



**Leidschendam-
Voorburg**

Aan de raad van de gemeente
LEIDSCHENDAM-VOORBURG

Datum 12 mei 2020

Nummer 1433

Onderwerp Raadsvoorstel Zienswijze Avalex-begroting 2021 en wijziging tekst GR Avalex

Portefeuillehouder Wethouder Van Eekelen

Behandeld door AM Geel

1. Gevraagd raadsbesluit

- De zienswijze van de raad op de ontwerpbegroting 2021 van Avalex vast te stellen en voor 12 juni 2020 te verzenden aan het bestuur van Avalex;
- Toestemming te verlenen aan het college om in te stemmen met de voorgestelde wijziging van de Gemeenschappelijke regeling Regionaal Reinigingsbedrijf Avalex 2018.

2. Waarom wordt de raad dit besluit voorgelegd? (In welke context, bijv. vanwege wet- en regelgeving of nieuw initiatief en wat komt hierna nog)

Zienswijze op de ontwerpbegroting

Dit besluit vloeit voort uit artikel 35 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr) en artikel 17 van de Gemeenschappelijke Regeling Avalex waarin het recht van de raad om een zienswijze op de ontwerpbegroting naar voren te brengen bij het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie Avalex is vastgelegd.

Wijziging van de Gemeenschappelijke regeling

De Gemeenschappelijke regeling Regionaal Reinigingsbedrijf Avalex 2018 (hierna: GR Avalex) is een collegeregeling.

Op basis van artikel 1 van de Wgr dient de raad toestemming te verlenen aan het wijzigen van een collegeregeling. Het bestuur van Avalex heeft een voorstel voor enkele wijzigingen van de GR Avalex voorgesteld aan de colleges van de deelnemende gemeenten. Het college verzoekt de raad om toestemming om in te stemmen met deze wijzigingen. De raad kan deze toestemming alleen onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Bij toestemming van de raad, zal het college met de voorgestelde wijziging instemmen. Voor wijziging is een unanieme instemming van de colleges van de deelnemende gemeenten vereist.

3. Aan welk doel (van de doelenboom in de begroting) draagt het voorstel bij?

- Een effectief en efficiënt werkende organisatie;

- Een groene, duurzame woongemeente.

4. Welke argumenten zijn er voor de raad om het besluit te nemen? (Inhoudelijke uitleg, voor- en nadelen, financieel gevolg en risico's)

De gemeenteraad wordt gevraagd om

- A. een zienswijze op de begroting van Avalex;
- B. toestemming aan het college om in te stemmen met een voorgestelde tekstuele wijziging van de gemeenschappelijke regeling Avalex.

A. Zienswijze begroting Avalex

Het college heeft een concept-zienswijze opgesteld. Bij de opstelling is rekenschap gegeven van onderstaande ontwikkelingen en gegevens.

1. Algemeen beeld

Stijgende kosten, dalende opbrengsten

De afvalmarkt is volop in beweging. Op de wereldmarkt fluctueren de prijzen van verschillende grondstoffen zoals papier en textiel. Dit heeft gevolgen voor de opbrengsten van Avalex en de deelnemende gemeenten.

Tegelijkertijd stijgen verwerkingskosten voor sommige afvalstromen. De verwachte stijging van de verbrandingsheffing vanuit het Rijk heeft verder een opdrijvend effect voor de totale kosten voor restafval. Ook de kosten voor inzamelmiddelen stijgen als gevolg van een grotere vraag op de markt en stijging van productiekosten van containers.

Producten- en Dienstencatalogus (PDC)

In 2019 hebben Avalex en de deelnemende gemeenten voor het eerst gewerkt met de Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) op basis van de Producten- en Dienstencatalogus (PDC). Een nieuwe manier van werken, zowel voor Avalex als voor de gemeenten. Besluiten over af te nemen diensten moeten al vroeg in het voorgaande jaar worden genomen. Zeker in een tijd waarin veel gebeurt op afvalgebied is dit een uitdaging voor de gemeenten. Deze inwerkperiode was voorzien bij de introductie van de PDC. Nu 2020 loopt en gesprekken over de DVO 2021 de afrondende fase bereiken, is duidelijk dat ook hiervoor geldt 'oefening baart kunst'.

Om flexibel te kunnen werken en in te kunnen springen op nieuwe ontwikkelingen of onverwachte vraagstukken is het mogelijk om voor het resterende deel van het jaar op factuurbasis (nieuwe) diensten van Avalex af te nemen.

De PDC/ DVO blijft echter een levend document en gemeenten en Avalex werken continu aan een verbetering van zowel de PDC als het proces om te komen tot gemeentelijke DVO's.

Maatwerk in de wijken

In 2019 is de gemeente gestart met bewonersavonden per wijk om met de inwoners in gesprek te gaan over een nieuwe manier van afvalinzameling. Vanuit de gehouden bewonersavonden wordt duidelijk dat de inwoners het belang van een goede afvalscheiding onderschrijven en hier ook graag aan meewerken. Randvoorwaarden voor veel inwoners zijn (a) een goede communicatie over wat nu in welke bak moet en (b) de juiste hoeveelheid inzamelmiddelen op acceptabele afstand.

Op basis van de enquêtes en gesprekken tijdens de bewonersavonden lijkt bij de inwoners van de al bezochte wijken een voorkeur te bestaan voor een 4^e mini-container voor PMD bij de grondgebonden woningen met (toegankelijke) tuin. Per wijk wordt naar aanleiding van gesprekken met inwoners in een klankbordgroep een tijdspad voor invoering opgesteld.

Afvalsituatie op straat

Op straat is een duidelijke verbetering als het gaat om volle containers of niet-geleegde mini-containers. Wel wordt nog steeds veel grofvuil gedumpt, al is hier een beperkte daling waarneembaar.

Uit een wekelijkse check op genoemde afvaldumpingen in de lokale pers blijkt dat een kwart van het genoemde afval is aangemeld en volgens afspraak buiten staat. Voor zowel de gemeente als Avalex is het moeilijk om een oplossing te vinden, anders dan meteen opruimen bij een melding van illegaal grofvuil. Het betreft gedrag van inwoners dat landelijk te zien is. Handhaving kan alleen ingrijpen bij een betrapting op heterdaad. Ook het achterhalen van adressen op bijv. kartonnen dozen is veelal niet voldoende bewijs om mensen te kunnen beboeten.

Avalex en de coronacrisis

Ook Avalex wordt geraakt door de coronacrisis. Niet alleen door een oplopend ziekteverzuim maar ook beïnvloedt de crisis verschillende processen. Om zorg te dragen dat zo veel mogelijk diensten doorgang kunnen vinden, is Avalex in maart een wervingscampagne gestart om studenten, die veelal een bijbaan in de horeca verloren, te werven voor een tijdelijke baan bij Avalex.

Ook zijn de verschillende diensten ingedeeld naar belangrijkheid om zo inzicht te krijgen in welke diensten als eerste uitvallen als de uitval hiertoe noodzaakt. Mede hierdoor heeft Avalex aan de start van de crisis besloten om voorlopig geen afspraken voor het ophalen van grofvuil meer te maken. Eind april is dit echter

teruggedraaid waarbij wel aangemerkt moet worden dat gezien de onzekere situatie, maximaal twee weken vooruit wordt gepland bij het maken van deze afspraken.

2. Jaarrekening 2019

Jaarrekening 2019 Avalex

Avalex sluit het jaar 2019 af met een netto-winst van € 88.000. In vergelijking met de winst van de afgelopen jaren, is de winst over 2019 beperkt van omvang. Dit is het gevolg van scherp begroten op basis van gemaakte DVO-afspraken.

Dit doet recht aan de oproep van de raad uit de zienswijze van 22 mei 2019 om scherp te begroten om te voorkomen dat de gemeente aan de voorkant onnodig veel betaalt.

Op basis van Artikel 15, lid 6 van de gemeenschappelijke regeling wordt de netto-winst toegevoegd aan de algemene reserve van Avalex..

Gemeentelijke afrekening 2019

Op basis van de DVO-afspraken wordt jaarlijks de gemeentelijke bijdrage bepaald. Binnen de DVO zijn echter enkele posten die vooraf worden ingeschat (op basis van historische aantallen) en die op basis van nacalculatie aan het einde van het jaar verrekend worden. Het gaat dan om de verwerkingskosten en de verbrandingsheffing, maar ook om aantallen bezoekers aan de milieustraat.

Op basis van de werkelijke aantallen en tonnages uit 2019, heeft de gemeente over 2019 een bedrag van € 98.667 terugontvangen. Vooruitlopend op de jaarrekening 2019 van Avalex is in de jaarrekening 2019 van de gemeente, op basis van de beschikbare informatie (medio februari jl.), een nog te ontvangen bedrag opgenomen van € 55.000. Het verschil van € 43.667 tussen de werkelijke teruggave over 2019 en het bedrag dat opgenomen is in onze jaarrekening 2019 komt ten gunste van de exploitatie 2020 (taakveld afval).

3. Begroting 2021

a. Algemeen beeld

De omvang van de begroting 2021 van Avalex bedraagt € 40,940 miljoen. Dit is een stijging van 1,7% in vergelijking met de begroting over 2020 (€ 40,223 miljoen). De gezamenlijke bijdragen van de gemeenten zullen hierdoor stijgen met 4,2%. Dit verschil (1,7% vs. 4,2%) is het gevolg van dalende opbrengsten voor grondstoffen.

Het bestuur van Avalex heeft de directie van Avalex met ingang van 2021 een bezuinigingstaakstelling van € 500.000 opgelegd. Deze taakstelling is al verwerkt in de cijfers van de begroting 2021. De taakstelling voor 2021 valt samen met deelname van Avalex aan een benchmark overheadkosten in 2020 om inzicht te krijgen in

hoeverre de overheadkosten van Avalex in de pas lopen met de overheadkosten van andere organisaties binnen dezelfde branche.

Deelnemersbijdrage voor de gemeente – gevolgen voor de gemeentebegroting 2021

De kosten voor Avalex in 2020 op basis van de DVO-afspraken bedragen voor onze gemeente € 8,65 mln. Voor 2021 wordt een deelnemersbijdrage van € 9,36 mln. geraamd. De geraamde bijdrage is voor een belangrijk deel gebaseerd op de DVO-afspraken 2020. De definitieve kosten voor 2021 worden duidelijk in juli 2020 als de DVO 2021 wordt getekend. De financiële gevolgen van de DVO 2021 worden verwerkt in de gemeentebegroting 2021 – 2024.

Dat de gemeente Leidschendam-Voorburg, in verhouding met andere gemeenten geconfronteerd wordt met een grotere kostenstijging, is het gevolg van keuzes voor af te nemen diensten die tot doel hebben het service-niveau voor de inwoners te verhogen. In vergelijking met de andere gemeenten neemt Leidschendam-Voorburg veel diensten af.

Stijgende kosten

De kosten voor inzameling en verwerking van afval en grondstoffen stijgen. Zo stijgen de kosten voor de inzamelmiddelen (de ondergrondse containers) en het plaatsen van deze ondergrondse containers.

Hiernaast stijgen de arbeidskosten, in totaal met 7,8%. Deze stijging komt mede tot stand door de CAO-verhoging van 2,8% (conform de Kaderbrief 2021) en de periodieke verhoging van 2%. Ook de impact van het generatiepact (1%) is hierin meegenomen. Op basis van de Wet Arbeidsmarkt in Balans stijgen de kosten voor de inhuur met 2%.

Ook investeert Avalex in projecten en innovatie. Zo onderzoekt Avalex op verzoek van de gemeenten de mogelijkheid om luiers apart in te zamelen. Dit kan zorgen voor een verdere vermindering van het restafval van 4% in de gemeente.

Bezuinigingsvoorstellen

De directie van Avalex doet verschillende voorstellen aan de deelnemende gemeenten om te komen tot bezuinigingen (zie hiervoor pagina 4 & 5 van bijlage 3). De gemeente levert maatwerk in de wijk en werkt zo samen met bewoners aan een optimaal systeem voor het ophalen van afval en grondstoffen waardoor het aantal kilo gescheiden grondstoffen stijgt en het aantal kilo restafval daalt. Hierdoor dalen de (hoge) kosten voor het verwerken van restafval en dit levert een aanzienlijke besparing op. Dit maatwerk kan gevolgen hebben voor de diensten die de gemeente in de toekomst bij Avalex afneemt.

Dalende opbrengsten

Naast de stijgende kosten worden Avalex en de gemeenten ook geconfronteerd met dalende opbrengsten van oud papier, textiel en (in mindere mate) glas. Alleen de opbrengst voor PMD (€ 261 per ton) is stabiel en wordt gegarandeerd door een nieuwe raamovereenkomst verpakkingen die per 1 april 2020 is ingegaan en welke loopt tot 2029.

Doordat de opbrengsten voor Avalex (en daardoor ook voor de gemeenten) dalen, moeten gemeenten meer betalen aan Avalex.

Belang van goede scheiding

Bovenstaande combinatie maakt het belang van een goede scheiding van het restafval en de grondstoffen goed duidelijk. Minder restafval zorgt voor lagere kosten omdat de verwerkingskosten en de verbrandingsheffing dalen. Als de verlaging van restafval gepaard gaat met een betere scheiding van grondstoffen, krijgen Avalex en de gemeenten meer opbrengsten. Want ook al dalen de opbrengsten voor papier en textiel sterk, verbranden is nog altijd duurder voor de gemeenten.

Een rekenvoorbeeld

In 2019 is in Leidschendam-Voorburg 16.531 ton restafval ingezameld. Tegen de tarieven in 2021 betekent dit:

Verwerkingskosten (€ 76,29 per ton):	€ 1.261.149,-
Verbrandingsheffing (€32,92 per ton):	€ 544.200,-
Totale kosten	€ 1.805.349,-

In 2019 heeft het bedrijf Eureco ook een sorteeraanlyse gemaakt van het restafval in Leidschendam-Voorburg. Hieruit bleek dat een groot deel van het restafval gescheiden had kunnen worden:

Fractie	% van het restafval	In tonnages	Tarief per ton (2021)	Kosten/opbrengsten
GFT	29,9%	4.942	- €54,18 ¹	- €267.757
PMD	11,2%	1.851	€ 261	€ 483.111
Oud papier	10,8%	1.785	€ 25	€ 44.625
Textiel	3,2%	528	€ 300	€ 158.400
Glas	4,1%	677	€ 21,80 ²	€ 14.758
Restafval	40,8%	6745		
- Verwerkingskosten			- € 76,29	- € 514.576
- Verbrandingsheffing			- € 32,92	- € 222.045
Totaal				- €303.484

Tabel 1: Kosten bij juiste afvalscheiding (sorteer-analyse van 2019, tarieven zijn de ingeschatte tarieven voor 2021)

¹ Voor de verwerking van GFT tot biogas moet betaald worden.

² Een combinatie van de opbrengsten van bont en wit glas.

Daar waar de gemeente nu ruim € 1,8 miljoen aan verwerkingskosten en verbrandingsheffing betaalt, kan dit bedrag, bij goede scheiding van de vijf 'hoofdstromen' (GFT, PMD, oud papier, textiel en glas) teruggebracht worden naar € 303.484. Een verschil van **€ 1,5 miljoen**.

Afvalscheidingscampagne

In februari 2020 heeft Avalex de gemeenten voorgesteld om in 2020 twee afvalscheidingscampagnes te starten. Voor de zomer een GFT+E-campagne om de aandacht te vragen voor het feit dat etensresten bij het GFT-afval mogen. GFT is een zware fractie (zie ook Tabel 1) en een goede scheiding van GFT zorgt voor veel besparing aan kosten. Wegens de coronacrisis is deze campagne echter uitgesteld.

Na de zomer 2020 wil Avalex met de deelnemende gemeenten aansluiten bij een landelijke campagne PMD. Aanleiding voor de campagne is de nieuwe raamovereenkomst verpakkingen. Dankzij deze nieuwe overeenkomst, bestaat er nu een landelijk uniforme definitie van PMD en dat zorgt ook voor een landelijke lijst met stoorstoffen, stoffen die *niet* in het PMD horen. Doel van deze campagne is de bekendheid van PMD te vergroten en hierdoor de huidige hoge afkeur in de gemeente te verlagen. Dit laatste is vooral van belang door de hoge opbrengsten van PMD. Qua gewicht is de scheidingswinst lager dan GFT, maar met de hoge opbrengsten die direct naar de gemeente gaan, kan de gemeente een deel van de afvalinzameling bekostigen waardoor dit een temperende werking op de afvalstoffenheffing heeft.

b. DVO 2021

De begroting van Avalex is een optelsom van de zes DVO's die de zes deelnemende gemeenten afsluiten. Omdat de DVO's voor 2021 nog niet gereed zijn, is Avalex uitgegaan van de DVO's voor 2020. Verwacht wordt dat de wijzigingen die gemeenten aanbrengen in de DVO voor 2021 beperkt van aard zijn.

Dit betekent wel dat de verdeling tussen de gemeenten die nu is benoemd in de ontwerpbegroting 2021 nog gewijzigd kan worden. De definitieve kosten voor de gemeente worden in de zomer duidelijk en zullen meegenomen worden in de gemeentebegroting 2021.

De input van inwoners die de gemeente ontvangt tijdens de bewonersavonden over het afvalbeleid (nu tijdelijk stopgezet naar aanleiding van de coronacrisis) wordt meegenomen in de gesprekken met Avalex die moeten leiden tot de DVO 2021.

c. Meerjaren vooruitblik

Onderdeel van de begroting is ook de meerjarenraming 2022-2024. Uit de ramingen en verwachtingen van Avalex blijkt dat de kosten voor de verwerking van restafval en grondstoffen de komende jaren verder zullen stijgen terwijl de opbrengsten naar verwachting verder zullen dalen.

Nieuwe afvalverwerker

Het bestaande contract bij afvalverwerker Twence loopt af op 31-12-2021. Begin 2020 is gestart met een marktverkenning. Omdat de huidige prijzen bij Twence onder het huidige marktniveau liggen, is de verwachting dat deze kosten met ingang van 01-01-2022 gaan stijgen. Dit heeft nog geen gevolgen voor de begroting voor 2021, maar hier moet al wel rekening mee worden gehouden voor de meerjarenbegroting.

Bij de verwachte stijging van de kosten bij een nieuwe afvalverwerker is nog geen rekening gehouden met mogelijke financiële gevolgen van de invoering van nascheiding in de gemeente. Deze gevolgen worden meegenomen in de afweging die moet leiden tot een nieuwe afvalverwerker.

Over het gaande traject om te komen tot een nieuwe afvalverwerker, wordt de raad geïnformeerd via de kwartaalrapportages of een speciale raadsbrief als daar aanleiding toe is.

4. Concept-zienswijze

Op basis van bovenstaande is een concept-zienswijze opgesteld. In deze concept-zienswijze wordt de zorg uitgesproken over de aanhoudende problematiek rondom grofvuil dumpingen.

Met het oog op de voorziene ontwikkeling van de gemeentelijke bijdrage wordt ingegaan op de noodzakelijke verbetering van de bedrijfsvoering van Avalex en een verlaging van de kosten. Vanuit Avalex wordt hierin een actieve rol verwacht.

Als laatste wordt in de zienswijze ingegaan op het belang dat wordt gehecht aan de mogelijkheid tot nascheiding binnen de gemeente.

B. Wijziging GR Avalex

Het bestuur van Avalex heeft op 9 april 2020 ingestemd met de voorgenomen tekstuele wijzigingen in Art. 7 (toevoegen werkgeverscommissie) en Art. 15 (aanpassen bankgarantie).

Het bestuur van Avalex heeft vervolgens de colleges van de deelnemende gemeenten voorgesteld enkele wijzigingen aan te brengen in de tekst van de GR Avalex.

De raad wordt gevraagd om toestemming te geven om de volgende tekstuele wijzigingen aan te brengen in de GR Avalex:

- **Art.7, na lid 3 het volgende toe te voegen:**

Art. 7, lid 4 wordt: Om uitvoering te geven aan Art.7, lid 2 en 3 adviseert een werkgeverscommissie het bestuur hieromtrent.

Art.7, lid 5 wordt: De werkgeverscommissie stelt een reglement op voor haar werkzaamheden, bedoeld in Art.7, lid 4 en het bestuur stelt deze vast.

- **Art.15, lid 10 als volgt aan te passen:**

toevoegen: 'jegens de geldgever' tussen de woorden 'garant' en 'voor zover'.

Voor een toelichting op de voorgestelde wijzigingen, zie bijlage 4 bij dit raadsvoorstel.

burgemeester en wethouders van Leidschendam-Voorburg,

A. van Mazijk
secretaris

K. Tigelaar
burgemeester

Bijlagen bestemd voor de raad:

- 1 Ondertekende aanbiedingsbrief
- 2 Ontwerpbegroting Avalex 2021
- 3 Jaarstukken Avalex 2021
- 4 Toelichting en voorstel tekstuele wijzigingen Gemeenschappelijke Regeling Avalex 2018