

Brief aan de raad

2021-0072746

Onderwerp: Raadsinformatiebrief HVC DVO

Aan de leden van de raad,

Tijdens de behandeling van het rapport van de rekenkamer ("Effectiviteit, efficiëntie en governance van de afvalinzameling in Zwijndrecht") in de carrousel van 9 februari jl. heeft de portefeuillehouder toegezegd een nadere onderbouwing van de punten na te zenden betreffende de DVO met HVC en een benchmark over de tarieven via een raadsinformatiebrief (zie toezeggingenlijst 21T05).

Rekenkamerrapport

In het rekenkameronderzoek wordt geconcludeerd dat de milieudoelstellingen (max. 100 kg restafval per inwoner per jaar en 75% scheidingspercentage in 2020) op basis van het beleidsplan "inzameling en verwerking huishoudelijk afval" (2016) niet haalbaar zijn. De afgelopen jaren is er weliswaar milieuwinst behaald, maar niet genoeg. De benodigde trendbreuk heeft nog niet plaatsgevonden. De maatschappelijke kosten zijn, mede daardoor, te hoog.

In het rapport van de rekenkamer worden de hoge uitvoeringskosten van HVC (DVO HVC) als één van de oorzaken genoemd voor de hoge kosten. Daarnaast worden in het rapport ook de grote hoeveelheid restafval, het te grote aantal ondergrondse containers (erfenis uit het verleden) en de opbouw van de afvalstoffenheffing genoemd als redenen voor de hoge kosten.

De rekenkamer wijst specifiek op de post "Algemene Kosten" (met name overhead HVC), die maakt dat de uitvoeringskosten van HVC hoog zijn. Daarnaast zet de rekenkamer vraagtekens bij de hoogte van de kapitaallasten voor ondergrondse containers. Uw raad heeft tijdens de bespreking van het rekenkamerrapport hierover vragen gesteld. Hieronder geven wij een nadere onderbouwing van hetgeen de rekenkamer heeft opgemerkt ten aanzien van de uitvoeringskosten van HVC.

Post algemene kosten (DVO HVC)

De totale kosten voor afvalbeheer zijn onder te verdelen in een aantal posten, waar de post algemene kosten er één van is. De andere posten zijn inzamelkosten, verwerkingskosten, kapitaallasten en verbrandingsbelasting. De algemene kosten zijn kosten voor centraal georganiseerde activiteiten, waar alle HVC-gemeenten gebruik van maken. Voorbeelden daarvan zijn functies als de klantenservice van HVC, ICT en vermarkting van grondstoffen. Verder betreft het onder andere ook:

- Diverse overleggen (directie, management, operationeel);
- Beleid- en adviesdiensten voor de gemeente;
- Communicatie (afvalkalender, website, HVC-app);
- Rapportages en benchmarks;
- Deel goodwill vanuit overname Netwerk in 2010.

In het rapport van de rekenkamer wordt geconstateerd dat Zwijndrecht meer betaalt voor de post algemene kosten dan andere gemeenten. De aanbeveling wordt gedaan om, samen met HVC, onderzoek te doen naar:

- specifieke diensten in de DVO die vallen onder de post algemene middelen door HVC te laten specificeren, zodat de gemeente Zwijndrecht een keuze kan maken om deze diensten wel/niet van HVC af te nemen.
- de hoogte en inhoud van de post algemene middelen in de DVO van gemeenten in de regio die ook inzameldiensten afnemen bij HVC te vergelijken om te bezien of de algemene kosten, net als bij Dordrecht, lager liggen dan in Zwijndrecht.

Ambtelijk hebben we samen met de andere HVC-gemeenten in de regio een minibenchmark uitgevoerd (zie bijlage 1), onder andere naar de kosten voor afvalbeheer over het jaar 2019. Daaruit blijkt inderdaad dat Zwijndrecht meer kwijt is aan algemene kosten dan de andere gemeenten in de regio.

Gemeente	Algemene Kosten per woonhuisaansluiting
Alblasserdam	€ 51,-
Dordrecht	€ 50,-
Hendrik Ido Ambacht	€ 48,-
Papendrecht	€ 21,-
Zwijndrecht	€ 63,-

Verklaring

De centraal georganiseerde kosten van HVC verschillen per gemeente in de Drechtsteden. Dat vindt enerzijds zijn oorsprong in de overname van Netwerk N.V. door HVC in 2010 en de destijds door de voormalige Netwerk gemeenten gemaakte afspraken en anderzijds in de afspraken die zijn gemaakt tijdens het proces om tot de huidige DVO te komen.

Bij de overname van Netwerk N.V. in 2010 (door een koopovereenkomst) is een deal gemaakt, die in die tijd gebruikelijk was, dat bij een dergelijke overname een bedrag aan goodwill betaald werd. Deze goodwill wordt dan afgeschreven tegen de looptijd van de dienstverleningsovereenkomst. De door HVC betaalde goodwill staat nog tot en met eind 2025 in de boeken. Ook hebben de voormalige Netwerk gemeenten (Alblasserdam, Dordrecht, H.I. Ambacht, Papendrecht en Zwijndrecht) de koopprijs van HVC in 2010 destijds onderling zelf verdeeld. Dit werkt nog door op het tarief. Deze verdeling was onderdeel van een grotere transactie, waarbij ook grond/gebouwen/middelen/etc. waren betrokken. Deze afspraken zijn verwoord in de koopovereenkomst die gesloten is in 2010, waarvan de gemeente destijds een kopie heeft ontvangen.

In 2012 zijn de bestaande afspraken van de Service Level Agreement (SLA) met Netwerk in een gezamenlijk proces (de betrokken gemeenten samen met HVC) omgezet naar de huidige DVO's. Deze omzetting was nodig qua vorm, maar qua financiële verdelingen bleven de afspraken zoveel mogelijk gelijk. De afspraken vanuit de koopovereenkomst, overname en de SLA bleven van toepassing (het was dus niet zo dat een bepaalde gemeente er ineens €10,- per woningaansluiting op voorruit zou gaan en een andere €10,- op achteruit).

Elke regiogemeente heeft afzonderlijk met HVC afspraken gemaakt over de dienstverlening en deze vastgelegd in een DVO. Niet alleen het pakket dat gemeenten van HVC afnemen kan verschillen, maar ook het kapitaal dat gemeenten in de DVO hebben ingebracht. Dit is van invloed op de werkelijke kosten per gemeente. Deze laten zich daarom moeilijk vergelijken.

De gemeente Zwijndrecht heeft tijdens de totstandkoming van de huidige DVO specifieke maatwerkafspraken gemaakt met HVC o.a. met betrekking tot het beheer en onderhoud van inzamelmiddelen. In plaats van een Total Cost of Ownership model, waarbij alle lusten, lasten en risico's bij HVC liggen, heeft de gemeente gekozen voor een jaarlijkse afrekening van de "werkelijke kapitaallasten" die HVC voor Zwijndrecht maakt. Daarmee wijkt de DVO van Zwijndrecht af van de andere DVO's.

HVC is zich bewust van de verschillen in kosten voor overhead en ziet dit als een belangrijk gespreksonderwerp in de evaluatie van de huidige DVO, welke eindigt op 31 december 2025, en in het proces om te komen tot een nieuwe. Een analyse en herijking van de werkelijke kosten die HVC maakt in Zwijndrecht zal onderdeel zijn van deze vernieuwing.

Post kapitaallasten

In het rapport van de rekenkamer wordt het vermoeden uitgesproken dat de kapitaallasten voor ca. € 200.000,- tot € 250.000,- te hoog in de DVO staan. Er wordt door de rekenkamer dan ook aanbevolen om samen met HVC onderzoek te doen naar deze kapitaallasten.

Het totaal aan kapitaallasten dat in 2019 in de DVO stond is € 568.809,-. Volgens het rekenkamerrapport zou dit o.b.v. de onderbouwing van HVC € 380.000,- moeten zijn.

Inmiddels hebben we samen met HVC gekeken naar de post kapitaallasten. Gebleken is dat er in het rekenkameronderzoek waarschijnlijk een verkeerde aanname is gedaan. Men is er vermoedelijk vanuit gegaan dat de kapitaallasten alleen betrekking hebben op de ondergrondse containers. Deze aanname is niet correct. In het bedrag van € 568.809,- zitten namelijk ook de kapitaallasten van de diverse bovengrondse containers. Daarnaast is er ook geïnvesteerd in oude ondergrondse containers. Deze zijn omgebouwd om ze een langere levensduur te geven. Ook deze investeringen komen terug in de kapitaallasten. Tot 2018 zijn ook, op verzoek van de gemeente, éénmalige project- en communicatiekosten geactiveerd.

Kortom, het totaalbedrag klopt en betreft dus meer dan alleen de kapitaallasten van de ondergrondse containers. Dit bedrag is inclusief:

- kapitaallasten bovengrondse containers
- kapitaallasten ombouw ondergrondse containers
- éénmalige project- en communicatiekosten

De kapitaallasten van € 380.000,- die in het rapport worden genoemd zijn wel toe te schrijven aan alleen de ondergrondse containers.

Hoe geven we vervolg aan de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek?

De volgende vijf aanbevelingen worden door de rekenkamer gedaan:

1. Ontwikkel nieuw beleid met aanvullende strategie(en) voor restafvalreductie;
2. Maak aanpak en service meer op maat en datagedreven;
3. Geef vorm aan de sturingswensen van de raad;
4. Heroverweeg posten en opzet afvalstoffenheffing;
5. Onderzoek mogelijkheden verlagen afvalstoffenheffing.

Om de komende jaren zowel de milieu- als kostenprestaties aanzienlijk te verbeteren volgen we twee sporen. Daarbij nemen we de aanbevelingen van het rekenkamerrapport in acht.

Spoor 1: Beleidsvorming

Bij gelijkblijvend afvalbeleid en prestaties zullen de kosten de komende jaren nog verder toenemen (zie afbeelding in bijlage 2). Het Rijk heeft de VANG (Van Afval Naar Grondstof) doelstelling bepaald. In die doelstelling zijn gemeenten volledig circulair in 2050. De route om daar te komen bestaat eruit dat bewoners van Nederlandse gemeenten nu (vanaf 2020) maximaal 100 kilo restafval per persoon produceren en in 2025 nog maar 30 kilo per persoon. Om gemeenten nog meer te stimuleren, is er een rijksbelasting gekomen op het verbranden van restafval. De verwachting is dat deze belasting de komende jaren alleen maar hoger zal worden.

Onze eerste prioriteit is daarom om te komen tot een nieuw grondstoffenbeleidsplan, dat leidt tot een forse en structurele reductie van de hoeveelheid restafval en beheersbare maatschappelijke kosten. Daarvoor hebben we een plan van aanpak grondstoffenbeleid opgesteld, waarin invoering van

Recycle-Tarief als richtinggevend scenario voor het grondstoffenbeleidsplan is voorgesteld. Op 25 mei heeft uw raad ingestemd met dit plan van aanpak. Op dit moment werken wij aan het opstellen van het nieuwe grondstoffenbeleid. Besluitvorming is gepland in september 2021.

Spoor 2: DVO HVC

De huidige DVO met HVC loopt af op 31 december 2025. Daarin is afgesproken dat we vóór 31 december 2022 in overleg treden met HVC met het oog op een eventuele verlenging van de DVO. Onze intentie is om de samenwerking met HVC voort te zetten en tot een nieuwe DVO te komen. Wij zijn immers via de GR GEVUDO aandeelhouder van HVC en bovendien tevreden over de samenwerking met HVC en de dienstverlening van HVC, net als onze inwoners. Dat neemt niet weg dat we dit proces zeer kritisch zullen benaderen. De inzet is namelijk een DVO te krijgen met transparante, marktconforme en éénduidige kosten. Wij willen daarin optrekken met de andere "HVC-gemeenten" in de regio, die voor dezelfde opgave staan.

Benchmark inzamelaars

Uw raad heeft, naast een vergelijking van onze kosten met die van de andere HVC-gemeenten in de regio, ook gevraagd om een benchmark van verschillende inzamelaars. De kern van de achterliggende vraag was in feite of HVC, vanuit kosten oogpunt, voor Zwijndrecht in de uitvoering blijvend de juiste partner is, of dat er eventueel andere partijen zijn die op dat vlak beter scoren. Een realistische benchmark van verschillende inzamelaars blijkt op dit moment niet mogelijk, omdat de benodigde gegevens niet zomaar worden verstrekt. Deze gegevens worden beschouwd als bedrijfsgevoelige informatie en zijn niet openbaar.

De portefeuillehouder heeft tijdens de bespreking van het plan van aanpak grondstoffenbeleid in de carrousel van 20 april 2021 toegezegd (toezegging 21T18) een oriëntatieavond te willen organiseren met HVC en een onafhankelijke partij als het NVRD (Nederlandse Vereniging van Reinigingsdiensten). Tijdens deze avond hebben we het graag met u over onze samenwerking met en de rol en dienstverlening van HVC. Ook zullen we dan nader ingaan op de vragen die u heeft m.b.t. de DVO met HVC. Wij stellen voor om deze avond in overleg met de griffie in te plannen op een moment na vaststelling van het grondstoffenbeleidsplan. Spoor 1 "beleidsvorming" zit er dan op. De oriëntatieavond kan dan dienen als opmaat naar spoor 2 "DVO HVC"

Hoogachtend,

De secretaris,

De burgemeester,