

Informatienota

Onderwerp Evaluatie oprichting kringloopbedrijf en relatie afvalstoffenheffing	
Nummer	2017/179738
Portefeuillehouder	Spijk, J.K.N. van
Programma/beleidsveld	7.1 Lokale belastingen en heffingen
Afdeling	CS/CC
Auteur	Wytema, L.
Telefoonnummer	023-5113051
Email	lwytema@haarlem.nl
Kernboodschap	Er is een evaluatief onderzoek uitgevoerd naar het kringloopbedrijf. Het businessplan van het kringloopbedrijf is opgezet door Werkpas en door Spaarnelanden. Uit dit onderzoek blijkt dat het kringloopbedrijf bijdraagt aan de sociale en duurzame doelstelling van de gemeente Haarlem. Om deze belangrijke bijdrage voort te zetten worden voorstellen gedaan inzake samenwerking en wijze van bekostiging, waarbij de financiering van de reïntegratie-activiteiten gescheiden wordt van die van de afvalstoffeninzameling.
Behandelvoorstel voor commissie	Het college stuurt de informatienota ter informatie naar de commissies Bestuur, Beheer en Samenleving. Het college betreft de commissies graag bij de overwegingen om de bekostiging van re-integratietrajecten en de tariefstelling van de afvalstoffenheffing transparant te maken. Hieruit volgen voorstellen om te verwerken in de Kadernota 2017.
Relevante eerdere besluiten	B&W-nota: Realiseren van reïntegratietrajecten door het inzamelen en verwerken van textiel en huisraad (2013/422892) in B&W-vergadering 29 oktober 2013 en raadsvergadering 19 december 2013 Onderzoek afvalstoffenheffing (2016/113224) in B&W-vergadering 15 maart 2016 en commissie Bestuur 7 april 2016
Besluit College d.d. 9 mei 2017	1. het college stelt de informatienota aan de commissie vast. de secretaris, de burgemeester,

1. Inleiding

In 2013 besloot het College van B&W tot combinatie van twee doelstellingen: enerzijds het vergroten van de kansen op werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, en anderzijds duurzame en doelmatige afvalinzameling door reductie en hergebruik van de afvalstroom. Twee herbruikbare afvalstromen, textiel en huisraad, werden tot 2013 onder verantwoordelijkheid van Spaarnelanden ingezameld en verwerkt door kringloopbedrijf De Schalm. Toen het kringloopbedrijf beëindigd werd, onderzochten Spaarnelanden en Paswerk op aandringen van de gemeente hoe de twee doelstellingen m.b.t. afvalinzameling en kans op werk behouden konden blijven. De partijen stelden een gezamenlijk businessplan op voor het realiseren van re-integratietrajecten met behulp van inzamelen en hergebruiken van textiel en huisraad door het opzetten van een sorteercentrum en kringloopwinkels. Het College stemde in met het businessplan, dat inhoudt dat ingezameld textiel via de textielbakken ter (gedeeltelijke) bekostiging van reïntegratietrajecten wordt ingezet.

In opdracht van het College is nagegaan hoe door Spaarnelanden nv en Werkpas Holding bv sinds 2013 invulling is gegeven aan het vastgestelde businessplan en de hieruit voortvloeiende afspraken. Daarnaast wenst het College inzicht in relatie tussen het kringloopbedrijf en de afvalstoffenheffing, nadat dit verband in het onderzoek naar de afvalstoffenheffing (2016/113224) is geëxpliciteerd. Door de waarde van in Haarlem opgehaald textiel in te zetten voor bekostiging van reïntegratietrajecten, zijn de netto verwerkingskosten van Spaarnelanden - en daarmee het tarief van de afvalstoffenheffing – hoger. Het doel is om de resultaten van deze evaluatie te verwerken in de Kadernota 2017, zodat de maatregelen per 2018 financieel verwerkt kunnen worden in de bepaling van het tarief voor de afvalstoffenheffing.

2. Kernboodschap

Er is een evaluatief onderzoek uitgevoerd naar het kringloopbedrijf. Het businessplan van het kringloopbedrijf is opgezet door Werkpas en door Spaarnelanden. Uit dit onderzoek blijkt dat het kringloopbedrijf bijdraagt aan de sociale en duurzame doelstelling van de gemeente Haarlem. Om deze belangrijke bijdrage voort te zetten worden voorstellen gedaan inzake samenwerking en wijze van bekostiging, waarbij de financiering van de reïntegratie-activiteiten gescheiden wordt van die van de afvalstoffeninzameling.

Dit uitgangspunt kan worden samengevat in de onderstaande vier conclusies.

- a. Hoewel afwijkend van het gezamenlijk businessplan, is het kringloopbedrijf met succes opgericht door Werkpas. Het kringloopbedrijf draagt bij aan de sociale en duurzame doelstellingen van de gemeente Haarlem.
- b. Het huidige afsprakenkader van onderlinge verrekeningen tussen Spaarnelanden Werkpas staat door het BBV verplichte transparantie over de opbouw van het tarief afvalstoffenheffing in de weg.
- c. Het is evenwel wenselijk samenwerking tussen het kringloopbedrijf en Spaarnelanden voort te zetten en primair te richten op activiteiten voor en binnen Haarlem, zoals inzameling, creëren van werkplekken voor Haarlemmers en vermarkting van gescheiden afvalstromen (recycling).
- d. Voor voortzetting van het kringloopbedrijf én een zuivere opbouw van het tarief van de afvalstoffenheffing is het wenselijk om het afsprakenkader te wijzigen:

- De gewenste waarde van reïntegratietrajecten expliciet te maken en mee te nemen in de verwervingsafspraken met Werkpas voor 2018 en verder, in plaats van doorbelasting via de afvalstoffenheffing.
- Het kringloop te erkennen als een duurzame inzamelaar en sorteerder van huisraad, waarvan na scheiding circa de helft afval blijkt, en begrote verwerkingskosten door te belasten via de afvalstoffenheffing.

a. Succesvolle oprichting kringloopbedrijf door Werkpas

In het onderzoek is het businessplan (2013) vergeleken met het huidig afsprakenkader en de bedrijfsresultaten over 2015 en 2016. De werking van het kringloopbedrijf en de resultaten zijn verbeeld in een stroomschema (Bijlage 2).

Het kringloopbedrijf is opgericht door Werkpas in de vorm van dochteronderneming Werkbedrijf BV. Het bedrijf is in operatie sinds 2015, twee jaar later dan gepland. Het bedrijf is niet opgezet volgens het gezamenlijke businessplan van Spaarnelanden en Werkpas. Spaarnelanden en Werkpas werken samen op basis van onderlinge verrekeningen.

<i>Textiel</i>	Spaarnelanden zamelt textiel in en stelt dit om niet ter beschikking aan het kringloopbedrijf. Het kringloopbedrijf betaalt een ophaalvergoeding van € 0,11 per kg. Ongesorteerd textiel (origineel) heeft een marktwaarde van circa € 0,40- € 0,50, afhankelijk van de kwaliteit en marktfluctuaties.
<i>Huisraad</i>	Het kringloopbedrijf zamelt huisraad in in Haarlem. Spaarnelanden betaalt het kringloopbedrijf hiervoor een ophaalvergoeding van € 0,18 per kg.
<i>Afval</i>	Textiel en huisraad dat na het sorteerproces niet vermarktbaar blijkt, wordt als afval opgehaald door Spaarnelanden tegen afgesproken tarieven.

Ondanks dat op een aantal punten afgeweken is van het originele businessplan en de gesorteerde volumes textiel en huisraad lager zijn dan geraamd, behaalt het kringloopbedrijf de gestelde doelstellingen:

- Werk voor Haarlemmers met een afstand tot de arbeidsmarkt. In 2015 41 WSW-medewerkers, 25 dagbesteders, 11 stagiairs en 6 vrijwilligers en in 2016 41 WSW-medewerkers, 47 dagbesteders, 2 stagiairs en 6 vrijwilligers;
- Reductie en hergebruik van afvalstromen en het voorkomen van zwerfvuil;
- Opening van kringloopwinkel De Snuffelmug in Schalkwijk voor Haarlemmers met een kleinere beurs.

Het kringloopbedrijf heeft geen winstoogmerk, dus probeert een neutraal resultaat te behalen. Door de kleinere volumes textiel en huisraad zijn zowel de kosten als de opbrengsten van het Kringloopbedrijf lager dan geraamd.

Sinds de oprichting van het kringloopbedrijf zijn de resultaten negatief: een verlies van € 268.000 in 2015 en € 43.000. Het jaar 2015 was duidelijk een aanloopperiode, waarin

personeel ingewerkt moest worden en de kringloopwinkel in Schalkwijk (De Snuffelmug) nog niet bekend was onder het publiek. Verbetering van het resultaat treedt op omdat de operatie efficiënter wordt, De Snuffelmug winstgevender wordt en de volumes textiel en huisraad stijgen. De verwachting is dat het kringloopbedrijf op basis van het huidige afsprakenkader een neutraal resultaat realiseert in 2017.

b. Huidige onderlinge verrekening vertroebelt tariefopbouw afvalstoffenheffing

De gemeenteraad en het college van burgemeesters en wethouders zijn wettelijk verantwoordelijk voor de inzameling van het afval van huishoudens. Met de afvalstoffenheffing kunnen gemeenten de inzameling van het huishoudelijk afval bekostigen, op basis van de Gemeentewet en de Wet Milieubeheer. De Gemeentewet¹ schrijft voor dat tarieven zodanig worden vastgesteld dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zaken. Dit betekent dat de heffing niet meer dan 100% kostendekkend mag zijn. Dit betekent dat de verwerkingskosten én baten uit afval worden doorbelast aan de burger. Volgens het BBV² moet de gemeente het tarief van de afvalstoffenheffing kunnen onderbouwen op basis van de werkelijk gemaakte kosten en baten voor afvalverwerking door de afvalverwerker.

Doorbelasting aan de afvalstoffenheffing loopt op dit moment via afvalverwerker Spaarnelanden. Spaarnelanden wordt door Werkpas vergoed voor de gemaakte kosten voor het inzamelen van textiel. Dit betekent dat deze verwerkingskosten niet worden doorberekend via de afvalstoffenheffing. De baten (marktprijs ongesorteerd textiel minus inzaamkosten) vallen toe aan Werkpas ter bekostiging van het Werkbedrijf dat reïntegratietrajecten verzorgt. Dit betekent dat de baten van circa € 210.000 niet ten goede komen aan het tarief van de afvalstoffenheffing.

Spaarnelanden betaalt Werkpas op dit moment € 0,18 per kg voor het ophalen en inzamelen van huisraad. Als Werkpas niet zou ophalen en sorteren, zou deze huisraad worden afgevoerd als grof vuil. Deze ophaalvergoeding bedroeg in 2015 en 2016 respectievelijk € 60.000 en € 92.000. De ophaalvergoeding is daarmee een verwerkingskostenpost voor Spaarnelanden en wordt zodoende doorbelast via de afvalstoffenheffing.

De ophaalvergoeding dekt niet de werkelijke verwerkingskosten van huisraad. Deze bedroegen in 2015 en 2016 respectievelijk € 364.000 en € 234.000³, ofwel € 1,41 en € 0,46 per kg. Aan de kiloprijs is te zien dat de verwerking kostenefficiënter wordt. Deze werkelijke kosten worden dus niet doorbelast via de afvalstoffenheffing, omdat Spaarnelanden op dit moment slechts € 0,18 aan het kringloopbedrijf vergoedt.

¹ Gemeentewet, Titel VI (De financiën van de gemeente), Artikel 229 en 229b

² Besluit Begroting en Verantwoording

³ Dit is het netto resultaat van het Werkbedrijf: de kosten voor het sorteren van huisraad zijn groter dan de opbrengsten uit verkoop. Beide bedragen zijn *exclusief* de ophaalvergoeding die Werkpas ontvangt. 2017/179738 Evaluatie oprichting kringloopbedrijf en relatie afvalstoffenheffing

Door de onderlinge verrekening is de opbouw van het tarief van de afvalstoffenheffing op twee punten niet zuiver.

- Baten uit verkoop van origineel (ongesorteerd textiel) worden niet in mindering gebracht op het tarief voor afvalstoffen, maar ingezet voor een ander doel: het realiseren van reïntegratietrajecten.
- De werkelijke kosten van het sorteren en verwerken van huisraad zijn niet opgenomen in het tarief, terwijl huisraad verwerkt zou worden als grof vuil als het niet door Werkpas ingezameld zou worden.

c. Samenwerking tussen Spaarnelanden en het kringloopbedrijf (Werkpas) voortzetten en richten op Haarlem

De ambitie is om de samenwerking tussen Spaarnelanden en het kringloopbedrijf voort te zetten. Het is de bedoeling dat deze activiteiten zoveel mogelijk binnen en voor Haarlem plaatsvinden: het creëren van werkplekken voor Haarlemmers en Haarlem circulair. Zowel Werkpas als Spaarnelanden onderschrijven deze ambitie.

Dit betekent dat het kringloopbedrijf zich richt op textiel dat in Haarlem ingezameld wordt door Spaarnelanden, en het inkopen van textiel van elders beperkt.

Voor afvoer van grof vuil maakt het kringloopbedrijf gebruik van de diensten van Spaarnelanden tegen afgesproken tarieven. Restfracties die door Spaarnelanden verwerkt en vermarkt kunnen worden, worden door Spaarnelanden afgevoerd.

Indien Spaarnelanden niet in staat is bepaalde restfracties te verwerken worden deze op dit moment aangemerkt als grof vuil. Daarom verdient het de voorkeur dat het kringloopbedrijf (Werkpas) restfracties scheidt en vermarkt die niet door Spaarnelanden verwerkt en vermarkt kunnen worden.

d. Zuivere opbouw tarief afvalstoffenheffing en expliciete bekostiging reïntegratietrajecten

Het doel van het College is tweeledig: transparant en zuiver opbouwen van het tarief van de afvalstoffenheffing én behoud van de sociale en duurzame impact van het kringloopbedrijf door middel van reïntegratietrajecten. Voor een zuivere opbouw van de afvalstoffenheffing is het wenselijk om de verrekening tussen Spaarnelanden en Werkpas te ontvlechten:

- Spaarnelanden rekent als afvalverwerker van textiel een marktconforme prijs voor het ongesorteerde textiel. Het kringloopbedrijf koopt textiel in, net als commerciële textielsorteercentra.
- Spaarnelanden vergoedt Werkpas niet langer voor het ophalen van huisraad. Het kringloopbedrijf wordt door de gemeente erkend als een duurzame sorteerder van huisraad. De ophaalvergoeding loopt vanaf 2017 via de gemeente, die de werkelijke kosten direct doorbelast in het tarief van de afvalstoffenheffing.

Als deze ontvlechting doorgezet wordt, ontstaat er een tekort in de exploitatie van het kringloopbedrijf. Dit zijn de werkelijke kosten van het verzorgen van reïntegratietrajecten.

3. Consequenties

Als de hiervoor beschreven ontvlechting van verrekening tussen de partijen doorvertaald wordt, geeft dit de volgende financiële effecten.

- De netto opbrengsten uit verkoop van origineel van circa € 200.000 worden doorberekend aan de afvalstoffenheffing. Spaarnelanden heeft immers € 200.000 minder verwerkingskosten.
- Het kringloopbedrijf betaalt een marktconforme prijs voor textiel. Dit resulteert voor de businesscase van textielverwerking in een negatief resultaat van € 100.000. Zonder nadere afspraken leidt deze werkwijze tot een tekort bij Werkpas. Tussen Kadernota 2017 en begroting 2018 dienen afspraken gemaakt te worden met Werkpas die de continuïteit van de activiteiten van het kringloopbedrijf en van Werkpas borgt. Het kringloopbedrijf maakte over 2016 netto kosten van € 0,46 per kg huisraad. Omdat het bedrijf steeds efficiënter wordt, wordt voorgesteld te werken met een ophaalvergoeding van € 0,40 per kg. Bij 500 ton huisraad komt dit neer op een bedrag van € 200.000 dat doorbelast wordt aan de afvalstoffenheffing.
- Spaarnelanden stopt met het betalen van de ophaalvergoeding voor huisraad van € 0,18. Bij 500 ton huisraad komt dit neer op een reductie van lasten voor Spaarnelanden van circa € 100.000. Deze reductie in verwerkingskosten van Spaarnelanden komt ten goede aan de afvalstoffenheffing.

Deze verrekening betekent dat het resultaat voor het kringloopbedrijf (Werkpas) onveranderd blijft. Het voordeel van € 300.000 dat Spaarnelanden heeft door het ontvangen van baten uit verkoop van origineel en het stoppen met de ophaalvergoeding, wordt direct doorbelast in het tarief van de afvalstoffenheffing. Door deze directe doorbelasting is het resultaat voor Spaarnelanden niet positief maar neutraal. Het voorstel betekent een voordeel voor de afvalstoffenheffing van € 100.000.

Post	Spaarnelanden	Afvalstoffen-heffing	Werkpas	Betrekken bij verwerving WP
Baten verkoop textiel origineel	-200	-200	200	
Stoppen ophaalvergoeding € 0,18 / kg Spaarnelanden aan Werkpas	-100	-100	100	
Starten ophaalvergoeding € 0,40 / kg gemeente aan Werkpas		200	-200	
Nadelig effect betrekken bij verwerving en afspraken met Werkpas Holding BV voor 2018 e.v.			-100	100
Totaal	-300	-100	0	100

Tabel 1: wijziging bekostiging reïntegratietrajecten en afvalverwerking. Bedragen * € 1.000.

4. Vervolg

Bij de Kadernota 2017 wordt het voorstel gedaan om:

- Het om niet ter beschikking stellen van Haarlems textiel, zoals besloten in het Collegebesluit [2013/422892](#) (*Realiseren van reïntegratietrajecten door het inzamelen en verwerken van textiel en huisraad, d.d. 29 oktober 2013*), te beëindigen.
- Baten uit verkoop van origineel van € 200.000 toe te rekenen aan het tarief van de afvalstoffenheffing; Spaarnelanden heeft immers € 200.000 minder verwerkingskosten.
- De € 100.000 minder verwerkingskosten door het stoppen van de ophaalvergoeding van Spaarnelanden aan Werkpas toe te rekenen aan het tarief van de afvalstoffenheffing;
- Een ophaalvergoeding van € 0,40 per kg voor huisraad te vergoeden aan Werkpas, en dit door te belasten via de afvalstoffenheffing, € 200.000 voor 2018; en deze vergoeding jaarlijks opnieuw te begroten i.s.m. Werkpas.

Door bovenstaande (financiële) besluiten wordt de gewenste zuiverheid in de tarieven voor de afvalstoffenheffing gerealiseerd en wordt in de Begroting 2018 voldaan aan de wettelijke verplichtingen. De besluiten hebben wel een negatief effect op de specifieke businesscase van het Werkbedrijf BV (i.c. een toename van de kosten met € 100.000 voor de Snuffelmug). Het college betreft dit financieel nadelige effect bij de verwerving en afspraken die met Werkpas gemaakt gaan worden voor 2018 en verder. Dit traject wordt tussen de Kadernota 2017 en Begroting 2018 doorlopen, zodat in de financiële vertaling in de Begroting 2018 zichtbaar gemaakt kan worden en waarbij wordt bijgedragen aan de gemeentelijke doelstellingen voor duurzaamheid en circulaire economie en de continuïteit van de Werkpas Holding BV gewaarborgd blijft.

5. Bijlagen

- Bijlage 1: onderzoeksrapport evaluatie oprichting kringloopbedrijf en relatie afvalstoffenheffing
- Bijlage 2: illustratie afsprakenkader, werking kringloopbedrijf en resultaten 2015 en 2016