



Aan het Algemeen Bestuur van de AVU

## Notitie Herschikking Begroting 2020

Soest, 2 december 2020

Geachte leden van het Algemeen Bestuur,

*Externe ontwikkelingen ten aanzien van de verschillende afvalstromen en interne ontwikkelingen van de AVU-organisatie met het oog op personele uitbreiding, hebben op diverse wijzen invloed op de begroting van 2020. Voor de begroting van 2021 geldt dit in mindere mate, omdat de financiële consequenties van deze ontwikkelingen hierin al zijn meegenomen.*

### Inleiding

Bij het jaarlijks opstellen van de begroting wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met ontwikkelingen in de afvalwereld. Zo ook bij het opstellen van de begroting voor 2020. Omdat de begroting voor ieder jaar al ruim een jaar daarvoor wordt opgesteld, kunnen zich in die tussenliggende periode, maar ook tijdens het begrotingsjaar, ontwikkelingen voordoen waarvan de financiële consequenties niet in de begroting zijn opgenomen, omdat deze niet konden worden voorzien ten tijde van het opstellen van de begroting. In deze notitie worden de externe ontwikkelingen met de financiële consequenties voor de AVU-begroting 2020 geschetst en wordt een onderbouwing gegeven voor de procedure waarmee wordt gekozen voor een herschikking van de begroting in plaats van een begrotingswijziging.

### Inhoudelijk

In 2019 en 2020 zijn er verschillende ontwikkelingen zowel extern in de afvalwereld als intern organisatorisch geweest, die hun financiële invloed op de begroting van 2020 hebben doen gelden. Zo is in 2019 een dramatische val van de oud papierprijs ingezet, die halverwege 2020 wel tot stilstand lijkt te zijn gekomen en is daarnaast overeenstemming bereikt tussen VNG en het Afvalfonds over een herstructurering van de pmd-keten. Minder, maar ook wel degelijk van invloed op de begroting zijn de extra kosten voor het sorteren van het grof huishoudelijk afval, minderopbrengsten voor het ingezamelde verpakkingsglas en de kosten van de personele uitbreiding c.q. externe ondersteuning van de AVU-organisatie. De Coronaperiode heeft tot nu toe geen invloed op de begroting 2020 of op het functioneren van de AVU gehad en er worden ook geen wijzigingen daardoor verwacht.

In 2019 zijn op basis van de toen bekende externe ontwikkelingen 2 begrotingswijzigingen aan de raden voor het indienen van zienswijzen voorgelegd. De begrotingswijziging 2-2019 met betrekking tot de begroting van 2019 is geëffectueerd. De begrotingswijziging 1-2020 met betrekking tot de begroting

2020 is door het Algemeen Bestuur in de vergadering van december 2019 aangehouden. Gezien de externe ontwikkelingen die in 2020 nog aanstaande waren werd besloten om deze begrotingswijziging later in het begrotingsjaar te doen. Medio 2020 zijn de financiële gevolgen van de externe ontwikkelingen duidelijk geworden en ligt de vraag voor of deze via een begrotingswijziging in de begroting voor 2020 moeten worden verwerkt, of dat dit middels een herschikking van de begroting kan geschieden. Alvorens die vraag te beantwoorden, worden eerst de financiële gevolgen op een rij gezet. In de aan deze notitie gehechte tabel 1.7 zijn de gevolgen voor de gemeentelijke bijdragen weergegeven.

#### *a. Oud papier*

Sinds medio 2019 staan de papieropbrengsten onveranderd onder druk. Als gevolg van de “Green Fence”, - dat is een algeheel verbod op de import van afval en van te vervuilde grondstoffen als pmd en oud papier -, welke China heeft ingesteld, is de export van oud papier naar China gedaald met 75%. Het gevolg hiervan is dat de Europese markt wordt overspoeld met oud papier, waardoor de prijs in 2020 is ingestort tot € 25,00 per ton. Waar jarenlang werd gerekend met een theoretische papieropbrengst van € 80,00 per ingezamelde ton, wordt voor 2020 € 35,00 als uitgangspunt genomen. Als gevolg van het overaanbod van oud papier en met China als lichtend voorbeeld nemen de afnemers geen genoegen meer met eerder geaccepteerde vervuilingpercentages. Dit betekent voor de tussenhandel waaraan de AVU het oud papier afzet dat er extra kosten moeten worden gemaakt om het papier af te zetten. Deze extra kosten worden doorberekend. Waren eerder deze door te berekenen kosten veel hoger, er is na langdurige onderhandeling met de afnemer van het oud papier, - Peute in Dordrecht -, een allonge op het contract overeengekomen. De extra sorteer- en schoonmaakkosten worden met de bonus verrekend, waardoor deze is vastgesteld op gemiddeld € 10,00 per ton oud papier in plaats van de oorspronkelijke € 28,00. De combinatie van het instorten van de papierprijs en de verrekening van de extra sorteer- en schoonmaakkosten door papierverwerker Peute leiden bij een begrote hoeveelheid in te zamelen oud papier en karton van 57.800 ton, tot een neerwaartse bijstelling van de begroting 2020 met € 3.632.033.

#### *b. Pmd-keten*

Het Afvalfonds en de VNG hebben gezamenlijk een nieuw regiemodel uitgewerkt dat voor gemeenten beschikbaar is gekomen per 1 januari 2020. De AVU-gemeenten zijn per 1 april 2020 voorlopig overgegaan op dit nieuwe regiemodel. In de nieuwe structuur ontvangen gemeenten een inzamelvergoeding voor goedgekeurd pmd dat is aangeleverd op een overslaglocatie. Deze inzamelvergoeding omvat ook een inzamelvergoeding voor metalen verpakkingen, niet-recyclebare verpakkingen (tot een bepaald maximum) en een deel vervuiling (stoorstoffen). De vergoeding is daarbij niet langer afhankelijk van het sorteerrendement bij een kunststofsorteerinstallatie. Dit is vergelijkbaar met de situatie van vóór 2015. Gemeenten worden daarmee primair verantwoordelijk voor het inzamelen van een goede kwaliteit pmd. Het proces ná inzamelen (sorteren en vermarkten) wordt overgenomen door een regie-organisatie die door of namens de gemeente kan worden aangewezen. Dat is in dit geval de AVU. De feitelijke uitvoering van de sorteercontracten berust bij RKN (Recycling Kunststoffen Nederland) aan welke organisatie de contracten zijn overgedragen. RKN is een overheids-BV die is opgericht door Midwaste en HVC en draagt samen met het Afvalfonds op basis van gezamenlijk vast te stellen jaarplannen zorg voor de sortering en de vermarkting van het pmd. De belangrijkste verandering in het systeem is dat de kosten die gemoeid zijn met deze post-collection activiteiten direct worden afgerekend tussen RKN en het Afvalfonds en niet meer met AVU of de gemeenten en deze kosten maken daarom geen deel meer uit van de AVU-begroting. Ook zullen de gemeenten van RKN geen rekeningen ontvangen. Slechts de kosten voor afkeur op de overslagstations, - dus in het geval dat aangeleverd pmd wordt afgekeurd en niet wordt geaccepteerd maar als restafval wordt verwerkt -, worden via de AVU doorberekend.

De hoogte van de inzamelvergoeding is berekend op basis van het door PWC over 2016 uitgevoerde kostenonderzoek en is geactualiseerd op basis van kostenstijgingen in de afgelopen jaren én de toegenomen responscijfers, waarbij rekening is gehouden met een aandeel van 4% kunststof niet-verpakkingen. De inzamelvergoeding voor pmd is voor 2020 vastgesteld op € 261,00 per ton ingezameld pmd. Deze inzamelvergoeding maakt geen deel uit van de AVU-begroting.

Omdat deze verandering in de pmd-keten pas op 1 april 2020 is ingevoerd, blijft er wel een deel van de kosten ten behoeve van de post-collection van pmd in de begroting van 2020 opgenomen. Vanaf 1 januari 2020 heeft RKN al de post-collection voor de AVU verzorgd en brengt hiervoor een voorschottarief van € 350,00 per ton (door de gemeenten bij de overslagstations) aangeleverde pmd in rekening. De eindafrekening geschiedt in 2021, waarbij een teruggave van enkele tientjes per ton pmd wordt verwacht. In de oorspronkelijke begroting 2020 is rekening gehouden met een pmd-kostenpost van € 6.401.592. De kosten voor het huren van pmd-containers door verschillende gemeenten zijn hierbij niet betrokken en blijven in de begroting gehandhaafd evenals een kleine vergoeding voor de administratieve afhandeling van het pmd welke voor de AVU in het handelshuis van CirkelWaarde wordt gedaan. In de eerste 3 maanden van 2020 is er 6.439 ton ingezameld. Met een voorschotbedrag per ton van € 350,00 komt de begroting 2020 voor pmd hiermee op € 2.375.353. Een voordeel van € 4.051.357 ten opzichte van de oorspronkelijke begroting. Dat dit bedrag niet ongeveer driekwart is van de oorspronkelijke begroting heeft te maken met het feit dat er in het eerste kwartaal ruim 1.000 ton meer pmd is ingezameld dan volgens de begroting werd verwacht en dat er sprake is van een voorschotbedrag waarop mogelijk nog een teruggave komt. Ten aanzien van de hoeveelheid pmd kan tenslotte worden opgemerkt dat een gestage stijging van de inzamelrespons zich is blijven doorzetten in 2020 en dat deze hoeveelheid enigszins krap was begroot.

#### *c. Grof huishoudelijk afval*

Al een paar jaar wordt er bij de aanlevering van grof huishoudelijk afval een strikt acceptatieprotocol gehanteerd. Dat vindt zijn oorsprong in het feit dat de uit het grof huishoudelijk afval gesorteerde deelstromen slecht afzetbaar zijn in de markt (ca. 22% recycling tegen hoge afzetkosten) en sorteren veel geld kost. Er worden te vaak nog matrassen, autobanden, chemisch afval en klein restafval in het gha aangetroffen. Registratie van de afkeur, de melding, de administratie en de verwerking van deze afkeur kost veel geld. Het terughalen van de afkeur door gemeenten is vaak geen optie. Met AVR heeft de AVU op basis van de kosten in voorgaande jaren voor 2020 de afspraak gemaakt dat er éénmalig een bedrag zal worden betaald, waarmee alle kosten zijn gedekt en alle afkeur wordt verwerkt. Er is nog geen bedrag overeengekomen met AVR, maar de AVU begroot hiervoor € 85.000. Deze kosten worden in de begroting in het tarief voor de verwerking van brandbaar afval verwerkt, waarmee dit tarief met € 0,32 stijgt. In de nieuwe contracten die de AVU met AVR-Attero heeft afgesloten per 1 januari 2021 is het “samenstellingsprobleem” en de daarmee samenhangende afkeur van het gha ondervangen en zijn extra kosten niet meer aan de orde.

#### *d. Verpakkingsglas*

Het contract dat de AVU heeft met Maltha liep oorspronkelijk per 31 december 2019 af. In die periode was er bij de AVU geen capaciteit voldoende om naast de aanbesteding van de verwerkingscontracten ook deze aanbesteding in de markt te plaatsen. In overleg is daarom met Maltha besloten tot een verlenging van 2 keer een half jaar. Ondanks dat de glasvergoedingen lager zijn vastgesteld, behoren de glasvergoedingen die de AVU van Maltha ontvangt nog steeds tot de hogere vergoedingen van Nederland. Op basis van de nieuwe glasvergoedingen wordt de glasopbrengst in de begroting 2020 € 233.591 lager vastgesteld. Voor de begroting 2021 is een mogelijke wijziging van de glasopbrengst afhankelijk van de uitkomsten van de aanbesteding in 2020 welke eind oktober, begin november worden verwacht.

#### *e. Personele uitbreiding AVU-organisatie*

In de vergadering van 2 februari 2020 is het Algemeen Bestuur onder voorwaarden dat e.e.a. goed wordt onderbouwd akkoord gegaan met de verhoging van de beheerskosten van de AVU. Voorgesteld is om in 2020 ter ondersteuning van de organisatie extern in te huren en in 2021 een uitbreiding van 1 fte te doen, waarnaast de externe inhuur nog dat jaar doorloopt. Aldus een verhoging van de beheerskosten in 2020 van € 30.000 en in 2021 van € 120.000. Na 2021 lopen de verhoogde personeelskosten t.b.v. de uitbreiding met 1 fte à € 90.000 door. In 2020 leidt de verhoging van de beheerskosten tot een toename van het tarief voor brandbaar afval van € 0,11 per ton. In 2020 is al gebruik gemaakt van externe ondersteuning bij de diverse aanbestedingen (verwerkingscontracten en glas) en zal naar aanleiding van de bij de begroting voor 2021 ingediende zienswijzen een verkennend traject worden opgestart in het kader van het realiseren van meer verwerkingscapaciteit voor gft-afval, in de samenwerking CirkelWaarde. Omdat dit een financiële notitie betreft, wordt hierin niet verder ingegaan op de onderbouwing van de uitbreiding van de personele capaciteit van de AVU. Daarvoor is een aparte notitie opgesteld. Wel wordt dienaangaande aangegeven dat ook binnen het Algemeen Bestuur de noodzaak van de uitbreiding is bevestigd.

#### **Procedure : Herschikking of wijziging begroting 2020 ?**

De vraag ligt voor of gezien de gewijzigde inkomsten en uitgaven in de AVU-begroting voor 2020 met een herschikking kan worden volstaan of dat een begrotingswijziging wenselijk is. Wanneer de financiële gevolgen van de externe en de interne ontwikkelingen voor de begroting 2020 op een rij worden gezet en worden gesaldeerd, blijkt dat uiteindelijk in 2020 een bedrag van (afgerond) € 71.000 minder zal worden uitgegeven. Hoewel in feite kan worden vastgesteld dat met dit bedrag niet kan worden gesproken van een significante afwijking op de oorspronkelijke begroting, is deze wel het saldo van afwijkingen van diverse begrotingsonderdelen van meer dan 3% op de oorspronkelijke begroting. Bovendien zullen sommige gemeenten, - al naar gelang de verhouding tussen kosten en opbrengsten -, meer en andere minder in rekening gebracht krijgen ten opzichte van de oorspronkelijke begroting voor 2020<sup>1</sup>. Aldus redenen om een begrotingswijziging voor te stellen.

Betoogd kan echter worden dat de uitgangspunten van de begroting 2020 intact blijven. Met de begroting worden de raden van de deelnemende gemeenten tijdig geïnformeerd over de verwachte financiële positie van de AVU in het betreffende jaar. Er is geen sprake van interne - niet vooraf goedgekeurde - wijzigingen, of onrechtmatig handelen. Er is sprake van externe ontwikkelingen welke van invloed zijn op de verwachte resultaten. In zoverre is de begroting 2020 naar de geest en de bedoeling ervan intact gebleven. Juist omdat er sprake is van externe ontwikkelingen, kan er geen sprake zijn van een actieve begrotingswijziging, omdat de grond hiervoor, - meestal nieuw of gewijzigd beleid -, ontbreekt. Er zijn geen beleidswijzigingen, noch nieuwe uitgaven of bezuinigingen doorgevoerd, er wordt alleen gereageerd op de externe ontwikkelingen. De verhoging van de beheerskosten voor 2020 met € 30.000 is door het Algemeen Bestuur geaccordeerd. Omdat de externe ontwikkelingen al eerder (in 2019) uitgebreid zijn gecommuniceerd, mag worden verondersteld dat deze niet onverwacht zijn. Ook zal in de afwikkeling van het begrotingsjaar 2020 ruimschoots aandacht aan de herschikking van de cijfers worden gegeven. Dit alles in ogenschouw nemende, is het geoorloofd de herschikking van de begroting 2020 zonder begrotingswijziging af te doen en te betrekken bij de eindafrekening van het begrotingsjaar 2020, mits de raden van de deelnemende gemeenten hierover goed zijn en/of worden geïnformeerd.

#### **Conclusie**

Op de keper beschouwd, is het niet noodzakelijk om alle afwijkingen van de begroting in een begrotingswijziging te laten vastleggen. Vaak is dit alleen het geval bij beleidsmatige wijzigingen en grote financiële verschillen. (Kleine) financiële verschillen worden door de AVU namelijk altijd na het

---

<sup>1</sup> Zie de bij deze notitie gevoegde tabel 1.7

vaststellen van de jaarrekening door het Algemeen Bestuur, met de deelnemende gemeenten verrekend. Echter een goedkeuring van de jaarrekening door de accountant vereist in principe dat de begroting en de jaarrekening niet meer dan 3% uiteenlopen. Overleg met de accountant heeft geleerd dat de accountant bij de controle van de jaarrekening hecht aan transparantie en rechtmatigheid. Wanneer het verschil tussen de begroting en de jaarrekening rechtmatig is en de onderbouwing ervan en informatievoorziening naar de raden transparant en volledig zijn, staat een verschil een goedkeuring van de jaarrekening niet in de weg en kan daarom met een herschikking van de begroting 2020 worden volstaan.

Met vriendelijke groet,

Frans van Dijk

**Bijlage 1.7****Totale raming kosten 2020 per deelnemer**

Deelnemer	Kosten brandbaar en gft en overige kosten (zie bijlage 1.1) (€)	Saldo inzameling glas (zie bijlage 1.3) (€)	Saldo inzameling oud papier (zie bijlage 1.4) (€)	Kosten post-collection pmd (zie bijlage 1.5) (€)	Huurkosten textielcontainers (zie bijlage 1.6) (€)	Saldo na wijziging (€)	Saldo voor wijziging (€)	Verschil (€)
Amersfoort	3.767.763	-66.276	-213.388	227.760	0	3.715.859	3.414.353	301.506
Baarn	562.962	-4.348	-53.067	54.020	0	559.567	581.768	-22.201
Bunnik	382.193	-471	4.697	21.170	0	407.589	376.976	30.613
Bunschoten	318.631	-1.548	-33.288	128.480	0	412.275	524.853	-112.578
De Bilt	941.200	55.072	182.666	105.485	0	1.284.423	1.354.041	-69.618
De Ronde Venen	1.017.800	55.484	182.351	62.780	7.619	1.326.034	1.259.183	66.851
Eemnes	196.873	16.401	58.075	22.995	0	294.344	318.393	-24.049
Houten	990.650	91.904	139.728	111.690	7.273	1.341.245	1.428.241	-86.996
IJsselstein	862.512	-461	-32.858	49.275	455	878.923	827.026	51.897
Leusden	423.858	30.119	172.340	106.976	7.429	740.722	763.355	-22.633
Lopik	312.021	18.696	14.520	47.085	0	392.322	427.437	-35.115
Montfoort	282.878	20.331	21.900	35.654	410	361.173	432.376	-71.203
Nieuwegein	1.613.900	6.086	-125.947	71.540	0	1565579	1.440.304	125.275
Oudewater	219.226	7.144	0	31.880	0	258.250	288.355	-30.105
Renswoude	142.288	1.605	34.186	16.790	0	194.869	183.512	11.357
Rhenen	535.010	7.683	95.788	29.200	0	667.681	676.588	-8.907
Soest	1.119.712	-15.075	-46.406	122.671	399	1.181.301	1.218.222	-36.921
Stichtse Vecht	1.813.018	51.729	12.612	83.585	1.746	1.962.690	1.842.302	120.388
Utrecht	9.436.688	129.653	-434.300	317.185	0	9.449.226	9.201.594	247.632
Utrechtse Heuvelrug	1.068.106	36.985	221.746	148.555	0	1.475.392	1.613.238	-137.846
Veenendaal	1.299.386	870	-51.076	214.255	0	1.463.435	1.825.148	-361.713
Vianen	550.992	19.390	-5.337	30.295	0	595.340	576.806	18.534
Wijk bij Duurstede	510.459	20.364	111.257	88.975	0	731.055	768.660	-37.605
Woerden	1.037.911	31.639	-87.353	116.435	0	1.098.632	1.167.087	-68.455
Woudenberg	227.091	-7.101	-29.255	43.070	0	233.805	259.011	-25.206
Zeist	1.651.725	-12.084	-25.325	87.547	0	1.701.863	1.595.640	106.223
<b>Totaal</b>	<b>31.284.852</b>	<b>493.791</b>	<b>114.266</b>	<b>2.375.353</b>	<b>25.330</b>	<b>34.293.593</b>	<b>34.364.469</b>	<b>-70.876</b>

In dit overzicht kunnen afrondingsverschillen voorkomen. Een negatief saldo betreft een opbrengst voor de gemeente.