

Notitie Zienswijzen ontwerp-begroting 2025

“Kansen voor kostenbesparing”

Aan de Raden van de deelnemende gemeenten

Soest, 11 juni 2024

Geachte Raadsleden,

De gemeenten in Nederland hebben te maken met oplopende kosten en teruglopende inkomsten als gevolg van kortingen op de uitkeringen uit het Gemeentefonds. Dit heeft tot gevolg dat gemeenten op zoek moeten naar mogelijkheden om te bezuinigen. In het kader daarvan wordt aan de verbonden partijen gevraagd hierin actief mee te denken.

Inleiding

De AVU ontwerp-begroting 2025 is in procedure gebracht voor het indienen van zienswijzen. De raden van de deelnemende gemeenten hebben hiertoe tot 1 juni 2024 de mogelijkheid geboden gekregen. Er zijn geen zienswijzen ingediend die direct betrekking hebben op de begroting inhoudelijk, of getalsmatig. Wel hebben gemeenten op basis van gelijklopende moties in de gemeenteraden zienswijzen ingediend waarin om kostenbesparingsmogelijkheden bij de gemeenschappelijke regelingen wordt gevraagd. Zo ook bij de AVU. Er zijn zienswijzen met gelijklopende strekking ingediend door de gemeenten Baarn, Bunnik, Bunschoten, De Bilt, Houten, IJsselstein, Lopik, Oudewater, Renswoude, Stichtse Vecht, Utrecht en Woerden. De gemeenten Baarn en Wijk bij Duurstede hebben laten weten geen zienswijze in te dienen.

AVU Ontwerp-begroting 2025

De AVU is een uitvoerende organisatie. Hierdoor is het bureau beperkt van omvang. Maar door project- of taakgebonden inhuur en slim samenwerken in CirkelWaarde wordt veel werk verzet. Dit betekent voor de kostenstructuur dat de bureaunkosten slechts een zeer beperkt deel uitmaken van de begroting. Bij een omzet van afgerond € 54 mln bedragen de bureaunkosten bruto € 741 000, dat is 1,3% van het begrotingstotaal. Van de bureaunkosten is ongeveer 70% bestemd voor personele lasten en advisering. Wanneer op deze kosten zou worden bezuinigd, gaat dit direct ten koste van de slagkracht van de organisatie. Van het begrotingstotaal ligt 98,7% vast in verwerkingscontracten. Dit bedrag wordt berekend door het aantal tonnen afval dat de gemeenten inzamelen en ter verwijdering aanbieden, te vermenigvuldigen met de per afvalstroom geldende tarieven. Dit betekent dat forse kostenbesparingen op de AVU-begroting niet zijn te realiseren. Of toch wel?

Kansen voor kostenbesparing, wat kan de gemeente doen?

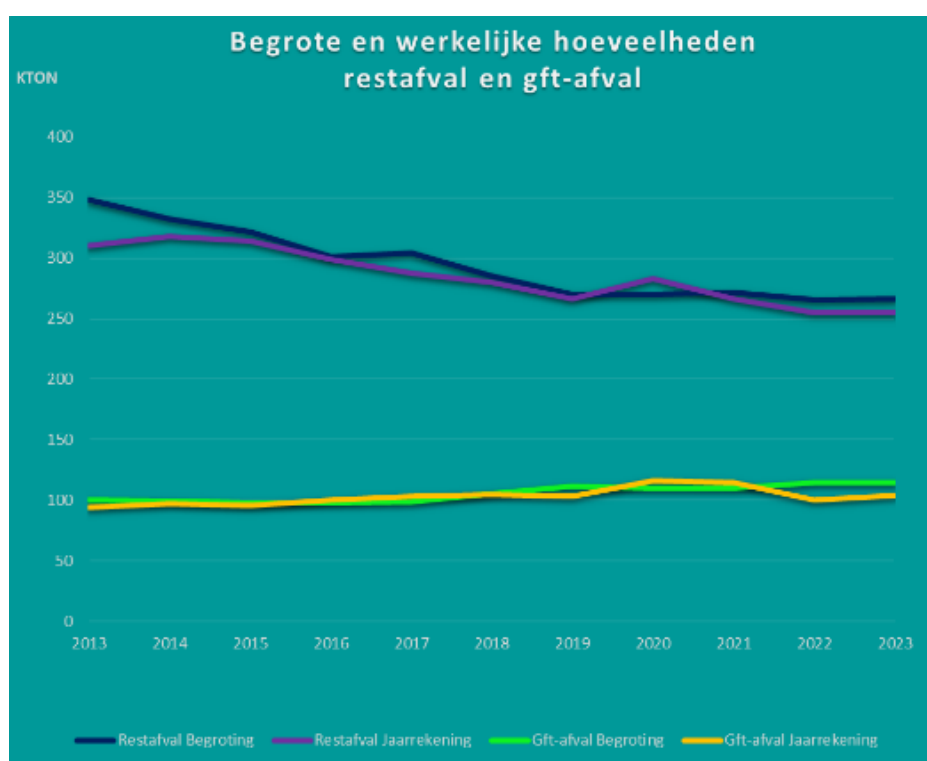
Omdat de grootste kostencomponent van de AVU-begroting is gerelateerd aan de tonnages die door de gemeenten worden aangeleverd, is een eerste besparing te vinden in het verminderen van het aantal tonnen afval. Wanneer we kijken naar de CirkelWaarde-partners en het aantal kilo's restafval per inwoner constateren we grote verschillen:

	Inwoners	Tonnage restafval	Kg per inwoner	Vorm van /of Diftar
AVU	1.300.000	230.000	177	Niet alle gemeenten
Circulus	470.000	50.000	106	Ja
ROVA	900.000	60.000	67	Ja

Hoeveelheden zijn afhankelijk van het gemeentelijke afvalbeleid. Daar gaat de AVU niet over. Een aanbeveling kan echter wel zijn om per gemeente te onderzoeken of er beleidsmaatregelen kunnen worden getroffen om de hoeveelheid door inwoners aangeboden afval te verminderen. Te denken is dan aan :

- Preventie, het voorkomen van afval;
- Verbetering van het afvalscheidingsgedrag;
- Beprijzing van afval, diftar.

De achterliggende jaren laten zien dat de hoeveelheden restafval, grof restafval en gft-afval al jaren min of meer constant zijn en dat deze zonder additionele maatregelen niet fors zullen verminderen.



Wel is belangrijk om bij iedere maatregel die wordt getroffen steeds te beseffen dat de kwaliteitseisen die aan de verschillende deelstromen zoals pmd, oud papier en karton, glas en gft worden gesteld, - bijvoorbeeld ten aanzien van het vervuilingpercentage -, steeds hoger worden. De onbedoelde en ongewenste neveneffecten van maatregelen om de hoeveelheid restafval terug te dringen zijn dikwijls een toenemende vervuiling van deze deelstromen waardoor grote hoeveelheden worden afgekeurd omdat deze dan niet meer geschikt zijn voor recycling en uiteindelijk toch weer als restafval worden verwerkt.

In het AVU-verzorgingsgebied zijn er wel vormen van diftar, of wordt door gemeenten overwogen een vorm van diftar in te voeren. Meestal komt het neer op verschillende tarieven gebaseerd op de grootte van de minicontainer of betalen per keer dat de minicontainer wordt aangeboden. Ook bij ondergrondse verzamelcontainers kan een vorm van diftar worden toegepast.

De conclusie die kan worden opgetekend ten aanzien van kostenbesparing door het terugdringen van de hoeveelheid restafval is dat diftar hiervoor een relatief snel in te voeren en effectieve maatregel is. Belangrijk om hierbij te vermelden is dat de kosten hierbij wel voor de baten uitgaan. Het invoeren van diftar kost veel geld en gaat vaak samen met campagnes over afvalpreventie en verbetering van het afvalscheidingsgedrag.

Kansen voor kostenbesparing, wat kan de AVU voor de gemeente doen?

De samenwerking van de AVU met Circulus en ROVA in CirkelWaarde levert kansen op om werkzaamheden anders te doen. Het is voor deze organisaties lastig om de hoeveelheden te beïnvloeden, maar kijkende naar de logistieke kosten en de verwerkingstarieven zijn er wel degelijk mogelijkheden om kosten te besparen. Een voorbeeld hiervan is de uitwisseling van 25.000 ton gft-afval tussen de AVU en ROVA. Door van elkaars verwerkingscontacten gebruik te maken, bespaart de AVU een bedrag van € 250.000 op de transportkosten. Ook ROVA bespaart een bedrag in die orde van grootte. Het AVU-gft-afval wordt nu verwerkt in Purmerend in plaats van in Wijster en het ROVA-gft-afval wordt in Wijster in plaats van in Purmerend verwerkt. Het is niet ondenkbaar dat in de toekomst meer afvalstromen logistiek worden uitgewisseld. Ondanks dat dit flinke besparingen zijn, bedragen deze in vergelijking met de totale AVU-begroting slechts een fractie daarvan: 0,5%.

Effectieve kostenbesparingen zijn lagere verwerkingstarieven. Iedere € 10 reductie op het tarief voor de verwerking van restafval levert circa € 2.5 mln op. De verwerkingstarieven liggen voor de AVU echter vast tot en met het jaar 2026. Dan lopen de verwerkingscontracten voor restafval en gft-afval af en moeten die opnieuw worden aanbesteed. Het is de bedoeling om dit in CirkelWaarde-verband te doen. Omdat de kosten voor de verwerking van restafval mede door het toenemen van de afvalstoffenbelasting (in de tabel genoemd: ASB) en de CO₂-heffing alleen maar zullen stijgen, is het van belang om de hoeveelheden restafval én de verwerkingstarieven zo laag mogelijk te houden. Voor het goede begrip:

$$\rightarrow \text{Verwerkingstarief} = \text{Verbrandingstarief} + \text{Belastingdruk}$$

In de volgende tabellen is de verwachting weergegeven van de totale druk van de belastingen in €, boven op de verbrandingstarieven. Hierbij is uitgegaan van de **gunstige omstandigheden** dat door verder ontwikkelende voorsortering van het restafval er uiteindelijk 80% van het aangeleverde restafval wordt verbrand én dat CO₂-afvang voor 75% wordt gerealiseerd. De meest **ongunstige omstandigheden** zijn die waarbij de samenstelling van het restafval ongewijzigd blijft en 100% van het aangeleverde restafval wordt verbrand én er geen CO₂-afvang wordt gerealiseerd. In theorie gaan deze voorwaarden pas gelden bij de ingang van de nieuwe verwerkingscontracten per 1 januari 2027.

Jaar	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
ASB afvalreductie 20%	-	-	-	-	-	-	36	37	39	41
ASB afvalreductie 0%	33	34	36	39	41	43	45	47	49	51
CO ₂ -afvang 75%						1	2	4	6	9
CO ₂ -afvang 0%						3	8	16	25	36

Jaar	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Belastingdruk gunstig	33	34	36	39	41	44	38	41	45	50
Belastingdruk ongunstig	33	34	36	39	41	47	53	63	74	87

Bedragen afgerond op hele €

De initiële waarden van de bedragen die de belastingdruk op de tarieven vormen, worden jaarlijks door de Rijksoverheid vastgesteld. Op de reductiefactoren waarop deze initiële bedragen zijn gebaseerd, kan wel invloed worden uitgeoefend. Belangrijke reductiefactoren zijn:

- Het reduceren van de hoeveelheid restafval door goed scheidingsgedrag;
- Het verwijderen van het fossiele deel (plastic verpakkingen) uit het restafval;
- Het realiseren van CO₂-afvang.

In CirkelWaardeverband verricht de AVU in de voorbereiding van de aanbesteding van de verwerkingscontracten onderzoek naar de opbouw van de verwerkingstarieven. Er is veel kennis verzameld over de toepassing van de afvalstoffenbelasting en de CO₂-heffing, waardoor de kosten welke door afvalverwerkers mogen worden doorberekend, beter worden begrepen en in de aanbestedingsstrategieën beter dan voorheen kunnen worden beschreven. Het gevolg hiervan is dat de verwerkingstarieven transparanter worden en er beter kan worden gecontroleerd op de kostencomponenten en de juistheid daarvan.

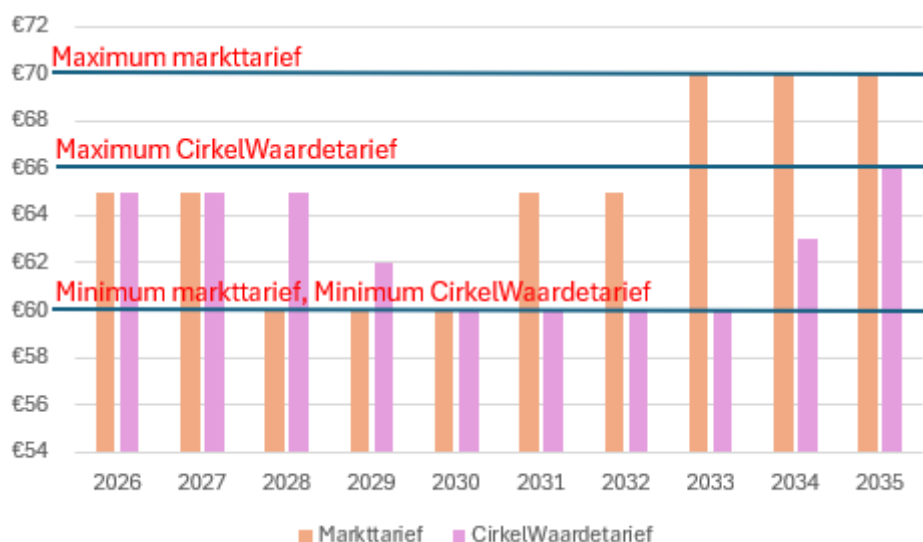
CirkelWaarde onderzoekt ook een vorm van aanbesteden in meerdere kleinere percelen in een opvolgende reeks, waardoor de verwerkingstarieven minder gevoelig zullen zijn voor prijschommelingen en er een tarief ontstaat dat zich tussen een maximum- en een minimumtarief beweegt. Deze wijze van “gespreid” aanbesteden garandeert echter niet telkens de laagste tarieven. Het probleem van aanbesteden is altijd dat de aanbestedende dienst afhankelijk is van de verwerkingstarieven op het moment van aanbesteding en daar altijd enkele jaren aan vastzit. De AVU, Circulus en ROVA willen aldus het afval “bundelen” en verdelen in meerdere kleinere percelen waarbij de verwachting is dat er meerdere inschrijvers zullen zijn. Jaarlijks wordt er een klein perceel op de markt aangeboden en geldt de aanneming dat bij meerdere inschrijvers er als gevolg van concurrentie marktconforme of iets gunstiger verwerkingstarieven zullen worden geoffreerd. Wanneer op basis van de marktomstandigheden onverhoopt toch ongunstige verwerkingstarieven worden verwacht, kan ervoor worden gekozen nog een jaar te wachten en het betreffende contract te verlengen.

Het “spelen” met de markt bevordert de kans op gunstige, marktconforme verwerkingstarieven, maar garandeert dit niet. Soms kan het zijn dat een contract gewoonweg aanbesteed moet worden, echter dan is de invloed op de tarieven van de andere contracten juist niet zo groot, omdat het om een beperkte hoeveelheid afval gaat. Tenslotte biedt deze vorm van aanbesteding wel de kans om met kleinere hoeveelheden afval de duurzaamheidsontwikkelingen te volgen en innovatie mogelijk te maken. Met grote volumes is dat lastiger omdat innovatie vrijwel altijd kleinschalig begint.

Willen de gemeenten van AVU, Circulus en ROVA de kansen die dit “gespreid” aanbesteden biedt benutten, dan zullen zij wel akkoord moeten gaan met de aanbesteding van de verwerking van het restafval en het gft-afval door CirkelWaarde en met een zogenaamde tariefsegalisatie, of

vereveningsregeling. Goed om te weten is dat CirkelWaarde alleen de aanbesteding verzorgt en de contracten beheert. De contracten zelf komen op naam van de organisaties zelf.

De onderstaande grafiek is een theoretische voorbeeld-weergave van de werking van het gespreid aanbesteden en het verevenen van de tarieven :



In de grafiek zijn de minimum- en maximummarkttarieven (verbrandingstarieven zonder belastingdruk) over een periode aangegeven. Deze kennen een spreiding van 16%. De CirkelWaardetarieven wanneer jaarlijks een klein perceel wordt aanbesteed, kennen echter maar een spreiding van 6%. Deze theoretische grafiek laat dus zien dat met gespreid aanbesteden én verevening van de tarieven een demping kan worden bereikt.

Het is zeer moeilijk om over de te verwachten verwerkingstarieven over 4 jaar of langer een uitspraak te doen. Op dit moment is de markt gunstig, echter de gevolgen van de brand bij AVR in 2023 zijn een versturende factor. Veel tijdelijk opgeslagen restafval moet juist in de jaren 2025 - 2027 alsnog worden verwerkt. Dat kan een ongunstige invloed op de verwerkingstarieven hebben. Kijkende naar de huidige markt en de ontwikkelingen is de verwachting dat de AVU-verbrandingstarieven bij de aankomende aanbesteding wel lager zullen komen te liggen. Echter gezien de toenemende belastingdruk op de tarieven, kan een aanbestedingsvoordeel weer gedeeltelijk teniet doen.

Kansen voor kostenbesparing, zijn de verwerkingstarieven de enige besparingsmogelijkheid?

Nee. Een andere besparingsmogelijkheid welke ook doorwerkt naar de gemeenten is om voor de afvoer en de verwerking van de milieustraat-afvalstromen gebruik te maken van zogenaamde paraplu-contracten van ROVA en Circulus. De contracten worden door CirkelWaarde beheerd en aanbesteed en vormen de basis voor contracten tussen gemeenten en afvalverwerkers en transporteurs.

Wanneer gemeenten zich hiervoor bij de AVU aanmelden, wordt een quickscan gemaakt van de huidige situatie op de milieustraat. Ten opzichte van die situatie wordt berekend of er een besparing te behalen valt op het transport en de verwerking van het afval van de milieustraat. Naast een

financiële besparing die bij de meeste gemeenten wordt behaald, wordt de gemeente ook ontzorgd op het gebied van het contractbeheer. Er zijn al besparingen gerealiseerd van meer dan € 100.000 per jaar.

✓ *Met CirkelWaarde bundelen de AVU, Circulus en ROVA de krachten.*

Kansen voor kostenbesparing, beleid uitbesteden aan de AVU?

In veel gevallen kent gemeentelijk beleid dezelfde uitgangspunten, met de Wet Milieubeheer en het Landelijk Afvalstoffen Plan als de twee voornaamste pijlers. Er is hierover veel kennis bij de AVU en binnen CirkelWaarde. Ook beleidskennis. In de huidige organisatiestructuur van de AVU past het nog niet, maar wat als de AVU zou uitbreiden en voor de gemeenten op verzoek (delen van) het beleidswerk over zou nemen, bijvoorbeeld op projectbasis?

Meer werk voor de AVU kan een bezuiniging voor de gemeenten zijn !

Een actueel voorbeeld van een project is de gescheiden inzameling en verwerking van GFE-afval. Het begint steeds duidelijker te worden: GFE-afval zou als hoogwaardige afvalstroom mogelijk apart moeten worden ingezameld. De AVU is met CirkelWaarde betrokken bij onderzoek naar de hoogwaardige verwerking van GFE-afval. Echter voordat het GFE-afval bij de verwerker is, gaat hieraan een complex inzameltraject vooraf. Aparte routes voor hoogbouwlocaties zijn op zich prima te organiseren, maar wat als het ook aantrekkelijk zou worden om dit ook bij de laagbouw te introduceren? De inzameling van GFE-afval in verschillende gemeenten, kan door de AVU vorm worden gegeven. Een bijzonder detail is dat de AVU voor een aantal gemeenten reeds de inzameling van de huishoudelijke afvalstromen per 1 januari 2027 gaat aanbesteden. GFE-afval zou hiervan een onderdeel kunnen zijn. Voor deze afvalstroom zou collectief inzamelbeleid voor diverse gemeenten ook gecombineerd kunnen worden uitgevoerd.

De huidige AVU-organisatie heeft 3 medewerkers, die ook een deel van de beschikbare uren besteden aan werkzaamheden voor CirkelWaarde. Binnen de AVU-organisatie zijn er daardoor geen uren direct beschikbaar. Een mogelijkheid is, dat de AVU een externe medewerker op projectbasis inhuurt en vervolgens samen met de gemeenten als project het specifiek door die gemeenten gevraagde beleid ontwikkelt. Wanneer de inhuur als gevolg van meerdere projecten een meer regulier karakter krijgt, kan uitbreiding van de AVU-formatie worden overwogen. Een besparing voor de gemeenten op beleidsuren, omdat collectief op te stellen beleid voor een aantal gemeenten minder uren vraagt dan nodig zijn om de som van het individueel beleid per gemeente te ontwikkelen. Naast het feit dat bespaard kan worden op personeelskosten bij gemeenten, geldt ook dat hiermee een arbeidsmarktprobleem kan worden opgelost. Het is tegenwoordig immers niet meer zo eenvoudig om vacatures in te vullen.

Conclusie

Besparingsmogelijkheden zijn bij de AVU niet zozeer te vinden in de organisatie zelf of in het afstoten of overdragen van taken. Juist het slim organiseren van het werk samen met de CirkelWaarde-partners biedt kansen.

Frans van Dijk,
directeur.