

Aan
Gemeenteraad Ouder-Amstel

Van
College van B&W

Datum
28 november 2023

Betreft: tarieven afvalstoffenheffing 2024

Bepalen tarieven afvalstoffenheffing met diftar

Rondom de invoering van diftar en daarmee het beprijzen van aanbod van restafval is het van belang om zorgvuldig om te gaan met de samenstelling en hoogte van de afvalstoffenheffing. De wens is om inwoners te stimuleren afval beter te gaan scheiden en daarmee restafval te verminderen. Echter wil je inwoners ook de gelegenheid geven om te wennen aan de nieuwe manier van betalen, zonder hen direct met grote kostenverhogingen te confronteren. Met name de eerste jaren van diftar vragen zorgvuldige afwegingen en de uitwerking van verschillende scenario's. Dit ligt ten grondslag aan het bepalen van de tarieven voor de afvalstoffenheffing.

Vanuit de gemeenteraad van Ouder-Amstel is de vraag gekomen om het variabele tarief voor het aanbod van restafval verder te verhogen en daarmee de ingezette lijn (met sterk verbeterde afvalscheiding en minder restafval) voort te zetten. Het verhogen van de variabele prikkel zet inwoners daarbij aan tot het blijven verbeteren van de resultaten. Echter dient een aantal zaken in overweging genomen te worden, voordat een verhoging doorgevoerd wordt.

Overwegingen vaststellen tarieven afvalstoffenheffing

Hieronder worden enkele overwegingen rondom de bepaling van de tarieven beschreven.

Doorontwikkeling effect diftar en wisselende aanbiedingen restafval

Ervaringen bij andere gemeenten met diftar leren ons dat de invoering gepaard gaat met een gewenningsperiode. Direct bij invoering treedt een flinke reductie van het restafval op, die in de daaropvolgende jaren nog door blijft ontwikkelen. In een periode van circa 5 jaar wordt het totale effect van diftar zichtbaar. Met name in het eerste jaar blijken aanbodresultaten nog niet geheel betrouwbaar aangezien het systeem nieuw is, mensen moeten wennen, of zetten zich in eerste instantie tegen het systeem af. De resultaten uit het 2^{de} en 3^{de} jaar blijken daarin veel betrouwbaarder, waarmee een daadwerkelijke trend van het nieuwe aanbod waargenomen kan worden. Door de verhouding van het vaste en variabele tarief hierop af te stemmen kan een weloverwogen keuze gemaakt worden ten aanzien van de tariefstelling voor het 2^{de}, 3^{de} en 4^{de} jaar van diftar. Door te veel te bouwen op de onbetrouwbaardere aanbodcijfers uit het eerste jaar kunnen onbetrouwbare berekeningen volgen, met alle risico's van dien. Ouder-Amstel heeft in het eerste jaar met diftar een boven verwachting hoge reductie van het restafval gehaald. Dat maakt het nog belangrijker om de resultaten van het daaropvolgende jaar als geheel (een volledig jaar) op waarde te kunnen schatten. Het kan namelijk zo zijn dat de doorgroei daardoor beperkter is in jaar 2 tot 5 dan bij andere gemeenten.

Voorkomen van de Diftar-paradox

Landelijk gezien blijkt diftar een succesvolle methode om het restafval sterk te reduceren en op langere termijn te zorgen voor een grotere beheersing van de kosten van het afvalbeheer in een gemeente. De eerste resultaten in Ouder-Amstel tonen dat ook aan. Diftar kent echter een potentiële valkuil ten aanzien van de samenstelling van de afvalstoffenheffing. Naarmate men goed afval blijft scheiden, of het zelfs aanzienlijk beter doet dan verwacht, komen er minder inkomsten uit de heffing bij de gemeente.

Op het moment dat het variabele tarief een te groot onderdeel uitmaakt van de totale inkomsten (hoog variabel tarief, lager vastrecht) ontstaat het risico op de zogenaamde "diftar-paradox". Doordat inwoners (te) goed afvalscheiden, komen er onvoldoende gelden binnen om de afvalbeheerskosten te betalen, waarmee het tarief in het daaropvolgende jaar flink omhoog moet om de kosten weer binnen de afvalstoffenheffing te kunnen dekken. Om dit te voorkomen dienen op basis van zoveel mogelijk informatie meerdere scenario's doorgerekend te worden waarmee de diftar-paradox goed in beeld gebracht kan worden en daarmee voorkomen kan worden.

Gemeente specifieke omstandigheden – samenstelling aanbod restafval met PMD

Gemeente Ouder-Amstel heeft in het verleden besloten dat het PMD (plastic- en metalen verpakkingen en drankenkartons) in de gemeente niet apart ingezameld wordt, maar samen met het restafval. Het materiaal wordt later bij de verwerker nagescheiden. Dat zorgt ervoor dat het aangeboden materiaal bij de ondergrondse containers voor restafval niet alleen uit restafval bestaat, maar ook uit het volumineuze PMD. In de samenstelling van het variabele tarief voor de afvalstoffenheffing dient hier rekening mee gehouden te worden. Het is belangrijk om goed in te kunnen schatten hoe groot het aandeel PMD in volume is bij een gemiddelde aanbieding. Uiteindelijk is het namelijk de intentie om alleen het aanbieden van restafval te beprijzen, waarmee de prikkel in verhouding moet staan tot het aandeel PMD in het restafval. Deze inschatting vraagt om de meest accurate en complete cijfers.

Gemeente specifieke omstandigheden – druk op voorzieningenniveau grondstoffen

Met een verbeterde scheiding zal er een toename ontstaan van gescheiden aangeboden grondstoffen. Op dit moment zijn de voorzieningenniveaus van een aantal grondstoffen (net) toereikend. Door het variabele tarief (flink) te verhogen zullen inwoners grondstoffen zoveel mogelijk apart aan gaan bieden. Dit resulteert in toenemende druk op de voorzieningen, waardoor uitbreiding van capaciteit noodzakelijk kan worden (met name op de ondergrondse containers voor papier en gft-containers aan huis, die niet door alle laagbouwoningen zijn aangevraagd). Deze investeringen zijn op dit moment niet voorzien en moeten binnen de afvalstoffenheffing meegenomen worden. Ook hierin is het zaak om zorgvuldig door te rekenen en niet met een hoop extra kosten geconfronteerd te worden op een later moment, waarmee een tekort ontstaat.

Kostendekkende afvalstoffenheffing

Het belang om de afvalstoffenheffing secuur voor te bereiden en door te rekenen op basis van de cijfers uit diftar jaar 2 (2023) heeft naast de risico's van de diftar-paradox ook te maken met het belang van een kostendekkende afvalstoffenheffing. In beginsel gaan we uit van een gesloten boekhouding voor het dossier afval. 100% van de kosten moet gedekt worden met de inkomsten van de afvalstoffenheffing. Gezien de complexiteit van diftar, en zeker in Ouder-Amstel met een prepaid systeem en nascheiding, vergt het doorrekenen van verschillende tarievenscenario's tijd. Tijd die nodig is om in te schatten in hoeverre de kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing onder druk komt te staan. Wordt het vastrecht te snel verlaagd en gaan inwoners door met beter scheiden, dan zal de kostendekkendheid onder druk komen te staan en moeten de kosten elders gedekt worden, of moet de heffing het jaar daarna weer omhoog. In een tijd van lastenverhogingen dient dit zorgvuldig overwogen te worden.

Afvalstoffenheffing 2024

Met het oog op alle hierboven beschreven kanttekeningen en risico's kunnen een tweetal scenario's uitgewerkt worden. In 2024 kunnen vervolgens alle gegevens over het gehele jaar 2023 zorgvuldig geanalyseerd worden en op basis daarvan onderbouwd te komen tot een passend voorstel voor nieuwe tarieven voor 2025.

Met de vraag van de gemeenteraad in het achterhoofd ontstaan daarmee deze twee opties voor het vervolg op dit moment:

1. Voortzetting, conform verordening met tarieventabel (handhaving huidig tariefvoorstel)
2. Verhoging van het variabel tarief, waarbij (beperkt) risico genomen wordt binnen de overwegingen zoals in deze memo uiteengezet.

Ten aanzien van de tweede mogelijkheid is op hoofdlijnen een voorbeeld uitgewerkt. Door de variabele prikkel met €0,20 te verhogen (tot €0,75 per aanbieding) en het vastrecht wat te verlagen van €300,01 tot €289,60 wordt relatief gezien een beperkt risico¹ genomen. Met deze verhoging van de prikkel wordt een klein positief effect op de milieuwinst verwacht, waarbij het aanbod van restafval met circa 5% afneemt en er sprake is van een lichte afname in het aantal aanbiedingen. Binnen deze berekeningen wordt aangenomen dat de 100% kostendekkendheid behouden blijft en wordt niet voorzien in externe invloeden of uitbreiding van inzamelmiddelen voor grondstoffen. In het overzicht hieronder wordt in beeld gebracht wat hiervan de consequenties zijn voor eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens (bij gemiddeld aanbod).

Huishouden	Optie	Vast	Variabel	Totaal	Tikken/hh (schatting)
Eenpersoons	1	€ 300,01	€ 14,33	€ 314,34	26 ²
Eenpersoons	2	€ 289,60	€ 18,00	€ 307,60	24
Meerpersoons	1	€ 300,01	€ 45,74	€ 345,75	83
Meerpersoons	2	€ 289,60	€ 60,00	€ 349,60	80

Mocht het zo zijn dat inwoners beter gaan presteren dan verwacht en beter gaan scheiden dan komt de kostendekkendheid direct onder druk te staan en zal een tekort in de afvalstoffenbegroting ontstaan. Dat risico kan dan niet gedekt worden vanuit de afvalstoffenheffing en zal vanuit algemene middelen opgevuld moeten worden. Door het vastrecht in dit scenario beperkt te verlagen blijft de druk op kostendekkendheid beperkt en wordt een risico op een tekort van tussen de €50.000 en €100.000 gelopen³.

Naarmate de verhouding tussen het vaste en variabele tarief verder verandert (variabel tarief verder omhoog) neemt dit risico sneller toe. Een verhoging van het variabel tarief met een grotere stap, bijvoorbeeld tot €1 per lediging, zorgt voor een flinke toename in het risico van tussen de €200.000 en €300.000⁴.

¹ Dit betreft een doorrekening op hoofdlijnen, gebaseerd op enkele aannames en verwachtingen. In deze grove berekening wordt geen rekening gehouden met: externe invloeden, indexeringen, neveneffecten, uitbreiden voorzieningen of andersoortige ontwikkelingen. Dit is een ruwe schatting, geen uitgewerkt scenario en dient dus ook al dusdanig behandeld te worden.

² Voor 2022 is uitgegaan van 52 tikken per jaar per persoon. Achteraf bleken de inwoners gemiddeld 26 maal restafval aangeboden te hebben in 2022. Ditzelfde aantal wordt verwacht bij een variabel tarief van € 0,55.

³ Dit betreft het een doorrekening op hoofdlijnen, gebaseerd op enkele aannames en verwachtingen. Hierin zijn te verwachten kosten toegevoegd om in te kunnen spelen op eventuele extra kosten om neveneffecten en capaciteitstekorten van inzamelmiddelen tegen te gaan. Dit is een ruwe schatting, geen uitgewerkt scenario en dient dus ook al dusdanig behandeld te worden.

⁴ Dit betreft een doorrekening op hoofdlijnen, gebaseerd op enkele aannames en verwachtingen. Dit is een ruwe schatting, geen uitgewerkt scenario en dient dus ook al dusdanig behandeld te worden.

Vervolg

In beginsel ligt er een voorstel voor de afvalstoffenverordening 2024, inclusief tarieventabel. Mocht de gemeenteraad anders besluiten en optie 2 willen doorvoeren dan kan dit middels een amendement gedaan worden. Voorstel is om hoe dan ook in 2024 een opdracht uit te zetten en hierin de gehele afvalstoffenheffing-opbouw zorgvuldig door te laten rekenen in verschillende scenario's, rekening houdend met alle in deze memo benoemde overwegingen en de complete cijfers over jaar 2023. Hieruit volgt een vervolgsценario dat aangeboden wordt aan de gemeenteraad.

Mocht de behoefte van de gemeenteraad dusdanig zijn dat een verhoging van het variabele tarief nu al noodzakelijk wordt geacht dan wordt geadviseerd om die stap beperkt te houden en het aangeboden alternatief, met risico, te volgen. Hierbij wordt een correctie van €0,20 per tik voor 2024 doorgevoerd. De gemeenteraad dient zich hierbij te beseffen dat er bewust een risico genomen wordt ten aanzien van de kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing. Aan te raden is om ook in dit scenario het aanvullend onderzoek uit te zetten en in 2024 met een vervolgsценario richting de gemeenteraad te komen, waarin alle overwegingen zorgvuldig doorgerekend kunnen worden.