



Aan : Algemeen Bestuur
Vergadering : 12 oktober 2023
Agendapunt : 7.3, ter besluitvorming
Van : Dagelijks Bestuur
Onderwerp : Stoppen inzet verenigingen bij de papierinzameling

Voorstel

1. Vanaf 1 januari 2024 te stoppen met de inzet van verenigingen bij de inzameling van papier.
 2. De vergoeding aan de verenigingen in drie jaar af te bouwen met achtereenvolgens 25%, 50%, 75%.
 3. De afbouwkosten ten laste te laten komen van het basispakket.
 4. De meerkosten in 2024 en 2025 ten gevolge van de afbouwregeling te dekken uit de voorziening afvalstoffenheffing.
 5. De aangeboden alternatieve taken niet ten laste te brengen van het basispakket.
 - 6.
-

Samenvatting

Om redenen van veiligheid en efficiëntie van het inzamelproces (bedrijfsvoering) stellen wij voor per 1 januari 2024 te stoppen met de huidige inzet van vrijwilligers van de gecontracteerde verenigingen, kerkgenootschappen en maatschappelijke organisaties (hierna: verenigingen) bij de papierinzameling. De inzameling van papier wordt door Avri vanaf die datum met eigen personeel uitgevoerd. Met de gemeenten en de verenigingen is in de afgelopen maanden overleg gevoerd over hoe te komen tot een zorgvuldige financiële afwikkeling met de gecontracteerde partijen. Daarnaast zijn er alternatieve werkzaamheden in beeld gebracht die bijdragen of ondersteunend zijn aan de taken van Avri of de gemeenten en nieuwe financieringsmogelijkheden aan de verenigingen kunnen bieden.

Aanleiding

Op 16 februari 2023 is door het Algemeen Bestuur gesproken over het voorstel om vanaf 1 januari 2024 te stoppen met de inzet van verenigingen bij de inzameling van papier en hierover in oktober 2023 een definitief besluit te nemen.

In dit voorstel wordt de wijze van uitvoering en het definitieve besluit gepresenteerd.

In de overweging van februari is benadrukt dat er gezocht wordt naar alternatieve werkzaamheden voor de verenigingen om de financiële schade voor het wegvallen van de inkomsten op de papierinzameling in de toekomst te kunnen opvangen. Het ontwikkelen en aanbieden van werkbare alternatieven is in de afgelopen maanden een gezamenlijke verantwoordelijkheid geweest van gemeenten en Avri. Sinds februari heeft intensief overleg plaats gevonden tussen gemeenten, de gecontracteerde verenigingen, kerkgenootschappen en maatschappelijke organisaties en Avri. Dit heeft geleid tot het nu voorliggende voorstel waarin Avri de komende drie jaren een financiële tegemoetkoming voor het beëindigen van de langlopende overeenkomsten betaalt. Gemeenten en Avri spannen zich daarnaast in om nieuwe werkzaamheden voor de verenigingen te ontwikkelen.

Beoogd effect

Het effect is samengesteld uit meerdere elementen:

- Het beëindigen van de veiligheidsrisico's die verbonden zijn aan het werken met vrijwilligers bij de papierinzameling.
- De behoefte om de inzameling van papier efficiënt en gestroomlijnd te laten verrichten door eigen personeel.
- Op termijn lagere kosten voor de papierinzameling van Avri.
- Verenigingen alternatieve inzet aan te bieden op relevante taken binnen het afvaldomein en hiervoor een vergoedingsmogelijkheid te bieden.
- Recht doen aan het feit dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de invulling van vergoedingen en subsidies aan verenigingen.

Argumenten

1. Vanaf 1 januari 2024 te stoppen met de inzet van verenigingen bij de inzameling van papier.

1.1 Veiligheidsargument

De beleidskeuze om te stoppen met de inzet van vrijwilligers is onder meer genomen vanuit het oogpunt van veiligheid. Avri is als inzamelorganisatie verantwoordelijk voor de inzameling van alle afvalstromen in de regio Rivierenland. Zij is daarbij als werkgever verantwoordelijk voor haar werknemers die worden ingezet op de verschillende taken en zal bij incidenten worden aangesproken op zorgvuldig werkgeverschap: heeft de werkgever er alles aan gedaan om ongevallen en incidenten te voorkomen? Ook de werknemer van Avri heeft een belangrijke verantwoordelijkheid bij het veilig werken. Eigen personeel wordt opgeleid. Een belangrijk onderdeel van deze opleiding is het veilig werken. Bij haar eigen en ingehuurd werknemers kan Avri bovendien voorwaarden stellen en consequenties verbinden aan overtredingen of afwijkingen van de veiligheidsregels. Vrijwilligers krijgen een verkorte instructie. Daarbij wijst de praktijk uit dat er regelmatig wisselende vrijwilligers worden ingezet vanwege gebrek aan beschikbaarheid en het onderling ruilen van diensten.

Bij het werken met vrijwilligers ontbreekt de formele arbeidsrelatie die Avri wel heeft met eigen personeel en kunnen de veiligheidsvoorwaarden en de kennis hiervan slechts indirect getoetst worden. Via ingevulde formulieren en instructievideo's wordt voldoende kennis van de werkwijze van het inzamelsysteem aanwezig geacht. De controle hierop (via formulieren en identificatie) en op de aanwezigheid van persoonlijke beschermingsmiddelen, ligt bij de chauffeurs. Bij een roulerend bestand van ruim 1000 vrijwilligers, waarvan sommigen maar eens per jaar achter de wagen lopen, wordt deze controlerende en sturende taak steeds lastiger en nemen de (veiligheids)risico's toe.

Het ingewikkelder worden van het zorgvuldig borgen van deze veiligheidsvoorwaarden als verantwoord werkgever versus de toenemende eisen die verzekeraars hier aan stellen in aansprakelijkheidsprocedures, maken het werken met vrijwilligers, achter technisch complexer wordende voertuigen, steeds risicovoller.

Bijkomende oorzaken waardoor de veiligheid in toenemende mate onder druk is komen te staan zijn:

- Inzamelen met behulp van minicontainers vraagt kennis van de beladingssystemen en de bedieningsinstructies. Doordat vrijwilligers incidenteel worden ingezet, ontbreekt bij hen de routine in vergelijking met reguliere of (vaak) ingehuurde beladers. Een stijgend aantal verenigingen heeft moeite om vrijwilligers bereid te vinden om in te zamelen en rouleren daardoor veel.
- De gemiddelde leeftijd van de vrijwilligers stijgt doordat aanvulling met jongere krachten nauwelijks lukt. Containers laden is een fysiek proces waarvoor een goede lichamelijke gesteldheid wordt gevraagd.
- De inzameling van papier vindt voornamelijk plaats in de avonduren. Met name in de wintermaanden is dit dus in het donker. Voor vrijwilligers die minder bekend en geroutineerd zijn in het werk, is beperkt zicht een veiligheidsrisico. Daarnaast zijn de verkeersomstandigheden op de openbare weg in zijn algemeenheid drukker en gevaarlijker geworden.

1.2 Afvalinzamelproces efficiëntie/bedrijfsvoering

De inzameling van papier kan efficiënter worden ingericht door het aanpassen van de papierroutes. Deze zijn nu uitgelegd op datgene wat een vereniging in de avonduren kan leveren. In de nieuwe situatie worden deze geoptimaliseerd op basis van maximale beladingscapaciteit van voertuigen, type beladingsstelsel afhankelijk van het inzamelgebied en maximale belaad- en rijtijden.

De inzet van eigen personeel, het overzicht en het inplannen en aansturen vanuit de eigen organisatie levert daarnaast belangrijke voordelen ten aanzien van de bedrijfsvoering op.

1.3 Avri kan de inzameling met eigen medewerkers uitvoeren tegen lagere kosten

De onder 1.2 genoemde efficiency-maatregelen zullen resulteren in lager inzamelkosten voor papier. Naast de efficiencyvoordelen vervallen de vergoedingen aan de gecontracteerde partijen.

De huidige inschatting is dat het inzamelen door Avri leidt tot een verlaging van de inzamelkosten met € 3 tot € 4 per huishouden per jaar.

Deze lagere kosten en wegvallen van de vergoedingen wegen op tegen de extra kosten die Avri gaat maken om eigen personeel in te zetten voor papierinzameling.

2. De vergoeding aan de verenigingen in drie jaar af te bouwen met achtereenvolgens 25%, 50%, 75%

2.1 Verenigingen naar redelijkheid compenseren voor beëindigen overeenkomsten

Sinds 1999 zamelt Avri het papier in, in samenwerking met de vrijwilligers van 86 verenigingen, kerken en maatschappelijke organisaties. De contractuele afspraken zijn vastgelegd in individuele overeenkomsten tussen Avri en elke gecontracteerde partij.

Met het beëindigen van deze duurovereenkomst, komen de vergoedingen te vervallen die de gecontracteerde partij met de inzameling van papier gebruikten om hun budgetten aan te vullen. Avri vindt het als partij die de overeenkomsten beëindigd alleszins redelijk om deze financiële teruggang met behulp van een afbouwregeling te verlichten. Alle gecontracteerde partijen krijgen in de eerste drie jaren respectievelijk 75%, 50% en 25% van hun huidige inkomsten gegarandeerd.

De uitgangspunten van de afbouwregeling zijn:

- Na het stoppen met de inzet bij de papierinzameling ontvangen de verenigingen nog 3 jaar een vergoeding, vanaf 2027 stopt de aanvullende vergoeding.
- De vergoeding wordt gebaseerd op het percentage van de vergoeding voor het aantal aansluitingen in het laatste jaar van inzameling: 2023. In het eerste jaar na het stoppen ontvangen de gecontracteerde partijen 75% (2024), daarna achtereenvolgens 50% (2025) en 25% (2026).

2.2 Overgangperiode creëren om alternatieve taken te ontwikkelen.

Verenigingen en gemeenten kunnen in deze overgangperiode zelf aanvullende taken en werkzaamheden ontwikkelen om aanvullende inkomsten te genereren. Ook via Avri kunnen mogelijk alternatieve taken aangeboden worden die beide partijen wat opleveren, bijvoorbeeld het periodiek inzamelen van kleine afvalstromen (voorheen de BEST-tas), het adopteren en schoonhouden van ondergrondse containers of het opruimen van zwerfafval.

Gemeenten kunnen denken aan andere alternatieve taken op andere domeinen, zoals het onderhoud van de plantsoenen, het schoonmaken van gymzalen, het bezorgen van post of het verzorgen van voorlichting.

2.3 Financiële duidelijkheid bieden aan verenigingen en gemeenten

Met de uitwerking van deze afbouwregeling weet elke vereniging welke inkomsten zij de komende drie jaren kunnen verwachten. Op basis hiervan kan elke vereniging de keuze maken of er aanvullende inkomstenbronnen nodig zijn en treden hierover in overleg met hun gemeente. Elke gemeente kan op basis van deze vragen haar keuzes maken in hoeverre zij alternatieve werkzaamheden aan haar verenigingen kan en wil aanbieden. Avri kan daarbij ondersteuning verlenen op een aantal afval-gerelateerde taken zoals onder 2.2 genoemd.

3 De afbouwkosten ten laste te laten komen van het basispakket.

3.1 Juridische grondslag

De kosten voor de inzameling van papier zijn volledig opgenomen in het basispakket. Zoals onder punt 2.1 is toegelicht, beoordeelt Avri de afbouwregeling als een redelijke tegemoetkoming voor het beëindigen van de overeenkomsten. De afbouwkosten kunnen beschouwd worden als frictiekosten van de beëindiging van de langlopende contractafspraken voor de inzameling van papier.

4 De meerkosten in 2024 en 2025 ten gevolge van de afbouwregeling te dekken uit de voorziening afvalstoffenheffing

4.1 Het voorkomt een (tijdelijke) extra stijging van de afvalstoffenheffing

In de eerste twee jaar na het stoppen met de inzet van vrijwilligers stijgen de kosten in vergelijking met de huidige situatie. Dit komt doordat de afbouwvergoeding in de eerste twee jaren op respectievelijk 75% en 50% van de huidige vergoedingen aan de verenigingen ligt. Daarnaast is de inschatting dat de besparing op de eigen inzamelkosten stapsgewijs zal worden gerealiseerd via een ingroeimodel en na drie jaar het verwachte niveau bereikt heeft.

Om de afvalstoffenheffing niet te laten stijgen in de eerste twee jaren en vervolgens vanaf het derde jaar weer te laten dalen is het benutten van de voorziening afvalstoffenheffing ter dekking van de aanloopkosten, een geschikte financieringsbron.

5 De kosten voor de alternatieve taken van Avri niet te dekken uit het basispakket.

5.1 Individuele beleidskeuzes en verrekening per gemeente mogelijk

Elke gemeente maakt haar eigen keuzes in de taken en de omvang van alternatieve taken die aan verenigingen worden aangeboden en de wijze waarop ze deze wil financieren.

Keuzes die bijvoorbeeld aan de orde zijn rond de alternatieven:

- Wordt de mogelijkheid om via alternatieve taken inkomsten te genereren, aangeboden aan alle potentieel geïnteresseerde verenigingen of uitsluitend aan de huidige inzamelende verenigingen?
- Welke percentage van de huidige vergoeding wordt op termijn redelijk geacht als compensatie voor het wegvallen van de papierinkomsten: 100% van de huidige bedragen of bijvoorbeeld 55%? Dit laatste percentage en daarmee gepaard gaande kosten liggen in lijn met de kostenbesparing die Avri kan realiseren op de papierinzameling. Of kiest een gemeente voor een geheel andere systematiek van vergoedingen en subsidiering van verenigingen?
- Welke inspanningsverplichting en werkzaamheden worden verwacht als tegenprestatie van de vereniging voor welke vergoeding?
- Welk deel van de vergoeding betreft afval-gerelateerde werkzaamheden en zou in dat geval kunnen worden doorgerekend aan de inwoners via de afvalstoffenheffing?

Naar verwachting zal elke gemeente haar eigen invulling kiezen. De verschillende keuzes zullen resulteren in verschillende hoogtes van vergoedingen voor alternatieve taken aan de verenigingen.

In bijlage 1 worden de mogelijke keuzes van gemeentes in een stroomschema nader toegelicht.

5.2 Specifieke alternatieve werkzaamheden kunnen ten laste van het pluspakket worden gebracht

Zoals onder 5.1 geschetst kan een gemeente diverse keuzes maken bij het ontwikkelen en financieren van alternatieve werkzaamheden. Daar waar deze taken raken aan de activiteiten van Avri op het gebied van afvalinzameling of zwerfafvalverwijdering kan een gemeente kiezen om deze op te nemen in het pluspakket. Denk aan het adopteren van ondergrondse containers of de inzet van vrijwilligers bij het verwijderen van zwerfafval, of het inzamelen van de BEST-tas.

Er zijn twee praktische manieren om deze kosten via het pluspakket en een toeslag op de afvalstoffenheffing af te dragen aan de gemeenten:

1. Er wordt per activiteit per gemeente een apart bedrag per huishouden opgenomen in hoofdstuk 7 van de tarieventabel. Dit bedrag wordt gefinancierd door huishoudens uit de betreffende gemeente door middel van een opslag op het basistarief van de afvalstoffenheffing.
2. Een aantal Avri-gemeenten hanteert al een opslag op het basistarief van de afvalstoffenheffing ter dekking van de kosten voor het verwijderen van zwerfafval dat ontstaat tijdens de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen. Avri maakt geen kosten voor het verwijderen van zwerfafval en deze opbrengsten maken derhalve geen onderdeel uit van de begroting van Avri. Er is mogelijk ruimte om deze opslag zwerfafval te verhogen.

Het kostenvoordeel op de papierinzameling (-€ 4,00, na afloop van de afbouwregeling) kan op deze wijze gebruikt worden om alternatieve werkzaamheden voor de verenigingen te financieren.

Kanttekeningen

2. De vergoeding aan de verenigingen in drie jaar af te bouwen met achtereenvolgens 25%, 50%, 75%.

3.

2.1 Tijdens de afbouwperiode kan stapeling van vergoedingen voorkomen

In theorie bestaat de mogelijkheid dat een vereniging in het eerste jaar meer inkomsten genereert dan tot nu toe werden verdiend met de papierinzameling. Via de afbouwvergoeding en aanvullende taken zouden zij boven de 100% van de vergoeding van dit jaar kunnen komen. Het is een keuze voor de gemeente hoe zij met de aanvullende vergoedingen willen omgaan.

5. De kosten voor de alternatieve taken van Avri niet te dekken uit het basispakket.

5.1 Niet alle alternatieve taken kunnen ten laste van de afvalstoffenheffing gebracht worden

Afval-gerelateerde taken kunnen worden opgenomen in het pluspakket Avri en naar keuze worden doorgerekend in de afvalstoffenheffing.

Andere taken, bijvoorbeeld op het gebied van beheer en onderhoud (Ibor) die door verenigingen worden uitgevoerd, kunnen mogelijk gefinancierd worden uit een verlaging van de DVO-kosten.

Taken op andere gemeentelijke beleidsterreinen (sociaal, cultuur, sport) moeten gefinancierd worden uit de betreffende onderdelen van de gemeentelijke begroting. Elke gemeente stelt haar eigen alternatievenpakket samen.

Bijlage 2 geeft inzicht in de financiële consequenties van deze keuzes.

5.2 Niet alle alternatieve taken hebben ook dekking in de gemeentebegroting

Het aanbieden van alternatieve werkzaamheden aan vrijwilligers die liggen op het terrein van Avri- of eigen gemeentelijke taken kan leiden tot verdringing van reguliere arbeid van Avri-of eigen personeel. In dat geval dient rekening te worden gehouden met extra kosten omdat het dan dus geen besparing van kosten oplevert, hooguit een verschuiving van taken en kosten.

Draagvlak en advies

Overleg

Er is in de afgelopen maanden na het voornemen van februari 2023 intensief overleg gevoerd door Avri met vertegenwoordigers van alle 8 gemeenten. Elke gemeente heeft haar eigen keuzes te maken in de wijze waarop met de direct betrokken verenigingen over dit voorstel wordt overlegd.

In de ambtelijke overleggen zijn voorbeelden van alternatieve taken gedeeld en zijn financiële modellen nader uitgewerkt. Op bestuurlijk niveau is het onderwerp en de stand van zaken meermaals aan de orde geweest. Het bestuur heeft daarmee ruimte geboden aan gemeenten en de gecontracteerde verenigingen, kerkgenootschappen en maatschappelijke organisaties om hun opvattingen ten aanzien van een mogelijk stop-besluit en de alternatieven die daarbij worden geboden, in te brengen.

Financiën

Het inzamelen door Avri leidt na de afbouwperiode van drie jaar tot een verlaging van de afvalstoffenheffing van € 3 tot € 4 per huishouden per jaar t.b.v. programma basispakket.

De kosten voor de afbouwregeling komen ten laste van het basispakket. De eerste twee jaar worden de meerkosten gedekt uit de Voorziening afvalstoffenheffing.

De consequenties voor de afvalstoffenheffing zijn afhankelijk van de mogelijkheden en de individuele keuze van gemeenten voor toerekening van deze kosten in de afvalstoffenheffing. In onderstaande tabel worden de financiële consequenties inzichtelijk.

	2024	2025	2026	2027
Basispakket:				
Papierinzameling door AVRI	430.000	380.000	330.000	330.000
Vergoeding inzameling verenigingen	730.000	730.000	730.000	730.000
Besparing op inzameling	300.000	350.000	400.000	400.000
Afbouwpercentage	75%	50%	25%	0%
Vergoeding verenigingen	547.500	365.000	182.500	-
Bruto-effect	-247.500	-15.000	217.500	400.000
Voorziening afvalstoffenheffing	247.500	15.000		
Totaal	-	-	217.500	400.000
Effect tarief basispakket (€/hh/jr)	-	-	- 2,18	- 4,00

Juridische en organisatorische gevolgen

Aansprakelijkheid

Door het stoppen met de huidige wijze van papierinzameling met vrijwilligers verlagen we het risico dat Avri aansprakelijk kan worden gesteld bij het optreden van ongevallen en incidenten.

Besluitvorming

Het beëindigen van de overeenkomsten, de opzeggingsbrieven, zijn besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat er straks bezwaar en beroep open staat tegen de brieven waarmee de overeenkomsten worden opgezegd.

Organisatorisch

Avri zal de inzameling van papier per 1 januari 2024 opnieuw gaan inrichten. Dit kan betekenen dat routes en inzameldagen wijzigen voor de inwoners. Via de afvalkalender zullen inwoners tijdig geïnformeerd worden over aanstaande wijzigingen.

Uitvoering / Communicatie

Na het AB-besluit zal de verdere uitvoering door het DB gedaan worden. De afspraken rond de beëindiging van de overeenkomsten met de verenigingen, scholen en kerken worden na het besluit in gang gezet.

De financiële gevolgen zullen in de begrotingen vanaf 2024 worden meegenomen.

Voorafgaande relevante besluitvorming

Dit voorstel is een uitwerking van beslispunt 5 van het voorstel dat op 16 februari 2023 (agendapunt 7.1) door het AB is genomen:

“Voornemen uitspreken om vanaf 1 januari 2024 te stoppen met de inzet van verenigingen bij de inzameling van papier. En hierover in het vierde kwartaal van dit jaar een definitief besluit te nemen.”

Bijlagen

Bijlage 1: Handelingsperspectief gemeenten en papierverenigingen

Bijlage 2: Financiële consequenties