

# GROENAFVAL ALS GROENE GRONDSTOF

duurzaam en innovatiegericht aanbesteden  
van de verwerking van groenafval



## IN 'T KORT...

Nieuwe verwerkingsvormen voor groenafval staan volop in de belangstelling. Deelstromen uit groenafval ziet men steeds meer als potentieel waardevolle grondstof. Het benutten van dit potentieel vraagt om een andere manier van denken en doen. Het vraagt om technische innovatie, maar ook om een andere organisatie van de inzamel- en verwerkingsketen. Beheerders van de openbare ruimte hebben hierin een belangrijke rol. Zij kunnen met hun openbare aanbestedingen innovatie door marktpartijen stimuleren. Een zorgvuldige inrichting van het aanbestedingsproces is daarbij cruciaal.

UITGAVE  
APR 2015



**BVOR**

**Bij het beheer van de openbare ruimte komen grote hoeveelheden groenafval vrij. Traditioneel wordt dit materiaal vooral door middel van compostering verwerkt. Andere, innovatieve, verwerkingsopties staan echter volop in de belangstelling. Hierbij gaat het om het nog beter benutten van de grondstoffen die in groenafval zitten, bijvoorbeeld door het terugwinnen van vezels, eiwitten en energie. Ook de productie van substraten die veen kunnen vervangen neemt gestaag toe. Tenslotte is er vanuit de markt steeds meer vraag naar gecertificeerde compostproducten, dat wil zeggen producten die aan bovenwettelijke eisen voldoen (bijvoorbeeld Keurcompost).**

**Met hun periodieke aanbestedingen kunnen eigenaren en beheerders van de openbare ruimte grote invloed uitoefenen op de wijze waarop hun groenafval wordt hergebruikt. Zorgvuldige voorbereiding en uitvoering van een aanbesteding is essentieel om procedurele risico's te voorkomen en tegelijkertijd de beleidsdoelen te realiseren.**

**Deze factsheet geeft tips aan bestuurders die door een aanbesteding ervoor willen zorgen dat de afzet en verwerking van groenafval bijdraagt aan hun beleidsdoelen op het gebied van de circulaire economie, klimaat, innovatie, etc. Deze factsheet is primair gericht op een doelgerichte aanbestedingsstrategie en op het proces van aanbesteding. Nuttige achtergrondinformatie is te vinden in de referenties achter in deze factsheet.**

## **SPECIFICEER WELKE BELEIDSDOELEN BELANGRIJK ZIJN**

Bij het aanbesteden van het onderhoud van groenvoorzieningen en het verwerken van de vrijkomende reststromen mag een aanbestedende dienst rekening houden met zijn eigen beleidsdoelen en ambities op het gebied van duurzaamheid. Het staat de aanbestedende dienst vrij om 'duurzaamheid' op eigen wijze te definiëren. In het geval van het verwerken van groenafval zal het vaak gaan om duurzaamheidsdoelen gerelateerd aan klimaat (CO<sub>2</sub>-reductie), de circulaire economie of een biobased economie. Ook mag men duurzaamheidsaspecten als 'social return' hierbij betrekken.

Voorwaarde is dat de aanbestedende dienst bij de definitie van duurzaamheid in de aanbesteding refereert aan uitgangspunten die de eigen organisatie hierover heeft vastgelegd (in bijvoorbeeld beleidsdocumenten). Vervolgens kan de dienst in elk afzonderlijk bestek specifieke eisen en voorwaarden opnemen om die beleidsdoelen te realiseren. De inschrijvingen worden dan beoordeeld op een combinatie van prijs, duurzaamheidseisen en eventuele andere kwaliteitseisen. Dit heet EMVI: Economisch Meest Voordelige Inschrijving.

## **INTEGRALE AANBESTEDING VERSUS AANBESTEDING IN PERCELEN**

Groenafval bestaat in de praktijk uit verschillende deelstromen: snoeihout, bermgras, bladeren, etc. Een aanbestedende dienst kan ervoor kiezen de verwerking van deze stromen in afzonderlijke percelen aan te besteden of kan kiezen voor een integrale aanbesteding van het groenafval.

Bij een aanbesteding in percelen neemt de aanbestedende dienst zelf de regie over de verwerking per deelstroom. Dit vraagt een behoorlijke investering in (markt)kennis door de aanbestedende dienst. Bij het integraal aanbesteden van groenafval wordt het ondernemerschap van de markt gebruikt om te komen tot optimale verwerking van (de deelstromen) groenafval.

Bij de keuze tussen integraal aanbesteden en aanbesteden in percelen moet de aanbestedende dienst zich niet laten verblinden door de opbrengsten die een specifiek perceel kan genereren (bijvoorbeeld snoeihout). Tegenover een perceel met hoge opbrengsten (hoge kwaliteit materiaal) staat immers altijd een perceel met mindere kwaliteit materiaal en daardoor hogere kosten voor verwerking. Waar het om gaat zijn de totale kosten en opbrengsten van de verwerking van (deelstromen uit) groenafval, hetzij in percelen hetzij integraal.

## **REKENING HOUDEN MET REGELGEVING**

Bij het verwerken van groenafval zijn diverse onderdelen van de milieuregelgeving van toepassing. Het gaat bijvoorbeeld om regels op het gebied van afvalstoffenverwerking, het Activiteitenbesluit en de toepassing van meststoffen. Deze regels zijn permanent in ontwikkeling, waardoor nog wel eens verwarring bestaat over wat wel en niet mag.

Het is voor een aanbestedende dienst belangrijk om een actueel en compleet beeld te hebben van relevante regelgeving. Een basisvoorwaarde voor het duurzaam aanbesteden van groenafval is immers dat wordt voldaan aan deze regelgeving. Ook wanneer het groenonderhoud en de verwerking van reststromen wordt uitbesteed aan een derde partij, blijft de aanbestedende dienst als opdrachtgever (ontdoener) mede verantwoordelijk (zorgplicht).

## EEN OF TWEE CONTRACTEN VOOR ONDERHOUD EN VERWERKEN

De aanbestedende dienst kan de keuze voor de verwerking van het groenafval aan de groenaannemer overlaten. Voordeel voor de aanbestedende dienst is dat de verantwoordelijkheid voor de afzet en kwaliteit van het groenafval volledig bij de aannemer ligt. Voor de aanbestedende dienst geldt wel een zorgplicht: het zeker stellen dat het groenafval inderdaad conform het contract wordt verwerkt.

Een reëel alternatief is twee contracten: een voor het onderhoud van groenvoorzieningen en een voor het verwerken van groenafval. De aanbestedende dienst blijft eigenaar van het groenafval en levert dit aan een gewenste verwerker. Dit kan bijvoorbeeld interessant zijn als investeringen in de installatie nodig zijn en de aanbestedende dienst dit met een langdurig contract in zijn regio wil stimuleren. Voor het onderhoudsbestek zelf kan zo wel een kortere contractperiode worden gehanteerd. Belangrijk bij deze benadering is dat het onderhoudscontract zowel de hoeveelheid en kwaliteit van het groenafval als de voorwaarden voor levering bij de verwerker moet omschrijven. Dit geldt ook voor het contract met de verwerker. Dit vereist zorgvuldige afstemming tussen beide contracten.

## CONTRACTDUUR EN INNOVATIE

Bij het aanbesteden van groenafval voor innovatieve verwerking is de contractduur een essentiële factor. Een contract van een of enkele jaren biedt marktpartijen immers te weinig perspectief om te investeren in nieuwe verwerkingstechnologie. Bij langere contracten ontstaat hier meer ruimte voor. Een aanbestedende dienst kan desgewenst investeringen ook op andere manieren faciliteren. Denk bijvoorbeeld aan subsidies of een innovatief partnerschap. Hierbij dient men wel rekening te houden met EU-regels rondom overheidssteun en het voorkomen van ongelijke behandeling en oneerlijke mededinging.

## FUNCTIONEEL SPECIFICEREN

Het is verstandig om de bestekseisen niet technisch maar functioneel te specificeren als bij de verwerking van groenafval marktinnovatie gewenst is. Dan staat in de uitvraag niet in detail beschreven hoe de leverancier het werk moet uitvoeren, maar staat alleen het beoogde resultaat of de prestatie centraal. Leveranciers beschrijven dan in hun aanbieding hoe ze het gewenste resultaat denken te bereiken en vanzelfsprekend tegen welke prijs.

Om de inschrijvingen onderling te kunnen vergelijken is een objectief beoordelingskader nodig. Hiervoor zijn inmiddels verschillende bewezen methoden voorhanden, zoals het gebruik van een kwalitatief classificatieschema (hoogwaardigheid van verwerking) of het beoordelen op het CO<sub>2</sub>-effect van verwerking.

## PROCESMATIGE AANDACHTSPUNTEN

### 1. Zorg voor een betrokken interne organisatie en start tijdig

Bij het definiëren en implementeren van opties voor hoogwaardige groenafval verwerking zijn bij de aanbestedende dienst verschillende disciplines betrokken, waaronder beleid (duurzaamheid), inkoop, uitvoering en de juridische afdeling. Om draagvlak voor de ambities te creëren en te behouden is het verstandig deze afdelingen vroegtijdig te betrekken bij het vormgeven van een aanbesteding rond groenafval.

Een aanbestedingsproces kan alleen zorgvuldig verlopen wanneer er voldoende tijd en ruimte is om relevante interne en externe stakeholders te betrekken. Het is van belang om het voorbereidingstraject voor de aanbesteding tijdig te starten, dat wil zeggen ruim voordat het nieuwe contract moet worden gegund. In de praktijk is dit al gauw een half jaar tot een jaar voor deze datum. Daarnaast is het uiteraard van belang voldoende interne capaciteit te reserveren.

### 2. Voorkom tegenvallers: houd een gedegen marktconsultatie

Een marktconsultatie is een instrument om vóór publicatie van de aanbestedingsdocumenten aan marktpartijen reactie te vragen op de voorgenomen strategie, procedures, contractvoorwaarden en gunningscriteria. Het zorgt ook voor actuele kennis van de (regionale) groenafvalmarkt: relevante spelers, activiteiten, marktprijzen, technieken en innovaties. Let er hierbij op dat potentiële marktpartijen niet onbedoeld worden bevoordeeld.

### 3. Verificatie van geleverde prestaties - contractmanagement

Innovatieve verwerking van groenafval is voor veel partijen nieuw. Dit geldt zowel voor terreinbeheerders, aannemers en verwerkingsbedrijven. Daarom is het belangrijk dat het contractmanagement ruimte biedt voor optimalisatie, zonder afbreuk te doen aan de gemaakte afspraken voor de verwerking van het groenafval. Op deze wijze kunnen partijen bij voortschrijdend inzicht hun activiteiten aanpassen met uiteindelijk een beter totaalresultaat. Beloften en afspraken hierover moeten controleerbaar zijn en vastgelegd in het contract. Het is gebruikelijk om deze in een startoverleg te bespreken. In de praktijk blijkt het nodig om te controleren of leveranciers de beloofde prestaties daadwerkelijk nakomen.



## PRAKTISCHE INFORMATIE

- BVOR (2014). 'Handreiking duurzaam aanbesteden groenafval'
- [www.pianoo.nl](http://www.pianoo.nl). Website van PIANOo, het expertisecentrum aanbesteden van de Rijksoverheid
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (2014). 'Biogas uit gras – een onderbenut potentieel. Een studie naar kansen voor grasvergisting.'
- Factsheet: 'Waarde halen uit snoeihout – aanbesteden van houtige biomassa uit openbaar groen'
- Factsheet: 'Meer waarde halen uit gras – duurzaam en innovatiegericht aanbesteden van het maaien en verwerken van gras'
- Factsheet: 'Gras benutten als substraat voor vergisting - praktische aanbevelingen voor terreinbeheerders, maaibedrijven en vergisters'

## OVER DEZE FACTSHEET

Deze factsheet is geschreven als onderdeel van het werkprogramma van de Sector Natuur, Bos, Landschap en Houtketen (NBLH) binnen het Agroconvenant. De NBLH-sector, waarin zijn vertegenwoordigd de BVOR, de VBNE en het Platform Hout in Nederland (PHN), hebben in 2008 het Agroconvenant Schoon & Zuinig getekend. Hierin heeft de sector zich gecommitteerd aan het aan de markt beschikbaar stellen van 32 PJ biomassa in 2020. Hiervoor onderneemt deze verschillende activiteiten om marktpartijen en anderen te stimuleren deze biomassa beschikbaar te stellen en te gebruiken. Deze factsheet past daarin. Publicatie is mede mogelijk gemaakt door financiële ondersteuning van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).



### CONTACT

**BVOR**

Agro Business Park 38  
6708 PW Wageningen

T (0317) 42 67 55

E [info@bvor.nl](mailto:info@bvor.nl)

W [www.bvor.nl](http://www.bvor.nl)

