



Onderwerp Onderzoeksvoorstel kostenstructuur Afvalstoffenheffing	
Nummer	2022/50768
Portefeuillehouder	Roduner, F.J.
Programma/beleidsveld	7.1 Lokale belastingen en heffingen
Afdeling	CC
Auteur	Wit, R.
Telefoonnummer	023-5114396
Email	rwit@haarlem.nl
Kernboodschap	De Haarlemse gemeenteraad heeft op 11 november 2021, in het kader van de behandeling van de gemeentelijke begroting 2022-2026, motie 20: “Spaarnelanden: meten is weten” aangenomen. In de motie wordt het college van B&W verzocht om een voorstel te doen aan de gemeenteraad voor maart 2022 waarin de diverse mogelijkheden tot het doorlichten van Spaarnelanden door een externe organisatie worden beschreven om inzicht te krijgen in de kostenstructuur van de afvalstoffenheffing en waarbij duidelijkheid wordt verkregen in waar efficiency te behalen is of waar zaken al goed gaan of zelfs beter dan bij branchegenoten.
Behandelvoorstel voor commissie	Het college stuurt de informatienota ter bespreking naar de commissie Bestuur. Hiermee is BAZ 2021/0626631 afgedaan.
Relevante eerdere besluiten	- Voortgang Strategisch Plan Afvalscheiding (SPA) voorjaar 2021 (BBV 2021/221085) - Continueren afvalscheiding in 2022 en voortgang SPA najaar 2021 (BBV 2021/541766) - Uitkomsten Benchmark Huishoudelijk Afval 2020 (BBV 2021/603748)
Besluit College d.d. 1 maart 2022	1. Het college stelt de informatienota aan de commissie vast. de secretaris, de burgemeester,

Inleiding

De Haarlemse gemeenteraad heeft op 11 november 2021, in het kader van de behandeling van de gemeentelijke begroting 2022-2026, motie 20: “Spaarnelanden: meten is weten” aangenomen. In de motie wordt het college van B&W verzocht om een voorstel te doen aan de gemeenteraad voor maart 2022 waarin de diverse mogelijkheden tot het doorlichten van Spaarnelanden door een externe organisatie worden beschreven om inzicht te krijgen in de kostenstructuur van de afvalstoffenheffing en waarbij duidelijkheid wordt verkregen in waar efficiency te behalen is of waar zaken al goed gaan of zelfs beter dan bij branchegenoten.

In de motie wordt o.a. gesteld dat de hoge lokale woonlasten in Haarlem in grote mate worden veroorzaakt door een relatief hoge afvalstoffenheffing. Tevens wordt vermeld dat Haarlem en Spaarnelanden werken aan goede afvalscheidingsprestaties, maar dat als we willen komen tot hoogwaardiger verwerking van grondstoffen in de circulaire economie we ook scherp moeten sturen op de kosten door efficiencyverbetering, anders worden de kosten onbetaalbaar voor de Haarlemmers.

2. Kernboodschap

Het college stelt een onderzoek voor naar de kostenstructuur van de afvalstoffenheffing, naar aanleiding van motie 20 in het kader van de behandeling van de gemeentelijke begroting 2022-2026.

3. Consequenties

Uit de raadsbehandeling op 8 en 11 november 2021 bleek dat de gemeenteraad met name een extern onderzoek wenst dat gericht is op de kostenstructuur van de Haarlemse afvalstoffenheffing.

Om verder een goede afweging te kunnen maken welk soort extern onderzoek het beste past bij de motie van de raad, volgt hieronder de thans beschikbare informatie over de kostenstructuur van de afvalstoffenheffing, over het huidige tarief van de afvalstoffenheffing, over de stand van het afvalscheidingsprogramma en over het recente rapport benchmark huishoudelijk afval 2020 van de NVRD. Geconstateerd kan worden dat er al veel informatie beschikbaar is.

Kostenstructuur afvalstoffenheffing (ASH)

De kostenstructuur van de ASH bestaat uit twee hoofdbestanddelen: enerzijds de kosten van afvalinzameling en toegerekende kosten van reiniging door Spaarnelanden en anderzijds de gemeentelijke kosten van overhead, BTW, kwijtschelding en heffing & invordering.

De kosten van afvalinzameling (en reiniging waarvan een gedeelte mag worden toegerekend) veroorzaken 75% van de totale kosten die door de opbrengst van de ASH worden gedekt (bij uitgangspunt van 100% dekking). De BTW-kosten dragen voor 15% bij en de rest van de gemeentelijke kosten voor 10%. De BTW-kosten zijn qua tarief een gegeven en toerekening is gelet op het Haarlemse uitgangspunt van Activity Based Costing een logisch gevolg.



Dat laatste geldt ook voor de kosten van overhead en heffing en invordering; bovendien maken deze kosten slechts ca. 3,4% uit van de totale kosten. Gezien de afhankelijkheid van de kosten van afvalinzameling en reiniging geldt voor de BTW-kosten: hoe lager de kosten van afvalinzameling en reiniging, hoe lager de BTW-kosten. De kosten van kwijschelding ten laste brengen van de afvalstoffenheffing is in Haarlem bestaand beleid.

Kostenstructuur Afvalstoffenheffing Haarlem 2021 en 2022 volgens begroting							
(bedragen x € 1.000)							
		<u>2021</u>	<u>2022</u>	<u>2021</u>	<u>2022</u>		
Afvalinzameling en reiniging		19.690	19.852	74,8%	75,1%		
Overhead		360	337	1,4%	1,3%		
Heffing en invordering		508	564	1,9%	2,1%		
BTW		4.157	4.209	15,8%	15,9%		
Kwijschelding		1.600	1.487	6,1%	5,6%		
Totaal kosten		26.315	26.449	100,0%	100,0%		

Gegeven het doel van het onderzoek is het college van mening dat de focus van het onderzoek gericht moet zijn op de kosten van afvalinzameling en toegerekende kosten van reiniging; de overige kosten zijn of niet beïnvloedbaar, of te beperkt in omvang of gebaseerd op bestaand beleid.

Tarief Afvalstoffenheffing (ASH) in 2022

De lokale woonlasten in 2022 stijgen slechts met 0,4% t.o.v. 2021 waarbij het tarief van de ASH ongewijzigd op een bedrag van € 414 is gebleven. De éénmalige kosten van maatregelen in 2022, zoals een container voor de mobiele milieustraat, de gerecyclede en herbruikbare BEST-tassen, extra afvalcoaches en reiniging GFT-bakken bedragen € 827.000. Deze kosten zijn niet in het tarief ASH opgenomen doch ten laste van de Algemene middelen verantwoord. Het dekkingspercentage is hierdoor gedaald van 100% naar 96%.

In het kader van het Strategische Plan Afvalscheiding (SPA) zijn de afgelopen jaren investeringen gepleegd ten behoeve van betere afvalscheiding. De lasten van die investeringen hebben het tarief doen stijgen met de aanname dat een betere grondstoffenbalans uiteindelijk een positief effect oplevert voor het tarief.

Stand van het afvalscheidingsprogramma

De gemeenteraad heeft in 2016 het SPA vastgesteld en de ambitie uitgesproken om het afvalscheidingspercentage te verhogen naar 68% en het restafval per Haarlemmer te verlagen naar maximaal 130 kg in 2023.

In het voorjaar van 2022 is met het plaatsen van containers in de laatste wijken het huidige programma voor afvalscheiding afgerond. De Corona-crisis heeft echter gezorgd voor een toename van het restafval. Zoals in de Informatienota “Continueren afvalscheiding in 2022 en voortgang Strategisch Plan Afvalscheiding , najaar 2021” (BBV2021/541766) is aangegeven zijn voor het bereiken van de ambitie in 2023 aanvullende maatregelen nodig, zoals de aangekondigde maatregelen voor 2022.

Op basis van halfjaarcijfers is de verwachting dat het afvalscheidingspercentage in 2021 zal toenemen, van 48,5% in 2020 naar 50,5% in 2021. Het restafval neemt naar verwachting af van 234 kg per inwoner naar 220 kg in 2021. De definitieve cijfers voor 2021 zijn in voorjaar 2022 bekend, maar de voorlopige cijfers over 2021 bevestigen deze verwachtingen.

Benchmark Nederlandse Vereniging van Reiniging Directeuren (NVRD)

Uit de benchmark over 2020 is gebleken dat Haarlem qua afvalbeheerkosten per huishouden als beste in zijn klasse scoort. De gemeenteraad is onlangs middels Informatienota “Uitkomsten Benchmark Huishoudelijk Afval 2020” (BBV2021/603748) hierover geïnformeerd.

Sinds begin november 2021 is de benchmark over het peiljaar 2020 beschikbaar. Aan de benchmark peiljaar 2020 hebben 98 deelnemers meegedaan die in totaal 169 gemeenten vertegenwoordigen (sommige inzamelbedrijven doen voor meerdere gemeenten mee). Daarmee beslaat de benchmark 48% van de Nederlandse gemeenten. De belangrijkste constatering is als volgt.

De totale hoeveelheid huishoudelijk afval (gescheiden + ongescheiden ingezameld) bedroeg in 2020 528 kilogram per inwoner. Dat is 8% meer dan in 2019. De dalende trend van de afgelopen 5 jaar lijkt daarmee ten einde. Corona en de economische opleving hebben daar zeker invloed op gehad. Gemiddeld werd er in 2020 66% van het huishoudelijk afval gescheiden (hetzelfde percentage als in 2019), dat resulteerde in 178 kilogram restafval per inwoner. Daarmee is ook de hoeveelheid restafval voor het eerst in jaren weer gestegen met eveneens 8%. Meer (rest)afval betekent ook hogere kosten.

In gemeenten met veel hoogbouw komt er minder huishoudelijk afval per inwoner vrij dan bij gemeenten met weinig hoogbouw, maar door de slechtere scheiding hebben deze gemeenten meer restafval per inwoner dan gemeenten met veel laagbouw. De gemeenten in klasse A (50 tot 100% hoogbouw) hebben bijna twee keer zo veel restafval dan de gemeenten in klasse D (0 tot 19% hoogbouw).



Haarlem is met 49% hoogbouw op basis van de CBS-gegevens toch ingedeeld in klasse A omdat de gehanteerde meetmethode geen rekening wordt gehouden met de bijzondere situatie in Haarlem, waar relatief veel grondgebonden woningen niet beschikken over een tuin hetgeen van invloed is op de mate van afvalprestatie. De afvalinzamelingsactiviteiten voor deze woningen is te vergelijken met hoogbouw. Daarmee komt het percentage hoogbouw hoger uit, namelijk 63%.

Tariefdifferentiatie (ook wel diftar genoemd: huishoudens betalen naar rato de hoeveelheid restafval wordt aangeboden) blijkt een zeer belangrijke factor in de verklaring van gemeentelijke prestaties. In alle hoogbouwklassen hebben diftar-gemeenten significant minder restafval en lagere kosten dan gemeenten die geen diftar hebben toegepast.

82% van de totale beheerkosten betreft directe inzamel- en verwerkingskosten en 18% betreft overige kosten (beleid, handhaving, voorlichting, perceptie, etc.).

Uit de benchmark 2020 blijken de volgende kernprestatie-indicatoren (gemiddelde klasse A):

- Afvalscheidingspercentage: gemiddeld 62%, Haarlem 49%;
- Restafval: gemiddeld 255 kg per inwoner, Haarlem 233 kg per inwoner;
- Afvalbeheerkosten: gemiddeld € 210 per inwoner, Haarlem € 194 per inwoner.

Overweging

Uit de bovenstaande informatie blijkt dat de kosten van ASH o.m. afhankelijk zijn van de mate van hoogbouw in de gemeente en van het al of niet toepassen van tariefdifferentiatie. Bovendien is het dekkingspercentage van belang, ook dat is van invloed op de hoogte van het tarief van de ASH.

Dit gegeven bemoeilijkt een vergelijking van de kostenstructuur van de Haarlemse ASH met de kostenstructuur van de ASH van andere gemeenten. Om toch een adequate vergelijking met soortgelijke gemeenten te kunnen maken, en daarmee zinvolle informatie te verkrijgen, wil het college de volgende selectiecriteria hanteren:

- Vergelijking met andere gemeenten in klasse A en B met een hoogbouwpercentage tussen 40 en 70%, zonder tariefdifferentiatie (diftar), met een hoeveelheid restafval groter dan 100 kg per jaar en bij voorkeur met een dekkingspercentage tussen de 95 en 100%. Op basis van cijfers uit 2019 maken deze criteria een vergelijking mogelijk met de onder andere de volgende gemeenten: Dordrecht, Arnhem, Hilversum, Zoetermeer, Utrecht, Amstelveen, Leiden, Nijmegen en Delft.
- Vergelijking met andere gemeenten in Noord-Holland, bijvoorbeeld Alkmaar, Zaanstad en Velsen.

Het college kiest ervoor om een vergelijking te maken met gemeenten uit het onderste deel van klasse A en uit het bovenste deel van klasse B gezien het feit dat Haarlem met 49% in klasse B - en rekening houdend met de Haarlemse situatie van relatief veel grondgebonden woningen met 63% in

klasse A - binnen die marge valt. Om de vergelijking met andere gemeenten nog zuiverder te maken is daarom een keuze gemaakt voor een vergelijking met gemeenten uit beide klassen met een percentage hoogbouw tussen de 40 en 70%.

Uit de benchmark blijkt dat ook de tariefdifferentiatie en de hoeveelheid restafval een aanzienlijke invloed hebben op de hoogte van de kosten. Haarlem past geen tariefdifferentiatie toe en zoekt nog naar andere maatregelen voor (aanvullende) afvalscheiding. Daarom is ook hier voor de zuiverheid van de vergelijking met andere gemeenten gekozen voor de selectiecriteria “restafval groter dan 100 kg per jaar” en “zonder tariefdifferentiatie”.

Om het effect van de Corona-crisis zo veel als mogelijk te elimineren, wordt de kostenstructuur op basis van de begroting onderzocht en niet op basis van de werkelijke kosten. Uitgangspunt is dan de kosten, tarieven etc. vanuit de begroting 2022.

Naast een vergelijking met andere soortgelijke gemeenten (horizontaal) is een verdiepende analyse gewenst op de afzonderlijke onderdelen van de kostenstructuur (verticaal) om het inzicht te vergroten. Ook is wenselijk om inzicht te krijgen in de gemeenten met de beste resultaten (best-practice) qua tarief en kosten.

De motie vraagt om een onderzoeksvoorstel voor maart 2022. De behandeling van het voorstel, het uitzetten van het onderzoek, het onderzoek zelf, de rapportage van de bevindingen en de reactie van het college op die bevindingen kosten tijd waardoor het twijfelachtig is of een rapportage voor de gemeenteraad bij de behandeling van de kadernota 2023 beschikbaar kan zijn. Het college neemt daarom als uitgangspunt dat de rapportage bij de behandeling van de begroting 2023-2027 voor de gemeenteraad beschikbaar is.

De motie raakt onderwerpen die een relatie hebben met verschillende portefeuilles, zoals lokale woonlasten, tarief afvalstoffenheffing, afvalscheiding, hoogwaardige verwerking van grondstoffen, efficiencyverbetering en kostenstructuur Spaarnelanden. Gezien het doel van het onderzoek wordt de aandeelhouder Spaarnelanden namens het college opdrachtgever voor het onderzoek, daarbij ambtelijk ondersteund vanuit de afdeling Concerncontrol.

De kosten van een dergelijk extern onderzoek zijn op dit moment nog onbekend en dus ook nog niet in de begroting 2022 opgenomen. Op basis van een offerte zullen de kosten van het externe onderzoek in de Bestuursrapportage 2022 worden gemeld, tenzij het lukt om voor die kosten volledig dekking te vinden binnen de begroting 2022.



Onderzoeksopdracht

Op basis van het bovenstaande komt het college tot de volgende onderzoeksopdracht:

1. Onderzoek te laten doen door een externe partij naar de kosten van afvalinzameling en het tarief van de Haarlemse ASH door een vergelijking te maken met de kosten van afvalinzameling (en het toegerekende deel kosten van reiniging) en de tarieven ASH van andere soortgelijke gemeenten op basis van de begroting 2022.
2. Tevens is een verdiepende analyse gewenst op de afzonderlijke onderdelen van de kostenstructuur. Ook is wenselijk om inzicht te krijgen in de gemeenten met de beste resultaten (best-practice) qua tarief en kosten.
3. Voor de vergelijking wordt uitsluitend gebruik gemaakt van gegevens van andere soortgelijke gemeenten die vallen in klasse A of B met een hoogbouwpercentage tussen de 40% en 70%, geen tariefdifferentiatie toepassen, met een hoeveelheid restafval van groter dan 100 kg per huishouden per jaar en bij voorkeur met een dekkingspercentage tussen de 95 en 100%. Tevens wordt een vergelijking gemaakt met een aantal gemeenten in Noord-Holland.
4. De aandeelhouder is opdrachtgever namens het college van B&W, daarbij ambtelijk ondersteund vanuit de afdeling Concerncontrol.
5. Het onderzoek dient op 1 september 2022 te zijn afgerond met een rapportage over de bevindingen, gericht aan het college van Haarlem. Het college stuurt deze rapportage voor 1 oktober 2022 door aan de gemeenteraad, voorzien van de reactie van het college op de inhoud van de rapportage. Bestuurlijke behandeling zal plaatsvinden in het kader van de behandeling van de begroting 2023-2027.
6. Het college tracht dekking te vinden voor de kosten van het externe onderzoek binnen de begroting 2022. Indien dat niet of niet volledig lukt zullen deze kosten in de Bestuursrapportage 2022 worden opgenomen.

4. Vervolg

Het college zal op korte termijn bij twee onderzoeksbureaus een offerte aanvragen. Beide bureaus hebben onderzoekervaring op het gebied van afvalprestaties, inzamelstrategieën en afvalstoffenheffing. Afhankelijk van de bespreking van deze Informatienota in de commissie Bestuur zal het college op basis van deze offertes een keuze maken.

5. Bijlagen

Geen.