

Raadsvoorstel

Zienswijze op Principebesluit VAB Strategische opties

Aan : de gemeenteraad
Van : College van B&W

Datum : 16-5-2023
Portefeuillehouder: : Th. Alkemade
Programma :
Zaaknummer : 405840

Voorgesteld besluit

1. Een positieve zienswijze af te geven over het voorgenomen besluit van het VAB om de overslag en verdere verwerking van huishoudelijk afval in een samenwerking met Meerlanden onder te brengen (MeerVAB, samen uit-samen thuis).
2. Een positieve zienswijze af te geven over het voorgenomen besluit van het VAB dat de gemeenschappelijke regeling VAB, namens de gemeente, eigenaar wordt van de op te richten entiteit MeerVAB.

Kern van het voorstel

De vijf gezamenlijke VAB-gemeenten (Hillegom, Katwijk, Lisse, Noordwijk en Teylingen) hebben in 2020 besloten de samenwerking te continueren en het VAB-terrein opnieuw in te richten en te optimaliseren en daarbij een samenwerking met een derde partij te onderzoeken. Er is uitgebreid in beeld gebracht welke behoeften de gemeenten hebben op het gebied van overslag en afvalverwerking en met welke partijen een samenwerking kan worden opgezet. Het VAB-bestuur is voornemens het besluit te nemen om een samenwerking met Meerlanden aan te gaan en een gezamenlijke BV op te richten. De raden krijgen de mogelijkheid hier een zienswijze op in te dienen.

Aanleiding

De Gemeenschappelijke Regeling Vuilafvoerbedrijf Duin- en Bollenstreek (nader: VAB) is verantwoordelijk voor de overslag en verdere verwerking van huishoudelijk afval (fijn huishoudelijk restafval en Groente, Fruit, Tuinafval en etensresten (nader: GFTe)) van de vijf gemeenten Hillegom, Katwijk, Lisse, Noordwijk en Teylingen. Daarnaast regelt het VAB het grof huishoudelijk afval van Hillegom, Katwijk, Lisse en Noordwijk.

Het overslagstation is technisch en economisch afgeschreven en voldoet niet meer aan hedendaagse eisen. Eind 2020 hebben de gemeenteraden van de vijf gemeenten besloten dat het VAB-terrein moet worden vernieuwd en heringericht en dat de gemeenschappelijke regeling moet worden geactualiseerd. Uitgangspunt bij de vernieuwing en herinrichting is nieuwbouw op de huidige locatie. Rekening houdend met aan- en afrijtiden, lokaal ruimtelijk beleid (bestemmingsplannen) en

vergunbaarheid, zijn binnen het verzorgingsgebied van VAB, geen andere geschikte locaties beschikbaar.

Omdat er met nieuwbouw forse investeringen zijn gemoeid en de afvalverwerkingsmarkt grillig is, hebben gemeenteraden de opdracht meegegeven samenwerking met andere partijen te onderzoeken. In dit onderzoek zijn na een eerste voorverkenning de volgende strategische opties nader onderzocht en uitgewerkt:

- Blijft het VAB - net zoals nu - de overslag en verwerking aanbesteden¹ (optie 1)
- Gaat het VAB de exploitatie van de overslag in eigen beheer doen (optie 2)
- Zoekt het VAB een samenwerkingspartner waar de overslag en verwerking kan worden inbesteed² (optie 3)

Buiten Organisatieadvies heeft in opdracht van het VAB de verschillende opties in twee fases onderzocht en beoordeeld. De onderzoeksrapporten van fase 1 en fase 2 bevatten concurrentiegevoelige informatie en worden niet als bijlage gedeeld. U kunt de rapporten via uw griffie ter plaatse inzien. Wij verzoeken u de informatie te behandelen als vertrouwelijk. Op basis van het rapport van fase 2, heeft het Algemeen Bestuur (nader: AB) van het VAB het besluit voorgenomen om te kiezen voor optie 3, waarbij Meerlanden de samenwerkingspartner wordt. Meerlanden en het VAB richten een gezamenlijke entiteit (MeerVAB) op waarbij sprake is van gezamenlijk eigenaarschap en gedeelde exploitatie (variant samen uit, samen thuis). Als governance-uitgangspunt heeft het AB VAB zich uitgesproken voor een organisatievorm, waarin de gemeenschappelijke regeling VAB, namens de vijf gemeenten, eigenaar wordt van MeerVAB. Deze keuze is onderbouwd in een separate governancenotitie. Deze notitie treft u als bijlage 1 aan.

Urgentie

Eind 2023 lopen de verwerkingscontracten voor GFTe en restafval af. Hetzelfde geldt voor het contract voor de exploitatie van de overslag. In het geval van positieve besluitvorming over de samenwerking met Meerlanden einde tweede kwartaal 2023, is er voldoende tijd om de exploitatie van de overslag en verwerking van GFTe in de samenwerking met Meerlanden onder te brengen. De verwerking van het restafval wordt niet inbesteed. Een aanbesteding biedt hier op dit moment het beste uitzicht op een financieel en inhoudelijk goed resultaat. Het VAB is inmiddels gestart met de voorbereidingen voor een aanbesteding.

Wat willen we bereiken?

Het doel van het VAB is om de op- en overslag en de verwerking van de afvalstromen van het VAB voor de toekomst duurzaam en efficiënt in te richten. De aangesloten VAB-gemeenten blijven zo optimaal profiteren van de voordelen van een gezamenlijke op- en overslaglocatie.

¹ De overheid moet inkoopopdrachten vanaf een bepaalde waarde openbaar uitschrijven. Dit heet aanbesteden (aan de markt). Iedere opdrachtnemer die voldoet aan de uitvraag, kan zich hier dan op inschrijven door een aanbieding te doen.

² De overslag én de verwerking worden bij een andere overheidspartij ondergebracht. Met deze partij wordt een één-op-één samenwerking aangegaan. In juridische zin heet dat quasi-inbesteden. De inkoopopdracht hoeft dan niet te worden aanbesteed.

Wat gaan we daarvoor doen?

1. **Een positieve zienswijze af te geven over het voorgenomen besluit van het VAB om de overslag en verdere verwerking van huishoudelijk afval in een samenwerking met Meerlanden onder te brengen (MeerVAB, samen uit-samen thuis).**

1.1 Samenwerken met Meerlanden leidt tot lagere risico's voor de gemeenten.

De risico's worden veroorzaakt door bouw gerelateerde zaken, exploitatierisico's, aanbestedingsresultaten en de kosten voor de benodigde kredieten. Deze zijn in veel gevallen gelijk tussen de diverse scenario's. Echter bij de optie eigen beheer en aanbesteding moeten deze risico's volledig worden gedragen door de vijf gemeenten. In de optie MeerVAB worden deze risico's verdeeld tussen de gemeenten en Meerlanden. Op een aantal punten wijkt het risicoprofiel daarnaast ook af;

- In de optie MeerVAB is het gegarandeerd dat het PMD afval via de VAB overslag locatie wordt overgeslagen. In de opties eigen beheer en aanbesteding is deze optie afhankelijk van de medewerking van het Afvalfonds. Als het Afvalfonds haar medewerking niet verleend, kan dit voor de gemeente leiden tot langere transportafstanden en hogere inzamelkosten.
- Er gelden andere verwerkingstarieven voor GFTe als de gemeenten besluiten tot de optie eigen beheer/ aanbesteding. In dat geval kunnen gemeenten geen gebruik maken van de zekerheid van het inbestedingstarief dat Meerlanden voor deze optie aan de gemeenten aanbiedt. De VAB-gemeenten zijn bij de andere opties afhankelijk van de markt.
- Meerlanden is ver gevorderd met de bouw van een nieuwe op- en overslaglocatie op haar eigen locatie in Rijsenhout. Door de samenwerking kan optimaal gebruik worden gemaakt van bestaande kennis en ervaring. Hierdoor is de verwachting dat de risico's tijdens sloop, ontwerp en nieuwbouw overzichtelijker en beter beheersbaar worden.

1.2 Samenwerken met Meerlanden leidt tot lagere kosten

Samenwerken met Meerlanden [samen uit, samen thuis] is financieel de meest gunstige optie voor de gemeenten.

- Meerlanden biedt in de optie MeerVAB de gemeenten de mogelijkheid om gebruik te maken van het inbestedingstarief voor GFTe. Dit tarief is gunstiger dan het huidige markttarief (2022-2023) voor GFTe. De verwerkingskosten van GFTe zijn in de huidige markt (2022-2023) hoger. In het onderzoek is voor de scenario's een inschatting gemaakt van het huidige markttarief. De werkelijke tarieven kunnen in de praktijk afwijken.
- Meerlanden is ver gevorderd met de bouw van een nieuwe op- en overslaglocatie op haar eigen locatie in Rijsenhout. Door de samenwerking kan optimaal gebruik worden gemaakt van bestaande kennis en afspraken. Hierdoor verwachten we de benodigde investering lager te kunnen houden dan in de opties aanbesteden en eigen beheer.
- Door de samenwerking met Meerlanden en de gedeelde exploitatie, deelt Meerlanden mee in de totale exploitatiekosten. De exploitatiekosten vallen voor de VAB-gemeenten daardoor lager uit. Indien de gemeenten kiezen voor aanbesteden dan is het op jaarbasis € 290.000 (€ 3,- per huisaansluiting) duurder dan bij de samenwerking met Meerlanden. Bij de optie in eigen beheer is het

€ 150.000,- (€ 2,- per huisaansluiting) duurder.

1.3 Behoud van strategische zeggenschap en flexibiliteit

De VAB-gemeenten houden door de één-op-één-samenwerking in een gezamenlijke entiteit (MeerVAB) belangrijke zeggenschap over strategische keuzes. Daarnaast is een eventuele exit bij MeerVAB relatief eenvoudig. MeerVAB is een zelfstandige entiteit die zelf contracten afsluit, personeel in dienst heeft en activa op de balans heeft staan. Bij beëindiging van de samenwerking gaat het eigendom van MeerVAB volledig over naar het VAB tegen de actuele boekwaarde. Er is geen sprake van desintegratiekosten.

1.4 Goede borging van kennis en expertise binnen MeerVAB

De exploitatie van een overslagstation vraagt om specifieke kennis en expertise. Meerlanden heeft jarenlange ervaring met de afvaloverslag en is ook de huidige uitvoerder van de werkzaamheden. Meerlanden beschikt over specifieke expertise op het gebied van de afvalverwerking en grondstoffenmarkt, omdat zij deze rol vervullen voor een groot aantal gemeenten.

In de optie eigen beheer wordt de exploitatie van de overslag door het VAB zelf ingevuld met gebruik van de expertise en beschikbare capaciteit bij de gemeente Katwijk. Katwijk beschikt over een eigen afvalinzameldienst met deskundig personeel. Hoewel dit een prima optie is scoort de optie MeerVAB op het gebied van kennis en expertise beter. De afval inzameldienst van Katwijk heeft weliswaar ervaring met aanverwante activiteiten zoals de milieustraat, maar niet met de bedrijfsvoering van een overslagstation. Als de gemeenten kiezen voor aanbesteden moet zij deze kennis en expertise inhuren bij een marktpartij.

2. Een positieve zienswijze af te geven over het voorgenomen besluit van het VAB dat de gemeenschappelijke regeling VAB, namens de gemeente, eigenaar wordt van de op te richten entiteit MeerVAB.

2.1 Collectieve belang van de 5 VAB-gemeenten borgen

Het belang van de VAB-gemeenten is een faciliterende en efficiënte overslag en een milieuverantwoorde verwerking van restafval en GFTe tegen zo laag mogelijke kosten. In de oprichtingsakte van MeerVAB wordt geregeld dat de VAB-gemeenten doorslaggevende zeggenschap hebben en houden op alle belangrijke strategische keuzes.

Van de vijf VAB-gemeenten zijn Hillegom, Lisse en Noordwijk al aandeelhouder van Meerlanden. Katwijk en Teylingen zijn geen aandeelhouder van Meerlanden. Het is voor het VAB belangrijk dat de vijf VAB-gemeenten in MeerVAB met één mond praten. Het collectieve belang van de vijf VAB-gemeenten is het best geborgd als de GR VAB eigenaar wordt van MeerVAB. Dit is uitgewerkt in bijlage 3. Door de GR VAB eigenaar te maken wordt voorkomen dat de individuele gemeenten tegen elkaar worden uitgespeeld.

Met de GR als eigenaar is de samenwerking ook praktischer en eenvoudiger te realiseren. Tegelijkertijd is de GR als eigenaar ook flexibeler: als MeerVAB niet naar tevredenheid functioneert is er een natuurlijke terugvaloptie: de GR kan de exploitatie en (GFTe) verwerking weer zelf gaan organiseren.

Risico's en kanttekeningen

1.1 Nadere uitwerking MeerVAB nodig

De governance van MeerVAB is in het rapport en in de governancenotitie op hoofdlijnen beschreven. Deze uitwerking moet op het gebied van zeggenschap, bevoegdheden en financiering verder worden uitgewerkt en de rechtsvorm moet nog worden bepaald.

Dit geldt ook voor het nieuwbouwplan voor de overslaglocatie in Voorhout. Het ruimtelijk ontwerp (schetsplan) ligt er, maar verdere uitwerking in een concreet investerings- en businessplan is nog noodzakelijk. Daarbij moetende financiële consequenties nog in meer detail worden gekeken.

Deze verdere uitwerking vindt de komende maanden (1^e kwartaal 2023) plaats. Daarna kan in het AB VAB de definitieve besluitvorming over de strategische koers plaatsvinden. Belangrijke randvoorwaarde hierbij is dat deze uitwerking in lijn blijft met de uitkomsten van het strategisch onderzoek.

1.2 De aandeelhoudende gemeenten van Meerlanden moeten akkoord gaan met de samenwerking

Meerlanden is een publieke partij met acht aandeelhoudende gemeenten. De samenwerking en inbesteding van GfTe moet worden goedgekeurd door de aandeelhouders in een aandeelhoudersvergadering van Meerlanden. De verwachting van Meerlanden is dat deze goedkeuring op basis van de huidige opzet zal volgen.

Overwogen alternatieven

Naast Meerlanden zijn in fase 1 ook de samenwerkingsmogelijkheden met twee andere overheidsbedrijven onderzocht, te weten HVC en Omrin. HVC en Omrin zijn grote ketenbedrijven met eigen verwerkingscapaciteit voor huishoudelijk afval. HVC en Omrin hebben net zoals Meerlanden een goed onderbouwde aanbieding gedaan. Er is geen private partij geweest die een concreet samenwerkingsvoorstel heeft gedaan of willen doen. Op basis van het onderzoek in fase 1 is de samenwerking met Meerlanden voor de VAB-gemeenten als het best passend beoordeeld.

- De aanbieding van Meerlanden is financieel het meest gunstig en leidt tot de laagste kosten voor inwoners van de VAB-gemeenten;
- Bij HVC of Omrin moeten de VAB-gemeenten de zeggenschap met een groot aantal andere aandeelhouders delen, waardoor de eigen zeggenschap minder wordt;
- Een aantal gemeenten zijn al aandeelhouder van Meerlanden. Met de samenwerking bij het VAB ondersteunen zij op deze wijze hun eigen bestaande organisatie;
- Meerlanden heeft de nieuwbouwplannen voor de overslag het meest concreet uitgewerkt;
- De exitstrategie is bij MeerVAB relatief eenvoudig. Bij Omrin en HVC duurt dit proces langer en/of is dit complexer en risicovoller.

HVC vraagt een gemeentelijke garantstelling van ongeveer € 40 miljoen bij toetreding. Dit is in het voortraject als een onwenselijke stap beoordeeld.

Wat mag het kosten?

De precieze effecten op de kosten van overslag en afvalverwerking via MeerVAB worden in het uitwerkingstraject nader in beeld gebracht. Naar verwachting zal het uiteindelijke effect van de totale vernieuwing en optimalisatie van het VAB-terrein uitkomen op een kostenstijging van ongeveer € 5 tot € 10 per woonhuisaansluiting (ten opzichte van het huidige kostenpeil bij de technisch en

economisch afgeschreven inrichting). Dit is lijn met de verwachtingen ten tijde van de besluitvorming in 2020. De kostenstijging heeft voornamelijk twee oorzaken.

1. De nieuwe investeringen die gedaan moeten worden in de overslaglocatie terwijl in de oude begroting al langere tijd geen kapitaalslasten (rente en afschrijving) meer zitten.
2. De uitkomsten van de nieuwe aanbesteding van de verwerking van huishoudelijk restafval. De verwachting is dat de nieuwe verwerkingstarieven voor verwerking en transport hoger uit zullen vallen dan de huidige tarieven uit 2016.

Deze kosten zijn opgenomen in de begroting van het VAB. De begroting behoeft deels nog een actualisatie, die opgesteld wordt zodra de financiële consequenties van de inrichtingskeuzes verder zijn uitgewerkt. Zodra de uitwerking van de nieuwbouw concreet is zullen de effecten op de begroting worden verwerkt in de tussentijdse rapportages.

Betrokken partijen/participatie

Het strategisch document is opgesteld in samenwerking met een extern adviesbureau. De oprichting van MeerVAB is juridisch onderzocht. De conclusie is dat:

Een aparte entiteit tussen de VAB-gemeenten en Meerlanden (werktitel: MeerVAB) nodig is om de exploitatie van de overslag en de verwerking van GFTe rechtmatig te kunnen inbesteden;

MeerVAB inbestedingsproof kan worden ingericht.

Communicatie

Vanuit het VAB wordt een persbericht opgesteld. Communicatie richting inwoners is na definitieve besluitvorming aan de orde.

Verdere procedure en planning

De vervolgstappen en -planning zien er als volgt uit:

Stap	Planning
Informatiesessies gemeenteraden	Januari 2023
Zienswijzen gemeenten	Maart 2023
Nadere uitwerking MeerVAB (governance, financieel, businessplan overslag)	Januari – juni 2023
Definitieve besluitvorming strategische koers (AB VAB)	Juli 2023

Parallel aan de nadere uitwerking van MeerVAB loopt ook de actualisatie van de gemeenschappelijke regeling VAB. De vigerende regeling is gedateerd en moet worden aangepast. De aangepaste gemeenschappelijke regeling zal in het tweede kwartaal van 2023 aan uw raad worden voorgelegd.

Bestuurlijk kader

Het huidige VAB terrein in Voorhout is verouderd, en er zijn investeringen nodig om de dienstverlening voor de toekomst blijvend duurzaam te garanderen. In het najaar van 2020 hebben de raden van de deelnemende gemeenten ingestemd met het richtinggevende advies om door te gaan

met het VAB, het optimaliseren van het terrein en het onderzoeken van de publiek-private samenwerkingsmogelijkheden (scenario C).

Bijlage(n)

1. Governance Notitie (toegevoegd)
2. Onderzoeksrapport Fase 1 (vertrouwelijk in te zien via de Griffie)
3. Onderzoeksrapport Fase 2 (vertrouwelijk in te zien via de Griffie)

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Noordwijk

Mw. E.M. Overzier
secretaris

Mw. W.J.A. Verkleij
burgemeester