

Grip op afval

Evaluatie van de uitvoering van het afvalbeleid door Twente Milieu

Uitgevoerd door Necker van Naem

dr. M.E.L. (Marieke) Elgersma – de Koning

E.I.A. (Emilie) Stumphius MSc LLM

W.P. (Peter) Joosten Msc

Rekenkamercommissies Almelo, Borne, Hengelo, Enschede, Oldenzaal, Hof van
Twente

Dr. J.J. Ligteringen
Onderzoeksmanager Rekenkamercommissie gemeente Enschede

T. 06-13263629
M. j.ligteringen@enschede.nl

Postbus 20
7500 AA Enschede

Kenmerk: RO 15164, datum: 07-07-2017

Inhoudsopgave

Onderzoeksverantwoording	2
Centrale boodschap	5
Nota van Bevindingen	9
Relevante kaders	10
1.1 / Beleidskaders afvalbeleid	10
1.2 / Een N.V. als verbonden partij	11
Afvalbeleid en opdrachtgeversrol	14
2.1 / Beleidsuitgangspunten zes gemeenten	14
2.2 / Beleidsmaatregelen zes gemeenten	15
2.3 / Doelrealisatie	17
2.4 / Rol van de raad	19
De gemeente als aandeelhouder	22
3.1 / Beleid Verbonden Partijen	22
3.2 / Afspraken met Twente Milieu	25
3.3 / Werking van de AVA en aansturing van Twente Milieu	26
3.4 / Informatievoorziening aan de colleges en raden	27
3.5 / Risicomanagement	30
Bijlage 1: Informatieverzoek	31
Bijlage 2: Overzicht documenten – Twente Milieu	32
Bijlage 3: Overzicht documenten – gemeenten	33
Bijlage 4: Geïnterviewde personen	35



Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

De Twentse gemeenten delen de ambitie om in 2030 afvalloos te zijn. Dat betekent dat er maximaal 50 kilo restafval per persoon wordt geproduceerd op jaarbasis. Hiervoor zijn veel veranderingen nodig op het gebied van afvalinzameling. De ene gemeente lost dat op door te werken met gedifferentieerde tarieven, de andere gemeente kiest voor 'omgekeerd inzamelen', waarbij het restafval door inwoners wordt weggebracht en stromen als papier en glas thuis worden opgehaald. De afvalinzameling wordt voor zeven gemeenten uitgevoerd door Twente Milieu. Twente Milieu is een privaatrechtelijk bedrijf, gemeenschappelijk eigendom van de gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Hengelo, Oldenzaal, Hof van Twente en Losser. De gemeenten zijn dus zowel opdrachtgever als aandeelhouder van Twente Milieu.

De gemeenteraad ziet er, als hoogste orgaan van de gemeente, op toe dat het beleid ten aanzien van afval én ten aanzien van verbonden partijen goed wordt uitgevoerd en dat de genomen risico's publiek te verantwoorden zijn. De raden hebben behoefte aan een onderzoek naar Twente Milieu. De ambitie naar een afvalloos Twente in 2030, de snelle ontwikkelingen op het gebied van afvalscheiding en de behoefte van de raden vormen voor de rekenkamercommissies van Almelo, Borne, Enschede, Hengelo, Oldenzaal en Hof van Twente reden om in kaart te brengen welke risico's er zijn met betrekking tot het afvalbeleid en hoe de gemeenten invulling geven aan hun rol als eigenaren en opdrachtgevers. Losser, de zevende aandeelhouder, is geen opdrachtgever van het onderhavige onderzoek.

Doelstelling en vraagstelling

De rekenkamercommissies van de eerdergenoemde gemeenten werken sinds 2015 intensiever samen in hun onderzoek naar verbonden partijen. Doel is om focus aan te brengen in datgene waarop de gemeenteraad kan sturen in de veelheid aan informatie over die verbonden partijen. Dit zien zij als leerproces. Meer specifiek willen de rekenkamercommissies:

- / De gemeenteraden inzicht bieden in welke mate de gemeenten grip kunnen houden op de samenwerking met Twente Milieu en de wijze waarop risico's worden beheerst;
- / Raden en colleges handreikingen bieden in het verbeteren van de aansturing van deze verbonden partij.

De vraagstelling die voortvloeit uit deze doelstelling is:

In hoeverre hebben de gemeente(rade)n van Almelo, Borne, Enschede, Hengelo, Hof van Twente en Oldenzaal grip op de risico's die zij, ten aanzien van de realisatie van het afvalbeleid, lopen in de samenwerking met Twente Milieu en als eigenaar van Twente Milieu?

Om die hoofdvraag te beantwoorden is een zevental deelvragen geformuleerd, verdeeld over drie thema's: het samenwerkingskader, de verantwoording ten aanzien van de verbonden partij en de uitvoeringspraktijk bij Twente Milieu.

Samenwerkingskader

1. Welk beleid voeren de gemeente(rade)n in de aansturing van verbonden partijen?
2. Welke afspraken hebben de gemeenten vastgelegd met Twente Milieu?

Verantwoording

3. Welke informatie ontvangen colleges en raden over Twente Milieu?
4. In hoeverre worden de gemeenteraden geïnformeerd over ontwikkelingen en risico's met betrekking tot het afvalbeleid?

Uitvoeringspraktijk bij Twente Milieu

5. Op welke manier sturen de gemeenten Twente Milieu (ambtelijk en bestuurlijk) aan?
6. Op welke wijze anticiperen colleges en raden op ontwikkelingen en risico's bij Twente Milieu?
7. In hoeverre hebben de gemeenteraden zicht op de realisatie van beleidsdoelstellingen in de samenwerking met Twente Milieu?

Operationalisatie

De kernbegrippen uit het onderzoek zijn als volgt geoperationaliseerd:

- / Grip = kunnen sturen vanuit eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden, formeel en feitelijk.
- / Risico's = de kans dat iets mis gaat en de impact die dat heeft op de gemeenten en de inwoners; financieel (als aandeelhouder) en bestuurlijk (als opdrachtgever vanuit wettelijke zorgplicht).
- / Afvalbeleid = 50 kg huishoudelijk restafval per inwoner per jaar in 2030. Omdat er geen duidelijke link met impact op inzamelingskosten, afvalstoffenheffing, zwerfafval, verkoop afval gedefinieerd is in het afvalbeleid van de gemeenten, hebben we ons alleen op het aantal kilo's gericht.

Onderzoeksuitvoering

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode februari-mei 2017. Stukken van de gemeenten die na die tijd zijn aangeleverd zijn niet meer meegenomen in het onderzoek. Allereerst is een analyse uitgevoerd van verschillende documenten. Een overzicht van de informatie die de onderzoekers opvroegen staat in bijlage 1. Uiteraard zijn door respondenten gedurende het onderzoek aangereikte documenten meegenomen, indien zij de gemeentelijke besluitvorming hadden doorlopen en gekoppeld konden worden aan de onderzoeksvraag. De documenten geven informatie over het afvalbeleid en de uitvoeringspraktijk per gemeente, het beleid dat de gemeenten voeren met betrekking tot verbonden partijen en de governance en het functioneren van Twente Milieu. Een overzicht van de geraadpleegde bronnen staat in bijlagen 2 en 3.

Vervolgens zijn 23 semigestructureerde interviews afgenomen. Bij iedere gemeente spraken we telefonisch een beleidsmedewerker afval, een griffiemedewerker en de wethouder die namens de gemeente plaatsneemt in de AVA (Algemene Vergadering van Aandeelhouders). Met de leidinggevenden en de voorzitter van de Raad van Commissarissen (RvC) van Twente Milieu zijn fysiek gesprekken gevoerd. Een overzicht van geïnterviewde personen staat in bijlage 4. De vragenlijsten voor de interviews zijn opgesteld aan de hand van de documentenstudie en bevatten controlevragen zowel binnen als tussen de verschillende vragenlijsten. De respondenten zijn gekozen op basis van hun rol in relatie tot de onderzoeksvraag. De respondenten hebben van tevoren een item- en vragenlijst per mail ontvangen, zodat zij zich konden voorbereiden op het interview.

Op 2 juni 2017 is de Nota van Bevindingen voor een controle op de feiten voorgelegd aan de ambtelijke organisaties van de gemeenten en aan Twente Milieu. De laatste reactie is ontvangen op 15 juni.

Leeswijzer

Het gehele rekenkamerrapport bestaat uit twee delen, namelijk de Bestuurlijke Nota en de Nota van Bevindingen.

U leest nu de Bestuurlijke Nota. Deze bevat twee hoofdstukken. U bevindt zich in het eerste hoofdstuk. Daarin hebben de rekenkamercommissies verantwoording afgelegd over het uitgevoerde onderzoek. In het hiernavolgende tweede hoofdstuk worden de samenvatting en conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

Hierna volgt de Nota van Bevindingen met de onderzoeksresultaten, waarop de conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd. Eerst worden de relevante wettelijke en beleidskaders gepresenteerd. Vervolgens wordt ingegaan op (de uitvoering van) het afvalbeleid van de zes gemeentes en de opdrachtgeversrol die zij hebben richting Twente Milieu. Afsluitend wordt de aandeelhoudersrol van de gemeenten behandeld. Op drie plekken hebben we gebruikgemaakt van de logo's van de gemeenten om aan te geven welke informatie relevant is voor iedere gemeente. Deze methode wordt gebruikt bij de beschrijving van het afvalbeleid (paragraaf 2.1), genomen maatregelen (paragraaf 2.2) en het beleid verbonden partijen (paragraaf 3.1). De overige paragrafen zijn voor alle raden van belang.

In de bijlagen staat het informatieverzoek van het onderzoeksbureau aan de gemeenten (bijlage 1) en de geraadpleegde bronnen (bijlagen 2 en 3), alsmede een overzicht van de geïnterviewden (bijlage 4).



Centrale boodschap

Antwoord op de centrale onderzoeksvraag

Gemeenten en gemeenteraden hebben niet voldoende grip op de risico's die zij, ten aanzien van de realisatie van het afvalbeleid, lopen in de samenwerking met Twente Milieu en als eigenaar van Twente Milieu. Dit komt vooral door het geloof dat met het huidige afvalbeleid wordt geborgd dat in 2030 50 kilo per persoon per jaar restafval overblijft. Twente Milieu voert dat beleid uit, koppelt in de afzonderlijke jaarverslagen voor de gemeenten terug dat hiermee de doelstellingen niet worden gehaald, maar krijgt hierop geen reactie van die gemeenten in bv. het accountoverleg, het klantenoverleg of de AVA en de gemeenteraad reageert evenmin. Gebrek aan moed en kritische houding in raden en colleges belemmert de tijdige invoering van maatregelen. Gebrekkig ambtelijk informatiemanagement voorkomt onderbouwde prognoses over de realisatie van het afvalbeleid.

In het verlengde hiervan ligt het grote vertrouwen van de colleges van B&W in het bedrijf Twente Milieu dat ertoe leidt dat er vrijwel uitsluitend financieel naar het bedrijf wordt gekeken, leunend op de accountantsverklaring en instemming van de Raad van Commissarissen. Er is niet voldoende zicht op het functioneren van RuC en directie, de grenzen aan de groei van Twente Milieu en de risico's die de autonomie van de afzonderlijke gemeenten met zich meebrengen.

Een nadere uitwerking vindt hieronder plaats. Eerst geven we beknopt antwoord op de deelvragen en presenteren we de conclusies die de onderzoekers samen met de begeleidingscommissie hebben getrokken. Dit hoofdstuk sluit af met aanbevelingen voor colleges en raden van de gemeenten.

Beknopt antwoord op de deelvragen:

1. *Welk beleid voeren de gemeente(rade)n in de aansturing van verbonden partijen?* De nota's verbonden partijen van de gemeenten variëren qua actualiteit en de mate waarin ze concreet handvatten bieden voor de uitvoering door wethouders en de controle door de raad. Zie verder paragraaf 3.1 Nota van Bevindingen.
2. *Welke afspraken hebben de gemeenten vastgelegd met Twente Milieu?* De Statuten bevatten de belangrijkste afspraken over de aansturing van Twente Milieu door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA). De Dienstverleningsovereenkomst (DVO) bevat de belangrijkste afspraken over de uitvoering van het afvalbeleid. Zie verder paragraaf 2.2 en 3.2 Nota van Bevindingen.
3. *Welke informatie ontvangen colleges en raden over Twente Milieu?* Twente Milieu levert vaak en veel gedetailleerde / operationele informatie aan. Daarnaast levert Twente Milieu vlak voor de AVA's vooral financiële informatie aan over het bedrijf. Die informatie over Twente Milieu sijpelt evenwel niet geheel en vrij laat door naar colleges en raden. Zie paragraaf 3.4 Nota van Bevindingen.
4. *In hoeverre worden de gemeenteraden geïnformeerd over ontwikkelingen en risico's met betrekking tot het afvalbeleid?* Gemeenteraden worden beperkt hierover geïnformeerd. Zie verder paragraaf 2.3 Nota van Bevindingen.
5. *Op welke manier sturen de gemeenten Twente Milieu (ambtelijk en bestuurlijk) aan?* Als aandeelhouder sturen de gemeenten Twente Milieu aan via hun wethouders in de AVA die twee keer per jaar

- plaatsvindt. Als opdrachtgever sturen de gemeenten Twente Milieu vooral ambtelijk aan op basis van een DVO en gesprekken die vrijwel maandelijks plaatsvinden. Zie paragraaf 3.3 Nota van Bevindingen.
6. *Op welke wijze anticiperen colleges en raden op ontwikkelingen en risico's bij Twente Milieu?* Er is eerder sprake van reageren en er is weinig zicht op ontwikkelingen en risico's bij Twente Milieu. Zie paragraaf 2.4 en 3.5 Nota van Bevindingen.
 7. *In hoeverre hebben de gemeenteraden zicht op de realisatie van beleidsdoelstellingen in de samenwerking met Twente Milieu?* Er zijn niet of nauwelijks prognoses afgegeven aan de gemeenteraden waaruit blijkt dat de afvaldoelstellingen worden gerealiseerd. Zie paragraaf 2.3 Nota van Bevindingen.

Conclusies

1 De gemeenten moeten op zoek naar passende maatregelen om de doelstelling van 50 kg restafval in 2030 te behalen

De zes onderzochte gemeenten produceren op dit moment nog veel restafval. Om in 2030 slechts 50 kg restafval per inwoner te produceren, moet worden nagedacht over vernieuwende manieren om afval in te zamelen. Voor veel gemeenten is Diftar hierin een goede eerste stap. Er moet kritisch gekeken worden of deze stap ook daadwerkelijk voldoende oplevert. De benchmark huishoudelijk afval, waar een groot aantal Nederlandse gemeenten aan deelneemt, kan hierbij input leveren. Op dit moment lukt het geen enkele gemeente om 50kg restafval te produceren met maatregelen als Diftar en omgekeerd inzamelen. De gemeenteraden zullen passende maatregelen moeten nemen om de door hen onderschreven doelstelling van 50 kg te behalen. Dit kan een inzamelsysteem betreffen, of bijvoorbeeld communicatie over dat inzamelsysteem – dat zal verschillen per gemeente. Daarnaast ontbreken prognoses, die de gemeenten bewust kunnen maken van de opgave die er ligt en of de afzonderlijke gemeenten op koers liggen om hun doelstellingen te halen.

2 Schaalvoordeel gemeentelijke samenwerking onderbenut

Tussen de gemeenten wordt wel informatie uitgewisseld, maar weinig kennis. Zo schat de gemeente Hengelo de risico's verbonden aan deelname aan Twente Milieu lichter in dan de gemeenten Almelo en Enschede. Dat maakt nieuwgierig naar een toelichting. De gemeenten Borne en Almelo hebben een evaluatie uitgevoerd over Twente Milieu maar dit is niet gedeeld met de andere gemeenten en ingezet voor prudentieel toezicht.¹ De aanbevelingen uit het rapport van de gemeente Almelo zijn door Twente Milieu opgevolgd; niet naar aanleiding van dat rapport, maar autonoom en onafhankelijk (Twente Milieu was niet op de hoogte van het onderzoek). Ook elkaar bijstaan in het doorvoeren van maatregelen gebeurt weinig en verloopt vooral via Twente Milieu, nauwelijks onderling tussen de gemeenten. Daardoor ontbreekt ook de discussie dat harmonisatie van uitvoeringsmaatregelen kan leiden tot kostenvoordelen voor de gemeenten.

3 De raden besteden beperkte aandacht aan het afvalbeleid en aan Twente Milieu

In de raden worden de beleidsaspecten van afval niet regelmatig besproken. Moties en vragen gaan vooral over incidenten en uitvoeringskwesties, terwijl ook op structurele basis gesproken moet worden over beleidskeuzes om te controleren of de beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd en eventueel bijgesteld moeten worden. Daarvoor is focus nodig op effecten van beleid in plaats van op input voor beleid. Ook de bestuurlijke en financiële risico's van de gemeenten bij Twente Milieu, komen niet vaak aan de orde. Het jaarverslag van Twente Milieu en het jaarverslag over de realisatie van de uitvoeringsopdracht voor gemeenten worden aan de raden gestuurd, maar dat geeft nauwelijks aanleiding tot kritische vragen. Collegeleden hebben de plicht om over belangrijke veranderingen te berichten, maar dat gebeurt zelden, terwijl de markt, technologie en het rijksbeleid ten aanzien van afvalinzameling volop in beweging zijn en vragen om anticiperende gemeenten als opdrachtgevers en aandeelhouders.

4 Sturing op Twente Milieu vindt weinig expliciet en systematisch plaats

Zowel bestuurlijk als ambtelijk is er veel vertrouwen in Twente Milieu. Mede hierdoor vindt weinig expliciete en systematische sturing plaats. Er wordt vooral gereageerd op voorstellen en informatie van het management, de accountant en (andere) gemeenten. Daarbij zijn de wethouders veelal weinig kritisch: de accountant wordt

¹ Hiermee wordt bedoeld toezicht door de AVA op Twente Milieu, eventueel uitgeoefend met aanwijzingen.

nauwelijks bevestigd in de AVA, evenmin de RvC en andere (aandeelhoudende) gemeenten die iets wensen van Twente Milieu. Colleges laten het aan hun vertegenwoordigende wethouder in de AVA over om als gemeente te worden meegenomen in de besluitvorming in de AVA.

5 Voordeel op afstand plaatsing onderbenut

Uitvoering op afstand plaatsen zou ambtelijke tijd moeten besparen, ruimte moeten bieden voor beleidsstrategische sturing en ruimte moeten geven voor de uitvoering van activiteiten die zich moeilijker verhoudt met de positie van de overheid. Dat wordt bij Twente Milieu door de opdrachtgevende gemeenten onderbenut. Ambtelijk vindt veel en gedetailleerd overleg plaats tussen Twente Milieu en de desbetreffende gemeente over de uitvoering, maar uitwisseling van beleidsstrategische kennis en operationele kennis is niet te traceren. In het gemeentehuis wordt voor kennis zelfs vaak doorverwezen naar Twente Milieu. Bovendien worden de afvaldoelstellingen niet alleen gerealiseerd door andere inzamelmethoden; afvalpreventie verdient ook én meer aandacht en dat begint 'in de keuken'. Dat is niet het domein van de overheid. Gemeenten kunnen daarvoor juist heel goed partijen als Twente Milieu inzetten. Dat gebeurt nu nog incidenteel.

6 Bestuurlijke en financiële risico's zijn niet voldoende duidelijk

Mede uit voorgaande conclusies vloeit voort dat raden, colleges en AVA niet voldoende zicht hebben op de bestuurlijke en financiële risico's verbonden aan de uitvoering van het afvalbeleid door Twente Milieu. Zo is er niet voldoende zicht op het langetermijneffect van structurele wijzigingen in opdrachten, een verschil van mening tussen gemeenten over de risico's verbonden aan Twente Milieu en weinig helderheid over de groei van Twente Milieu in relatie tot het beleidsdoel om afval te voorkomen c.q. het in te zamelen afval te reduceren. Er is ook weinig inzicht in de werking van de afvalstoffenmarkt en de invloed die dat kan hebben op de hoogte van de afvalstoffenheffing. Meer ingezameld afval, leidt tot hogere verwerkingskosten en meer aanbod van secundaire grondstoffen doet de prijs voor opgewerkt afval ook dalen. Als hierdoor de afvalstoffenheffing stijgt, kan dat een mechanisme zijn dat lastig is uit te leggen aan burgers van wier medewerking de gemeente zo afhankelijk is in de realisatie van haar afvaldoelstellingen.

Er is nauwelijks aandacht voor werk voor derden dat Twente Milieu uitvoert voor niet-aandeelhoudende gemeenten, al dan niet als onderaannemer van het ROVA (Regionaal Orgaan Verwijdering Afvalstoffen) terwijl dit wel degelijk ook risico's met zich meebrengt.

Aanbevelingen

Voor de raden:

1 Agendeer afvalbeleid voor de verkiezingen in 2018

Afvalbeleid en afvalinzameling hebben veel impact op inwoners. Gemeentebesturen hebben alle de ambitie van 50 kg restafval in 2030 ondertekend. Verkiezingen zijn het moment om dat mandaat te wijzigen of te bevestigen zodat na de verkiezingen zonder aarzeling de verschillende politieke partijen met elkaar afspraken kunnen maken hoe ze de doelstellingen het beste kunnen realiseren.

2 Zet afvalbeleid en -inzameling regelmatig op de agenda om de juiste stappen te zetten naar de toekomst

Ook buiten het verkiezingsjaar om is een actieve raad nodig om de doelstelling van 50 kg restafval te behalen. De landelijke richtlijnen rondom afvalbeleid en de afvalmarkt veranderen snel. Zorg dus dat het onderwerp ook los van nieuwe ontwikkelingen en incidenten wordt besproken in de raad en met het college. Stel bv. een werkgroep in, zet het op de agenda elk kwartaal van de betreffende raadscommissie of stel een speciale rapporteur van de raad aan. Spreek ook met elkaar af hoe wordt omgegaan met signalen van inwoners over de uitvoering van het afvalbeleid, zodat de raadsvergaderingen over het afvalbeleid minder door incidenten en kritiek worden gedomineerd. Nodig een andere gemeente uit om zijn ervaringen te delen.

3 Definieer de informatiebehoefte om de voortgang van het afvalbeleid te monitoren

De raad kan het college opdracht geven om de informatie aan te leveren zoals hij dat wenst, wat betreft vorm, inhoud en frequentie. Kies ijkpunten die passen bij de rol van de raad. Deze liggen vooral op het vlak van maatschappelijke resultaten en effecten: wat vinden inwoners van de uitvoering van het afvalbeleid, waar

kunnen volgens hen belemmeringen worden weggenomen, kan het makkelijker worden gemaakt, hoe ontwikkelt het zwerfafval zich, en de afvalstoffenheffing? De raadsgriffie kan eventueel ook ondersteunen bij het beter hanteerbaar maken van die grote informatiestroom. Als meerdere gemeentes hiervoor kiezen, kunnen de griffies dit gezamenlijk oppakken.

Voor de colleges:

4 Geef expliciet en systematisch sturing aan Twente Milieu

Van ieder college neemt één wethouder plaats in de AVA. Het is van belang dat de ervaringen binnen het college worden gedeeld zodat gezamenlijk geleerd kan worden hoe het college concreet omgaat met verbonden partijen. Waar gaat het dan bijvoorbeeld om? Vanuit de AVA is geen vertrouwenscommissie ingesteld die de zelfevaluatie van de RvC bespreekt; bij andere bedrijven is die er wel met als gevolg dat aan de hand van een aantal vooraf afgesproken evaluatiepunten wordt gecontroleerd of de RvC namens de AVA zijn werk goed doet. RvC-leden hoeven wettelijk gezien niet twee maal 4 jaar te zitten. Overwogen kan worden om die termijn in te korten, als de AVA het – blijkens enkele geïnterviewden – toch lastig vindt om een RvC-lid vroegtijdig te laten gaan dan wel niet opnieuw te benoemen. Een ander voorbeeld om expliciet Twente Milieu aan te sturen is dat de accountant in de AVA wordt bevraagd bv. hoe zijn onderzoek is verlopen en welke uitdagingen hij daarbij tegen kwam, wat hem nog meer opviel buiten de opdracht aan de accountant om. Als RvC en directie expliciet en afzonderlijk jaarlijks décharge krijgen van bestuur resp. toezicht markeert dat een moment waarop gemeenten bewust stil staan bij het functioneren van directie en RvC. Bij de start van de AVA zou de voorzitter expliciet kunnen constateren dat alle aanwezigen, elk afzonderlijk en gezamenlijk, inderdaad bevoegd zijn beslissingen te nemen op grond van de statuten. Als de AVA informeert naar majeure wijzigingen in de DVO's met de gemeenten, kan met directie en RvC worden bepaald welke impact dit heeft op het risicoprofiel van Twente Milieu². In het college kan de ambtelijke invulling van de regierol op Twente Milieu worden besproken: in hoeverre kan volstaan worden met resultaatafspraken en terugkoppeling alleen op dit niveau, welke kennis is nodig om een goede opdrachtgever te zijn voor Twente Milieu? Vraag ook aan de RvC wat hun jaarplan is: waar gaan ze op letten komend jaar?

5 Wissel onderling meer systematisch ervaringen uit

Het goed kunnen uitoefenen van de rol als aandeelhouder is vaak geen selectiecriteria voor wethouders. Elkaar binnen het college hierin helpen, eventueel met ambtelijke en externe hulp is in het belang van de gemeente en de persoon van de betreffende wethouder. Die laatste loopt nl. zelf ook risico's en die worden niet geheel gedekt door verzekeringen. Het wordt tijd volgens ons dat het aandeelhouderschap door wethouders meer als vak apart wordt gezien dat geleerd en geoefend moet worden en waarbij voorlichting, training en coaching normaal zijn.

Voor raden en colleges:

6 Koppel afvalmaatregelen aan impact

Maatregelen voor afvalinzameling vergen een handeling van inwoners en zijn dus vaak onderwerp van discussie. Raadsleden moeten vooral sturen op impact, resultaten en maatschappelijke effecten, en moeten signalen van hun inwoners in die context plaatsen. Bespreek bv. de klanttevredenheidsonderzoeken die Twente Milieu laat uitvoeren. Bespreek de balans tussen de kosten van verschillende manieren van inzameling, wat dit voor de inspanning van de burger betekent en welke impact dit zal hebben op het milieu. Over zwerfafval bv. registreren sommige gemeentes de hoeveelheid afval, anderen het aantal meldingen. Door deze twee informatiestromen inzichtelijk te maken kunnen inwoners en raadsleden concreter zien waar ze het voor doen, wat het oplevert.

² Gemeenten hebben bv. met Twente Milieu recent afspraken gemaakt dat het eigendom van de afvalinzamelinfrastuctuur naar Twente Milieu wordt overgeheveld; de gemeenten leasen dat terug. Dat is een wending waar directie, RvC en AVA met elkaar bij stil hadden kunnen staan. Nu is die risico-afweging uitsluitend binnen Twente Milieu zelf gemaakt, uitsluitend gedreven vanuit de wens van gemeenten om inkoopvoordeel te realiseren.



Nota van Bevindingen

Grip op afval

1

Relevante kaders

In dit hoofdstuk staan de (landelijke) beleidskaders ten aanzien van afvalbeleid, de context rond de oprichting en de rollen met betrekking tot Twente Milieu beschreven.

1.1 / Beleidskaders afvalbeleid

Welke beleidskeuzes gemeenten ook maken, ze zijn gebaseerd op landelijke en regionale keuzes. De kaders voor het afvalbeleid van gemeenten liggen vast in de Wet milieubeheer en het landelijk afvalbeheerplan (LAP).³ De Wet milieubeheer stelt dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het inzamelen van huishoudelijk afval.⁴ Verder staat in deze wet dat gemeenten verplicht zijn groente-, fruit- en tuinafval gescheiden in te zamelen.⁵ De gemeenteraad kan daarnaast besluiten om andere bestanddelen van huishoudelijke afvalstoffen afzonderlijk in te zamelen.⁶ Hierbij kan gedacht worden aan glas, papier/karton, kunststof verpakkingsafval, textiel en klein chemisch afval. Tot slot zijn gemeenten volgens de Wet milieubeheer verantwoordelijk voor de inzameling van grofvuil. De Wet milieubeheer verplicht Nederland om periodiek een of meerdere afvalplannen op te stellen. De uitwerking van deze verplichting is het landelijk afvalbeheerplan (LAP).

Binnen de kaders van de Wet milieubeheer en het LAP⁷ hebben gemeenten ruime marges voor het maken van eigen beleidskeuzes⁸, bijvoorbeeld over de wijze en frequentie van inzameling. Iedere gemeente stelt een afvalstoffenverordening en bijbehorend uitvoeringsbesluit op.

1.1.1 Landelijke doelstellingen

In 2009 trad het tweede landelijk afvalbeheerplan in werking. Hoewel dit tweede LAP officieel geldig was van 2009 tot 2015, is het derde LAP nog niet vastgesteld. Het derde LAP bestrijkt de periode 2017-2029. Van LAP2 naar LAP3 wordt een belangrijke stap gezet naar een circulaire economie, waarin men efficiënt omgaat met grondstoffen en afval wordt voorkomen. In het nieuwe LAP3 komt daarom nog meer aandacht voor onderwerpen als hoogwaardige recycling, afval of grondstof en het verhogen van minimumstandaarden voor verwerking van afval. Omdat het tweede LAP ook een doorkijk tot 2021 bevat, zijn de richtlijnen die erin staan nog steeds relevant.

³ Landelijk Afvalbeheerplan 2009-2021, *Naar een materiaalketenbeleid*, 3 december 2014.

⁴ Landelijk Afvalbeheerplan, art. 10.21 (1).

⁵ Landelijk Afvalbeheerplan, art. 10.21 (2).

⁶ Landelijk Afvalbeheerplan, art. 10.21 (3).

⁷ Het LAP is vastgesteld op 11 november 2009 en op 24 december 2009 in werking getreden (25 november 2009, Staatscourant 2009, 17866). De eerste wijziging van het LAP is vastgesteld op 16 februari 2010 en op 25 maart 2010 in werking getreden (24 februari 2010, Staatscourant 2010, 2730). De tweede wijziging van het LAP is vastgesteld op 3 december 2014 en op 5 januari 2015 in werking getreden (Staatscourant 8 december 2014, Nr 31258).

⁸ Landelijk Afvalbeheerplan 2009-2021, *Naar een materiaalketenbeleid*, 3 december 2014, p. 131.

Binnen de kaders van het LAP is een uitvoeringsprogramma VANG (van afval naar grondstof) ontwikkeld om gemeenten te helpen de nodige stappen te zetten naar een optimaal hergebruik en recycling van huishoudelijk afval als bouwsteen in een circulaire economie.

Uit het VANG en het LAP wordt duidelijk dat de doelstelling met betrekking tot het recyclen van huishoudelijk afval voor 2015 op 65% was gesteld en voor 2020 op 75%.⁹ In 2025 moet verdere doorgroei gerealiseerd zijn om dit scheidingspercentage nog te verhogen. Daarnaast is een doelstelling van maximaal 100 kilo huishoudelijk restafval per inwoner per jaar vastgesteld voor 2020. Deze doelstelling kan eventueel wel anders liggen in stedelijke gebieden.

1.1.2 Afvalloos Twente (regionale doelstellingen)

De veertien Twentse gemeenten werken op verschillende terreinen met elkaar samen in de Regio Twente. Op het gebied van afval vervult het samenwerkingsverband Regio Twente een rol in de informatie-uitwisseling en afstemming tussen gemeenten, om te coördineren hoe binnen Twente met afval om wordt gegaan.

In 2012 en 2013 onderzochten de Twentse gemeenten de mogelijkheden om grondstoffenrecycling te verbeteren. Naar aanleiding hiervan hebben zij de ambitie uitgesproken om in 2030 50 kilo restafval per inwoner per jaar over te houden. Daartoe is een scheidingspercentage van 90% van het huishoudelijk afval nodig, ervan uitgaande dat de hoeveelheid huishoudelijk afval gelijk blijft.

Om invulling te geven aan deze ambitie is het project 'naar een afvalloos Twente in 2030' opgezet. In vier deelprojecten wordt er samengewerkt om die ambitie te realiseren:¹⁰

- / het doorrekenen van scenario's voor afvalinzameling op weg naar 50 kg restafval per inwoner per jaar en 90% scheiding;
- / onderzoeken op welke manier de afvalbrengpunten in Twente geoptimaliseerd kunnen worden, zodat de Twentse burger op elk milieupark terecht kan;
- / onderzoeken op welke wijze regionaal samengewerkt kan worden bij het verwerken van grondstoffen;
- / het schrijven van een regionale communicatiestrategie voor het bevorderen van gedragsverandering met betrekking tot afvalscheiding bij inwoners van Twente.

In een bijeenkomst op 16 april 2015 zijn de resultaten van deze deelprojecten besproken voor de Twentse colleges, gemeenteraden, ambtenaren en derden. De gemeentes zijn vervolgens zelf aan de slag gegaan met het zoeken naar een passende uitvoering, maar de doelstelling van 50 kilo restafval per persoon per jaar in 2030 is overleefd.

1.2 / Een N.V. als verbonden partij

Twente Milieu is in 1997 als N.V. opgericht door Enschede, Hengelo, Oldenzaal en Almelo. Er werd bewust gekozen voor een N.V. en niet voor een Gemeenschappelijke regeling, omdat Essent de directie zou voeren. De kerntaak was en is het inzamelen van huishoudelijk GFT- en restafval en reinigingstaken. Alle aandelen zijn in handen van de gemeentes Almelo, Borne, Enschede, Hengelo, Hof van Twente, Losser en Oldenzaal.

De keuze voor Twente Milieu als uitvoeringsorganisatie neemt niet weg dat gemeentes verantwoordelijk blijven voor het afvalbeleid. In tabel 1 staan voorbeelden hoe deze taakverdeling in de praktijk werkt.

⁹ Hierbij wordt opgemerkt dat in de eerste versie van het LAP werd gestreefd naar een scheidingspercentage van 60% in 2020. Dit is van belang omdat een aantal van de Twentse gemeenten hun handelingswijze op die norm hebben afgestemd.

¹⁰ <http://regiotwente.nl/in-twente/in-twente/milieu/83-afval>, geraadpleegd 5 mei 2017.

Tabel 1: Overzicht verantwoordelijkheden Twente Milieu en afzonderlijke gemeenten

Gemeente bepaalt	Twente Milieu bepaalt
Afvalinzamelingsinfrastructuur	Inzamelroute
Inzamelfrequentie	Inzamelmoment
Financiering inzamelmiddelen	Kostprijs plus
Inspraakmogelijkheden voor inwoners	Implementatiekosten en -tijd

De effecten van het afvalbeleid ervaren en zien inwoners op straat (zie onderstaande fotocollage) en belemmert efficiënte standaardisatie bij Twente Milieu. Dat kan door inwoners ten onrechte worden geweten aan Twente Milieu. Om gemeentelijke taken op afstand te plaatsen, is een Gemeenschappelijke regeling (Gr) gebruikelijker dan een N.V. en in het verleden is ook wel geopperd om van Twente Milieu een Gr te maken. Voor wethouders is de taakverdeling helder tussen gemeente en Twente Milieu. Voor Twente Milieu, raad en inwoners is dat evenwel niet altijd helder.

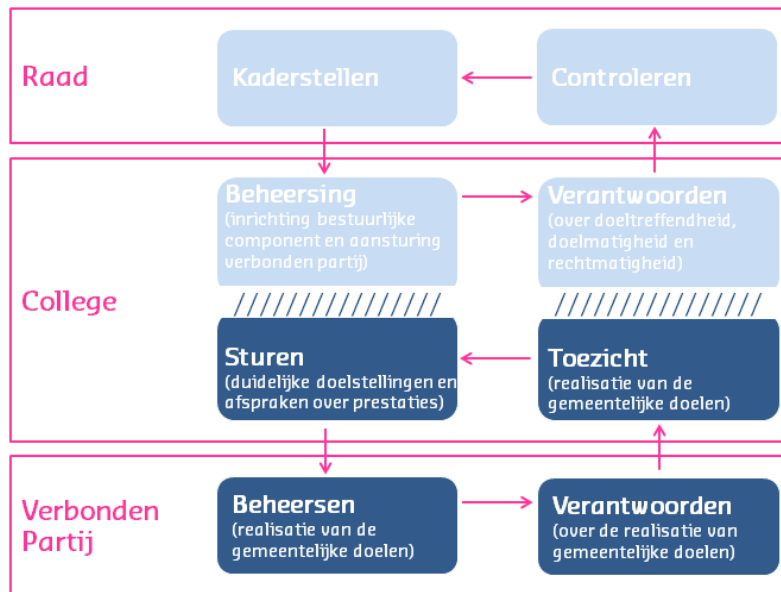
Illustratie 1: Gemeente bepaalt inzamelfrequentie en daarmee risico op zwerfafval, en inzamelmethode: bakken, zakken of dozen voor oud papier. De rij containers staat bij Twente Milieu op het terrein, om aan te geven welke mogelijkheden voor afvalscheiding er allemaal zijn.



De onduidelijkheid over de taakverdeling draagt waarschijnlijk ook bij aan de verwarring over wat het werken met Twente Milieu als N.V. precies inhoudt. Hieronder gaan we daarom daar nader op in.

Waar een Gemeenschappelijke regeling een verlengstuk van het openbaar bestuur is, valt een N.V. onder het privaatrecht. Dat betekent dat de overheid (in dit geval de zeven gemeentes) slechts indirecte zeggenschap heeft. Dit in tegenstelling tot Gr's waar gemeenteraden bv. wettelijk recht hebben hun zienswijzen te geven vóórdat de begroting wordt vastgesteld binnen de verbonden partij. De rollen van raad, college en verbonden partij zijn echter dezelfde bij een N.V. als bij een Gr (zie figuur 1). De raad stelt kaders en controleert. Het college treft beheersmaatregelen en legt daarover verantwoording af aan de raad. Het college / een portefeuillehouder stuurt op basis van die beheersmaatregelen de uitvoeringsorganisatie aan.

Figuur 1: Rollen rondom Verbonden Partijen in het duale bestel



Een belangrijk aspect van de N.V. is dat vennootschappelijke stukken, zoals notulen, reglementen en contracten niet openbaar zijn. De gemeenteraden hebben dus beperkt inzicht in de stukken van het bedrijf, wat de afstand tot de N.V. vergroot. De meeste stukken kunnen eventueel wel onder geheimhouding gedeeld worden. Bijlage 2 geeft inzicht in de stukken die Twente Milieu aanlevert voor college en ambtelijke organisatie. We hebben alleen de stukken in ons rapport aangehaald die direct van belang zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.

2

Afvalbeleid en opdrachtgeversrol

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

2. Welke afspraken hebben de gemeenten vastgelegd met Twente Milieu? (paragraaf 2.2, gedeeltelijk in het volgende hoofdstuk).
4. In hoeverre worden de gemeenteraden geïnformeerd over ontwikkelingen en risico's met betrekking tot het afvalbeleid? (paragraaf 2.3)
6. Op welke wijze anticiperen colleges en raden op ontwikkelingen en risico's bij Twente Milieu? (paragraaf 2.4)
7. In hoeverre hebben de gemeenteraden zicht op de realisatie van beleidsdoelstellingen in de samenwerking met Twente Milieu? (paragraaf 2.3)

Daarnaast komen de beleidsuitgangspunten ten aanzien van afval in de gemeenten, beleidsmaatregelen en (het zicht op) doelrealisatie aan bod.

2.1 / Beleidsuitgangspunten zes gemeenten

Het takenpakket van Twente Milieu wordt bepaald door het beleid van de zeven afzonderlijke gemeentes. Hoewel de gemeentes een gemeenschappelijk streven hebben, geven zij hier op verschillende manieren invulling aan. De inzamelmethode en -frequentie kunnen bijvoorbeeld van elkaar verschillen, evenals de wijze waarop de afvalstoffenheffing wordt bepaald: welke kosten worden gedekt en moet de afvalstoffenheffing kostendekkend zijn? Dat is bepalend voor de manier waarop Twente Milieu haar diensten aanbiedt.

Niet alle gemeenten hebben een apart beleidsdocument opgesteld ten aanzien van afval. In elke gemeente is wel een Afvalstoffenverordening en bijbehorend Uitvoeringsbesluit vastgesteld. In de verordening legt de gemeente regels vast over de overdracht van afvalstoffen aan een bij de verordening aangewezen inzameldienst. In het Uitvoeringsbesluit worden onder meer de inzameldienst en inzamelplaats aangewezen, als ook de frequentie van inzameling.¹¹

Hieronder staat beschreven of en in welke vorm de gemeenten afvalbeleid hebben vastgesteld.



De gemeente Oldenzaal heeft geen algemeen afvalbeleid vastgesteld. In het coalitieakkoord is opgenomen dat er op het gebied van duurzaamheid onder andere gewerkt wordt aan optimale afvalscheiding en hergebruik van materialen.¹² Oldenzaal heeft dan ook nog hogere doelen dan wat er is afgesproken in Twents verband. In de Toekomstvisie Duurzaam Oldenzaal 2025 wordt gestreefd naar 30 kg restafval per inwoner, per jaar in 2025.

¹¹ Volgens de Aandeelhoudersovereenkomst is het overigens voor de deelnemende gemeenten niet mogelijk om een andere inzameldienst aan te wijzen dan Twente Milieu voor de inzameling van huishoudelijk GFT- en restafval.

¹² Coalitieakkoord 2014-2018, 'Anders kijken, nieuwe kansen', p.6



Het afvalbeleid van de gemeente Borne maakt onderdeel uit van de Duurzaamheidsagenda 2016-2019. Deze duurzaamheidsagenda is uitgewerkt in het duurzaamheidsbeleid 2017-2018. Er is geen apart beleidsplan afval aanwezig. De landelijke en regionale kaders gelden uiteraard wel voor Borne. De gemeente Borne geeft in de programmabegroting streefcijfers aan voor de eerstvolgende vier jaar. Daarin wordt van een geleidelijke ontwikkeling uitgegaan, waarbij ieder jaar 5 kilo minder afval aangeboden wordt. Aangezien de praktijk meer sprongsgewijs ontwikkelt, kan dit jaarlijks worden bijgesteld.



In Hengelo worden de landelijke kaders LAP2 en LAP3 gezien als het afvalbeleid. Dit vindt zijn uitwerking in de gemaakte keuzes voor afvalinzameling. Er zijn geen aanvullende doelstellingen vastgesteld buiten de kaders van het LAP.



Almelo heeft een Afvalbeleidsplan uit 2007, zonder einddatum. Daarnaast is er een duurzaamheidsvisie waarin ook aandacht aan huishoudelijk afval wordt besteed. De landelijke doelstelling van 60% afvalscheiding in 2020 uit LAP1 wordt hierbij als leidend genomen, ook al is deze doelstelling inmiddels bijgesteld naar boven. Om dit te bereiken wordt ingezet op communiceren en faciliteren.¹³



Enschede heeft in 2011 een afvalbeleidsvisie opgesteld. Hierin worden de landelijke kaders (het LAP) als uitgangspunt genomen. In 2020 wil Enschede een scheidingspercentage van 75% hebben bereikt. Dit was oorspronkelijk 60%, maar het streefpercentage is op basis van de Grondstoffenvisie aangepast. Daarnaast gelden als overige doelstellingen van het afvalbeleid het optimaliseren van de geboden service tegen gelijkblijvende kosten en het verminderen van afval in de openbare ruimte.



Voor de gemeente Hof van Twente zijn de mogelijke scenario's voor het afvalbeleid in 2015 doorgelicht door een onafhankelijke partij. Dit heeft geresulteerd in het Afvalstoffenbeleidsplan 2015-2030, 'Van Afval naar Grondstof'. Hierin is opgenomen dat Hof van Twente streeft naar een afvalscheidingspercentage van 75% in 2020, wat overeenkomt met maximaal 100 kilo restafval per inwoner per jaar vanaf 2020. Daarnaast is er de doorkijk naar 2030 om dan maximaal 50 kilo restafval per inwoner per jaar aan te bieden.

Tabel 2 Overzicht afvalbeleid gemeenten

Gemeente	Gemeentelijk beleid	Doelstellingen (naast regionale doelstellingen)
Oldenzaal	Toekomstvisie Duurzaam Oldenzaal (2015)	Restafval 30 kilo per pppj in 2030
Borne	Duurzaamheidsagenda 2016-2019	-
Hengelo	Geen	-
Almelo	Duurzaamheidsplan (2013-2016)	Scheidingspercentage 60% in 2020
Enschede	Grondstoffenvisie (2015)	Scheidingspercentage 60% in 2018, 75% in 2020
Hof van Twente	Afvalstoffenbeleidsplan (2015)	Scheidingspercentage 75% in 2020

2.2 / Beleidsmaatregelen zes gemeenten

Het takenpakket van Twente Milieu wordt dus bepaald door het afvalbeleid van de zeven gemeenten. Hieronder beschrijven we de beleidsmaatregelen van de zes Twentse gemeenten die zijn onderzocht en vatten dat vervolgens samen in een overzicht van taken van Twente Milieu.

De gemeenten geven op verschillende manieren uitvoering aan hun afvaldoelstellingen. Het voordeel hiervan is dat de 'langzamere' gemeentes kunnen leren van de gemeentes die een bepaalde afvalinzamelingsmethode als eerste uitvoeren. Er bestaat wel een risico dat de reductie van restafval in sommige gemeenten zo langzaam gaat, dat het doel in 2030, 50 kilo per persoon per jaar niet wordt gehaald of een inhaalslag nodig is die meer weerstand oproept dan het gefaseerd invoeren van de verschillende maatregelen.

¹³ Duurzaamheidsplan 2013-2016, p.83



De gemeente Oldenzaal heeft in 2016 besloten tot het invoeren van een verpakkingencontainer. Deze wordt eens in de vier weken geleegd. Daarnaast besloot de raad van Oldenzaal in 2015 om per 1 januari 2017 Diftar in te voeren. Omdat dit nog maar kort geleden is, kunnen er nog geen uitspraken gedaan worden over de effecten hiervan.



In Borne heeft het college eind 2015 een voorstel ingediend om vorm te kunnen geven aan de regionale afvalambitie. Hierin werd voorgesteld om over te gaan op Diftar. Toen bleek dat de raad niet voldoende informatie had om hier een beslissing over te nemen, heeft het college het voorstel ingetrokken. Vervolgens is een procesvoorstel gedaan, waarbij eerst een aantal overige stappen werden ingevoerd voordat de keuze voor Diftar of omgekeerd inzamelen zou worden gemaakt. De raad heeft vervolgens in september 2016 besloten tot de invoering van een verpakkingencontainer bij laagbouw op basis van vrijwilligheid. Ook alterneert 4-wekelijks de inzameling van restafval en verpakkingencontainers en zijn ondergrondse containers geplaatst.



Hengelo was de eerste klant van Twente Milieu die Diftar invoerde, in 2012. Vervolgens is per januari 2016 de verpakkingencontainer ingevoerd, die elke vier weken wordt geleegd. In 2015 werd tevens besloten om per 1 januari 2018 over te gaan op het omgekeerd inzamelen, waarbij gescheiden afvalstromen thuis worden opgehaald en het restafval door inwoners zelf naar een milieupleintje wordt gebracht.



In Almelo is gekozen voor een prikkel op faciliteiten. Sinds 2015 zijn in Almelo verschillende milieupleintjes gebouwd. Het restafval wordt daarom een keer in de vier weken ingezameld. Om de te scheiden stromen beter te faciliteren is er een container voor oud papier uitgezet. Omdat het licht materiaal betreft wordt PMD naar milieupleintjes gebracht. De raad heeft eerder (al in 2007) gediscussieerd over het invoeren van Diftar, maar heeft hier uiteindelijk niet voor gekozen. In twee fasen wordt toegewerkt naar omgekeerd inzamelen.



Ook Enschede besloot in 2015 tot het invoeren van Diftar per 1 januari 2017. Daarnaast werd in 2015 begonnen met de bouw van verschillende milieupleintjes bij bijvoorbeeld winkelcentra, om te stimuleren dat inwoners glas, oud papier, textiel en verpakkingsafval daar naartoe brengen.



Hof van Twente voerde in 2015 de verpakkingencontainer in, die elke twee weken wordt geleegd. Na een vergelijking van vier mogelijke scenario's werd daarnaast in 2015 besloten om per 1 januari 2017 Diftar in te voeren. Na twee jaar wordt dit Diftar-beleid geëvalueerd en eventueel bijgesteld. Hoewel voor veel Nederlandse gemeenten het omgekeerd inzamelen een logische vervolgstap is, is het de vraag of dit voor Hof van Twente te zijner tijd ook het geval zal zijn, omdat de gemeente een groot oppervlakte beslaat met relatief weinig behuizing. Om ook de inwoners in het buitengebied te faciliteren zouden milieupleintjes moeten worden aangelegd die door weinig mensen gebruikt worden.

Op basis van deze verschillende wensen en beleidsmaatregelen van de gemeenten varieert het takenpakket van Twente Milieu per gemeente dus ook (zie tabel 3). Dit leidt ertoe dat Twente Milieu in de diverse gemeenten te maken heeft met een andere uitvoeringspraktijk. Ter illustratie hebben we hieronder afbeeldingen van verschillende afvalbrengpunten opgenomen. Dat kan de maatregelen in twijfel trekken. Bij discussies zijn regelmatig burgers uit verschillende gemeenten betrokken; juist de verschillen in gekozen maatregelen leiden vaak tot onbegrip (men ziet alleen de nadelen van de "eigen" gemeente. Dat draagt niet bij aan de medewerking die van inwoners nodig is. Een deel van de achterliggende systematiek is wel hetzelfde voor de verschillende gemeentes, maar de logistiek verschilt en dat is een belangrijke kostendrager.

Illustratie 2: Gemeente bepaalt inrichting en afvalfracties afvalbrengpunt, en dat varieert dus per gemeente



Tabel 3: Overzicht taken Twente Milieu voor aandeelhoudende gemeenten¹⁴

	Oldenzaal	Borne	Hengelo	Almelo	Enschede	Hof van Twente
Afvalinzameling en -transport						
Huis-aan-huis inzameling	X	X	X	X	X	X
Verzamelcontainers	X	X	X	X	X	X
Beheer afvalbrengpunt	X (gedeeltelijk)	X	X	X	X	X
Beheer openbare ruimte						
Onkruidbestrijding		X		X		X
Gladheidsbestrijding		X	X	X	X	X
Ongediertebestrijding		X	X	X	X	
Rioleringstaken via RRTM ¹⁵	X	X	X	X	X	X
Vegen		X		X	X	
Onderhoud van bruggen en tunnels		X			X	
Inkoop van zout	X	X	X	X	X	X
Zwerfafval verwijderen		X		X		
Overig						
Beheer en onderhoud verkeersregelinstanties					X	
Parkeerbeheer					X	
Beheer fietsenstallingen					X	
Onderhoud materieel werkplaats	X			X		

Bron: Dienstverleningsovereenkomsten gemeenten – Twente Milieu 2017

2.3 / Doelrealisatie

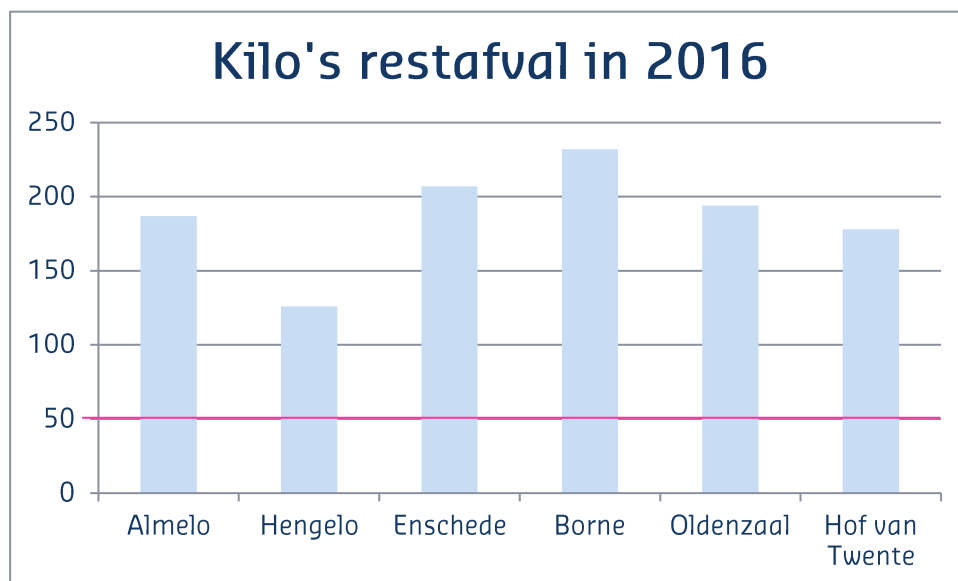
2.3.1 Afvaldoelstelling 2030 nog ver weg

De jaarverslagen van Twente Milieu voor de afzonderlijke gemeenten geven inzicht in de effecten van de maatregelen en de haalbaarheid van de doelstelling uit Afvalloos Twente. In ieder jaarverslag wordt onder andere opgenomen hoeveel kilo restafval er werd aangeleverd per gemeente. Op basis van de cijfers uit 2016 kan geconstateerd worden dat de gemeentes nog veel te doen hebben tot aan 2030 (zie figuur 2).

¹⁴ Twente Milieu werkt ook voor niet-aandeelhoudende gemeenten, soms in opdracht van het ROVA.

¹⁵ RRTM = Regiebureau Riolservices Twente Milieu

Figuur 2: Aantal kilo restafval in 2016 per gemeente



Bron: Jaarverslagen Twente Milieu voor afzonderlijke gemeenten 2016, de paarse lijn staat voor de doelstelling van 50 kilo per persoon per jaar in 2030

Hengelo is in positieve zin de koploper in vergelijking met de andere gemeentes. Dit is in die zin opvallend, aangezien in landelijk (met weinig hoogbouw) gebied vaak hogere scheidingspercentages en kleinere hoeveelheden restafval worden gerealiseerd dan in stedelijk gebied.¹⁶ Uit de interviews blijkt dat dit te verklaren is door het feit dat Hengelo al in 2012 Diftar invoerde, op basis van volume/frequentie. De inwoners van de andere gemeentes boden in 2016 nog aanzienlijk meer restafval aan; in veel gevallen nog ruim drie of vier keer zoveel als beoogd wordt voor 2030. Het voorbeeld van Hengelo geeft aan dat er tijd overheen gaat voordat maatregelen effect hebben op de hoeveelheid restafval. Overigens blijkt uit de benchmark huishoudelijk afval van 2015 dat van de onderzochte gemeenten alleen Hengelo en Hof van Twente minder dan de gemiddelde 202 kilo restafval per inwoner aanboden.

2.3.2 Wel doelstellingen, geen prognoses

In paragraaf 2.1 is aangegeven dat de afzonderlijke gemeentes aandacht besteden aan de doelstellingen voor restafval in de komende jaren. Twente Milieu vertaalt dit naar de snelheid waarmee de hoeveelheid restafval *gemiddeld* genomen voor haar al zeven klanten gezamenlijk moet dalen (zie figuur 3). Twente Milieu stelt geen prognoses op: hoeveel restafval leveren de huidige beleidsmaatregelen de komende jaren op?

Slechts een enkele gemeente maakt prognoses; actueel houden gebeurt nauwelijks. Hof van Twente heeft in het Afvalstoffenbeleidsplan van 2015 een prognose tot 2020 opgenomen, gebaseerd op de invoering van diftar: 148 kilo restafval per inwoner. Bijstellen van de prognose is volgens de gemeente nog niet aan de orde, omdat diftar pas per 1 januari 2017 is ingevoerd. Enschede nam in de programmabegroting en jaarrekening prognoses op tot 2020. Er is een actuelere prognose maar die is (nog) niet officieel vastgesteld.

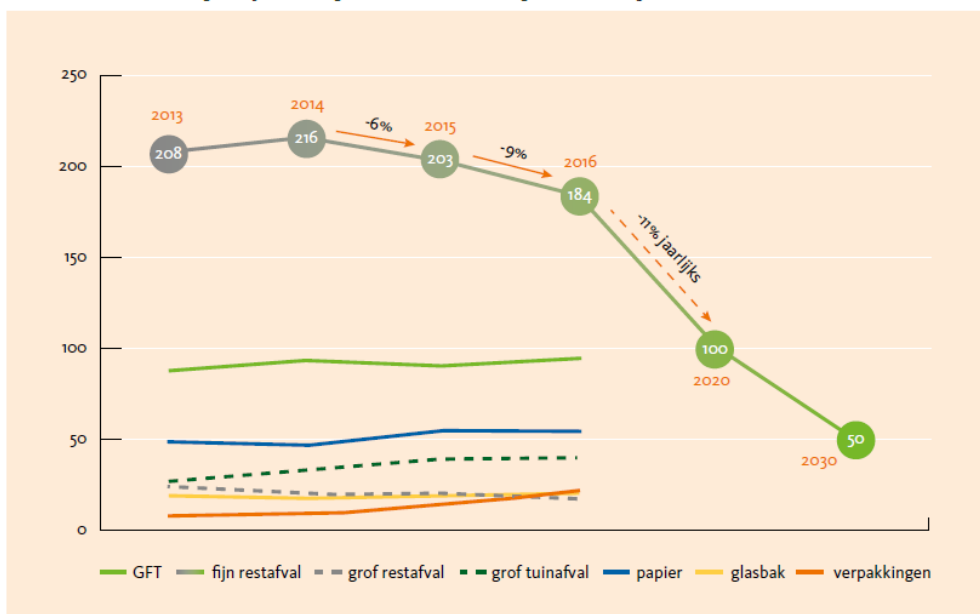
Gemeenten geven aan dat een goede prognose voor de lange termijn lastig is te geven, omdat die sterk afhankelijk is van de politieke besluitvorming over nieuwe maatregelen op het gebied van afvalinzameling. Almelo stelt prognoses op als een keuze moet worden gemaakt voor te nemen maatregelen.

Door het ontbreken van (actuele) prognoses, hebben de gemeenten geen handvatten om te controleren of de beleidsdoelstellingen (tijdig) worden gehaald. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de gemeenten vooral vinden dat er nog voldoende tijd is om hun doelstellingen te halen.

¹⁶ Om deze reden wordt in de VANG-benchmarks gebruik gemaakt van verschillende hoogbouwklassen en zijn er binnen het VANG verschillende activiteiten die zich specifiek richten op het verbeteren van afvalscheiding bij hoogbouw. In de benchmark wordt ook duidelijk dat in hoogbouwklassen A en B (respectievelijk 50-100% hoogbouw en 30-49% hoogbouw) slechtere scheidingspercentages worden behaald dan categorie C en D (respectievelijk 20-29% hoogbouw en 0-19% hoogbouw).

Figuur 3: Benodigde resultaten restafval tot 2030.

Totaal resultaat inzameling restafval zeven gemeenten en doelstellingen 2020 en 2030



Bron: Jaarverslagen per gemeente, Twente Milieu 2016

2.4 / Rol van de raad

2.4.1 Raden hebben verschillende sturingsmogelijkheden

Tabel 4 geeft aan dat gemeenteraden verschillende mogelijkheden hebben om (mee) te sturen op verbonden partijen. Alle raden geven hun college kaders mee om te sturen op verbonden partijen. Daarnaast kunnen de raden bijvoorbeeld op basis van de paragraaf verbonden partijen in de begroting controleren of dit gebeurt.

Tabel 4: Controlemogelijkheden raad bij verbonden partij

	Bedrijfsvoering	Uitvoering	Beleid	Strategie
Controle door de raad	/ Paragraaf verbonden partijen (P&C-cyclus)	/ Paragraaf verbonden partijen (P&C-cyclus)	/ Paragraaf verbonden partijen (P&C-cyclus)	/ Paragraaf verbonden partijen
	/ Vragenuur	/ Doelmatigheids-onderzoek	/ Rekenkamer-onderzoeken/ quickscan	/ Rekenkameronderzoeken/ quickscan
		/ Vragenuur	/ Behandeling ontwerp begroting	/ Behandeling ontwerp begroting (alleen bij GR o.b.v. art. 35 Wgr)
			/ Mededelingen	/ Mededelingen

Bron: Gemeente Enschede, De sturing op de verbonden partijen van Enschede nader bekeken, november 2016

Tegelijkertijd kiezen gemeenten er vaak bewust voor om een bepaalde taak 'op afstand' te zetten, waardoor er uiteindelijk in de raad weinig aandacht aan wordt besteed. Tabel 5 laat dan ook zien dat de gemeenteraden in 2015 en 2016 wisselend en weinig gebruikmaken van de sturingsmogelijkheden die zij hebben.

Tabel 5: Gebruik gemeenteraden sturingsmogelijkheden Twente Milieu

Middel / Gemeente	Oldenzaal	Borne	Hengelo	Almelo	Enschede	Hof van Twente
Paragraaf VP in begrotingscyclus	V	V	V	V	V	V
Jaarrapportage TM ter kennisgeving	V	V	V	V	V	V
Raadsvoorstellen	V	V	V	V	V	V
Bespreking strategisch plan Twente Milieu	V	V	V	V	V	V
Rapportage afvalbeleid	Niet benoemd	V	Niet benoemd	Niet benoemd	Niet benoemd	Niet benoemd
Beantwoording raadsragen	V	V	V	V	V	V
Raadsbrieven	V	V	V	V	V	V
Informerende raadsbijeenkomsten	Niet benoemd	V	Niet benoemd	V	V	Niet benoemd
Klanttevredenheidsonderzoeken	Niet benoemd	V	Niet benoemd	Niet benoemd	Niet benoemd	Niet benoemd
Klachten afvalbeleid	Niet benoemd	V	Niet benoemd	Niet benoemd	Niet benoemd	Niet benoemd

Bron: Toegestuurde documenten, interviews

2.4.2 Invulling rol van de raad verschilt per gemeente

In interviews met medewerkers van de griffies is uitgevraagd hoe de raden zich opstellen tegenover Twente Milieu. Dat is samengevat in tabel 6.

Tabel 6: Mening griffies aandacht van de raad voor afvalbeleid en Twente Milieu

Gemeente	Rol
Oldenzaal	Raad is betrokken bij inhoudelijke / beleidskeuzes, maar minder met betrekking tot het sturen op de verbonden partij
Borne	Raad spreekt vaker over uitvoering dan over afvalbeleid. Raad was erg actief bij de keuze voor TM
Hengelo	Kaderstelling vindt plaats, de vraag is of de raad een sterke controlerende rol moet nemen als het goed gaat
Almelo	Aandacht voor afvalbeleid en voor TM, maar vooral gericht op uitvoering
Enschede	Veel afstand tot TM, op keuzemomenten is de raad betrokken. Bij incidenten wordt veel informatie gevraagd, die de raad niet altijd ontvangt
Hof van Twente	TM staat in de top 10 van verbonden partijen waar de raad actief aandacht aan wil besteden. Er worden incidenteel vragen gesteld over beleid en uitvoering

Uit de aangeleverde documenten blijkt dat raadsleden vooral vragen hebben over de uitvoering van het afvalbeleid en niet over de realisatie van beleidsdoelen, maatschappelijke resultaten en Twente Milieu als verbonden partij. De raad van Hof van Twente heeft in 2015 twee schriftelijke vragen gesteld, over afvalstoffen en over de plaatsing van glasbakken. Ook de verschillende moties betroffen de invoering van Diftar, omgekeerd inzamelen, de restafvalcontainer, inzamellocaties en tarieven. In Enschede is in 2016 een motie aangenomen

over een tarief voor GFT-afval en een motie afgewezen voor afvalscheiding bij hoogbouw. In Hengelo zijn vragen gesteld over illegale afvaldump, zwerfafval en over afvalinzameling bij een leegstaande woning. In Oldenzaal zijn wel vragen gesteld over het afvalbeleid. De gemeentes Almelo en Borne hebben geen informatie aangeleverd over moties en amendementen.

3

De gemeente als aandeelhouder

In hoofdstuk 3 worden de volgende deelvragen beantwoord:

1. Welk beleid voeren de gemeente(rade)n in de aansturing van verbonden partijen? (paragraaf 3.1)
2. Welke afspraken hebben de gemeenten vastgelegd met Twente Milieu? (paragraaf 3.2)
3. Welke informatie ontvangen colleges en raden over Twente Milieu? (paragraaf 3.4)
5. Op welke manier sturen de gemeenten Twente Milieu (ambtelijk en bestuurlijk) aan? (paragraaf 3.3)
6. Op welke wijze anticiperen colleges en raden op ontwikkelingen en risico's bij Twente Milieu? (paragraaf 3.5)

3.1 / Beleid Verbonden Partijen

Alle onderzochte gemeenten hebben een beleidsnota verbonden partijen met beheer- en evaluatieregels voor de aandeelhoudende en opdrachtgevende rol van de gemeente naar Twente Milieu. Onderstaand schetsen wij per gemeente wat die regels globaal inhouden en hoe zij in 2016 in de praktijk werden toegepast bij Twente Milieu. De reikwijdte van de beheerregels ten aanzien van verbonden partijen verschilt, alsook de mate waarin deze regels ten aanzien van Twente Milieu worden opgevolgd. Verderop, in paragraaf 3.4 staat specifiek beschreven op welke wijze de gemeenten uitvoering geven aan de informatievoorziening aan de gemeenteraden.



Oldenzaal

De Nota Verbonden Partijen (2011) beschrijft de volgende beheerregels:

Beleid Verbonden Partijen	Toetsing Twente Milieu (TM)
Nota geeft aan dat rolscheiding belangrijk is, maar dat er intensieve samenwerking moet zijn met de beleidsinhoudelijke wethouder.	De beleidsinhoudelijke wethouder neemt deel aan de AVA. Dat is een praktische oplossing.
College moet zorg dragen voor een adequate informatievoorziening aan de raad over de voortgang (going concern) van bestaande verbonden partijen. De basis is de paragraaf Verbonden partijen in de Programmabegroting en in de Jaarrekening	De programmabegroting 2017 bevat nauwelijks informatie over Twente Milieu.
Als daar aanleiding voor is kan naast de paragraaf een raadsinfobrief worden verstuurd, waarin voortgangsinformatie over de verbonden partij wordt verstrekt.	In 2016 is dit niet gebeurd.
Als er sprake is van een wijziging in de kaderstelling verbonden partijen dan zal een separaat voorstel aan de raad worden voorgelegd, omdat dit het domein van de raad betreft.	Dit is gebeurd bij de meerjarenstrategie van Twente Milieu.



Borne

De Nota Samenwerking (2017) beschrijft onderstaande beheerregels:

Beleid Verbonden Partijen	Toetsing Twente Milieu (TM)
Sturing door (prestatie)afspraken en verwachtingen over-en-weer helder vast te leggen.	Klopt, gebeurt door middel van DVO en statuten. ¹⁷
Verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten duidelijk zijn vastgelegd.	Klopt, zie DVO en statuten.
De raad kan toezicht houden op het opdrachtgeverschap door zich door het college te laten informeren, om te zien of de afgesproken maatschappelijke effecten worden behaald.	TM geeft de gemeente maandrapportages, een jaarverslag over de realisatie van de DVO en uitkomsten van klanttevredenheidsonderzoeken. De RvC geeft voortgangsinformatie over de bedrijfsvoering.
Verantwoording via begroting en jaarrekening	Deze verantwoording vindt plaats.
Bestuurlijk en ambtelijk rollen van deelnemer en opdrachtgever onderscheiden	De beleidsinhoudelijke wethouder vertegenwoordigt de gemeente Borne in de AVA. Hij realiseert zich dat hij dit moet scheiden van zijn opdrachtgeversrol; hij tekent namelijk ook de DVO.
Evaluatie vindt in eerste instantie plaats aan de hand van de paragrafen verbonden partijen in de programmabegroting en -rekening. Tevens wordt periodiek een risicoanalyse uitgevoerd.	De analyse is eind september 2016 uitgevoerd.



Hengelo

De Nota Verbonden Partijen (2013) beschrijft de volgende beheerregels:

Beleid Verbonden Partijen	Toetsing Twente Milieu (TM)
Bijzondere zaken (anders dan 'going concern') worden door het college aan de raad gestuurd.	Met de raad is gesproken over de strategie van TM; het jaarverslag gaat naar de raad en in de jaarrekening wordt een stoplichtmodel gehanteerd voor alle verbonden partijen.
Er wordt verantwoording afgelegd over de uitvoering en informatie verzorgd die van belang is voor het evalueren van beleidsdoelstellingen.	Het gemeente specifieke jaarverslag en de DVO-rapportages bieden deze informatie.
De Raad van Bestuur wordt gecontroleerd door de aandeelhouders.	Dit klopt.
Bestuurlijke participatie is onderworpen aan de volgende control-instrumenten: (meerjaren-)begroting, periodieke rapportages, jaarrekening, onderzoek naar kwaliteit van de beheersing van bedrijfsprocessen waarbij efficiency en effectiviteit worden beoordeeld, onderzoeken gericht op het vaststellen van beleidseffecten.	TM voldoet aan de eerste drie eisen. In het jaarverslag 2015 rapporteert Twente Milieu niet over de evaluatie van de kwaliteit van de beheersing van bedrijfsprocessen door het management met het oog op efficiency en effectiviteit. Dit staat wel op de top 10 prioriteiten voor de jaarplannen 2017. Onderzoeken gericht op het vaststellen van beleidseffecten zijn door de gemeente Hengelo niet uitgewerkt richting Twente Milieu.
De portefeuillehouder Financiën vervult de rol van aandeelhouder.	Dat klopt.

¹⁷ DVO staat voor dienstverleningsovereenkomst. Deze wordt jaarlijks gesloten tussen de afzonderlijke gemeenten met Twente Milieu.



Almelo

De Nota Verbonden Partijen (2015) stelt een aantal beheerregels voor deelname aan verbonden partijen vast:

Beleid Verbonden Partijen	Toetsing Twente Milieu (TM)
Informatievoorziening stelt de raad in staat zijn kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen.	Informatie is summier en niet gekoppeld aan afgesproken kaders
Voor niet wettelijk bepaalde informatie worden per VP afspraken gemaakt.	Is niet aangetroffen
Er zijn andere vormen van informatieverschaffing aan de raad.	Hiervan is rondom de meerjarenstrategie van TM gebruikgemaakt.
Het toezicht zorgt ervoor dat de gemeente tijdig kansen en bedreigingen kan signaleren. Er wordt gewerkt met verschillende risicoprofielen die leiden tot toezichtarrangementen met de classificering zwaar, middel of licht.	Er worden risico's aangegeven en op basis daarvan valt TM in de categorie midden: de gemeente zou geen actieve rol in TM moeten spelen, maar in de praktijk lijkt Almelo wel een actieve rol te vervullen
Elke 4 jaar wordt de VP geëvalueerd.	Is gebeurd in 2015 voor TM



Enschede

De Nota Verbonden Partijen (2015) beschrijft de volgende beheerregels:

Beleid Verbonden Partijen	Toetsing Twente Milieu (TM)
Informatievoorziening stelt de raad in staat zijn kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen.	Informatie is summier en semi-statisch
Voor niet wettelijk bepaalde informatie worden per VP afspraken gemaakt.	Dit is niet aangetroffen.
Er zijn andere vormen van informatieverschaffing aan de raad.	Hiervan is rondom de meerjarenstrategie van TM gebruikgemaakt. De rekenkamercommissie heeft in 2013 en nu onderzoek verricht.
Het toezicht zorgt ervoor dat de gemeente tijdig kansen en bedreigingen kan signaleren. Er wordt gewerkt met verschillende risicoprofielen die leiden tot toezichtarrangementen met de classificering zwaar, middel of licht.	Over de risico's wordt twee maal per jaar gerapporteerd. TM valt in de categorie midden: de gemeente zou geen actieve rol in TM moeten spelen, maar in de praktijk lijkt stelt de wethouder zich wel actief op in de AVA.
Elke 4 jaar wordt de VP geëvalueerd.	In 2016 heeft een algemene evaluatie plaatsgevonden verbonden partijen.



Hof van Twente

De Nota Verbonden Partijen (2015) beschrijft de volgende beheerregels:

Beleid Verbonden Partijen	Toetsing Twente Milieu (TM)
De RvB wordt door de AVA benoemd en ontslagen.	Dit klopt.
De nota noemt een aantal valkuilen waaronder het vermengen van verschillende rollen (aandeelhouder en opdrachtgever) van de gemeente bij een verbonden partij.	De wethouder van Hof van Twente vervult beide rollen bij Twente Milieu. Naar zijn zeggen weet hij die goed te scheiden.
De betrokken ambtelijk verantwoordelijke zoekt actief de afstemming met andere deelnemende gemeenten, bijvoorbeeld via een ambtelijk vooroverleg.	Voor de AVA's van Twente Milieu vindt ambtelijk vooroverleg plaats en daarvan worden ook notulen gemaakt.
Op basis van de Strategiekaart variëren beheer, toezicht en verantwoording per verbonden partij.	Twente Milieu staat op basis van het risicoprofiel op de 'Top X' lijst van de gemeente. Van deze partijen worden de risico's van de verbonden partij

	geëvalueerd en actief gecommuniceerd door B&W naar de gemeenteraad, zodat eventueel maatregelen kunnen worden ingezet.
De vertegenwoordiger licht actief en desgevraagd de raad in over het beleid van de verbonden partij. Dit doet de vertegenwoordiger standaard bij elke raadsvergadering wanneer sprake is van relevante financiële en of bestuurlijke ontwikkelingen.	De wethouder neemt college en raad, naar eigen zeggen, mee in de ontwikkelingen bij Twente Milieu en hoe Twente Milieu opereert. Hij kijkt daarbij naar wat de raad kan met de informatie.
Verbonden Partijen worden periodiek geëvalueerd.	Dit heeft voor Twente Milieu vanuit het college nog niet plaatsgevonden.

3.2 / Afspraken met Twente Milieu

Doelstellingen

Bij de oprichting van Twente Milieu in 1997 door de gemeenten Enschede, Hengelo, Oldenzaal en Almelo was het doel een gezamenlijke verzelfstandigde inzameldienst voor huishoudelijke afvalstoffen en voor andere door de gemeente(n) noodzakelijk geachte reinigingstaken. In de gesloten overeenkomst hiertoe van 31 juli 1997 is ook bepaald dat de nieuwe organisatie het alleenrecht krijgt voor de inzameling van huishoudelijk restafval en GFT. De betreffende gemeentemedewerkers zijn overgegaan naar Twente Milieu. Bepaald is verder dat de vennootschap het algemeen belang dient zonder winstoogmerk. Sinds de oprichting hebben drie andere gemeenten (Hof van Twente, Borne en Losser) zich ook aangesloten bij Twente Milieu.

De algemene doelstelling opgenomen in de overeenkomst op hoofdlijnen dd. 31 juli 1997 tussen de oprichters luidt: "De voor huishoudelijk afval en neventaken op te richten entiteit Twente Milieu zal tegen zo laag mogelijke kosten, in het algemeen belang en zonder winstoogmerk werkzaam zijn."

Daarnaast zijn bij oprichting de volgende organisatie-doelstellingen benoemd:

- / Aansluiting bij organogram in B-RIT (Bedrijfsplan Regionaal Inzamelbedrijf Twente);
- / Scheiding overheids- en commerciële taken;
- / Platte organisatie met lage overhead;
- / Hoge servicegraad en grote mate van klantgerichtheid;
- / Wettelijke taken uitvoeren conform nutsconcept/non-profit.

De actuele doelstellingen van Twente Milieu verwoord in artikel 3 van de Statuten d.d. 31 december 2013 sluiten hierbij aan:

1. De vennootschap heeft als doel om hoofdzakelijk ten behoeve van haar aandeelhouders werkzaam te zijn op het gebied van de gemeentelijke taken, zoals inzameling en het (doen) verwerken van afval, reiniging en gladheidsbestrijding, alsmede op het gebied van andere milieuvelden, alsmede het werkplaatsbeheer voor het onderhoud van gemeentelijke voertuigen en machines en het beheer van openbare ruimten en het verrichten van diensten die voorzien in de behartiging van een gemeentelijke taak en/of een openbaar belang, dat alles in de ruimste zin.
2. De vennootschap oefent haar doelstelling zodanig uit dat zij voorziet in behoeften van algemeen belang, niet zijnde van industriële of commerciële aard. De vennootschap laat zich niet leiden door enkel economische overwegingen. De vennootschap tracht de in lid 1 van dit artikel omschreven doelstelling te bereiken tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten.
3. De vennootschap beoogt niet het maken van winst.

In de Aandeelhoudersovereenkomst (2013) is bepaald dat alle gemeenten aan Twente Milieu overdragen "huis-aan-huis inzameling van GFT en restafval door middel van minicontainers en verzamelcontainers". Iedere gemeente besluit welke overige taken worden overgedragen aan de Vennootschap.¹⁸

¹⁸ Aandeelhoudersovereenkomst, art. 3.2-3.4.

Meerjarenstrategie

De ambities voor TM voor de periode 2016-2019 zijn vastgelegd in de meerjarenstrategie. Iedere gemeenteraad kon zienswijzen indienen om deze strategie vorm te geven en er waren raadsbijeenkomsten met Twente Milieu die ook inspraakmogelijkheden boden. De volgende ambities zijn in het document neergelegd:

1. Verbreding kerntaken van afvalinzameling naar het bredere veld beheer openbare ruimte;
2. Verbreding diensten naar “een pro-actieve kennisbank voor gemeenten”;
3. Vergroting positie in de afvalketen door met demonteren en sorteren van het ingezamelde afval op te schuiven in de afvalketen;
4. Meer aandeelhouders;
5. Huidige opdrachtgevers/aandeelhouders nemen meer diensten af van Twente Milieu;
6. Meer mensen die worden ingezet vanuit de sociale werkvoorziening (SW);
7. Twente Milieu is een leerwerk bedrijf geworden.

De AVA stelt hier wel grenzen aan, die tijdens de vergaderingen worden bewaakt bij voorstellen en mededelingen die hierop betrekking hebben:

- / Andere Twentse gemeenten zijn van harte welkom, maar er wordt niet actief geacquireerd;
- / Kerntaken blijven afvalinzameling en beheer openbare ruimte en nevenactiviteiten moeten dus in de sfeer van de leefomgeving zitten, geen extra investeringen in mensen en materieel met zich meebrengen of risico's waarmee Twente Milieu geen ervaring heeft;
- / Het werkveld van Twente Milieu leent zich voor de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Ze moeten wel de benodigde competenties hebben; de banen kunnen maar beperkt worden aangepast. Mensen worden vanuit de SW-bedrijven gedetacheerd, waardoor zij terug kunnen gaan naar die SW-bedrijven als zij niet functioneren of uitvallen;
- / Twente Milieu gaat zich niet ontwikkelen naar een Gemeenschappelijke regeling waarin ook beleid en strategie van de afzonderlijke gemeenten wordt geharmoniseerd in de regio.

Uit de interviews met de wethouders in de AVA is gebleken dat de doelstellingen uit de meerjarenstrategie nog ruimte laten voor interpretatie. Zo is niet voor iedereen duidelijk waar de grens ligt met betrekking tot de gewenste groei van TM. Wanneer er besluiten moeten worden genomen in het kader van groei kan dat lastig zijn. Wethouders in de AVA die alleen milieu en niet (ook) financiën in portefeuille hebben, zijn eerder geneigd om de wensen van afzonderlijke gemeenten voorop te stellen. Andere wethouders lette er scherp op dat Twente Milieu geen ‘crèche voor gemeentelijke onderdelen’ wordt.

3.3 / Werking van de AVA en aansturing van Twente Milieu

De formele **bestuurlijke aansturing** van Twente Milieu door de gemeenten in hun rol als **aandeelhouder** gebeurt door de wethouders financiën, met uitzondering van de gemeenten Borne en Oldenzaal, in de AVA die minimaal twee keer per jaar wordt gehouden. De wethouder van Hof van Twente heeft zowel financiën als milieu in portefeuille.

De bevoegdheden van de AVA staan beschreven in de Statuten van Twente Milieu. De AVA (her)benoemt onder meer de directeur en de leden van de RvC (Raad van Commissarissen).

Daarnaast keurt de AVA bestuursbesluiten goed, stelt de jaarrekening en het jaarplan (inclusief de tarifiering) vast. Uit de notulen die de onderzoekers hebben ontvangen en de interviews, kan niet worden opgemaakt dat dit systematisch en expliciet gebeurt en dat is niet overeenkomstig de prioriteit die sommige gemeenten hebben gegeven aan Twente Milieu op basis van het risicoprofiel. Gebruikelijk is bv. dat bestuur en RvC expliciet décharge krijgen van de AVA voor het gevoerde bestuur resp. het uitgeoefende toezicht. In de praktijk is dat gebaseerd op een evaluatie in brede zin van bestuur en RvC. De tarieven worden niet apart en dus expliciet vastgesteld, de jaarplannen 2017 zijn niet in de AVA vastgesteld en goedkeuring van de AVA van bestuursbesluiten is niet te traceren.

Aandeelhouders kunnen zich laten vervangen via schriftelijke volmacht van een ambtenaar of wethouder van de betreffende gemeente. Volmachten worden niet gecontroleerd en een wethouder laat zich ook weleens in de AVA vervangen door een wethouder van een andere gemeente. Het risico hiervan is met name dat de terugkoppeling naar de gemeente tekort kan schieten.

Uit de verslagen komt naar voren dat er in de AVA niet of nauwelijks wordt gestemd. Hiermee doen de stemverhoudingen op basis van de aandelen van de gemeenten in de praktijk niet ter zake. Uit de interviews komt naar voren dat de discussies meer gericht zijn op consensusvorming over de inhoud, dan gericht op

invloed en macht en dat komt de bestuurbaarheid voor de onderneming ten goede. Een oorzaak hiervan kan zijn dat tot op heden geen grote politieke geschillen zijn opgetreden tussen de gemeenten. Het laatste politiek verschil van mening betrof de hoogte van de solvabiliteit van het bedrijf. Dit illustreerde dat algemene doelstellingen van een gemeente kunnen conflicteren met die van Twente Milieu. In de praktijk blijkt dan het bedrijfsbelang voorop te worden gesteld door de AVA (zoals het hoort) en wordt er niet gezwicht voor afzonderlijke (financiële) behoeften van gemeenten.

De aansturing van Twente Milieu door de gemeenten als **opdrachtgever** vindt voornamelijk plaats op ambtelijk niveau. Hiervoor wordt jaarlijks een DVO (dienstverleningsovereenkomst) tussen de afzonderlijke gemeenten gesloten met Twente Milieu. Bij vier van de zes gemeenten wordt deze getekend op ambtelijk niveau. Alleen bij Almelo en Borne tekent de wethouder milieu de DVO met Twente Milieu. Daarnaast vindt er elke 2 à 4 weken overleg plaats tussen de beleidsmedewerkers afval van de afzonderlijke gemeenten met de accountmanager bij Twente Milieu. Hiervan wordt een uitgebreid en gedetailleerd verslag gemaakt.

Uit de interviews komt naar voren dat de beleidsambtenaren er vaak met Twente Milieu uitkomen. De meeste knelpunten in de uitvoering worden in onderling overleg besproken en opgepakt. Daarbij komt ook naar voren dat ambtenaren niet altijd scherp hebben dat zij, op basis van de DVO, een rol als opdrachtgever hebben richting Twente Milieu. In de dagelijkse praktijk ontstaat het beeld dat er sprake is van een collegiale, dan wel hiërarchische verhouding tussen de beleidsambtenaren en Twente Milieu, op basis van onderling vertrouwen. Het risico hiervan is dat de taakverdeling tussen gemeente en Twente Milieu niet helder in praktijk wordt gebracht: de gemeente zou meer de regie moeten voeren op maatschappelijke resultaten, beleidskaders en strategie en het bedrijf zou zich moeten richten op de effectiviteit en efficiency van de uitvoering.

3.4 / Informatievoorziening aan de colleges en raden

AVA belangrijkste bron van informatievoorziening voor het college

De wethouders die onderdeel uitmaken van de AVA ontvangen officieel vier weken voor de vergadering een aantal stukken; meestal komen deze stukken twee weken voor de AVA bij de wethouders terecht, terwijl dit een te korte termijn is om stukken nog in het college te bespreken. Het eerste stuk dat de wethouders ontvangen is het verslag van de vorige AVA. Dit verslag is bijzonder beknopt en weinig formeel: décharge van directie en Raad van Commissarissen vinden bijvoorbeeld niet expliciet plaats, evenmin als het vaststellen van de aanwezigheid van het aandelenkapitaal c.a. zodat rechtsgeldige besluiten kunnen worden genomen. Uit de interviews is niet gebleken dat de wethouders dit problematisch vinden. Niet alle besluiten worden in dit verslag opgenomen: sommige besluiten worden vevat in aparte documenten die door de AVA-leden worden getekend. Naast de AVA-stukken ontvangen de wethouders ook de P&C-stukken: de begroting, meerjarenbegroting, jaarrekening met een mondelinge toelichting door de accountant en het jaarverslag. Opvallend is dat de wethouders weinig vragen stellen aan de accountant wanneer deze de mondelinge toelichting verstrekt. Eén wethouder gaf als verklaring dat hij ervan uitgaat dat alles klopt als de accountant dat aangeeft. Tot slot ontvangen de wethouders beleidsstukken (meerjarenstrategie, notitie resultaatbestemming) en wordt er soms bedrijfsvoeringsinformatie (mondeling) gedeeld tijdens het agendapunt mededelingen.

Colleges gaan op verschillende manieren om met de informatie van Twente Milieu

Omdat de gemeente verantwoordelijk blijft voor Twente Milieu is het wenselijk dat informatie over Twente Milieu college breed besproken wordt. Dan weten de collegeleden hoe het ervoor staat, wat eventuele risico's zijn, hoe de aansturing zich verhoudt tot andere verbonden partijen en hun actuele besturingsfilosofie. Dit zou de wethouder ook meer handvatten geven om expliciet en systematisch te opereren binnen de AVA. De gemeente Hengelo is de enige gemeente die systematisch c.q. consequent de stukken van Twente Milieu lijkt te agenderen voor het college. In de gemeente Oldenzaal worden "ze meegenomen in de rondvraag" en de wethouder van Hof van Twente "neemt het college mee".

Informatieplicht aan de raad

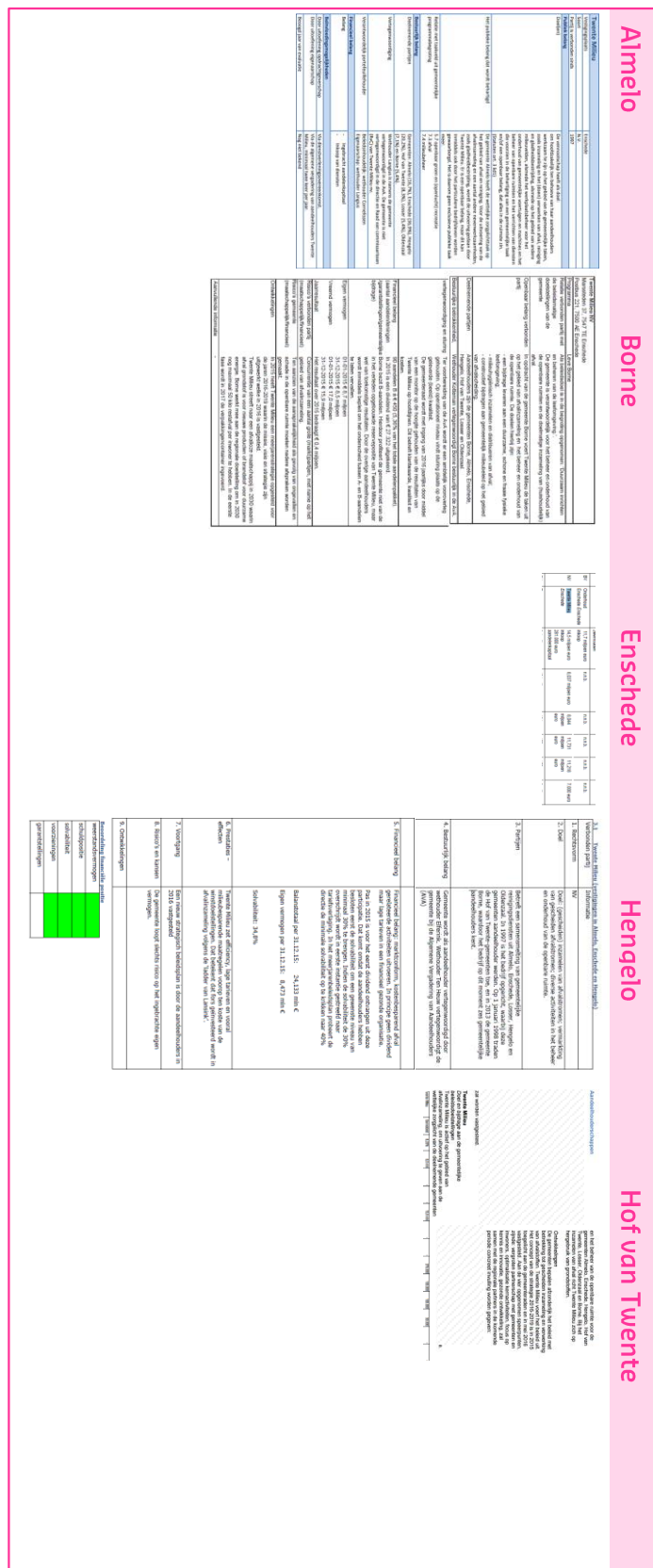
Het college heeft de plicht om de raad actief te informeren over verbonden partijen, zoals vastgelegd in artikel 169 van de Gemeentewet. Daarnaast is het vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) verplicht, dat de raad wordt geïnformeerd over verbonden partijen via de P&C-cyclus. Art. 9 resp. art. 15 van de BBV bepaalt dat in de begroting en het jaarverslag de volgende zaken worden toegelicht:

/ beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten;

- / beleidslijnen met betrekking tot de lokale heffingen;
- / verbonden partijen:
 - De visie op verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting.
 - De beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen.
 - De lijst van verbonden partijen met:
 - De naam en de vestigingsplaats.
 - Het openbaar belang dat op deze wijze behartigd wordt.
 - Het belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar.
 - De verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van het begrotingsjaar.
 - De verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar.

De verschillende colleges geven hier echter nauwelijks invulling aan. Ter illustratie: in figuur 4 ziet u globaal hoe uitgebreid de informatie is die de zes raden in de P&C-cyclus ontvangen over Twente Milieu. In Enschede zal in toekomstige begrotingen uitgebreider gerapporteerd worden volgens de organisatie.

Figuur 4: Paragraaf Verbonden Partijen



Bron: Programmabegrotingen gemeenten 2017

Jaarstukken van privaatrechtelijke relaties zoals Twente Milieu worden niet ter goedkeuring aan de gemeenteraden gestuurd. De gemeenteraden ontvangen wel het jaarverslag van Twente Milieu. Dit wordt geagendeerd als ingekomen stuk. Verder ontvangen de gemeenteraden slechts informatie over de verbonden partij wanneer zij daar zelf naar vragen of de individuele wethouder dit nodig acht.

3.5 / Risicomanagement

Aandeelhoudersrol

Een verbonden partij kent twee typen risico's: financiële risico's en bestuurlijke risico's. Het is aan de wethouders in de AVA om beide typen risico's te constateren en er naar te handelen.

De huidige AVA-leden zijn actief in het Twentse netwerk en volgen nieuws en signalen op de voet. Kennis en vaardigheden zijn niet afgestemd op de aandeelhoudersrol. Bovendien hebben de wethouders een volle portefeuille. Gevolg is dat zij vooral reageren op voorstellen van Twente Milieu (op advies van hun eigen ambtelijke ondersteuning). Zij kijken daarbij vrijwel uitsluitend naar de financiële paragraaf en op korte termijn. De bestuurders in de AVA zijn gericht op consensus in het belang van de bestuurbaarheid van het bedrijf. Het voordeel hiervan is dat het bedrijf Twente Milieu de ruimte krijgt om te ondernemen. Het nadeel is dat de directie niet voldoende wordt uitgedaagd om na te denken over de ontwikkelingen op de afvalmarkt die vooral door Rijk en gemeenten zijn ingegeven. Twente Milieu organiseert wel enkele keren per jaar een inhoudelijke bijeenkomst voor portefeuille houdende wethouders en beleidsambtenaren omtrent de ontwikkelingen op de afvalmarkt. Dit lijkt evenwel dermate vrijblijvend dat niet eens kan worden gesproken van een informele governance hulpstructuur.

Gezien het bovenstaande geven de wethouders zelf ook aan dat zij dus eigenlijk niet weten of de RvC (Raad van Commissarissen) zijn werk goed doet. Voorzieningen, regels en procedures kunnen compenseren voor de drukke portefeuilles en de (natuurlijke) focus op vooral financiële risico's. De AVA-vergaderingen worden benut om regelmatig met elkaar te spreken over de financiële situatie en hier eventueel naar te handelen. Een voorbeeld van een genomen maatregel op het gebied van financiële risico's is het feit dat de afvalinzameling en de BOR-taken financieel van elkaar gescheiden zijn. Hier is een 'schot' tussen geplaatst om te voorkomen dat het ene bedrijfsonderdeel wordt gebruikt om het andere in stand te houden of te subsidiëren.

Opdrachtgeversrol

Als er vragen rijzen met betrekking tot de uitvoering van het afvalbeleid kunnen de ambtenaren dat in het overleg met de klantmanager aangeven. Daarnaast is er een informeel klantenoverleg met alle afvalwethouders en -ambtenaren, voorgezeten door de directeur van Twente Milieu. De onderzoekers hebben dus niet kunnen constateren dat er in de AVA of elders systematisch wordt gestuurd op de bestuurlijke risico's die de gemeenten lopen bij de uitvoering door Twente Milieu.

De gemeenteraden ontvangen het jaarverslag van Twente Milieu, waarin eventuele risico's gesignaleerd kunnen worden. De raden zijn echter niet actief in hun controlerende rol en zullen via die route dus niet snel risico's opsporen. Zo werd in meerdere gemeenten genoemd dat de raad zichzelf de vraag stelt hoe sterk hij zijn controlerend vermogen in moet zetten als uit alle verklaringen blijkt dat het goed gaat.

Kennisdeling vooral via Twente Milieu

Er wordt druk genetwerkt in Twente: iedere drie maanden wordt inhoudelijk kennis uitgewisseld, de gemeente Enschede geeft aan dat zij een goed netwerk heeft op het gebied van afvalinzameling met andere gemeenten in den lande. Toch worden specifieke ervaringen van gemeenten, bijvoorbeeld rondom de invoering van Diftar, vooral via Twente Milieu gebruikt voor andere gemeenten. En hebben Almelo en Borne een evaluatie uitgevoerd naar de bedrijfsvoering bij Twente Milieu respectievelijk de opdrachtnemersrol van het bedrijf, maar dit niet gedeeld met de andere gemeenten. Hierdoor hebben die evaluaties niet de impact die ze zouden kunnen hebben.



Bijlage 1: Informatieverzoek

De onderstaande vragen zijn bij de start van het onderzoek naar de gemeenten verstuurd.

Van en/of over **Twente Milieu** ontvangen wij graag:

- Statuten c.a.
- Reglement AVA
- Algemene verkoopvoorwaarden
- AVA stukken 2016
- Notulen ambtelijke vooroverleggen 2016
- Maraps 2016
- Management letter accountant over 2015
- Overige informatie die in 2016 werd gestuurd aan gemeenten over Twente Milieu en afval
- Overzicht van afvalprojecten in 2016
- Meerjarenstrategie met bijbehorende jaarplannen 2016 en 2017
- Overzicht klachten over afval en Twente Milieu 2015-2016

Per **gemeente** ontvangen wij graag:

- Beleidsnota over verbonden partijen
- Toetredingsstukken Twente Milieu
- DVO Twente Milieu
- Overzicht van afvalprojecten in 2016
- Eventueel aanvullend overzicht losse opdrachten aan Twente Milieu 2016-2017
- Begroting 2017
- Jaarverslag 2015
- Kadernota afvalbeleid
- Afvalstoffenverordening met bijbehorende Uitvoeringsbesluiten e.d.
- Eventueel aanvullend overzicht afvalinfrastructuur met inzamelfrequentie naar soorten afval en locaties en gebruik van bv. pasjes
- Rapportages, beleidsevaluaties, beantwoording raadsragen, nieuwsbrieven, verslagen bijeenkomsten over afvalbeleid, Twente en Twente Milieu 2016
- Opbouw tarief afvalstoffenheffing 2017
- Tarief afvalstoffenheffing 2015-2017
- Cijfers zwerfafval 2015-2016
- Cijfers restafval 2015-2016
- Prognose restafval tot 2030
- Overzicht klachten en evt. bezwaar en beroep over afval of Twente milieu 2015-2016
- Verslag Collegevergaderingen over Twente Milieu en afval 2016
- Verslag raadsvergaderingen over Twente Milieu en afval 2016
- Eventuele communicatie van de Provincie Overijssel over afval naar de betreffende gemeente in 2016
- Contactgegevens beleidsmedewerker afval en griffier
- Logo/wapen gemeente t.b.v. rapportage



Bijlage 2: Overzicht documenten – Twente Milieu

Algemene vergadering van Aandeelhouders

Akte Statutenwijziging d.d. 31 december 2013
Aandeelhoudersovereenkomst 19 december 2013
Stukken AVA 25 november 2015, 27 januari, 18 mei en 7 december 2016
Verslag 25 november 2015, 27 januari 2016, 18 mei 2016
Ambtelijk vooroverleg 3 mei 2016
Strategie 2016-2019 Vanuit de basis beter
Bedrijfsjaarplan 2016
Top 10 prioriteiten 2017
Jaarverslag 2015 en 2016
Management letter 2015
Analyse boekjaren 2014-2016
Begroting 2017
Meerjarenbegroting 2017-2021

Raad van Commissarissen

Verslag RvC Twente Milieu 20 januari 2016
Verslag RvC Twente Milieu 13 april 2016
Verslag RvC Twente Milieu 25 en 26 oktober 2016
Verslag RvC Twente Milieu 16 november 2016
Directie Reglement vs. 1.2 goedgekeurd RvC 7 mei 2014
Vragenlijst Zelfevaluatie 2016
Profielschets 2016, voordracht en besluit nieuw lid 2016
Herbenoemingsbesluit RvC 2016
Reglement RvC met taakomschrijving remuneratiecommissie en auditcommissie 2016

Klanten

Verslag Klantenoverleg Twente Milieu 7 juli 2016
Raamovereenkomst Twente Milieu CONCEPT DEF 16022017
Productbladen I&T concept 21122016
Afstemmingsoverleg Twente Milieu en gemeente Borne 8-3-2017
Verslag werkgroep omgekeerd inzamelen Almelo 16 maart 2017
Actielijst gemeente Enschede Twente Milieu 09022017 (in mail)
Namen getekende DVO's
Jaarverslag 2015 en 2016
Klanttevredenheidsonderzoek Enschede 10 oktober 2016
Klanttevredenheidsonderzoek Borne 10 oktober 2016
Klanttevredenheidsonderzoek Almelo 10 oktober 2016
Klanttevredenheidsonderzoek Oldenzaal 10 oktober 2016
Klanttevredenheidsonderzoek Hof van Twente 10 oktober 2016
Klanttevredenheidsonderzoek Hengelo 10 oktober 2016
Klanttevredenheidsonderzoek Losser 10 oktober 2016
Algemene verkoop- en opdrachtvoorwaarden 2009



Bijlage 3: Overzicht documenten – gemeenten

Ja = gemeente heeft het zelf aangeleverd of onderzoekers hebben het opgezocht

X = het is niet aangeleverd

~ bij kadernota afvalbeleid: veel gemeenten hebben geen kadernota, maar wel een document waarin beleidskeuzes duidelijk worden.

~ bij prognose: sommige gemeenten hebben een doelstelling aangeleverd, omdat de doelstelling ook als prognose wordt gezien. Eén gemeente leverde een prognose tot 2020 aan.

Stuk / Gemeente	Oldenzaal	Borne	Hengelo	Almelo	Enschede	Hof van Twente
Beleidsnota VP	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Toetredingsstukken TM	ja	ja	X	X	X	ja
DVO TM	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Overzicht van afvalprojecten in 2016	X	ja	X	X	X	ja

Eventueel aanvullend overzicht losse opdrachten aan TM 2016-2017	X	X	X	X	ja	X
	Oldenzaal	Borne	Hengelo	Almelo	Enschede	Hof van Twente
Begroting 2017	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Jaarverslag 2015 en 2016	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Kadernota afvalbeleid	~	ja	~	~	ja	ja
Afvalstoffenverordening met bijbehorende uitvoeringsbesluiten	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Eventueel aanvullend overzicht afvalinfrastructuur	X	X	ja	X	X	X
Opbouw tarief ASH 2017	ja	ja	ja	X	ja	ja
Tarief ASH 2015-2017	ja	ja	ja	X	ja	ja
Cijfers zwerfafval 2015-2016	X	ja	X	X	X	Alleen aantal meldingen
Cijfers restafval 2015-2016	ja	ja	ja	X	ja	ja
Prognose restafval tot 2030	~	ja	~	~	~	ja
Overzicht klachten en eventueel bezwaar en beroep over afval of TM 2015-2016	ja	ja	ja	X	X	ja
Verslag collegevergaderingen over TM en afval	ja	X	X	X	ja	Online beschikbaar
Verslag raadsvergaderingen over TM en afval	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Eventuele communicatie van de provincie over afval 2016	X	X	ja	X	X	X
Evaluatie Samenwerking Borne - Twente Milieu augustus 2016		ja				
Evaluatie gemeente Almelo - Twente Milieu 2015				ja		



Bijlage 4: Geïnterviewde personen

Organisatie	Naam	Functie
Twente Milieu	de heer E.G. van der Veen	Manager Financiën & Beheer/ICT
Twente Milieu	mevrouw E.M. Bosch	Directeur
Twente Milieu	mevrouw S. Kossink	Coördinator Relatiebeheer en Advies
Twente Milieu	de heer W. Meulman	Voorzitter Raad van Commissarissen
Twente Milieu	de heer H. van Ditshuizen	Hoofd Inzameling en Transport
Almelo	mevrouw K. Fakkert	Beleidsmedewerker afvalstoffen
Almelo	de heer A. Langius	Wethouder Financiën
Almelo	mevrouw D. Jürgensen	Plaatsvervangend griffier
Borne	de heer W.H. van Schooten	Beleidsmedewerker Afval / Beheer Openbare Ruimte
Borne	de heer M. Kottelman	Wethouder afvalinzameling en -verwerking
Borne	mevrouw S. Morsink	Griffier
Enschede	de heer J.F. Ter Bekke	Gedelegeerd opdrachtgever Afval
Enschede	de heer E. Eerenberg	Wethouder Financiën
Enschede	de heer R. Jongedijk	Griffier
Enschede	mevrouw M. Hertzdahl	Strategisch adviseur
Hengelo	de heer F. Talsma	Beleidsmedewerker Afval
Hengelo	mevrouw M. ten Heuw	Wethouder Financiën en Verbonden Partijen
Hengelo	de heer G. Eeftink	Griffier
Oldenzaal	de heer A. Koers	Beleidsmedewerker milieu
Oldenzaal	mevrouw M. Molema	Wethouder duurzaamheid en milieu
Oldenzaal	de heer H. Brokers	Griffier
Hof van Twente	de heer E. Agteresch	Gegevensbeheerder
Hof van Twente	de heer H. Scholten	Wethouder Financiën en Verbonden Partijen
Hof van Twente	de heer A. Venema	Griffier