Aan	:	Algemeen Bestuur
Vergadering	:	28 juni 2018
Agendapunt	:	9, ter besluitvorming
Van	:	Dagelijks Bestuur
Onderwerp	:	Begroting 2019 Avri

Voorstel

1. De begroting 2019 (inclusief de meerjarenbegroting tot en met 2022) van Avri vast te stellen.
2. In te stemmen met de in de begroting opgenomen investeringskredieten 2019 (€ 1.470.000).
3. De hoogte van het in de begroting opgenomen basistarief en de variabele tarieven afvalstoffenheffing te heroverwegen en hiervoor in het najaar 2018 met een nieuw voorstel te komen, in alle gevallen leidend tot een gemiddeld tarief van € 204 per huishouden.

Inleiding

De ontwikkeling van het gemiddelde tarief afvalstoffenheffing kent een beperkte verhoging (van € 199 in 2018 naar € 204 in 2019). Dit is het gevolg van dalende grondstofvergoedingen en stijgende verwerkingstarieven. Het feit dat de heffing minder snel stijgt als eerder in de meerjarenbegroting werd gemeld, is met name het gevolg van het positieve effect van het nieuwe afvalbeleid.
In de begroting 2019 is evenals voor 2018 een basistarief van € 136 per huishouden verwerkt. Voor een aanbieding van restafval bij een ondergrondse container is een tarief van € 1,85 verwerkt. Voor de aanbiedingen van mini containers zijn de tarieven naar rato; € 10,79 (140 liter) en € 18,50 (240 liter) per aanbieding.

De invoering van het nieuwe beleid (Van afval naar Grondstof) per 1 januari 2019 heeft vergaande consequenties voor de begroting van Avri. De inkomsten en uitgaven van Avri waren sinds de oprichting van Avri nog niet eerder zo complex en onvoorspelbaar. De risico's die Avri loopt zijn daarom de komende twee jaar hierdoor ook tijdelijk de helft groter dan voorheen. Tevens nemen de risico's van Avri toe omdat we steeds meer grondstoffen inzamelen en de prijzen van grondstoffen zich grillig gedragen en afhankelijk zijn van wereldwijde ontwikkelingen. Zo werden we eind 2017 geconfronteerd met een daling van de papierprijs met ruim € 40 omdat China de import stopte. Op de afvalstoffenheffing heeft dit een prijsverhogend effect van ongeveer €10,-. Gelijktijdig dienen we als gemeenschappelijke regeling de begroting in een vroegtijdig stadium op te stellen, waardoor we voor dergelijke ontwikkelingen op dit moment al uitgangspunten in de begroting moeten opnemen. Een wat ongelukkige samenkomst van omstandigheden is dat de voorziening waarmee we de risico's kunnen dekken relatief gezien nog nooit zo laag gelegen heeft. Daardoor is het weerstandsvermogen in 2019 geclassificeerd als 'ruim onvoldoende'.

De begroting kent ondanks de genoemde risico's vooral positieve boodschappen. De belangrijkste positieve boodschap is dat we verwachten dat we met het nieuwe afvalbeleid de doelstelling van de tien gemeenten, namelijk maximaal 75 kilo restafval in 2020, ruim zullen gaan halen. In deze begroting wordt duidelijk dat we verwachten om al in 2019 uit te komen op ongeveer 60 kilo restafval per persoon! Dit is uiteindelijk de essentie van deze begroting.
Daarnaast laat het meerjarenperspectief zien dat de ontwikkeling van de afvalstoffenheffing stabiliseert in 2021. De overhead van Avri kent tevens een stabilisering (en zelfs een lichte daling), nadat deze eerst gestegen was als gevolg van de ingezette transities en de groei van Avri. Tevens wordt zichtbaar dat in 2022 het weerstandsniveau weer 'voldoende' is om de risico's te dekken. Dat is belangrijk, mede omdat we mogen verwachten dat in 2023 of 2024 opnieuw een beleidsverandering zal plaatsvinden om de hoeveelheid restafval te laten dalen naar 30 kg (landelijke doelstelling 2025).

Het basistarief blijft dus gelijk, zoals al aangekondigd was in de kadernota. Het was namelijk de wens van veel gemeenteraden om ervoor te zorgen dat afvalscheiding even goed blijft lonen als voorheen. De balans tussen het basisdeel en variabele deel is 67%-33%. In de begroting 2018 ligt deze balans op 68%-32%. Door de betere scheiding halveert ongeveer het aantal aanbiedingen van restafval. Hierdoor kent het variabele tarief automatisch een verdubbeling om de inkomsten op het zelfde niveau te kunnen houden. Als gevolg van de stijging van de gemiddelde afvalstoffenheffing, komt daar nog een stijging bovenop, waardoor de variabele tarieven fors hoger liggen dan in het verleden. Dat is even wennen, maar dat is het onvermijdelijke gevolg van de wens om het basistarief gelijk te houden. Uiteindelijk heeft deze verhoging een belangrijk positief effect als gevolg van de prikkel die er vanuit gaat om goed te scheiden.

Beoogd effect
Het voldoen aan de wettelijke termijn voor het indienen van de begroting bij de provincie. Hiermee wordt bovendien aan de deelnemende gemeenten vroegtijdig inzicht gegeven in de ontwikkeling van de financiële positie van GR Avri en de tarieven afvalstoffenheffing.

Argumenten
1.1 Het vaststellen van de begroting en de daarin opgenomen (programma)budgetten is een bevoegdheid van het AB.

1.2 De begroting is meerjarig structureel in evenwicht.
De structurele lasten zijn gedekt door structurele baten.

1.3 Per 2022 voldoet het weerstandsvermogen aan de vastgestelde norm.
Het Algemeen Bestuur heeft de norm voor het weerstandsvermogen vastgesteld op factor 1,0 van de risico's. Door de forse inzet van de voorziening de laatste jaren ten gunste van het tarief afvalstoffenheffing, is het saldo sinds 2016 tot onder deze norm gedaald waardoor niet alle risico's afgedekt zijn. In voorliggende begroting wordt de weerstandscapaciteit jaarlijks vergroot door toevoegingen vanuit de afvalstoffenheffing, waardoor per 2022 de risico's weer volledig zijn afgedekt. De ontwikkeling van het weerstandsvermogen is weergegeven in het onderdeel Financien van dit voorstel.

2.1 Dit betreffen vervangingsinvesteringen die nodig zijn om de dienstverlening te kunnen continueren.
De kapitaallasten van deze investeringen zijn verwerkt in voorliggende begroting.

3.1 Het heroverwegen van de tarieven komt tegemoet aan het verzoek van diverse gemeenten.
De zienswijzen van de individuele gemeenten zijn bijgevoegd in de nota zienswijzen.

Kanttekeningen
1.1 Het weerstandsvermogen van het programma Basispakket blijft t/m 2021 onder het vastgestelde niveau.
Voor 2019 en 2020 nemen de risico's met ca. € 1 mln. toe als gevolg van de invoering van het nieuwe afvalbeleid, met name door risico's die het gevolg zijn van onzekerheid over het daadwerkelijke scheidingsgedrag van huishoudens. Aangezien de weerstandscapaciteit al ruimschoots onder het actuele risicoprofiel lag, daalt het weerstandsvermogen naar ratio 0,3 (betekenis: 'Ruim onvoldoende'.). Aangezien deze risico's van tijdelijke aard zijn en de stortplaats naar verwachting per 2021 is overgedragen, daalt het risicoprofiel per 2021 naar € 1,9 mln. Gelijktijdig stijgt de weerstandscapaciteit door aanvullingen vanuit de afvalstoffenheffing. Per 2021 is de weerstandsratio 0,8. De afvalstoffenheffing zou de komende jaren in totaal met € 5,5 per huishouden moeten worden verhoogd om per 2021 te voldoen aan de minimale norm ter dekking van de risico's (ratio 1,0). De ontwikkeling van het weerstandsvermogen is weergegeven in het onderdeel 'Financien'.

1.2 Stijging van het variabele deel van de afvalstoffenheffing vergroot financiële risico's voor Avri en gemeenten.
De stijging van kosten per 2019 wordt gedekt door een stijging van de gemiddelde afvalstoffenheffing. Diverse gemeenten hebben de voorkeur gegeven om hierbij het basistarief zo stabiel mogelijk te houden, waardoor het variabele deel van de heffing per 2019 is vergroot. De balans dat goed scheiden loont wordt hierdoor hersteld. Door een toenemend aandeel van het variabele tarief worden de inkomsten meer afhankelijk van het scheidingsgedrag van huishoudens. Bij een dergelijke, ingrijpende beleids- en tariefsverandering is dit uiterst onzeker. Het effect van dit risico kan worden verminderd door het basisdeel te vergroten. Hiervoor zijn twee scenario's in de begroting opgenomen.

1.3 De tarieven afvalstoffenheffing 2018 worden in voorliggend voorstel nog niet vastgesteld.
De tarieven worden definitief vastgesteld bij de verordening afvalstoffenheffing 2019 in december 2018. In verband met de rechtmatige onderbouwing van de tarieven afvalstoffenheffing (kostendekkendheid) dient bij afwijking op de in deze begroting opgenomen tarieven afvalstoffenheffing voorafgaand een begrotingswijziging door het Algemeen Bestuur te worden vastgesteld (uiterlijk december 2018).

Communicatie
De begroting 2019 wordt digitaal beschikbaar gesteld via de website van Avri.

Financiën

Programma Basispakket
Het gemiddelde tarief van de afvalstoffenheffing voor de huishoudens in regio Rivierenland stijgt per 2019 met € 5 per huishouden ten opzichte van 2018. In onderstaande tabel is deze stijging uiteengezet.

Ontwikkeling tarief afvalstoffenheffing per 2019		
Gemiddeld tarief afvalstoffenheffing 2018		**€ 199**
Voordelen		
Effecten invoering nieuw inzamelbeleid	-€ 8	
Bijstelling doelvermogen stortplaats	-€ 7	
Nieuw verwerkingscontract GFT afval	-€ 5	
		-€ 20
Nadelen		
Stijging verwerkingstarieven afvalstromen (o.a. belastingmaatregelen)	€ 5	
Daling vergoedingen grondstoffen	€ 5	
Stijging productiekosten (o.a. milieustraten)	€ 8	
Autonome prijsindexeringen	€ 3	
Overige mutaties, per saldo	€ 4	
		€ 25
Gemiddeld tarief afvalstoffenheffing 2019		**€ 204**

Tijdens de besluitvorming rondom het nieuwe afvalbeleid was - ondanks de voordelige effecten - nog altijd sprake van een stijging van de afvalstoffenheffing met € 6. De gekozen opties zorgden voor een verdere stijging van kosten. In voorliggende begroting komt de totale stijging uit op € 5. Ondanks dat deze uitkomsten dicht bij elkaar liggen, zijn er diverse onderliggende mutaties van invloed op de afvalstoffenheffing per 2019.

Uit de omvang van de gepresenteerde voor- en nadelen wordt opnieuw de grilligheid van de begroting van het basispakket zichtbaar. Door onder andere toenemende marktmechanismes op de grondstoffenmarkt, aangekondigde overheidsmaatregelen en prijsindexeringen stijgen de kosten. Daar tegenover staan de voordelige effecten van het nieuwe afvalbeleid, de bijstelling van het doelvermogen voor de stortplaats en een nieuw verwerkingscontract voor het gft afval.

In meerjarig perspectief stabiliseert de afvalstoffenheffing naar € 210 per huishouden in 2022. Naast autonome prijsindexeringen zorgen dalende grondstofvergoedingen in eerste instantie voor een stijging van het tarief per 2020. Vanaf 2021 en 2022 dalen de kosten van het basispakket, o.a. dankzij de overdracht van de stortplaats en afgeschreven investeringen. In lijn met voorgaande begrotingen, wordt het tarief afvalstoffenheffing hierop niet naar beneden bijgesteld, waardoor de weerstandscapaciteit van Avri in deze jaren wordt vergroot. Op basis van de huidige inzichten wordt - bij ongewijzigde omstandigheden - na 2022 een daling van het tarief verwacht.

Het baten- en lastentotaal van dit programma bedraagt in 2019 € 25,6 mln. Het exploitatiesaldo van het programma basispakket bedraagt € 24.000 negatief en wordt onttrokken uit de voorziening Basispakket. Dit is het gevolg van een gering afrondingsverschil tussen gemiddeld kosten- en opbrengstentarief.

Programma Pluspakket
In dit programma zijn diensten opgenomen die individuele gemeenten in aanvulling op het basispakket contractueel van Avri kunnen afnemen. Dankzij dit pluspakket levert Avri een breed dienstenpakket voor haar gemeenten. De grootste activiteit binnen het pluspakket betreft het Integraal Beheer van de Openbare Ruimte (IBOR). Dit bevat zowel de uitvoering- en beheertaken op het gebied van groen, grijs, riolering, verkeer, openbare verlichting, begraafplaatsen, speeltuinen, gladheidbestrijding en ongediertebestrijding als de intake en afhandeling van meldingen in de openbare ruimte. Daarnaast levert Avri op verzoek de technische advisering en projectcommunicatie bij de onderhoud- en uitvoeringsprojecten in de openbare ruimte.
Verder levert Avri diensten op het gebied van toezicht en handhaving op (onderdelen van) de APV en nog een aantal overige activiteiten.

Het baten- en lastentotaal bedraagt in voorliggende begroting € 17,8 mln. Hierbij wordt verondersteld dat zich geen wijzigingen in het dienstverleningspakket zullen voordoen per 2019. De baten en lasten voor de IBOR activiteiten zijn gebaseerd op de op 30 juni 2017 aangeleverde werkbegrotingen 2018. Gemeenten waarmee een DVO is afgesloten kunnen hieruit de hoogte van de autonome kostenontwikkeling (loonkosten, overhead) voor 2019 van de Avri dienstverlening afleiden.

Het exploitatiesaldo van dit programma is € 0, aangezien de IBOR activiteiten op basis van de raamovereenkomsten met de gemeenten worden verrekend en de overige activiteiten tegen kostprijs worden uitgevoerd. Voor deze overige activiteiten is het geringe overschot uit 2017 (€ 4.000) in de kostprijs verwerkt.

Programma Bedrijfsafval
Bedrijven kunnen hun afval en grondstoffen tegen een marktconform tarief laten inzamelen en verwerken door Avri. Als gevolg van verbeterde economische omstandigheden de laatste jaren, is het resultaat van dit programma verbeterd. Het verwachte resultaat op dit programma blijft per 2019 stabiel ten opzichte van de begroting 2018 en bedraagt € 139.000 voor vpb (rendement 6%). In de meerjarenbegroting worden zowel omzet als kosten geïndexeerd en blijft het rendement stabiel. Als gevolg van het huidige rendement worden de overschotten van dit programma ingezet ten gunste van het basispakket. Het lastentotaal van dit programma is € 2,1 mln.

Investeringen
Er wordt voor € 1.470.000 investeringskrediet aangevraagd voor vervangingsinvesteringen, met name voor materieel en inzamelmiddelen. De kapitaallasten die voortvloeien uit de investeringen zijn verwerkt in de meerjarenbegroting.

Weerstandsvermogen

Risico's basispakket
De weerstandscapaciteit voor de risico's van het basispakket is de laatste jaren sterk afgebouwd, door dekking van exploitatielasten in het basispakket. Hierdoor kon de stijging van het tarief afvalstoffenheffing voor de huishoudens de laatste jaren worden beperkt, ondanks diverse kostenstijgingen. Ultimo 2016 is de voorziening onder haar minimale niveau ter dekking van de risico's gekomen. In voorliggende begroting wordt de weerstandscapaciteit jaarlijks aangevuld om de (toegenomen) risico's te dekken. In onderstaande tabel is de ontwikkeling van zowel de risico's als de weerstandscapaciteit weergegeven. Dit wordt uitgedrukt in het weerstandsvermogen, welke door het Algemeen Bestuur op een minimale norm van factor 1,0 is vastgesteld.

Ontwikkeling weerstandsvermogen programma basispakket					
		2019	**2020**	**2021**	**2022**
Gekwantificeerde risico's	(A)	3.224.000	3.064.000	1.888.000	1.888.000
Beschikbare weerstandscapaciteit	(B)	1.058.000	1.175.000	1.455.000	2.125.000
Ratio weerstandsvermogen	**(B/A)**	**0,3**	**0,4**	**0,8**	**1,1**
Betekenis		Ruim onvoldoende	Ruim onvoldoende	Onvoldoende	Voldoende

Per 2020 en 2021 dalen de risico's doordat de effecten van het nieuwe afvalbeleid inzichtelijk zijn en in de begroting kunnen worden verwerkt. Per 2021 daalt het risicoprofiel daarnaast met € 0,6 mln. wanneer de stortplaats daadwerkelijk gesloten en overgedragen is. Er is dan geen onzekerheid meer over de definitieve belastingaanslag vanuit de provincie. Per 2022 voldoet het weerstandsvermogen aan de minimale norm.

Risico's pluspakket
De risico's voor het programma pluspakket (behalve IBOR) zijn gekwantificeerd op € 75.000. Dit bedrag wordt gereserveerd in de Reserve Pluspakket. De reserve pluspakket wordt alleen aangesproken indien deze operationele risico's zich voordoen (behalve voor IBOR). Hiervan is in voorliggende begroting geen sprake. In meerjarig perspectief blijft de reserve op het minimale niveau van € 75.000 (factor 1,0).

Risico's bedrijfsafval
De operationele risico's voor het programma Bedrijfsafval zijn geactualiseerd op € 56.000. Dit bedrag wordt gereserveerd in de Reserve Bedrijfsafval. Op basis van de positieve exploitatieresultaten uit het programma bedrijfsafval, ligt het weerstandsvermogen ultimo 2019 en in meerjarig perspectief op 'Uitstekend' (groter dan factor 2,0 van de gekwantificeerde risico's).

Risico's bedrijfsvoering Avri
De (zachte) bedrijfsvoeringrisico's worden niet gekwantificeerd op basis van de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen 2017. De weerstandscapaciteit voor de bedrijfsvoeringrisico's is gereserveerd in de Algemene Bedrijfsreserve en is vastgesteld op 10% van de bedrijfsvoeringkosten (kosten op taakveld 0.4). Voor begrotingsjaar 2019 betreft dit € 617.000. In meerjarig perspectief komt de reserve niet onder dit minimum.

Bijlagen

- Begroting 2019 Avri inclusief meerjarenbegroting t/m 2022
- Nota zienswijzen gemeenten bij ontwerpbegroting 2019 Avri