

Datum vergadering gemeenteraad	Voorstelnummer
14 juni 2022	D.119343 Z.041424

Voorstel ingebracht door J. Luiten
Portefeuillehouder J.P. Neven
Begrotingsprogramma en 29. Afval
taakveld

Onderwerp **Zienswijze begroting en jaarrekening GR
Avri**

Voorgesteld besluit

1. Een zienswijze in te dienen op de begroting 2023 van GR Avri op de volgende onderwerpen:
 - a. Zienswijzenota
 - b. Toename kosten (en daarmee van de afvalstoffenheffing)
 - c. Weerstandsvermogen en doelvermogen
2. Een zienswijze in te dienen op de jaarrekening 2021 van GR Avri op de volgende onderwerpen:
 - a. Bevindingen accountant
 - b. Positief behaald resultaat
3. De zienswijzebrief vast te stellen.

Samenvatting van het voorstel

De GR Avri heeft de concept begroting 2023 en jaarrekening 2021 voorgelegd aan de deelnemende gemeenten. De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen op de begroting en jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling. Door het indienen van een zienswijze op de begroting en jaarrekening kan de gemeente Buren kenbaar maken wat de wensen zijn ten aanzien van het te voeren beleid van de gemeenschappelijke regeling.

HOOFDLIJNEN

1. Inleiding

De gemeente Buren neemt deel aan de gemeenschappelijke regeling Avri. Vanuit Avri wordt invulling gegeven aan de afvalzorgplicht binnen de acht gemeenten die onderdeel uitmaken van deze gemeenschappelijke regeling. Dit bestaat uit het verzorgen van de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval en grondstoffen, het ontwikkelen van het gemeentelijke afvalstoffenbeleid, het handhaven van de afvalstoffenverordening en het verzorgen van educatie over afval. Een deel van de taken wordt uitgevoerd binnen het basispakket, een deel binnen het pluspakket. De beheertaken van de openbare ruimte (de IBOR-taken) maken onderdeel uit van het pluspakket. Avri verzorgt deze voor de gemeente Buren, Neder-Betuwe, Tiel en West Betuwe.

Avri heeft de concept begroting 2023 en jaarrekening 2021 voorgelegd aan de deelnemende gemeenten. De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen op de begroting en jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling (hierna GR). Met het indienen van een zienswijze kan de gemeenteraad beter in positie worden gebracht. De andere acht gemeenten in de regio Rivierenland dienen eveneens een zienswijze in. Bij het opstellen van een zienswijze wordt ambtelijk en politiek niveau afstemming gezocht.

2. Doel / meetbaar effect

Met het indienen van een zienswijze op de begroting en jaarrekening kan de gemeente Buren de wensen van het te voeren beleid van de GR kenbaar maken. De begroting en jaarrekening van de GR maakt onderdeel uit van de planning- en controlcyclus van de gemeenschappelijke regeling. Zo dient het bestuur van Avri bij het presenteren van de conceptbegroting aan te geven hoe de zienswijzen op de kaderbrief verwerkt zijn in de conceptbegroting. Daarnaast is het van belang om te kijken naar de verschillen tussen de concept jaarrekening 2021 en begroting 2021 van de GR. Om te bepalen of verschillen tussen beide goed is te verklaren.

3. Argumenten

1.1 *Er is op onderdelen een vertaalslag gemaakt van de zienswijze op de kadernota richting de voorliggende begroting.*

De begroting 2023 komt voort uit de eerder opgestelde kadernota. Op deze kadernota hebben we eerder onze zienswijze gegeven. Avri heeft de zienswijzen van de verschillende deelnemende gemeenten gebundeld en van een reactie op hoofdlijnen voorzien (de zienswijzennota).

Voor een deel heeft dit direct invloed op de begroting zoals we die hebben ontvangen, en voor een deel is dit in een later stadium verder invulling te geven. Een concreet voorbeeld hiervan is de wijze waarop vorm te geven aan de milieustraten van de toekomst. Waarbij het goed organiseren van het gescheiden inzamelen van een toenemend aantal grondstofstromen een uitdaging is.

Naast het verder ontwikkelen van de milieustraat staan er meer projecten op stapel. We uiten daarbij onze zorgen over de haalbaarheid van al deze (beoogde) projecten. We sturen aan op een duidelijke selectie van projecten op basis van prioriteit.

Middels de zienswijzennota achten we de gegeven reactie van Avri op hetgeen ingediend door de gemeente Buren als voldoende beantwoord voor dit moment.

1.2 *De tariefstelling van de afvalstoffenheffing gaat omhoog, tegelijk is Avri in staat is geweest de toename van kosten te dempen.*

De begroting 2023 gaat uit van een kostenstijging. Het definitief vaststellen van de verschillende tarieven (en daarmee ook de hoogte van de afvalstoffenheffing) gebeurt niet middels deze begroting maar binnen het laatste overleg van het Algemeen Bestuur van Avri dit jaar. Dit stelt in staat om de meest recente ontwikkelingen en inzichten hierin te betrekken.

Er is een toename van 4% van de afvalstoffenheffing beoogd, wat neerkomt op €11,- per huishouden per jaar. Het gemiddelde tarief van de afvalstoffenheffing (binnen het basispakket) komt daarmee neer op €317,- per huishouden per jaar. Een hogere afvalstoffenheffing is uitlegbaar, deze wordt met name veroorzaakt door een toename van de uitvoeringskosten (deels als gevolg van mondiale ontwikkelingen). Daarnaast is er sprake van niet-beïnvloedbare, autonome prijsstijgingen (o.a. CAO en markttarieven). Er is ook een demping van de toename van kosten beoogd. Dit als gevolg van beter betaalbedrag door inwoners aangaande de afvalstoffenheffing én het aanwenden van structureel positief resultaat op het onderdeel bedrijfsafval. Behaalde of verwachte resultaten vanuit het programma GRIP hebben nog geen vertaling gekregen richting begroting, omdat deze nog niet gerealiseerd zijn en/of geen structureel karakter hebben. Wij verzoeken Avri om, zodra dit mogelijk is, de baten vanuit het GRIP programma ook inzichtelijk te verwerken in de begroting in de navolgende jaren.

In de meerjarenbegroting van Avri wordt ervan uitgegaan dat de tarieven voor het verwerken van restafval sterk zullen stijgen. Dit komt door het aflopen van het huidige contract. Marktontwikkelingen laten bijna een verdubbeling van de tarieven zien. Om deze stijging te dempen is het voorstel om dit nadeel in 2024 te dekken door een onttrekking van € 6 ton uit de zgn. 'egalisatievoorziening', wat in feite een reservering van middelen betreft uit de algemene reserves van Avri. Anderzijds is er de opgave om verder in te zetten op het verminderen van de hoeveelheid in te zamelen restafval en het verbeteren van de verschillende grondstofstromen. Wij stellen een positieve zienswijze voor ten opzichte van de voorgestelde maatregelen.

1.3 *Er is een duidelijke strategie omtrent het (blijvend) versterken van het weerstandsvermogen, mede door het opbouwen van meer doelvermogen in relatie tot het op termijn overdragen van de stortplaats aan de provincie.*

In lijn met eerdere besluitvorming zien we in de begroting een toename van het weerstandvermogen terugkomen, een positieve ontwikkeling. We constateren dat het weerstandsvermogen inmiddels toereikend is voor het dekken van de reguliere risico's met uitzondering van de casus overdracht stortplaats. Voor dit laatste is voor de lange termijn de opbouw van doelvermogen benodigd. Een deel van het reeds opgebouwde weerstandsvermogen is hiervoor (naar verwachting) reeds geoormerkt. Vanaf 2034 is daarmee beoogd dat het totaal aan opgebouwd weerstandsvermogen en doelvermogen toereikend is om een eventuele overdracht van de stortplaats direct te bekostigen, dit binnen de eerder gegeven kaders en uitgangspunten.

Uit de begroting blijkt dat er een geschil loopt met de PDB-verwerker en dat dit geschil in 2024 wordt bijgelegd. Op deze aanname is reeds vooruitgelopen wat betreft het totaal aan (geïndexeerd) risicoprofiel. We blijven graag tussentijds op de hoogte als er zich bijzondere ontwikkelingen omtrent dit geschil zich voordoen.

2.1 Er is een goedkeurende verklaring op de getrouwheid van de jaarrekening door de accountant.

Naast een goedkeurende verklaring op de getrouwheid van de jaarrekening zal de accountant – evenals vorig jaar - een verklaring met beperking afgeven op de rechtmatige totstandkoming ervan. Dit is gevolg van het feit dat achteraf is gebleken dat voor enkele inkopen (met een financieel volume van 2% van de totale lasten) een Europese aanbesteding had moeten worden doorlopen. Dit is hoger dan de grens voor een goedkeurende verklaring van 1%. De accountant constateert hierbij dat dit voortkomt uit onrechtmatig afgesloten contracten uit het verleden. Tevens geven zij aan te verwachten dat de in de afgelopen jaren ingezette verbeteracties en opgezette Europese aanbestedingen tot een betere beheersing leiden. Net als de accountant vragen we als gemeente om aandacht voor de toename in de risico's op mogelijke onrechtmatige aanbestedingen als gevolg van toenemende krapte op de arbeidsmarkt en langere levertijden van materieel.

2.2 Er is een positief resultaat behaald dat (gedeeltelijk) is aan te wenden voor het financieel herstel van Avri.

We zijn verheugd dat Avri een positief resultaat van €2,2 miljoen heeft weten te realiseren. Dit is voor een groot deel het gevolg van incidentele meevallers:

- Een verbeterd betaalgedrag door inwoners;
- Hogere tarieven voor papier.

De verwachting is dat het verbeterde betaalgedrag deels structureel zal zijn. Dit is daarom voor een deel verwerkt in de begroting van 2023. Een andere meevaller wordt gevormd door de relatief hoge tarieven voor papier, als effect van de corona-pandemie. Hiervoor wordt niet de aanname gedaan dat dit de komende jaren ook zo zal zijn, daarom is dit voordeel niet meegenomen richting de begroting 2023. Dit alles met als doel om over een periode van jaren een stabiele prijsontwikkeling te presenteren. Als gemeente onderstrepen we deze aanpak. We hanteren een positieve zienswijze ten aanzien van het aanwenden van dit financieel resultaat t.b.v. de weg naar financieel herstel (opbouw weerstandsvermogen) van Avri.

3.1 Met het indienen van een zienswijze geeft de raad invulling aan zijn kaderstellende rol.

Met het indienen van een zienswijze kan de raad in positie gebracht worden. De gemeente Buren streeft er naar om aansluiting te zoeken bij regionale initiatieven rondom grip op de gemeenschappelijke regelingen.

Met het indienen van zienswijzen krijgt de raad meer grip op de gemeenschappelijke regelingen en wordt invulling gegeven aan het in 2020 vastgestelde regionale informatieprotocol.

3.2 De gemeente Buren heeft een groot bestuurlijk en financieel belang bij de GR Avri.

De gemeentelijke bijdrage aan de GR Avri is substantieel ten opzichte van de gemeentelijke begroting. De gemeente Buren is vertegenwoordigd in het algemeen bestuur door wethouder J. P. Neven. Iedere gemeente heeft één stem in het algemeen bestuur. De IBOR-taken zijn vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen de gemeente Buren en de gemeenschappelijke regeling.

3.3 In de regionale griffierskring is afgesproken dat de raden in de regio Rivierenland de zienswijzen behandelen in de derde week van juni.

Avri verwacht van de deelnemende gemeenten voor 22 juni 2022 een zienswijze op de aangereikte stukken waarop dit voorstel betrekking heeft. Met behandeling hiervan in de raadsvergadering van 14 juni, zijn we dus voldoende op tijd.

4. Kanttekeningen

1.1 De ambitie omtrent de vermindering van het aandeel restafval naar 30 kg per inwoner per jaar is onverminderd hoog. Dit vergt ook forse ontwikkeling aan de zijde van inzameling afval-/grondstofstromen.

De ambitie is onverminderd om de doelstelling van 30 kg restafval per inwoner per jaar (vanaf het jaar 2025) te realiseren. Ook al weten we dat dit nog ver verwijderd is van hetgeen we nu jaarlijks per inwoner aan restafval ophalen. Als gemeente onderstrepen we deze ambitie. We erkennen ook dat dit invulling geeft aan landelijk vastgestelde beleidskaders, zoals het programma VANG (Van Afval Naar Grondstof) en het beleid dat door Avri is ontwikkeld ('Afval scheiden heel gewoon'). Verder wordt hiervoor vanuit een drietal toegekende projecten vanuit de Regio Deal invulling aan gegeven:

- Een innovatief circulair textielsorteercentrum (CIRTEX, via separate besluitvorming);
- Een betere bodem in de Betuwe (van tuinafval naar compost voor de Fruitdelta);
- Betuws Circulair (van regionale reststromen zoals plastic, naar regionale producten voor de Fruitdelta en recreatiesector).

Minder restafval inzamelen vergt dat we met elkaar beter inzamelen, wat veelal gaat over het beter scheiden van de verschillende grondstofstromen. Binnen onze gemeente loopt daarvoor ook een proces (uit te werken naar meerdere voorstellen) aangaande het inzamelen van luiers en incontinentiemateriaal. Dit doen we overigens in nauwe samenwerking met Avri en benutten hiervoor t.z.t. voor onze nieuwe businesscase de laatste ervaringscijfers omtrent inzameling en verwerking van deze afvalstromen. Onderdeel hiervan moet wat ons betreft dan ook zijn dat een toename van kosten enerzijds (door gescheiden inzameling) leidt tot een verlaging/ demping van de kostentoeename anderzijds (omdat we minder restafval inzamelen).

1.2 De begroting van de GR Avri voor 2023 heeft direct impact op de kosten voor uitvoering van de IBOR-taken in hetzelfde jaar (en de hiervoor nog nader op te stellen werkbegroting).

De begroting sorteert voor op de kostenontwikkeling binnen het pluspakket. Voor de gemeente Buren heeft dit specifiek betrekking op het integraal beheer van de openbare ruimte, de zgn. IBOR-taken. De werkzaamheden binnen het pluspakket worden door Avri tegen kostprijs uitgevoerd. Dit betekent dat er geen winst wordt gemaakt op deze werkzaamheden. Wat overblijft of tekort is, wordt met de betreffende gemeente verrekend.

We zien voor 2023 een toename van kosten voor uitvoering van de IBOR-taken van 4,2% ten opzichte van het huidige jaar, wat neerkomt op €122.000. Het totaal van de werkbegroting stijgt daarmee naar afgerond € 3 miljoen. Hierbij uitgaande van het takenpakket zoals voor 2022 binnen de DVO met elkaar overeengekomen is. Met ander woorden: bij een gelijkblijvend takenpakket met eenzelfde beoogde (beeld)kwaliteit is deze toename van kosten te verwachten. Prijsontwikkelingen binnen de GWW-sector zijn hier mede debet aan. Zoals in de kadernota reeds opgenomen is er een gemiddelde kostentoeename van ca. 7% binnen deze sector. Avri maakt gebruik van diensten van derden voor al het werk dat niet direct met eigen medewerkers uitvoeren.

1.3 De overheadkosten, en de wijze waarop deze beperkt te houden, is een blijvend aandachtspunt.

Als gemeente zijn we kritisch op onze overheadkosten. Vanuit de zienswijze op de begroting van het lopende jaar is ook aan Avri gevraagd hier kritisch op te zijn. Mede daarom is ook besloten tot deelname aan benchmark-onderzoeken van de branchevereniging NVRD om te onderzoeken waar besparingsmogelijkheden liggen ten aanzien van de overheadkosten. De uitkomsten hiervan zijn reeds met betrokken gemeenten gedeeld, maar nog niet uitvoering besproken. Wij blijven graag op de hoogte van de ontwikkelingen hierin en de kansen die Avri benut om het totaal aan overheadkosten, daar waar dat haalbaar en reëel is, naar beneden te bewegen.

2.1 Een deel van het beschikbaar gesteld budget t.b.v. uitvoering IBOR-taken is onbenut gebleven terwijl buiten de gevraagde kwaliteit niet op alle onderdelen is behaald.

Uitgezonderd de bestrijding van het onkruid wordt gesteld dat aan de afgesproken beeldkwaliteitsnormen is voldaan: de beeldkwaliteit in 2021 is verbeterd en ruim boven het afgesproken norm (tot max 10% onder niveau) is. Zoals uit de rapportage naar voren komt zijn er gedurende delen van het jaar grotere achterstanden ontstaan, die op een later moment weer zijn weggewerkt. Verder is veel inzet gepleegd op het ruimen van zwerfvuil. Dit kwam vooral door intensief gebruik van de openbare ruimte door bewoners die thuis zaten vanwege de coronapandemie.

Over het geheel van 2021 is een deel van het beschikbare budget niet besteed, terwijl buiten niet altijd aan de afgesproken norm werd voldaan. Als gemeente willen we dit graag anders zien. We dringen daarom aan op een proactieve aanpak van mogelijke risico's die ertoe (kunnen) leiden dat niet aan de afgesproken norm wordt voldaan. Hiervoor beogen we afstemming op regionaal niveau tussen Avri en de verschillende IBOR-gemeenten. Hiervoor is al een eerste aanzet gedaan.

TOELICHTING EN UITVOERING

5. Financiën

Bijdrage gemeente Buren

	Begroting Buren 2021	Jaarrekening GR 2021	Begroting Buren 2022	Begroting Buren 2023	Begroting GR 2023
Bijdrage Buren (verschil opbrengst afvalstoffenheffing en kosten afvalverwijdering en verwerking)	€ 354.731	€ 340.249	€ 437.129	€ 437.129	€ 460.415
IBOR bijdrage	€ 2.909.000	€ 2.770.206	€ 2.869.000	€ 2.869.000	€ 2.996.000

De bedragen uit de begroting Buren betreffen de gewijzigde begrotingen. Bij het opstellen van de begroting 2023 van de gemeente Buren worden de begrote bedragen uit de begroting 2023 van de Avri overgenomen.

Het bedrag bij de begroting Buren 2021 voor wat betreft de IBOR bijdrage is de primitieve begroting. De budgetten in Buren zijn niet aangepast aan de gewijzigde begroting van de Avri over 2021. De gewijzigde begroting 2021 van de Avri bedroeg € 2.845.029.

Omvang risico's 2023 GR

Het totaal van de risico's van de GR Avri bedraagt € 9.353.000 voor het jaar 2023.

Grootste risico's 2023 GR

- Nazorgfonds stortplaats: Verreweg het grootste risico wordt gevormd door de onzekerheid omtrent de overdracht van de stortplaats. Financieel gezien wordt er tot 2034 gewerkt aan het opbouwen van doelvermogen dat voldoende toereikend is in de meeste van de ontwikkelde scenario's omtrent de overdracht van de stortplaats aan de provincie.
- Geschil met PBD-verwerker (plastic verpakkingen, blik en drinkpakken): Avri heeft een geschil met de verwerker van het pbd-afval over de afrekening 2017, 2018, 2019 en 2020. Zowel Avri als de verwerker (Veolia) zijn op basis van het afgesloten contract van mening dat er recht is op compensatie door de tegenpartij. Volgens berekeningen van Avri is een vordering van € 170.000 passend. De verwerker stelt echter dat er een betaling door Avri verricht moet worden van € 1,2 miljoen (tot en met afrekening 2019). In een vergelijkbaar geschil tussen Veolia en Afvalsamenwerking Limburg (ASL) heeft de rechtbank ASL geheel in het gelijk gesteld. Of Veolia in hoger beroep gaat is nog niet bekend. Wel ziet Avri de kans dat deze zaak in het voordeel van Avri wordt beslecht sterk stijgen. Daarom is de kans van dit risico gehalveerd. Het risico stijgt echter nog wel, aangezien de totale claim vanuit Veolia is gestegen met € 0,7 miljoen, op basis van de aan Avri gefactureerde eindafrekening over 2019.

- Vergoeding kunststofverpakkingen: De vervuiling in kunststof verpakkingen neemt landelijk sterk toe. De vergoedingen van het Afvalfonds worden vastgesteld op basis van deze landelijke vervuilingcijfers. Daarmee ontstaat het risico dat het Afvalfonds lagere vergoedingen gaat vaststellen en dus pbd inkomsten afnemen. Ook in de regio Rivierenland is de vervuiling van pbd overigens toegenomen. Dit risico is ten aanzien van de jaarrekening 2021 verder opgehoogd vanwege het mogelijke scenario dat de vergoeding van het Afvalfonds in 2023 nog verder zal dalen.
- Hoeveelheid projecten: Avri beoogt aan tal van projecten invulling te geven. Actueel hierin is de beoogde oprichting van een circulair textielcentrum (CIRTEX). Een proces dat inmiddels de nodige (juridische) haken en ogen kent, en daarmee veel inspanning vergt. Dit zowel aan de zijde van Avri als bij de deelnemende gemeenten. Een andere grote beoogde ontwikkeling is het actualiseren van milieustraten. Het geheel van projecten kan teveel zijn, door uitblijven van voldoende mankracht om dit daadwerkelijk invulling te geven. Dit vergt keuze maken (o.b.v. prioriteit) en eventueel projecten wegzetten bij derden (marktpartijen).
- Krapte op de arbeidsmarkt: Veel sectoren kampen met een krapte op de arbeidsmarkt, daardoor kan niet al het werk gedaan worden dat beoogd is. Dat geldt ook voor Avri en dan niet enkel voor de afval-taken (veelal kenniswerkers) maar zeker ook voor de IBOR-taken (uitvoerend werk). Het vergt een proactieve aanpak en het maken van heldere keuzes om toch juiste ontwikkelingen door te maken/ resultaat te leveren.

Weerstandsvermogen 2023 GR

Het totaal van het weerstandsvermogen van de GR Avri bedraagt € 6.594.000 voor het jaar 2023.

Onderdeel van risicoprofiel Buren

De weerstandsratio is 0,7. Volgens de criteria van Buren is de weerstandsratio onvoldoende. We houden hier rekening mee in het risicoprofiel van de gemeente Buren.

In de meerjarenbegroting van Avri ontwikkelt de ratio zich van onvoldoende in 2023 (0,7), naar matig in 2024 (0,8) en 2025 (1,0), naar voldoende in 2026 (1,2).

6. Communicatie

Nadat de raad heeft ingestemd met de concept-zienswijzebrief wordt deze verstuurd naar het algemeen bestuur van de GR Avri.

7. Uitvoering en planning

Zienswijzen op de begroting 2023 en jaarstukken 2021 moeten uiterlijk vóór 22 juni worden ingediend. Het Algemeen Bestuur van de GR Avri zal in de vergadering van 7 juli 2022 zowel de jaarstukken als de zienswijzennota vaststellen.

In de vorm van een zienswijzennota volgt vanuit Avri een terugkoppeling over de wijze waarop invulling is gegeven aan hetgeen middels de zienswijze vanuit de verschillende gemeenten is aangereikt.

8. Participatie

N.v.t.

9. Duurzaamheid

N.v.t.

Bijlagen:

1. Raadsbesluit
2. Aanbiedingsbrief GR Avri
3. Begroting GR Avri
4. Jaarrekening GR Avri
5. Zienswijzennota (bij kadernota 2023) GR Avri
6. Zienswijzebrief gemeente Buren

Inlichtingen bij:*Inhoudelijke vragen*

Naam	J. Luiten
Domein	Ruimte

Procedurele vragen

Naam	R. B. Morshuis
Domein	Bedrijfsvoering