

Aanbiedingsbrief



REKENKAMERCOMMISSIE

Endelhovenlaan 1, 3601 GR Maarssen
Postbus 1212, 3600 BE Maarssen
T 0346 25 40 00 F 0346 25 40 10
www.stichtsevecht.nl

Aan de gemeenteraad

c.c. College, mw. A. van Hussen en mw. G. Schreven

Afdeling
Rekenkamercommissie
Behandeld door
Jacqueline Willenborg
Direct nummer
0346-254200
E-mail
rekenkamercommissie@stichtsevecht.nl

Datum
22 mei 2015

Ons kenmerk

Onderwerp
Rapportage Rekenkameronderzoek gemeentelijk afvalbeleid
Bijlage(n)
1

Uw kenmerk

Bij beantwoording graag ons kenmerk en datum vermelden.

Geachte voorzitter en leden van de gemeenteraad,

De Rekenkamercommissie heeft de afgelopen maanden in samenwerking met het bureau I&O Research een onderzoek uitgevoerd naar het gemeentelijk afvalbeleid.

Het rapport van de Rekenkamercommissie, met daarbij de bestuurlijke reactie van het College van burgemeester en wethouders en het nawoord van de Rekenkamercommissie, bieden wij u hierbij aan.

Wij zullen in de commissie fysiek domein van 16 juni a.s. het rapport toelichten en eventuele vragen beantwoorden.

De onderzoekers hebben hun werk goed kunnen verrichten dankzij de zeer bereidwillige medewerking van zowel de ambtelijke organisatie als het College.

Onderzoeken van de Rekenkamercommissie zijn gericht op het leveren van een bijdrage aan mogelijke verbeteringen. In het rapport is aandacht voor zaken die goed gaan en voor zaken die verbeterd kunnen worden. Deze verbeterpunten zijn de basis voor de aanbevelingen. Alleen indien deze rapportage zo wordt opgevat dan heeft de Rekenkamercommissie haar doel bereikt.

Met vriendelijke groet,
De Rekenkamercommissie,

de secretaris,

de voorzitter,

J.M. Willenborg

G. Molenaar

Pagina 1 van 1

aanbieding rapport aan raadswr1

AFBEELDING 1: **ONDERTEKENDE AANBIEDINGSBRIEF ONDERZOEKSRAPPORT AAN VOORZITTER EN GEMEENTERAADSLEDEN**

Datum

20 mei 2015

Auteur(s)

I&O Rresearch, I.o.v. Rekenkamercommissie

Status

Definitief

Visie op afval?

Een onderzoek naar het afvalbeleid van de gemeente Stichtse Vecht



Inhoudsopgave

1 Aanleiding	5
1.1 Aanleiding.....	5
1.2 Doel van het onderzoek.....	5
1.3 Uitwerking onderzoeksvragen en normenkader	6
1.4 Uitvoering van het onderzoek	8
1.5 Leeswijzer.....	9
2 Beleid.....	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Landelijke beleidskaders	10
2.3 Ontwikkeling afvalstoffenverordening	10
2.4 Inhoud afvalstoffenverordening en uitvoeringsbesluit	11
2.5 Ontwikkeling afvalvisie	13
2.6 Beantwoording deelvragen.....	14
3 Uitvoering.....	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Uitvoering afvalstromen.....	15
3.3 Overige prioriteiten in uitvoering	16
3.4 Overeenstemming uitvoering met visie en beleid.....	16
3.5 Vergelijking met andere gemeenten	16
3.6 Conclusie.....	17
4 Middelen.....	19
4.1 Inleiding	19
4.2 Aanbesteding afvalinzameling	19
4.3 Kosten afvalbeleid	19
4.4 Conclusie.....	21
5 Rol van de gemeenteraad	22
5.1 Inleiding	22
5.2 Controlerende rol.....	22
5.3 Conclusie.....	23

6 Conclusies	25
6.1 Inleiding	25
6.2 Beleid	25
6.3 Uitvoering	25
6.4 Financiën	26
6.5 Rol van de gemeenteraad	26
6.6 Doelmatigheid	26
6.7 Doeltreffendheid	27
6.8 Beantwoording onderzoeksvragen	29
6.9 Aanbevelingen	29
7 Bestuurlijke reactie	31
8 Nawoord rekenkamercommissie	33
Bijlage 1 - Begrippenlijst	34
Bijlage 2 - Deskresearch	36
Bijlage 3 - Geïnterviewden	38

1 Aanleiding

1.1 Aanleiding

De Rekenkamercommissie (RKC) van de gemeente Stichtse Vecht (fusiegemeente in 2011 van de voormalige gemeenten Breukelen, Loenen en Maarssen) heeft een onderzoek laten uitvoeren naar het afvalbeleid van de gemeente in de periode 2012-2014. Aanleiding voor het onderzoek is de aankondiging van een nieuwe gemeentelijke afvalvisie in het najaar van 2014. De RKC wil graag terugkijken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

Wat vooraf ging

In november 2012 is de afvalstoffenverordening gemeente Stichtse Vecht vastgesteld door de gemeenteraad. In de toelichting op de afvalstoffenverordening, welke juridisch geen onderdeel uitmaakt van deze verordening, staan een achttal doelstellingen:

- Ordentelijke inzameling en verwijdering huishoudelijke afvalstoffen
- Harmonisatie in het kader van de Wet Arhi
- Realiseren van bezuinigingen
- Duurzaamheid door betere afvalscheiding
- Voorkomen van wildgroei afvalinzamelaars
- Controle en beheersbaarheid van de diverse stromen huishoudelijk afval
- Een schone gemeente / voorkomen zwerfafval / verbeteren leefomgeving
- Een transparante gemeentelijke taakuitvoering op het gebied van afval

Na de herindeling moesten de afvalstromen worden geharmoniseerd. Ook speelde een discussie rondom de afvalscheidingstations. In de raadsperiode 2011 - 2014 heeft de raad de besluitvorming over de locatie(s) van eventuele nieuwe afvalscheidingstation(s) opgeschoven. Daarnaast is er een meerjarig vervangingsprogramma in gang gezet waarbij alle bovengrondse afvalcontainers die aanwezig zijn in de gemeente worden vervangen door ondergrondse containers.

Ook zijn er meerdere initiatieven geweest met als doel de afvalscheiding te optimaliseren:

- een proef met het inzamelen van grof huisvuil op basis van aanmeldingen in plaats van vaste ophaaldagen;
- een proef met drie (verschillende) perscontainers voor de inzameling van plastic afval;
- een proef met de inzameling van oud papier door middel van minicontainers;
- de plaatsing van bovengrondse containers voor huishoudelijk plastic afval;
- de invoering van de tuinzak (grof tuinvuil).

In oktober 2014 besluit het college dat er behoefte is aan een duidelijke visie voor wat betreft de inzameling van afvalstoffen in Stichtse Vecht. Die visie wordt momenteel voorbereid, onder meer door middel van een participatietraject en door een peiling onder de bevolking.

1.2 Doel van het onderzoek

De RKC heeft voor haar onderzoek de volgende doelen voor ogen:

- 1 inzicht verkrijgen in het beleid dat de gemeente voert op het gebied van afvalinzameling en -verwerking en de uitvoering van dit beleid in de praktijk;
- 2 nagaan in hoeverre de gestelde doelstellingen daadwerkelijk zijn behaald over de periode 2012-2014 en welke financiën hiermee gemoeid zijn;
- 3 inzicht verkrijgen in de sturings- en controlemogelijkheden van de gemeenteraad, waarbij de focus ligt op monitoring, evaluatie en informatievoorziening.

Dit resulteert in de volgende onderzoeksvragen:

A: Wat is de doelmatigheid en doeltreffendheid van (de uitvoering van) het afvalbeleid van de gemeente Stichtse Vecht?

B: Heeft de gemeenteraad voldoende mogelijkheden (gehad) om het afvalbeleid te controleren en desgewenst bij te sturen?

1.3 Uitwerking onderzoeksvragen en normenkader

De RKC heeft I&O Research gevraagd een onderzoek uit te voeren om deze vragen te beantwoorden.

I&O Research legt in navolging van de RKC de focus op drie normen: doelmatigheid, doeltreffendheid en sturingsmogelijkheden. In de eerste bovenvermelde hoofdvraag gaat het om doelmatigheid en doeltreffendheid. Onder doelmatigheid wordt in dit onderzoek de prijs-kwaliteitverhouding (2012-2014) verstaan, en de mate waarin er sprake is van een efficiënte besteding van middelen. Doeltreffendheid is de mate waarin de dienstverlening met succes wordt uitgevoerd en de mate waarin de beoogde effecten daadwerkelijk worden bereikt (met de ingezette middelen). De tweede bovenvermelde hoofdvraag richt zich op de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad. Deze vraag staat los van de doeltreffend- en doelmatigheidsvraag en richt zich op de rol van de gemeenteraad als kaderstellend en controlerend bestuursorgaan. Ook hierbij ligt de nadruk op de onderzoeksperiode (2012-2014). Achterliggend doel is het - waar mogelijk - aandragen van verbetermogelijkheden voor de toekomst.

Het normenkader dat is gebruikt om de onderzoeksvragen systematisch te beantwoorden richt zich op de inhoud en de doelen van het beleid, de uitvoering van het beleid (inclusief kwaliteit), de middelen gemoeid met het beleid (inclusief doelmatigheid), de effecten van het beleid (doeltreffendheid) en de rol van de gemeenteraad.

Deelvragen en normen aangaande de inhoud en doelen van het beleid (zie hoofdstuk 2)

Deelvragen	Normen
<ol style="list-style-type: none"> 1. Welke visie/beleidsdoelen/effecten heeft de gemeente in haar afvalbeleid geformuleerd en zijn deze SMART gemaakt? 2. Voldoet het gemeentelijk afvalbeleid aan landelijke en lokale beleidskaders? 	<ul style="list-style-type: none"> • het beleid bevat een visie • het beleid bevat helder geformuleerde (SMART) doelen • de beleidsdoelen zijn vertaald in (SMART) indicatoren die kunnen worden gemonitord • het beleid is afgestemd op landelijke beleidskaders • het beleid is bekend bij betrokkenen • het beleid is voldoende verankerd in de organisatie

Deelvragen en normen aangaande de uitvoering van het beleid (zie hoofdstuk 3)

Deelvragen	Normen
<ol style="list-style-type: none"> 1. Hoe heeft de kwaliteit zich in de periode 2012-2014 ontwikkeld? 2. Wat is de rol van eventuele externe partijen bij het afvalbeleid? 3. Zijn voorzieningen voor de afvalinzameling toereikend? 	<ul style="list-style-type: none"> • het beleid wordt uitgevoerd • taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen gemeente en externe partijen zijn helder <ul style="list-style-type: none"> – eenduidig vastgelegd – als zodanig uitgevoerd • de beoogde resultaten van externe partijen zijn helder <ul style="list-style-type: none"> – eenduidig vastgelegd – vergelijkbaar met andere gemeenten – toegespitst op praktijk Stichtse Vecht • de voorzieningen voor de afvalinzameling zijn toereikend • de gemeente is op de hoogte van 'good practice' in andere Nederlandse gemeenten • de gemeente speelt in op nieuwe ontwikkelingen

Deelvragen en normen aangaande de middelen die zijn gemoeid met het beleid (zie hoofdstuk 4)

Visie op afval

Deelvragen	Normen
<ol style="list-style-type: none"> 1. Hoe hebben de kosten zich in de periode 2012-2014 ontwikkeld? 2. Is het tarief van de afvalstoffenheffing kostendekkend en worden alle toegestane kosten toegerekend aan het tarief? 3. Zijn reserves voor de afvalinzameling toereikend? 	<ul style="list-style-type: none"> • de kosten van het afvalbeleid zijn transparant • er is gewerkt met een investeringsplan • eventuele inkoop is doelmatig verlopen • de gedane investeringen zijn zichtbaar in concrete producten en/of diensten • het tarief van de afvalstoffenheffing is kostendekkend (wanneer alle toegestane kosten worden toegerekend) • de reserves voor de afvalinzameling zijn toereikend • het is inzichtelijk welke opbrengsten de investeringen opleveren • de kosten van het afvalbeleid zijn tussen 2012 en 2014 afgenomen

Deelvragen en normen aangaande rol van de gemeenteraad bij het beleid (zie hoofdstuk 5)

Deelvragen	Normen
<ol style="list-style-type: none"> 1. In hoeverre is de raad aan de voorkant als kaderstellend gremium actief geweest bij de vaststelling van het afvalbeleid? 2. Bieden de visie en de geformuleerde beleidsdoelen en effecten de gemeenteraad de juiste handvatten om het afvalbeleid te sturen? 3. Wordt het bereiken van de beleidsdoelen (in de uitvoering) gemonitord en zo ja, hoe wordt de gemeenteraad hierover geïnformeerd? 4. Wordt uit deze sturingsdocumenten voldoende duidelijk welke gelden waarvoor beschikbaar zijn gesteld en hoe deze gelden zijn besteed? 5. Welke instrumenten hanteert de gemeente voor sturing op de beleidsdoelen en welke rol speelt de gemeenteraad in de beleidssturing? 6. Welke rol spelen externe partijen in het werkveld van afvalbeheer binnen de gemeente Stichtse Vecht en welke instrumenten heeft de gemeente (ingezet) om deze externe partijen te sturen? 7. Hoe zou de raad de sturing en controle binnen het domein van afvalbeleid, indien nodig, kunnen verbeteren? 	<ul style="list-style-type: none"> • de raad kreeg de ruimte kaders te stellen bij de herziening van het afvalbeleid in 2012 • input van de raad is goed vertaald in het uiteindelijke beleid • de raad heeft het huidige beleid vastgesteld • de visie en doelen bieden voldoende handvatten om het afvalbeleid te sturen • er is sprake van monitoring en/of evaluatie van het afvalbeleid (ook bij eventuele externe partijen) • de raad wordt actief geïnformeerd over ontwikkelingen rondom het afvalbeleid (ook van eventuele externe partijen) • eventuele informatie uit monitoring en evaluatie bieden voldoende handvatten om het afvalbeleid te sturen • de raad wordt in staat gesteld om het beleid bij te sturen • de raad is betrokken bij eventuele tussentijdse wijzigingen in het beleid

Deelvragen en normen aangaande doelmatigheid van het beleid (zie hoofdstuk 6)

Deelvragen	Normen
<ol style="list-style-type: none"> 1. Hoe hebben de kosten en de prijs/kwaliteitsverhouding van afvalinzameling- en verwerking zich in de periode 2012-2014 ontwikkeld? 2. In hoeverre zijn de beschikbare middelen efficiënt ingezet? 	<ul style="list-style-type: none"> • de gemeente heeft een helder beeld van de doelmatigheid van het afvalbeleid • het gemeentelijke afvalbeleid is doelmatig

Deelvragen en normen aangaande doeltreffendheid van het beleid (zie hoofdstuk 6)

Deelvragen	Normen
<ol style="list-style-type: none"> 1. In hoeverre zijn de beleidsdoelen en de beoogde maatschappelijke effecten met betrekking tot het afvalbeheer in de periode 2012-2014 gerealiseerd? 2. In hoeverre zijn de resultaten toe te schrijven aan de ingezette middelen? Zijn er externe factoren van invloed geweest op de doeltreffendheid? 3. Welke verbetermogelijkheden in het afvalbeleid zijn er? 	<ul style="list-style-type: none"> • de gemeente heeft een helder beeld van de doeltreffendheid van de doelen van het afvalbeleid • het gemeentelijke afvalbeleid is doeltreffend <ul style="list-style-type: none"> – het aanbod is afgestemd op en sluit aan op wensen/behoefte inwoners – het afvalbeleid zorgt voor een ordentelijke inzameling en verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen – het afvalbeleid zorgt voor controleerbare en beheersbare stromen huishoudelijk afval – het afvalbeleid zorgt voor betere afvalscheiding – het afvalbeleid zorgt voor een overzichtelijk aantal afvalinzamelaars (c.q. zorgt niet voor problemen) – het afvalbeleid zorgt voor een schonere gemeente en een verbeterde leefomgeving (c.q. minder zwerfafval) – het afvalbeleid zorgt voor een transparante gemeentelijke taakuitvoering op het gebied van afval • indien doelstellingen niet worden gerealiseerd, zijn de oorzaken hiervan bekend en verbetervoorstellen gedaan

1.4 Uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een deskstudie van beschikbare documenten en door interviews met medewerkers van de ambtelijke organisatie, met de portefeuillehouder en met een aantal partners van de gemeente op het gebied van afvalinzameling. Daarnaast is er een bijeenkomst met raads(commis)sieleden georganiseerd.

Deskstudie

Een belangrijk document voor de beleidskaders van de gemeente is de afvalstoffenverordening gemeente Stichtse Vecht (2012) en het bijbehorende uitvoeringsbesluit. Verder zijn de aan afvalbeleid gerelateerde raadsinformatiebrieven, monitoring- en evaluatiedocumenten en de raadsnotulen van de behandeling van deze stukken bekeken. Daarnaast is gekeken naar de kaders Wet Arhi, van belang in het kader van de harmonisatie. Er is gekeken naar de (inzamel)contracten met de belangrijkste externe partijen. Tot slot zijn in de deskresearch het coalitieakkoord, de begrotingen en de jaarrekeningen van de gemeente meegenomen. Een volledig overzicht van de documenten uit de deskstudie staat in bijlage 2.

Interviews

Om een beeld te krijgen van de praktijk en de financiën is gesproken met vier ambtelijk medewerkers van de gemeente Stichtse Vecht. Daarnaast is gesproken met de verantwoordelijk wethouder. Specifiek voor de hoofdvraag die zich richt op de rol van de raad is een groepsgesprek met raads(commis)sieleden belegd. De belangrijkste externe partners (Van Gansewinkel Overheidsdiensten, de kringloopwinkels en de stichting oud papier Stichtse Vecht) zijn eveneens geïnterviewd. Een volledig overzicht van de geïnterviewden staat in bijlage 3.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de totstandkoming en de inhoud van het huidige beleid. Hoofdstuk 3 gaat in de uitvoering van dit beleid in de praktijk. Hoofdstuk 4 beschrijft de investeringen in het afvalbeleid. Hoofdstuk 5 behandelt de kaderstellende en controlerende rol van de raad in relatie tot de beschikbare (sturings-)informatie. De beoordeling aan de hand van het normenkader vindt steeds plaats in de concluderende paragraaf van het betreffende hoofdstuk.

Hoofdstuk 6 recapituleert vervolgens de deelvragen, om daarna de vragen over de beide hoofdonderzoeksvragen te beantwoorden. Dit hoofdstuk kan ook gelezen worden als een management samenvatting van het onderzoek.

2 Beleid

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft achtereenvolgens de aanleiding, ontwikkeling en inhoud van de afvalstoffenverordening om tot slot de deelvragen over het beleid te beantwoorden.

2.2 Landelijke beleidskaders

De Wet milieubeheer stelt dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het inzamelen van huishoudelijk afval. Gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor de inzameling van grofvuil en dienen daarvoor een inzamelpunt te hebben. Het landelijk afvalbeheerplan (LAP), de beleidsvisie van de rijksoverheid opgesteld vanuit Europese regelgeving, is hierop gebaseerd. Deze beleidsvisie biedt de kaders van het beleid voor afvalpreventie en afvalbeheer en voor specifieke afvalstoffen. Daarnaast beschrijft de visie de wettelijke en niet-wettelijke taken en bevoegdheden. Gemeenten dienen zorg te dragen voor inzameling van huishoudelijk afval. Ook zijn gemeenten verantwoordelijk voor het handhaven van het afvalbeleid, zoals toezien op de manier waarop het afval door burgers en ondernemers wordt aangeboden. Daarnaast dienen ze maatregelen te nemen om afvalscheiding te bevorderen.

De landelijke afvaldoelstelling die van belang is voor gemeentelijke overheden heeft betrekking op de afvalinzameling en –verwerking: het beperken van de milieudruk van de activiteit ‘afvalbeheer’. Dit betekent dat afval waar mogelijk moet worden gescheiden en verwerkt. Deze doelstelling is uitgewerkt in kwantitatieve afvaldoelstellingen, namelijk het verhogen van het aandeel gescheiden huishoudelijk afval van 51 procent in 2006 naar 60 procent in 2015. Er zijn geen doelstellingen voor afzonderlijke afvalstoffen vastgelegd. Dat betekent dat gemeenten een bepaalde mate van vrijheid hebben bij het invullen van het behalen van de doelstelling van 60 procent. Binnen de kaders van de Wet milieubeheer en het LAP is dus ruimte voor het maken van eigen beleidskeuzes.

Gemeenten kunnen keuzes maken op het gebied van:

- gescheiden inzameling van specifieke afvalstromen;
- frequentie van inzamelen;
- mate van inzameling (cq. meer stromen inzamelen dan landelijk vastgelegd);
- systemen van inzameling¹.

Een aanvullend kader wordt geboden door de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013 – 2022, ondertekend door de VNG, waarin doelen worden gesteld over hergebruik van kunststof en hout.²

2.3 Ontwikkeling afvalstoffenverordening

Op basis van de Wet milieubeheer dienen gemeenten een afvalstoffenverordening vast te stellen. Door de gemeentelijke herindeling van de gemeenten Breukelen, Loenen en Maarssen op 1 januari 2011 ontstond de nieuwe gemeente Stichtse Vecht. Voor de herindeling hadden de afzonderlijke gemeenten eigen afvalstoffenverordeningen met daaraan gekoppelde uitvoeringsbesluiten. De gemeente Breukelen kreeg hierbij ondersteuning van de BV Milieuservices Afvalverwerking Breukelen (BV MAB), een samenwerking met afvalinzamelaar Van Ganswinkel Overheidsdiensten BV. De uitvoeringstaken werden uitbesteed aan de BV MAB voor een vast bedrag, waarmee BV MAB bijvoorbeeld zelf verantwoordelijk werd voor meerwerkkosten. Daarnaast zat er in dit vaste bedrag een post voor beleidsmatig advies. Na de herindeling werd besloten deze BV MAP te liquideren en werden de drie afzonderlijke afvalstoffenverordeningen samengevoegd tot één nieuwe afvalstoffenverordening. De eerste variant hiervan schoot kwalitatief tekort. De eerste verordening was gebaseerd op een oude VNG-model zonder dat in die verordening rekening was gehouden met de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo)³.

¹ Haalsystemen (huis-aan-huis inzameling), brengsystemen (zoals ondergrondse containers) en duale systemen waarin beide worden gecombineerd

² Artikel 9, Raamovereenkomst Verpakkingen 2013 – 2022

³ Het betreft met name artikel 30 inzake Wabo en toezicht. Deze eerste afvalstoffenverordening was niet voorzien van een uitvoeringsbesluit en er waren geen documenten waaruit bleek dat er toezichthouders waren aangesteld.

Dit hield verband met de opstartproblemen van de nieuwe gemeente, specifiek op het terrein van afvalbeleid. Aanvankelijk was er per abuis geen afvalmedewerker in de formatie meegenomen. Het ontbreken van een formatieplaats werd opgelost door capaciteit elders in de organisatie weg te halen en extra capaciteit in te huren.

Participatief zijn drie modelpakketten voor de afvalstoffenfracties uitgewerkt die in het aanbestedingstraject zijn meegenomen.

In november 2012 is de afvalstoffenverordening door de Raad vastgesteld. Bij vaststelling wordt bepaald dat bestuursorganen bij de uitoefening van hun bevoegdheid met betrekking tot afvalstoffen, rekening dienen te houden met deze afvalstoffenverordening. Hieruit volgt dat bij het vaststellen of wijzigen van de afvalstoffenverordening rekening dient te worden gehouden met het LAP.

Deze verordening is gebaseerd op een VNG-modellen voldoet hiermee aan de bepalingen uit de Wet milieubeheer. Ter voorbereiding van de harmonisatie van de afvalinzamelingsmethoden zijn gesprekken gevoerd met inwoners waarbij de afvalstoffenverordening en de toenmalige bezuinigingsstaakstelling⁴ kaders waren.

Tot de invoering van de nieuwe afvalstoffenverordening liep de afvalinzameling van elke voormalige gemeente gewoon door op basis van oude inzamelcontracten met verschillende afvalinzamelaars en met verschillende inzamelmethoden en met verschillende inzamelfrequenties. Deze verschillen werden 1 januari 2013 geharmoniseerd met de nieuwe afvalstoffenverordening, zoals ook voorgelegd door de Wet Arhi.

2.4 Inhoud afvalstoffenverordening en uitvoeringsbesluit

De afvalstoffenverordening biedt dus handvatten voor de (procedures rondom) de praktische uitvoering van de afvalinzameling. Het college wijst de inzameldienst aan die belast is met de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen (art. 2). Het overdragen van afvalstoffen aan anderen is verboden (art. 7). Ook bevat de verordening bepalingen over de plaats waar huishoudelijke afvalstoffen aangeleverd dienen te worden (art. 10 t/m 14), de frequentie van inzamelen (art. 5) en de dagen en tijden van inzameling (art. 15). De verordening stelt eveneens regels aan het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen in artikel 9. Daarin staat dat het is verboden afvalstoffen gemengd aan te bieden, tenzij er nadere regels zijn gesteld aan categorieën van personen.

Dit betekent concreet dat inwoners de volgende huishoudelijke afvalstoffen verplicht afzonderlijk aan dienen te bieden:

⁴ In 2012 vond een algemene bezuinigingsoperatie (PUSH) plaats. De noodzaak voor de bezuinigingsronde op afvalgebied viel weg toen duidelijk werd dat een bezuiniging direct werd doorgerekend aan de burger middels een lagere afvalstoffenheffing en dus in effect geen geld opleverde voor de gemeente. Ten tijde van de participatietrajecten rond de afvalstoffenverordening stond deze taak nog wel overeind.

- groente-, fruit- en tuinafval;
- klein chemisch afval;
- glas (verpakkingsglas en vlakglas);
- oud papier en karton;
- kunststof verpakkingen;
- textiel;
- elektrische en elektronische apparatuur;
- A-hout (onbehandeld hout) en B-hout (met verf/olie behandeld hout) met een maximum van 1m³;
- C-hout of verduurzaamd hout (met een maximum van 1m³);
- puin (afkomstig van huishoudelijk afval met een maximum van 1 kruitwagen);
- grof tuinafval;
- asbest en asbesthoudend afval;
- grof huishoudelijk afval;
- huishoudelijk restafval;
- plantaardige oliën en vetten (frituurvet);
- metalen;
- autobanden;
- gas- en drukhouders;
- dakleer;
- herbruikbare goederen.

Ook moeten de afvalstoffen verplicht aangeboden worden aan de inzameldienst die door de gemeente is gecontracteerd. Stichtse Vecht maakt eveneens gebruik van de mogelijkheden regels te stellen aan het voorkomen van milieuverontreiniging en zwerfafval (paragraaf 5).

In de toelichting op de afvalstoffenverordening staan algemene doelstellingen:

- ordentelijke inzameling en verwijdering huishoudelijke afvalstoffen;
- harmonisatie in het kader van de Wet Arhi (algemene regels herindelings);
- realiseren van bezuinigingen;
- duurzaamheid door betere afvalscheiding;
- voorkomen van wildgroei afvalinzamelaars;
- controle en beheersbaarheid van de diverse stromen huishoudelijk afval;
- een schone gemeente / voorkomen zwerfafval / verbeteren leefomgeving;
- een transparante gemeentelijke taakuitvoering op het gebied van afval.

Deze doelstellingen zijn verder niet geoperationaliseerd, ook niet in de periode 2012-2014.

In het uitvoeringsbesluit dat gekoppeld is aan de afvalstoffenverordening staan bepalingen over zaken die de gemeenteraad met de vaststelling van de afvalstoffenverordening heeft overgedragen aan het college. Dit betreffen bepalingen over⁵:

- omschrijvingen van de categorieën huishoudelijke afvalstoffen;
- de aanwijzing van inzamelende instanties;
- inzamelmiddelen (minicontainers) en -voorzieningen (verzamelcontainers en afvalbrengrstations);
- de inzamelrequentie;
- personen die vrijgesteld worden van gescheiden inzameling;
- regels wat betreft het gebruik van de verstrekte inzamelmiddelen (containers) en het aanbieden van afvalstoffen;
- dagen en tijden van inzameling.

⁵ Handhavingsaspecten staan niet in verordening.

Uit interviews blijkt dat de afvalstoffenverordening op uitvoeringsniveau goed verankerd is bij de direct betrokkenen. Deze richtlijnen zijn helder en eenduidig, volgens zowel de ambtelijke organisatie als de externen. De doelstellingen uit de toelichting op de afvalstoffenverordening zijn echter niet als zodanig bekend bij de ambtelijke organisatie, de gemeenteraad en het college. Deze doelstellingen zijn dusdanig algemeen dat ze wel terug te vinden zijn in de praktijk, maar onvoldoende uitgewerkt en bekend om te spreken van verankering.

2.5 Ontwikkeling afvalvisie

Momenteel loopt er een traject om een afvalvisie te ontwikkelen. Dit is het resultaat van de wens van het college om een langetermijnvisie in het afvaldossier te krijgen. Deze wens bestaat al langer. In 2013 wordt ten doel gesteld om dat jaar een afvalvisie te schrijven.⁶ De afvalvisie moet volgens de ambtelijke organisatie de basis zijn voor het bewust maken en meenemen van zowel de gemeenteraad als de burger in nut en noodzaak van afvalscheiding. Dit betekent dat de visie zich richt op de overgang naar een circulaire economie. Momenteel wordt circa 50 procent van het afval gescheiden opgehaald. De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft de doelstelling om in 2020 75 procent van het afval gescheiden in te zamelen (Rapport van Afval naar Grondstof (VANG) uit 2014). Dit om te voorkomen dat rond 2050 sprake is van een grondstoffen- en energietekort. Op basis daarvan zijn er in Europees verband ideeën bedacht om van een lineaire-economie met beperkte recycling-mogelijkheden naar een circulaire economie⁷ te gaan.

De doelstelling van de staatssecretaris en een volledig circulaire economie is volgens de ambtelijke organisatie op korte termijn geen haalbare optie voor de gemeente Stichtse Vecht, maar de te ontwikkelen visie moet het achterliggende idee omarmen. De ambitie staat al vast, aangezien deze duidelijk is vastgelegd in landelijk en Europees beleid. De uitdaging zit in de realisatie. Naast de probleemanalyse en de doelstelling worden naar verwachting ook oplossingsrichtingen vormgegeven.

De visie en vooral ook de oplossingsrichtingen, worden door middel van participatie met inwoners en partners in afvalbeleid opgesteld. Dit enerzijds om de visie kwalitatief te versterken en anderzijds om de borging te vergemakkelijken. Draagvlak voor de visie is essentieel, gezien de vele belangen, zowel financieel als politiek. Het politieke draagvlak is noodzakelijk vanwege de keuzes die moeten worden gemaakt om de visie te realiseren.

⁶ Programmabegroting 2013

⁷ De circulaire economie is een economisch systeem dat bedoeld is om herbruikbaarheid van producten en grondstoffen te maximaliseren en waardevernietiging te minimaliseren. Anders dan in het huidige lineaire systeem, waarin grondstoffen worden omgezet in producten die aan het einde van hun levensduur worden vernietigd. (zie ook bijlage 1)

2.6 Beantwoording deelvragen

In dit hoofdstuk is (de ontwikkeling van) het beleid beschreven. Dit biedt de kans om de eerste onderzoeksvragen te beantwoorden.

Welke visie/beleidsdoelen/effecten heeft de gemeente in haar afvalbeleid geformuleerd en zijn deze SMART gemaakt?

De gemeente Stichtse Vecht hanteert de afvalstoffenverordening 2012 en het bijbehorende uitvoeringsbesluit als kader voor het afvalbeleid. In beide documenten is geen visie geformuleerd. Er is ook geen sprake van een uitvoeringsprogramma met prioriteiten op het gebied van afval- en duurzaamheidsprestaties. In de gemeente is in de periode 2012 tot 2014, zo blijkt uit de documenten en interviews, op het gebied van afval geen strategisch beleid, alleen uitvoeringsbeleid. De focus op de langere termijn is daarmee niet duidelijk.

De algemene doelstellingen die in de toelichting op de afvalstoffenverordening 2012 staan genoteerd zijn niet als zodanig bekend binnen de gemeentelijke organisatie, hoewel wordt geconstateerd dat dergelijke algemene doelstellingen voor vrijwel elke gemeente kunnen worden vastgesteld en dus indirect terug zijn te vinden in de praktijksituatie. De doelstellingen zijn ook niet SMART. De afvalvisie die in ontwikkeling is, heeft als doel om als inhoudelijke basis te dienen voor toekomstige beslissingen.

Voldoet het gemeentelijk afvalbeleid aan landelijke en lokale beleidskaders?

De afvalstoffenverordening voldoet aan de bepalingen uit de Wet milieubeheer. Er is bij de verordening rekening gehouden met het LAP, waarbij ook is vastgesteld dat bij eventuele wijzigingen aan deze verplichting wordt voldaan. De landelijke doelstellingen uit het LAP, zoals beschreven in paragraaf 2.2, zijn echter niet concreet terug te vinden in de afvalstoffenverordening of het bijbehorende uitvoeringsbesluit. Het landelijke streven naar afvalreductie komt wel tot uiting in de gemeentelijke doelstelling in de toelichting op de afvalstoffenverordening - duurzaamheid door betere afvalscheiding – maar is verder niet geoperationaliseerd.

TABEL 2.1

Normen voor beoordeling van de inhoud van het beleid.

NORM	BEVINDING
het beleid bevat een visie	voldoet niet
het beleid bevat helder geformuleerde (SMART) doelen	voldoet ten dele
de beleidsdoelen zijn vertaald in (SMART) indicatoren die kunnen worden gemonitord	voldoet niet
het beleid is afgestemd op landelijke beleidskaders	voldoet ten dele
het beleid is bekend bij betrokkenen	voldoet ten dele
het beleid is verankerd in de organisatie	voldoet ten dele

3 Uitvoering

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de uitvoering van afvalbeleid. Aansluitend worden de deelvragen over de uitvoering van het beleid beantwoord.

3.2 Uitvoering afvalstromen

Na de herindeling bestond de 'erfenis' uit gefragmenteerde inzamelstromen, waar in elke gemeente op een andere manier mee werd omgegaan. De gebruikte methoden waren vaak verouderd, net als de afvalinzamelingstations. Er moest overzicht komen van de stand van zaken en de prioriteiten. De wet Arhi verplichtte het de gemeente om binnen twee jaar na de herindeling de afvalinzameling gelijk te trekken. Dit was daarom de eerste prioriteit. Eén van de eerste acties na de fusie was de liquidatie van de BV MAB, die alleen in Breukelen actief was. De harmonisatie van de inzameling heeft consequenties voor bewoners van de gemeente. Daarom zijn participatiebijeenkomsten georganiseerd. Vanwege de bezuinigingsopdracht (PUSH) die op dat moment op de achtergrond meespeelde, werd er in de praktijk vaak gekozen voor de minst kostbare variant. Uiteindelijk bleek dit geen bijdrage te leveren aan de bezuinigingstaken, vanwege de verplichting om kostenbesparingen direct door te werken in de afvalstoffenheffing. Eén van de meer ingrijpende veranderingen was de inzameling van het gft-afval. Dit was in Maarssen in de zomermaanden wekelijks en werd – net als in beide andere voormalige gemeenten – 'om de week'.

Het restafval werd in de oude gemeenten Breukelen en Maarssen door AVR- van Gansewinkel ingezameld, en in de oude gemeente Loenen door Icova. Alle contracten met afvalinzamelaars liepen eind 2012 af. Dit was zo afgestemd door de drie gemeenten met het oog op de naderende herindeling. Na aanbesteding werd vanaf januari 2013 de inzameling in de hele gemeente op dezelfde wijze verzorgd door AVR- van Gansewinkel. De gemeente heeft de regie over de inzameling; AVR- van Gansewinkel voert deze uit voor het restafval, groente-, fruit- en tuinafval (GFT), grofvuil, takken, plastic verpakkingen, wit en -bruingoed en Klein Chemisch Afval (KCA). Er is wederzijdse tevredenheid over de samenwerking tussen AVR- van Gansewinkel en de gemeente Stichtse Vecht. Er is maandelijks overleg, gericht op de uitvoeringspraktijk. Hier wordt ook een (financieel) overzicht besproken. De taken en verantwoordelijkheden zijn in dit bestek helder beschreven evenals de beoogde resultaten, met uitzondering van enkele onvoorziene situaties. Deze maatwerkcomponent is vanzelfsprekend. De afspraken over maat- en meerwerk zijn helder en zorgen niet voor problemen.

Naast de harmonisatie en de nieuwe aanbesteding werd er de afgelopen twee jaar onder meer ingezet op de aanpak van de afvalstromen oud papier en grof snoeiafval (gratis 'bigbags'). Oud papier werd opgehaald door verschillende kerken en verenigingen en elke gemeente had zijn eigen inzamelregeling en wijze van vergoeding. Nu is de inzameling geharmoniseerd. Er is een Stichting Inzameling Oud Papier Stichtse Vecht, die verantwoordelijk is voor het aansturen en enthousiasmeren van de vrijwilligers van de deelnemende maatschappelijke organisaties en de uitvoering van de afspraken. De gemeente creëert de randvoorwaarden, gaat over de betalingen en zorgt voor materieel. De afspraken zijn vastgelegd in de dienstverleningsovereenkomst. Deze afspraken zijn volledig en helder en worden als zodanig uitgevoerd in de praktijk. Problemen zijn incidenteel en op kleine schaal, zoals een vrijwilliger die niet komt opdagen. Dit wordt door de stichting of gemeente (afhankelijk van wie er verantwoordelijk is) gemeld en opgelost. Er is incidenteel overleg. Voor de textielinzameling, die ook door een breed palet⁸ aan inzamelaars wordt verzorgd, is deze harmonisatie nog niet doorgevoerd. De inzameling is nog gefragmenteerd, waarbij slecht zicht is op de kwaliteit van inzameling en de mate waarin de opbrengsten naar goede doelen gaan.

⁸ De inzameling van textiel via in de wijken geplaatste textielcontainers wordt aangeboden door Reshare (Maarssen), Pauw (Breukelen), Humana (Loenen) en Kici (Loenen). De twee kringloopbedrijven (De Sirkel en Kringkoop) zamelen reactief (ophalen) na telefonische oproep ook textiel in. Voor de inzameling van textiel door instellingen wordt gewerkt met vergunningen via de Algemene Plaatselijke Verordening. B&W wijst jaarlijks per kern partijen aan (die op een erkende lijst staan om malafide praktijken te weren). Deze partijen kunnen wisselen per jaar.

Momenteel is één van de prioriteiten het gelijk maken van alle regelingen in textiel. Hier is een start mee gemaakt, maar door de vele bij textielinzameling betrokken partijen heeft dit vertraging opgelopen. Nu ligt het proces stil, tot na het vaststellen van de afvalvisie.

Daarnaast is er ingezet op een eenduidiger beleid bij de inzameling van bruikbare goederen door de kringloopwinkels (Kringkoop en de Sirkel). Deze harmonisatie is nog niet voltooid. De gemeente heeft aangestuurd op het samengaan van de twee kringloopwinkels, maar in 2013 is een eerste poging hiertoe mislukt omdat de beoogde structuur van beide besturen te ver uit elkaar lag. In 2014 zijn de gesprekken herstart en is er meer afstemming gekomen in inzamelingsvoorwaarden. Doel is om op korte termijn een definitieve dienstverleningsovereenkomst te tekenen, waarin de afspraken worden vastgelegd. Nu wordt er zonder officiële dienstverleningsovereenkomst gewerkt, op het contract en bijbehorende voorwaarden van voor de herindeling. Dit contract is steeds met een jaar verlengd.

Doel is om bij een definitieve dienstverleningsovereenkomst voor een langere periode te tekenen. De kringloopwinkels rapporteren jaarlijks aan de gemeente over de inzameling. De samenwerking met de gemeente wordt als goed ervaren, hoewel men aanstuurt op duidelijke gemeentelijke doelstellingen en meer duidelijkheid over de textielinzameling, waar de kringloopwinkels ook een rol in spelen.

3.3 Overige prioriteiten in uitvoering

Naast de (harmonisatie van de) afvalstromen is er aandacht geweest voor de communicatie naar de inwoners en het dossier rondom de afvalscheidingsstations.

Er is geïnvesteerd in de communicatie naar de burger middels de digitale afvalkalender en in containers voor plasticinzameling. Er is daardoor een duaal systeem sinds de herindeling (zowel brengen als halen). De gemeente biedt middels ondergrondse containers steeds meer mogelijkheden om bijvoorbeeld glas, papier, textiel en plastic zelf weg te brengen. Dit traject is ingezet en wordt de komende twee jaar verder uitgerold.

Daarnaast was er veel aandacht voor de afvalscheidingsstations. Er zijn nu drie verouderde stations. De noodzaak voor een vernieuwd station is door middel van onafhankelijk onderzoek van Grontmij bevestigd, maar in de politiek is geen eensgezindheid over deze investering. Er is verdeeldheid over of er één of twee afvalscheidingsstations moeten komen. Wanneer er één afvalscheidingsstation komt, is de vraag of deze op geografische gronden in het centrum van de gemeente wordt geplaatst, of op demografische gronden zo dicht mogelijk bij het dichtst bevolkte deel van de gemeente. Dit dossier loopt al sinds 2012 maar ligt voorlopig stil, tot de afvalvisie is gepresenteerd.

3.4 Overeenstemming uitvoering met visie en beleid

De afwezigheid van een visie op papier zorgt in de uitvoeringspraktijk nog niet voor grote problemen. Bij de ambtelijke organisatie staat de visie die in de nog te ontwikkelen afvalvisie zal worden geformuleerd op hoofdlijnen al scherp op het netvlies. Het idee van de circulaire economie is ambtelijk omarmd. Er is bij gerealiseerde ontwikkelingen altijd gehandeld vanuit deze visie. De uitdaging voor de te schrijven visie - en het participatietraject hier omheen - ligt derhalve meer bij de manier waarop deze visie wordt gerealiseerd. Binnen de ambtelijke organisatie zijn de lijnen kort en is er voldoende afstemming. Het gebrek aan vastgestelde visie is vooral merkbaar in de politiek gevoelige dossiers, zoals het dossier rond de afvalscheidingsstations, waar veel kosten mee gemoeid zijn. De besluitvorming in deze dossiers blijkt een ingewikkeld proces. Een gedragen visie zou politieke besluitvorming kunnen vergemakkelijken en hiermee processen versnellen.

3.5 Vergelijking met andere gemeenten

De gemeente is redelijk tot goed op de hoogte van wat er speelt bij andere gemeenten. De ontwikkelingen rondom afval worden in de gaten gehouden door werkbezoeken en seminars, zoals het NVRD/VNG congres, de landelijke afvaldag, een informatiebijeenkomst 'active professionals' over omgekeerd inzamelen en voorlichtingsbijeenkomsten van Afval Verwijdering Utrecht (AVU). Daarnaast kan men gebruik maken van de expertise bij AVR- van Ganswinkel.

Vergelijking tussen gemeenten is complex, want elke gemeente heeft zijn eigen historie, omvang, bevolkingssamenstelling en serviceniveau. Het kopiëren van succesformules uit andere gemeenten gaat daarom gepaard met maatwerk.

Bij AVR- van Gansewinkel staat de gemeente Stichtse Vecht bekend om een hoog serviceniveau. Het feit dat inwoners onbeperkt gebruik kunnen maken van de milieustraat en inwoners gratis een bigbag voor snoeiafval krijgen zijn voorbeelden van het hoge serviceniveau. Ook de regeling in Stichtse Vecht om 'om de week' gft-afval en huishoudelijk afval op te halen is hier een voorbeeld van. Dit was lange tijd standaard in het overgrote deel van de gemeenten, maar veel gemeenten hebben de inzamelfrequentie verlaagd. Verder valt op dat de gemeente werkt met een duaal systeem; plastic wordt opgehaald, maar kan ook worden weggebracht naar de containers. Dit komt relatief weinig voor in andere Nederlandse gemeenten.

De gemeente heeft in de afgelopen jaren bewust afgezien van benchmarks, bijvoorbeeld de benchmark afvalscheiding, omdat de basis nog niet op orde was. De beschikbare capaciteit was bezig met het op creëren van deze basis. Nu er een zeker basisniveau is gehaald kan er opnieuw nagedacht worden over een benchmark en is er ook meer capaciteit om iets met de resultaten en de leerpunten te doen.

De gemeente is momenteel bezig met het boven tafel krijgen van cijfers in het kader van de afvalanalyse 2014. Het beeld bij alle betrokkenen is dat Stichtse Vecht qua afvalscheiding een gemiddelde gemeente is. Door de herindeling en de daarmee gepaarde herziening van prioriteiten is de gemeente waarschijnlijk licht gezakt in de rangorde, oordelen de geïnterviewden. Het aantal kilo's huishoudelijk restafval ligt hoger dan bij buurgemeenten Woerden en De Ronde Venen⁹. Uit de sorteeranalyses van afvalverwerker AVU blijkt dat de gemeente gemiddeld scoort op het gebied van afvalscheiding. Er zit relatief veel oud papier (m.n. Maarssenbroek) en textiel (m.n. Loenen) in het restafval, maar in andere afvalfracties en in andere gebieden scoort de gemeente juist bovengemiddeld.¹⁰

De verwachting is dat de gemeente in de komende jaren zich qua afvalbeleid sneller zal ontwikkelen dan andere gemeenten. Dit komt echter doordat de gemeente een kleine inhaalslag heeft te maken. De herindeling werkt inmiddels niet meer als een belemmering en na ontwikkeling van een gedragen afvalvisie kunnen enkele stilliggende dossiers worden opgepakt. Vooral de eventuele komst van één of twee nieuwe afvalscheidingsstations zal naar verwachting een impuls geven voor het beter scheiden van afval. Toch wordt er niet verwacht dat de gemeente een 'koploper' zal worden op dit gebied. Er zijn bijvoorbeeld al gemeenten waar geëxperimenteerd wordt met omgekeerd inzamelen, waarbij restafval moet worden weggebracht en gescheiden afval wordt opgehaald.

3.6 Conclusie

Hoe heeft de kwaliteit zich in de periode 2012-2014 ontwikkeld?

De gemeenten Maarssen, Loenen en Breukelen waren geen van allen voorlopers op het gebied van afval, maar hadden de zaken wel op orde. Na de herindeling was er sprake van een gemiddelde kwaliteit. De gemeentelijke prioriteiten op het gebied van afval lagen na de herindeling bij de harmonisatie. De gemeentelijke capaciteit maakte het mogelijk om een aantal stapsgewijze verbeteringen door te voeren. Het ontbreken van een visie werkte hierin beperkend. De herindeling bracht ook een complex politiek speelveld met zich mee, waardoor besluiten in enkele dossiers relatief lang op zich lieten wachten, of zelfs nog niet genomen zijn. Er is derhalve in de periode 2012-2014 sprake van een absolute vooruitgang in kwaliteit, maar de inschatting is dat – ten opzichte van het gemiddelde van andere Nederlandse gemeenten – de gemeente Stichtse Vecht een achterstand heeft opgelopen. De ontwikkelingen in de afgelopen jaren en de komst van de afvalvisie vormen de basis voor een inhaalslag.

⁹ Stichtse Vecht 223 kilo per jaar, Woerden 205 kilo per jaar, De Ronde Venen 200 kilo per jaar (bron: CBS)
¹⁰ Sorteeranalyses Huishoudelijk restafval in de provincie Utrecht, mei 2014

Wat is de rol van eventuele externe partijen bij het afvalbeleid?

De belangrijkste partner bij de afvalinzameling is AVR- van Ganswinkel die het restafval, groente fruit en tuinafval (GFT), grofvuil, takken, plastic verpakkingen, wit en -bruingoed en Klein Chemisch Afval (KCA) inzamelt. Er is wederzijdse tevredenheid over de (meerwerk)afspraken en samenwerking en tussen AVR- van Ganswinkel en de gemeente Stichtse Vecht. Er is maandelijks overleg, waar een (financieel) overzicht wordt doorgenomen en de praktijksituatie wordt besproken.

Ook de kringloopwinkels rapporteren maandelijks aan de gemeente. De samenwerking met de gemeente wordt als goed ervaren, hoewel er verbeterpunten zijn, zoals de inzameling van textiel.

De textielinzameling, die naast de kringloopwinkels nog door vele andere inzamelaars wordt verzorgd, is nog gefragmenteerd. Bij de inzameling van oud papier is er wel al eenduidigheid onder de inzamelaars. Er is een Stichting Inzameling Oud Papier Stichtse Vecht, waar de inzamelaars van oud papier allen onder vallen. Verder zijn er nog verschillende partners in de verwerking van afval. De AVU is de belangrijkste speler.

Zijn voorzieningen voor de afvalinzameling toereikend?

De basisvoorzieningen zijn toereikend, hoewel de afvalscheidingsstations sterk verouderd zijn. Andere voorzieningen zijn op orde voor de huidige inzamelingsmethodiek. Om de landelijke doelstellingen te bereiken zal de gemeente in de toekomst echter de voorzieningen moeten uitbreiden en moderniseren.

TABEL 3.1

Normen voor de uitvoering van het beleid.

NORM	BEVINDING
het beleid wordt uitgevoerd	voldoet
taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen gemeente en externe partijen zijn helder	voldoet
de beoogde resultaten van externe partijen zijn helder	voldoet ten dele
de voorzieningen voor de afvalinzameling zijn toereikend	voldoet ten dele
de gemeente is op de hoogte van 'good practice' in andere Nederlandse gemeenten	voldoet
de gemeente speelt in op nieuwe ontwikkelingen	voldoet ten dele

4 Middelen

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat specifiek in op het aanbestedingstraject van de afvalinzameling (2012) en biedt een overzicht van de uitgaven op het gebied van afvalbeleid en beantwoordt uiteindelijk de deelvragen over de middelen.

4.2 Aanbesteding afvalinzameling

Alle contracten met afvalverzamelaars voor 7 afvalstoffenfracties (restafval, GFT, Grofvuil, Takken, Plastic verpakkingen, Wit en bruingoed en KCA) liepen eind 2012 af.¹¹ Dit was zo afgestemd door de drie gemeenten met het oog op de naderende herindeling. Vanwege de Europese Dienstenrichtlijn dienen aanbestedingen boven € 193.000/jaar Europees te worden aanbesteed. De raad besliste in dit traject over de hoofdstructuur van de wijze van inzameling van afvalstoffen, middels de vastgelegde afvalstoffenverordening. Het houden van een aanbesteding is een bevoegdheid van het college. Deze is in mei 2012 gestart.

De aanbesteding ging naar AVR- van Gansewinkel, die daardoor vanaf januari 2013 de inzameling van de huishoudelijke afvalstoffen verzorgd. Er boden zich geen andere kandidaten aan. Dit was terug te leiden tot een bepaling in het oude contract van de gemeente Maarssen; de aannemer moest vijf personeelsleden overnemen. Dit werd door andere partijen als te risicovol ervaren.

AVR- van Gansewinkel was overigens niet op de hoogte van deze 'monopolypositie'. Er wordt een marktconforme prijs gerekend, waarbij de kosten mede vanwege het schaalvoordeel lager liggen dan de som van de drie voormalige gemeenten.

De gemeente heeft de situatie van één inschrijver op de aanbesteding als onwenselijk betiteld en beoogt in de toekomst meer alternatieven. In het huidige contract is de bepaling over het personeel in Maarssen dan ook geschrapt.

4.3 Kosten afvalbeleid

De afvalinzameling en afvalverwerking kost de gemeente in 2014 ongeveer € 4,5 miljoen. Dit is beduidend minder dan in 2013. Deze dalende trend wordt naar verwachting op papier gebroken door de aan het Rijk te betalen afvalbelasting die sinds 2015 in werking treedt. Dit komt neer op €13 per ton (ca. € 185.000 voor Stichtse Vecht). In de praktijk is er echter sprake van een continue dalende trend.

TABEL 4.1

Kosten afvalinzameling en afvalverwerking¹²

	REKENING 2013	BEGROTING 2014	BEGROTING 2015	BEGROTING 2016	BEGROTING 2017	BEGROTING 2018
Kosten afvalinzameling en afvalverwerking	€ 5.070.000	€ 4.483.000	€ 4.370.000	€ 4.400.000	€ 4.294.000	€ 4.288.000

De verwachting is dat de kosten in de komende jaren verder zullen dalen. Dit komt onder meer doordat afval meer opbrengt na goede scheiding. In 2013 ontving de gemeente ruim € 11 per huishouden voor de grondstof uit gescheiden afval.¹³

De gemeente is hierbij altijd afhankelijk van externe factoren. De prijs die men ontvangt voor het afval schommelt en is ook nog afhankelijk van bijvoorbeeld de inzamelmethoden van andere gemeenten.¹⁴

¹¹ Voor de herindeling werd in Loenen de afvalinzameling door Icova verzorgd. In Maarssen en Breukelen door AVR- van Gansewinkel.

¹² Bron: Programmabegroting 2015

¹³ Bron: Afvalbeheerkosten 2013 (2014 nog niet beschikbaar). Uit navraag blijkt dat de grootste opbrengst voortkomt uit kunststof (ca. € 125.000) en papier (ca. € 87.000). Overige fracties leveren samen ca. € 52.000 op.

¹⁴ Wanneer omliggende gemeenten aan nascheiding doen, en niet meer aan bronscheiding, wordt de afvalfractie minder zuiver, de verwerking kostbaarder en de prijs lager.

De inzamelingskosten kunnen eventueel wel verder toenemen door de uitgebreidere scheiding. In 2013 waren de inzamelingskosten € 61 per huishouden, waar de € 11 inkomsten uit gescheiden afval van kunnen worden afgetrokken.¹⁵ De verwerkingskosten komen neer op € 82 per huishouden. Daarbij komt € 89 aan indirecte kosten, zoals regie, communicatie, handhaving, overhead en kapitaallasten¹⁶. Onder deze indirecte kosten valt ook een post van € 44 per huishouden voor extra comptabele kosten. Dit zijn aanverwante kosten die in de afvalstoffenheffing mogen worden meegenomen.¹⁷ In totaal betekende dit in 2013 een afvalstoffenheffing van € 220¹⁸. Elk jaar vindt er opnieuw een tariefberekening plaats, in samenwerking met het team belastingen, die meegenomen wordt in de begroting en ook in de afvalstoffenverordening wordt gezet. Bij de jaarrekening wordt op basis van de werkelijke lasten en baten gezien hoe deze tariefberekening is uitgevallen. Overschotten worden in de egalisatiereserve gestort. Tekorten worden met dezelfde reserve verrekend. De financiële uitgangspunten van de gemeente voorzien in een bovengrens (€ 500.000) van de egalisatiereserve. De afgelopen jaren bleek de afvalstoffenheffing voldoende dekkend. Tekorten waren dermate klein dat deze uit de egalisatiereserve konden worden bekostigd. De egalisatiereserve is qua omvang vrij stabiel. De heffing is de afgelopen jaren dus vrij nauwkeurig. Momenteel zit er € 422.944 in de egalisatiereserve, waarmee er sprake is van een toereikende reserve.

Het afvalbeleid gaat geregeld gepaard met investeringen. In 2012 is besloten om alle bovengrondse afvalcontainers in de gemeente te vervangen door ondergrondse containers voor restafval, glas, papier en textiel. Het gaat om de plaatsing van vijftien ondergrondse containers en de vervanging van de overige containers binnen de gemeente. In het geval van restafvalcontainers ontvangen omwonenden een afvalpas waarmee toegang wordt verkregen tot deze ondergrondse containers. Enkele bovengrondse GFT-containers werden juist verwijderd, omdat ze teveel vervuild zijn met restafval en vanwege hun negatieve uitstraling. Omwonenden is een alternatief aangeboden in de vorm van een minicontainer voor GFT-afval (140 liter). Momenteel speelt een soortgelijk traject waarbij ondergrondse perscontainers voor huishoudelijk plastic afval worden aangeschaft.

De investeringsplannen zijn volledig: raadsvoorstellen voor investeringen gaan gepaard met paragrafen over het beoogd maatschappelijk nut, gekoppeld aan concrete doelstellingen, financiën en bijbehorende risico's. Voor de investering in ondergrondse perscontainers dient een krediet van € 245.000 beschikbaar gesteld te worden. Dit zal Europees worden aanbesteed.¹⁹ Door een structurele kostenbesparing op het aantal ledigingen ontstaat er een jaarlijks positief saldo. Daarom wordt de afvalstoffenheffing alleen verhoogd met de kapitaallasten.²⁰

¹⁵ De inzamelings- en verwerkingskosten zijn per afvalfractie inzichtelijk. Bij enkele afvalfracties (papier, glas, textiel, KCA) zitten de inzamelingskosten verwerkt in de verwerkingskosten.

¹⁶ Afschrijvingen van grote investeringen, zoals ondergrondse containers. Dit geldt ook voor eventuele toekomstige investeringen zoals (nieuwe) afvalscheidingsstations.

¹⁷ BTW, Kwijtschelding aan huishoudens in schulden en de veegkosten (25% van de totale kosten, zoals in VNG-verordening, hoewel 33% is toegestaan volgens de handreiking van het ministerie van Binnenlandse Zaken)

¹⁸ De bedragen opgeteld komen tot € 219 door afrondingsverschillen.

¹⁹ Boven de drempel van €193.000 moet er Europees worden aanbesteed.

²⁰ Bij een afschrijvingstermijn van 12 jaar en een rentepercentage van 3,5% zijn de kapitaallasten van dit krediet circa € 29.000.

4.4 Conclusie

Hoe hebben de kosten zich in de periode 2012-2014 ontwikkeld?

Er is sprake van een dalende trend in kosten tussen 2012 en 2014. De verwachting is echter dat de kosten in de komende jaren blijven dalen.

Is het tarief van de afvalstoffenheffing kostendekkend en worden alle toegestane kosten toegerekend aan het tarief?

De afvalstoffenheffing is de afgelopen jaren vrij stabiel en voldoende dekkend. Elk jaar vindt er opnieuw een tariefberekening plaats. Enkele aanverwante kosten, zoals BTW, kwijtschelding aan huishoudens in schulden en de veegkosten worden meegenomen, hoewel geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid 33 procent van de veegposten in de heffing te verwerken. Men heeft gekozen voor het VNG-model, waarbij 25 procent van deze kosten is meegenomen in de afvalstoffenheffing.

Zijn reserves voor de afvalinzameling toereikend?

Dit fonds is qua omvang vrij stabiel en valt ruim binnen de vastgestelde onder- en bovengrens.

TABEL 4.2

Normen voor (efficiency van) de uitgaven.

NORM	BEVINDING
de kosten van het afvalbeleid zijn transparant	voldoet
er is gewerkt met een investeringsplan	voldoet
eventuele inkoop is doelmatig verlopen	voldoet ten dele
de gedane investeringen zijn zichtbaar in concrete producten en/of diensten	voldoet
het tarief van de afvalstoffenheffing is kostendekkend (wanneer alle toegestane kosten worden toegerekend)	voldoet
de reserves voor de afvalinzameling zijn toereikend	voldoet
het is inzichtelijk welke doelen de investeringen beogen	voldoet
het is inzichtelijk welke opbrengsten de investeringen opleveren	voldoet
de kosten van het afvalbeleid zijn tussen 2012 en 2014 afgenomen	voldoet

5 Rol van de gemeenteraad

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de rol van de gemeenteraad. De raad heeft met het vaststellen van de Afvalstoffenverordening in november 2012 beslist over de hoofdstructuur van de wijze van inzameling van afvalstoffen. Dit hoofdstuk gaat in op de controlerende taak, waarbij specifiek aandacht is voor de sturingsinformatie die de raad ontvangt. Tot slot worden de deelvragen over de rol van de raad behandeld.

5.2 Controlerende rol

De raad werd in de onderzoeksperiode 2012-2014 middels raadsinformatiebrieven op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen op afvalgebied. Via verschillende raadsinformatiebrieven is de raad geïnformeerd over zaken die op dat moment speelden, zoals het afvalaanbestedingstraject, ontwikkelingen op de gemeentewerf Kockengen, de uitwerking en implementatie Raamovereenkomst Verpakkingen 2013 – 2022, de ontwikkeling en voortgang van de proef met inzameling van oud papier, informatie over de aan afval gerelateerde communicatie²², de impact van de door het Rijk ingevoerde afvalstoffenbelasting en informatie over de veranderingen bij de inzameling van grofvuil. Bij het specifieke traject rondom de afvalscheidingsstations wordt de raad intensief betrokken door middel van werksessies (sinds 2014 commissies) en werkbezoeken aan afvalscheidingsstations. Bij grote investeringen is er sprake van investeringsplannen waarbij de resultaten van de kosten en de beoogde resultaten worden getoond in het raadsvoorstel.

Wanneer het gaat om doelbereiking in het afvalbeleid schiet de sturingsinformatie tekort. De doelstellingen die in de toelichting op de afvalstoffenverordening worden geformuleerd zijn niet verankerd in de organisatie. Omdat deze doelstellingen niet SMART zijn geformuleerd, zijn deze ook ongeschikt voor monitoring. Bijvoorbeeld de doelstelling 'bevordering van afvalscheiding' is niet voorzien van een indicator, waardoor niet duidelijk wordt wat het streven is. De door de ambtelijke organisatie gehanteerde doelstelling om in de toekomst te voldoen aan de landelijke norm van afvalscheiding komt niet voor in de afvalstoffenverordening. Er is wel gecommuniceerd met de raad over het streven om ieder jaar 1 procent minder restafval te hebben. De raad wordt voornamelijk geïnformeerd door middel van maandelijkse rapportages over resultaten met betrekking tot de inzamelhoeveelheden per afvalstroom. Hieraan werken bijna alle externe partners mee door middel van tussentijdse rapportages. Deze tussentijdse rapportages bevatten informatie over de gerealiseerde afvalvolumes. Hiermee heeft de gemeente inzicht in de resultaten. Met deze informatie en de bijbehorende overlegstructuur op ambtelijk niveau beschikt de gemeente over heldere sturingsinstrumenten ten aanzien van de partners. In de afvalfractie textiel is deze structuur nog niet op orde gebracht en is derhalve een minder goed overzicht van de gerealiseerde afvalvolumes.²³

De doelbereiking van specifieke investeringen is deels te halen uit deze maandelijkse rapportages. Weliswaar gaat er ambtelijk veel aandacht uit naar het volgen van monitoringsinformatie maar de terugkoppeling hierover aan de gemeenteraad kan beter. Gerealiseerde afvalvolumes worden met de raad gedeeld, maar worden niet toegespitst op specifieke doelstellingen en zijn niet terug te vinden in de programmabegroting of jaarstukken. De raad is zodoende onvoldoende in staat zijn controlerende taak uit te voeren.

De afvalvisie die in ontwikkeling is, kan tevens worden gezien als een tussentijds evaluatiemoment. Deze visie, die eerder in 2013 was beoogd, kan de basis worden voor het bewust maken en meenemen van de gemeenteraad in nut en noodzaak van afvalscheiding. Nu ligt de focus van de raad hoofdzakelijk op concrete problemen van de burger, concrete issues zoals het aantal nieuwe afscheidingsstations plus de

²¹ Plaatsing van plasticcontainers bij supermarkten

²² Bijvoorbeeld afvalwijzers en afvalkalenders

²³ Volumecijfers zijn met name niet volledig over opgehaald textiel. Niet alle legaal ingezameld textiel wordt achteraf netjes aan de gemeente doorgegeven, dus dit deel ontbreekt. Van illegaal ingezameld textiel ontbreken sowieso cijfers. Door de vele inzamelaars en niet op elkaar afgestemde methoden/communicatie komt ook veel textiel bij het restafval. Wat er met het textiel en de geldelijke inkomsten uit textielinzameling gebeurd is onvoldoende duidelijk.

locatie ervan en de hoogte van de afvalstoffenheffing en niet op de (landelijke) algemene doelstellingen voor afvalscheiding. De afvalvisie zet de koers uit die aan zou moeten sluiten op de rijksambities. Deze visie moet nader worden uitgewerkt in een afvalstoffenbeleidsplan of grondstoffenplan. Dit beleidsplan zou geoperationaliseerde doelstellingen moeten bevatten waaraan de monitoring kan worden opgehangen. Bij voorkeur gebeurt dit bondig en op hoofdlijnen.

Daarnaast kan van de raad een actieve houding worden verwacht om hierop – indien gewenst – verdiepende vragen te stellen. Momenteel wordt sturingsinformatie, mede doordat deze niet laagdrempelig wordt gepresenteerd en er geen koppeling is aan doelstellingen, doorgaans voor kennisgeving aangenomen.

5.3 Conclusie

In hoeverre is de raad aan de voorkant als kaderstellend gremium actief geweest bij de vaststelling van het afvalbeleid?

De raad heeft met het vaststellen van de afvalstoffenverordening in november 2012 beslist over de hoofdstructuur van de wijze van inzameling van afvalstoffen.

Bieden de visie en de geformuleerde beleidsdoelen en effecten de gemeenteraad de juiste handvatten om het afvalbeleid te sturen?

Er zijn geen indicatoren gekoppeld aan de doelstellingen in de toelichting op de afvalstoffenverordening. Deze toelichting heeft ook geen juridische basis. De doelstellingen zijn dus niet officieel vastgesteld. Daarnaast zijn de doelstellingen niet SMART en ongeschikt voor monitoring. De gemeenteraad wordt op basis van de geleverde informatie onvoldoende in staat gesteld om de resultaten ten aanzien van de doelstellingen te monitoren.

Wordt het bereiken van de beleidsdoelen (in de uitvoering) gemonitord en zo ja, hoe wordt de gemeenteraad hierover geïnformeerd?

De doelstellingen zijn niet verwerkt in de monitoring. Interne doelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van afvalscheiding binnen bepaalde afvalfracties worden maandelijks ambtelijk gemonitord. De gemeenteraad wordt hierover niet actief geïnformeerd.

Wordt uit deze sturingsdocumenten voldoende duidelijk welke gelden waarvoor beschikbaar zijn gesteld en hoe deze gelden zijn besteed?

De sturingsdocumenten bieden op hoofdlijnen inzicht in de kosten die afvalinzameling en –verwerking met zich meebrengen. Uitsplitsingen, bijvoorbeeld naar opbrengsten per afvalfractie na verwerking, ontbreken.

Welke instrumenten hanteert de gemeente voor sturing op de beleidsdoelen en welke rol speelt de gemeenteraad in de beleidssturing?

De sturingsdocumenten bestaan momenteel uit raadsinformatiebrieven over relevante zaken die spelen op het gebied van afval, informatie over de gerealiseerde afvalvolumes per afvalstroom en raadsvoorstellen over investeringen. Met name bij de laatstgenoemde heeft de raad een actieve, kaderstellende rol. Andere sturingsinformatie wordt doorgaans voor kennisgeving aangenomen. De gemeenteraad bevestigt zelf ook dat zij een passieve rol innemen en met name inspelen op incidenten.

Welke rol spelen externe partijen in het werkveld van afvalbeheer binnen de gemeente Stichtse Vecht en welke instrumenten heeft de gemeente (ingezet) om deze externe partijen te sturen?

In het maandelijks overleg werken gemeente en AVR - van Gansewinkel nauw samen om invulling te geven aan een goede uitvoering van de werkzaamheden. Dit zijn de instrumenten om te sturen op gemaakte afspraken. De ambtelijke organisatie krijgt maandelijks informatie over de gerealiseerde afvalvolumes per afvalstroom. Op basis hiervan is er de mogelijkheid om te sturen.

Hoe zou de raad de sturing en controle binnen het domein van afvalbeleid, indien nodig, kunnen verbeteren?

De afvalvisie zet de koers uit die aan zou moeten sluiten op de rijksambities. Deze visie moet nader worden uitgewerkt in een afvalstoffenbeleidsplan of grondstoffenplan. Dit beleidsplan zou geoperationaliseerde doelstellingen moeten bevatten waaraan de monitoring kan worden opgehangen. Bij voorkeur gebeurt dit bondig en op hoofdlijnen. Daarnaast kan van de raad een actieve houding worden verwacht om hierop – indien gewenst – verdiepende vragen te stellen.

TABEL 5.1

Normen voor de rol van de raad

NORM	BEVINDING
de Raad kreeg de ruimte kaders te stellen bij de herziening van het afvalbeleid in 2012	voldoet
input van de Raad is goed vertaald in het uiteindelijke beleid	n.t.b.
de Raad heeft het huidige beleid vastgesteld	voldoet
de visie en doelen bieden voldoende handvatten om het afvalbeleid te sturen	voldoet niet
er is sprake van monitoring en/of evaluatie van het afvalbeleid (ook bij eventuele externe partijen)	voldoet niet
de Raad wordt actief geïnformeerd over ontwikkelingen rondom het afvalbeleid (ook van eventuele externe partijen)	voldoet ten dele
eventuele informatie uit monitoring en evaluatie bieden voldoende handvatten om het afvalbeleid te sturen	voldoet ten dele
de Raad wordt in staat gesteld om het beleid bij te sturen	voldoet ten dele
de Raad is betrokken bij eventuele tussentijdse wijzigingen in het beleid	voldoet

6 Conclusies

6.1 Inleiding

In dit project stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

- A Wat is de doelmatigheid en doeltreffendheid van (de uitvoering van) het afvalbeleid van de gemeente Stichtse Vecht?
- B Heeft de gemeenteraad voldoende mogelijkheden (gehad) om het afvalbeleid te controleren en desgewenst bij te sturen?

In paragraaf 6.2 tot en met 6.5 worden eerst de belangrijkste bevindingen van de voorgaande hoofdstukken samengevat. In paragraaf 6.6 en 6.7 wordt respectievelijk ingezoomd op de vragen gekoppeld aan doelmatigheid en doeltreffendheid. Tot slot wordt in paragraaf 6.8 een antwoord gegeven op de onderzoeksvragen.

6.2 Beleid

De gemeente Stichtse Vecht hanteert de afvalstoffenverordening 2012 en het bijbehorende uitvoeringsbesluit als kader voor het afvalbeleid. De afvalstoffenverordening voldoet aan de bepalingen uit de Wet milieubeheer. De landelijke doelstellingen uit het LAP, zoals beschreven in paragraaf 2.2, zijn echter niet terug te vinden in de afvalstoffenverordening of het bijbehorende uitvoeringsbesluit. Het landelijke streven naar afvalreductie komt wel tot uiting in gemeentelijke doelstelling in de toelichting op de afvalstoffenverordening - duurzaamheid door betere afvalscheiding – maar is verder niet geoperationaliseerd.

In de afvalstoffenverordening is geen visie geformuleerd. Er is ook geen sprake van een uitvoeringsprogramma met prioriteiten op het gebied van afval- en duurzaamheidsprestaties. De focus op de langere termijn is daarmee niet duidelijk. De algemene doelstellingen die in de toelichting op de afvalstoffenverordening staan genoteerd zijn niet als zodanig bekend binnen de gemeentelijke organisatie, hoewel wordt geconstateerd dat dergelijke algemene doelstellingen voor vrijwel elke gemeente kunnen worden vastgesteld en dus indirect terug zijn te vinden in de praktijksituatie.

6.3 Uitvoering

De gemeenten Maarssen, Loenen en Breukelen waren geen van allen voorlopers op het gebied van afval, maar hadden de zaken wel op orde. Na de herindeling was er sprake van een gemiddelde kwaliteit. De gemeentelijke prioriteiten op het gebied van afval lagen na de herindeling bij de harmonisatie. Hiermee werd het aantal gemeentelijke partners bij de afvalinzameling beperkt. De samenwerking met de belangrijkste partners is op orde. Met AVR – van Gansewinkel – inzamelaar van onder meer het restafval - is maandelijks overleg, waar een (financieel) overzicht wordt doorgenomen en de praktijksituatie wordt besproken. Ook de kringloopwinkels rapporteren maandelijks aan de gemeente. De textielinzameling, die naast de kringloopwinkels nog door vele andere inzamelaars wordt verzorgd, is nog gefragmenteerd.

De basisvoorzieningen zijn toereikend, hoewel de afvalscheidingsstations sterk verouderd zijn. Andere voorzieningen zijn op orde voor de huidige inzamelingsmethodiek. Om de landelijke doelstellingen te bereiken zal de gemeente in de toekomst echter de voorzieningen moeten uitbreiden en moderniseren. De gemeentelijke capaciteit maakte het mogelijk om een aantal stapsgewijze verbeteringen door te voeren, waaronder de plaatsing van ondergrondse containers.

Het ontbreken van een visie werkte beperkend. De herindeling bracht een complex politiek speelveld met zich mee, waardoor besluiten in enkele dossiers relatief lang op zich lieten wachten. Er is derhalve in de periode 2012-2014 sprake van een absolute vooruitgang in kwaliteit, maar de inschatting is dat – ten opzichte van het gemiddelde van andere Nederlandse gemeenten – de gemeente Stichtse Vecht een

achterstand heeft opgelopen. De ontwikkelingen in de afgelopen jaren en de komst van de afvalvisie vormen de basis voor een inhaalslag.

6.4 Financiën

Er is sprake van een dalende trend in kosten tussen 2012 en 2014, die naar verwachting wordt doorgezet door verdere efficiëncyslagen (het beter stroomlijnen van afvalstromen) en toenemende opbrengsten van afvalscheiding.

De afvalstoffenheffing is de afgelopen jaren vrij stabiel en voldoende dekkend. De egalisatiereserve is hiermee eveneens stabiel en voldoende in omvang.

6.5 Rol van de gemeenteraad

De raad heeft met het vaststellen van de afvalstoffenverordening in november 2012 beslist over de hoofdstructuur van de wijze van inzameling van afvalstoffen. Er zijn echter geen indicatoren gekoppeld aan de doelstellingen in de toelichting op de afvalstoffenverordening. Derhalve zijn de doelstellingen niet SMART en ongeschikt voor monitoring. Interne doelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van afvalscheiding binnen bepaalde afvalfracties worden maandelijks ambtelijk gemonitord. De gemeenteraad wordt hierover niet actief geïnformeerd. De sturingsdocumenten, in de vorm van raadsinformatiebrieven en afvalvolumes per afvalstroom, bieden op hoofdlijnen inzicht in ontwikkelingen op het gebied van afvalbeleid de kosten die afvalinzameling en –verwerking met zich meebrengen.

De afvalvisie zou vergezeld moeten worden van geoperationaliseerde doelstellingen waaraan de monitoring kan worden opgehangen. Daarnaast kan van de raad een actieve houding worden verwacht om hierop – indien gewenst – verdiepende vragen te stellen.

6.6 Doelmatigheid

Hoe hebben de kosten en de prijs/kwaliteitsverhouding van afvalinzameling- en verwerking zich in de periode 2012-2014 ontwikkeld?

Er is sprake van een dalende trend in kosten tussen 2012 en 2014. Dit is niet ten koste gegaan van de kwaliteit van de inzameling. Deze is op peil gebleven en op enkele terreinen zelfs verbeterd, bijvoorbeeld bij de inzameling van oud papier en de mogelijkheden tot afvalscheiding door de plaatsing van ondergrondse containers.

In hoeverre zijn de beschikbare middelen efficiënt ingezet?

In efficiency is er nog winst te behalen. Het moderniseren (en fuseren) van de afvalscheidingstations kan voor een grote slag in efficiency zorgen. Met een nieuw, modern afvalscheidingstation kan er goedkoper en efficiënter gewerkt worden én meer afval worden gescheiden. Dit heeft indirect weer een financieel voordeel. Daarnaast zijn er specifieke afvalfracties waar volgens betrokkenen efficiencywinst te boeken is. Bij de kringloopwinkels en de textielinzamelaars wordt momenteel nog met verschillende acceptatie-eisen gewerkt door de verschillende spelers.

Andere efficiëncyslagen vergen investeringen, zoals door middel van modernere containers met persen, zodat er meer in past, of containers die meten wanneer er geleegd moet worden. Nu wordt er nog op frequentie geleegd. Ook kan er worden gekozen voor het gebruik van zijladers. Dit is goedkoper, omdat je minder personeel op de inzamelwagens nodig hebt. Nadelen zijn dat de bewoners de containers netter moeten aanbieden. Delen van de gemeente zijn ook ongeschikt voor de inzameling met zijladers, gezien de beperkte ruimte.

6.7 Doeltreffendheid

In hoeverre zijn de beleidsdoelen en de beoogde maatschappelijke effecten met betrekking tot het afvalbeheer in de periode 2012-2014 gerealiseerd?

Er is niet actief ingezet op de geformuleerde beleidsdoelstellingen die in de toelichting op de afvalstoffenverordening te vinden zijn. Deze doelen zijn echter dermate algemeen dat ze indirect wel in de uitvoeringspraktijk van de gemeente Stichtse Vecht zijn terug te vinden.

Op basis van de documenten en gesprekken is een indruk ontstaan van de mate van doelbereiking (zie tabel), maar van een systematische (meerjaren)analyse op de meeste doelen is geen sprake.

DOEL	BEVINDING
Het aanbod is afgestemd op en sluit aan op wensen/behoeften inwoners	Bij de ontwikkeling van de afvalstoffenverordening is niet proactief informatie opgehaald bij de inwoners over de wensen en behoeften. Momenteel loopt een traject om dit ten bate van de afvalvisie wél te doen.
Het afvalbeleid zorgt voor een ordentelijke inzameling en verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen	De gemeente biedt adequate afvalophaaldiensten aan. De inzamelvoorzieningen zijn deels verouderd, maar er zijn geen grote, structurele problemen: dit blijkt zowel uit de beperkte hoeveelheid (structurele) klachten als de eigen inschatting van de betrokkenen.
Het afvalbeleid zorgt voor controleerbare en beheersbare stromen huishoudelijk afval	Er zijn enkele aandachtspunten geconstateerd met de controle op de (verwerking van) afvalstromen. Enkele afvalfracties zijn nog slecht controleerbaar door een veelvoud aan aanbieders.
Het afvalbeleid zorgt voor betere afvalscheiding	Door de acties en investeringen in de afgelopen jaren zijn er kleine stappen gezet op het gebied van afvalscheiding. De landelijke doelstelling van 75% gescheiden afval in 2020 is nog uit zicht. Momenteel wordt ongeveer de helft van het afval gescheiden aangeboden.
Het afvalbeleid zorgt voor een overzichtelijk aantal afvalinzamelaars (c.q. zorgt niet voor problemen)	Na de herindeling had de gemeente te maken met gefragmenteerde inzamelstromen. Bij een groot deel van de afvalstromen is er inmiddels duidelijkheid en eenduidigheid in de inzameling. Een aantal afvalfracties (bijvoorbeeld textiel) verdient in de nabije toekomst nog aandacht.
Het afvalbeleid zorgt voor een schonere gemeente en een verbeterde leefomgeving (c.q. minder zwerfafval)	Er is specifieke aandacht nodig voor een paar wijken, waar regelmatig problemen zijn met bijzetting van afval, wat leidt tot een rommelig straatbeeld.
Het afvalbeleid zorgt voor een transparante gemeentelijke taakuitvoering op het gebied van afval	De gemeente is transparant over de kosten van de afvalinzameling, hoewel op detailniveau, bijvoorbeeld per afvalfractie, de informatie voor de inwoner ontbreekt. Bij externe partijen zoals textielinzamelaars is bijvoorbeeld (nog) niet in kaart te brengen welk deel van de opbrengst naar goede doelen gaat.
De kosten van het afvalbeleid zijn tussen 2012 en 2014 afgenomen	Er is sprake van een dalende trend in kosten tussen 2012 en 2014, die naar verwachting wordt doorgezet in de komende jaren.

Visie op afval

In hoeverre zijn de resultaten toe te schrijven aan de ingezette middelen? Zijn er externe factoren van invloed geweest op de doeltreffendheid?

Bij alle doelstellingen is de geboekte vooruitgang grotendeels toe te schrijven aan de inzet van de gemeente. Er zijn echter met name bij de kostenontwikkeling externe factoren die meespelen in de ontwikkeling op deze doelen. De kosten zijn sterk afhankelijk van de kosten die verwerking met zich mee brengen. De opbrengsten voor verwerkt gescheiden afval fluctueren eveneens.

Welke verbetermogelijkheden in het afvalbeleid zijn er?

Er zijn verschillende punten aangedragen om de doelbereiking te vergroten. Er is al een traject gaande om het aanbod beter af te stemmen op wensen en behoeften van inwoners, door middel van een peiling onder alle huishoudens in de gemeente. Daarnaast wordt er bij de ontwikkeling van de afvalvisie ingezet op burgerparticipatie.

Om te komen tot een overzichtelijk aantal inzamelaars die eenduidig inzamelen is er op bepaalde afvalfracties, zoals textielinzameling, nog werk te verrichten. Ook dient er specifiek aandacht te zijn voor een aantal gebieden in de gemeente waar bijzetting van afval voor een rommelig straatbeeld zorgt. Dit kan door middel van communicatie en door extra in te zetten op het snel verwijderen van bijgezet afval.

Om meer inzicht te krijgen in de afvalstromen is er winst te behalen door het probleem met illegale containers aan te pakken. Hiervoor mist momenteel een koppeling van registratie van de afvalcontainers met de belastingadministratie. De afvalcontainers chippen is een oplossing, maar hiervoor moeten afspraken worden gemaakt met de belastingadministratie en budget vrijgemaakt door de politiek.

De meeste verbeter suggesties hebben betrekking op het behalen van doelstelling op het gebied van afvalscheiding:

- C Het moderniseren (en fuseren) van de afvalscheidingstations kan voor een grote slag in effectiviteit (en efficiency) zorgen. Met een nieuw, modern afvalscheidingstation kan er goedkoper en efficiënter gewerkt worden én meer afval worden gescheiden.
- D Er wordt nu in de meest simpele variant van Diftar (gedifferentieerde tarieven) gewerkt²⁴ waarbij inwoners door middel van een financiële prikkel worden gestimuleerd afval te scheiden. Voor een verder gevorderde vorm dient de gemeente nauwkeuriger afvalstromen in kaart te kunnen brengen. Hiervoor moet het containermanagementsysteem worden aangepakt om te meten hoeveel afval er wordt aangeboden.
- E Een andere optie is het omgekeerd inzamelen, waarbij restafval moet worden weggebracht en de verschillende gescheiden afvalstromen worden opgehaald.
- F Voor plastic, metaal en drankkartons kunnen de faciliteiten worden verbeterd. De gemeente heeft voor plastic bij supermarkten containers staan. Er komen de komende jaren nog 15 ondergrondse containers voor huishoudelijk plastic met persen bij. Door ook inzamelcontainers voor metaal en drankkartons op deze locaties aan te bieden wordt afvalscheiding laagdrempeliger gemaakt.
- G Voor de inzameling van oud papier loopt momenteel een proef in een aantal wijken in de gemeente met aparte containers voor oud papier. Binnen de proef betreft dit een vrije keuze. Circa 50 procent van de inwoners heeft een minicontainer. Als de proef slaagt en wordt uitgerold over de gehele gemeente heeft dit effect. Een nog groter effect wordt bereikt wanneer de minicontainer verplicht wordt gesteld.

²⁴ De gemeente Stichtse Vecht werkt met een tarievendifferentiatie voor het opleggen van afvalstoffenheffing. Een eenpersoonshuishouden betaald veel minder dan een meerpersoonshuishouden. Via een verdeelsleutel worden deze tarieven, afhankelijk van de begrotingscijfers, jaarlijks geactualiseerd. Hiermee is er dus sprake van gedifferentieerde tarieven en een (hele eenvoudige) vorm van Diftar.

6.8 Beantwoording onderzoeksvragen

A: “Wat is de doelmatigheid en doeltreffendheid van (de uitvoering van) het afvalbeleid van de gemeente Stichtse Vecht?”

Vanwege het ontbreken van duidelijke, meetbare doelen kan er alleen een indruk van de doelbereiking worden geschetst, geen systematisch beeld. Het oordeel van bewoners kan een indicator worden voor effectiviteit van beleid. De gegevens van de inwonersenquête zijn echter op moment van schrijven nog niet beschikbaar.

Zowel op het gebied van doelmatigheid, als op het gebied van doeltreffendheid zijn nog stappen te zetten. Er zijn enkele afvalstromen die procesmatig beter kunnen worden ingericht, zoals de gebruikte goederen via de kringloopwinkels en de textielinzameling. Veel efficiency- en effectiviteitsverbeteringen gaan gepaard met grote investeringen, zoals de aanpak van de afvalscheidingsstations, de invoering van Diftar of omgekeerd inzamelen. De afvalvisie die in ontwikkeling is, gaat idealiter als inhoudelijke basis dienen voor een uitvoeringsprogramma waarbij de inhoud is vastgelegd en de beoogde beleidscyclus staat beschreven. Met de visie kan ook de communicatie naar de burger beter worden onderbouwd. Zonder deze stappen kunnen, zoals in de periode tussen 2012 en 2014, alleen kleine stapsgewijze verbeteringen worden doorgevoerd.

B: “Heeft de gemeenteraad voldoende mogelijkheden (gehad) om het afvalbeleid te controleren en desgewenst bij te sturen?”

Er zijn geen indicatoren gekoppeld aan de doelstellingen in de toelichting op de afvalstoffenverordening. De doelstellingen zijn niet opgenomen in de monitorcyclus en dus wordt de gemeenteraad hierover niet actief geïnformeerd. De sturingsdocumenten, in de vorm van raadsinformatiebriefjes en afvalvolumes per afvalstroom, bieden op hoofdlijnen inzicht in ontwikkelingen op het gebied van afvalbeleid de kosten die afvalinzameling en –verwerking met zich meebrengen. Er kunnen stappen worden gezet om de raad effectiever te informeren. De afvalvisie zou gepaard moeten gaan met geoperationaliseerde doelstellingen waaraan de monitoring kan worden opgehangen. Daarnaast kan van de raad een actieve houding worden verwacht om hierop – indien gewenst – verdiepende vragen te stellen.

6.9 Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Neem in de afvalvisie concrete doelstellingen en prioriteiten op

De toekomstige afvalvisie kan bijvoorbeeld de landelijke doelstellingen uit het LAP omvatten en eventueel een toepassing van de in het LAP gebruikte afvalhiërarchie (veilige verwijdering, verbranding, recycling, voorbereiding voor hergebruik en preventie)..

Aanbeveling 2: Koppel een uitvoeringsprogramma aan de visie

Het is de bedoeling dat de afvalvisie als inhoudelijke basis voor toekomstige beslissingen gaat dienen. Hiervoor moeten ook heldere politieke keuzes worden gemaakt over investeringen in het afvalbeleid gericht op effectiviteit en efficiency van het beleid. De uitkomst hiervan wordt dan gekoppeld aan een (meerjarig) uitvoeringsprogramma, waarbij zowel de inhoud is vastgelegd als de beoogde beleidscyclus staat beschreven. Zonder deze elementen kunnen alleen kleine stapsgewijze verbeteringen worden doorgevoerd.

Aanbeveling 3: Lever de gemeenteraad sturingsinformatie op basis van doelstellingen in de afvalvisie

Momenteel wordt de gemeenteraad niet actief geïnformeerd over doelbereiking geïnformeerd. De afvalvisie zou vergezeld moeten gaan van geoperationaliseerde doelstellingen waaraan de monitoring kan worden opgehangen. Samen met de gemeenteraad kunnen afspraken worden gemaakt over gewenste meetmomenten, bijvoorbeeld eens per half jaar. Ook de wijze van presentatie kan bijdragen aan de effectiviteit van de informatie.

Er is een uitgesproken voorkeur voor een korte, waar mogelijk beeldende presentatievorm. De gemeenteraad wordt dan optimaal gefaciliteerd om – indien gewenst – verdiepende vragen te stellen.

Aanbeveling 4: Gebruik benchmarks voor extra (politiek) bewustzijn

Momenteel wordt geen gebruik gemaakt van benchmarks over de afvalscheiding. Aanbevolen wordt dit wel te doen om zo de bewustwording van de gemeentelijke inspanningen en prestaties bij politiek en inwoners te vergroten.

Conclusies en aanbevelingen in perspectief

In de afgelopen twee jaar is ook in de gemeente Amstelveen (2013) en de gemeente Rheden (2014) Rekenkameronderzoek uitgevoerd naar afvalbeleid.

In Rheden miste de Rekenkamercommissie beleidsmatige focus en visie. In Amstelveen is er in de conclusies geen aandacht voor de visie. In beide onderzoeken constateert men dat er met concrete doelen per afvalstroom wordt gewerkt. In Rheden zijn deze in een uitvoeringsprogramma gekoppeld aan heldere prioriteiten en bijbehorende acties. Een koppeling aan de kosten ontbreekt wel. Ook de landelijke doelstellingen (uit het LAP) zijn niet terug te vinden in het uitvoeringsprogramma. De realisatiegraad van de in het uitvoeringsprogramma gestelde doelen ligt in Rheden desalniettemin hoog. In Amstelveen wordt gesteld dat de haalbaarheid van de hoofddoelstelling (55% gescheiden afval in 2015) afhangt van de ontwikkelingen in papierinzameling, maar dat de gemeente goed op weg is (52% gescheiden afval in 2013).

Verder concluderen beide Rekenkamercommissies dat sturingsinformatie voor de gemeenteraad ontbreekt. Ambtelijk zijn er resultaten over inzamelhoeveelheden bekend, maar deze worden niet regelmatig teruggekoppeld aan de raad.

7 Bestuurlijke reactie

Rekenkamercommissie Stichtse Vecht
t.a.v. de heer G. Molenaar
p.a. Postbus 1212
3600 BE Maarssen

Datum

6 mei 2015

Onderwerp

Bestuurlijke reactie onderzoek afvalbeleid

Bijlage(n)

n.v.t.

Geachte heer Molenaar,

In uw brief van 1 mei 2015 stelt u ons college in de gelegenheid schriftelijk te reageren op de conclusies en aanbevelingen vermeld in het rapport "Visie op afval?" een onderzoek naar het afvalbeleid van de gemeente Stichtse Vecht. Het rapport bevat de bevindingen en conclusies met betrekking tot het rekenkameronderzoek naar het in gemeente Stichtse Vecht gevoerde afvalbeleid. In deze bestuurlijke reactie wordt op hoofdlijnen ingegaan op de bevindingen van dit onderzoek.

Het college wil haar waardering uitspreken voor het door haar uitgevoerde onderzoek naar het in gemeente Stichtse Vecht gevoerde afvalbeleid. Het onderzoek past in de landelijke / Europese ontwikkelingen waarbij er een transitie dient plaats te vinden van afvalbeheer naar grondstoffenbeheer. Deze transitie wordt bevestigd in de brief van staatssecretaris Mansveld waarin de doelstellingen van het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP2) zijn aangescherpt. Ons college heeft aandacht voor deze ontwikkelingen en is afgelopen najaar gestart met het formuleren van een nieuwe afvalvisie, waarbij deze landelijke doelstellingen worden betrokken. De participatieve bijeenkomsten met de inwoners en experts over de in te zetten koers voor de gemeentelijke afvalvisie en de inwonersenquête over afvalinzameling en duurzaamheid in Stichtse Vecht zijn hiervan voorbeelden. Het door u opgestelde rapport zal ook zeker bijdragen aan de wijze waarop dit verder vorm zal worden gegeven in Stichtse Vecht.

Ons college heeft het onderzoeksrapport bestudeerd en ook kennis genomen van de ambtelijke opmerkingen en de wijze waarop deze zijn verwerkt in het rapport. Hieronder zullen wij nader ingaan op de conclusies en aanbevelingen.

Conclusies

Wij onderschrijven in grote lijnen de door u in het rapport opgenomen conclusies. Stichtse Vecht staat voor een fundamentele keuze op afvalgebied om het scheidingspercentage substantieel te verhogen. In de afgelopen jaren is veel werk verricht en zijn er mooie resultaten bereikt op deelgebieden maar dit zijn kleine stappen binnen het grotere geheel. De door ons ingeslagen weg door eerst een gedragen afvalvisie te ontwikkelen met politiek draagvlak en draagvlak binnen de inwoners is voor ons de basis voor de toekomst.

In de afgelopen jaren hebben wij de gemeenteraad zo goed als mogelijk was geïnformeerd over de ontwikkelingen op afvalgebied en verslag gedaan van de voortgang in concrete dossiers. Doordat de focus de afgelopen jaren heeft gelegen op harmonisatie van de afvalinzameling als gevolg van de fusie en prioritaire dossiers kunnen wij ons voorstellen dat het algehele overzicht voor de gemeenteraad onvoldoende in beeld is gekomen. Wij gaan er van uit dat met de huidige ingeslagen weg waarbij er een afvalvisie wordt opgesteld die wordt uitgewerkt in een afvalbeleidsplan / grondstoffenplan en

Visie op afval

uitvoeringsprogramma meer mogelijkheden zullen ontstaan om de gemeenteraad beter te informeren en verslag te doen van de bereikte resultaten.

Wij zijn ons er terdege van bewust dat er op het gebied van de efficiency er op afvalgebied veel winst is te behalen. Wij onderschrijven uw conclusie dat het moderniseren (en fuseren) van de gemeentelijke afvalscheidingsstations een grote stap voorwaarts gezet zou kunnen worden. Tevens zal hierbij financieel voordeel behaald kunnen worden en naar onze opvatting zal ook de serviceverlening aan de inwoners worden verbeterd. Dit efficiencyvoordeel geldt ook voor specifieke afvaldossiers als textielinzameling en kringloopbedrijvigheid. Wij zullen hier extra aandacht aan besteden wanneer wij met de gemeenteraad in dialoog gaan over de gemeentelijke afvalvisie.

Aanbeveling 1: Neem in de afvalvisie concrete doelstellingen en prioriteiten op

Deze aanbeveling zullen wij overnemen in de beleidsdocumenten die volgen uit de afvalvisie. Nadat deze is vastgesteld in het koersdocument zal dit worden uitgewerkt in de beleidsdocumenten (afvalbeleidsplan / grondstoffenbeleidsplan en uitvoeringsprogramma) die voortvloeien uit de afvalvisie. In deze beleidsdocumenten zullen concrete doelstellingen en prioriteiten worden opgenomen.

Aanbeveling 2: Koppel een uitvoeringsprogramma aan de visie

Zie onze reactie bij aanbeveling 1. Deze aanbeveling nemen wij over.

Aanbeveling 3: Lever de gemeenteraad sturingsinformatie op basis van doelstellingen in de afvalvisie

Zie onze reactie bij aanbeveling 1. Deze aanbeveling nemen wij over en zal worden vormgegeven in de beleidsdocumenten die voortvloeien uit de afvalvisie.

Aanbeveling 4: Gebruik benchmarks voor extra (politiek) bewustzijn

Deze aanbeveling nemen wij ter harte. Echter op dit moment achten wij het niet wenselijk om extra effort te stoppen in benchmarking over afvalscheiding met andere gemeenten. Dit is volgens ons op dit moment te vroeg om dit traject in te slaan. Hoe wij staan qua afvalscheidingsprestaties in vergelijking met andere gemeenten is onze ogen op dit moment niet opportuun. Wel zullen wij de voorlopers op afvalgebied blijven volgen op het gebied van hun aanpak en de wijze waar op zij hun doelstellingen willen bereiken. Wij schatten in dat een benchmark over een aantal jaren wel zinvol zal kunnen zijn omdat er dan een andere weg is ingeslagen en gekeken kan worden of de nieuw ingeslagen weg resultaat oplevert en op welke wijze hierop kan worden geanticipeerd.

Wij zijn ons terdege bewust van de gemeentelijke inspanningen en prestaties waar wij voor staan.

Door de Rekenkamercommissie zijn verschillende zaken gesignaleerd die verbeterd kunnen en ook moeten worden. Het Rekenkamerrapport scherpt ons in een aantal denkrichtingen. Daar zijn we de Rekenkamercommissie erkentelijk voor. Wij zullen de ingeslagen weg voortzetten en de aanbevelingen hierbij oppakken.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Stichtse Vecht,

gemeentesecretaris

burgemeester

8 Nawoord rekenkamercommissie

Met interesse heeft de rekenkamercommissie kennis genomen van de bestuurlijke reactie op het voorliggende onderzoeksrapport. De rekenkamercommissie waardeert de positieve houding van het college. Alle aanbevelingen, die tot doel hebben om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het afvalbeleid en de controlerende rol van de gemeenteraad daarbij te vergroten, worden door het college onderschreven.

In reactie op vrijwel alle conclusies en aanbevelingen verwijst het college naar de nieuwe afvalvisie die momenteel door de gemeente wordt ontwikkeld. De rekenkamercommissie kijkt dan ook met belangstelling uit naar de publicatie van deze visie en behandeling daarvan door de commissie fysiek domein. De rekenkamercommissie wijst hierbij wel op het risico dat een visie niet voor alle in het rapport beschreven aandachtspunten een oplossing zal zijn. Belangrijk voorbeeld is de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Het college onderkent dat het algehele overzicht van afvalinzameling en –scheiding in Stichtse Vecht de afgelopen jaren onvoldoende voor de gemeenteraad in beeld is gekomen. Het wel of niet hebben van een visie is hiervoor niet bepalend. Volgens de rekenkamercommissie zou in de praktische uitwerking van de afvalvisie in een afvalbeleidsplan / grondstoffenbeleidsplan en uitvoeringsprogramma expliciet aandacht moeten zijn voor de geconstateerde aandachtspunten. De informatievoorziening aan de gemeenteraad op basis van geoperationaliseerde doelstellingen en periodieke monitoring is hierbij een belangrijk aandachtspunt.

Eén van de belangrijkste conclusies uit het onderzoeksrapport is dat geen uitspraken kunnen worden gedaan over de doeltreffendheid van het afvalbeleid in de periode 2012-2014. Dit komt doordat er geen meetbare doelstellingen zijn geformuleerd en de gemeenteraad tot nu toe ook niet op dit niveau is geïnformeerd. Ook deze conclusie wordt door het college onderkend waarbij wordt verwezen naar de nog vast te stellen beleidsdocumenten die op basis van de afvalvisie worden opgesteld. De rekenkamercommissie adviseert de gemeenteraad om bij de behandeling van deze beleidsdocumenten na te gaan of de praktische conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie hierin zijn verwerkt.

Het college geeft ook aan dat het op dit moment te vroeg is voor een benchmark over afvalscheiding met andere gemeenten. De rekenkamercommissie wijst op het belang van het tijdig uitvoeren van een benchmark. De resultaten hiervan kunnen immers in positieve zin worden benut om de nieuwe afvalvisie en het nieuwe afvalbeleid zo effectief mogelijk uit te voeren en waar nodig bij te stellen. De rekenkamercommissie adviseert de gemeenteraad om bij de behandeling aandacht te besteden aan structurele monitoring en benchmarking van het nieuwe afvalbeleid.

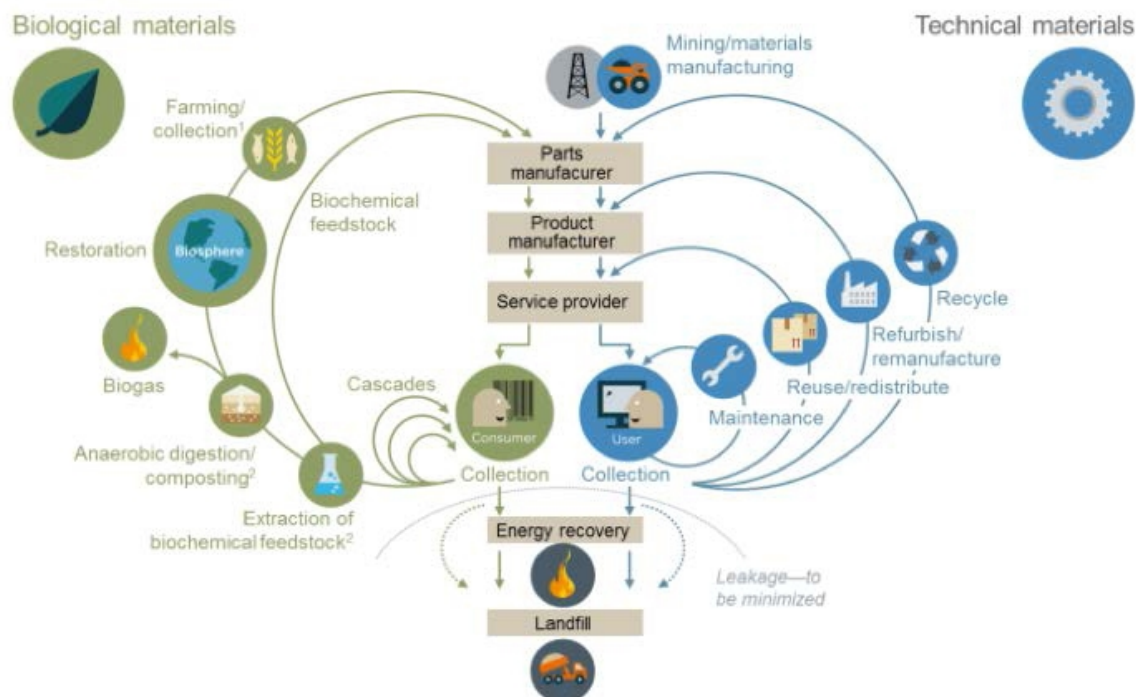
De rekenkamercommissie ziet de behandeling van het rapport door de commissie fysiek domein op 16 juni a.s. met belangstelling tegemoet.

Bijlage 1 - Begrippenlijst

Afvalbelasting	Rijksbelasting aan gemeente (€13 per ton restafval; ca. € 185.000 voor Stichtse Vecht)
Afvalstoffenheffing	De kosten voor de afvalinzameling en afvalverwerking worden gedekt uit de afvalstoffenheffing. Het totaal van de inzamel- en verwerkingskosten wordt gedeeld door het aantal huishoudens in een gemeente en betaalt elk huishouden hetzelfde bedrag. Enkele aanverwante kosten, zoals BTW, kwijtschelding aan huishoudens in schulden en de veegkosten worden eveneens in de afvalstoffenheffing meegenomen.
Afval Verwijdering Utrecht (AVU)	De AVU is een gemeenschappelijke regeling ingevolge de Wet gemeenschappelijke regelingen en is in 1984 opgericht door de Utrechtse gemeenten en de provincie Utrecht. De Afval Verwijdering Utrecht (AVU) werkt samen met en in opdracht van de Utrechtse gemeenten in de afvalketen en draagt zorg voor de overslag, het transport en de verwerking van het huishoudelijk afval van de deelnemende gemeenten in de provincie Utrecht.
AVR- van Gansewinkel	Inzamelaar van zeven afvalfracties (restafval, groente-, fruit- en tuinafval (GFT), grofvuil, takken, plastic verpakkingen, wit en -bruingoed en Klein Chemisch Afval (KCA)) en belangrijkste partner op het gebied van afvalinzameling.
BV Milieuservices Afvalverwerking Breukelen (BV MAB)	Methode waarmee in de gemeente Breukelen werd gewerkt voor de heindeling: uitvoeringstaken werden uitbesteed aan de BV MAB voor een vast bedrag, waarmee BV MAB zelf verantwoordelijk werd voor meerwerkkosten. Daarnaast zat er in dit vaste bedrag een post voor beleidsmatig advies.
Circulaire economie	In een circulaire economie worden producten en materialen hergebruikt en behouden grondstoffen hun waarde. (zie afbeelding B.1 op volgende pagina)
Diftar	Diftar staat voor gedifferentieerde tarieven waarbij per huishouden geregistreerd wordt hoeveel afval aangeboden wordt en hoe meer afval een burger aanbiedt hoe hoger de afvalstoffenheffing zal zijn.
Egalisatiereserve	Overschotten van afvalstoffenheffing mogen alleen aan afval worden uitgegeven en worden gestort in de egalisatiereserve. Tekorten worden met dezelfde reserve verrekend. De financiële uitgangspunten van de gemeente Stichtse Vecht voorzien in een bovengrens (€ 500.000) van de egalisatiereserve.
Landelijk afvalbeheerplan (LAP)	Het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) is een overzicht van het beleid van de Nederlandse Rijksoverheid voor het beheer van alle afvalstoffen waarop de Nederlandse Wet milieubeheer van toepassing is. Het LAP geeft onder meer het beleid voor nuttige toepassing en voor het verstorten en verbranden van afval. Het Landelijke Afvalbeheer Plan wordt regelmatig bijgesteld. Het eerste Landelijke Afvalbeheer Plan is in werking getreden in 2003. Deze was van kracht tot en met 2009. Het tweede Landelijke Afvalbeheer Plan is in werking getreden in 2009 en geldt tot en met 2015, met een vooruitblik tot 2021.
Kringloop	Kringloopwinkel in Mijdrecht die noordelijke deel van de gemeente bediend.
Omgekeerd inzamelen	Omgekeerd inzamelen legt de nadruk op de inzameling van herbruikbare grondstoffen bij de inzameling van huishoudelijk afval. Restafval wordt bijzaak en moet worden weggebracht. Bij dit dienstverleningsconcept ligt de focus op hergebruik van grondstoffen, in plaats van de frequentie van de gemeentelijke afvalinzameling.
PUSH	Bezuinigingsronde in Stichtse Vecht, waar aanvankelijk ook het afvalbeleid onder viel.
de Sirkel	Kringloopwinkel in Maarssen die zuidelijk deel van de gemeente bediend.

Stichting Inzameling Oud Papier Stichtse Vecht (SIOP SV)	De SIOP SV is verantwoordelijk voor het aansturen en enthousiasmeren van de vrijwilligers van de deelnemende maatschappelijke organisaties van de oud-papier-inzameling.
van Afval naar Grondstof (VANG)	Het Rijksprogramma 'Van Afval Naar Grondstof' (VANG) heeft als doel om meer duurzame producten op de markt te brengen, bewuster te consumeren én meer en beter te recycleren. Het programma VANG kent acht operationele doelstellingen. Voor elk van de doelstellingen zijn acties benoemd, die de komende jaren tot uitvoering worden gebracht. Het gaat onder meer om verduurzaming aan de voorkant van de keten, verbeteren van de afvalscheiding en inzameling, het richten van bestaand afvalbeleid op de circulaire economie en de aanpak van specifieke ketens en afvalstromen.
Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo)	De Wabo is een Nederlandse wet, die de omgevingsvergunning regelt. De Wabo integreert een groot aantal (circa 25) vergunningen, ontheffingen en meldingen (verder te noemen toestemmingen) tot één omgevingsvergunning.
Wet algemene regels herindeling (Wet Arhi)	De Wet algemene regels herindeling is een Nederlandse wet die regelt hoe te handelen als grondgebied van een gemeente wijzigt. Er is sprake van een herindeling als het inwoneraantal van één van de gemeenten met meer dan 10% wijzigt. Hieronder valt onder meer het zorgen voor overgangsrecht zodat ongemak voor inwoners en bedrijven van een herindeling wordt voorkomen en het inrichten van de nieuwe ambtelijke organisatie.
Wet milieubeheer (WM)	Op basis van de Wet milieubeheer worden milieuvergunningen afgegeven. In artikel 10 ligt hierbij de focus op afvalstoffen.

FIGUUR B.1
Circulaire economie in beeld



Bijlage 2 - Deskresearch

In relatie tot afvalstoffenverordening:

- Afvalstoffenverordening Stichtse Vecht 2012, inclusief toelichting hierop
- Toelichting Afvalstoffenverordening Stichtse Vecht 2012
- Uitvoeringsbesluit Afvalstoffenverordening Stichtse Vecht 2012
- Raadsvoorstel Vaststelling Afvalstoffenverordening Stichtse Vecht 2011
- Raadsvoorstel Intrekking Afvalstoffenverordening Stichtse Vecht 2011 en vaststelling Afvalstoffenverordening Stichtse Vecht 2012
- Raadsbesluit vaststelling Afvalstoffenverordening gemeente Stichtse Vecht 2012

Landelijke beleid en wetgeving:

- Landelijk afvalbeheerplan 2009-2021 (LAP) (2009)
- Aankondiging van Afval Naar Grondstof (VANG) (2013)
- Van Afval Naar Grondstof (VANG); Uitwerking van acht operationele doelstellingen; bijlage 1 bij de kamerbrief 'Invulling programma Van Afval Naar Grondstof' (2014)
- Wet algemene regels herindeling
- Wet Milieubeheer
- Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht

Lokaal beleid:

- Focus op morgen, toekomstvisie Stichtse Vecht 2013-2040 (2013)
- Samen verder, Hoofdlijnen coalitie Stichtse Vecht 2014-2018 (2014)
- Samen verder, raadsprogramma 2014-2018 (2014)
- Rapport collegevorming Stichtse Vecht (2014)
- Programmabegrotingen 2012, 2013, 2014
- Jaarrekeningen 2012, 2013

In relatie tot plaatsing ondergrondse containers:

- Raadsinformatiebrief #10, o.m. over aankoop en plaatsing ondergrondse containers (2013)
- Raadsinformatiebrief #41, o.m. over uitwerking en implementatie Raamovereenkomst Verpakkingen 2013 – 2022 (2013)
- Evaluatie proef met perscontainers plastic huishoudelijk afval
- Raadsvoorstel Aanschaf en plaatsing 12 ondergrondse perscontainers voor plastic (2014)
- Raadsbesluit Aanschaf en plaatsing 12 ondergrondse perscontainers voor plastic (2014)
- Locaties perscontainers

In relatie tot plaatsing inzameling Oud Papier:

- Raadsinformatiebrief #16, o.m. over harmonisatie inzameling oud papier (2013)
- Raadsinformatiebrief #33, o.m. over stand van zaken harmonisatie inzameling oud papier (2013)
- Peilnota Harmonisatie inzameling oud papier vanaf 2014 (2013)
- Oplegnotitie Harmonisatie inzameling oud papier vanaf 2014 (2013)
- Maatschappelijke Kosten-Baten analyse: Harmonisatie inzameling Oud Papier (2013)
- Inventarisatie basisgegevens inzameling oud-papier 3 voormalige gemeenten (2013)
- Dienstverleningsovereenkomst inzameling oud papier en karton (2014)
- Raadsinformatiebrief #14, o.m. over proef inzameling met minicontainers oud papier (2014)
- Raadsinformatiebrief #59, o.m. over tussenevaluatie proef met containers voor oud papier (2014)

In relatie tot afvalscheidingstations:

- Raadsinformatiebrief #22, o.m. over ontwikkelingen gemeentewerf Kockengen (2012)
- Haalbaarheidsstudie afvalscheidingstations, Grontmij (2012)
- Notulen openbare werksessie thema's Milieu, Ruimtelijke ordening en Recreatie (2012)
- Oplegnotitie (Peilstuk) Haalbaarheidsstudie Afvalscheidingstations Stichtse Vecht uit werksessie (2012)
- Collegeadvies Haalbaarheidsstudie afvalscheidingstations Stichtse Vecht (2012)
- Uitnodigingsbrief gemeenteraad werkbezoek afvaldepots (Maarssen en Veenendaal) (2013)
- Vervolgotitie Afvalscheidingstations Stichtse Vecht (2013)
- Besluitenlijst van de openbare Werksessie (2013)
- Overzicht afgevoerde hoeveelheden en kosten per afvalscheidingstation

Overig rekenkameronderzoek:

Visie op afval

- Opperuimd staat netjes; Onderzoek naar gemeentelijk afvalbeleid, Rekenkamercommissie Rheden (2014)
- Afvalinzameling in Amstelveen, Rekenkamercommissie Amstelveen (2013)

Overige:

- Raadsinformatiebrief #1, over afvalkalenders (2012)
- Raadsinformatiebrief #9, over aanbestedingstraject afvalinzameling (2012)
- Raadsinformatiebrief #11, o.m. over grofvuilinzameling Maarssenbroek (2013)
- Raadsinformatiebrief #48, o.m. over Grof(tuin)vuilinzameling (2013)
- Raadsinformatiebrief #1, o.m. over extra inzet op afvalcommunicatie (2014)
- Raadsinformatiebrief #39, o.m. over financiële consequenties invoering Afvalstoffenbelasting (2014)
- Raadsinformatiebrief #61, o.m. over AfvalWijzer (2014)
- Contract Kringkoop
- Afvalbeheerskosten 2013
- Termijnstaat AVR -van Gansewinkel 2013
- Termijnstaat AVR -van Gansewinkel 2014
- Cijfers raadpleging afvalwijzer-app per huishouden (2015)

Bijlage 3 - Geïnterviewden

- Lykle Ganzevoort - Beleidsadviseur Milieu & Duurzaamheid
- Bertel Karnebeek - Beleidsadviseur Milieu & Duurzaamheid
- Jos Haarman - Werkvoorbereiding Afval en Groen, Team Bestek en Beheer
- David Akerina - Consulente afdeling Wijken en kernen vanuit Financiën
- Jaap Verkroost - Wethouder
- Richard van Rijn - Account Manager Domestic AVR- Van Gansewinkel
- Evelien Aldering - Tender & Offer Expert AVR- Van Gansewinkel
- Floor Groenendijk - Kringloop Mijdrecht
- Han Overbeek - Kringloopwinkel de Sirkel
- Bert de Graaf – Stichting Inzameling Oud-Papier Stichtse Vecht