

Informatienota voor de raad

Datum 12 oktober 2021

Onderwerp	Stand van zaken Doorontwikkeling Gemeentelijk Grondstoffenplan
Versienummer	V1.0

Portefeuillehouder William Dogger

Informant P. Wieman
Afdeling Wijk en Beheermanagement
Telefoon 06 53812018
Email P.Wieman@zwolle.nl
Bijlagen -

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

De stand van zaken betreffende de Doorontwikkeling van het Gemeentelijk Grondstoffenplan.

Datum 12 oktober 2021

Inleiding

Voor de zomervakantie bent u geïnformeerd over de voortgang en haalbaarheid van de doorontwikkeling van het Gemeentelijk Grondstoffenplan 2017-2020 (GGP). Verschillende maatregelen uit het GGP zijn inmiddels ingevoerd zoals de aanpassing van de haal- en brengvoorzieningen voor grof huishoudelijk afval en grof tuinafval. Ook de nieuwe subsidieregeling Schoon Zwolle, ter vervanging voor de inzameling van oud papier en karton (OPK-regeling), is inmiddels opengesteld voor het indienen van activiteiten door kerken, scholen en verenigingen. De uitvoering van de activiteiten start per 1 januari 2022. Met het faciliteren van inwoners om grondstoffen te scheiden zijn we een eind op streek. Dit geldt ook voor het flankerend beleid. Voor inwoners die beperkt of geen invloed hebben op hun hoeveelheid restafval en voor mensen met een minimum inkomen bereiden we compenserende maatregelen voor.

In de informatienota van 29 juni 2021 hebben we u aangegeven de invoeringsdatum van de prijsprikkel op restafval te verplaatsen naar 1 januari 2023. Dit doen we omdat een aantal compacte wijken en de binnenstad nog gefaciliteerd moeten worden in het scheiden van grondstoffen. Door de beperkte ruimte is er veel maatwerk nodig wat tijd kost. Daarnaast willen we de verschillende maatregelen ten behoeve van het faciliterend en flankerend beleid zorgvuldig en stapsgewijs doorvoeren wat cruciaal is voor het draagvlak en het effect van de maatregelen. We kiezen nadrukkelijk voor zorgvuldigheid boven snelheid.

Het verplaatsen van de financiële prikkel heeft financiële gevolgen. Daarnaast krijgen we meer zicht bij het voorbereiden en invoeren van de maatregelen op de totale kosten en opbrengsten. Dit geeft, zoals aangekondigd in de nota van juni, een negatiever beeld dan vorig jaar november, bij vaststelling van het doorontwikkelde GGP, was begroot.

Zoals toegezegd in de vorige informatienota informeren wij u in deze nota nader over de planning en realisatie van het faciliterend en flankerend beleid en de geactualiseerde financiële meerjarenraming. Tevens geven we u aan hoe de communicatieaanpak eruit zal komen te zien.

Kernboodschap

Onze ambitie is en blijft: Zwolle zonder afval. Daarbij streven we naar 100 kg restafval per persoon per jaar en naar een circulaire economie in 2050. Om deze ambitie te realiseren heeft u in november 2020 de nota 'Doorontwikkeling Gemeentelijk Grondstoffenplan' vastgesteld. Dit is het vertrekpunt en hier houden we aan vast. Het milieudoel blijft leidend. Inwoners worden optimaal gefaciliteerd en geïnformeerd, waar nodig is flankerend beleid van toepassing en krijgen inwoners handelingsperspectief op afvalscheiding en financiën.

Het doorontwikkelde GGP bestaat uit een integraal en samenhangend pakket aan maatregelen. 'Zwols belonen' maakt onderdeel uit van het pakket aan maatregelen. Het is een financiële prikkel op restafval, gecombineerd met flankerend en faciliterend beleid. Een aantal maatregelen is reeds succesvol ingevoerd zoals de aanpassing van de haal- en brengvoorziening van grof huishoudelijk afval en grof tuinafval en de invoering van de subsidieregeling Schoon Zwolle (als alternatief voor de OPK-regeling). We werken met ROVA en GBLT verder aan de diverse maatregelen voor faciliterend en flankerend beleid.

Datum 12 oktober 2021

De invoering van de prijsprikkel op restafval hebben we verplaatst naar 1 januari 2023 omdat we eerst alle inwoners willen faciliteren in het scheiden van grondstoffen en het flankerend beleid nader uitgewerkt moet zijn. Het zorgvuldig en stapsgewijs doorvoeren van maatregelen is namelijk essentieel voor het draagvlak en het effect van de maatregelen. We kunnen zo zorgdragen voor zorgvuldig informeren en communicatie op maat voor verschillende doelgroepen. (zie ook paragraaf communicatie)

Met het uitwerken van de verschillende maatregelen hebben we beter inzicht gekregen in het financiële perspectief. Hieruit blijkt dat de meerjarenraming een negatiever beeld geeft dan vorig jaar. In de begroting hebben we de consequenties van deze geactualiseerde meerjarenraming verwerkt.

We kiezen wederom voor een zachte landing. Dit doen we omdat het afvaldossier complex is en omgeven is met (financiële) onzekerheden. We hebben hierin een balans gevonden door voor de korte termijn een besluit te nemen voor het terugdringen van het tekort tot en met 2024 en voor de periode daarna een nieuw bestuur de mogelijkheid te bieden om keuzes te maken om onze afvalinzameling en verwerking richting de toekomst betaalbaar te houden. Kortom, we zijn op de goede weg, maar hebben nog een weg te gaan.

Consequenties

Zoals in de informatienota voor de zomer is aangegeven, heeft de invoering van de financiële prikkel op restafval per 1 januari 2023 financiële consequenties. Het grootste effect op de reductie van de hoeveelheid restafval wordt een jaar later gerealiseerd waarmee de daling van de verwerkingskosten dus later wordt geëffectueerd. Daarnaast hebben we door de langere voorbereiding te maken met meer plankosten. We hebben dit geraamd op een eenmalige kostenpost in 2022 van ca. € 500.000.

We hebben in dezelfde nota ook aangegeven dat we negatieve effecten zagen in de meerjarenraming. Deze raming hebben we de afgelopen maanden verder geactualiseerd. Ten opzichte van het uitgangspunt van november 2020 is de exploitatie 2025 verslechterd met € 800.000 (we verwijzen u naar de financiële paragraaf voor inzicht in de financiële opstelling). Het jaarlijks exploitatietekort – na invoering van de prijsprikkel – komt op basis van huidige inschattingen in 2025 uit op € 1,7 miljoen en het tekort op de voorziening Afval loopt hierdoor op tot € 2,5 miljoen in 2024.

Conform het raadsbesluit van november 2020 kiezen we ervoor om de voorziening tot en met 2024 op peil te houden. Dit doen we door het restant (totaal € 2.250.000) van de in november 2020 toegekende dotatie al in 2022 ten goede te laten komen aan de voorziening, door structureel een gedeelte (€ 500.000) van het ROVA dividend (in 2020: € 650.000) toe te kennen aan de afvalbegroting en door incidenteel € 1.000.000 toe te voegen aan de voorziening in 2022.

Dit college kiest nadrukkelijk voor het in stand houden van het serviceniveau voor onze inwoners. Dit betekent dat wij geen maatregelen nemen die het faciliterend en flankerend beleid versoberen. Ook houden we de kwijscheldingsregeling in tact. Ten aanzien van het lui-, incontinentie- en medisch materiaal werken we nog aan een voorstel om huishoudens hierin tegemoet te komen.

Datum 12 oktober 2021

Met bovenstaande maatregelen maken we een eerste stap om te komen tot een structureel sluitende afvalbegroting en geven we een nieuwe raad en nieuw college tot en met 2024 comfort mee - door te zorgen dat de voorziening Afval tot eind 2024 voldoende omvang heeft- om met structurele oplossingen te komen. Hiermee doen we recht aan de uitgangspunten van het raadsbesluit uit november 2020 door te blijven werken aan onze ambitie van Zwolle zonder afval, het faciliteren van onze inwoners en waar nodig het toepassen van flankerend beleid en werken we stapsgewijs toe naar een langjarige oplossing voor de afval/grondstoffenbegroting.

Financiën

In het raadsbesluit van 23 november 2020 hebben we u aangegeven dat het financiële resultaat van de inzameling en verwerking van afval en grondstoffen onder druk staat. Door onder andere een substantiële verhoging van de verbrandingsbelasting door het Rijk loopt het tekort op tot € 2.300.000 per jaar indien we geen maatregelen treffen.

Met de maatregelen die we doorvoeren vanuit het GGP bereiken we een besparing van € 1.400.000. Het tekort op de exploitatie bedraagt dan nog € 900.000 (zie tabel 1) zoals in november 2020 gepresenteerd. Deze besparing is het gevolg van voornamelijk lagere verwerkingskosten door ROVA (meer grondstoffen scheiden betekent minder restafval) en besparingen in de haal- en brengvoorzieningen voor grof huishoudelijk afval en grof tuinafval.

Meerjarenraming Afval (november 2020)	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo Voorziening Afval 01-01	2.251.000	1.071.000	545.000	286.000	39.000
Meerjarig incid. dotatie (Alg. midd.)	750.000	750.000	750.000	750.000	0
Mutaties exploitatie afval	-1.930.000	-1.276.000	-1.009.000	-997.000	-884.000
Saldo Voorziening Afval 31-12	1.071.000	545.000	286.000	39.000	-845.000

Tabel 1: Financieel perspectief product Afval 2020

Doordat we in de uitwerking verder inzicht hebben gekregen op de kosten en opbrengsten is het tekort op de exploitatie opgelopen naar circa € 1.700.000 in 2025 (zie tabel 2). Enerzijds wordt dit veroorzaakt door autonome (Rijks)ontwikkelingen: het verwerkingstarief voor GFT is gestegen en de opbrengsten voor PMD zijn lager geworden. Anderzijds wordt het extra tekort veroorzaakt door de toerekening van BTW en overheadkosten. Met de invoering van het BTW-compensatiefonds (BCF) in 2003 wordt de BTW jaarlijks berekend. Gebleken is dat jaarlijks een te laag BTW bedrag wordt vastgesteld en doorbelast aan het product afval. Hetzelfde geldt voor de overheadkosten. In het verleden (2015-2016) is het bedrag aan overhead bepaald op basis van de toen ingezette capaciteit voor afval. In de jaren erna is de capaciteitsvraag toegenomen, maar is het bedrag voor de overhead niet aangepast. Vanuit het principe van 100% kostendekkendheid betekent dit dat de kosten voor BTW en overhead jaarlijks ten laste van de algemene middelen zijn gekomen. Deze situatie is nu rechtgetrokken. De autonome ontwikkelingen en de onjuiste toerekening van BTW en overheadkosten maken tezamen een verschil van € 800.000 ten opzichte van de exploitatie van november 2020.

Datum 12 oktober 2021

Meerjarenraming Afval (september 2021)	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo Voorziening Afval 01-01	2.796.000	1.436.000	-883.000	-1.646.000	-2.498.000
Meerjarig incid. dotatie (Alg. midd.)	750.000	750.000	750.000	750.000	0
Mutaties exploitatie afval	-2.110.000	-3.069.000	-1.513.000	-1.602.000	-1.695.000
Saldo Voorziening Afval 31-12	1.436.000	-883.000	-1.646.000	-2.498.000	-4.193.000

Tabel 2: Financieel perspectief product Afval 2021

Het college heeft besloten om het tekort op de voorziening Afval tot en met 2024 af te dekken. Dit doet het college door de volgende maatregelen te nemen:

1. Als eerste stap naar een structurele oplossing voegen we een groot deel (€ 500.000)¹ van het jaarlijkse dividend van de ROVA aan de afvalbegroting toe. Hiermee brengen we de baten en lasten die verband houden met het product afval bij elkaar in onze boekhouding. De vervolgstappen zijn aan het nieuwe college.
2. Van de vorig jaar beschikbaar gestelde 4 x € 750.000 voor de jaren 2021-2024 voegen we de bedragen voor de jaren 2023 en 2024 in 2022 toe aan de voorziening. Zo wordt de eerste jaren een buffer opgebouwd om mogelijk tegenvallers op te kunnen vangen. Dit legt geen beslag op de algemene middelen, de gelden zijn hier al voor gereserveerd.
3. We doteren aanvullend eenmalig € 1 miljoen aan de voorziening in 2022.

Voorgaande aanpassingen zijn verwerkt in de begroting 2022. Tabel 3 geeft een overzicht van de meerjarenbegroting Afval.

Meerjarenraming Afval (begroting 2022)	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo Voorziening Afval 01-01	2.796.000	1.436.000	2.117.000	1.104.000	2.000
Meerjarig incid. dotatie in 2021 + 2022 (alg. middelen)	750.000	2.250.000	0	0	0
Extra storting in voorziening	0	1.000.000	0	0	0
Mutaties exploitatie afval (incl. ged. toevoeging dividend)	-2.110.000	-2.569.000	-1.013.000	-1.102.000	-1.195.000
Saldo Voorziening Afval 31-12	1.436.000	2.117.000	1.104.000	2.000	-1.193.000

Tabel 3: Financieel perspectief product Afval Begroting 2022

Zoals bovenstaande tabel duidelijk maakt is er nog geen sprake van een structureel sluitend perspectief. Het tekort op de exploitatie bedraagt vanaf 2024/2025 jaarlijks € 1,1 à € 1,2 miljoen, inclusief de gedeeltelijke toevoeging van het dividend à € 0,5 miljoen vanaf 2022. Dit tekort kan hoger of lager uitvallen, afhankelijk van de mate van effectiviteit van de maatregelen. Maar ook de afvalmarkt, die deels onvoorspelbaar en dynamisch van aard is met wijzigingen in prijsstellingen tot gevolg, kunnen consequenties hebben voor onze begroting. Daarom en overeenkomstig het besluit van vorig jaar november zijn we tot een passende dekking gekomen voor de korte termijn. Dit doen we meerjarig (tot en met 2024) om het financiële vraagstuk niet zonder meerjarige financiële oplossing aan een volgend college over te dragen. Door een nieuwe raad en nieuw college eerst de tijd te geven ervaring

¹ De totaal geraamde dividendopbrengst is € 650.000, hiervan blijft € 150.000 ten gunste van de algemene middelen vanwege compensatie voor risicodragend en geïnvesteerd vermogen.

Datum 12 oktober 2021

op te doen met het maatregelenpakket en de ontwikkelingen op de afvalmarkt de komende jaren nauwlettend te volgen, kan na enkele jaren worden bijgestuurd om tot structurele oplossingen te komen.

Communicatie

De uitvoering van het GGP met het faciliteren en het invoeren van het tarief op restafval is een verandering die betrekking heeft op alle huishoudens in Zwolle. Dit betekent dat we inwoners goed willen informeren over de stappen die gezet worden, waarom ze nodig zijn en wat inwoners zelf kunnen doen. Communicatie en het bieden van handelingsperspectief zijn essentieel voor een goede invoering van de prijsprikkel.

De communicatie over het GGP bestaat uit verschillende onderdelen die passen bij de deelprojecten voor flankerend beleid, het faciliteren van inwoners en het invoeren van het tarief op restafval. We doen dit voorafgaand en gedurende de uitvoering van de maatregelen uit het GGP. In samenwerking met ROVA worden deelplannen voor communicatie gemaakt, die in samenhang bijdragen aan de ambitie *Zwolle zonder afval* en de route naar een circulaire stad.

Het doel van de communicatie-inzet is dat inwoners weten dat het merendeel van het afval hergebruikt kan worden en dat er een tarief op restafval wordt ingevoerd. Voor de inwoners van de compacte wijken en hoogbouw wordt hier aan toegevoegd dat zij weten dat zij hun afval kunnen gaan scheiden en hoe en waar ze dat kunnen doen. Tot slot weten inwoners hoe ze hun afval het beste kunnen scheiden, zodat ze invloed hebben op bedrag dat ze voor het restafval betalen of terugkrijgen.

Om inwoners mee te nemen in de veranderingen, hanteren we in de communicatie de volgende drie elementen:

- Waarom: dit is het ambitieniveau: zoveel mogelijk hergebruik van grondstoffen, verminderen van aantal kilo's restafval.
- Wat/ waarmee: hier wordt ingezoomd op de doelen van de deelprojecten: wat is er nodig om de ambitie waar te maken?
- Hoe: we geven handelingsperspectieven: wat kunnen inwoners zelf doen om goed hun afval te scheiden om daarmee de hoogte van het persoonlijke restafvaltarief te beïnvloeden.

Met deze drietrap nemen we inwoners (tijdig) mee waarom de verandering noodzakelijk zijn en geven hen handelingsperspectief zodat ze hierin hun bijdrage kunnen leveren.

We maken gebruik van zowel offline als online communicatiemiddelen om het bereik van onze inzet zo groot mogelijk te maken, denk hierbij aan huis-aan-huis krant, website, social media maar ook informatiebijeenkomsten of de inzet van partners in de stad (bijvoorbeeld sociale raadslieden) om moeilijk te bereiken doelgroepen te bereiken. Welke communicatiemiddelen worden ingezet per deelproject hangt af van de omvang en doelgroepen van het deelproject. Zo heeft de inzameling van GFE in de Binnenstad een kleinere doelgroep dan de invoering van de financiële prikkel die inwoners in de hele gemeente aangaat.

Datum 12 oktober 2021

Vervolg

We gaan verder met de uitvoering van de verschillende maatregelen uit het doorontwikkelde GGP. Op verschillende plekken in de stad gaan we samen met ROVA voorzieningen aanbrengen en uitreiken om bewoners te faciliteren in het scheiden van grondstoffen. We bereiden compenserende (flankerende) maatregelen voor voor inwoners die geen of beperkt invloed hebben op hun hoeveelheid restafval (denk daarbij aan luier, incontinentie- en medisch afval), inwoners die afvalbakken hebben geadopteerd, zwerfvuilrapers, en voor mensen met een minimum inkomen.

GBLT heeft opdracht gekregen om de nodige software aanpassingen door te voeren in hun belastingpakket. GBLT verwacht in het 2^e kwartaal van 2022 testen uit te kunnen gaan voeren om daarmee voor 1 januari 2023 gereed te zijn voor de invoering van de prijsprikkel op restafval.

Inmiddels hebben we van veel verenigingen en scholen een aanvraag ontvangen voor de Subsidieregeling Schoon Zwolle. We gaan deze dit jaar nog beoordelen. Uitvoering van gehonoreerde aanvragen vindt plaats in 2022.

Medio 2022 informeren wij u nader over de voortgang van de invoering van de verschillende maatregelen en over de voorbereiding van de financiële prikkel op restafval per 1 januari 2023.

Openbaarheid

Deze informatienota is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

interim-secretaris, Liesbeth Borsboom