Aan	:	Algemeen Bestuur
Vergadering	:	9 december 2015
Agendapunt	:	7f
Van	:	Dagelijks Bestuur
Onderwerp	:	Wijziging begroting 2016 van Avri en vaststelling tarieven afvalstoffen-heffing voor 2016

Voorstel
1. Instemmen met de wijzigingen in de begroting 2016 bij programma 3 Avri en de in dit voorstel opgenomen financieringswijze van de in de begroting 2016 bij programma 3 Avri verwerkte kostenstijgingen.
2. Het vaste basistarief in 2016 vaststellen op € 114, zodat de gemiddelde kostenstijging per huishouden in 2016 uitkomt op € 4.
3. De tarieven voor de ledigingen (variabel deel) in 2016 ongewijzigd laten ten opzichte van 2015.
4. Instemmen met de kredieten uit de jaarschijf 2016 voor vervangingsinvesteringen (in totaal € 2.025.000), aanpassing terreinvoorzieningen (€ 150.000) en ICT-werkplekken (€ 20.000).
5. Niet instemmen met de kredieten voor nieuwe investeringen in de ICT & Informatievoorziening.

Inleiding/samenvatting
Op 11 november 2015 heeft het Dagelijks Bestuur (DB) van Regio Rivierenland de door de portefeuillehouder van Avri ingediende begroting 2016 van Avri behandeld. Het DB heeft niet ingestemd met de ontwerp begroting 2016 van Avri en de daarin opgenomen stijging van het vaste basistarief met € 19. Het DB heeft besloten de ontwerp begroting 2016 van Avri niet ongewijzigd aan te bieden aan het Algemeen Bestuur van Regio Rivierenland en heeft de directeur van Avri opgedragen met een aangepast voorstel te komen. Met dit voorstel heeft het DB zelf het voortouw genomen om te komen met een gewijzigd voorstel voor de begroting 2016 van Avri. Aan de portefeuillehouder van Avri is de gelegenheid geboden zijn opmerkingen bij dit voorstel in te brengen via de kanttekeningen.

In de ontwerp begroting 2016 van Avri stijgt de afvalstoffenheffing voor een gemiddeld huishouden met een bedrag van € 17 van € 171 in 2015 tot € 188 in 2016. Het vaste basisbedrag stijgt met € 19 en de variabele ledigingscomponent daalt omgerekend gemiddeld met € 2. De daling van de variabele ledigingsopbrengsten wordt veroorzaakt door minder aanbiedingen van containers en brengvoorzieningen.

Er zijn een tweetal relevante ontwikkelingen die hebben geleid tot extra kosten in de begroting 2016 van Avri:
- de dalende grondstofprijzen op de wereldmarkt in combinatie met hogere verwerkingskosten van grondstoffen, een nadeel in de begroting 2016 van € 8.
- de gevolgen van de lagere rekenrente die de provincie hanteert voor de berekening van het doelvermogen van de nazorgverplichtingen voor de stortplaats in combinatie met de exploitatiekosten van de stortplaats tot het overdrachtsmoment, een nadeel in de begroting 2016 van € 8.

De lagere inzet van de voorziening inzameling afvalstoffenheffing in de begroting 2016 (ten opzichte van 2015 is de inzet € 525.000 lager) kan volledig gecompenseerd worden door het financiële voordeel in de begroting 2016 van het lagere verbrandingstarief (een voordeel in 2016 ten opzichte van 2015 van € 634.000). Per saldo levert dit een tariefvoordeel op van € 1.

De financiële mutaties van het tarief afvalstoffenheffing in de begroting 2016 ten opzichte van 2015 zijn in onderstaand overzicht samengevat.

		Effect voor de meerjarenbegroting
Gemiddeld tarief AVH in de begroting 2015 (vast basisbedrag € 108; variabel deel € 63)	171	
Mutaties in de begroting 2016:		
Hogere verwerkingskosten GFT, kunststof en overige afvalstromen	5	structureel nadeel

Hogere opbrengsten drankkartons	- 4	structureel voordeel
Lagere opbrengsten kunststof verpakkingen, textiel en papier	7	structureel nadeel
Kosten stortplaats	8	tijdelijk nadeel (periode 2016 t/m 2019)
Hogere bedrijfskosten, per saldo 1)	2	structureel nadeel
Lagere verwerkingskosten restafval (lager verbrandingstarief vanaf 1 april 2015)	- 8	structureel voordeel
Lagere inzet voorziening AVH in 2016 (€ 525.000)	7	structureel nadeel
Gemiddeld tarief AVH in de begroting 2016 (zonder financieringsmaatregelen)	188	
Voorgestelde financieringsmaatregelen begroting 2016:		
Hogere inzet voorziening AVH	- 10	incidenteel voordeel
Hogere inzet algemene bedrijfsreserve van Avri	- 3	incidenteel voordeel
Nieuw gemiddeld tarief AVH in de begroting 2016 (vast basisbedrag € 114; variabel deel € 61)	175	

1) De bedrijfskosten bestaan uit personeelskosten, kosten materieel, kosten van dienstverlening door bedrijven en instellingen (BSR, Regiokantoor en verenigingen), kapitaallasten, erfpachtcanon en overige kosten.

Het DB is van mening, dat de in de begroting 2016 van Avri opgenomen kostenstijgingen kunnen worden opgevangen door inzet van de hiervoor gevormde reserves en voorzieningen binnen Avri. Met de voorgestelde financieringsmaatregelen wordt de gemiddelde tariefstijging in 2016 beperkt tot € 4 per huishouden en dat komt overeen met een indexering van het tarief met 2,3%.

De financieringsmaatregelen voor de begroting 2016 van Avri bestaan uit:
- inzet van de voorziening inzameling afvalstoffenheffing met € 588.000 voor de financiering van de tekorten bij de stortplaats.
- inzet van de voorziening inzameling afvalstoffenheffing met € 560.000 voor de financiële gevolgen van de prijsontwikkeling voor grondstoffen op de afvalmarkt.
- extra inzet van de algemene reserve van Avri met € 215.000.

Door de extra inzet van de voorziening inzameling afvalstoffenheffing (zoals hierboven aangeduid), verdwijnt het surplus dat in de voorziening aanwezig was. Gevolg is dat het surplus niet meer ingezet kan worden voor de financiering van de extra kosten in de begroting 2016, een wijziging in de ontwerpbegroting 2016 van € 375.000 (lagere inzet voorziening AVH). Rekening houdend met de effecten van de voorgestelde financieringsmaatregelen wordt van de voorziening inzameling afvalstoffenheffing in de begroting 2016 in totaal een bedrag van € 1.148.000 ingezet (€ 588.000 + € 560.000).

De verhoogde inzet van de voorziening inzameling AVH levert in de begroting 2016 een tariefvoordeel op van omgerekend € 10. Met de extra inzet van de algemene bedrijfsreserve van Avri daalt het tarief nog verder met € 3. De algemene reserve van Avri en de voorziening inzameling AVH blijven ook met de extra inzet in 2016 op een acceptabel niveau, dat voldoende wordt geacht voor de financiële risico's die voor de korte termijn (periode 2016-2019) binnen de activiteiten van Avri zijn onderkend.

Investeringen in ICT & Informatievoorziening

Avri heeft in 2015 het Informatiebeleidsplan (IBP) opgesteld voor de periode 2015-2020, waarin de kaders, ambities en doelstellingen voor het inrichten van de informatievoorziening zijn vastgelegd. De totale investering voor de uitvoering van het IBP-programma bedraagt € 1.970.000. Hiervan heeft € 300.000 betrekking op de onderzoeks- en analysefase die in 2015 is uitgevoerd. Voor het vervolg van de uitvoering van het IBP vanaf 2016 vraagt Avri via de begroting 2016 goedkeuring voor een investeringskrediet van in totaal € 1.670.000 voor nieuwe investeringen in de informatievoorziening (€ 1.200.000 in 2016 en € € 470.000 in 2017). Het Dagelijks Bestuur stelt voor deze investeringen opnieuw te bekijken binnen het bestuur van de nieuwe gemeenschappelijke regeling Avri.

Financiering

Avri heeft als kapitaalintensief bedrijf een permanent grote financieringsbehoefte. Technologische ontwikkelingen, veranderende wetgeving en organisatie-ontwikkelingen zorgen jaarlijks voor diverse (materiële) investeringen. Daarnaast heeft Avri de laatste jaren haar eigen reserves en voorzieningen teruggebracht tot het minimumniveau. Het Dagelijks Bestuur heeft in oktober 2015

kennis van genomen van een verwacht liquiditeitstekort van € 15 mln en ingestemd met het aantrekken van bancaire financiering hiervoor. De bancaire financiering en daaruit volgende rentelasten zijn verwerkt in de ontwerpbegroting 2016 van Avri.

Beoogd effect
De regiogemeenten inzicht geven in de hoogte van het tarief van de afvalstoffenheffing en de onderbouwingen van de mutaties in het tarief voor het begrotingsjaar 2016.

Argumenten
1.1 De in de programmabegroting 2016 van Regio Rivierenland opgenomen cijfers bij programma 3 Avri zijn niet meer actueel en voor een goede onderbouwing van het tarief afvalstoffenheffing in 2016 is actualisatie van de begrotingscijfers noodzakelijk.
Via een begrotingswijziging worden de mutaties in de begroting 2016 van Avri verwerkt.

1.2 Het voorstel om de kostenstijgingen in de begroting 2016 te financieren door de voorziening inzameling afvalstoffenheffing en de algemene bedrijfsreserve van Avri in te zetten wordt gesteund door de portefeuillehouders Financiën van alle regiogemeenten.
Van de voorziening AVH wordt in 2016 € 773.000 extra ingezet voor de financiering van de meerkosten. Het past bij het karakter van een tarievenegalisatievoorziening om in tijden van kostenstijgingen de voorziening in te zetten, zodat het effect voor de inwoners wordt beperkt. Andersom geldt ook, dat in tijden van financiële voordelen en overschotten een extra afstorting naar de voorziening plaatsvindt. Hierdoor worden in de tijd gezien tariefschommelingen beperkt en geëgaliseerd.
Van de algemene bedrijfsreserve van Avri wordt € 215.000 extra ingezet voor de financiering van de meerkosten. Hierdoor daalt het (structurele) niveau weliswaar onder het vastgestelde optimum van € 889.000, maar aanzuivering en versterking van het eigen vermogen kan op eenvoudige wijze worden gerealiseerd door een dividenduitkering vanuit Avri Realisatie BV. Eind 2014 bedroeg het saldo van de algemene reserve van Avri Realisatie BV € 1,9 mljn.

1.3 De voorziening inzameling afvalstoffenheffing wordt ingezet voor het doel waarvoor de voorziening is gevormd.
Van het gewenste structurele saldo van de voorziening AVH ter grootte van € 2.121.000 is een bedrag van € 560.000 onderbouwd en gelabeld voor de financiële risico's als gevolg van prijsontwikkelingen op de afvalmarkt. Het is plausibel het in de voorziening gereserveerde bedrag voor prijsdalingen van grondstoffen (eenmalig) in te zetten voor de financiering van de financiële gevolgen voor de begroting 2016.

2.1 Het tarief afvalstoffenheffing kan en mag niet te veel stijgen in 2016 als gevolg van de toezeggingen die zijn gedaan aan gemeenteraden in het kader van de afsplitsing van Avri.
Alle gemeenteraden van de regiogemeenten hebben ingestemd met de afsplitsing en verzelfstandiging van Avri, onder de voorwaarde dat de afsplitsing geen gevolgen heeft voor het tarief afvalstoffenheffing. In deze context is een tariefstijging die uitstijgt boven een reguliere prijsindexering niet te verdedigen of uit te leggen.

2.2 De gemiddelde tariefstijging per huisaansluiting bedraagt 2,3% en dat is gelijk aan de kostenstijging als gevolg van prijsindexering.
Het vaste basistarief stijgt met € 6. Als gevolg van de (verwachte) afname van het aantal containerledigingen daalt de variabele component van de afvalstoffenheffing voor een gemiddeld huishouden met omgerekend € 2. Gemiddeld stijgen de kosten voor de inwoners van € 171 in 2015 tot € 175 in 2016. Dit is een tariefstijging van € 4 (2,3%).

3.1 Wijzigingen in de variabele tarieven kunnen gevolgen hebben voor het scheidingsgedrag en ontduikgedrag van inwoners.
De kostenstijgingen zijn doorgerekend en de effecten voor het tarief afvalstoffenheffing in 2016 zijn volledig verwerkt bij het vaste basistarief. Aanpassing van de variabele tarieven voor ledigingen/aanbiedingen is ook mogelijk (en sluit aan bij het uitgangspunt dat de vervuiler betaalt), maar daarvoor is niet gekozen, omdat dit ongewenste gevolgen kan hebben op het gedrag van inwoners (ontduiking, afvaldumping etcetera). Zonder nader onderzoek naar de gevolgen van tariefstelling op het gedrag van inwoners worden de bestaande variabele tarieven gehandhaafd.

4.1 Vervanging van materieel is noodzakelijk bij het bereiken van de technische of economische levensduur.
De vervangingen zijn gebaseerd op het meerjarig vervangingsschema. De kapitaallasten van vervangingsinvesteringen kunnen worden gedekt door de in de meerjarenbegroting opgenomen reserveringen.

5.1 Het krediet voor nieuwe investeringen in ICT & Informatievoorziening is onvoldoende onderbouwd.
Nut en noodzaak van de investeringen op dit vlak zijn nog onvoldoende aangetoond. Daarbij heeft Avri geen onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van aansluiting bij bestaande regionale samenwerkingsverbanden. Op grond hiervan wordt het verstandig geacht de investeringen in ICT & Informatievoorziening nader te onderbouwen en te verantwoorden in het Algemeen Bestuur van de nieuwe gemeenschappelijk regeling Avri.
Als nu wel wordt ingestemd met de nieuwe investeringen in ICT & Informatievoorziening, is het gevolg een extra tariefstijging in de drie jaren na 2016 van gemiddeld € 4.

Kanttekeningen
1.1 Vanaf het begrotingsjaar 2017 kan het tarief afvalstoffenheffing aanzienlijk stijgen
De kostenstijgingen in de begroting 2016 van Avri worden met dit voorstel gefinancierd door een extra onttrekking vanuit de voorziening AVH en de algemene bedrijfsreserve van Avri. Dit is in 2017 niet meer mogelijk, waardoor het tarief vanaf 2017 zal stijgen. In de komende maanden kan worden gezocht naar mogelijkheden om de tariefstijging vanaf 2017 te beperken. Vanaf 2020 is sowieso sprake van een structurele daling van het tarief met € 8, omdat dan de extra kosten voor de stortplaats komen te vervallen.

1.2 De financiële risico's voor de regiogemeenten stijgen
Als gevolg van de daling van de reserves en voorzieningen tot onder het door het Algemeen Bestuur van Regio Rivierenland vastgestelde weerstandsvermogen (24 juni 2015), nemen de risico's van de individuele gemeenten in Regio Rivierenland toe, omdat de gemeenten garant staan voor de financiën van Avri.

1.3 De portefeuillehouder van Avri heeft een alternatief voorstel voor de begroting 2016 van Avri en de financiering van de kostenstijgingen.
De portefeuillehouder van Avri stelt voor de in de ontwerpbegroting 2016 van Avri opgenomen stijging van het tarief afvalstoffenheffing van € 17 terug te brengen tot € 7. In het voorstel van de portefeuillehouder van Avri zijn de volgende financieringsmaatregelen opgenomen:

- gedeeltelijk doorschuiven reservering stortplaats naar 2019 (€ 150.000), een voordeel voor het tarief afvalstoffenheffing in 2016 van € 2.
- vervroegen meerjarige inzet algemene bedrijfsreserve naar 2016 (€ 190.000), een voordeel voor het tarief afvalstoffenheffing in 2016 van (ruim) € 2.
- inzet algemene bedrijfsreserve van Avri tot 85% risiconiveau (€ 135.000), een voordeel voor het tarief afvalstoffenheffing in 2016 van € 2.
- inzet voorziening inzameling afvalstoffenheffing tot 85% risiconiveau (€ 275.000), een voordeel voor het tarief afvalstoffenheffing in 2016 van (iets minder dan) € 4.

Het totale effect van deze financieringsmaatregelen bedraagt € 10 (voordeel voor de inwoners).

Het Dagelijks bestuur constateert dat de portefeuillehouder van Avri gevolg heeft gegeven aan de bestuurlijke opdracht om de tariefstijging in 2016 te beperken door de inzet van de beschikbare reserves en voorzieningen binnen Avri. Op dit punt zijn er raakvlakken met de keuzes die het DB heeft gemaakt (na consultatie van de portefeuillehouders Financiën van de regiogemeenten), echter in het alternatieve voorstel van de portefeuillehouder van Avri wordt van de voorziening AVH in de begroting 2016 niet meer dan € 650.000 ingezet, waardoor uiteindelijk toch een tariefstijging overblijft van € 7. Dit betekent voor een gemiddeld huishouden een tariefstijging met 4% ten opzichte van 2015 en dat is meer dan alleen een prijsindexering. Op grond hiervan is het DB van mening dat het voorstel van de portefeuillehouder van Avri niet moet worden gevolgd.

Daarnaast is onderdeel van de door de portefeuillehouder van Avri voorgestelde financierings-maatregelen het gedeeltelijk doorschuiven van de noodzakelijke reserveringen voor de stortplaats van 2016 naar 2019 voor een bedrag van € 150.000. Het is onverstandig om in de begroting bekende verliezen en tekorten door te schuiven naar de toekomst. Hierdoor ontstaat in 2019 een ongewenste extra stijging van het tarief afvalstoffenheffing met € 2. Het is bovendien strijdig met één van de uitgangspunten van de BBV, het zogenaamde voorzichtigheidsbeginsel. Dit beginsel is van toepassing op onze begroting en jaarrekening en houdt in, dat verliezen en tekorten genomen moeten worden als ze worden geconstateerd. Dan is het nog wel goed verdedigbaar, de extra lasten voor de stortplaats gelijkmatig uit te smeren over de periode vanaf het moment van constateren tot het moment van overdracht naar de provincie (op 1 januari 2020). Het doorschuiven van 2016 naar 2019 is niet in overeenstemming met het in de BBV opgenomen uitgangspunt voor het nemen van verliezen en tekorten.

5.1 De portefeuillehouder en de directeur van Avri zijn van mening dat een nieuw investerings-krediet voor ICT & Informatievoorziening voor een bedrag van € 1.200.000 in 2016 noodzakelijk is.

Door deze investering kan Avri toewerken naar een duurzame en toekomstgerichte informatiehuishouding waarin gemeenten, inwoners, bedrijven en overige belanghebbenden over de juiste (verantwoordings-)informatie beschikken. Dit is één van de strategische pijlers voor de komende jaren om de toekomstige efficiency-doelstellingen te bereiken. De kapitaallasten die voortkomen uit deze investeringen zijn in de meerjarenbegroting 2016 - 2019 verwerkt.

Het Dagelijks Bestuur onderkent het belang van een goede ICT-Infrastructuur voor de bedrijfsvoering, maar is van mening dat het investeringsbedrag onvoldoende is onderbouwd. Bovendien is onbekend of en in welke mate onderzoek is gedaan naar alternatieven, zoals aansluiting bij andere samenwerkingsverbanden. Dat is de reden dat het DB adviseert op dit moment niet in te stemmen met het kredietvoorstel. Later kan dit binnen het bestuur van de nieuwe GR Avri opnieuw worden opgepakt.

Daarnaast hecht het DB er aan te vermelden, dat de kapitaallasten van de ICT-investeringen weliswaar in de meerjarenbegroting van Avri zijn verwerkt, maar ook leiden tot een tariefstijging afvalstoffenheffing van gemiddeld € 4 in de jaren 2017, 2018 en 2019. Gelet op de (verwachte) ontwikkeling van het tarief afvalstoffenheffing in meerjarig perspectief is het van belang, dat alle elementen die gevolgen hebben voor het tarief op adequate wijze worden onderbouwd en in alle openheid en zorgvuldigheid betrokken worden bij bestuurlijke besluitvorming.

Communicatie
Op de gebruikelijke wijze wordt over deze begrotingswijziging gecommuniceerd.

Financiën
In de ontwerpbegroting 2016 van Avri is een tariefstijging van gemiddeld € 17 opgenomen. Met de in dit voorstel opgenomen financieringsmaatregelen wordt de tariefstijging in 2016 teruggebracht tot gemiddeld € 4 per huishouden. Een gedetailleerde toelichting is hiervoor opgenomen bij het onderdeel 'Inleiding/samenvatting'.

Uitvoering
De nieuwe GR Avri kan de gewijzigde begroting 2016 van Avri als uitgangspunt overnemen samen met de bijbehorende verordeningen en de hierop aansluitende tarieventabel.
Na vaststelling door het Algemeen Bestuur van Regio Rivierenland worden de begrotingscijfers en tarieven afvalstoffenheffing in de systemen van Avri verwerkt. Verder richt Avri de uitvoering in op basis van de door het Algemeen Bestuur vastgestelde financiële kaders van de begroting.

Bijlage
Ontwerpbegroting 2016 van Avri (inclusief meerjarenbegroting 2016-2019).
Dit betreft de ontwerpbegroting 2016 waarin nog een tariefstijging van het vaste basistarief met € 19 is opgenomen. Hierin zijn de in dit voorstel voorgestelde financieringsmaatregelen om de tariefstijging te reduceren niet verwerkt.