Openbare samenvatting bestuursopdracht Afval en Grondstoffen

Inleiding

Voor u ligt de uitwerking van de bestuursopdracht: "Afval en Grondstoffen". Het doel van de bestuursopdracht Afval en Grondstoffen is te bepalen hoe de gemeente door inzet van haar publiek- en privaatrechtelijke rollen ten aanzien van Afval Energie Bedrijf Amsterdam (AEB) de verduurzaming van de afvalketen en de realisatie van een circulaire economie kan versnellen. De opgave is om optimale sturingsmogelijkheden op de afvalketen te creëren zodat gericht wordt gewerkt aan het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van afval en grondstoffen.

Bijgevoegd rapport is het resultaat van het onderzoek. Het onderzoek heeft plaats gevonden tussen januari en mei 2018 en is gericht op het optimaliseren van de relatie tussen de gemeente als opdrachtgever (=klant) en AEB als opdrachtnemer (=leverancier) binnen de huidige positionering van AEB. Aan de hand van een model voor integraal afvalbeheer (bijlage 1) en een inrichtingskader voor een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie (bijlage 2) zijn interviews met betrokkenen van AEB, directie Afval en Grondstoffen (A&G) en de afdeling deelnemingen gehouden. Het theoretische kader en de interviews vormen de basis van de analyse en de voorgestelde ontwikkelagenda. Het rapport is de weerslag van de ervaringen uit de praktijk van de afgelopen jaren waarin, na de verzelfstandiging, de samenwerking op gang is gebracht. Achtereenvolgens volgt nu een samenvatting van de analyse, de conclusies en de aanbevelingen. In de laatste alinea staat hoe de ontwikkelpunten al voor een deel in de praktijk toegepast worden.

Analyse

Op basis van het model voor integraal afvalbeheer, het inrichtingskader voor een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie en de interviews is de huidige praktijk van de samenwerkingsrelatie tussen A&G en AEB in kaart gebracht. Het beeld dat daaruit naar voren komt is dat de afgelopen jaren de samenwerking op gang is gekomen. Maar ook dat onduidelijke rol- en verantwoordelijkheidsverdeling er voor zorgde dat er niet altijd begrip was voor elkaars situatie en standpunten. Om dit te verbeteren en er voor te zorgen dat de Amsterdamse doelen op het gebied van Afval en Grondstoffen sneller gerealiseerd worden zijn de volgende 10 ontwikkelpunten van belang.

1.Verbeter de invloed van A&G op strategie en profiel AEB
Gegeven de huidige structuur waarbij de gemeente als aandeelhouder de strategie van AEB vaststelt is de invloed van A&G als opdrachtgever (=klant) indirect. Deze indirecte invloed kan vergroot worden als A&G en AEB vroegtijdig, proactief en blijvend spreken over hun gezamenlijke visie op inrichting en ontwikkeling van de grondstoffenketen. Ook kan de indirecte invloed vergroot worden als de samenwerking tussen de directie A&G en de afdeling deelnemingen verder wordt geïntensiveerd.

2. Investeer in onderling vertrouwen AEB en directie A&G
Het wederzijds vertrouwen in elkaar is een belangrijke succesfactor voor een goede samenwerking. Vooral het vertrouwen dat gemaakte afspraken ook daadwerkelijk tot resultaat leiden behoeft verbetering.

3. Zorg voor eenduidig opdrachtgeverschap Amsterdam
Het is van belang dat de gemeentelijke beleidslijn eenduidig is en eenduidig wordt uitgedragen. Dit betreft een samenhangend beleid ten aanzien van Afval en Grondstoffen en Warmte.

4. Leg experimenteerruimte vast
Een manier om de doelen op het gebied van Afval en Grondstoffen te bereiken is het uitvoeren van pilots en experimenten. Afspraken maken met AEB over welke ontwikkel- en innovatieprojecten samen worden opgepakt en op welke terreinen geëxperimenteerd wordt is wenselijk.

5. Heroverweeg de rol van AEB als ketenregisseur
AEB is volgens de verzelfstandigingsovereenkomst de "ketenregisseur afval en grondstoffen" en regisseur voor de totstandkoming van een circulaire economie in Amsterdam en de regio. Overwogen kan worden of AEB met de specifieke competenties op het gebied van be- en verwerking én de eigen be- en verwerkingsactiviteiten de aangewezen partij is voor het regisseren en creëren van grondstofketens.

6. Breng de overlap van taken A&G en AEB in kaart
Op de terreinen waar taakoverlap een rol speelt, is afstemming extra belangrijk. Aanbevolen wordt deze terreinen in kaart te brengen. Vastlegging en borging van de afspraken is hierbij essentieel.

7. Versterk opdrachtgeverschap recyclepunten
Het exploiteren van de recyclepunten valt in de huidige taakverdeling onder de verantwoordelijkheid van AEB. AEB draagt hiermee zorg voor een inzamelvoorziening. Het versterken van het opdrachtgeverschap door in de dienstverleningsovereenkomst af te spreken welke voorzieningen en service niveau geboden wordt draagt bij aan het realiseren van de doelen.

8. Onderzoek de mogelijkheid van gedwongen winkelnering naar preferred supplier
AEB heeft een exclusieve taak: zorg voor be- en verwerking en vermarkting van alle grondstoffen die ingezameld zijn bij huishoudens in Amsterdam. Hiervoor is door de gemeenteraad een 'uitsluitend recht' aan AEB verleend. Zodat de gemeente de diensten niet hoefde aan te besteden. Dit leidt tot gedwongen winkelnering. Voor het zo hoog mogelijk verwerken van grondstoffen is keuzevrijheid van belang, zodat de gemeente per afval- en grondstofstroom een afweging kan maken voor een optimale route voor het hergebruik van herwinbare grondstoffen. In aanloop naar de einddatum van de huidige contracten is het wenselijk de verschillende opties van in- en aanbesteden en zelf doen uit te werken.

9. Trek samen regionaal op
A&G en AEB kunnen bij initiatieven om regionale ketens te sluiten veel winnen door meer gezamenlijk op te trekken. Vanuit eigen specialismen, en met een eigen rol in verschillende netwerken, kunnen zij een centraal 'motorblok' vormen in de Metropool Regio Amsterdam.

10. Investeer in capaciteit opdrachtgeverschap
De hier genoemde ontwikkelrichtingen en rolneming vergen vanuit de zijde van de directie A&G de nodige inzet en personele capaciteit.

Conclusie
Belangrijke conclusie uit het rapport is dat voor het sneller en beter realiseren van de doelstellingen op het terrein van A&G binnen de huidige structuur van gemeente als opdrachtgever (=klant) en AEB als opdrachtnemer (=leverancier) veel aanknopingspunten zijn om

de samenwerking te verbeteren, zie de 10 genoemde ontwikkelpunten. Wel is een verdere verdieping van de relatie nodig. Vooral op het terrein van een duidelijke rolverdeling en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden. Alsook met betrekking tot de exclusieve positie van AEB. Een andere belangrijke conclusie is namelijk dat de gemeente bij het aflopen van de huidige contracten (31/12/2022) een expliciete en afgewogen keuze wil maken wie het afval en de grondstofstromen gaat be- en verwerken. Bij de conclusies hoort ook een notie over de begrippen opdrachtgever en klant. In de dagelijkse praktijk wordt er aan de kant van de gemeente veelvuldig gesproken over de gemeente gesproken als opdrachtgever richting AEB. Echter formeel gezien is er geen sprake van een opdrachtgever – opdrachtnemer relatie. Goed beschouwd kopen we verschillende dingen in en is er voor Afval en Grondstoffen sprake van een klant – leverancier relatie.

Stand van zaken ontwikkelpunten

Voor een groot aantal ontwikkelpunten geldt dat de gemeente in samenwerking met AEB al met de implementatie gestart is. Het tot uitvoering brengen alle 10 de ontwikkelpunten is een meerjarig traject. Hieronder volgt per ontwikkelpunt de stand van zaken. Bij de formulering van de ontwikkelpunten is gekozen voor een formulering die beter past bij de relatie van klant en samenwerkingspartner dan bij een rol van opdrachtgever.

Tabel 1. Ontwikkelpunten

Ontwikkelpunt	Stand van zaken	Opmerkingen	Gereed
1.Verbeter de invloed van A&G op strategie AEB	Afspraak tussen A&G en AEB is dat A&G proactief betrokken is bij nieuw op testellen strategie; via klantgesprekken. Samenwerking tussen deelnemingen en A&G is geïntensiveerd.	Meenemen in maatregel samenwerkingsmemorandum tussen AEB en gemeente. Deze maatregel komt voort uit de bestuursopdracht Performance en Slagvaardigheid.	Blijvend aandachtspunt
2. Investeer in onderling vertrouwen AEB en A&G	Formeel en informeel Overleg tussen directie AEB en A&G is geïntensiveerd		Blijvend aandachtspunt
3. Zorg voor eenduidige beleidslijn richting AEB	Eenduidige beleidslijn is onderdeel van de die bestuursopdrachten, zie hiervoor de commissievoordracht.	Na vaststelling ook uitdragen	Q2 2019
4. Leg experimenteer ruimte vast	Vastleggen in grondstoffen DVO.[1]	Manier van samenwerken bij experimenten meenemen in maatregel samenwerkingsmemorandum tussen AEB en gemeente	Q3 2019
5. Heroverweeg de rol van AEB als ketenregisseur	Verder uitwerken	Na verdere uitwerking vraagt dit eventueel om aanpassing afspraken verzelfstandiging. Betrekken bij notitie opties in/aanbesteden/zelf doen voortkomend uit ontwikkelpunt 8	Uiterlijk Q4 2020
6. Breng de overlap van taken van A&G en AEB in beeld	Is globaal in beeld	Na verdere uitwerking betrekken bij notitie opties in/aanbesteden/zelf doen	Uiterlijk Q4 2020
7. Versterk sturing op recyclepunten door resultaatafspraken te maken	DVO recyclepunten evalueren		Q4 2019

[1] In de dienstverleningsovereenkomst (DVO) grondstoffen worden afspraken tussen AEB en gemeente vastgelegd over be- en verwerken van grondstoffen en het doen van pilots en experimenten

8. Onderzoek mogelijkheid van gedwongen winkelnering naar preferred supplier	Pilot 9 straatjes is een voorbeeld waarbij tussen AEB en A&G de afspraak is gemaakt om brongescheiden stromen niet verplicht aan AEB te leveren. Zelfde geldt voor GF van Javaeiland en IJburg	Aanbeveling om tijdig verschillende opties in- en aanbesteden/zelf doen van de verschillende activiteiten AEB in kaart te brengen	Uiterlijk Q4 2020
9. Trek samen regionaal op	Gebeurt op ad hoc basis	Meenemen in maatregel samenwerkingsmemorandum tussen AEB en gemeente	Q2 2020
10.Investeer in capaciteit	Extra capaciteit om vervolg te geven aan uitkomsten bestuursopdrachten wordt aangetrokken		Q3 2019

Aanbevelingen bestuursopdracht Afval en Grondstoffen

- Beschouw de directie Afval en Grondstoffen als klant en samenwerkingspartner van AEB en niet als opdrachtgever.
- Verbeter de directe- en indirecte sturing op de korte termijn door het verder implementeren en uitwerken van de 10 ontwikkelpunten, conform tabel 1 en doe dit samen met AEB, deelnemingen en warmte.
- Werk, zo snel mogelijk, in aanloop naar het einde van de huidige contracten (31/12/2022), de volgende opties uit:

- 1.Scheiden restafval en verbranden restafval
    - Gemeente besteedt dit aan
    - Gemeente besteedt dit in bij AEB (via alleenrecht)

- 2.Vermarkten en verwaarden (grondstoffenmakelaar) van de brongescheiden grondstofstromen
    - De gemeente wordt zelf grondstoffen makelaar en doet de aanbestedingen zelf.
    - De gemeente sluit aan bij een bestaande inkooporganisatie zoals bijvoorbeeld Midwaste: http://midwaste.nl/nl/home/
    - Samen met de MRA gemeente richt de gemeente een grondstoffencoöperatie op
    - Gemeente besteedt dit in bij AEB (via alleenrecht)

- 3.Exploiteren en beheren recyclepunten
    - Gemeente doet dit zelf
    - Gemeente besteedt dit aan
    - Gemeente besteedt dit in bij AEB (via alleenrecht)

- Lever hiertoe een planning op met wanneer een notitie met de verschillende opties voor in- en aanbesteden dan wel zelf uitvoeren van alle activiteiten die AEB voor A&G doet gereed kan zijn. Neem bij de verschillende opties ook mee wat de (financiële) implicaties zijn van bestaande contractuele verplichtingen en relaties.
- Onderzoek vanuit een duidelijke rol – en verantwoordelijkheidsverdeling overlap in taken tussen AEB Amsterdam en de gemeente en heroverweeg de rol van ketenregisseur in de regio die AEB Amsterdam bij de verzelfstandiging is toegekend en betrek de uitkomsten in de notitie zoals hierboven beschreven;

Bijlage 1 Model voor integraal afvalbeheer



Bijlage 2 Inrichtingskader opdrachtgever-opdrachtnemer relatie

- Vertrouwen; er is vertrouwen in het eigen kunnen, willen en integriteit en vertrouwen in het kunnen, willen en de integriteit van de betrokken partijen.
- Druk, coöperatie en co-creatie; er is een gevoelde noodzaak tot actie, sturing en samenwerking.
- Procesgang en organisatie; de knip tussen de opdracht gevende gemeente en het overheid gedomineerde bedrijf is logisch, herkenbaar en goed georganiseerd (met voldoende kwaliteit, capaciteit en focus).
- Taken en verantwoordelijkheden; de taken en verantwoordelijkheden zijn duidelijk omschreven en zijn ook bekend bij betrokkenen.
- Verantwoording & toezicht; de opdracht gevende gemeente en het overheid gedomineerde bedrijf hebben afspraken gemaakt over de wijze waarop prestaties worden verantwoord (door het overheid gedomineerde bedrijf) en gecontroleerd (door de gemeente).
- Interventiemogelijkheden; zijn er voldoende mogelijkheden tot interventie, waarbij de interventiemogelijkheden voldoende ruimte bieden voor een gepaste respons (escalatieladder).
- Sturingsinstrumentarium; de opdracht gevende gemeente en het overheid gedomineerde bedrijf beschikken over de juiste middelen om te sturen, en maken daar samen gebruik van.
- Informatie en communicatie; de opdracht gevende gemeente en het overheid gedomineerde bedrijf zijn transparant naar elkaar, er is sprake van adequate informatie-uitwisseling en een wederzijdse informatieplicht.