



Memo

datum 7 november 2017	voor Raad	Afdeling/cluster
behandeld door R.M.J. van Eldik	ons kenmerk 17int03018	bijlage(n) 1
Onderwerp Ontwikkeling kosten afvalbeheer		

In juli 2017 is de aanbesteding geweest van de grondstoffeninzameling vanaf 1 januari 2018. De aanbesteding is gewonnen door SUEZ met een inschrijfprijs van € 1.675.266,75. Deze inschrijfprijs ligt circa € 150.000 hoger dan de huidige kosten voor het afvalbeheer.

In deze memo wordt geanalyseerd waar het verschil door wordt veroorzaakt, wordt ingegaan op de consequenties van de uitkomst van de aanbesteding op de kosten voor het afvalbeheer en de gevolgen voor de afvalstoffenheffing 2018.

Scenario 3-wekelijkse inzameling

In 2016 is er door bureau De Afvalspiegel een scenariodocument opgesteld waarin de diverse toekomstige scenario's voor grondstoffeninzameling zijn doorgerekend om te komen tot een grondstoffscheidingspercentage van 75%. In het scenariodocument was een scenario 4 opgenomen dat uitging van 3-wekelijkse inzameling met het gebruik van ondergrondse containers (met toegangscontrole) en het afschaffen van het gratis ophalen van grof vuil bij huishoudens. In het scenariodocument staat dat scenario 4 leidt tot een daling van de afvalstoffenheffing met 8% en een afvalscheidingspercentage van 67%.

Na een bewonersconsultatie is een Raadsvoorstel opgesteld voor de invoering van een 3-wekelijkse inzameling van het restafval. Dit scenario is op hoofdlijn gelijk aan het scenario 4 uit het scenariodocument van De Afvalspiegel. Het verschil van het gekozen scenario en scenario 4 is het niet vervangen van de huidige bovengrondse containers door ondergrondse containers (met toegangscontrole) en het handhaven van het gratis grof vuil ophalen bij huishoudens. In het voorstel is aangegeven dat het gekozen scenario leidt tot een daling van 12% van de afvalstoffenheffing.

Het Raadsvoorstel is aangenomen in februari 2017.

Hoogte afvalstoffenheffing

Volgens het Raadsvoorstel van februari 2017 is de daling van de afvalstoffenheffing als gevolg van het gewijzigde inzamelsysteem 12%. In het Raadsvoorstel is onder punt 6 'Wat gaat het kosten' de volgende kanttekening gemaakt ten aanzien van de reikwijdte:

Het principe 'minder meerkosten' wordt gehanteerd. Hierbij wordt alleen gekeken naar de huidige directe en indirecte kosten van het inzamelsysteem. Kosten c.q. opbrengsten ten gevolge van een autonome ontwikkeling die los staat van het inzamelsysteem (en die dus niet door de gemeente te beïnvloeden zijn) worden niet meegenomen in de beoordeling van het effect op de afvalstoffenheffing.

In de begroting 2018 is in plaats van een daling van de afvalstoffenheffing met 12% een stijging te zien van 6%. Hieronder wordt chronologisch verklaard waardoor deze 'verschuiving' is ontstaan.



Juli 2017 - Uitkomst aanbesteding afvalinzameling

In juli 2017 is, na een Europese aanbestedingsprocedure, het contract voor de afvalinzameling gegund aan SUEZ. Het nieuwe contract betekent een stijging van de afvalbeheerkosten met 5% ten opzichte van de begroting 2017.

Augsutus 2017 – Actualisatie kostenraming

Aan het bureau De Afvalspiegel wordt de opdracht gegeven om de kosten voor het scenario 3-wekelijkse inzameling te herberekenen, gebaseerd op de uitkomst van de aanbesteding. In beeld moet worden gebracht in hoeverre de 12% kostendaling die genoemd is in het Raadsvoorstel van februari 2017 wordt beïnvloed door de uitkomst van de aanbesteding.

In de bijlage bij dit document is een gedetailleerde toelichting op de actualisatie gegeven.

- *Van -12% naar -10%*
Bij de actualisering van de berekening van het gekozen scenario aan de uitkomsten van de aanbesteding is gebleken dat bij de eerdere berekening (die ten grondslag lag aan het Raadsvoorstel van februari 2017) niet 'gecompenseerd' is voor het gratis ophalen van grof vuil. Het in het Raadsvoorstel opgenomen percentage van 12% had 10% daling moeten zijn.
- *Van -10% naar -5%*
Uit de actualisering blijkt dat door de uitkomst van de aanbesteding en wijzigingen in de verwerkingskosten en overige kosten het effect van het scenario afneemt (voor specificatie zie bijlage). Hierbij gaat het om het verschil in kosten afvalbeheer voor de periode 2014 – 2018. Uit nadere analyse van de inschrijfprijs van SUEZ blijkt dat de kosten die bijdragen aan de kostenstijging vooral het gevolg zijn van de ervaring uit het verleden. SUEZ heeft aangegeven dat bij de vorige aanbesteding enkele kostencomponenten niet goed heeft ingeschat. Deze (interne) bedrijfsinformatie heeft geleid tot een prijsaanpassing die op basis van algemene marktverkenningen niet van te voren was in te schatten.

Door de actualisatie van de kostenberekening wordt de reductie van de afvalbeheerkosten als gevolg van het nieuwe inzamelsysteem ingeschat op 5%. Dit percentage voldoet nog steeds aan de uitgangspunten van de coalitie.

Vertaling van reductie kosten afvalbeheer naar daling afvalstoffenheffing	Raadsvoorstel: Restafval 1 x 3 wkn met bovengrondse verzamelcontainers	Restafval 1 x 3 wkn met bovengrondse verzamelcontainers en gratis grof vuil ophalen	Gekozen scenario met geactualiseerde kostenraming
Hoogte afvalstoffenheffing in 2014	€ 164,60	€ 164,60	€ 164,60
Wijziging in jaarlijkse kosten oude vs. nieuwe systeem	€ -20,07	€ -15,94	€ -7,52
Afvalstoffenheffing bij nieuwe systeem	€ 144,53	€ 148,66	€ 157,08
Wijziging afvalbeheerkosten nieuwe systeem t.o.v. 2014	-12% ¹	-10%	-5%

¹ Percentage genoemd in Raadsvoorstel februari 2017

September 2017 - Van -5% naar +6%

Het scenariodocument gaat uit van directe kosten van het afvalbeheer. De hierboven genoemde daling van -12% naar -5% is het gevolg van kosten die direct gerelateerd zijn aan de inzameling en verwerking van het huishoudelijk afval. Zie ook de eerder gemaakte opmerking in het Raadsvoorstel van februari 2017.

In september 2017 wordt concept programmabegroting opgesteld waarin de afvalstoffenheffing voor 2018 wordt berekend. Naast de bovengenoemde direct aan de inzameling en verwerking gerelateerde kosten zijn in de programmabegroting ook nog andere kostencomponenten meegenomen die meebepalend zijn voor de hoogte van de afvalstoffenheffing. Deze kostencomponenten zijn o.a. BTW-compensatie, kwijtscheldingen, rente en stelposten. Deze posten zijn in een tabel opgenomen op pagina 69 van de Programmabegroting 2018.



Uit deze tabel blijkt dat de genoemde kostencomponenten sterk stijgen ten opzichte van 2017. Hiermee is de stijging van de afvalstoffenheffing met 6% te verklaren.

Wanneer wordt eindresultaat bereikt

Uitgangspunt van de wijziging in de inzameling is dat er een daling gaat optreden in de kosten en dat er een verbetering optreedt in het afvalscheidingspercentage.

Het grootste deel van de wijziging wordt normaal gesproken gerealiseerd in het eerste jaar van de invoering. Na de invoering van de 3-wekelijkse inzameling zou al snel de effecten duidelijk moeten worden in de hoeveelheid restafval en apart ingezamelde grondstoffen.

Hoewel er weerstand zal zijn tegen de verandering is de verwachting dat het merendeel van de inwoners al snel gewend zal zijn aan de 3-wekelijkse inzameling c.q. de noodzaak tot beter afval scheiden.

Informeren via kwartaalrapportages

Voorgesteld wordt om de Raad te informeren over de resultaten van het nieuwe afvalinzamel-systeem via kwartaalrapportages. In deze kwartaalrapportages kan de wijziging in de ingezamelde afval-/grondstofstromen c.q. het afvalscheidingspercentage inzichtelijk worden gemaakt.

Begin 2019 kan een evaluatie worden gemaakt van het eerste jaar waarbij gekeken wordt naar de ontwikkeling van het afvalscheidingspercentage en de afvalbeheerkosten. Op basis van de evaluatie kan door de Raad worden bepaald of voortzetting van de kwartaalrapportage richting de Raad gewenst is.

Prognose afvalstoffenheffing

De afwijkingen van het gekozen afvalinzamelsysteem ten opzichte van scenario 4 van het scenariodocument (geen toegangscontrole op verzamelcontainers, gratis ophalen grof vuil) brengen onzekerheden met zich mee ten aanzien van de realisatie van de doelstellingen. Hierdoor zijn er momenteel geen uitspraken te doen over de ontwikkeling van de afvalbeheerkosten in de periode 2018-2020.

Onzekerheden

- Zoals uit de berekening van De Afvalspiegel blijkt moet het grootste effect van het scenario 3-wekelijkse inzameling restafval komen uit 'Extra verwerkingskosten en vergoedingen' (= een reductie van het restafval c.q. de toename van de aparte grondstofstromen). Hierbij is de gemeente afhankelijk van de bereidwilligheid van de inwoners. De gemeente zet in op communicatie om het gedrag van de inwoners te maar het effect daarvan is beperkt.
- Door het continueren van het gratis ophalen van grof vuil wordt er geen scheiding van het grof vuil gerealiseerd. De inwoners mogen alles aanbieden op één grote hoop. Bij betaald ophalen gaat men eerder naar het afvalbrengstation waar men de diverse stromen in het grof vuil in aparte bakken moet gooien. Dit bevordert het scheidingspercentage.
- Door het ontbreken van toegangscontrole bij de (bovengrondse) verzamelcontainer ontstaat er mogelijk een lekstroom. Het is voor de bewoners van laagbouw mogelijk om hun afval in de verzamelcontainer te gooien. Of dit ontwijkgedrag gaat optreden en in welke mate is op dit moment niet te voorspellen.
- De mensen kunnen de noodzaak tot scheiding ontlopen door een grotere container te nemen. De meerkosten voor de grotere container (= hogere afvalstoffenheffing) vinden ze dan minder belangrijk dan de dwang tot afvalscheiding. In de periode november 2017 – februari 2018 kunnen mensen gratis hun container omruilen. Op dat moment zal duidelijk worden of dit op grote schaal gaat gebeuren.
- De komende drie jaren wordt de inzamelvergoeding voor plastic verpakkingsafval afgebouwd. Dit betekent dat er bij gelijke hoeveelheden minder inkomsten worden gegenereerd. Vooralsnog wordt aangenomen dat de afnemende vergoeding gecompenseerd wordt door toenemende hoeveelheden waardoor de inkomsten gelijk blijven. Het huidige verpakkingsconvenant waarin de vergoeding is geregeld loopt tot 2020. Het is momenteel onduidelijk hoe de vergoedingensystematiek ná 2020 er uit gaat zien.



- Eind 2019 loopt het verwerkingscontract restafval af. Het huidige contract bevat erg gunstige verwerkingstarieven. De huidige marktprijzen liggen boven het huidige verwerkingstarief.

Het gekozen systeem van 3-wekelijkse inzameling zal waarschijnlijk niet leiden tot het gewenste afvalscheidingspercentage van 75%. Hiervoor zijn aanvullende maatregelen nodig. Zoals afgesproken zal in 2020 een evaluatie plaatsvinden om te kijken hoe ver we staan. Op basis van de evaluatie wordt gekeken welke aanvullende acties/maatregelen nodig zijn om de 75% afvalscheiding te halen.



BIJLAGE: HERBEREKENING SCENARIO DOOR DE AFVALSPIEGEL

Door De Afvalspiegel zijn in augustus 2017 de kosten voor het scenario 3-wekelijkse inzameling herberekend/geactualiseerd, waarbij de uitkomst van de aanbesteding afvalinzameling is meegenomen.

In de kostenraming is een onderverdeling gemaakt in de volgende kostensoorten:

- Kapitaallasten per huishouden
- Extra structurele kosten per huishouden
- Extra verwerkingskosten en vergoedingen per huishouden

Deze onderverdeling sluit aan bij de postenkosten zoals die in de kostenraming van het scenario-document zijn opgenomen. Per kostensoort wordt gekeken naar de wijziging ten opzichte van de oorspronkelijke raming zoals in het Raadsvoorstel van februari 2017 was opgenomen.

In de onderstaande tabel is de uitkomst van de actualisatie samengevat weergegeven. Hierin is een berekening gemaakt van de huidige kosten ten opzichte van het kostenniveau 2014.

Actualisatie berekening afvalbeheerkosten	Raadsvoorstel: Restafval 1 x 3 wkn met bovengrondse verzamelcontainers	Restafval 1 x 3 wkn met bovengrondse verzamelcontainers en gratis grof vuil ophalen	Gekozen scenario met geactualiseerde kostenraming
Onderdeel kostenraming De Afvalspiegel			
Kapitaallasten per huishouden	€ 1,02	€ 1,02	€ 1,02
Wijziging structurele kosten per huishouden	€ -1,21	€ 1,97	€ 10,39
Wijziging verwerkingskosten en vergoedingen per huishouden	€ -9,72	€ -8,77	€ -8,77
Subtotaal	€ -9,91	€ -5,78	€ 2,64
Kosten huidig inzamelsysteem t.o.v. 2014	€ -10,16	€ -10,16	€ -10,16
Totale wijziging jaarlijkse kosten per huishouden	€ -20,07	€ -15,94	€ -7,52

- Kapitaalslasten per huishouden
Geen wijziging
- Extra structurele kosten
De extra structurele kosten worden gevormd door met name de inzamelkosten. In de oorspronkelijke berekening was De Afvalspiegel uitgekomen op € -1,21 per huishouden (=afname). In de geactualiseerde berekening bedragen de kosten € 10,39 per huishouden. De verschillen in de kosten heeft drie oorzaken:
 1. De totale inzamelkosten onder het nieuwe contract liggen grotendeels hoger dan de huidige kosten. Dit wordt met name veroorzaakt door de kosten voor de GFT-inzameling, de PMD-inzameling en de leging van de verzamelcontainers.
 - o Volgens Suez was het bedrag voor de GFT-inzameling van het oude contract niet kostendekkend en is daarom ingeschreven met een hogere prijs. Hoewel de prijs voor GFT-inzameling dus hoger is dan de huidige kosten is deze prijs, gezien de prijzen van de andere inschrijvers, een reële (marktconforme) prijs.
 - o Inzameling PMD. Gezien de prijzen van de andere inschrijvers is dit een reële (marktconforme) prijs.
 - o Leging van de verzamelcontainers. Gezien de prijzen van de andere inschrijvers is dit een reële (marktconforme) prijs.

Voor de overige inzamelcomponenten zijn de geschatte kosten in lijn met de aanbieding van SUEZ.

De hogere inschrijfprijs van SUEZ heeft een wijziging van 5% van de oorspronkelijk berekende kostenreductie tot gevolg.



2. In de oorspronkelijke berekening was uitgegaan van het invoeren van betaald ophalen grof vuil. Dit is een besparing van € 62.000.
In het door de Raad gekozen scenario is het laten ophalen van grof afval gratis: hierdoor vervalt de besparing. In de uiteindelijke aanbieding van SUEZ liggen de kosten voor het betaald ophalen € 8.888 hoger dan de huidige kosten.
De keuze tot het handhaven van gratis grof vuil ophalen heeft een wijziging van 2% van de oorspronkelijk berekende kostenreductie tot gevolg.
 3. Het scenariodocument is opgesteld in 2016 met gebruikmaking van de kosten van de jaarrekening 2015. De huidige prijzen van SUEZ gelden voor 2018. De prijzen uit 2015 zouden met 3 jaar geïndexeerd moeten worden om een goede vergelijking te krijgen.
- Extra verwerkingskosten en vergoedingen
De afname van de verwerkingskosten is € 0,94 minder dan in de oorspronkelijke raming. Dit wordt veroorzaakt door het niet invoeren van betaald ophalen grof vuil. De geraamde afname van het aanbod grof vuil komt hierdoor niet tot stand.