

Avaalex

Memo

Betreft: inwerking treden van de Producten-Dienstencatalogus (PDC) en nieuwe dienstverleningsovereenkomsten (DVO) tussen Avaalex en de deelnemende gemeenten.

Het bestuur Avaalex heeft besloten met ingang van 1 januari 2019 de bijdrage van de deelnemende gemeenten te baseren op een producten-dienstencatalogus en een nieuwe dienstverleningsovereenkomst tussen Avaalex en haar opdrachtgevers. Met dit besluit geeft het bestuur inhoud aan:

- 1.) versterking van de positie van de opdrachtgevende rol van de gemeente door voor elke gemeente een transparant en specifiek dienstenaanbod te formuleren;
- 2.) versterking van de rol van de eigenaar door een kostprijsmodel vast te stellen dat specifieke sturing op kostenefficiëncy van Avaalex faciliteert;
- 3.) een berekening van de bijdrage per gemeente op basis van integrale kostprijs van producten-diensten, waarmee recht wordt gedaan aan het principe: “door maximale directe toerekening van kosten betaalt elke gemeente voor zijn eigen producten”.

Achtergrond van het besluit

In 2016 sluiten deelnemende gemeenten een fase af van herstel van de financiële positie van Avaalex met jaarlijkse betaling van een “fixed fee” gericht op een voldoende weerstandsvermogen voor Avaalex.

Najaar 2016 wordt besloten tot een nieuw verrekenmodel voor de gemeentelijke bijdrage, waarbij een aanzienlijk deel van de begroting wordt verrekend op basis van woonhuisaansluitingen. (WHA) Ook worden besluiten genomen om de kosten van implementatie van “Grip op grondstoffen” gezamenlijk in een meerjarige begroting te verrekenen op basis van woonhuisaansluitingen. Dit betreft het project “het Nieuwe Inzamelen”.

De gemeente Delft tekent bij de besluitvorming bezwaar aan tegen het verrekenen van de indirecte kosten op basis van woonhuisaansluitingen. Er wordt een DVO ingesteld op een strategisch niveau, waarin de producten en diensten niet scherp zijn gedefinieerd.

In de daaropvolgende periode worden talrijke discussies gevoerd over een aanpassing van het verrekenmodel en worden stapsgewijs al een aantal kosten direct toegerekend aan de producten (milieustraten, GFT en grensoverschrijdende routes).

Najaar 2017 besluit het Algemeen Bestuur van Avaalex in het kader van de aanpassing van de Governance van Avaalex dat een duidelijker afbakening van de rol van opdrachtgever en eigenaar noodzakelijk is en dat beide rollen door Avaalex beter moeten worden gefaciliteerd.

Ook is het gewenst dat het principe van verder direct maken van de kosten wordt doorgevoerd. Deze besluiten zijn februari 2018 door u bekrachtigd en resulteerden onder andere tot de omvorming van Avaalex tot een bedrijfsvoeringsorganisatie op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Doelstelling is om de relaties met Avaalex te verzakelijken en Avaalex de ruimte te geven om bedrijfsmatiger en efficiënter te werken.

Voorjaar 2018 start de uitwerking hiervan in een gezamenlijk project tussen gemeenten en Avalex om te komen tot een producten-dienstencatalogus, een nieuwe DVO, een kostprijsmodel en een planning- en control cyclus voor de opdrachtgever. Deze producten zijn nu - na consultatie van de Colleges van B&W – door het bestuur vastgesteld voor 2019.

Wat is een producten-dienstencatalogus?

Avalex voert voor de deelnemende gemeenten de wettelijke taak uit om het huishoudelijk afval in te zamelen. Daarnaast exploiteert zij voor de gemeenten meerdere milieustraten, richt zij het klantcontactcentrum voor meldingen in, beheert de inzamelmiddelen en zorgt voor een efficiënte vermarkting van grondstoffen en restafval.

De PDC verdeelt deze taken in drie categorieën: basispakket, aanvullende inzameling en aanvullende diensten. De PDC biedt per product inzicht in de kosten en geeft daarmee de opdrachtgever betere sturingsmogelijkheden.

Bij de inzameling vormt de 'route' het kernproduct waarbij onderscheid wordt gemaakt naar inzamelmiddel (onderlossende, verzamel of minicontainer) en naar fractie/afvalsoort. Avalex stelt de routes in overleg met de gemeenten vast, waarbij steeds wordt gestuurd op de meest efficiënte inrichting van de routes. De gemeente kiest welke dienstverlening de bewoners krijgen (i.e. kiest per fractie het inzamelmiddel en de frequentie en kiest eventuele aanvullende producten zoals grofvuilroutes en cleanteams en hotspotroutes).

Verwerkingskosten/opbrengsten grondstoffen en de kosten van de milieustraten worden op basis van nacalculatie berekend.

Bij de PDC worden naast de tarieven ook afspraken gemaakt over de rolverdeling in taken tussen gemeente en Avalex en worden "kwaliteitskenmerken" per product genoemd. Deze spelregels zijn onderdeel van de PDC.

Wat betekent de nieuwe dienstverleningsovereenkomst (DVO)?

In de DVO legt iedere gemeente met Avalex vast wat in een jaar aan producten (basis, aanvullend op basis en specifieke diensten) wordt geleverd. De aan de producten gekoppelde tarieven samen met de mate van afname, vormen opgeteld de bijdrage van een deelnemende gemeente. De DVO vormt ook de basis voor een periodieke rapportage aan de opdrachtgever waarin over de specifieke inzamelsituatie van die gemeente wordt gerapporteerd. Een aantal producten worden op nacalculatie verrekend. Hierbij gaat het om verwerkingskosten van restafval en opbrengsten van grondstoffen. Op deze wijze is het "scheidingsresultaat" per gemeente inzichtelijk.

Een extra planning & control cyclus?

De introductie van de DVO en PDC biedt de opdrachtgevende bestuurder de mogelijkheid om direct invloed uit te oefenen op het aanbod en de afname van producten/diensten. Zo kunnen de opdrachtgevers vragen om nieuwe producten toe te voegen aan de PDC. Het kan hierbij gaan om geheel nieuwe producten (bijvoorbeeld: luierinzameling) of nieuwe werkwijzen. (bijvoorbeeld inzamelen door middel van zijbelading)

Het bestuur stelt op basis van advies van de opdrachtgevers iedere zomer de PDC voor het volgende jaar vast. De gesprekken over de DVO per gemeente lopen dan al en kunnen aan de hand van de vastgestelde PDC in de zomer worden afgerond, zodat elke gemeente zijn DVO nog kan verwerken in de begroting en aansluitend de afvalstoffenheffing vast kan stellen. De opdrachtgevende wethouder spreekt derhalve namens de gemeente de afname per jaar af.

Apart hiervan dient de eigenaar-wethouder jaarlijks de ontwerpbegroting Avalex in bij de gemeenteraad voor zienswijzen. Dit gaat om de bedrijfsvoering van Avalex.

Transparante tarieven vragen om een transparant kostprijsmodel

In de PDC en DVO zijn tarieven opgenomen van producten en diensten. Aan de berekening hiervan ligt een door de eigenaar-bestuurder vastgesteld kostprijsmodel ten grondslag. Dit is ontwikkeld in samenwerking tussen gemeente- en Avalex medewerkers. In dit kostprijsmodel zijn een aantal

vertrekpunten opgenomen:

- bij de start in 2019 is de vastgestelde begroting 2019 uitgangspunt.
 - Avalex is een gemeenschappelijke regeling van 6 gemeenten en hanteert geen winstopslag.
 - de basis wordt gevormd door de berekening van routes die Avalex rijdt voor een gemeente. Deze kennen per inzamelmiddel en afvalfractie een uniforme prijs. Avalex optimaliseert jaarlijks de meest efficiënte inzamelroutes. Indien tijdens het jaar extra routes moeten worden gereden voor hetzelfde product of "slimmer" gereden wordt, betekent dit een resultaat voor de bedrijfsvoering van Avalex, dat via de eigenaar aan de gemeenten toekomt. Dit resultaat kan positief of negatief zijn.
 - kosten worden zoveel mogelijk direct toegerekend aan de producten-/diensten. Overheadkosten worden via een uniform opslagtariet aan de producten toegerekend.
- De maximale overhead wordt jaarlijks separaat door het bestuur Avalex vastgesteld,
- De milieustraten zijn vrij toegankelijk voor alle bewoners van het Avalex verzorgingsgebied. Derhalve worden alle kosten in zijn totaliteit begroot en per bezoek (intake) verrekend.
 - Het gemeenschappelijk project HNI wordt omgezet naar een aanbod van inzet- en tempo per gemeente. Projecturen en communicatie-inzet worden per gemeente in een aparte offerte aangeboden.
 - Kosten van verwerking van restafval en opbrengsten van grondstoffen worden in overleg met de gemeenten (tonnages) geraamd en bij de jaarrekening op basis van nacalculatie verrekend. De opslagen voor verbrandingsbelasting zijn meegenomen in de kostprijsberekening. Als dit tarief gedurende het jaar verandert, wordt dit meegenomen in de nacalculatie/eindafrekening.

Het gekozen kostprijsmodel zal jaarlijks na overleg met de deelnemende gemeenten worden aangepast op basis van een besluit van de bestuurders-eigenaren. Dit kan gaan om toepassing van een loon- en prijscompensatie of om specifieke aanscherpingen van de kosten of het doen en verrekenen van investeringen etc.

Door de opbouw van het model zijn de bestuurders-eigenaren beter in staat inzicht te verkrijgen in delen van de exploitatie, om deze te benchmarken en afspraken te maken over kostenbesparingen. Dit was op basis van de "oude" methode van programmabegrotingen en deelnemersbijdragen minder goed inzichtelijk.

Invoeringstraject

De invoering van een nieuw model betekent een zekere "gewenning" aan andere sturingsmogelijkheden en verschuiving in bijdragen van de gemeenten. Dit is ook gebeurd in 2016 toen een groot deel van de begroting op basis van woonhuisaansluitingen is verrekend.

Het bestuur is van mening dat met een integraal kostprijsmodel meer recht gedaan wordt aan de mogelijkheid voor elke gemeente om voor eigen rekening afwijkende keuzes te maken. Zo zien we verschillende keuzes voor de inzet van HNI vanaf 2019, afwijkende inzamelrequentie, afname van extra diensten etc.

Bij de besluitvorming door het Algemeen Bestuur is al voorzien dat versterking van de opdrachtgeversrol een "groei-traject" inhoudt. Het heeft gevolgen voor de rolinvulling door de gemeenten (bestuurlijk en ambtelijk) maar ook voor Avalex (aan welke "knoppen" kunnen de opdrachtgevers draaien).

Het bestuur wenst daarom een verantwoord invoeringstraject, waarbij wel in 2019 gestart wordt met deze nieuwe methodiek maar de effecten van de invoering in 2019 ***budgettair neutraal*** plaatsvinden voor de gemeenten die een hogere bijdrage betalen op basis van de nieuwe methode. Dit wordt vergeleken met de bijdrage in de vastgestelde begroting 2019. Nieuwe diensten of wijzigingen die daarna zijn afgesproken zullen aanvullend meegenomen worden in de DVO van de betreffende gemeente. Dit geldt ook voor de gestegen afvalstoffenbelasting.

De hogere gemeentelijke bijdrage, te betalen vanaf 2019, wordt voor deze gemeenten gecompenseerd uit het bedrijfsresultaat Avalex. De gemeenten met een lagere bijdrage gaan in 2019 wel de lagere bijdrage betalen.

Verder verbindt het bestuur aan de invoering de volgende afspraken en maatregelen:

- a.) Duidelijkheid van Avalex over de "knoppen" waar elke opdrachtgever aan kan draaien om de kosten/af te nemen diensten voor de gemeente in 2020 te beïnvloeden. Belangrijk hierbij zijn de verbetering van de scheidingsresultaten en optimalisatie van de routes;
- b.) Concrete plannen van de directie Avalex voor de eigenaar om een aantal kosten binnen Avalex verder te beheersen en te verlagen bij de begroting 2020. Het gaat dan bijvoorbeeld om verlaging van kosten van de milieustraten, de overlaadvoorziening en de overhead (bureaunkosten)

- c.) Doorontwikkeling van de verschillende producten zoals het kostprijsmodel, PDC, DVO, Planning & Control Cyclus, etc in nauwe samenwerking met de gemeenten.