dit ook werkgelegenheid opleveren. Daarom is een koppeling met Chemelot mogelijk interessant voor Limburg. In de marktconsultatie is Chemelot ook benaderd. Uit de marktconsultatiegesprekken met Chemelot komt naar voren dat de bedrijven vooral geïnteresseerd zijn in het restafval en P(MD) van ASL.

Recentelijk heeft het bestuur van ASL gesproken met de Stichting Chemelot om te verkennen wat beide organisaties voor elkaar kunnen betekenen. Een vervolgesprek is afgesproken. Naast de verwerkingsmogelijkheden moet duidelijk worden wat de bijdrage van een eventuele samenwerking aan de geformuleerde ambities van ASL is en of zo'n samenwerking past binnen het aanbestedingsbeleid van ASL.

Vraag 6. Hoe zorgen we, in deze vechtmakrt, dat we waar krijgen voor ons geld? Hoe krijgen we zicht op besteding van het innovatiebudget en daarbij behorende terugverdienmogelijkheden? Op welke manier wordt de realisatie van afgesproken innovatieverplichtingen geborgd?

Met de opdrachtnemer wordt vanuit gezamenlijk belang concrete afspraken gemaakt over het waarmaken van ambities. Namelijk dat het waarmaken van innovaties verbonden is met betaling van het innovatiebudget en dat het contract bij slechte prestatie ook vroegtijdig kan worden opgezegd. Ook worden, zoals geschreven bij de onderbouwing, in het contract dat volgt op de GFT-aanbesteding kaders gesteld rondom uitgave van het plafondbedrag:

- er wordt een werkgroep gevormd van ambtenaren die meekijken en adviseren op strategische momenten;
- het innovatiebudget kan alleen worden ingezet met goedkeuring van het ASL-bestuur;
- voor elk innovatieplan wordt een business case uitgewerkt, zodat beoordeeld kan worden of innovaties zich terugverdienen en welke afspraken hiervoor worden vastgelegd in het contract;
- innovaties die zich op eerste gezicht niet terug verdienen, zijn niet gewenst, maar wel bespreekbaar. In dat geval is een uitgebreide besluitvorming door ASL-bestuur en ALV van toepassing.

Vraag 7. Waarom doen we voor PMD geen RIC?

De PMD-fractie valt onder de producentverantwoordelijkheid en we zijn gehouden aan de Ketenoevereenkomst Verpakkingen. Dit ontnemt de gemeente vanaf 2023 de mogelijkheid om PMD met RIC aan te besteden. Op dit moment is teruggeven van de regie aan het Afvalfonds de enige optie. Om de mogelijkheden voor de komende jaren zoveel mogelijk open te houden, wordt met het Afvalfonds een overeenkomst voor bepaalde tijd afgesloten.

Vraag 8. Waarom niet voor een kortere termijn aanbesteden?

In de marktconsultatie hebben marktpartijen aangegeven dat het voor hen niet haalbaar is om innovaties te realiseren in korte termijn contracten. De tijd voor opbouw, testen, uitvoeren en terugverdienen is dan simpelweg te kort. In de marktconsultatie gaven partijen een initiële termijn van 10 jaar aan. ASL stelt nu voor een contracttermijn van minimaal 8 en maximaal 14 jaar.

Vraag 9. Kunnen er regionale experimenten gedaan worden met GFT-afval?

In het contract wordt opgenomen dat ASL de ruimte behoudt voor (regionale) experimenten en hiervoor maximaal 5% van het GFT-afval mag onttrekken uit het contract.

Vraag 10. In hoeverre moeten we rekening houden met een eventuele overschrijding van het plafondbedrag?

Het plafondbedrag is leidend en mag niet worden overschreden zolang het GFT en GFE voldoet aan de gangbare acceptatievoorwaarden voor GFT en GFE. Contractueel zal worden vastgelegd dat alleen jaarlijkse indexering deze kosten mag verhogen. Afgekeurd GFT of GFE kent een hoger tarief en ook een verbrandingsbelasting. Gemeenten hebben zelf de verantwoordelijkheid voor het aanleveren van 'schoon' GFT en GFE.

Het plafondbedrag is exclusief belastingen. Op dit moment is alleen BTW van toepassing op de verwerking van goedgekeurd GFT/GFE. Indien de situatie rondom belastingen in de toekomst wijzigt, wordt dit kenbaar gemaakt aan de gemeenten.

Vraag 11. Hoe is of wordt verder omgegaan met de ontvangen reacties?

De reacties zijn grotendeels verwerkt in dit collegevoorstel. Een aantal resterende reacties heeft betrekking op de governance van ASL en hoe ASL zich verhoudt tot gemeenten en samenwerkingsverbanden. Deze reacties worden door het Bestuur meegenomen in de verdere uitwerking van de werkorganisatie.

Een ander deel van de reacties heeft betrekking op de kaderstelling, waarbij dit vooral een verdere detaillering betreft. De ontvangen reacties passen binnen de kaderstelling van dit collegevoorstel en worden meegenomen bij latere toepassing van de kaders.