Aan de leden van de
Gemeenteraad

E-mail gemeente@oss.nl
www.oss.nl

Postbus 5
5340 BA Oss

Wilt u bij uw reactie de datum van deze brief en ons kenmerk vermelden?

Datum	Ons kenmerk	Behandeld door	Doorkiesnummer
2 oktober 2019		B. Wijdeven	

Onderwerp

Wat is er (financieel) aan de hand in afvalland?

Geachte raadsleden,

Het financieel perspectief van afvalverwerking is sinds vorig jaar drastisch veranderd. De wereld van afvalverwerking verandert ingrijpend door marktomstandigheden en overheidssturing. Moeilijkere afzet, stijgende verwerkingskosten, lagere opbrengsten en belastingmaatregelen maken dat wij met de huidige afvalstoffenheffing financieel zwaar tekort komen.

Hierover hebben wij u al eerder geïnformeerd in de diverse financiële stukken en besprekingen daarover en over het afvalbeleid in bredere zin. Het tekort dat zich voor 2019 aftekent, is dusdanig opgelopen dat de reserve afvalstoffen nog maar beperkt is.
Dit vraagt om maatregelen in het kader van de begroting 2020. En om een structurele herbezinning.
In deze Raadsinformatiebrief schetsen wij de ontwikkelingen.

Hoe is dit tekort ontstaan?

Doelstelling : kostendekkend

Ons uitgangspunt is tot nu toe dat de tarieven van de afvalstoffenheffing 100% kostendekkend zijn en dat wij een redelijke reserve aanhouden om tariefschommelingen op te kunnen vangen. Dat is tot 2018 steeds het geval geweest. De laatste aanpassing van het tarief dateert van 2015 en dat was een verlaging van gemiddeld 2,5%.

In 2018 is dat veranderd. Het exploitatietekort bedroeg € 716.244. Omdat de reserve voldoende ruimte bood en te groot was geworden, hebben we toen besloten om de afvalstoffenheffing niet te verhogen en

het tekort geheel ten laste van de reserve afvalstoffenheffing te brengen. Wij hebben daarbij melding gemaakt van de ontwikkelingen in afvalland die in financieel opzicht een trendbreuk laten zien.

Bredere afvaldiscussie

Deze constatering hebben wij toegevoegd aan de discussie over circulaire economie en hoe wij daarbinnen omgaan met de opdracht om tot substantieel minder afval te komen en om afval tot grondstof te maken. Landelijk is bepaald wat gemeenten minimaal dienen te realiseren: in 2020 100 kg huishoudelijk restafval en 75 % afvalscheiding. In Oss hebben wij de norm verscherpt tot 96 kg huishoudelijk restafval.

Voor afvalscheiding zijn wij als Oss op de goede weg: 70% in 2018. Maar voor de hoeveelheid restafval staan wij voor de taak om dit grofweg te halveren. Waarbij met de veranderingen die in 2015 zijn ingevoerd - minder service op restafval en meer service op recyclebare afvalstromen- “het laaghangende fruit” is geplukt.

Samenhang

De bredere afvaldiscussie raakt direct onze kosten van afvalverwerking.

De overheid stuurt inmiddels ook financieel op vermindering van afval en meer afvalscheiding. Niet bruikbaar afval wordt verbrand. Daarop wordt verbrandingsbelasting geheven. Deze wordt sinds 2017 elk jaar fors verhoogd.

Met ingang van 1 februari 2017 hebben wij een 5 jarig-contract afgesloten met AVR voor de verwerking (verbranding) van het huishoudelijke restafval. Dit contract loopt af in 2023 of zoveel eerder als partijen overeenkomen. Daarvoor liep het contract met Attero. Dat bevatte hoeveelheidsverplichtingen. In het AVR-contract is er geen minimale of maximale hoeveelheidsverplichting opgenomen. Dit contract is zodanig gunstig dat als wij nu de markt op zouden moeten voor afvalverwerking, dit fors duurder zou kunnen uitvallen.

Eerdere informatie hierover

In 2018 ontstond meer zicht op de verliezen op afvalverwerking. In september 2018 is in de Programmabegroting 2019 gemeld dat we in 2019 naar verwachting ruim € 370.000 tekort zouden komen. Aangegeven is dat we dit uit de reserve afvalstoffenheffing wilden dekken. In de Programma-evaluatie 2018 is aangegeven dat bij ongewijzigd beleid de reserve snel is uitgeput.

In de Jaarrekening 2018 die op 27 juni jl. in de Gemeenteraad is vastgesteld, staat vermeld dat het verlies van €716.000 ten laste van de reserve is gebracht.

In de Opinienota van 7 mei die op 20 juni in de Opiniecommissie is behandeld, is nog uitgegaan van de bedragen uit de begroting 2018. Hoewel ook de oude bedragen en de schets van de trendbreuk al tot het inzicht hebben geleid dat ook financieel de bakens ingrijpend moeten worden verzet, betreuren wij het dat wij toen niet het grotere verlies uit de jaarrekening hebben gemeld.

In juli 2019 hebben wij in de Kadernota 2020 gemeld dat een structurele verhoging van de afvalstoffenheffing voor 2020 onvermijdelijk is. Inschatting toen was dat de tarieven met 20% (€42) zouden moeten stijgen om de kosten te kunnen dekken.

Noodzakelijke tariefstijging.

Inmiddels is duidelijk dat de kostenstijgingen en opbrengstdalingen opnieuw sneller doorzetten dan verwacht. Wij verwachten voor 2019 een tekort van € 900.000.

Als we dit dekken uit de reserve dan is er nog maar een beperkte reserve, die onder onze eigen norm ligt. Een tariefstijging voor 2020 van 25% is dan noodzakelijk om de exploitatie sluitend te maken. Dit percentage is gebaseerd op een zo goed mogelijke inschatting van alle kosten en opbrengsten. Daarbij zijn aannames gedaan om te komen tot een solide begroting. Uiteraard kunnen zich in 2020 mee- en tegenvallers voordoen. Ook zijn de kosten voor de implementatie van het nieuwe afvalbeleid hier niet in meegenomen. Deze zijn immers afhankelijk van de definitieve keuzes die de raad begin volgend jaar maakt.

Met de onttrekking over dit jaar resteert een reserve onder de gewenste norm van € 450.000.

Verloop reserve afvalstoffenheffing

JAAR	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Stand per 1-1	1.322.089	459.266	0	604.221	1.172.584	1.754.872	1.038.628	158.241
Stortingen			604.221	568.363	582.288			
Onttrekkingen	-862.822[1]	-459.266[2]				-716.244	-880.387	
Stand per 31-12	459.267	0	604.221	1.172.584	1.754.872	1.038.628	**158.241**	

[1] Onttrekking in 2013 heeft betrekking op een 'afroming' van de reserve t.b.v. de algemene middelen.

[2] Onttrekking in 2014 heeft m.n. betrekking op de dekking van hogere kosten voor inzameling van grof huishoudelijk afval. De gewijzigde aanpak van afvalinzameling (besluit gemeenteraad 3 juli 2014) leidde tot incidentele voorbereidings- en uitvoeringskosten (i.c. extra inhuur en extra inzet van eigen medewerkers en aanpassing van containers in Geffen).

Welke concrete ontwikkelingen hebben geleid tot de trendbreuk in 2018?

1. *Fors gestegen kosten van afvalverwerking*

   De economische groei leidt ertoe dat de hoeveelheid afval mondiaal snel toeneemt. Steeds vaker zitten beschikbare verwerkingsinstallaties overvol. Hierdoor stijgen de verwerkingskosten van diverse afvalstromen. De verwachting is dat dit op korte termijn niet zal veranderen.

2. *Fors gestegen belasting op verbranding restafval*

   Het kabinet wil een verschuiving van verbranding naar recycling stimuleren en heeft daarom de verbrandingsbelasting sinds 2017 elk jaar verhoogd. Per 1 januari 2019 is deze belasting zelfs met ruim 240% verhoogd van € 13,21 naar € 32,12 per ton. Formeel is er niets bekend, maar uit

ontvangen signalen blijkt dat het tarief in 2020 mogelijk met 70% verhoogd wordt t.o.v. het tarief in 2019. Het tarief wordt eind november 2019 formeel bekend gemaakt.

3. *Lagere opbrengsten reststromen*

   De opbrengsten voor herbruikbare reststromen zijn sinds 2018 scherp gedaald. Deels omdat het aanbod mondiaal toeneemt. Deels omdat de vraag fors is afgenomen sinds een aantal Aziatische landen, waaronder China, in 2018 zijn deuren heeft gesloten voor reststromen uit het buitenland.

4. *Hogere eisen herbruikbare grondstoffen*

   Recyclers eisen een hogere sorteringskwaliteit dan de voorgeschreven wettelijke normen. Wordt hier niet aan voldaan dan wordt de gehele partij afgekeurd en behandeld als restafval. Bovendien veranderen de behoeften van grondstoffenkwaliteit bij aanlevering. Gerichte kwaliteit brengt meer op.

5. *Uitblijven daling hoeveelheid restafval in 2020*

   De inzamelresultaten van de afgelopen drie jaar laten zien dat we op zo'n 200 kilo per inwoner restafval blijven steken. De afgelopen drie jaar hebben wij veel aandacht besteed aan afvalcommunicatie en -educatie. Het ophaalsysteem is in 2015 veranderd. Dat heeft een beperkt effect gehad. Daarnaast zijn er diverse pilots uitgevoerd o.a. over gedragsverandering, restafval bij de ondergrondse containers en gft uit de grijze container halen.

   We hebben meerdere malen indringend gesproken met uw Raad over de constatering dat deze inspanningen niet geleid hebben tot het behalen van de raadsdoelstelling van 2014: 96 kg restafval per inwoner per jaar in 2020. In de Opiniecommissie van 7 mei en de voorafgaande Podiumbijeenkomst hebben wij de analyse van de externe deskundige Bureau Dr2 gepresenteerd. Daarin worden wij ook vergeleken met andere gemeenten.

Overzicht ontwikkeling exploitatie afvalinzameling

+ is nadeel: hogere uitgaven/lagere inkomsten

- is voordeel: lagere uitgaven/hogere inkomsten

	Jaarrekening	na wijz Begroting	Begroting	Verschil	
	2018	2019	2020	2020-2019 na wijz	
Kosten verwerking afval	4.645.000	5.001.000	4.864.000	-137.000	1)
Afvalbelasting (verbrandingstax)	236.000	579.000	991.000	412.000	
kwijtschelding en bsob	572.000	573.000	597.000	24.000	
Kapitaallasten inzamelmiddelen en duurzaamheidsplein	408.000	119.000	209.000	90.000	
Doorbelastingen werf, autom. manuren en materieel	3.357.000	3.403.000	3.564.000	161.000	
Onderhoudskosten, folders, duurz. Goederen, huur, energie, diversen	1.022.000	988.000	981.000	-7.000	
BTW en overhead	1.704.000	1.777.000	2.253.000	476.000	
TOTAAL LASTEN	**11.944.000**	**12.440.000**	**13.459.000**	**1.019.000**	
Opbrengsten afvalstoffenheffing	-8.668.000	-8.860.000	-8.675.000	185.000	2)
Opbrengsten herbruikbare reststromen	-1.439.000	-1.634.000	-1.536.000	99.000	
Bijdragen regio en poortopbrengsten	-1.121.000	-1.064.000	-1.079.000	-15.000	
TOTAAL BATEN	-11.228.000	-11.558.000	-11.290.000	269.000	
Mutatie afvalreserve	-716.000	-882.000	0	882.000	
Totaal exploitatietekort	**0**	**0**	**2.169.000**	**2.170.000**	
inzet AGR 2020				**867.500**	
Tariefstijging 15 %				**1.302.500**	

1) Verwerkingskosten milieustraat dalen in 2020 t.o.v. 2019 door demontagehal; minder grof huishoudelijk restafval en meer grondstoffen.
2) Mutatie hoeveelheid containercombinaties; burgers ruilen grotere container in voor kleinere; hierdoor dalen opbrengsten.

Claim Attero

Naast het bovenstaande moeten wij rekening houden met de boete uit het contract met Attero. Dit is al sinds jaren als financieel risico gemeld in de begroting.

In de periode vanaf 2011-2017 hebben de gemeenten in onze regio als geheel minder restafval aangeleverd bij onze toenmalige afvalverwerker (Attero) dan was afgesproken. Hierover wordt geprocedeerd. De procedure voor de periode 2011-2014 hebben de regiogemeenten gewonnen. Voor de periode 2015-januari 2017 heeft de arbiter Attero in het gelijk gesteld.

De VvC start een procedure om het vonnis door de rechter te laten vernietigen. Dit heeft geen opschortende werking voor wat betreft de betaling. Dit loopt via de gewesten en voor ons gewest via de ODBN. Binnen de gewesten en binnen de regio moeten de gemeenten onderling bepalen hoe zij de kosten verdelen. Binnen de regio is afgesproken dat de discussie over de verdeelsleutel wordt uitgesteld tot het moment dat een eventuele vernietigingsprocedure is afgerond. Voor het voorschot is uitgegaan van de verdeling naar inwoneraantal. Zie de bijlage bij deze brief. Voor Oss betekent dit € 858.477,43 excl BTW en inclusief wettelijke rente. Dit is een voorschot dat niet hoger kan worden.

Zoals hierboven aangegeven is de afvalstoffenreserve ontoereikend voor de betaling van het verplichte voorschot en de eventuele eindafrekening. Daarom moeten deze ten laste worden gebracht van de algemene middelen. Dit is als financieel risico gemeld in de begroting.

Implementatiekosten nieuw beleid

Extra middelen die nodig zijn voor de implementatie, communicatie en uitvoering van het nieuwe afvalbeleid zijn pas duidelijk als de keuze bekend is. De opties worden aan de raad voorgelegd in de adviesnota die later dit jaar gepresenteerd wordt.

Hoe staat het met onze afvalstoffenheffing (ASH) in vergelijking tot andere gemeenten ?

Wij hebben vergeleken hoe onze afvalstoffenheffing zich tot andere gemeenten verhoudt. Daarbij hebben wij o.m. de gemeenten opgenomen die in de bijlage “Minder afval – meer waarde “ bij de Opinienota van 20 juni dit jaar als enigszins vergelijkbaar zijn genoemd.

Conclusie van bureau Dr2 was dat Oss op een gemiddeld niveau zit, maar in de afgelopen jaren fors heeft ingeteerd op de reserve.

In dat rapport wordt gesteld dat gemeenten met diftar gemiddeld de laagste totale kosten voor afval hebben en daarmee de laagste afvalstoffenheffing. Ongeveer 50% van de gemeenten heeft een diftar-systeem.

In 2014 wees de Raad een diftar-systeem krachtig af. Op 6 maart 2018 heeft het College een voorstel gedaan om het ophaalsysteem te verscherpen. Dat werd onderdeel van de gemeenteraadsverkiezingen. In de Opiniecommissie van 24 mei 2018 bleek er onvoldoende draagvlak te zijn voor dit voorstel en meer in het algemeen voor maatregelen die de inwoners “pijn doen”. Dat betrof toen een voorstel voor een andere frequentie van ophalen. En dus nog geen diftar-systeem.

Gemeente	*ASH in 2019*	*t.o.v. 2018*
Oss	**€242**	**0%**
Oosterhout	€275	+31%
Lisse	€278	+2%
Renkum	€274	+ 4%
Deventer	€254	+3%
Hengelo	€279	+5%
Ede	€240	0%
Uden	€229	-3%
Den Bosch	€221	0%
Meierijstad	€204	+32%

Bron: Coelo, ASH driepersoonshuishouden (2019)

De laatste wijziging van de afvalstoffenheffing in Oss dateert van 2015. Toen is het tarief met gemiddeld 2,5% verlaagd.

Maatregelen voor de komende jaren

Gelet op de trends en ontwikkelingen in afvalland zullen wij anders om moeten gaan met ons afval. We moeten ons afval (als grondstof) vanuit twee kanten benaderen. De kant waar het ontstaat en de kant

waar het (opnieuw) gebruikt kan worden. Dat is ook de kern van de Ladder van Lansink. Gedragsverandering en scheiding aan de bron vinden plaats aan de voorkant. Afvalverwerking geschiedt aan het eind van de keten. We zien afval als een bron van grondstoffen (van verschillende kwaliteiten). Tegelijkertijd is onze belangrijkste doelstelling het verminderen van de hoeveelheid restafval. Dit conflicteert met elkaar.

Korte termijn : nieuw afvalbeleid

Op 20 juni van dit jaar heeft de Opiniecommissie gesproken over de scenario's uit het onderzoek van Bureau Dr2. Alom was de mening dat er nu echte stappen moeten worden gezet. Ook vanwege de financiële ontwikkeling. In meerderheid werd de voorkeur uitgesproken voor scenario 5 : "Informeren = Recycleren". Dit richt zich in eerste aanleg op volumebeperking. Aanvullend hierop wordt scenario 3 onderzocht. Dit scenario richt zich op de financiële prikkel: hoe meer afval men produceert des te meer kosten men betaalt. Inmiddels hebben wij de actuele cijfermatige inzichten meegegeven aan het bureau Afval-spiegel die deze scenario's uitwerkt.

De keuzeopties voor een versnelde invoeringsdatum in 2020 en de bijbehorende consequenties nemen wij mee in het raadsvoorstel.

Lange termijn : verkenning van andere systemen

Als we afval echt zien als bron van grondstoffen, dan moeten we ook denken als grondstoffenleverancier. Een leverancier gaat niet uit van wat hij heeft of doet. Hij gaat uit van waar behoefte aan is en hij probeert een behoefte te creëren. Alleen dan zijn we een aantrekkelijke partner voor de grondstoffenverwerkers. Schaalvergroting is nodig om dat te kunnen organiseren. Dat vraagt samenwerking met andere partijen. Daarover zijn wij in gesprek met Den Bosch en andere gemeenten. Dat kan gaan leiden tot een verkenning van nieuwe mogelijkheden.

Zoals bekend loopt er samen met de gemeente Den Bosch een verkenning naar nascheiding als aanvulling op scheiding aan de bron. Hiermee komen we tegemoet aan de opvatting van de Opiniecommissie om ook scenario 6 : "Vertrouwen in techniek : bron- en/of nascheiding" te verkennen.

In dat kader oriënteren wij ons ook op best practices elders. Zo hebben wij eerder in Engeland gekeken hoe dat wordt georganiseerd. En recent hebben de portefeuillehouders en ambtelijke vertegenwoordigingen van de beide gemeenten zich in Ecopark De Wierde in Heerenveen bij OMRIN laten informeren over de aanpak aldaar. Omrin is inzamelaar voor ruim 180.000 huishoudens in 16 Friese gemeenten, 3 Groningse en ruim 7.000 bedrijven. En doet de verwerking voor bijna 800.000 huishoudens in 18 Friese gemeenten, 2 Groningse gemeenten, 6 Noord-Veluwse gemeenten en 3 Zuid-Hollandse gemeenten en vele bedrijven.

Lessen van elders leren ons dat voor een succesvolle aanpak voldoende massa en een uniforme wijze van inzamelen van de deelnemende gemeenten noodzakelijk is. Als blijkt dat hier in de regio voldoende animo voor is, dan nog zal het enkele jaren duren voordat een systeem van nascheiding kan functioneren.

Resumerend

Wij staan voor de uitdaging om te zorgen dat onze inwoners en bedrijven structureel anders gaan omgaan met afval. Enerzijds om aan de landelijke doelstelling te voldoen, anderzijds om de kostenstijging

te beteugelen. Daarvoor is zo snel mogelijk de implementatie van een nieuw daarop geënt afvalbeleid nodig. In de noodzaak daarvan zullen wij onze inwoners en bedrijven mee moeten zien te krijgen. Voor de verwachte tekorten op de afvalverwerking vanaf 2020 zullen wij dekking moeten vinden : in de afvalstoffenheffing of anderszins.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van de gemeente Oss,
Namens dezen,

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van de gemeente Oss,

De secretaris,	De burgemeester,
Drs. H. Mensink	Drs. W.J.L. Buijs-Glaudemans

Volgvel	Ons kenmerk
10	

Bijlage 1

“Geacht college, geachte gemeenteraad,

Per nieuwsbrief d.d. 4 december 2018 bent u door de Vereniging van Contractanten Afvalsturing Brabant (VvC) geïnformeerd over ontwikkelingen in de arbitrage tegen Attero omtrent de aanlevering van huishoudelijk restafval in het jaar 2015, 2016 en januari 2017. Op 25 augustus jl. is door arbiters een eindvonnis gewezen, waarbij de voor gewesten en gemeenten ongunstige beslissingen in stand zijn gebleven.

Dit houdt in dat de gemeenten van het voormalige gewest Brabant Noordoost via de Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN) een factuur ontvangen. Voor de gemeente Oss betekent dit een bedrag van € 858.477,43 excl. Btw en inclusief wettelijke rente. Volgens de advocaat van de VvC is er geen ontkomen aan om dit nu te betalen. Dit bedrag moet gezien worden als een voorschot en kan niet hoger worden. De VvC start een procedure om het vonnis door de rechter te laten vernietigen. Indien vernietiging niet slaagt dan zal het voorschot bedrag in het meest ongunstige scenario blijven staan. Indien de vernietiging niet (volledig) slaagt, komt de verdeling van de betaalde bedragen tussen de gewesten en vervolgens de gemeenten binnen het gewest nog aan de orde.

De arbitrage heeft volgens het regelement van NAI een geheim karakter. De partijen mogen niet communiceren over de procedure en de inhoud van het arbitrale vonnis en de inhoud van het arbitrale vonnis en nadere berichtgeving kan niet worden verstrekt. Alle externe communicatie over de arbitrage loopt daarom via de voorzitter van de VvC. Indien u door media wordt benaderd met vragen over (de stand van zaken van) de arbitrage of eindvonnis, kunt u doorverwijzen naar Tom Daelman, de woordvoerder van de voorzitter van de VvC. Hij is bereikbaar via e-mailadres tom.daelman@tilburg.nl of telefonisch op nummer 06 11 56 26 99.”

Met vriendelijke groet,

Johan Bens
beleidsadviseur/projectleider

T (0485) 338 359 E jbens@odbn.nl
bereikbaar op: ma | di | wo | do

Victorialaan 1 b-g | 5213 JG 's-Hertogenbosch
Gildekamp 8 | 5431 SP Cuijk
Postbus 88 | 5430 AB Cuijk

www.odbn.nl