

Actualisatie handreiking

Sorteren en vermarkten kunststof-verpakkingsmateriaal

26 oktober 2016. Ons kenmerk 1016121-003/akl/ppa





Inhoudsopgave

Lijst met afkortingen	4
Van afvalstof naar kunststof	5
1. Waarom een actualisatie van de handreiking?	7
2. Uitgangspunten	9
3. De markt	10
3.1 De huidige marktsituatie	10
3.2 Ontwikkelingen in de markt	12
4. Evaluatie van het oude contract	14
4.1 Samenwerkingsverband evalueren	14
4.2 Sorteren en/of vermarkten evalueren	15
4.3 Overslag en/of transport evalueren	15
4.4 P/D/PMD evalueren	15
4.5 Hoeveelheden ingezameld PMD en scheidingsresultaten	15
5. Afwegingen en keuzes vooraf	16
5.1 Ambities en doelstelling ten aanzien van PMD inzameling	16
5.2 Keuze voor P, PD of PMD	17
5.3 In samenwerkingsverband op de markt zetten?	17
5.4 Sortering en/of vermarkting?	18
5.5 Overslag en/of transport?	19
5.6 Looptijd contract	19
6. Marktbenadering	21
6.1 Wanneer moet er worden aanbesteed	21
6.2 Overige overwegingen	21



7. Marktbenadering	22
7.1 Terminologie	22
7.2 Opdrachtschrijving	22
7.3 Informatieverstrekking	24
7.4 Stimuleren hergebruik	25
7.5 Aansluiting bij 'Raamovereenkomst Verpakkingen'	25
7.6 Beperken financieel risico	26
7.7 Garanderen van continuïteit en uitwerken terugvaloptie(s)	26
7.8 Eigendom/acceptatie	26
7.9 Praktische oplossing voor wegvallen drankenkarton	27
7.10 Indien vermarkten geen onderdeel is van de opdracht	27
8. Beoordeling en gunning	28
9. Samenvatting	31



Lijst met afkortingen

Afkorting	Definitie
PMD	Plastic, Metaal en Drankenkarton
KDB	Kunststof, Drankenkarton en Blik (andere naam voor PMD)
NVRD	Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement
RWS	Rijkswaterstaat
VANG	Van Afval Naar Grondstof
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Nedvang	Nederland Van Afval Naar Grondstof



Van afvalstof naar kunststof

Deze handreiking van het Learning Center Kunststof Verpakkingsafval en de NVRD leidt u door de onderwerpen, afwegingen en keuzes voor het sorteren en vermarkten van kunststofverpakkingsmateriaal. De handreiking is een hulpmiddel dat gemeenten kunnen gebruiken om - in overleg en afstemming met de gemeentelijke inkoopadviseur - te bepalen hoe gemeenten de markt voor sorteren en vermarkten van kunststof/PD/PMD verpakkingsmateriaal willen benaderen.

Aanleiding

In 2014 is de eerste versie van deze handreiking door de NVRD gepubliceerd omdat gemeenten sinds 1 januari 2015 de verantwoordelijkheid dragen voor het sorteren en vermarkten van kunststof verpakkingsmateriaal. In het korte tijdsbestek hierna hebben alle gemeenten de markt betreed wat er voor zorgde dat er in korte tijd veel veranderingen plaatsvonden. Nu, bijna twee jaar later hebben er zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan en zijn er ervaringen opgedaan met deze handreiking en de modelovereenkomst. Doel van de handreiking is om deze ontwikkelingen en ervaringen mee te nemen om te komen tot een actualisatie van de handreiking uit 2014.

Wat biedt de handreiking?

Deze handreiking geeft in de hoofdstukken 1 tot en met 6 antwoord op de volgende vragen:

- Waarom een handreiking en voor wie is deze bedoeld?
- Op welke wijze kunnen gemeenten invulling geven aan hun verantwoordelijkheid voor de sortering van kunststof verpakkingen?
- Bij welke partijen kunnen gemeenten het materiaal (onder meer) laten sorteren en vermarkten?
- Welke afwegingen kunnen gemeenten maken om op een doelgerichte manier invulling te geven aan deze verantwoordelijkheid?
- Relevante vragen en aandachtspunten hierbij zijn:
 - De termijn van de overeenkomst.
 - Alleen sorteren of ook vermarkten?
 - Inclusief of exclusief overslag en transport?
 - Zelfstandig of in samenwerking met andere gemeenten?
 - Alleen kunststof verpakkingsmateriaal of ook drankenkartons en metaal?
- Op welke wijze kan de gemeente de markt opgaan? Aanbesteden of niet en indien aanbesteden: op welke wijze?
- Hoe om te gaan met aandeel niet-verpakkingen in de kunststoffractie?

De handreiking biedt aanknopingspunten voor gemeenten om na te gaan welke van deze vragen nog beantwoord moeten worden en hoe daarop een passend antwoord te formuleren. Als dat eenmaal



scherp is en de markt benaderd kan worden, dan biedt deze handreiking vervolgens vanaf hoofdstuk 7 concrete informatie over de inhoud van de uitvraag.

Hoofdstuk 8 bevat informatie voor het programma van eisen voor de marktbenadering in de vorm van voorbeeldteksten die gebruikt kunnen worden bij de formulering van de eigen uitvraag. Als bijlage bij deze handreiking is een modelovereenkomst gevoegd, die gebruikt kan worden voor het opstellen van de eigen overeenkomst met een marktpartij.



1. Waarom een actualisatie van de handreiking?

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft met het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) en vertegenwoordigende organisaties van het verpakkende bedrijfsleven (Afvalfonds Verpakkingen) een 'Raamovereenkomst Verpakkingen' gesloten voor verpakkingen voor de jaren 2013-2022. De overeenkomst heeft als ambitie om de hergebruikpercentages van kunststofverpakkingen in Nederland sterk te laten toenemen. De overeenkomst regelt een vergoedingensysteem voor gemeenten voor inzameling en het (laten) sorteren en vermarkten van kunststofverpakkingsmateriaal. Sinds 1 januari 2015 zijn de gemeenten als ketenregisseur verantwoordelijk voor het sorteren van het kunststofverpakkingsmateriaal. Naar keuze kunnen gemeenten ook de vermarkting van het gesorteerde materiaal op zich nemen.

Voor wie is de handreiking bedoeld?

In de aanloop naar 2015 heeft een groot aantal gemeenten zich in diverse samenwerkingsverbanden gegroepeerd om gezamenlijk de markt te benaderen om de afvalstroom kunststofverpakkingsmateriaal te laten sorteren en vermarkten. Uit een analyse van de NVRD in 2014 bleek dat er op dat moment tussen de 100 en 150 gemeenten in Nederland waren die niet verenigd waren in een samenwerkingsverband. Medio 2014 is de handreiking sorteren en vermarkten kunststofverpakkingsmateriaal door de NVRD uitgebracht.

In de eerste handreiking werd gesproken over de mogelijkheid een kortlopend contract (tot 2017) af te sluiten om voor 2017 een nieuwe aanbesteding uit te brengen. Voornaamste reden voor een kortlopend contract was de verwachte uitkristallisatie van de kunststof sorteringmarkt. Inmiddels is deze kunststof sorteringmarkt uitgekristalliseerd. Deze geactualiseerde handreiking richt zich in eerste instantie op de gemeenten die een aflopend contract hebben en in de nabije toekomst een nieuw contract moeten afsluiten en richt zich daarnaast op gemeenten die op een later moment besluiten opnieuw te gaan aanbesteden.

Doel van de handreiking

Doel van de handreiking is om de onderwerpen en (basis)informatie aan te reiken die nodig zijn om invulling te geven aan de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor sorteren en vermarkten van kunststofverpakkingsmateriaal. Concreet betekent dit dat gemeenten met dit document voor hun situatie vorm kunnen geven aan de marktbenadering (onderhands of via aanbesteden¹) voor het sorteren en vermarkten van kunststofverpakkingsmateriaal.

Verantwoording

De originele handreiking en deze actualisatie ervan zijn door KplusV opgesteld in opdracht van het Learning Center Kunststof Verpakkingsafval van RWS (Rijkswaterstaat) en de NVRD. Bij de uitwerking is gebruik gemaakt van de expertise van een begeleidingsgroep met daarin vertegenwoordigers vanuit organisaties die de aanbesteding van de sortering voor samenwerkingsverbanden van

¹ In hoofdstuk 5 wordt hier uitgebreider op ingegaan.



gemeenten en individuele gemeenten in zijn geheel hebben uitgevoerd en ervaringen hebben opgedaan met de uitwerking ervan. Deze samenwerkingsverbanden hebben in sommige gevallen een verschillende uitgangspositie en benaderen de markt daardoor ieder op een iets andere wijze. In diverse tekstkaders zijn voorbeelden vanuit die samenwerkingsverbanden weergegeven.

Leeswijzer

Hoofdstuk	Inhoud
Hoofdstuk 2	Uitgangspunten
Hoofdstuk 3	De markt
Hoofdstuk 4	Evaluatie van het oude contract
Hoofdstuk 5	Afwegingen en keuzes vooraf
Hoofdstuk 6	Marktbenadering
Hoofdstuk 7	Inhoud van de opdracht
Hoofdstuk 8	Beoordeling en gunning
Hoofdstuk 9	Samenvatting

Disclaimer

Deze handreiking is samengesteld op basis van actuele wet- en regelgeving en met inbreng van actuele kennis en ervaring van diverse partijen. De handreiking is niet volledig en uitputtend. Het geeft gemeenten een kader hoe om te gaan met de verantwoordelijkheden in de verpakkingenketen. De tekst is zorgvuldig samengesteld. Aan deze tekst kunnen geen rechten worden ontleend. De opstellers - Learning Center (RWS), NVRD en KplusV - aanvaarden geen aansprakelijkheid voor eventuele onjuistheden, onvolledigheden en/of onjuist gebruik van de geboden informatie, evenmin kunnen aan de inhoud van dit document (inclusief bijlagen) rechten worden ontleend.



2. Uitgangspunten

Dit hoofdstuk gaat in op de uitgangspunten die voor deze handreiking gelden.

In deze handreiking schetsen wij een hoofdroute (deze is in de samenvatting ook grafisch weergegeven). Wij geven daarbij de afwegingen die gemaakt kunnen worden om deze route te volgen of er van af te wijken.

Op de hoofdroute gaan we uit van **bronscheidende gemeenten**. Bij nascheidende gemeenten is het (uit)sorteren en vermarkten van het kunststof verpakkingsmateriaal onderdeel van het bulkcontract voor restafvalverwerking.

In de handreiking van 2014 werd als hoofdroute uitgegaan van gescheiden ingezameld kunststof verpakkingsmateriaal. In deze handreiking wordt als hoofdroute beschouwd het **gescheiden ingezameld PMD verpakkingsmateriaal** (Plastic (kunststof), Metalen (blik), en Drankenkartons). In de afgelopen twee jaar zijn steeds meer gemeenten overgegaan op het, samen met de kunststof verpakkingsmateriaal, gescheiden inzamelen van metaal en drankenkarton. Echter blijft het mogelijk om alleen kunststof gescheiden in te zamelen. Deze handreiking biedt hiervoor de juiste aanknopingspunten.

Naast de verzamelterm PMD wordt er ook vaak gesproken over KDB (Kunststof, Drankenkarton en Blik). In de afvalwereld circuleren diverse definities, in deze handreiking wordt er gesproken over de 'P' van Plastic, de 'M' van Metaal en de 'D' van Drankenkarton.

In verschillende gemeenten wordt naast kunststof verpakkingsmateriaal ook de mogelijkheid geboden kunststof niet-verpakkingsmateriaal in te zamelen. Hier dienen onderlinge afspraken over gemaakt te worden met de sorteerder en vermarkter van de fracties². In deze handreiking wordt als hoofdroute alleen het verpakkingsmateriaal gehanteerd.

Hoofdroute

De handreiking richt zich op gemeenten die PMD verpakkingsmateriaal brongescheiden en gescheiden van andere stromen inzamelen.

² Verdere uitleg in hoofdstuk 7

3. De markt

De ontwikkelingen rond inzameling en sortering van kunststof verpakingsafval gaan snel en volgen elkaar in hoog tempo op. Deze dynamiek heeft vanzelfsprekend sterke invloed op de marktontwikkelingen rond kunststofsortering en de afzet van het gesorteerde kunststof. Dit hoofdstuk geeft inzicht in de huidige marktsituatie en gaat in op de veranderingen en ontwikkelingen die er hebben plaatsgevonden ten opzichte van de eerste handreiking zoals deze in 2014 is gepubliceerd. Voor de meest actuele ontwikkelingen en afspraken binnen het verpakkingendossier verwijzen wij u door naar de websites van de NVRD en het Learning Center.

3.1. De huidige marktsituatie

In de afgelopen jaren hebben er enkele ontwikkelingen plaatsgevonden nadat er per 1 januari 2015 veel partijen de markt op zijn gegaan met hun PMD. Op dat moment waren er veel potentiële initiatieven maar uiteindelijk zijn er nu twee grote sorteerinstallaties in Nederland operationeel, te weten:

- Attero te Wijster (met een capaciteit van circa 50 kton);
- Suez te Rotterdam (met een capaciteit van circa 100 kton).

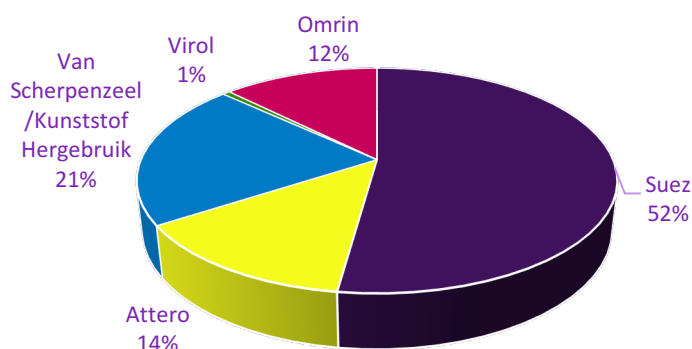
Andere partijen die momenteel met een (brongescheiden) installatie actief zijn op het gebied van sorteren van Nederlands verpakingsmateriaal zijn:

Van Scherpenzeel/Kunststof Hergebruik (met installatie van Schönackers in Kempen, Kerpen en Krefeld, Dld) en Augustin (in Meppen, Dld) en ook Virol (met installatie van Tönsmeier in Porta-Westfalica, Dld). Ook heeft Suez nog installaties in Duitsland (Ochtendung).

Naast sortering van brongescheiden PMD is er ook een partij die gebruik maakt van een nascheidingsinstallatie die restafval via nascheiding verder uitsorteert. Omrin maakt gebruik van een nascheidingsinstallatie³ voor de regio Friesland en een deel van de provincie Groningen. Middels deze nascheidingsinstallatie worden kunststoffen, Metalen en Drankenkartons gescheiden van het restafval. De fractie kunststof verpakingsmateriaal behoeft vervolgens nog wel verdere scheiding naar de verschillende monostromen. Daarnaast zijn er enkele kleinschalige lokale en regionale bedrijven die de sortering van kunststofafval (claimen te) kunnen uitvoeren.

Belangrijkste contractpartners (in huidig marktaandeel) zijn momenteel SUEZ, Van Scherpenzeel/Kunststof Hergebruik en Attero, zie ook onderstaande figuur. De grafiek toont een beeld inclusief het marktaandeel van nagescheiden materiaal (Omrin). Wanneer nagescheiden materiaal buiten beschouwing wordt gelaten dan kent Suez een marktaandeel van circa 60% en Kunststof Hergebruik circa 25%.

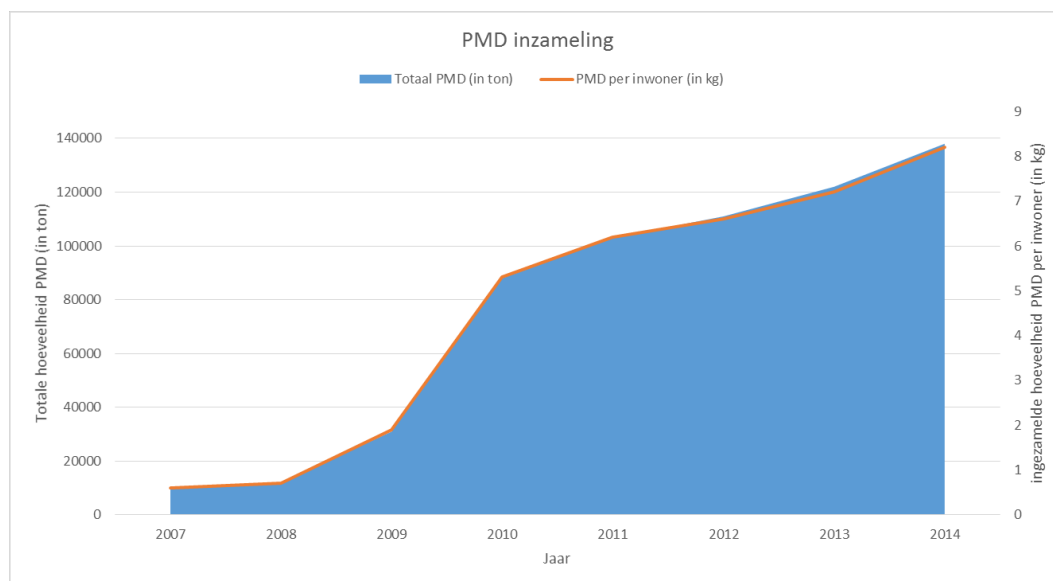
³ Deze handreiking richt zich in eerste instantie op gemeenten die gebruik maken van bronscheiding. Omrin wordt hiermee dus buiten beschouwing gelaten.



Figuur 1 Marktaandelen sortering (PMD) verpakkingen (bron: AfvalOnline, maart 2015, bewerking KplusV)

In figuur 2 is te zien dat de hoeveelheid gescheiden ingezameld PMD fors is toegenomen. Zo werd er in 2014 circa 8,2 kg PMD ingezameld per inwoner in Nederland.

De verwachting is dat deze stijgende lijn zich nog enkele jaren door zal trekken. In 2012 heeft er een onderzoek plaatsgevonden naar de samenstelling van restafval en hier werd geconstateerd dat circa 9% van het restafval kunststofverpakkingen waren⁴. Er zijn zelfs enkele gemeenten die dit besparingspotentieel al hebben gehaald, zo is Oost Gelre erin geslaagd in 2015 39 kg PMD per inwoner in te zamelen⁵.



Figuur 2 Hoeveelheid ingezameld kunststof verpakkingsmateriaal (kunststoffen, Metalen en Drankenkartons) 2007-2014 (Bron: Statline, CBS, bewerking door KplusV)

⁴ Samenstelling van het huishoudelijk restafval, sorteeranalyses 2012 (RWS, mei 2013)

⁵ <https://www.rova.nl/inwoners/nieuws/3718/oost-gelre-koploper-afval-scheiden>



De hoeveelheid verpakkingsmateriaal heeft een behoorlijke toename gekend vanaf 2015, mede doordat veel gemeenten overgestapt zijn op PMD inzameling. Door deze toename is er een krapte op de markt ontstaan en kijken enkele partijen al uit naar sorteerinstallaties over de grens (Duitsland).

3.2. Ontwikkelingen in de markt

De komende jaren zullen er diverse ontwikkelingen plaatsvinden die invloed hebben op de hoeveelheid ingezameld PMD en de sortering en vermarkting ervan. Zo zijn steeds meer gemeenten over gegaan op het inzamelen van PMD in plaats van alleen kunststofverpakkingen. Vanuit de overheid wordt middels diverse stimuleringsprogramma's geprobeerd de hoeveelheid restafval te verminderen en de hoeveelheid brongescheiden afval - en dus ook PMD - te verhogen. De afgelopen periode zijn er overal in het land allerlei initiatieven ontwikkeld en doorgevoerd die ook leiden tot toename van de bronscheiding. Het programma VANG - Huishoudelijk afval⁶ is ontwikkeld om gemeenten te helpen om de nodige stappen te zetten naar een circulaire economie. Naast afvalscheiding zijn preventie en grondstofketens sluiten belangrijke speerpunten.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inzameling van het huishoudelijk afval. Daarmee zijn ze ook een belangrijke partij richting 75% afvalscheiding en 100 kilogram restafval in 2020. Een gemeente heeft hierop bijvoorbeeld invloed door beleidskeuzes te maken in de manier van inzamelen of voorlichting van burgers. Zo zijn er enkele veelgebruikte stimuleringsprogramma's om te komen tot een hogere afvalscheiding:

- Diftar is de afkorting van gedifferentieerd tarief. De gescheiden stromen 'grondstoffen' worden dan goedkoper ingezameld ten opzichte van het restafval. Diftar moet leiden tot minder restafval en meer scheiden, zodat men zelf invloed heeft op het milieu én op de hoogte van de afvalstoffenheffing.
- Nascheiding is een methode om uit het restafval het kunststof te scheiden en vervolgens de verschillende kunststof monostromen (en drankenkartons en metalen) te sorteren. Op deze manier wordt de uiteindelijke restafvalfractie kleiner en neemt de hoeveelheid gescheiden PMD toe.
- Omgekeerd inzamelen is een methodiek waarbij de inzameling van de verschillende gescheiden waardevolle grondstofstromen aan huis worden opgehaald en de restafvalstroom op een externe locatie weggebracht dient te worden.
- Daarnaast zijn vooral de stedelijke gebieden bezig met het intensiveren van scheiding bij hoogbouw door bijvoorbeeld investeringen in verschillende scheidingscontainers en inzet op het scheiden van de GF(T)-fractie.

Vervuilingsgraad

Enkele van deze methodes kunnen tot gevolg hebben dat de vervuilingsgraad van de gescheiden PMD fractie toeneemt. Bijvoorbeeld bij diftar gemeenten waar meer betaald dient te worden voor restafval en waar burgers dus restafval bij het PMD zouden kunnen doen. Hetzelfde geldt voor omgekeerd inzamelen waar het inzamelen van restafval moeilijk wordt gemaakt; burgers kunnen dan overwegen hun restafval (deels) bij de gescheiden ingezamelde stromen te doen. Gesorteerde

⁶ <http://www.vang-hha.nl/programma/>



kunststof verpakkingstromen dienen aan bepaalde kwaliteitseisen te voldoen waarin is aangegeven welke vervuilingsgraden zijn toegestaan. Op de website van Nedvang zijn de verschillende kwaliteitseisen van de monostromen te vinden⁷.

Aandeel niet-verpakkingen in kunststoffractie

Een ander aandachtspunt is de aanwezigheid van kunststof niet-verpakkingen in de PMD fractie. De sortering en vermarkting van deze kunststof niet-verpakkingen worden vooralsnog niet vergoed door het Afvalfonds. De afgesproken vergoeding uit het Afvalfonds in euro per ton wordt uitgekeerd voor:

1. gerecycled;
2. kunststofverpakkingsafval;
3. afkomstig van huishoudens in Nederland;
4. dat voldoet aan de afgesproken kwaliteitseisen.

In hoofdstuk 7 wordt hier verder op ingegaan op welke manier de gemeente hiermee om kan gaan.

Vergoedingen Drankenkartons

De vergoeding voor drankenkartons is vastgesteld voor een periode van 3 jaar (2015-2017) om het mogelijk te maken voor gemeenten aan de slag te gaan met de gescheiden inzameling van drankenkartons. Zowel de operationele praktijk, inclusief resultaten, als de vergoeding worden medio 2016 geëvalueerd als basis voor nadere afspraken voor na deze periode. Momenteel is er nog geen akkoord over de vergoeding van drankenkartons voor de periode na 2017.

⁷ <http://www.nedvang.nl/kunststof-verpakkingsafval>



4. Evaluatie van het oude contract

Dit hoofdstuk gaat in op de evaluatie van de verschillende onderdelen van het aflopende contract. Met behulp van de evaluatie van deze onderdelen kunnen de juiste afwegingen en keuzes gemaakt worden voorafgaand aan het nieuwe aanbestedingstraject voor het nieuwe sortering/vermarktingscontract.

Achtereenvolgens worden de volgende onderdelen geëvalueerd en wordt er ingegaan op ervaringen uit de praktijk:

- samenwerkingsverbanden;
- sorteren en/of vermarkten;
- overslag en/of transport;
- P/PD/PMD;
- scheidingsresultaten en hoeveelheden.

Belangrijk bij de evaluatiepunten van het contract is te bezien in hoeverre mogelijk te verwachten wijzigingen al in het contract worden ondervangen. Zo was bij het aangaan van het contract niet meteen voorzien dat het kunststof verpakkingsmateriaal uitgebreid zou worden met de metalen en drankenkartons. Het opnemen van een procesafspraken over dit soort wijzigingen is aan te raden.

4.1. Samenwerkingsverband evalueren

In de vorige handreiking werd gesproken over de mogelijkheid een samenwerkingsverband te sluiten met andere (omliggende) gemeenten. Dit heeft als voordeel dat er minder geld en tijd wordt besteed aan de aanbestedingsprocedure en dat er een grotere hoeveelheid in een keer op de markt gezet wordt. Deze grote hoeveelheid is erg interessant voor marktpartijen en kan daarom voor een goede uitgangspositie zorgen voor het samenwerkingsverband.

Wanneer het contract ten einde loopt kan de gemeente de samenwerking evalueren. Zijn alle genoemde voordelen van samenwerken behaald en waar kan verbetering plaatsvinden?

- het versterken van de positie op de markt (inkoopkracht): door met een relatief grote hoeveelheid materiaal de markt op te gaan kan er een gunstige prijs en gunstige voorwaarden (economisch meest voordelige inschrijving EMVI) worden bedongen;
- de efficiency in op- en overslag en bij transport naar de sorteerinstallatie: dat is vooral het geval als wordt samengewerkt met een geografisch nabijgelegen gemeente;
- het procesvoordeel: door gezamenlijk aan te besteden kunnen de kosten voor voorbereiding en uitwerking van de aanbestedingsprocedure worden gedeeld.



4.2. Sorteren en/of vermarkten evalueren

In de eerdere versie van deze handreiking werd als hoofdroute sorteren in combinatie met vermarkten gehanteerd. De meeste gemeenten hebben gebruik gemaakt van de combinatie sorteren en vermarkten. Wanneer is gekozen om alleen sorteren uit te besteden kan men de operationele kant evalueren alsmede de prijzen die men heeft gekregen voor de vermarkte monostromen.

4.3. Overslag en/of transport evalueren

Overslag en/of transport zijn erg afhankelijk van de lokale situatie van de gemeente. Het kan namelijk voorkomen dat de verantwoordelijke inzameldienst beschikt over een geschikt overslagstation. Gekeken kan worden naar de operationele afstemming tussen het overslagstation en de sorteerder die eventueel verantwoordelijk is voor het transport. Daarnaast zou men kunnen kijken naar marktconforme transport tarieven om deze te evalueren.

4.4. P/PD/PMD evalueren

Bij de evaluatie van de ingezamelde fracties is het belangrijk te kijken naar een tweetal zaken. Is de gemeente in staat naar haar burgers te communiceren welke fracties (P/PD/PMD) er ingezameld mogen worden. Daarnaast is het belangrijk om over elk van de fracties duidelijk te communiceren aan welke eisen de verschillende verpakkingsfracties moeten voldoen, 'wat mag er wel bij en wat niet?'. Belangrijk hierbij is afstemming te zoeken met de sorteerder over de kwaliteit van de verschillende ingezamelde verpakkingsfracties. Goede voorbeelden van communicatiestrategieën en -acties zijn te vinden in de kennisbibliotheek op de websites van het Learning Center en VANG HHA.

4.5. Hoeveelheden ingezameld PMD en scheidingsresultaten

Een laatste onderdeel welke de gemeente kan evalueren van het inzamelen van PMD zijn de hoeveelheden per afvalstroom die zij heeft ingezameld. Inzicht in de gemiddelde ingezamelde hoeveelheid en de ontwikkeling daarvan geven een goed beeld naar de nabije toekomst. Daarnaast krijgt de gemeente ook inzicht in verbetermogelijkheden binnen de gemeente voor het verhogen van de totale hoeveelheid gescheiden ingezameld PMD.



5. Afwegingen en keuzes vooraf

Voorafgaand aan het feitelijk benaderen van de markt ('het doen van een uitvraag') moet de gemeente een aantal afwegingen maken. De evaluatie uit hoofdstuk 4 van het huidige contract helpt bij het maken van de juiste afwegingen en keuzes voor het nieuwe contract.

De volgende vragen zijn relevant:

1. Wat zijn de doelstellingen en ambities van de gemeente ten aanzien van de inzameling van PMD verpakkingsmateriaal?
2. Wat betekent deze ambitie voor de keuze of P, PD of PMD ingezameld gaat worden?
3. Gaat de gemeente alleen de markt op of wordt er samenwerking met andere gemeenten gezocht?
4. Worden het sorteren en vermarkten als één pakket op de markt gezet of worden deze activiteiten gescheiden gehouden?
5. Maken transport en overslag deel uit van de uitbesteding?
6. Wat wordt de looptijd van het nieuwe contract?
7. Wordt er rekening gehouden met eventuele wijzigingen in de keuze P/PD/PMD of het toevoegen van nieuwe (kunststof) afvalstromen?

5.1. Ambities en doelstelling ten aanzien van PMD inzameling

Er zijn enkele programma's die de gemeente kan gebruiken bij formuleren van haar ambities en doelstellingen ten aanzien van het huishoudelijk afval. Zo zet het Uitvoeringsprogramma VANG HHA in op een viertal componenten die bijdragen aan het verlagen van de hoeveelheid restafval en het verbeteren van het afvalscheidingspercentage:

1. Afvalscheiding
2. Preventie
3. Ketensluiting
4. Communicatie

Op 6 april 2016 tekenden de gemeente Maastricht en de gemeente Son en Breugel als eersten het Bestuursakkoord 'verbeteren afvalpreventie en -scheiding huishoudelijk afval'⁸. Met de ondertekening committeren zij zich aan een eigen doelstelling en leggen de maatregelen vast waarmee zij de hoeveelheid restafval de komende jaren binnen de eigen gemeente hopen te verlagen. Inmiddels hebben al meerdere gemeenten dit voorbeeld gevolgd door ook het bestuursakkoord op te stellen en te ondertekenen.

⁸ <http://www.vang-hha.nl/nieuws-achtergronden/2016/maastricht-en-son-en/>



Middels dit bestuursakkoord wordt hardop uitgesproken om in 2020 terug te gaan naar maximaal 100 kg restafval en minimaal 75% afvalscheiding en in 2025 maximaal 30 kg restafval in te zamelen.

Hoofdroute

De gemeente is bekend met het VANG HHA uitvoeringsprogramma en is bezig met het Bestuursakkoord 'verbeteren afvalpreventie en -scheiding huishoudelijk afval' of heeft zelf doelstellingen of ambities met betrekking tot het terugdringen van de hoeveelheid restafval vastgesteld.

5.2. Keuze voor P, PD of PMD

De gemeente is als ketenregisseur verantwoordelijk voor het gescheiden inzamelen van kunststof verpakkingsmateriaal. Naast het inzamelen van kunststof verpakkingsmateriaal is er de mogelijkheid metaal verpakkingsmateriaal en drankenkartons in te zamelen in combinatie met kunststof verpakkingsmateriaal. Het inzamelen van de metaalverpakkingen kan op verschillende manieren, zo werken sommige gemeenten in combinatie met het restafval of met glas.

Belangrijk is dat er in het contract de mogelijkheid wordt opgenomen om de inzamelsystematiek te wijzigen.

De afgelopen jaren hebben veel gemeenten ervoor gekozen de metaalverpakkingen in te zamelen met het kunststof verpakkingsmateriaal en de drankenkartons.

Drankenkartons zijn goed in te zamelen en sorteren met de kunststoffractie. Hier staat ook een vergoeding tegenover vanuit het Afvalfonds, deze vergoeding is vastgesteld voor de jaren 2015-2017. Verschillende gemeenten zijn direct na het vaststellen van deze vergoeding begonnen met de inzameling van drankenkartons in de PMD fractie. Het scheiden van deze afvalstromen draagt bij aan de doelstellingen zoals geformuleerd in het Uitvoeringsprogramma VANG HHA.

Hoofdroute

Voor de nieuwe aanbesteding wordt ingezet op de verpakkingen P, M en D (PMD).

5.3. In samenwerkingsverband op de markt zetten?

De overheden en inzamelorganisaties die in samenwerking een aanbestedingstraject zijn aangegaan, doen dit uit oogpunt van:

- Het versterken van de positie op de markt (inkoopkracht): door met een relatief grote hoeveelheid materiaal de markt op te gaan kunnen zij de mogelijkheid bieden nieuwe sorteercapaciteit op de markt te realiseren.
- De efficiency in op- en overslag en bij transport naar de sorteerinstallatie: dat is vooral het geval als wordt samengewerkt met een geografisch nabijgelegen gemeente.
- Het procesvoordeel: door gezamenlijk aan te besteden kunnen de kosten voor voorbereiding en uitwerking van de aanbestedingsprocedure worden gedeeld.



Gelet op de doorlooptijd van het tot stand komen van een samenwerkingsverband is het belangrijk hier tijdig mee te beginnen. Afhankelijk van de vorm waarin wordt samengewerkt, kan de doorlooptijd variëren.

5.4. Sortering en/of vermarkting

De gemeente kan het sorteren en vermarkten in één keer op de markt zetten en daarvoor een overeenkomst aangaan met één bedrijf, of kiezen om het sorteren en vermarkten apart op de markt te zetten of zelf uit te voeren. Beide varianten komen nu al voor.

De gemeenten in Limburg - verenigd in de ASL (Afvalsamenwerking Limburg) - hebben destijds sorteren en vermarkten gezamenlijk aangeboden. De partijen geven het ingezamelde afval over aan de sorteerder, die het resultaat van het sorteerproces (herbruikbaar en niet herbruikbaar) ook vermarkt. Daarbij worden twee tarieven onderscheiden: een tarief voor sorteren en een tarief voor vermarkten.

De samenwerkende partijen Area, AVU, Berkel Milieu, Circulus, GAD en ROVA hebben er ook destijds voor gekozen om sorteren en vermarkten gecombineerd aan te bieden. Daarbij is voor vermarkten echter geen separaat tarief gevraagd, maar komen de gelden die ontvangen worden vanuit het Afvalfonds voor vermarkten van kunststoffen volledig ten bate van de opdrachtnemer. Hiervoor is gekozen om het risico voor marktpartijen door de sterke fluctuatie van de opbrengsten voor vermarkten te beperken. Het uitgangspunt van de vergoeding uit het Afvalfonds is namelijk dat deze kostendekkend zal zijn. Dit betekent dat bij een gemiddelde of bovengemiddelde vergoeding de opdrachtnemer het vermarkten minimaal kostendekkend kan uitvoeren.

De partijen die in Midwaste/HVC-verband hebben aanbesteed, hebben er destijds voor gekozen om alleen het sorteren aan te bieden. Dat wil zeggen dat Midwaste/HVC de gesorteerde hergebruik stromen (PET, PE, PP, folies en mixstroom kunststoffen) zelf aanbiedt op de markt. Met de gezamenlijk gerealiseerde schaal en de bij de betrokken partijen aanwezige expertise ten aanzien van het vermarkten van afvalstromen verwachten partijen een optimaal resultaat - in termen van sturing/grip, kostenefficiëntie, duurzaamheid en het zoveel mogelijk lokaal sluiten van kringlopen - te kunnen behalen.

Of sorteren en vermarkten wel of niet in één keer wordt aanbesteed, is afhankelijk van de omstandigheden in de gemeente of regio en van de doorlooptijd van de overeenkomst.

In deze handreiking wordt als hoofdroute 'sorteren en vermarkten in één contract opnemen' gehanteerd. De gehele aanvullende verantwoordelijkheid in de kunststofketen is in één aanbesteding geregeld en de gemeente wordt ontzorgd. Dit is mede daardoor de meest doelmatige optie. Een ander belangrijk voordeel is dat als sorteren en vermarkten bij één partij liggen, deze activiteiten op elkaar kunnen worden afgestemd. De inschrijver kan inregelen dat het sorteerproces en de daarbij behorende kosten optimaal zijn afgestemd op de vermarktingsopties en de opbrengsten daarvan.



Hoofdroute

Sorteren en vermarkten in één keer op de markt zetten en in één contract opnemen.

5.5. Overslag en/of transport?

Het is wat betreft overslag en transport de vraag of deze activiteiten wel of geen onderdeel uitmaken van de aanbesteding van sorteren. De keuze hangt uiteraard af van verschillende factoren.

Bijvoorbeeld van de bestaande mogelijkheden voor lokale overslag en van het al dan niet zelf hebben van transportmiddelen en mensen die hiervoor ingezet kunnen (of moeten) worden. Ook kan het contract dat de gemeente heeft met het bedrijf dat de inzameling verzorgt, van invloed zijn. Daarom is hiervoor geen hoofdroute opgenomen in deze handreiking. Marktpartijen kunnen op dit punt - zelf of via onder aanneming - over het algemeen bieden wat past bij de situatie van de gemeente.

5.6. Looptijd contract

De looptijd van het contract wijkt af ten opzichte van de vorige handreiking. Hier werd gesproken om te kiezen voor een kortlopend contract met als voornaamste reden dat de markt na twee jaar uitgekristalliseerd zou zijn. Bij het bepalen van de looptijd van het nieuwe contract kan een gemeente drie opties overwegen:

- Het contract gelijkschakelen met andere afvalverwerkingscontracten binnen de gemeente;
- Het contract gelijkschakelen met de afloop van de huidige 'Raamovereenkomst Verpakkingen' (2022).
- Het contract gelijkschakelen met de termijn waarvoor vergoedingen zijn afgesproken (tot en met 2019)

Let op dat de optie om ook te vermarkten voor drie jaar wordt vastgelegd en afgesproken met Nedvang en daarna steeds voor drie jaar kan worden verlengd.

Gelijkschakelen met andere afvalverwerkingscontracten binnen de gemeente

Een veelgemaakte keuze bij het bepalen van de looptijd van afvalverwerkingscontracten is om deze gelijk te schakelen met andere afvalverwerkingscontracten die lopen binnen de gemeente. Dit brengt namelijk twee voordelen met zich mee:

1. Voor de contractbeheerder wordt het overzichtelijker wanneer er begonnen moet worden met de opstartprocedure voor een nieuwe aanbesteding;
2. Na het aflopen van dit contract biedt dit de gemeente de mogelijkheid een integraal afvalcontract op de markt te zetten wat het contractbeheer in de toekomst vergemakkelijkt.

Gelijkschakelen met de afloop van de huidige 'Raamovereenkomst Verpakkingen' (2022)

De huidige 'Raamovereenkomst Verpakkingen' loopt tot 2022. Per 2023 zal er, naar verwachting, een nieuwe raamovereenkomst in werking treden. Deze nieuwe 'Raamovereenkomst Verpakkingen' zou andere voorwaarden en afspraken met zich mee kunnen brengen. De mogelijkheid om rond deze tijd



opnieuw de markt op te gaan stelt de gemeente in staat adequaat op eventuele veranderingen in te spelen.

Werken met verlengingsopties

Wanneer de totale looptijd van het contract bepaald is kan de gemeente overwegen eenzijdige verlengingsopties te hanteren. Dit zou zij kunnen doen bovenop de voorgestelde looptijd of binnen de voorgestelde looptijd. (NB. Dit is al zo afgesproken bij de vermarkting) Voornaamste redenen voor het gebruik van verlengingsopties zijn:

- Het investeringsklimaat is op het moment van schrijven (medio 2016) relatief ongunstig. Wanneer gewerkt wordt met verlengingsopties kan de gemeente er voor kiezen het contract voortijdig te herzien of opnieuw aan te besteden wanneer er een gunstigere marktsituatie is.
- Wanneer er mogelijk veranderingen plaatsvinden binnen de gemeente of vanuit de (wettelijke) regelgeving, dan heeft de gemeente de mogelijkheid het huidige contract af te laten lopen en een nieuwe aanbesteding uit te schrijven die beter aansluit bij de nieuwe context.

6. Marktbenadering

Voor het in de markt zetten (inkopen) van sorteren en vermarkten zijn de meest logische mogelijkheden:

- **Onderhands aanbesteden aan een aantal partijen (meervoudig).**
- **Europese aanbesteding.**

6.1. Wanneer moet er worden aanbesteed

De kaders voor het inkopen in de gemeente worden uiteraard bepaald door het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente. Daarnaast zijn er wettelijke voorwaarden. Voor Europese aanbesteding is de drempel € 209.000 (ex. btw) voor diensten (in dit geval sorteren) gerekend over de contractperiode⁹. In de praktijk worden veelal verlengingsopties aan een contract toegevoegd. Als deze verlenging inhoudt dat er verder geen veranderingen binnen het contract plaatsvinden, dan dienen deze bij de totale contractwaarde opgeteld te worden. Als de contractwaarde van het aanbod te sorteren PMD vanuit de gemeente over de gehele contractperiode lager is dan de drempelwaarde, dan kan afhankelijk van de aanbestedingsregels van uw gemeente volstaan worden met een meervoudig onderhandse aanbesteding. In andere gevallen is de gemeente verplicht om deze diensten Europees aan te besteden.

6.2. Overige overwegingen

- Het verdient altijd de voorkeur om 'de markt zijn werk te laten doen' en ook wanneer de gemeente met een beperkte hoeveelheid materiaal voor bijvoorbeeld 2 jaar een contract wil aangaan, te kiezen voor aanbesteden en - afhankelijk van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente - bijvoorbeeld een drietal sorteerbebedrijven te benaderen. Door aan te besteden ontstaat inzicht in de marktconforme prijs en mogelijke dienstverlening voor het sorteren en vermarkten.
- De markt in Nederland is redelijk verzadigd, ondanks dat er enkele afvalverwerkingspartijen nog geen toetreding hebben gedaan tot de PMD sortering en vermarktingsmarkt. Daarom is het van belang om aanbieders die (nog) geen installatie in Nederland hebben, niet bij voorbaat uit te sluiten van inschrijving. Ja mag buitenlandse partijen ook niet uitsluiten bij een Europese aanbesteding.
- In verband met de EVOA-regelgeving en het feit dat een deel van de markt zich in het buitenland bevindt, moet rekening gehouden worden met definitieve gunning uiterlijk vier maanden voor het ingaan van het contract (maar liever nog eerder). Concreet betekent dit, dat bij gebruik van buitenlandse sorteercapaciteit moet worden geëist dat inschrijvers over de benodigde EVOA-vergunningen beschikken.

⁹ <https://www.pianoo.nl/regelgeving/drempelwaarden-europees-aanbesteden>

7. Inhoud van de opdracht

Dit hoofdstuk bevat een handreiking voor een programma van eisen. Vanuit de ervaringen die zijn opgedaan bij de aanbestedingen van de groepen van samenwerkende gemeenten en andere aanbestedingen worden enkele relevante aspecten benoemd en voorbeeldteksten gegeven. Een meer gedetailleerde voorbeelduitwerking is te vinden in de modelovereenkomst in bijlage 1 van deze handreiking.

7.1. Terminologie

Het is van belang dat de gebruikte terminologie eenduidig is, zodat alle geïnteresseerde marktpartijen begrijpen wat wordt bedoeld. Het is daarom verstandig de begrippen te definiëren die relevant zijn om de scope van de aanbesteding aan te duiden. Hieronder staan de omschrijvingen die in het programma van eisen kunnen worden opgenomen, deze sluiten aan bij de definities zoals opgenomen in de modelovereenkomst in bijlage 1.

- Verpakkingsmateriaal: het door of namens de opdrachtgever en bij opdrachtgever aangesloten gemeenten ingezamelde kunststof verpakkingsmateriaal en drankenkartons die conform eisen zoals gesteld in de 'Raamovereenkomst Verpakkingen' brongescheiden worden ingezameld.
- Hergebruikt kunststof verpakkingsmateriaal: dit zijn de vier gesorteerde kunststof monostromen en de stroom mixed kunststof uit het verpakkingsmateriaal en afgenomen van de sorteerder (het aantal stromen kan worden aangevuld door nieuw af te spreken kwaliteitseisen die door het KIDV aan de begeleidingscommissie worden voorgelegd).
- Hergebruikt drankenkartons: dit zijn de gesorteerde drankenkartons uit het verpakkingsmateriaal en afgenomen door de verwerker.
- Hergebruikt metaal: dit is het gesorteerde blik/metaal uit het verpakkingsmateriaal en afgenomen door de verwerker.
- Hergebruikpercentage kunststoffen: dit is het aandeel van het hergebruikte kunststof verpakkingsmateriaal (in gewicht) in de totale hoeveelheid ingezameld PMD.

7.2. Opdrachtomschrijving

De inhoud van de werkzaamheden die wordt aanbesteed, dient gespecificeerd te zijn. In het tekstkader een voorbeelduitwerking.



De werkzaamheden betreffen:

- *Het sorteren van verpakkingsmateriaal dat door de aanbestedende dienst aan de opdrachtnemer wordt aangeboden.*
- *Het vermarkten van alle uitgesorteerde stromen resulterend uit het verpakkingsmateriaal dat door de aanbestedende dienst aan opdrachtnemer wordt aangeboden.*

Voorts aanvullend:

- *Het verzorgen van alle benodigde registratie en rapportage vereisten, inclusief de benodigde (grensoverschrijdende) transportdocumenten, kennisgevingen en bankgaranties.*
- *Het tijdig rapporteren aan opdrachtgever over de uitgesorteerde deelstromen volgens de Uitvoerings- en monitoringsvereisten uit de 'Raamovereenkomst Verpakkingen' 2013-2022¹ (verder: Raamovereenkomst), opdat opdrachtgever verzekerd is van tijdige uitbetaling van haar vergoeding door het Afvalfonds¹.*

Optioneel omvatten de werkzaamheden tevens:

- *Het op- en overslaan van bij huishoudens ingezameld verpakkingsmateriaal dat door de aanbestedende dienst aan opdrachtnemer wordt aangeboden.*
 - *Het transporteren naar locatie van opdrachtnemer van verpakkingsmateriaal dat door de aanbestedende dienst aan opdrachtnemer wordt aangeboden.*
-

7.3. Informatieverstrekking

Tevens is het van belang dat de gemeente marktpartijen inzicht geeft in de omvang van de opdracht. Daarbij kan de volgende informatie gegeven worden:

- Basisgegevens (gemeenten, inwoners, stedelijkheidsklasse en aansluitingen).
- Huidige hoeveelheden verpakkingsmateriaal, uitgesplitst naar P, M en D.
- Globale informatie over de lokale logistiek, waaronder wijze van op- en overslaan en transport.
- Eisen ten aanzien van de locatie van de beschikbaar te stellen op- en overslaglocatie (indien van toepassing).
- Te verwachten ontwikkelingen die invloed kunnen hebben op hoeveelheid en samenstelling van het verpakkingsmateriaal (bijvoorbeeld eventuele ontwikkelingen met betrekking tot de (verdere) inzameling en ingrijpende wijzigingen in de inzamelstructuur)¹⁰. Bijvoorbeeld door een nieuw afvalbeleidsplan.

Het is van belang dat aangegeven wordt dat aan de genoemde hoeveelheden geen rechten kunnen worden ontleend, bijvoorbeeld in de vorm van een 'aanleverplicht' van minimale hoeveelheden. Wel kan worden aangegeven of de inschrijver mag uitgaan van exclusiviteit van aanleveren van brongescheiden ingezameld verpakkingsmateriaal.

¹⁰ Zoals geformuleerd in paragraaf 5.1



Onderstaande tekstkader bevat een voorbeelduitwerking van algemene (landelijke) ontwikkeling.

De verwachting is dat de hoeveelheid verpakkingsmateriaal de komende jaren zal toenemen en mogelijk verandert van samenstelling. De gemeente is voornemens een hoger scheidingsresultaat te realiseren met behulp van het omgekeerd inzamelprogramma. Hierbij wordt verwacht dat de hoeveelheid PMD toeneemt. Daarnaast gaat de gemeente de mogelijkheden van gescheiden inzameling van PMD bij hoogbouw beter faciliteren wat ook zal leiden tot een groeiende hoeveelheid gescheiden ingezameld PMD.

7.4. Stimuleren hergebruik

Door de opdrachtnemer te vergoeden per ton hergebruikt materiaal wordt hergebruik gestimuleerd (conform de afspraken in de 'Raamovereenkomst Verpakkingen' en de afgesproken specificaties kwaliteit van de verschillende monostromen, zoals bijvoorbeeld de DKR norm¹¹). Omdat de gemeente per ton hergebruikt materiaal een vergoeding ontvangt van het Afvalfonds, leidt dit per saldo niet tot meer kosten. In het tekstkader staat een voorbeeld uitwerking.

De aanbestedende dienst beoogt maximaal hergebruik van kunststof te stimuleren en om die reden wordt de opdrachtnemer voor sorteren en vermarkten vergoed op basis van een tarief per ton hergebruikt materiaal. Hierbij geldt dat het gerealiseerd hergebruikpercentage kunststoffen voor iedere installatie minimaal 75%1 moet bedragen en binnen het hergebruikte kunststoffen moet het aandeel monostromen binnen de hergebruikte kunststoffen minimaal 45% bedragen

De Begeleidingscommissie 'Raamovereenkomst Verpakkingen' heeft medio 2016 een meetprotocol en een beoordelingssystematiek vastgesteld die beschrijft aan welke eisen de verschillende stromen moeten voldoen.

Geadviseerd wordt te verwijzen naar deze documenten waar het aan komt op het meten en beoordelen van de verschillende stromen.

Indien er door de gemeente voor wordt gekozen kunststof niet-verpakkingen mee te nemen in de sortering en vermarkting dan zal hier een aanvullende overeenkomst over gesloten moeten worden en moet de gemeente in samenwerking met de sorteerder aantoonbaar maken welk deel verpakkingen betreft en welk deel niet-verpakkingen. De voornaamste reden hiervoor betreft de inzamel-, sorteer- en eventueel vermarktingvergoeding uit het Afvalfonds die alleen ten behoeve van kunststof verpakkingsmateriaal zijn. Mogelijk is dat de gemeenten bij inzameling of overslag zelf op

¹¹ <http://www.nedvang.nl/kunststof-verpakkingsafval>



regelmatige basis sorteeranalyses (laten) uitvoeren zodat zij zelf informatie hebben over de aard en omvang van de verhouding kunststof verpakkingen versus niet-verpakkingen. Daarnaast bieden sorteeranalyses meer kennis over en inzicht in de vervuilingsgraad en samenstelling van de kunststof- of PMD-fractie.

Het is belangrijk voor de vergoedingen uit het Afvalfonds dat de contractpartij alleen naar gecertificeerde kunststofverwerkers mag afvoeren die binnen de afspraken voortvloeiend uit de 'Raamovereenkomst Verpakkingen' (en eventuele werkafspraken die hieruit voortvloeien) worden erkend als afzetkanalen voor hergebruik. Aangehouden dient te worden dat de kunststof daadwerkelijk gerecycled is voor het verkrijgen van de vergoedingen.

Opdrachtnemer is hierin verantwoordelijk voor een met weegbonnen gestaafde registratie van, en rapportage over de hoeveelheden (gewichten) vermarkte deelstromen.

Belangrijk is hierbij wel dat de gemeente of de door de gemeente aangewezen partij te allen tijd kan beschikken over deze weegbonnen/registratie¹².

Daarnaast is het belangrijk, voor het (tijdig) verkrijgen van de juiste vergoeding uit het Afvalfonds, dat voorraadvorming bij de sorteerder wordt voorkomen of in ieder geval beperkt. Het zou kunnen voor komen dat vergoedingen na de jaarwisseling worden verlaagd. Dit kan effect hebben op het inzamel-, sortering en vermarktingsproces. Daarom wordt geadviseerd de opdrachtnemer te verplichten binnen drie maanden alle stromen die voortvloeien uit het sorteerproces te vermarkten bij een gecertificeerde marktpartij en in de laatste maanden van het jaar de inspanningsverplichting heeft om zoveel mogelijk te recycleren.

7.5. Aansluiting bij 'Raamovereenkomst Verpakkingen'

De kaders voor de opdracht zijn landelijk bepaald vanuit de 'Raamovereenkomst Verpakkingen' en de naar aanleiding daarvan nog te maken afspraken en te voeren onderhandelingen. Het is daarom verstandig om in de overeenkomst een relatie te leggen met ontwikkelingen in en rond de 'Raamovereenkomst Verpakkingen' en besluitvorming in de Begeleidingscommissie. Er kan gekozen worden om wijzigingen in landelijke afspraken direct te laten doorwerken in de relatie tussen de gemeente en de opdrachtnemer. Op die manier wordt voorkomen dat de gemeente specifiek verplichtingen op zich neemt die afwijken van landelijke afspraken.

7.6. Beperken financieel risico

De oorsprong van de 'Raamovereenkomst Verpakkingen' ligt in een producentenverantwoordelijkheid. Voor de gemeente is het van belang te borgen dat deze verantwoordelijkheid niet leidt tot aanvullende kosten voor de gemeente. Vanuit het Afvalfonds wordt een vergoeding uitgekeerd die de kosten voor inzameling, transport, overslag, sortering en eventueel vermarkting moet dekken (uitgangspunt in 'Raamovereenkomst Verpakkingen').

Om die reden kunnen bij de aanbesteding prijsplafonds worden gehanteerd. Bij het bepalen van de prijsplafonds dient er een grondige marktverkenning aan ten grondslag te liggen.

¹² Gemeenten worden aangeraden te allen tijden een eigen administratie op te bouwen naast de administratie van de contractpartij. Op deze manier heeft de gemeente altijd de beschikking over de juiste gegevens.



Er kan voor gekozen worden om de tarieven te laten meebewegen met de vergoedingen uit het Afvalfonds. Dit is in de modelovereenkomst in bijlage 1 op die manier opgenomen. Praktijkervaringen hiermee zijn positief.

7.7. Garanderen van continuïteit en uitwerken terugvaloptie(s)

Met het oog op het verkrijgen van continuïteitsgaranties is het verstandig de inschrijver te laten verklaren dat:

- De noodzakelijke infrastructuur voor het sorteren, transporteren en/of op- en overslaan van verpakkingsmateriaal bij aanvang van het contract volledig operationeel is.
- De continuïteit van de gevraagde dienstverlening vanaf de start van de contractperiode wordt gegarandeerd.
- De noodzakelijke administratie voor het verkrijgen van de vergoedingen kan te allen tijde worden ingezien door de opdrachtgever.

Tevens dient de inschrijver aan te geven dat deze het risico van calamiteiten etc. draagt en hoe de inschrijver met calamiteiten om zal gaan. De mogelijkheid kan geboden worden dat de sorteerder een nieuwe installatie inzet in de toekomst. Dan dient deze aan te geven hoe deze zijn diensten verleent in de periode ter overbrugging naar het moment van ingebruikname van de nieuwe installatie.

Als de inschrijver (al dan niet in de overbruggingsperiode) van meer dan één installatie gebruik maakt, dan dient deze de informatie over hergebruiksinstallaties en transportafstanden voor die installaties aan te geven.

Bij de voorbereidingen voor de lopende aanbestedingen is geconstateerd dat er ook een risico ontstaat voor gemeenten bij het verloren gaan van ingezameld verpakkingsmateriaal of uitgesorteerd materiaal. Omdat vergoed wordt op basis van het gerealiseerd resultaat (hoeveelheid output-materiaal) en er op dat moment geen hergebruik materiaal vermarkt kan worden, betekent dit dat er dan geen vergoeding verkregen worden. Op dat moment zijn er wel kosten gemaakt. Dit vraagt om een oplossing op landelijk niveau en duidelijkheid over de noodzakelijke administratie.

7.8. Eigendom/acceptatie

Er speelt een eigendomsvraagstuk. Dit ligt verschillend voor de situatie waarin alleen sorteren wordt aanbesteed en de situatie dat zowel sorteren als vermarkten wordt aanbesteed. Op het moment dat sorteren en vermarkten gezamenlijk in de markt worden gezet, is het logisch om het eigendom van het verpakkingsmateriaal op het moment van acceptatie door de opdrachtnemer naar deze partij te laten overgaan.

Op het moment dat alleen het sorteren wordt aanbesteed kan het eigendom van de hergebruikstromen ook bij de gemeente gelaten worden. In dat geval gaat enkel het eigendom van het sorteeresidu, zijnde de stromen die niet voldoen aan de specificaties voor hergebruik (volgens de 'Raamovereenkomst Verpakkingen'), over naar de opdrachtnemer. Een andere optie is om het volledige eigendom over te hevelen naar de opdrachtnemer op het moment van acceptatie van het verpakkingsmateriaal en het eigendom van de hergebruikstromen daarna over te hevelen naar de partij die het vermarkten uitvoert.



In alle gevallen moet de aansprakelijkheid bij het uitvoeren van de dienst door opdrachtnemer goed vastgelegd worden.

7.9. Praktische oplossing voor wegvallen drankenkarton

In de hoofdroute wordt uitgegaan van de inzameling van PMD, drankenkartons maakt hier dus onderdeel van. In hoofdstuk 3 kwam naar voren dat de overeenkomst over de vergoedingen voor drankenkartons loopt tot en met 2017. Ondanks dat het, gezien de scheidings- en restafvaldoelstellingen, niet wenselijk is te stoppen met het gescheiden inzamelen van drankenkartons zou de situatie zich voor kunnen doen dat er geen nieuwe overeenkomst komt - voor de vergoedingen voor inzameling, sortering en vermarkting van drankenkartons - tussen het verpakkende bedrijfsleven en de VNG. In dat geval zouden de kosten voor de gemeente hoog op kunnen lopen. Daarom wordt geadviseerd de mogelijkheid in het contract te behouden te stoppen met het aanbieden van drankenkartons aan de sorteerder indien de vergoedingen voor drankenkartons uit het Afvalfonds ophouden te bestaan

7.10. Indien vermarkten geen onderdeel is van de opdracht

Indien vermarkten geen onderdeel is van de opdracht, is het onder meer van belang enkele aanvullende contractvoorwaarden op te nemen in de overeenkomst om te waarborgen dat hergebruikstromen door de opdrachtgever vermarkt kunnen worden. Zie onderstaand tekstkader voor een voorbeelduitwerking.

-
- *Opdrachtnemer stelt uitgesorteerde hergebruik stromen (kunststof, drankenkartons en blik) ter beschikking aan opdrachtgever en draagt zorg voor tijdelijke opslag van deze stromen. Opdrachtnemer zorgt daarbij voor voldoende opslagcapaciteit voor gesorteerde deelstromen, dat wil zeggen een capaciteit die in hoeveelheid afgestemd is op een voor het vermarkten per deelstroom gewenste hoeveelheid met een maximum van een hoeveelheid van drie maanden.*
 - *Opdrachtnemer treedt met opdrachtgever periodiek in overleg ten behoeve van eventuele gewenste bijsturing in de te hanteren sorteerspecificaties en sorteervoorkeuren. Opdrachtgever is daarbij bereid in gesprek te gaan over mogelijke afspraken met betrekking tot een financiële bonus bij het vermeerderen van de hoeveelheid monostromen.*
 - *Opdrachtnemer werkt mee aan en draagt zorg voor afstemming, coördinatie, registratie en rapportage die voor het door (of namens) de opdrachtgever uit te voeren vermarkten van de deelstromen noodzakelijk wordt geacht.*
 - *De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor de verdere be- en verwerking van het residu.*
-

8. Beoordeling en gunning

De aanbestedingsleidraad

Bij een aanbesteding moet een aanbestedingsdocument (vaak 'bestek' of 'aanbestedingsleidraad' genoemd) worden uitgewerkt. Dit beschrijft enerzijds de opdracht (het programma van eisen, zie hoofdstuk 7) en geeft anderzijds inzicht in de procedure die de aanbestedende dienst volgt (voorwaarden en beoordeling). Voor de algemene procedurebepalingen verwijzen wij uitdrukkelijk naar het aanbestedingsbeleid van de eigen gemeente en de inkoop- en aanbestedingsvoorwaarden die de gemeente gebruikt. Dit hoofdstuk geeft handvatten voor het inrichten van de beoordeling.

Uitgangspunt bij een aanbesteding - in welke vorm dan ook - is dat de gekozen beoordeling voldoet aan een aantal voorwaarden:

- De gemeente moet de keuzes voor de criteria kunnen motiveren en uitleggen.
- De beoordelingsprocedure moet transparant zijn en derhalve vooraf helder en duidelijk uitgelegd worden.
- De beoordeling moet passen bij de concrete (operationele) situatie in de gemeente en de bestuurlijke wensen (zie ook tekstkader).

Beoordelingscriteria

De aanbestedingsregelgeving schrijft voor dat gunning plaatsvindt op basis van de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI). Los daarvan is het politiek-bestuurlijk logisch dat de inschrijving niet alleen op prijs, maar ook op duurzaamheidsaspecten wordt beoordeeld. In aanbestedingen voor afvalverwerking en ook de lopende aanbestedingen voor sorteren van PMD is het gangbaar om transportafstand (in beperkte mate) mee te laten wegen in de beoordeling. Opgemerkt wordt dat een grotere transportafstand door de daarmee gepaard gaande hogere transportkosten logischerwijs ook al negatiever scoort op prijs. Daarnaast is het mogelijk te sturen op het gebruik van duurzame(re) voertuigen met bijvoorbeeld EURO-6 niveau of duurzamer. Naast de prikkel van afrekenen van de opdrachtnemer op basis van de gerealiseerde hoeveelheid hergebruik ook al zorgt voor hergebruik, is het in de kunststof aanbestedingen gangbaar om de inschrijving ook te beoordelen op het hergebruikpercentage dat de marktpartij garandeert te gaan realiseren¹³.

Aanvullend kunnen wensen geformuleerd worden op grond van het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente, bijvoorbeeld over social return. Het expertisecentrum voor aanbesteden, PIANOo, heeft op hun site www.pianoo.nl een speciaal onderdeel ingericht voor maatschappelijk verantwoord en duurzaam inkopen, waar u suggesties en inspiratie kunt opdoen om uw aanbesteding duurzamer in te richten.

¹³ Inschrijvers kunnen in hun aanbieding de ondergrens van 75% hergebruikpercentage kunststoffen zelf hoger leggen. Het risico van hogere opgaaf dan feitelijke realisatie moet daarbij wel bij de inschrijver gelegd worden.



Wegingsfactoren, formules en scenariobenadering

De volgende stap is om de wegingsfactoren bij de gunningscriteria te bepalen.

Hierin zijn keuzes te maken.

De Limburgse gemeenten hebben destijds in hun aanbesteding de prijs zeer nadrukkelijk het zwaarst mee laten wegen (circa 90%). De afweging daarbij is dat duurzaamheid - door de kostenprikkel op hergebruik en de transportkosten - al meeweegt in prijs.

De samenwerkende partijen Area, AVU, Berkel Milieu, Circulus, GAD en ROVA hebben destijds prijs voor 25% meegewogen en duurzaamheid voor 75% meegewogen. Deze verdeling is bepaald door te berekenen hoeveel de totale ketenvergoeding toeneemt bij vermeerderen van het hergebruik met een procentpunt.

De partijen die in Midwaste/HVC-verband aanbesteden hebben destijds prijs en duurzaamheid evenredig (50% - 50%) mee laten wegen in de beoordeling. Die keuze was gebaseerd op scenarioberekeningen om te bepalen hoe concurrentie op prijs en duurzaamheid uitgaande van de marktinformatie daadwerkelijk uitpakt. De uitkomst hiervan is dat met genoemde weging meerdere partijen op prijs en/of duurzaamheid met elkaar kunnen concurreren.

De beoordelingsprocedure moet ook inzicht geven in welke informatie in de inschrijving moet worden gegeven en op welke manier aan de hand van die informatie punten worden toegekend aan de inschrijvingen. Het gaat er daarbij bijvoorbeeld om dat de inschrijving met de laagste prijs de maximale score voor prijs krijgt, maar ook dat duidelijk is hoe de punten van de overige inschrijvingen bepaald worden. Logisch is om hiervoor een formule te hanteren waardoor het aantal punten afneemt naarmate de prijs hoger wordt. Dit kan worden overlegd met de gemeentelijke inkoopadviseur.

Aan de hand van een scenarioberekening op basis van de beschikbare marktinformatie, en de beoogde wegingsfactoren en formules kan beoordeeld worden of recht wordt gedaan aan de uitgangspunten en doelen van de gemeente en/of marktpartijen in de beoogde beoordelingsprocedure met elkaar kunnen concurreren.

Gebruik expertise marktpartijen

Het is mogelijk marktpartijen te vragen om een plan van aanpak in te dienen en daarin een aantal onderwerpen te laten uitwerken. In onderstaand tekstkader staan enkele voorbeelden - gebaseerd op de lopende aanbestedingen. In die aanbestedingen is dit plan van aanpak geëist (aanleveren is minimeis), maar het levert geen punten op in de beoordeling.



Optimalisatiemogelijkheden vragen vanuit de markt

Het optimaliseren van de keten is - zeker als de opdrachtnemer op hergebruik wordt afgerekend - in belang van alle partijen. Daarom kan gevraagd worden om in de aanbieding in te gaan op eventuele optimalisatiemogelijkheden die de gemeente (in de toekomst) kan doorvoeren om bij het sorteren te komen tot een nog hoger hergebruikpercentage kunststoffen. De inschrijver kan aan de beschreven optimalisatie geen rechten ontlenen en hij blijft als opdrachtnemer te allen tijde verantwoordelijk voor het realiseren van het opgegeven hergebruikpercentage kunststoffen.

Omgaan met ontwikkelingen

De inschrijver kan verzocht worden in zijn plan van aanpak in te gaan op de door hem verwachte effecten in het sorteren van het verpakkingsmateriaal uit de opdracht, indien het een grote wijziging in de te scheiden stromen plaatsvindt. Daarbij dient hij minimaal in te gaan op de (kwalitatieve en kwantitatieve) effecten in termen van hergebruikpercentage kunststoffen en het aandeel kunststof monostromen in de hergebruikte kunststoffen.

9. Samenvatting

Hieronder is de Hoofdroute voor de marktbenadering afgebeeld die in deze Handreiking is uitgewerkt.

De gemeente dient de volgende stappen te zetten en keuzes te maken.

- Evalueren huidige contract.
- Ambities en doelstelling ten aanzien van PMD inzameling bepalen.
- Keuzes maken:
 - drankenkarton en metalen inzamelen met de kunststoffractie;
 - zelfstandig of in samenwerking de markt benaderen;
 - sorteren en vermarkten in één keer of apart op de markt zetten;
 - overslag en transport wel of niet meenemen naar de markt;
 - looptijd van het contract bepalen inclusief eventuele verlengingsopties;
 - inrichten van programma van eisen in relatie tot de eigen inkoop en aanbestedingsvoorwaarden van de gemeente.
- Opstellen leidraad voor de marktbenadering.
- Opstellen van modelovereenkomst.
- Leidraad en bijlagen publiceren of toesturen aan marktpartijen.

Learning Center Kunststof Verpakkingsafval

Voor gemeenten die willen doorleren



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Afvalfonds | Verpakkingen



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten



Ministerie van Infrastructuur en Milieu