



REKENKAMER COMMISSIE SITTARD-GELEEN

HASKONINGDHV NEDERLAND B.V.

Laan 1914 no.35
3818 EX AMERSFOORT
Transport & Planning
Trade register number: 56515154

+31 88 348 20 00 **T**
+31 33 463 36 52 **F**
reception.ame-la@nl.rhdhv.com **E**
royalhaskoningdhv.com **W**

Titel document: Rekenkameronderzoek Afval

Ondertitel: Rekenkameronderzoek Afval
Referentie: BH9663-RHD-ZZ-XX-RP-Z-0001
Status: P01.01/S0
Datum: 24 december 2021
Projectnaam: Rekenkameronderzoek Afval
Projectnummer: BH9663-101-100
Auteur(s): Paul Mul

Opgesteld door: Paul Mul en Nina Zaadnoordijk

Gecontroleerd door: Jacqueline Vermaak

Datum: 24 december 2021

Goedgekeurd door: Paul Mul

Datum: 24 december 2021

ClassificatieClassificatie

Click to enter "Classified"

Behoudens andersluidende afspraken met de Opdrachtgever, mag niets uit dit document worden verveelvoudigd of openbaar gemaakt of worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het document is vervaardigd. HaskoningDHV Nederland B.V. aanvaardt geen enkele verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid voor dit document, anders dan jegens de Opdrachtgever.

Let op: dit document bevat persoonsgegevens van medewerkers van HaskoningDHV Nederland B.V. en dient voor publicatie of anderszins openbaar maken te worden geanonimiseerd. Behoudens andersluidende afspraken met de Opdrachtgever, mag niets uit dit document worden verveelvoudigd of openbaar gemaakt of worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het document is vervaardigd. HaskoningDHV Nederland B.V. aanvaardt geen enkele

Let op: dit document bevat persoonsgegevens van medewerkers van HaskoningDHV Nederland B.V. en dient voor publicatie of anderszins openbaar maken te worden geanonimiseerd. Behoudens andersluidende afspraken met de Opdrachtgever, mag niets uit dit document worden verveelvoudigd of openbaar gemaakt of worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het document is vervaardigd. HaskoningDHV Nederland B.V. aanvaardt geen enkele

Voorwoord

De Rekenkamercommissie heeft onderzoek gedaan naar het afvalbeheer in de gemeente Sittard-Geleen. De afvalstoffenheffing is in 2020 met bijna 12% gestegen. Een jaar eerder was dit 11%. Een stijging ruim boven inflatie en dus reden voor de rekenkamer hier verder onderzoek naar te doen. Het doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in de oorzaak van deze stijging. Om dit goed in beeld te krijgen, is de scope van het onderzoek verbreed naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid en uitvoering van het afvalbeheer.

Het onderzoek is uitgevoerd door Royal HaskoningDHV. De afvalinzameling in Sittard-Geleen is uitbesteed aan RWM en deze is dan ook intensief betrokken bij dit onderzoek, net zoals de betrokken medewerkers van de gemeente.

Wat met name opvalt, is dat de gemeente Sittard-Geleen jarenlang als koploper gold in Nederland op het gebied van de inzameling van restafval. In 2001 is Diftar ingevoerd waardoor de hoeveelheid restafval (kg/inw) vergeleken met de rest van Nederland enorm daalde. In 2010 is het gescheiden inzameling van plastic verpakkingen ingevoerd en ook toen daalde de hoeveelheid restafval per inwoner in Sittard-Geleen. Nadien is dit constant gebleven en vanaf 2014 is er zelfs sprake van een lichte stijging. De oorzaken zijn vermoedelijk te vinden in het uitblijven van nieuwe beleidsmaatregelen, niet de optimale strategie en de beperkte communicatie en voorlichting richting inwoners.

Er is op dit moment een nieuw uitvoeringsplan voor het afvalbeleid in ontwikkeling wat kansen biedt voor de gemeente Sittard-Geleen om grip te krijgen op het afvalbeleid. Zoals het concretiseren van de nieuwe strategie, de nadere uitwerking van de monitoring en de raming van de ambtelijke capaciteit.

De hoogte van de afvalstoffenheffing in de gemeente Sittard-Geleen is al jaren onder het landelijk gemiddelde, maar boven het gemiddelde in Limburg. Hierbij is geconstateerd dat er veel kosten worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing waarvan het de vraag is of deze allemaal even billijk en rechtmatig zijn. Dit verdient volgens de rekenkamer een nadere verdieping.

De Rekenkamercommissie is ervan overtuigd dat de aanbevelingen helpen ervoor te zorgen dat er maatregelen kunnen worden genomen waardoor deze stijgende lijn afvlakt. Wij vertrouwen erop dat dit rapport van meerwaarde is voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Tot slot zegt de rekenkamer de raad, het college en de ambtelijke organisatie dank toe voor de constructieve medewerking aan dit onderzoek.

Mr. B.J.H.T. Heesakkers
Voorzitter Rekenkamercommissie
Gemeente Sittard-Geleen

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
1 Inleiding	2
2 Conclusies	3
2.1 Conclusies beleid en governance	3
2.2 Conclusies uitvoering afvalbeheer	6
2.3 Conclusies financiële prestaties	8
3 Aanbevelingen	11
4 Onderzoeksverantwoording	14
4.1 Introductie in Afvalbeheer	14
4.2 Onderzoeksvragen	15
4.3 Normenkader	16
4.4 Onderzoeksmethodologie	18
5 Bevindingen Beleid en Governance	20
5.1 Afvalbeleid van Sittard-Geleen	20
5.2 Monitoring van de resultaten van het afvalbeleid	25
5.3 Rol gemeenteraad bij het afvalbeheer in Sittard-Geleen	27
6 Bevindingen Uitvoering Afvalbeheer	30
6.1 Organisatie van het afvalbeheer in Sittard-Geleen	30
6.2 Uitvoering in Sittard-Geleen versus de benchmark	38
6.3 Gerealiseerde prestaties afvalbeheer: de milieuresultaten	41
6.4 Serviceniveau in Sittard-Geleen	47
7 Bevindingen Financiële Prestaties	49
7.1 De kostenstructuur van RWM	49
7.2 Opbouw en trend afvalstoffenheffing	55
7.3 Benchmark financiële prestaties	61
Bijlage 1 Rapportages RWM	64
Bijlage 2 Brief bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek afval	67
Bijlage 3 Reactie conclusies rekenkameronderzoek afval	68
Bijlage 4 Nawoord Rekenkamercommissie	69

1 Inleiding

Aanleiding Rekenkameronderzoek: toename van de afvalstoffenheffing

De afgelopen jaren is de afvalstoffenheffing in Sittard-Geleen ruim boven inflatie toegenomen. In 2020 ging het om een stijging van bijna 12% en in 2021 om een stijging van bijna 11%. Deze trend is niet alleen zichtbaar in Sittard-Geleen, maar ook in andere gemeenten in Nederland. Landelijk zijn de belangrijkste oorzaken voor deze stijgingen onder andere stijgende verwerkingstarieven voor (grof) restafval, de gestegen verbrandingsbelasting voor restafval en toename van het afvalaanbod door COVID. De stijging van de afvalstoffenheffing vormt de directe aanleiding voor dit Rekenkameronderzoek.

Om deze stijging goed te kunnen verklaren, heeft de Rekenkamercommissie van Sittard-Geleen de scope van het onderzoek verbreed naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid en uitvoering van het afvalbeheer. Het onderzoek focust op drie onderwerpen:

1. Beleid en governance (afvalbeleid, monitoring en rol raad).
2. Uitvoering afvalbeheer (inzameling via RWM, verwerking via ASL en milieuresultaten).
3. Financiële prestaties (kosten en afvalstoffenheffing).

Ontwikkelingen huishoudelijk afvalbeheer in een stroomversnelling

Niet alleen in Sittard-Geleen leeft het onderwerp “afval”. De inzameling van huishoudelijk afval is één van de meest zichtbare vormen van gemeentelijke dienstverlening. De gemeentelijke milieustraat wordt bijvoorbeeld over het algemeen met gemiddeld 4 à 5 keer per jaar vaker bezocht dan het gemeentehuis zelf. Het onderwerp heeft mede daarom vaak veel politieke belangstelling. Naast het eerdergenoemde kostenaspect (stijging afvalstoffenheffing) komt dit onder meer ook omdat veel gemeenten aan de slag willen of al zijn met de transitie naar een circulaire economie. Daarbij staat het (huishoudelijk) afvalbeheer vaak hoog op de prioriteitenlijst, omdat de gemeente daar direct op kan sturen.

Ambitieuze doelstellingen Rijk voor afvalbeheer

De Rijksoverheid zet ook volop in op de transitie naar een circulaire economie en specifiek ook op de gescheiden inzameling en recycling van huishoudelijk afval. Het Rijk heeft ambitieuze doelen geformuleerd voor 2020 en 2025: in die jaren moet de hoeveelheid restafval worden teruggebracht naar respectievelijk 100 en 30 kg per inwoner. Voor 75% van de gemeenten is dat een grote opgave en extra afvalaanbod door COVID helpt niet mee. Daarom zijn er landelijk vele ontwikkelingen en experimenteren gemeenten volop om het ultieme systeem te zoeken om invulling te kunnen geven aan genoemde doelstellingen.

Ook voor Sittard-Geleen vormen de restafval doelstellingen een uitdaging. In 2020 was de hoeveelheid restafval circa 170 kg per inwoner (zie paragraaf 6.3). Dat betekent dat er nog een flinke reductiestap gezet moet worden. Op dit moment wordt daarvoor een Uitvoeringsplan ontwikkeld met maatregelen om dichterbij de 100 kg per inwoner restafval te komen.

Leeswijzer

In dit rapport staan de resultaten van het Rekenkameronderzoek afvalbeheer beginnend met de conclusies (hoofdstuk 2) en aanbevelingen (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 staat de onderzoeksverantwoording. In hoofdstukken 5 tot en met 7 zijn de bevindingen van het Rekenkameronderzoek nader uitgewerkt:

- Hoofdstuk 5: Beleid en Governance
- Hoofdstuk 6: Uitvoering Afvalbeheer
- Hoofdstuk 7: Financiële Prestaties.

2 Conclusies

De afgelopen jaren is de afvalstoffenheffing in Sittard-Geleen ruim boven inflatie toegenomen. In 2020 ging het om een stijging van bijna 12% en in 2021 om een stijging van bijna 11%. Deze stijgingen vormen de directe aanleiding voor dit Rekenkameronderzoek. Om deze stijging goed te kunnen verklaren, heeft de Rekenkamercommissie van Sittard-Geleen de scope van het onderzoek verbreed naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid en uitvoering van het afvalbeheer. Het onderzoek focust op drie onderwerpen. Zo zijn de conclusies ook gestructureerd:

1. Beleid en governance (afvalbeleid, monitoring en rol raad).
2. Uitvoering afvalbeheer (inzameling via RWM, verwerking via ASL en milieuresultaten).
3. Financiële prestaties (kosten en afvalstoffenheffing).

2.1 Conclusies beleid en governance

Conclusie 1: Beleidsdoelen niet langer in lijn met landelijke doelen en andere gemeenten (zie 5.1)

Beleidsvorming voor huishoudelijk afval is een taak van de gemeente Sittard-Geleen. In dit onderzoek zijn de opgestelde beleidsdocumenten vanaf 2015 beschouwd (Regionaal Afvalplan 2016-2019, Grondstoffenvisie 2050, Actieplan afval 2018-2021 en het Regionaal Afvalbeleidskader 2021-2025).

De doelstellingen waren in alle plannen sinds 2015 in lijn met de landelijke doelstellingen. Centraal daarbij stond de doelstelling om in 2020 maximaal 100 kg restafval per inwoner in te zamelen. Ook voor andere gemeenten in Nederland (waaronder de grotere gemeenten in Limburg) staat dit doel centraal. Sinds enkele jaren ligt de focus landelijk niet alleen meer op kwantiteit (100 kg/inw), maar ook op kwaliteit van afvalstromen om hoogwaardige toepassingen na recycling mogelijk te maken. In het nieuwe regionale afvalbeleidskader van de gemeente Sittard-Geleen is daar ook aandacht voor.

De restafvaldoelstelling van maximaal 100 kg/inw in 2020 is niet gehaald in Sittard-Geleen (overigens geldt dit voor ca. driekwart van de andere gemeenten in Nederland). Door extra afvalaanbod vanwege COVID-19 is de restafvaldoelstelling verder buiten bereik gekomen. In het nieuwe afvalbeleidskader is in het jaar van doelbereiking van de 100 kg/inw restafval uitgesteld tot 2025. De landelijke streefwaarde voor 2025 is 30 kg/inw restafval.

Conclusie 2: Met vastgestelde strategieën zijn de beleidsdoelen niet haalbaar (zie 5.1 en 6.4)

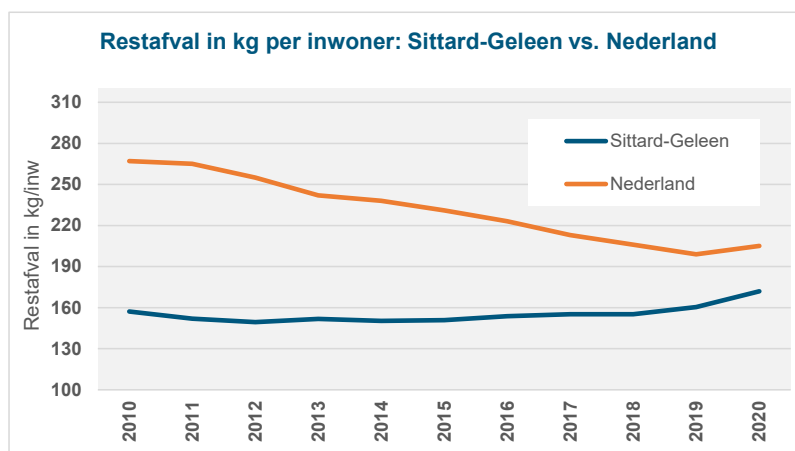
Uit de landelijke benchmark afval blijkt dat er op dit moment maar één strategie is die lijkt te leiden tot het behalen van de milieudoelstellingen: de gecombineerde strategie met prijsdifferentiatie (diftar) en service-differentiatie (hoge service grondstoffen en lage service restafval).

De strategie prijsdifferentiatie past Sittard-Geleen (met succes) al toe sinds de implementatie van diftar in 2002. Dat leidde destijds direct tot een flinke reductie van de hoeveelheid restafval (min 100 kg/inw) en maakte van de gemeente één van de koplopers m.b.t. deze milieuprestatie.

Na de verzelfstandiging van RWM in 2011 zijn door de gemeente echter geen grote maatregelen of “trendbreuk” strategie-wijzigingen meer doorgevoerd. Daarnaast zijn ook veel van de in de beleidsdocumenten geformuleerde maatregelen niet of beperkt uitgevoerd (zie conclusie 3). Het gevolg is dat de milieuresultaten de afgelopen 10 jaar zijn gestagneerd: de hoeveelheid restafval is zelfs licht gestegen. Een verklaring hiervoor staat in conclusie 6. Landelijk hebben veel gemeenten de afgelopen 5 tot 10 jaar juist wel (veel) maatregelen genomen waardoor er landelijk sprake is van een dalende trend. Daardoor is de positie van Sittard-Geleen verandert van koploper naar goede middenmoter.

De gemeente Sittard-Geleen past (in vergelijking tot de benchmark) zelfs een afwijkende strategie toe met betrekking tot servicedifferentiatie: de service voor het aanbieden van restafval is relatief hoog en de service voor het aanbieden van grondstoffen is juist relatief laag. De lage service op grondstoffen zit bijvoorbeeld in de lage service voor zakkeninzameling van PMD aan huis: 1x per 4 weken in Sittard-Geleen, bij de meeste gemeenten is dit 1x per 2 weken met zakken of een minicontainer. Dat lage serviceniveau leidt ertoe dat inwoners zeer veel PMD naar de milieuparken (moeten) brengen (31%) en dat er nog relatief veel PMD in het restafval zit (21 kg/inw). Deze strategie komt de realisatie van de gestelde doelen niet ten goede.

In het Regionaal Afvalplan 2016-2019 staat dat een verregaande systeemwijziging niet nodig is. In het nieuwe Regionaal Afvalbeleidskader staat alleen dat service belangrijk is. Een strategie op hoofdlijnen die kan leiden tot realisatie van de gestelde doelen staat niet in het nieuwe regionale afvalbeleidskader.



Op basis van de resultaten in andere gemeenten in Nederland en de al 10 jaar stagnerende milieuresultaten in Sittard-Geleen concluderen wij dat een “trendbreuk” noodzakelijk is om de gestelde doelen te bereiken. Dat zal in de praktijk betekenen dat een systeemwijziging zal moeten plaatsvinden met een strategie gericht op een lagere service voor het aanbieden van restafval en een hogere service voor het aanbieden van grondstoffen.

Conclusie 3: Veel vastgelegde maatregelen zijn niet uitgevoerd (zie 6.1)

In voorgaande beleidsplannen (Regionaal Afvalplan 2016-2019 en Actieplan 2018-2021) zijn een behoorlijk aantal maatregelen beschreven en door de raad vastgesteld: zelfs 22 in het Actieplan. Een behoorlijk deel daarvan is (nog) niet uitgevoerd. Met name de uitvoering van maatregelen gericht op communicatie, serviceverhoging voor grondstoffen en serviceverlaging voor restafval blijft achter. De beschreven maatregelen zijn wel maatregelen die zich landelijk in de praktijk hebben bewezen.

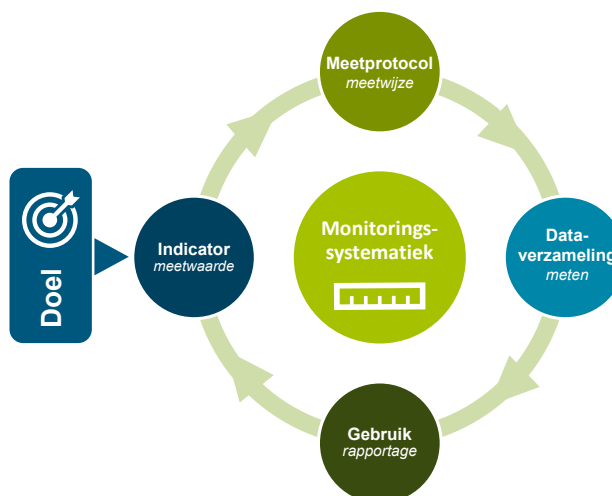
Het niet uitvoeren van de maatregelen is mede de oorzaak dat de eigen en landelijke doelstellingen niet gehaald worden (zie conclusie 1). Het niet (kunnen) uitvoeren van de vastgestelde maatregelen lijkt mede een gevolg te zijn van de beperkte ambtelijke (beleids-)capaciteit die er in de jaren na de verzelfstandiging van RWM beschikbaar was (zie ook conclusie 6).

Conclusie 4: Afvaldoelen zijn veelal niet SMART geformuleerd, monitoring en verantwoording vindt conform DVO plaats, maar kan beter (zie 5.2)

Idealiter worden ambities omgezet in doelstellingen die SMART gemaakt zijn. Hierbij worden aan de doelstellingen prestatie-indicatoren gekoppeld die periodiek volgens een bepaald protocol worden gemeten. Daarvoor wordt data verzameld. Op deze manier worden voortgang en trends in prestaties zichtbaar en kan (tijdig) worden bijgestuurd. Dit wordt een monitoringsystematiek genoemd (zie figuur volgende pagina).

Drie van de vier doelen uit het nieuwe regionaal afvalbeleidskader zijn niet SMART gemaakt: deze kunnen dus niet worden gemeten waardoor adequate (bij)sturing in de praktijk moeilijk uitvoerbaar is.

In de DVO tussen gemeente en RWM staat welke data en rapportages RWM moet leveren aan de gemeente. Dit zijn rapportages over afvalhoeveelheden en scheidingspercentages. Daarnaast levert RWM ook verschillende financiële rapportages (begrotingen en eindafrekeningen). Dit biedt de gemeente sturingsinformatie. De afgesproken rapportages worden conform de gemaakte afspraken geleverd. Zowel RWM als de gemeente zien verbeterpunten in de kwaliteit van de rapportages: de verbeterslag zit met name in het creëren van overzicht en het duiden van de cijfers. Daar is inmiddels een start mee gemaakt.



De DVO is echter niet aangepast om aanvullende data op (nieuwe) beleidsdoelen te verzamelen (zie ook conclusie 7). Belangrijk is dat op dit moment er geen “gestructureerd” verband is tussen de doelstellingen, beleidsindicatoren, dataverzameling en rapportage. De gemeente is aan zet om dat proces goed in te richten.

De raad wordt via de programmabegroting geïnformeerd over de afvalprestaties. Afval is daarbij echter slechts één van de vele onderwerpen. Er wordt op dit moment niet separaat en op structurele basis teruggekoppeld aan de raad hoe de afvalprestaties zijn t.o.v. vastgesteld beleid (m.u.v. de genoemde programmabegroting).

Conclusie 5: Raad heeft vooral aandacht gehad voor dumpingen en bijplaatsingen (zie 5.3)

Op basis van analyse van raadsragen (artikel 43 vragen) in de afgelopen jaren volgt dat de raad vooral aandacht heeft gehad voor de zichtbare en negatieve nevenaspecten van afval(inzameling): namelijk dumpingen van afval en bijplaatsingen van afval bij ondergrondse containers.

Mede naar aanleiding daarvan heeft de gemeente maatregelen genomen (zie ook actieplan 2018-2021) om dit terug te dringen. Hieruit is bijvoorbeeld de zogenaamde “hotspot aanpak” voortgekomen om vervuiling en dumpingen snel te verwijderen (uitvoering door RWM). Aan de preventieve kant zijn door de gemeente minder maatregelen genomen: communicatie en educatie zijn beperkt van de grond gekomen en de netto toegerekende capaciteit voor handhaving (via de afvalstoffenheffing) is de afgelopen drie jaar juist gedaald.

Een (vaste) periodieke update aan de raad over stand van zaken en gerealiseerde afvalprestaties (buiten de jaarlijkse programmabegroting, zie vorige conclusie) ontbreekt. Ook een gedetailleerde opbouw van de afvalstoffenheffing ontbreekt in de begroting. In dit onderzoek is niet onderzocht of de behoefte hiervoor leeft bij de raad. Gevolg hiervan kan wel zijn dat de raad vooral aandacht heeft voor zaken die spelen in het hier en nu en minder voor de (lange termijn) doelen t.a.v. het afvalbeleid. De raad is overigens wel intensief betrokken geweest bij het opstellen van het nieuwe regionaal afvalbeleidskader en wordt ook periodiek geïnformeerd over ontwikkelingen bij ASL.

2.2 Conclusies uitvoering afvalbeheer

Conclusie 6: Sinds verzelfstandiging RWM is er beperkte ambtelijke capaciteit (zie 6.1)

RWM is in 2011 verzelfstandigd. Veel personeel is toen vanuit de gemeente(n) overgegaan naar RWM. Bij de gemeente Sittard-Geleen bleef er beperkte ambtelijke capaciteit voor afval achter. Dat leverde de eerste jaren weinig problemen op: de gemeente was één van de koplopers in Nederland m.b.t. afvalscheiding, er was net een nieuwe DVO gesloten, de afvalbeheerkosten waren relatief laag en de verwerkingskosten daalden door gunstiger wordende marktprijzen voor afvalverwerking.

In de loop der jaren werd dit wel steeds meer een probleem: (nieuwe) beleidsmaatregelen konden beperkt worden uitgevoerd (zie conclusie 3), de afvalprestaties stagneerden (zie conclusie 9), aansturing van RWM was soms beperkt en er ontstond achterstallig onderhoud in de governance (zie conclusie 7). De meest voor de hand liggende verklaring voor deze conclusies is de beperkte ambtelijke capaciteit: er was slechts capaciteit om de bestaande dienstverlening op peil te houden en er was geen capaciteit om te investeren in nieuwe ontwikkelingen.

In 2020 is de ambtelijke capaciteit uitgebreid waardoor het achterstallig onderhoud (deels) kon worden opgepakt. Er zijn nu ca 4 fte in de praktijk bezig met huishoudelijk afvalbeheer waaronder 2 fte aan BOA's.

Conclusie 7: Uitvoering door RWM gaat goed, maar DVO met RWM is niet meer actueel (zie 6.1)

Het beeld dat uit dit onderzoek naar voren komt is dat de uitvoering van de door RWM geleverde (inzamel)diensten over het algemeen goed gaat: de uitvoering gaat over het algemeen goed en de gemeente is daarover tevreden. De indruk bestaat ook dat er weinig klachten en meldingen zijn. Dat is vanwege het quickscan karakter overigens niet nader onderzocht in dit onderzoek.

De samenwerking tussen de gemeente en RWM is vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst (DVO) en bestaat uit drie delen. Deze opzet is standaard in Nederland om de samenwerking vast te leggen tussen een overheid en een overheidsvennootschap (wat RWM ook is). In de DVO (deel 2) staan de diensten die RWM voor de gemeente verricht (de taken) en de daarbij behorende vergoedingen (deel 3). De diensten die RWM levert zijn na de verzelfstandiging gedurende de jaren daarna (soms licht) gewijzigd. Het DVO-deel met de beschrijving van taken (deel 2) is daarop niet aangepast. Dat is een onwenselijke situatie, omdat RWM dan contractmatig in principe niet (goed) afrekenbaar is. Inmiddels heeft de gemeente in 2021 wel het initiatief genomen om het actualisatieproces op te starten. Het DVO deel 3 met de gespecificeerde vergoedingen wordt overigens wel jaarlijks bijgewerkt.

De taken die de gemeente en RWM in de DVO zijn overeengekomen, zijn “uitvoeringsgericht” en dan met name gerelateerd aan de inzameling en vermarkting van afval. De andere relevante taken voor het huishoudelijk afvalbeheer, zoals communicatie, handhaving en beleidsvorming, zijn een verantwoordelijkheid voor de gemeente Sittard-Geleen zelf. De gemeente verwacht echter soms wel een bijdrage van RWM op andere niet in de DVO staande taken. RWM probeert over het algemeen invulling aan te geven aan verzoeken van de gemeente daaromtrent, maar heeft daar in principe geen (personele) middelen voor, omdat dit niet in de DVO staat. Het gevolg is dat het soms lang duurt voordat RWM aan een gemeentelijk verzoek kan voldoen.

Enkele aspecten in de taakverdeling tussen RWM en gemeente die zijn vastgelegd in de DVO zijn minder gebruikelijk in Nederland en waarschijnlijk ook minder (kosten)effectief. Het gaat bijvoorbeeld om de eigendomssituatie van milieuparken en de KCC-functie (klantcontactcentrum) die bij de gemeente zit in plaats van bij de inzamelaar (RWM). In een nieuwe DVO kan deze taakverdeling worden heroverwogen om dienstverlening en efficiëntie te optimaliseren.

Conclusie 8: RWM is lean en mean, maar kwetsbaar (zie 6.2)

RWM is een uitvoeringsgerichte organisatie. Daarnaast is RWM “lean en mean” georganiseerd wat leidt tot een efficiënte uitvoering met bijbehorend een laag kostenniveau (zie ook conclusie 12). In vergelijking met andere overheidsvennootschappen is het schaalniveau van RWM wat kleiner. Deze zaken maken dat er binnen de RWM-organisatie weinig “redundantie” is om eventuele calamiteiten op te vangen. Dit maakt de organisatie kwetsbaar. Het bovenstaande geldt met name voor de binnendienst: die is afhankelijk van enkele kennisdragers. Deze kwetsbaarheid kwamen nadrukkelijk boven water in de Corona periode waarbij medewerkers uitvielen. De dienstverlening van RWM kon desondanks (ternauwernood) overeind gehouden worden.

Er zijn verschillende mogelijkheden om deze kwetsbaarheid te verminderen. Zo kan het takenpakket worden uitgebreid, het aantal deelnemende gemeenten worden vergroot (zoals via de recente toetreding van Echt-Susteren) of kan een (personele) investering in de RWM-organisatie worden gedaan. Daarnaast zijn er ook andere mogelijkheden, zoals een fusie of overname (verkoop) van RWM. Deze mogelijkheden worden begin 2022 door een extern bureau nader onderzocht. Tot de uitkomst van dit onderzoek wordt er beperkt geïnvesteerd in de RWM organisatie (bijv. om kwetsbaarheden te verminderen).

Conclusie 9: Afvalprestaties Sittard-Geleen – kansen bij GFT en PMD (zie 6.3 en 6.4)

In vergelijking met de afvalbenchmark scoort Sittard-Geleen iets beter dan gemiddeld (2% meer scheiding en 13 kg/inw minder restafval). Er zijn echter wel mogelijkheden om deze afvalprestaties te verbeteren. De grootste verbeterkansen zitten bij GFT en PMD. Uit een sorteeraanalyse van het restafval blijkt dat het restafval voor 48% uit GFT en voor 15% uit PMD bestaat.

In eerdere beleidsplannen stonden al maatregelen om het serviceniveau voor deze twee stromen te verbeteren. Deze zijn niet of deels uitgevoerd (zie conclusie 3) door de gemeente. In vergelijking met andere gemeenten biedt de gemeente een laag serviceniveau aan huis aan inwoners voor deze stromen. Dat leidt ertoe dat er meer GFT in het restafval zit dan wordt brongescheiden (tuinafval niet meegerekend) en dat bewoners zich genoodzaakt voelen om PMD-zakken naar de milieuparken te brengen (zie conclusie 2).

Om de afvalprestaties te verbeteren, zou de focus moeten liggen op deze twee stromen.

Conclusies 10: Veel milieuparken in Sittard-Geleen en daardoor hoge kosten (zie 6.4 en 7.3)

Uit de benchmark blijkt dat er in het RWM-verzorgingsgebied veel milieuparken zijn (gerelateerd naar aantal huishoudens dat gebruik maakt van één milieupark): voor Sittard-Geleen geldt dat dit er ongeveer twee keer zoveel milieuparken zijn als gemiddeld. De gemeente(n) en RWM hebben dit zelf jaren geleden ook al geconstateerd en hebben ook onderzoek gedaan hoe daarmee om te gaan. Een besluit van de gemeente hieromtrent is tot heden niet genomen. Deze kwestie wordt steeds urgenter, omdat de milieuparken in zijn huidige vorm niet toekomstvast zijn en investeringen noodzakelijk zijn: de bestaande milieuparken hebben onvoldoende ruimte om gewenste nieuwe (circulaire) functies en afvalstromen te kunnen accommoderen (transformatie naar circulair ambachtscentrum) en de milieuparken kunnen volgens RWM daardoor niet meer voldoen aan alle eisen van het activiteitenbesluit.

Het uitblijven van een keuze over de toekomst van milieuparken is niet zonder financiële gevolgen. Het openhouden van een milieupark in Sittard-Geleen, de exploitatiekosten, bedragen op jaarbasis tussen de circa € 0,4 tot € 0,6 miljoen per milieupark (exclusief de afvoer en verwerking van afvalstromen). Uit de benchmark van de financiële prestaties van Sittard-Geleen blijkt dat de kosten voor inzameling en verwerking van grof huishoudelijk afval € 62 per huishouden zijn versus € 38 in de benchmark. Deze relatief hoge kosten worden veroorzaakt door de keuze van de gemeente om veel milieuparken open te houden (en daarmee een hoog serviceniveau te bieden aan inwoners).

2.3 Conclusies financiële prestaties

Conclusie 11: Inzamelkosten RWM beperkt gestegen, stijging zit in verwerkingskosten (zie 7.1)

De gestegen kosten voor afvalbeheer en daarmee ook de afvalstoffenheffing zijn een aanleiding geweest voor dit onderzoek. Daarom is het kostenaspect uitgebreid onderzocht. De grootste kostenpost van € 8,9 miljoen in de afvalstoffenheffing (ca twee derde) vormt de DVO met RWM. Hiervan is € 5,9 miljoen voor de diensten van RWM en € 3 miljoen voor de verwerking van afval uitgevoerd door derden.

Tussen 2015 en 2021 is de totale begrote som van de DVO met RWM gestegen van € 5 miljoen naar € 8,9 miljoen in 2021. Deze stijging zit voor € 0,5 miljoen in gestegen inzamelkosten van RWM (vooral indexatie en uitbreiding service), € 2 miljoen door gestegen verwerkingskosten en € 1,4 miljoen is “administratief” doordat de Nedvang¹ baten vanaf 2020 buiten de DVO (dat is geen feitelijke kostenstijging) worden geboekt.

Conclusie 12: Lage afvalbeheerkosten in vergelijking met de benchmark (zie 7.3)

Uit de benchmark (2019) blijkt dat de totale afvalbeheerskosten per huishouden circa 12% lager zijn dan gemiddeld (€ 148 per huishouden versus € 168 in de benchmark). Hierbij zijn de inzamelkosten van RWM, verwerkingskosten van afval en enkele overige kosten (incl. overhead) meegenomen.

Wanneer wordt ingezoomd op de inzamelkosten van RWM (de dienstverlening) blijkt dat ook de inzamelkosten van RWM circa 10% lager zijn dan het gemiddelde in de benchmark. Deze kostenpost vormt 44% van de afvalstoffenheffing.

RWM zorgt voor de vermarkting van afvalstromen. Het gaat om enkele tientallen stromen waarvan er drie via ASL lopen (restafval, GFT en PMD). De drie ASL-stromen zijn goed voor 45% van het totale tonnage. Voor de vermarkting ontvangt RWM een vergoeding. Uit de benchmark (2019) blijkt dat de kosten voor verwerking laag zijn t.o.v. de benchmark: ruim de helft lager. Hiervoor zijn verschillende verklaringen: Sittard-Geleen heeft relatief weinig restafval, de ASL-verwerkingstarieven zijn relatief gunstig vanwege lang geleden afgesloten contracten en in 2019 waren er weinig PMD-sorteerkosten vanwege de brand bij Veolia waardoor weinig sortering heeft plaatsgevonden.

Conclusie 13: Onzekerheid over nieuwe verwerkingstarieven

De huidige ASL-verwerkingscontracten zijn in een “gunstige” tijd afgesloten en lopen vanaf 2014 tot 2024. Binnenkort worden de (aanbestedings)procedures opgestart om nieuwe verwerkingscontracten voor restafval, GFT en PMD af te sluiten. In de afgelopen jaren (2015-2020) zijn de verwerkingstarieven voor GFT en restafval behoorlijk gestegen. De contracttarieven die bij de “Utrechtse versie van ASL” (AVU) zijn ingegaan per 2021 liggen ordegrrootte € 30 per ton hoger dan de huidige ASL tarieven. In vergelijking daarmee, zijn de tarieven voor de ASL-gemeenten op dit moment relatief laag.

Recent stijgen juist de grondstof- en energieprijzen sterk en wordt de import van afval beperkt (via heffingen). Dit zijn voor gemeenten gunstige ontwikkelingen en heeft ertoe geleid dat de verwerkingsprijzen voordeliger zijn geworden: verbranden van restafval is goedkoper geworden en de opbrengsten van grondstoffen hoger. Voor PMD kan de gemeente een vaste vergoeding per ton krijgen van Afvalfonds. Daarover loopt de gemeente de komende jaren dan geen of beperkt risico.

De vraag is wat de tarieven gaan worden voor de nieuwe ASL-contracten. In ongunstige marktomstandigheden kan dit zomaar leiden tot circa € 0,5 miljoen aan extra verwerkingskosten. Het risico

¹Nedvang zorgt voor de uitvoering van de producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingen namens het verpakkende bedrijfsleven. Nedvang zorgt voor de registratie, stimulering en organisatie van de inzameling en recycling van verpakkingsafval in Nederland en zorgt dat gemeenten daarvoor een vergoeding uitgekeerd krijgen.

zit met name bij restafval. Om dat risico te verminderen, is inzetten op betere afvalscheiding en minder restafval een win-win maatregel.

Conclusie 14: Zakkeninzameling is goedkoopste variant en leidt tot minste restafval (zie 7.1)

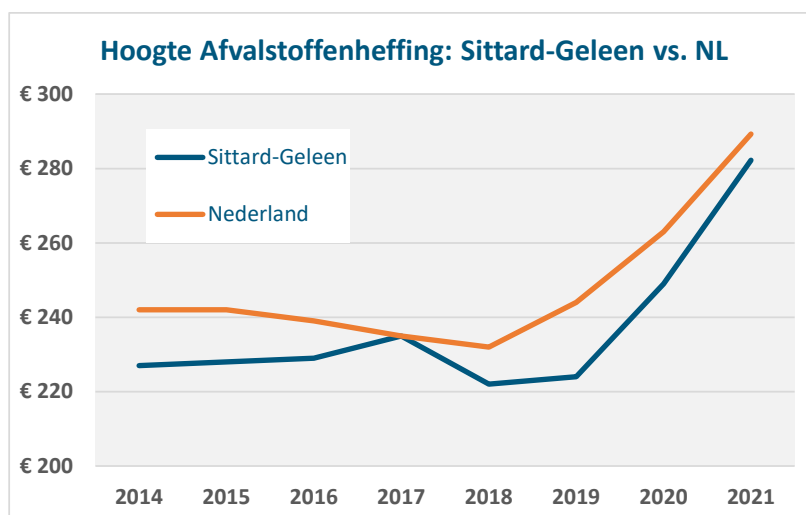
Restafval wordt in Sittard-Geleen op drie manieren ingezameld: met minicontainers, via ondergrondse containers en met “dure” zakken. De kosten en milieueffecten zijn voor deze verschillende methoden in kaart gebracht. Hieruit blijkt dat er met zakken het minste restafval wordt ingezameld per huishouden (124 kg) en met minicontainers het meeste (247 kg). Een verklaring kan zijn dat de grootte van een huishouden gemiddeld groter is bij huishoudens met een minicontainer alhoewel dat geen factor 2 zal schelen. Daarnaast is de zakkeninzameling ook een relatief goedkope vorm van inzamelen.

Veel gemeenten hebben de zakkeninzameling de afgelopen jaren juist afgeschaft in verband met ARBO en potentiële vervuiling van de openbare ruimte (bijv. door openscheuren). Maastricht zamelt wel nog steeds met succes het meeste restafval in de stad in middels de dure zak. De hoeveelheid restafval per inwoner is in Maastricht in 2019 lager (98 kg/inw) dan in Sittard-Geleen (133 kg/inw).

Conclusie 15: Hoogte afvalstoffenheffing is gemiddeld, trend is stijgend

De hoogte van de afvalstoffenheffing is in Sittard-Geleen (2020) iets lager dan het landelijk gemiddelde en vergelijkbaar met die van het gemiddelde van de grotere gemeenten in Limburg. Dit is voor een groot deel terug te voeren op langjarige gunstige verwerkingscontracten. De afvalstoffenheffing in Sittard-Geleen had 10-15% lager kunnen liggen in vergelijking met de landelijke en Limburgse gemiddeldes als er minder kosten zouden worden toegerekend aan de heffing (zie conclusie 16). De totale begroting van de afvalstoffenheffing in 2021 is € 13,2 miljoen. De grootste kostenpost is met 62% de inzamel- en verwerkingskosten (o.a. RWM, ASL en Afvalfonds baten). Andere grote kostenposten zijn de toerekening van kosten straatreiniging (13%), BTW (13%) en kwijscheldingen (7%).

De afvalstoffenheffing is “kostendekkend” in Sittard-Geleen: dat betekent dat er tegenover de kosten net zoveel baten staan. Het vaste tarief van € 193 per huishouden vormt 65% van de baten. De overige 35% zijn opbrengsten vanuit het variabele tarief. Iets meer dan de helft daarvan komt vanuit het tarief per kg voor het aanbieden van restafval via de minicontainer.



De hoogte van de afvalstoffenheffing is jarenlang tot en met 2019 vrijwel gelijk gebleven. In 2020 en 2021 is er sprake van een behoorlijke stijging van respectievelijk 12% en 10%. Ook landelijk is de afvalstoffenheffing in die jaren omhoog gegaan (8% en 10%). Oorzaken van deze stijgingen liggen grotendeels buiten de invloedssfeer van de gemeente en RWM: stijgende verwerkingstarieven voor (grof) restafval, dalende grondstofprijzen en toename van het afvalaanbod door COVID.

Deze trend lijkt in 2021 te zijn gekeerd: de grondstof- en energieprijzen zijn juist weer gestegen. Dat kan in de eindafrekeningen van 2021 en 2022 gunstig uitpakken. In 2022 zal ook het aanbestedingstraject voor de stromen GFT en restafval (via ASL) worden opgepakt. De uitkomst van die aanbesteding kan een significante impact hebben op de afvalstoffenheffing (zie conclusie 13).

Conclusie 16: Sittard-Geleen rekent relatief veel kosten toe aan de afvalstoffenheffing (zie 7.2)

Uit de tariefberekening van de gemeente Sittard-Geleen blijkt dat er in vergelijking met andere gemeenten relatief veel kosten worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing. Dit zit vooral in de toerekening van de kosten van straatreiniging en personele kosten. De kosten voor kwijschelding zijn in lijn met die van andere grote gemeenten in Limburg.

Al bij een klein verband met huishoudelijk afvalbeheer (minimaal 10%) mogen kosten van een activiteit worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing. Gemeenten kunnen zelf beslissen of en zo ja welk percentage van die activiteit ze toekennen. In Sittard-Geleen is bij de toerekening van de kosten straatreiniging zowel het toegerekende percentage hoog (50% i.p.v. meestal maximaal zo'n 33%) als de definitie van activiteiten die onder (straat-)reiniging worden verstaan. Zo worden bijvoorbeeld ook de kosten van o.a. onkruidbestrijding en bladverwijdering betrokken (samen goed voor ruim € 1 miljoen) en voor 50% toegerekend. Het verband van deze activiteiten met huishoudelijk afvalbeheer is echter klein. Het gevolg is dat deze post (toerekening kosten straatreiniging) in Sittard-Geleen 17% van de afvalstoffenheffing is en bij drie andere grote Limburgse gemeenten gemiddeld 5%. Drie andere grote Limburgse gemeenten rekenen deze kosten helemaal niet toe. Door die 12% hoger dan gemiddelde toerekening is de afvalstoffenheffing in Sittard-Geleen ca. € 24 per huishouden hoger.

Er zijn nu ca. 4 fte medewerkers van de gemeente in de praktijk bezig met huishoudelijk afvalbeheer (zie conclusie 6). In de afvalstoffenheffing worden ca. 10 extra eigen en ingehuurd medewerkers toegerekend aan huishoudelijk afval (totaal ca. 14). Het gaat bijvoorbeeld om meewerkend voormannen van team wijkbeheer en medewerkers van Vidar. Deels vallen deze medewerkers en kosten onder reiniging (zie boven) en deels vallen deze onder de personele kosten incl. bijbehorende overhead. De extra toegerekende kosten onder de post personele kosten komen op ca. € 3 per huishouden per jaar.

Daarnaast zit er een post van € 277.000,- onder de personele kosten die in het verleden daar terecht is gekomen vanuit een doorbelasting vanuit openbare ruimte, groen en wegen. Die post is ieder jaar automatisch weer onderdeel geworden van de heffing. Nu is niet meer te achterhalen waar deze post voor is. Deze kan dus (ook volgens medewerkers van de gemeente) uit de begroting van de afvalstoffenheffing worden gehaald. Door deze post is de afvalstoffenheffing ca. € 6 per huishouden hoger.

Opvallend is dat op het gebied van handhaving er relatief weinig toegerekend lijkt te worden. Hiervoor heeft geen uitgebreide benchmark plaatsgevonden, maar ter vergelijking, in Maastricht wordt bijna 5x zoveel handhaving ingezet.

3 Aanbevelingen

Op basis van het Rekenkameronderzoek zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd:

1. Aanbeveling 1: Kies voor een strategie die een bewezen trendbreuk kan realiseren
2. Aanbeveling 2: Maak een nieuwe strategie milieuparken
3. Aanbeveling 3: Focus op de kansen voor verbetering scheidingsprestaties GFT en PMD
4. Aanbeveling 4: Professionaliseer monitoring en verantwoording
5. Aanbeveling 5: Vergroot de uitvoeringskracht huishoudelijk afvalbeheer van de gemeente
6. Aanbeveling 6: Actualiseer de DVO, gewenste rol RWM en zorg voor bijbehorende capaciteit
7. Aanbeveling 7: Laat nader onderzoek doen naar toerekening kosten aan de afvalstoffenheffing

1. Kies voor een strategie die een bewezen trendbreuk kan realiseren

In de afgelopen 10 jaar zijn de milieuprestaties in Sittard-Geleen gestagneerd en stijgt de hoeveelheid restafval zelfs licht. De eigen en landelijke doelstellingen komen daarmee steeds verder uit zicht (zie conclusie 2). Een strategiewijziging die kan leiden tot een trendbreuk is daarom noodzakelijk.

Op basis van resultaten van andere gemeenten kunnen succesvolle strategieën worden onderscheiden. Landelijk blijkt dat onderdelen van een succesvolle strategie zijn:

- *serviceverlaging restafvalinzameling, bijvoorbeeld door:*
 - inzamelfrequentie minicontainers verlagen (naar 1x per 4 weken);
 - restafval gemeentebreed via ondergrondse containers inzamelen;
 - restafval via een “dure zak” in te zamelen (leidt nu tot minste restafval in Sittard-Geleen, zie conclusie 14).
- *serviceniveau grondstoffen te verhogen, bijvoorbeeld door:*
 - inzamelfrequentie PMD-zakken te verhogen (naar 1x per 2 weken);
 - grondstoffeninzameling bij hoogbouw te optimaliseren incl. invoering van GFT inzameling.
- *tariefprikkel slimmer inzetten, bijvoorbeeld door:*
 - diftar tarief op GFT heroverwegen (gratis maken);
 - bewoners meer inzicht geven in (en daarmee prikkel) in tarief/kosten restafval.

Genoemde elementen zouden terug moeten komen in het in ontwikkeling zijnde Uitvoeringsplan. Zonder “grote maatregelen” zijn de gestelde doelen niet haalbaar.

2. Maak een nieuwe strategie milieuparken

Al sinds de verzelfstandiging van RWM hangt in de lucht dat er “iets” moet gebeuren m.b.t. de milieuparken in het verzorgingsgebied van RWM. Een besluit daarover is tot op heden niet genomen. De gevolgen worden steeds urgenter en zijn onder andere (zie conclusie 10):

- Hoge kosten (€ 62 per huishouden in Sittard-Geleen vs. € 38 in de benchmark).
- Niet toekomstvast (geen ruimte om nieuwe (circulaire) functies te accommoderen).
- Niet optimaal georganiseerd (onlogische (eigendoms-)verhoudingen tussen gemeente-RWM).

Er dient daarom een nieuw (circulair) concept ontwikkeld te worden.

Dit kan bijvoorbeeld conform het “hub en spoke” principe waarbij er één of twee centrale hubs zijn met uitgebreide voorzieningen (bijvoorbeeld een circulair ambachtscentrum) en een aantal spokes met beperktere mogelijkheden (m.b.t. service en voorzieningen). Zo kan een optimale combinatie worden geboden tussen service, kosten en toekomstgerichtheid. Landelijk wordt volop er momenteel geëxperimenteerd met circulaire ambachtscentra en er zijn ook landelijke subsidiemogelijkheden. Sittard-Geleen (en RWM) kunnen daarvan gebruik maken.

3. Focus op de kansen voor verbetering scheidingsprestaties GFT en PMD

Uit de sorteeranalyses blijkt dat er nog veel GFT en PMD in het restafval zit (zie conclusie 9). Hiervoor zijn twee verklaringen:

- *Laag serviceniveau*: de ophaalfrequentie van PMD is laag (lager dan in andere gemeenten), er staan relatief weinig brengvoorzieningen van PMD (in vergelijking met andere gemeenten) en er wordt geen GFT ingezameld bij hoogbouw.
- *Tariefprikkel*: de tariefprikkels in Sittard-Geleen kunnen als bijeffect hebben dat bewoners onvoldoende geprikkeld worden om PMD en GFT te scheiden:
 - In Sittard-Geleen moet worden betaald per kg restafval. PMD weegt niet zoveel, maar heeft wel een groot volume. Een volume prikkel werkt voor PMD daarom beter dan een gewichtsprikkel.
 - Voor GFT moet net als voor restafval ook betaald worden per kg. Weliswaar een lager tarief per kg (€ 0,10 voor GFT vs. € 0,26 voor restafval), maar het kan in de beeldvorming toch ontmoedigen om GFT te scheiden.

In het in ontwikkeling zijnde Uitvoeringsplan zouden PMD en GFT twee focuspunten moeten zijn: daar valt de grootste milieuwinst te halen – het restafval bestaat voor 63% uit deze twee stromen. Daarbij moet worden aangegeven hoe de knoppen “service” en “tariefprikkel” effectiever ingezet kunnen worden in Sittard-Geleen om prestaties (onder andere) op deze twee stromen te verbeteren.

4. Professionaliseer monitoring en verantwoording

De afvaldoelen zijn niet SMART geformuleerd (zie conclusie 4). Deze zijn daardoor moeilijk te monitoren met als gevolg dat bijsturen en verantwoording afleggen niet goed mogelijk zijn. Een professionaliseringsslag is daarbij te maken door:

1. Formuleer doelstellingen die meetbaar zijn.
2. Koppel meetbare indicatoren aan die doelstellingen (SMART).
3. Beschrijf hoe de meetwaarde op deze indicatoren wordt bepaald (meetprotocol).
4. Verzamel periodiek data voor de indicatoren.
5. Rapporteer en bespreek de bevindingen periodiek (inzicht in voortgang en trends).

De resultaten van de monitoring kunnen gebruikt worden door de eigen organisatie om grip te houden op het afvalbeheer: tijdig bijsturen en inspelen op trends. Dat kan bijvoorbeeld door “online dashboards” te maken die gebruikt kunnen worden in periodieke overleggen en kwartaalrapportages.

De monitoring kan ook gebruikt worden om verantwoording over (voortgang in) realisatie van beleidsdoelen af te leggen. Verzoek als raad (bijvoorbeeld woordvoerders afval) om periodiek over het afvalbeleid in de volle breedte (inhoudelijk en financieel) geïnformeerd te worden, zodat de onderlinge verbanden duidelijk zijn en blijven.

De nadere uitwerking van monitoring en verantwoording kan ook een onderdeel zijn van het in ontwikkeling zijnde Uitvoeringsplan.

5. Vergroot de uitvoeringskracht huishoudelijk afvalbeheer van de gemeente

Er moet de komende jaren een behoorlijke slag gemaakt worden om ontstane achterstanden (verder) in te lopen en toe te werken naar een systeem waarmee de eigen en landelijke doelen gehaald kunnen worden. Dat vraagt ook om uitvoeringskracht van de ambtelijke organisatie. Op dit moment is er geen ambtelijke capaciteit om naast het in stand houden van de huidige dienstverlening ook (grote) nieuwe projecten en maatregelen te implementeren (zie ook conclusies 3 en 6).

Gezien de opgave voor de komende jaren, zou de ambtelijke capaciteit moeten worden opgeschaald. In de afvalstoffenheffing zit een post van € 277.000,- onder personele kosten die niet meer herleidbaar is. Die post zou (deels) kunnen worden gebruikt om de ambtelijke capaciteit op te schalen.

Onderdeel van het in ontwikkeling zijnde Uitvoeringsplan zou ook een raming moeten zijn hoeveel (extra) ambtelijke capaciteit de komende jaren noodzakelijk is. Afhankelijk van de scope van dat plan zou dan ook verder gekeken moeten worden naar andere ontwikkelingen die op de gemeente af komen de komende jaren met betrekking tot afvalbeheer en circulaire economie, zoals circulaire ambachtscentra en organiseren van lokale/regionale kringlopen.

6. Actualiseer DVO, gewenste rol RWM en zorg voor bijbehorende capaciteit

De DVO tussen gemeente en RWM is niet meer actueel en enkele aspecten in de overeengekomen taakverdeling zijn niet logisch en waarschijnlijk ook minder (kosten)effectief (zie conclusie 7). Daarnaast heeft de gemeente ook bepaalde wensen en verwachtingen ten aanzien van dienstverlening van RWM die niet in de huidige DVO zijn opgenomen.

Inmiddels zijn de gesprekken tussen de gemeente en RWM opgestart over de actualisatie van de DVO. Er spelen verschillende zaken die belangrijk zijn voor een nieuwe DVO:

- **Rol in transitie naar een circulaire economie.** De komende jaren moet ook in het afvalbeheer de transitie van een lineaire naar een circulaire economie gemaakt worden. Dat gaat niet vanzelf en kan de gemeente ook niet alleen. RWM kan daarbij een van de partners zijn voor de gemeente en vraagt mogelijk ook om een andere rol van RWM.
- **Nieuw afvalstelsel.** Het systeem voor afvalbeheer zelf zal veranderen in Sittard-Geleen. De basis daarvoor zijn het Afvalbeleidskader en het ontwikkeling zijnde Uitvoeringsplan. Daaraan gerelateerd spelen ook zaken als digitalisering, databeheer en monitoring/verantwoording. De dienstverlening van RWM moet daarop worden aangepast.
- **Logische en effectieve taakverdeling.** Er is geconstateerd dat een aantal aspecten inzake de taakverdeling tussen gemeente en RWM minder logisch is en in de praktijk ook niet altijd even effectief uitpakt. Een nieuwe DVO biedt een kans om daar een slag in te slaan.
- **Toekomstbeeld RWM.** Een onderzoek is aangekondigd naar de toekomst van de RWM-organisatie. De uitkomsten daarvan zijn uiteraard belangrijk voor de verhouding tussen gemeente en RWM.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat:

- er de komende jaren meer op RWM af gaat komen;
- dit vanuit een brede blik bekeken dient te worden;
- de RWM-organisatie daarop ingericht moet worden. De huidige “lean en mean” uitvoeringsgerichte organisatie is daartoe onvoldoende uitgerust.

Mochten bovengenoemde ontwikkelingen doorgang gaan vinden, dan dient de RWM-organisatie te worden uitgerust met de daarvoor benodigde middelen. De DVO speelt een belangrijke rol om dat mogelijk te maken en rollen en taken ook een formele status te geven (zodat die middelen beschikbaar komen).

7: Laat nader onderzoek doen naar toerekening kosten aan de afvalstoffenheffing

Er worden in Sittard-Geleen relatief veel kosten toegerekend aan de afvalstoffenheffing (zie conclusie 16). Geef als raad daarom richting de accountant aan de toerekening van kosten aan de afvalstoffenheffing als aandachtsgebied te duiden. Dit Rekenkameronderzoek was gericht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het afvalbeleid. De bevindingen ten aanzien van de toerekening van kosten aan de afvalstoffenheffing geven ons inziens aanleiding voor nadere verdieping op de billijkheid en rechtmatigheid van de kostentoerekening.

4 Onderzoeksverantwoording

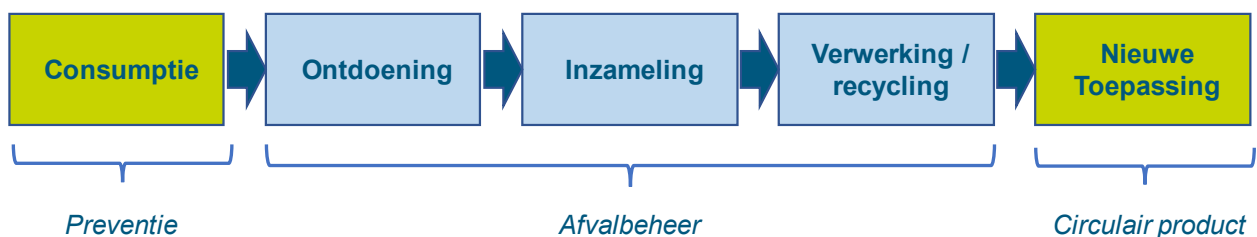
In dit hoofdstuk komen aan bod:

1. Introductie in Afvalbeheer
2. Onderzoeksvragen
3. Normenkader
4. Onderzoeksmethodologie

4.1 Introductie in Afvalbeheer

Scope Rekenkameronderzoek: is afvalbeheer

Afvalinzameling is een schakel in de keten van het huishoudelijk afvalbeheer. Voor dit onderzoek hebben we daarom een ketenbenadering gehanteerd: van ontdoening, via inzameling naar eindverwerking en recycling: integraal afvalbeheer. Zo kunnen ook kosteneffecten het beste verklaard en onderbouwd worden. Schakels in de keten zijn namelijk van invloed op elkaar en voor een goede verklaring voor organisatie en prestaties kan dan het beste een ketenbenadering worden toegepast.



Afvalbeheer in Sittard-Geleen

De inzameling van huishoudelijk afval wordt in de gemeente Sittard-Geleen verzorgd door RWM (Reinigingsdienst Westelijke Mijnstreek). RWM is een overheidsvennootschap waarvan de gemeente Sittard-Geleen de grootste aandeelhouder is. De samenwerking tussen gemeente en RWM is geregeld via een DVO (dienstverleningsovereenkomst) – zie ook paragraaf 6.1. RWM verzorgd ook de vermarkting van de meeste ingezamelde afvalstromen (ca. 55% tonnage). Met vermarkting wordt het aanbesteden en/of contracteren van afvalstromen aan een verwerkingsbedrijf (RWM verwerkt zelf geen afval). Voor drie stromen (ca. 45% tonnage) verzorgt ASL de vermarkting: restafval, GFT en PMD. ASL staat voor Afvalsamenwerking Limburg en is een vereniging waarin naast Sittard-Geleen alle (op één na) Limburgse gemeenten deelnemen.

Afvaldriehoek

In onze aanpak maken we gebruik van de afvaldriehoek om de prestaties op afvalbeheer te duiden. De afvaldriehoek is een instrument om de prestaties, doelen en ambities ten aanzien van de belangrijkste aspecten t.a.v. afvalbeheer in kaart te brengen:

- Milieurendement
- Service
- Kosten

Deze aspecten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden: het bieden van een hogere service gaat vaak gepaard met een hoger kostenniveau. Gemeenten maken hierbij een afweging. Deze keuzes kunnen leiden tot een hoger of lager kostenniveau. Om goede resultaten te behalen



op “milieu”, helpt het bijvoorbeeld als het inzamelsysteem een hoge service biedt op het kunnen aanbieden van grondstoffen en een lagere service op het kunnen aanbieden van restafval.

Afvalstoffenheffing

De kosten voor het huishoudelijk afvalbeheer (inzameling en verwerking) betaalt de gemeente vanuit de inkomsten van de afvalstoffenheffing. Huishoudens betalen in Sittard-Geleen jaarlijks een vast basisbedrag afvalstoffenheffing en een variabel bedrag op basis van aangeboden type en hoeveelheid afval, zie paragraaf 7.2. De gemeente kan deels zelf bepalen welke kostenposten wel of niet op te nemen in de afvalstoffenheffing (zoals kwietschelding of kosten straatreiniging) en of de heffing kostendekkend is: de kosten voor huishoudelijk afvalbeheer zijn dan gelijk aan de inkomsten uit de afvalstoffenheffing.

4.2 Onderzoeksvragen

De volgende vraag staat centraal in dit Rekenkameronderzoek:

Is de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval (en eventuele andere werkzaamheden die verdisconteerd worden in de afvalstoffenheffing) in Sittard-Geleen doelmatig en doeltreffend georganiseerd (beleid en beheer). Dit mede in vergelijking met gemeenten van vergelijkbare grote en andere reinigings-overheids NV's?

Naast de centrale vraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd en gestructureerd die beantwoord worden in dit Rekenkameronderzoek:

Beleid en governance

1. Wat is het afvalbeleid van de gemeente Sittard-Geleen: welke doelstellingen zijn er gesteld? Hoe verhoudt dit zich tot de landelijke doelstellingen en doelstellingen van andere gemeenten?
2. Op welke wijze vindt monitoring van het afvalbeleid en resultaten plaats?
 - a) Is er een monitorinstrument met concrete KPI's?
 - b) Hoe heeft zich de (kwaliteit van de) taakuitvoering (effectiviteit) ontwikkeld?
 - c) Hoe hebben de kosten en kostprijs van dienstverlening zich ontwikkeld (efficiency)?
 - d) Hoe wordt de raad in positie gebracht?
3. Op welke wijze is/wordt de gemeenteraad betrokken bij en geïnformeerd over de doelstellingen, uitvoering, de resultaten en de inzet van middelen van het afvalbeleid?



Uitvoering afvalbeheer

4. Hoe is de uitvoering van het afvalbeleid vormgegeven?
 - a) Wie voert welke taken uit?
 - b) Wat zijn de uitgangspunten bij (de uitbesteding van) taken geweest, hoe hebben deze zich ontwikkeld en hoe zijn ze geborgd?
 - c) Hoe is de sturings- en verantwoordingsrelatie vormgegeven (beoordeling aan de hand van de gemeentelijke richtlijnen verbonden partijen en het financieel beleid van de gemeente)?
5. Hoe verhoudt RWM zich tot andere organisaties (benchmark)? Focus ligt op omvang/fte, grootte verzorgingsgebied, type dienstverlening (beleidsvorming, uitvoering afvalinzameling, reinigingsdiensten, etc.) en productie van RWM in vergelijking met andere afval- en reinigingsoverheids N.V. 's en andere vergelijkbare bedrijven en GR's?
6. Wat zijn de milieuprestaties van Sittard-Geleen (hoeveelheid restafval en afvalscheiding) en hoe verhoudt zich dat tot de landelijke doelstellingen en andere gemeenten (benchmark)? Is de uitvoering van het beleid doeltreffend?



Financiële prestaties

7. Hoe verhouden de afvalbeheerkosten (ingezoomd op de kosten van de dienstverlening door RWM) en afvalstoffenheffing in Sittard-Geleen zich tot vergelijkbare gemeenten en andere afval- en reinigingsoverheids N.V.'s?
8. Is het huidige afvalbeheer doelmatig (uitgedrukt in euro's per taak of inspanning)? Welke taken/posten wel of niet?
9. Hoe is de afvalstoffenheffing opgebouwd in Sittard-Geleen? Hoe heeft deze opbouw zich ontwikkeld in het afgelopen decennium. Hoe verhoudt dit zich (in hoogte en reikwijdte) tot andere gemeenten. Welke (landelijke) ontwikkelingen spelen hierbij een rol?



4.3 Normenkader

De deelvragen uit de vorige paragraaf zijn vertaald naar een normenkader. In het Rekenkameronderzoek staat het normenkader centraal. In het normenkader worden de te onderzoeken aspecten benoemd en worden normen geformuleerd om tot een objectieve beantwoording van de onderzoeksvragen te komen.

Onderzoeksvraag	Normen
Beleid en governance	
1. Wat is het afvalbeleid van de gemeente Sittard-Geleen: welke doelstellingen zijn er gesteld? Hoe verhoudt dit zich tot de landelijke doelstellingen en doelstellingen van andere gemeenten?	Beleid en realisatie daarvan is in lijn met landelijke doelstellingen en gemiddeldes Doelen zijn duidelijk en concreet Relatie doelen en uitvoering is duidelijk en concreet
2. Op welke wijze vindt monitoring van het afvalbeleid en resultaten plaats?	De meerjarige ontwikkeling van de kwaliteit van de taakuitvoering en de kosten en kostprijs van dienstverlening wordt met concrete KPI's bijgehouden en gerapporteerd (aan de raad), hetzelfde geldt voor majeure afwijkingen.
a) Is er een monitorinstrument met concrete KPI's?	
b) Hoe heeft zich de (kwaliteit van de) taakuitvoering (effectiviteit) ontwikkeld?	
c) Hoe hebben de kosten en kostprijs van dienstverlening zich ontwikkeld (efficiency)?	
d) Hoe wordt de raad in positie gebracht?	
3. Op welke wijze is/wordt de gemeenteraad betrokken bij en geïnformeerd over de doelstellingen, uitvoering, de resultaten en de inzet van middelen van het afvalbeleid?	De gemeenteraad krijgt periodiek informatie over doelstellingen, uitvoering, de resultaten en de inzet van middelen van het afvalbeleid. De raad heeft sturingswensen uitgesproken en zij worden over de voortgang hiervan geïnformeerd.

Uitvoering Afvalbeheer

4. Hoe is de uitvoering van het afvalbeleid vormgegeven? a) Wie voert welke taken uit? b) Wat zijn de uitgangspunten bij (de uitbesteding van) taken geweest, hoe hebben deze zich ontwikkeld en hoe zijn ze geborgd? c) Hoe is de sturings- en verantwoordingsrelatie vormgegeven (beoordeling aan de hand van de gemeentelijke richtlijnen verbonden partijen en het financieel beleid van de gemeente)?	Er wordt voor elke taak gewerkt conform een plan, contract, overeenkomst, etc. Hierin staan de actuele uitgangspunten, doelen en activiteiten.
	Verantwoording op het plan, contract, overeenkomst, etc. vindt minimaal 1 maal per jaar plaats.
	Sturings- en verantwoordingsrelatie zijn in overeenstemming met de gemeentelijke richtlijnen verbonden partijen en het financieel beleid van de gemeente.
5. Hoe verhoudt RWM zich tot andere organisaties (benchmark)? Focus ligt op omvang/fte, grootte verzorgingsgebied, type dienstverlening (beleidsvorming, uitvoering afvalinzameling, reinigingsdiensten, etc.) en productie van RWM in vergelijking met andere afval- en reinigingsoverheids N.V. 's en andere vergelijkbare bedrijven en GR's?	RWM heeft voldoende schaalgrootte en slagkracht om taken efficiënt en effectief uit te voeren.
	De omvang van de bedrijfsvoering van RWM in geld en fte in relatie tot de productie is niet hoger dan gemiddeld bij andere afval- en reinigingsoverheids N.V. 's en andere vergelijkbare bedrijven (indachtig de aard van de dienstverlening).
6. Wat zijn de milieuprestaties van Sittard-Geleen (hoeveelheid restafval en afvalscheiding) en hoe verhoudt zich dat tot de landelijke doelstellingen en andere gemeenten (benchmark)? Is de uitvoering van het beleid doeltreffend?	De landelijke VANG-doelen van maximaal 100 kg/inw restafval en 75% afvalscheiding zijn haalbaar.
	De milieuprestaties zijn minimaal vergelijkbaar met andere vergelijkbare gemeenten (met vergelijkbare beleidsdoelen).

Financiële prestaties

7. Hoe verhouden de afvalbeheerkosten (ingezoomd op de kosten van de dienstverlening door RWM) en afvalstoffenheffing in Sittard-Geleen zich tot vergelijkbare gemeenten en andere afval- en reinigingsoverheids N.V. 's?	De netto kosten van RWM zijn niet hoger dan gemiddeld bij andere afval- en reinigingsoverheids N.V. 's en/of andere vergelijkbare bedrijven (indachtig de aard van de dienstverlening).
	De verwerkingstarieven (van onder andere ASL) zijn marktconform.
8. Is het huidige afvalbeheer doelmatig (uitgedrukt in euro's per taak of inspanning)? Welke taken / posten wel of niet?	De kosten van het afvalbeheer in Sittard-Geleen zijn marktconform in vergelijking met de benchmark.
	De kosten voor de verschillende taken zijn ieder marktconform in vergelijking met de benchmark.
9. Hoe is de afvalstoffenheffing opgebouwd in Sittard-Geleen? Hoe heeft deze opbouw zich ontwikkeld in het afgelopen decennium. Hoe verhoudt dit zich (in hoogte en reikwijdte) tot andere gemeenten. Welke (landelijke) ontwikkelingen spelen hierbij een rol?	De kostenstructuur (incl. kosten en baten) kan inzichtelijk gemaakt worden.
	De afvalstoffenheffing (opbouw, kosten en baten van de afvalinzameling) in Sittard-Geleen ligt op vergelijkbare hoogte met andere vergelijkbare gemeenten (met vergelijkbare beleidsdoelen).

4.4 Onderzoeksmethodologie

Bovenstaande vragen en normenkader zijn gebruikt als uitgangspunt voor het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het afvalbeheer in Sittard-Geleen. Er zijn drie onderzoeksmethodes toegepast:

- Documentenanalyse: op basis van beleidsplannen, begrotingsstukken, contractstukken en rapporten en is een beeld geschetst van de situatie van het afvalbeheer in Sittard-Geleen.
- Benchmarking; op basis van openbare benchmarks en kentallen van RHDHV zijn de prestaties (data) van afvalbeheer in Sittard-Geleen vergeleken met benchmark data.
- Interviews met betrokkenen: de bevindingen van de documentenanalyse zijn verder aangevuld met informatie uit interviews met medewerkers van de gemeente, RWM en ASL.

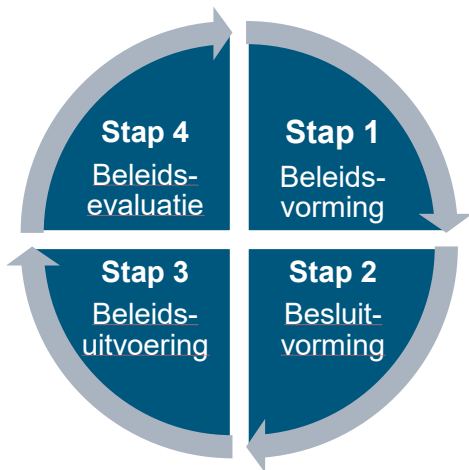
In deel II van dit Rekenkameronderzoek (de Nota van Bevindingen) worden o.b.v. de bevindingen komend uit deze onderzoeksmethodes de drie onderdelen uit het normenkader per hoofdstuk verder uitgewerkt:

- Beleid en governance: hoofdstuk 5.
- Uitvoering afvalbeheer: hoofdstuk 6.
- Financiële prestaties: hoofdstuk 7.

DEEL II:

NOTA VAN BEVINDINGEN

5 Bevindingen Beleid en Governance



Gemeenten werken idealiter (bewust en onbewust) aan de hand van de stappen van de beleidscyclus (zie de figuur hiernaast). De figuur geeft de dynamiek weer van beleidsvorming, uitvoering, evaluatie en bijsturing in een cirkel die telkens opnieuw doorlopen wordt.

In dit hoofdstuk staan de bevindingen over het onderwerp Beleid en Governance inzake het afvalbeheer in Sittard-Geleen. Nader uitgewerkt zijn:

1. Afvalbeleid van Sittard-Geleen.
2. Monitoring van de resultaten van het afvalbeleid.
3. Rol gemeenteraad bij afvalbeheer in Sittard-Geleen.

5.1 Afvalbeleid van Sittard-Geleen

In deze paragraaf over afvalbeleid gaan we in op:

- A. Landelijk afvalbeleid
- B. Afvalbeleid in Sittard-Geleen
- C. Afvalbeleid in vergelijkbare gemeenten en bewezen strategieën
- D. Kernbevindingen afvalbeleid

Ad A) Landelijk afvalbeleid en bewezen strategieën

De landelijke doelstellingen voor huishoudelijk afval zijn in 2014 vastgelegd in het VANG-programma (Van Afval Naar Grondstof). Dit programma is onderdeel geworden van het Rijksbrede programma circulaire economie en valt onder de Transitieagenda consumptiegoederen. De belangrijkste streefwaarden ten aanzien van huishoudelijk afval zijn:

- Maximaal 100 kg restafval per inwoner per jaar in 2020.
- Minimaal 75% afvalscheiding in 2020.
- Maximaal 30 kg restafval per inwoner per jaar in 2025.

De landelijke doelen waren de afgelopen jaren vooral gericht op “kwantiteit”: verminderen van het aantal kg restafval per inwoner. Vanwege het teruglopen van de kwaliteit van afvalstromen (vervuiling met restafval) is er tegenwoordig meer aandacht voor de “kwaliteit” van afvalstromen. Kwaliteit wordt ook een belangrijk onderdeel van het landelijke Circulaire Materialenplan. Dat wordt de opvolger van het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP3).

Ad B) Afvalbeleid in Sittard-Geleen

Voor het afvalbeleid in Sittard-Geleen zijn de volgende beleidsdocumenten relevant:

- Regionaal Afvalplan 2016-2019.
- Grondstoffenvisie 2050.
- Actieplan Afval Sittard-Geleen 2018-2021.
- Regionaal Afvalbeleidskader Van Afval naar grondstof 2021-2025.

Regionaal Afvalplan 2016-2019

In het Regionaal Afvalplan 2016-2019 staat de landelijke doelstelling van 100 kg/inw restafval centraal. Andere ambities zijn het versterken van de regionale samenwerking, optimalisatie van de wijkvoorzieningen en milieuparken en het kostenneutraal doorvoeren van benodigde maatregelen. In het Regionaal Afvalplan staat dat geen fundamentele systeemwijzigingen nodig zijn om de 100 kg/inw doelstelling te bereiken: Sittard-Geleen presteert al goed t.o.v. de benchmark. Dit is later bijgesteld (zie hierna).

Grondstoffenvisie 2050

De Grondstoffenvisie 2050 (uit 2017) geeft een doorkijk hoe in 2050 er geen (te verbranden) restafval meer is en alleen maar grondstoffen t.b.v. recycling. In de visie wordt geconcludeerd dat de lange termijn doelstellingen (0 kg/inw restafval in 2050) alleen op een wenselijke en haalbare manier bereikt kunnen worden door in te zetten op "service". Een kosten-baten analyse is geen onderdeel van de grondstoffenvisie.

Actieplan Afval Sittard-Geleen 2018-2021

Uit een eerste evaluatie in 2017 van het Regionaal Afvalplan 2016-2019 blijkt dat de 100 kg/inw doelstelling nog niet in zicht was en dat nog niet alle maatregelen uit het Regionaal Afvalplan in uitvoering waren, met name de maatregelen gericht op communicatie en verbetering van de service voor inzameling van grondstofstromen. Daarom is in 2018 het Actieplan Afval Sittard-Geleen opgesteld met daarin 22 concrete acties om de gestelde doelen te halen.

Veel acties zijn gericht op het verhogen van de service op grondstofstromen, zoals uitbreiding van de wijkbrengvoorzieningen, GFT-inzameling hoogbouw, GFT gratis en PMD vaker inzamelen. Daarnaast wordt voorgesteld de service voor restafval te verminderen. De kosten van deze maatregelen zijn op hoofdlijnen doorgerekend. In paragraaf 5.4 wordt nader ingegaan op het serviceniveau in Sittard-Geleen m.b.t. de afvalinzameling. Hieruit blijkt dat de beoogde serviceverhoging grotendeels nog niet is gerealiseerd.

Regionaal Afvalbeleidskader 'Van afval naar Grondstof 2021-2025'

Het vigerende beleidskader voor Sittard- Geleen is het in 2021 vastgestelde Regionaal Afvalbeleidskader 'Van afval naar Grondstof 2021-2025'. Dit plan is door de raden van de gemeenten Sittard-Geleen, Beek en Stein vastgesteld om de visie, doelen en vertrekpunten vast te leggen én op grootschalige regionale ontwikkelingen aan te vliegen. De gemeenten ambiëren een gezonde en aantrekkelijke leefomgeving te bieden die economisch en sociaal floreert. Afvalbeleid kan daaraan bijdragen, bijvoorbeeld door via afvalscheiding de CO₂-uitstoot te reduceren (1 kg plastic recycleren bespaart circa 3 kg CO₂ uitstoot).

Dit beleid beoogd bij te dragen aan een volledige circulaire economie in 2050 en heeft de volgende doelen:

1. Restafvalreductie:
 - maximaal 100 kg per inwoner per jaar (fijn en grof) restafval in 2025;
 - maximaal 30 kg per inwoner per jaar (fijn en grof) restafval in 2030.
2. het verkrijgen van grondstoffen van goede kwaliteit (Van Afval Naar Grondstof);
3. het creëren van maatschappelijke meerwaarde;
4. het streven naar kostenbeheersing.

De 100 kg/inw en 30 kg/inw doelen voor restafval zijn gelijk aan de landelijke streefwaarden. Alleen is de mijlpaal in het Regionaal Afvalbeleidskader 5 jaar naar achteren getrokken. Dat heeft verder geen directe consequenties voor de gemeenten. Daarnaast is in het plan niet alleen aandacht voor kwantiteit, maar ook voor kwaliteit van afvalstromen. Ook landelijk is hier steeds meer aandacht voor.

Net als in de voorgaand genoemde plannen wordt ingezet om via een hoog serviceniveau voor inwoners de bovenstaande doelen te bereiken. Ook in het vingerende beleid blijft het kostenaspect van service onderbelicht. De RWM-gemeenten streven naar een inzamelsysteem dat voor de inwoners inzichtelijk en goed hanteerbaar is. Het regionaal afvalbeleidskader geeft nog geen specifieke richting of strategie om de doelen te halen. Op dit moment wordt gewerkt aan het opstellen van een uitvoeringsplan. Daarin moeten de (concrete) maatregelen worden opgenomen om de vastgestelde doelen te bereiken.

Ad C) Afvalbeleid in vergelijkbare gemeenten

In dit rapport worden de prestaties van Sittard-Geleen steeds vergeleken met de groep gemeenten in de onderstaande tabel. Dit zijn de grootste gemeenten in Limburg gerelateerd aan aantal inwoners. In de onderstaande tabel staan enkele kenmerken relevant voor afvalprestaties van deze gemeenten.

Gemeente ²	Inwoners	Stedelijkheid	Hoogbouw	Uitvoering
Heerlen	87.000	2	37% (B)	RD4
Kerkrade	45.000	2	36% (B)	RD4
Maastricht	120.000	2	48% (B)	Eigen dienst
Roermond	59.000	2	32% (B)	Van Kaathoven
Venlo	102.000	2	31% (B)	RENEWI
Weert	50.000	3	26% (C)	Van Kaathoven
<i>Sittard-Geleen</i>	92.000	3	32% (B)	<i>RWM</i>

Tabel 5.1 Groep gemeenten uit de regio waarmee de prestaties van Sittard-Geleen worden vergeleken.

In de onderstaande tabel staan de beleidsdoelen en de belangrijkste kenmerken met betrekking tot het afvalbeheer in de groep grootste gemeenten.

Gemeente	Doelstelling restafval	Doelstelling afvalscheiding	Overige doelstellingen	Systeem / strategie
Heerlen	100 kg 2020 30 kg 2025	75% 2020 100% 2030		Tariefdifferentiatie op volume en frequentie Laagfrequent rest
Kerkrade	100 kg 2020 30 kg 2025	75% 2020 100% 2030		Tariefdifferentiatie op volume en frequentie Laagfrequent rest
Maastricht ³	57 kg 2020 0 kg 2030	>85% 2020 100% 2030	Soc. werkgelegenheid	Tariefdifferentiatie (dure zak) Veel milieuparkjes
Roermond	100 kg 2020 30 kg 2025	75% 2020 100% 2030		Wekelijks PMD zakken (geen diftar)
Venlo ⁴	75 kg 2017	85% 2017		Omgekeerd inzamelen Duobak voor PMD en rest (geen diftar)
Weert	100 kg 2020 30 kg 2025	75% 2020 100% 2030		Nascheiding PMD Duobak voor GFT en rest (geen diftar)
<i>Sittard-Geleen</i>	100 kg 2025 30 kg 2030	75% 2020 100% 2030		Tariefdifferentiatie op gewicht, soort en freq 4-wekelijks PMD zakken

Tabel 5.2 Overzicht doelen en maatregelen gemeenten in de regio.

² Bron gegevens per gemeente: CBS Statline en rapport Afvalstoffenheffing 2020 van Rijkswaterstaat

³ Bron: Beleidsplan Huishoudelijk Afval 2016-2020. Op weg naar een afvalloos Maastricht in 2030.

⁴ Bron: Materiaalbeleidsplan gemeente Venlo 2015-2020

Niet alle gemeenten hebben een actueel beleidsplan. Gemeenten met een actueel beleidsplan hanteren over het algemeen net als Sittard-Geleen de landelijke VANG-doelen. Hoe de gemeenten presteren m.b.t. kg/inw restafval en afvalscheiding staat in paragraaf 5.3.

Diftar en de Limburgse gemeenten

Vier van de zeven grootste gemeenten in Limburg waaronder Sittard-Geleen passen een vorm van diftar toe. Bijna 50% van de Nederlandse gemeenten hanteren momenteel dit systeem met diftar en dat percentage is groeiende. Sittard-Geleen is de enige grote Limburgse gemeente die “tariefdifferentiatie op basis van gewicht en frequentie” hanteert. In Nederland zijn er 15 gemeenten (2020) die een tariefdifferentiatie o.b.v. gewicht hebben. Daarnaast is Sittard-Geleen ook de enige gemeente die ook diftar op GFT heeft: de andere drie gemeenten hebben alleen diftar op restafval (m.u.v. enkele stromen op de milieustraten).

De drie gemeenten zonder diftar hebben het meeste restafval (zie paragraaf 6.3). Uit deze vergelijking blijkt dat Sittard-Geleen een andere vorm van diftar hanteert dan de andere gemeenten, maar dat diftar wel effectief is om restafval te reduceren.

Inzamelstrategieën

De (inzamel-)strategieën die de grootste Limburgse gemeenten inzetten zijn verschillend, zoals nascheiding in Weert, omgekeerd inzamelen in Venlo, laagfrequent restafval inzamelen in Heerlen en zeer hoge dichtheid van brengpakjes voor grondstoffen in Maastricht.

Opvallend is dat veel Limburgse gemeenten PMD net als Sittard-Geleen met zakken inzamelen (Heerlen, Kerkrade en Roermond). Landelijk wordt steeds vaker gekozen voor een minicontainer voor PMD (van 140 of 240 liter) met als doel de service en daarmee de hoeveelheid in te zamelen PMD te verhogen. Het serviceniveau van de inzameling van zakken voor PMD is in Sittard-Geleen (1x per 4 weken) lager dan in de twee RD4 gemeenten (1x per 2 weken) en Roermond (wekelijks). Sittard-Geleen heeft ervoor gekozen om het serviceniveau voor PMD te verhogen door ook voorzieningen bij de hoogbouw en in diverse wijken te bieden.

Bewezen landelijke strategieën voor afvalreductie

Landelijk worden er twee type “hoofd strategieën” ingezet om de hoeveelheid restafval te verminderen:

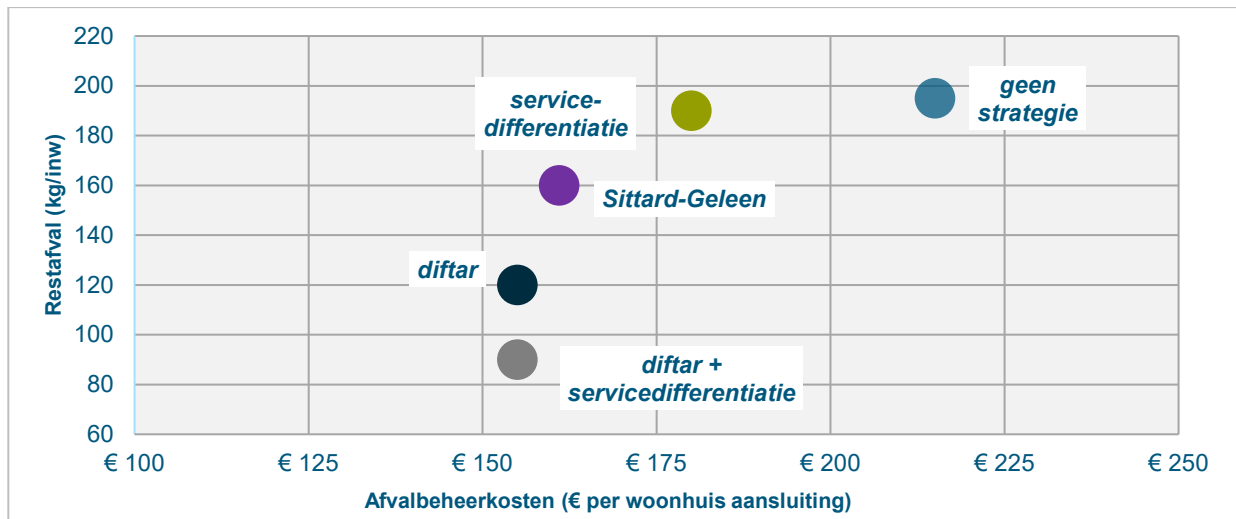
- *Service differentiatie*: de service op grondstofstromen (meestal GFT, PMD en papier) verhogen en de service op restafval verlagen. De service op restafval kan worden verlaagd door dit niet meer aan huis in te zamelen, maar weg te laten brengen naar (meestal) een ondergrondse container (systeem omgekeerd inzamelen) of door de inzamelfrequentie van de minicontainer voor restafval te verlagen.
- *Tariefdifferentiatie (diftar)*: het gratis kunnen aanbieden van (de meeste) grondstofstromen en moeten betalen voor het aanbieden van restafval. Er zijn verschillende mogelijkheden voor een betaalsysteem voor restafval.

Via de landelijke benchmark waaraan in totaal 156 gemeenten meedoen zijn de effecten van deze strategieën in beeld gebracht (zie figuur 5.1). Dit zijn gemeenten van verschillende stedelijkheidsklassen, diverse groottes en percentages hoogbouw. Desalniettemin geeft het figuur een goede indruk van de positie van Sittard-Geleen t.a.v. de andere gemeenten.

Sittard-Geleen past de strategie “diftar” toe. De figuur laat zien dat de kosten in Sittard-Geleen dicht bij het benchmarkgemiddelde⁵ zit met gemeenten die ook alleen de strategie “diftar” toepassen. De figuur toont dat de milieuprestatie (hoeveelheid restafval) wel wat achterblijft in vergelijking met andere diftar

⁵De benchmark huishoudelijk afval van de NVRD met ca 150 deelnemende gemeenten.

gemeenten. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat onder de groep diftar gemeenten ook veel kleine gemeenten met minder hoogbouw zitten (die presteren over het algemeen beter m.b.t. milieuprestatie). Gezien de aard van dit onderzoek (quicksan) is hier niet verdere verdieping in aangebracht.



Figuur 5.1 Kosteneffectiviteit inzamelstrategieën t.b.v. restafvalreductie (peiljaar 2019)⁶.

Ad D) Kernbevindingen Afvalbeleid

- Zowel landelijk als lokaal komt er steeds meer aandacht voor kwaliteit van afvalstromen naast de kwantitatieve aandacht.
- In de beleidsdocumenten die tussen 2016 en 2020 zijn opgesteld voor huishoudelijk afval vormen maatregelen gericht op verhoging van het serviceniveau en communicatie belangrijke onderdelen van de strategie van Sittard-Geleen om de vastgestelde doelen te bereiken (maximaal 100 kg/inw restafval in 2020). De beleidsdocumenten bevatten geen fundamentele systeemwijzigingen. Een deel van de beoogde maatregelen is gerealiseerd. De doelstelling van maximaal 100 kg restafval is echter niet gerealiseerd. Het kostenaspect van service en maatregelen blijft in de beleidsdocumenten van Sittard-Geleen vaak onderbelicht: kostenoverzichten ontbreken. Vaak wordt alleen genoemd dat “kosten-neutraliteit” wordt nagestreefd.
- De doelstellingen van Sittard-Geleen voor restafval, zoals in 2021 vastgesteld in het nieuwe afvalbeleidskader, zijn concreet en in lijn met de landelijke VANG-doelen en met die van veel andere gemeenten. Deze doelen zijn voor 2025 (100 kg/inw restafval) en 2030 vastgesteld (max 30 kg/inw restafval). Landelijk is de mijlpaal 5 jaar eerder in de tijd (respectievelijk 2020 en 2025).
- De andere doelstellingen uit het afvalbeleidskader (m.b.t. kwaliteit grondstoffen, maatschappelijke meerwaarde en kostenbeheersing) zijn minder concreet. Er zijn ook geen indicatoren genoemd om de uitgangssituatie en voortgang op deze doelen vast te stellen.
- De grote Limburgse gemeenten hebben allemaal grotendeels overeenkomstige doelstellingen ten aanzien van de hoeveelheid restafval, maar hanteren vrijwel allemaal een andere (service)strategieën om de doelstellingen te behalen. De strategie van de meeste grote Limburgse gemeenten is het bieden van hoge service aan huis voor grondstofstromen en een lagere (aan huis) service voor restafval. In Sittard-Geleen wordt deze strategie (nog) niet toegepast.
- Gemeenten met een afvalstoffenheffing met diftar, waaronder ook Sittard-Geleen, hebben het minste restafval. Sittard-Geleen zet op dit moment in op de strategie “tariefdifferentiatie o.b.v. gewicht, afvalsoort en frequentie”. Deze vorm van diftar komt relatief weinig voor in Nederland (ruim 4% van de

⁶ Bron: NVRD en RWS, 2020, Benchmark Huishoudelijk Afval. Analyse peiljaar 2019.

gemeenten). Uit een brede landelijke benchmark blijkt echter dat met een strategie gebaseerd op alleen tariefdifferentiatie de vastgelegde doelen niet of moeilijk haalbaar zijn: ook een servicestrategie is noodzakelijk.

- Om de doelstellingen voor 2025 en 2030 te halen, moeten er verdergaande maatregelen worden genomen dan tussen 2016 en 2020 in de diverse beleidsdocumenten zijn benoemd. De brede benchmark laat zien dat een systeemwijziging noodzakelijk is: een strategie op basis van servicedifferentiatie (hoge service voor grondstoffen aan of nabij huis, lage service voor restafval). In de gedefinieerde vertrekpunten in het recent vastgestelde afvalbeleidskader wordt aangegeven dat het aspect service belangrijk is. Een richting of strategie rondom serviceniveau om de gestelde doelen te bereiken is niet beschreven. Dit moet onderdeel worden van het nog vast te stellen Uitvoeringsplan.

5.2 Monitoring van de resultaten van het afvalbeleid

In deze paragraaf over monitoring van het afvalbeleid gaan we in op:

- A. Huidige monitoringmethodiek en KPI's
- B. Trend gerealiseerde resultaten per KPI
- C. Rapportage van de monitoring resultaten
- D. Kernbevindingen monitoring

In dit onderzoek is alleen de monitoring met betrekking tot huishoudelijk afval beschouwd. Reiniging is buiten beschouwing gelaten.

A. Huidige monitoringmethodiek en KPI's

In het in 2021 vastgestelde regionaal beleidskader zijn de beleidsindicatoren vermeld aan de hand van *People, Planet, Profit*. Op basis van deze indicatoren wordt de huidige situatie in de RWM-gemeenten beschreven. Data voor deze indicatoren wordt "standaard" periodiek verzameld. Ook andere Nederlandse gemeenten gebruiken deze indicatoren om beleidsprestaties in beeld te brengen.

People

- Aantal en aard van de meldingen/klachten over dumpingen en bijplaatsingen (aantal).
- Wensen van inwoners via enquêtes.

Planet:

- Hoeveelheid restafval (kg/inw).
- Scheidingspercentage en -doelstelling (%).

Profit

- Afvalbeheerkosten (€).

Eén van deze beleidsindicatoren heeft ook betrekking op de nieuwe doelstellingen (restafval). Van de vier doelstellingen uit het regionaal beleidskader (zie paragraaf 5.1) zijn er drie niet SMART en/of concreet gemaakt: er zijn geen prestatie-indicatoren benoemd en er wordt ook niet aangegeven hoe de voortgang op deze doelen gemonitord gaat of kan worden. Alleen de doelstelling met betrekking tot restafval kan met bovenstaande indicatoren op dit moment worden gemonitord.

B. Trend gerealiseerde resultaten per KPI

In het kader van de scope van onderzoek zijn de prestaties op de volgende KPI's inzichtelijk gemaakt:

- Hoeveelheid restafval (zie paragraaf 6.3).
- Scheidingspercentage en -doelstelling (zie paragraaf 6.3).
- Afvalbeheerkosten (zie hoofdstuk 7).

De trends per KPI worden in genoemde paragrafen uitgebreid beschouwd.

C. Rapportage van de monitoring resultaten

Resultaten worden op diverse manieren en momenten door RWM aan de gemeenten gerapporteerd. De voornaamste documenten zijn de jaarrapportages over inzameling van de afvalstromen, financiële rapportages en sorteeraanlyse (deze meet de samenstelling van restafval). Daarnaast wordt er maandelijks en per kwartaal door RWM meer inzicht gegeven in afval- en containers hoeveelheden. In de dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen gemeente en RWM staat ook welke rapportages minimaal worden geleverd. Meer over de DVO staat in paragraaf 5.1. Meer informatie over deze rapportages staat in bijlage 1.

Zowel gemeente als RWM zien verbeterkansen in de leesbaarheid en kwaliteit van de rapportages. Rapportages worden door RWM opgeleverd alhoewel soms wel later dan afgesproken. De gemeente geeft aan dat de rapporten sterk focussen op de financiën en soms lastig zijn te doorgronden, er wordt weinig aandacht gegeven aan de gehele afvalketen (alleen de schakel RWM wordt beschouwd en niet het effect daarvan verder in de keten) en er wordt een beperkte toelichting op de resultaten gegeven. Inmiddels worden hier de eerste stappen in gezet. Een verklaring waarom RWM soms niet tijdig en uitgebreid kan rapporteren is een gebrek aan personele capaciteit en de (bewerkelijke) handmatige dataverwerking⁷. Het ontbreken van aandacht voor de gehele afvalketen kan verklaard worden door de positionering van RWM, in de huidige rolverdeling is dit een gemeentelijke taak.

De volgende tabel geeft een overzicht van de belangrijkste rapportages:

Rapportage ⁸	Door wie	Voor wie	Type informatie	Frequentie
Jaarrapportage	RWM	Gemeente	De product- en financiële prestaties van het voorafgaande jaar alsmede, voor zover van toepassing, meer- en minderwerk. Hieronder valt ook de sorteeraanlyse.	Jaarlijks
Tussentijds verantwoording	RWM	Gemeente	De (realisatie van de) doelstelling(en), taken en resultaten afgelegd conform de Planning & Control cyclus van de opdrachtgevers (loopt niet altijd synchroon). Dit betreffen de kwartaalrapportages.	P&C Cyclus
Getotaliseerde inzamelresultaten per fractie	RWM	Gemeente	De getotaliseerde inzamelresultaten per afvalfractie, het aantal meldingen per jaar alsmede de historische gegevens. Tevens wordt daarbij minimaal aangegeven in hoeverre is voldaan aan de gemeentelijke afvalscheiding doelstelling en de richtlijnen voor de belangrijkste afvalstromen.	Jaarlijks

Tabel 5.3 Rapportages en verantwoording (uit DVO 2011).

⁷ Bron: interviews met RWM. Dataverwerking is nog onvoldoende geautomatiseerd.

⁸ Bron: Productovereenkomst tussen de gemeenten Beek, Schinnen, Sittard-Geleen, Stein en N.V. RWM2010.

E. Kernbevindingen monitoring

- Drie van de vier doelen uit het nieuwe regionaal afvalbeleidskader 2021-2025 zijn nog niet SMART gemaakt: deze kunnen niet gemonitord worden.
- In de DVO is vastgelegd welke rapportages RWM moet leveren aan de gemeente. Dit zijn rapportages over afvalhoeveelheden, scheidingspercentages en samenstelling van (rest-)afval. Deze rapportages worden gebruikt om beleidsprestaties te volgen en bij te sturen in overleggen tussen gemeente en RWM. Naast de bovengenoemde rapportages levert RWM ook verschillende financiële rapportages (begrotingen en eindafrekeningen).
- De raad ontvangt jaarlijks de gemeentelijke programmabegroting en is het belangrijkste document m.b.t. monitoring (beleids-)prestaties voor de raad (zie ook paragraaf 5.3).
- Over het algemeen worden de afgesproken rapportages conform de gemaakte afspraken geleverd.
- Het door de gemeente plaatsen van de bevindingen in de RWM rapportages in het grotere geheel (hele keten) gebeurt nog onvoldoende.
- Zowel RWM als de gemeente zien verbeterpunten in de kwaliteit van de huidige rapportages. Zoals RWM en de gemeente zelf ook aangeven zitten de belangrijkste verbeteringen in:
 - (1) het overzichtelijk maken van data (i.p.v. een grote Excel-sheet);
 - (2) het toelichten van de data (wat betekent dit);
 - (3) het verklaren van de data (hoe komt dit en hoe mogelijk bij te sturen).

5.3 Rol gemeenteraad bij het afvalbeheer in Sittard-Geleen

In deze paragraaf over de rol van de gemeenteraad bij het afvalbeleid gaan we in op:

- A. De wijze waarop de raad wordt geïnformeerd.
- B. De wijze waarop de raad in positie wordt gebracht.
- C. Sturingswensen die de raad heeft uitgesproken.
- D. Kernbevindingen rol gemeenteraad.

A. De wijze waarop de raad wordt geïnformeerd

De raad wordt geïnformeerd middels raadsbrieven, raadsavonden en de P&C cyclus. Als onderdeel van het laatste stelt de raad ook jaarlijks (meestal begin november) de programmabegroting vast met als onderdeel daarvan ook de (tarieven van de) verordening afvalstoffenheffing. Ter voorbereiding daarop zijn er (meestal in oktober) themabijeenkomsten voor de raad over de begroting. In de programmabegroting staan onder meer ook de milieuprestaties (restafval en scheiding).

Het afgelopen jaar is de raad intensief betrokken bij het opstellen van het regionaal afvalplan 2021-2025. Hiervoor zijn er onder andere drie avonden met de raad georganiseerd. Begin dit jaar is het regionaal afvalbeleidskader door de raad vastgesteld. Daarnaast wordt de raad ook periodiek geïnformeerd over de nieuwe programmalijnen van ASL (zie paragraaf 6.1).

B. De wijze waarop de raad in positie wordt gebracht

De raad wordt momenteel vooral geïnformeerd (zoals hierboven beschreven). De raad wordt dus voornamelijk betrokken bij de afvalvraagstukken wanneer daar vragen over zijn, afval staat niet regulier op de agenda. Verder is de gemeente ook aandeelhouder van RWM, hierbij is een wethouder betrokken. De gemeente Sittard-Geleen heeft ervoor gekozen om het opdrachtgeverschap en het aandeelhouderschap op wethouders niveau te splitsen. De wethouder verantwoordelijk voor de verbonden partijen vult de rol van de aandeelhouder in. De wethouder verantwoordelijk voor de openbare ruimte vult de opdrachtgeversrol in.

C. Sturingswensen die de raad heeft uitgesproken

Sinds 2016 heeft het onderwerp huishoudelijk afval verschillende keren vragen opgeroepen bij de raad. Er zijn bijvoorbeeld bijna altijd vragen over de (hoogte van de) afvalstoffenheffing rondom de begrotingscyclus. Onderwerpen m.b.t. het afvalbeleid die door de raad zelf worden aangedragen en worden besproken (in de vorm van artikel 43 vragen ⁹) gaan voornamelijk over zorgen betreffende dumpingen in de openbare ruimte en het serviceniveau:

- Raadsvragen 2017 art. 37 regl. van orde inzake handhaving afvaldumping.
- Raadsvragen 2018 art. 43 RVO inzake opruimen en aanpak gedumpt afval.
- Raadsvragen 2019 art. 43 RVO inzake dumpingen buitengebied.
- Raadsvragen 2020 art. 43 RVO inzake dumpafval.
- Raadsvragen 2020 art. 43 RVO inzake blikvangers t.b.v. zwerfaval.
- Raadsvragen 2020 art. 43 RVO inzake het ophalen van oud-papier.
- Raadsvragen 2020 art. 43 RVO inzake sluiten milieuparken, extra zwerfvuil en veiligheid.
- Raadsvragen 2020 art. 43 RVO inzake toegang milieupark Born tractoren.
- Raadsvragen 2021 art. 43 RVO inzake verbetering korte termijn informatie aan de inwoners.
- Raadsvragen 2021 art. 43 RVO inzake ophalen gescheiden afval centrum Sittard.

De raadsvragen betreffen voornamelijk vragen omtrent de handhaving op vervuiling in de openbare ruimte (bijplaatsingen en dumpingen). De raad stelt vragen omtrent:

- welke verantwoordelijkheden in de aanpak van dumpingen en bijplaatsingen bij wie liggen;
- wat er wordt/kan worden gedaan om de dumpingen en bijplaatsingen terug te dringen;
- hoe de maatregelen aanslaan en worden gemonitord;
- waar de “hotspots” van dumpingen zich bevinden en of deze goed in beeld zijn gebracht? Zo niet, hoe kan dat worden georganiseerd?
- hoe ervaren inwoners de bijplaatsingen en dumpingen?

Verder is een enkele keer een vraag over de toegang voor tractoren bij milieupark Born, het gescheiden inzamelen van restafval en GFT in het stadscentrum van Sittard, en de wijze waarom het oud papier en karton wordt ingezameld.

Aanpak vervuilingen, bijplaatsingen en dumpingen

De afgelopen jaren zijn projecten geweest gericht op de reductie van bijplaatsingen. Door weinig capaciteit voor uitvoering van afvalbeleid (zie paragraaf 6.1) is de focus projectmatig en vaak tijdelijk. Een effectieve aanpak van bijplaatsingen en dumpingen vergt een structurele aanpak over een lange periode. Omdat de formatie voor beleidsuitvoering tijdelijk (voor 2021) is bijgeplust, is er in 2021 meer aandacht geweest voor de aanpak en om de basis op orde brengen: inzicht krijgen waar en waarom dit gebeurt, inzicht in aard en type bijplaatsing en dumping, juiste informatie en instructies (borden en stickers bij containers), etc. Een voorbeeld van het “waarom” is de kleine inwerpopening in een PMD ondergrondse container. Hier past geen zak doorheen, zodat een deel van de zakken werd bijgeplaatst of PMD afval naast de bak viel, omdat inwoners toch de zak in de container proberen te proppen. Die kleine inwerpopening was juist bedoeld om vervuiling van de grondstofstroom PMD tegen te gaan. Sorteertanalyses wezen uit dat de stroom toch al behoorlijk vervuild was. De kleine inwerpopening hielp dus niet. Nu worden de inwerpopeningen als “preventiemaatregel” vergroot.

De gemeente heeft, mede vanwege de artikel 43 vragen, geëxperimenteerd met verschillende mogelijkheden om bijplaatsingen en dumpingen tegen te gaan. In 2018 is bijvoorbeeld een pilot met cameratoezicht bij ondergrondse containers geweest¹⁰. Ook is de handhaving capaciteit opgeschaald. Er is meer aandacht

⁹ Artikel 43-vragen zijn vragen die raadsleden aan het college stellen en waarvan een antwoord binnen 6 weken na indiening dient te zijn gegeven. Deze worden meestal ingediend als de antwoorden op mondelinge en/of schriftelijke vragen naar de mening van één of meerdere raadsleden niet of onvoldoende blijken te zijn.

¹⁰ Bron: Interne memo handhaving bijplaatsingen/dumpingen dd 4 maart 2021.

gekomen voor leefbaarheidsvraagstukken waaronder bijplaatsingen en dumpingen. Vanwege COVID-19 (handhaving Corona-maatregelen) kon die extra capaciteit niet (altijd) op afval worden ingezet.

Het aantal handhavers dat wordt toegerekend aan de afvalstoffenheffing is wel iets verminderd in 2020 en 2021 t.o.v. eerdere jaren. Dat lijkt vreemd gezien de focus van de raad op de aanpak van vervuiling. De begroting hiervoor wordt gemaakt door het team Toezicht en Handhaving.

Handhaving	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fte	2,2	2,2	2,6	2,6	2,0	2,0

Tabel 5.4 Aantal toegerekende fte handhaving aan de afvalstoffenheffing.

Verder zijn er geen moties of amendementen rondom afval ingediend sinds 2010¹¹.

D. Kernbevindingen rol gemeenteraad

- De raad wordt geïnformeerd over ontwikkelingen in het afvaldomein. De belangrijkste informatiebron voor de raad is de programmabegroting.
- De raad is intensief betrokken bij het opstellen van het nieuwe regionaal afvalbeleidskader en op dit moment bij het opstellen van het Uitvoeringsplan.
- De raad zelf had in het verleden voornamelijk vragen omtrent afvaldumpingen en bijplaatsingen.
- Daarnaast zijn er ook vaak vragen over de (hoogte van de) afvalstoffenheffing rondom de begrotingscyclus. De aandacht hiervoor nam in 2020 toe door de sterk stijgende (verwerkings-)kosten waardoor ook de afvalstoffenheffing behoorlijk omhoog moest.
- Over de resultaten van de aanpak tegen vervuiling (dumpingen en bijplaatsingen) wordt de raad niet op structurele basis geïnformeerd. Dit komt mede doordat er onvoldoende capaciteit is voor beleidsuitvoering. De financiële aspecten van de aanpak lijkt onderbelicht te blijven.

¹¹Bron: *ibabs systeem Sittard-Geleen*.

6 Bevindingen Uitvoering Afvalbeheer

In dit hoofdstuk staan de bevindingen over het onderwerp Uitvoering Afvalbeheer. Nader uitgewerkt zijn:

1. Organisatie van het afvalbeheer in Sittard-Geleen
2. Uitvoering in Sittard-Geleen versus de benchmark
3. Gerealiseerde prestaties afvalbeheer: de milieuresultaten
4. Serviceniveau in Sittard-Geleen

6.1 Organisatie van het afvalbeheer in Sittard-Geleen

In deze paragraaf over de organisatie van het afvalbeheer gaan we nader in op:

- A. De interne organisatie van Sittard-Geleen
- B. De uitvoerende partij voor afvalinzameling: RWM
- C. De (contracten rondom) afvalverwerking: ASL
- D. Kernbevindingen organisatie afvalbeheer

A. De interne organisatie van de gemeente Sittard-Geleen

Functies met betrekking tot huishoudelijk afvalbeheer binnen de gemeente Sittard-Geleen zijn¹²:

Functie	Toegerekend in heffing	Inzet in de praktijk (voor huishoudelijk afval)
Beleidsmedewerker	0,25 (en overig via overhead)	0,6
Contractmanagement / juridisch	0,65 ¹³	0,65
KCC	Via overhead	n.b.
Communicatie	Via overhead	n.b.
Team Handhaving	2	1 ¹⁴
Belastinginning (via BSGW)	0,2	0,2
Team Wijkbeheer ¹⁵	6,2	1,3
Vidar (handmatig reinigen)	Ca 5	0
Totaal	Ca 14,3	Ca 3,75

Tabel 6.1 Toegerekende inzet afvalstoffenheffing versus inzet in de praktijk (in fte).

De geraamde “inzet in de praktijk” is gebaseerd op indicaties van geïnterviewde medewerkers van de gemeente. Dit is de inzet voor huishoudelijk afvalbeheer en is exclusief de inzet voor reiniging. Uit de interviews blijkt dat de interne personele capaciteit in de praktijk als “krap” wordt ervaren. Doordat bij de verzelfstandiging van RWM ruim tien jaar geleden vrijwel alle medewerkers van de gemeente(n) overgingen naar de nieuwe RWM-organisatie, was er jarenlang te weinig ambtelijke capaciteit binnen de gemeentelijke organisatie om overgebleven werkzaamheden bij de gemeente adequaat te kunnen uitvoeren.

¹² Bron: toegerekend aan de afvalstoffenheffing. Uit gesprek 14 september 2021 met concernadviseur

¹³ Dit zijn de contractmanager (0,25 fte), juridisch adviseur (0,2 fte) en functioneel beheerder (0,2 fte)

¹⁴ Twee BOA's handhaven twee dagen per week (samen) gericht op afval. Daarnaast zit handhaving op afval ook in het algemene takenpakket van de BOA's en nemen ze dit mee als onderdeel van hun overige werk.

¹⁵ Team wijkbeheer ruimde tot en met 30 september 2021 de bijplaatsingen en dumpingen i.r.t. huishoudelijk afval op in de openbare ruimte. Per 1 oktober 2021 is deze dienst weggezet bij RWM. Deze wijziging was bij de opstelling van de begroting 2021 en ook 2022 niet bekend.

Gevolgen van de beperkte ambtelijke capaciteit zijn onder andere:

- Er zijn wel beleidsplannen gemaakt (met een extern bureau). Er zijn echter geen bijbehorende uitvoeringsplannen gemaakt. Er was mede daarom onvoldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar gesteld om (vastgesteld) beleid uit te voeren. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de aanpak van vervuiling, dumpingen en bijplaatsingen (zie paragraaf 5.3).
- De uitvoeringsstrategie is na 2010 vanuit de gemeente slechts beperkt aangepast waardoor (milieu)prestaties sindsdien zijn gestagneerd en niet altijd is ingespeeld op ontwikkelingen. Dit komt omdat de capaciteit van de beleidsmedewerker in de praktijk opgaat in dagelijkse aansturing van RWM en afhandeling van operationele zaken.
- Weinig toezicht op en aansturing van RWM vanuit gemeente. RWM maakte zelf de vertaalslag van (landelijk) beleid naar uitvoering. Beleidsvorming is een taak van de gemeente, niet van RWM.
- De DVO met RWM is na verzelfstandiging in 2011 vrijwel niet geactualiseerd.
- Optimalisatie van werkprocessen (en dat aanpassen in de DVO) is op sommige aspecten blijven liggen.
- Matige communicatie en voorlichting richting bewoners. Beleidscommunicatie en voorlichting is primair een taak van de gemeente. Communicatie m.b.t. de uitvoering (bijv. de afvalkalender) is een taak van RWM.

In 2021 is de ambtelijke capaciteit tijdelijk opgeschaald met een beleidsmedewerker afval en grondstoffen (1 fte) voor beleidsuitvoering en tactische werkzaamheden. De werkzaamheden omvatten operationeel contact met en advies aan RWM, (beheer)advies, afhandeling complexe meldingen en uitvoering geven aan beleidsplannen. Ook is gestart met de basis op orde te brengen, door werkprocessen te optimaliseren en vast te leggen. Uit de interviews blijkt dat extra en structurele ambtelijke capaciteit wenselijk wordt geacht om bovenstaande werkzaamheden te borgen en om de basis (verder) op orde te krijgen en te houden.

Bij veel andere gemeenten met een verbonden partij (Overheidsvennootschap zoals RWM) worden de functies KCC en Communicatie ook belegd bij de verbonden partij. Sittard-Geleen heeft daarvoor niet gekozen. De verbonden partij (RWM) geeft aan dat dit in de praktijk leidt tot inefficiënties (zie punt B).

Uit de toerekening van de personele kosten in de afvalstoffenheffing (zie paragraaf 7.2) blijkt dat er wel meer fte's worden toegekend aan de afvalstoffenheffing, maar dat die in de praktijk niet of nauwelijks werkzaamheden direct gerelateerd aan huishoudelijk afval uitvoeren. Het gaat bijvoorbeeld om 9,8 fte van team wijkbeheer en team planning (o.a. 6 meewerkend voormannen) waarvan de helft wordt toegerekend aan de afvalstoffenheffing en ingehuurd personeel via Vidar (zwerfafval verwijderen) waarvan eveneens de helft wordt toegerekend aan de afvalstoffenheffing.

Uit deze inventarisatie blijkt dat het aantal toegerekende gemeentelijke medewerkers plus inhuur die aan de afvalstoffenheffing worden toegerekend flink afwijkt (ca 14 fte) van het aantal medewerkers dat in de praktijk daadwerkelijk werkt aan het taakveld huishoudelijk afval (ca 4 fte).

B. De uitvoerende partij voor afvalinzameling en vermarkting afval: RWM NV

RWM (Reinigingsdienst Westelijke Mijnstreek) is de partij die voor de gemeente Sittard-Geleen onder andere de inzameling van huishoudelijk afval verzorgt. Naast de inzameling van huishoudelijk afval is RWM ook de uitvoerende partij voor reiniging van de verharde openbare ruimte en gladheidsbestrijding. Momenteel wordt onderzocht of RWM haar diensten kan aanbieden voor andere taken binnen de openbare ruimte. Onder dit kopje gaan we nader in op:

- De voorgeschiedenis van RWM.
- De relatie en DVO met RWM.
- Het takenpakket van RWM.
- De mate waarin conform de DVO wordt gewerkt.
- Mogelijke optimalisaties in DVO.
- Onderzoek toekomst RWM.

De voorgeschiedenis van RWM

In 2010 richtten de gemeenten Beek, Schinnen, Sittard-Geleen en Stein RWM NV op met als doelstelling om afval efficiënter in te zamelen en beter te scheiden. Daarnaast was het belangrijk om een betere dienstverlening en mogelijkheden voor sociaal werkgeverschap te realiseren. In het begin nam RWM de inzameling van huishoudelijk afval en het beheer van de milieuparken integraal over (inclusief de aanbesteding en vermarkting van afvalstromen) waaronder ook het beheer van de nog tot 2012 en 2014 lopende contracten van private afvalinzamelaars bij de laag-en hoogbouw. RWM werd ook verantwoordelijk voor de reiniging van de openbare ruimte, inclusief gladheidbestrijding¹⁶.

De relatie en DVO met RWM

De samenwerking tussen de gemeente Sittard-Geleen en RWM is vastgelegd in een DVO. De DVO met RWM is 2011 afgesloten en bestaat uit drie delen, te weten:

- Basisovereenkomst (algemene bepalingen).
- Productovereenkomsten (beschrijving van taken).
- Tarief- en dienstenblad (specificatie van vergoedingen).

RWM is een overheidsvennootschap met als aandeelhouders de gemeenten Beek, Beekdalen, Sittard-Geleen en Stein. Sittard-Geleen heeft 69% van de aandelen en 50% van de prioriteitsaandelen. Via de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) hebben de gemeenten zeggenschap over de bedrijfsvoering. De portefeuillehouder voor deelnemingen en samenwerkingsrelaties (Judith Bühler) vertegenwoordigt de gemeente Sittard-Geleen in de AVA.

De gemeenten zelf bepalen het door hun verlangde serviceniveau van de dienstverlening (via de DVO). Dit wordt in de opdrachtgever/nemer relatie geregeld. De portefeuillehouder voor leefomgeving (Leon Geilen) is hiervoor verantwoordelijk.

Het takenpakket van RWM

Taken die behoren tot RWM zijn vastgelegd in de DVO, die van kracht is sinds 1 januari 2011. Met betrekking op de inzameling van huishoudelijk afval is RWM verantwoordelijk voor het inzamelen van huishoudelijk afval aan huis, via brengvoorzieningen en milieuparken en tevens het zorg dragen voor de afzet en de eindverwerking van dat afval. Taken die hieronder vallen zijn:

- Inzameling GFT en huishoudelijk restafval.
- Inzameling grof huishoudelijk afval aan huis.
- Inzameling overige afvalfracties: OPK, textiel, glas, KCA en PMD.
- Inrichting van de milieuparken.
- Containermanagement: de aanschaf, het uitgeven of plaatsen, de registratie, het voorraadbeheer, het (preventief) onderhoud, de reparaties en het eventuele schoonmaken van de benodigde inzamelmiddelen.
- Opstellen en verstrekken afvalkalender.
- De jaarlijkse sorteeraanlyse.
- Afsluiten verzamel- en wijkcontainers bij bijzondere gelegenheden.

Er is een aantal taken die expliciet niet bij RWM liggen, zoals beleidsvorming¹⁷, beleidscommunicatie en voorlichting, handhaving en het KCC. Deze taakverdeling is niet geheel gebruikelijk: in veel andere gemeenten met een verbonden partij als RWM worden taken als communicatie en KCC ook grotendeels bij de verbonden partij belegd om efficiënte en effectieve dienstverlening mogelijk te maken.

¹⁶ Bron: www.rwm.nl/over-ons/bedrijfsinformatie.

¹⁷ RWM heeft wel een rol in de beleidsvorming, zoals het doorrekenen van effecten op de bedrijfsvoering en advisering daaromtrent om (nieuwe) beleidsmaatregelen effectief onderdeel te kunnen laten zijn van de RWM-bedrijfsvoering.

Uit de opsomming van taken van RWM (de DVO) en de taakverdeling tussen de gemeente en RWM blijkt dat RWM een “uitvoeringsgerichte” organisatie is: de focus ligt sterk op de operatie. De organisatie van RWM is ook zo ingericht. Medewerkers zitten vooral in de buitendienst en niet in de binnendienst.

De mate waarin conform de DVO wordt gewerkt

De gemeente Sittard-Geleen is over het algemeen te spreken over de uitvoerende diensten van RWM (de operatie). Zo werkt RWM zelfstandig en is er weinig aansturing vanuit de gemeente nodig. Verder is het beeld dat focust op kosteneffectief, één van de doelstellingen van de verzelfstandiging in 2011. De kosteneffectiviteit is onderzocht in het kader van dit Rekenkameronderzoek. De bevindingen staan in hoofdstuk 6.

Mogelijke optimalisaties in de DVO

Op basis van de interviews is naar voren gekomen dat er mogelijkheden worden gezien om de DVO te optimaliseren. Er is hierbij een aantal aandachtspunten:

1. Actualisatie DVO
2. Monitoringrapportages (moeilijk leesbaar, zie paragraaf 5.2)
3. Tijdig leveren rapportage en input/adviezen t.b.v. beleidsvorming
4. Verwachtingen gemeente vs. taken DVO
5. Taakverdeling gemeente en RWM
6. Meer maatwerkmogelijkheden in de DVO

Ad 1) Actualisatie DVO

De DVO (de Basisovereenkomst en Productovereenkomsten) uit 2010 is sindsdien (vrijwel) niet geactualiseerd waardoor de praktijk niet meer overeen komt met wat in de DVO is afgesproken. Inmiddels heeft de gemeente het initiatief genomen om samen met RWM de DVO te herzien.

Ad 2) Monitoringrapportages

Over de rapportages en verslagleggingen van RWM is de gemeente minder positief. Deze waren vaak slecht leesbaar (veel getallen, maar geen duiding). De documenten, zoals de tarief- en dienstenbladen en eindafrekeningen, die in het kader van dit onderzoek zijn beschouwd, bevestigen dat beeld: zonder aanvullende mondelingen toelichting zijn deze niet eenduidig te interpreteren. RWM heeft aangegeven dit ook als verbeterpunt te zien. Inmiddels pakt RWM dit verbeterpunt in de praktijk op en uit de interviews blijkt dat de gemeente daarover positief is.

Ad 3) Tijdig leveren rapportages en adviezen

Uit de interviews met medewerkers van de gemeente en RWM komt naar voren dat RWM vaak moeite heeft om tijdig invulling te geven aan informatieverzoeken of aanlevering van adviezen, bijvoorbeeld voor beleidsvorming. Dit heeft verschillende oorzaken. Hierbij speelt vooral dat RWM een relatief kleine “lean” organisatie is met weinig capaciteit van de binnendienst (zie ook het kopje takenpakket). Zeker in periodes met calamiteiten, verzuim of niet-standaard omstandigheden is weinig “reserve” personele capaciteit beschikbaar. Daarnaast speelt dat in de DVO is overeengekomen dat RWM een uitvoerende organisatie is en beleidsvorming valt onder de verantwoordelijkheden van de gemeente.

Ad 4) Verwachtingen gemeente vs. taken DVO

Alhoewel gemeente en RWM beide aangeven dat RWM een uitvoerende organisatie is, blijkt uit de interviews dat de gemeente meer verwacht van RWM. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het geven van input voor beleidsadviezen of het verzorgen van (onderdelen van) communicatie. Alhoewel deze taken niet zijn vastgelegd in de DVO, probeert RWM hier de gemeente wel in tegemoet te komen. Dat moet dan iemand van de binnendienst dat “erbij” doen: er is daar in principe geen personele capaciteit voor beschikbaar (want geen DVO taak). Dit is een verklaring waarom RWM niet altijd tijdig kan leveren (zie bovenstaand kopje 3).

Ad 5) Taakverdeling gemeente en RWM

Uit de interviews en analyse van de DVO zijn een aantal (niet uitputtende) aspecten rond de taakverdeling tussen gemeente en RWM naar voren gekomen die niet gebruikelijk zijn in de relatie tussen verbonden partij en een gemeente. Enkele aspecten die naar voren kwamen zijn:

- Milieuparken: RWM exploiteert de milieuparken. Deze milieuparken en de onroerende goederen zijn eigendom van de gemeenten. In de praktijk leidt dat soms tot problemen wanneer iets stuk gaat: RWM kan dan niet zelfstandig het probleem oplossen, maar moet dat via de gemeente regelen (bijvoorbeeld als een slagboom stuk gaat).
- KCC: de meeste gemeenten die het afvalbeheer uitbesteden, hevelen het KCC (klantcontact centrum) over naar de uitvoerende organisatie, zoals RWM. De andere RWM-gemeenten hebben dat bijvoorbeeld ook gedaan. In Sittard-Geleen is dat niet het geval: bewoners moeten nu naar het KCC van de gemeente bellen i.p.v. RWM. Voor opvolging moeten vragen/verzoeken worden doorgezet naar RWM. In de praktijk kan dit leiden tot vertraging in het oppakken van vragen of uitvoeren van acties¹⁸.
- Ondergrondse containers: de taakverdeling en verantwoordelijkheid bij de (plaatsing van) ondergrondse containers is verdeeld. De gemeente zorgt voor het graven van de put en het plaatsen van de buitenbak. RWM is verantwoordelijk voor de binnenbak. Dit onderscheid werkt in de praktijk niet handig. Deze constructie komt vaker voor, maar is minder gebruikelijk in Nederland.
- Handhaving: er is in toenemende mate sprake van dumpingen en bijplaatsingen in Sittard-Geleen. RWM kan daar zelf geen handhavende acties op zetten: de gemeente voert de handhaving uit (met BOA's). Vanaf de start van RWM waren twee 'milieu'- BOA's vanuit de gemeente Sittard-Geleen gedetacheerd bij RWM die ook 's avonds en in het weekend ingezet werden bij het bestrijden van bijplaatsingen/illegale stortingen. De BOA's kregen de locaties 'realtime' door van de chauffeurs van de voertuigen die RWM op de weg had. Dit bleek succesvol, omdat er een 'lik op stuk' beleid geïmplementeerd kon worden. Het aantal bijplaatsingen/illegale stortingen daalde drastisch. Begin 2013 werden deze BOA's door de gemeente Sittard-Geleen terug getrokken om ook ingezet te worden op andere handhavingstaken.

Ad 6) Meer maatwerkmogelijkheden in de DVO

Op dit moment is er op hoofdlijnen sprake van dezelfde DVO voor alle RWM-gemeenten. De gemeente geeft aan behoefte te hebben aan meer maatwerkmogelijkheden en een DVO per deelnemende gemeente.

Onderzoek toekomst RWM

RWM is een relatief kleine overheidsvennootschap in vergelijking met de benchmark (zie paragraaf 6.2). Daarnaast heeft RWM een kleine binnendienst, omdat het uitvoeringsgerichte organisatie is. Uit de interviews blijkt dat in geval van calamiteiten dit kan leiden tot kwetsbaarheden. Deze kwetsbaarheid kwamen nadrukkelijk boven water in de Corona periode waarbij medewerkers uitvielen. De dienstverlening van RWM kon desondanks overeind gehouden worden (conform de Corona-richtlijnen).

Sinds deze risico's (relatief klein en kwetsbaar) zich in de praktijk openbaarden, ligt de vraag over het toekomstperspectief van RWM nadrukkelijk (weer) op tafel. In het recente verleden speelde dit ook al. In 2018 is verkend of een fusie tussen RD Maasland (een GR) en RWM mogelijk is. Door verschillen in inzicht over de samenwerking is dit niet doorgegaan. Het verschil in structuur (NV en GR) was één van de struikelblokken.

¹⁸ RWM en de gemeente onderzoeken momenteel hoe in de toekomst de communicatie naar de burger geoptimaliseerd kan worden. Hierbij speelt de rol en functie van het KCC een belangrijke rol. Uitgangspunt is dat het bedienen van de burger centraal staat en niet de positionering van het KCC.

Zowel gemeente als RWM zijn het erover eens dat er wat moet gebeuren. Begin 2022 start daarom een extern onderzoek naar het toekomstperspectief van RWM.

C. De (contracten rondom) afvalverwerking: ASL

ASL (Afval Samenwerking Limburg) is een vereniging waar op één na alle (30) Limburgse gemeenten lid van zijn. Belangrijke besluiten worden door de Algemene Ledenvergadering genomen, waarin alle gemeenten via een lid van B&W, de portefeuillehouder afval, zijn vertegenwoordigd. Het algemeen bestuur bestaat uit zes leden waaronder een wethouder van Sittard-Geleen. Een programmamanager van ASL coördineert de dagelijkse gang van zaken.

ASL verzorgt onder andere de aanbesteding voor de afvalverwerking van enkele grotere afvalstromen. Onder dit kopje gaan we nader in op:

- De voorgeschiedenis van ASL
- De rol van ASL
- De afvalcontracten van ASL
- Overige afvalcontracten (buiten ASL)
- De (nieuwe) programmalijnen van ASL

De voorgeschiedenis van ASL

De vereniging ASL is op 24 november 2004 ontstaan door wijziging van de statuten van de Vereniging van Contractanten AVL Sturing (VvC). Deze voorganger was in 1993 door de Limburgse gemeenten en de provincie Limburg opgericht om hun belangen op het vlak van de afvalverwerking te behartigen.

De rol van ASL

ASL heeft primair de volgende taken met betrekking tot het afvalbeheer voor Limburgse gemeenten¹⁹:

- Aanbestedingen voor verwerking van grotere huishoudelijk afvalstromen
- Kennisdeling tussen de gemeenten (leden)
- belangenbehartiging van gemeenten (leden) op nationaal niveau

In 2019 is de nieuwe visie voor ASL vastgesteld met drie programmalijnen²⁰:

1. Circulaire aanbesteding: circulair aanbesteden van de drie hoofdstromen restafval, GFT en PMD
2. Grondstoffenmanagement: meer huishoudelijk afvalstromen circulair krijgen
3. Bijdragen aan multi-helix: als katalysator bijdragen aan een samenwerking van partijen via een Limburgs circulair platform in wording

De afvalcontracten van ASL

ASL heeft voor de gemeente Sittard-Geleen de contractaanbesteding gedaan voor het restafval, GFT PMD. Het contract voor restafval en GFT zijn in 2012 aanbesteed. De afvalcontracten zijn als volgt ingericht:

Afvalstroom	Looptijd Contract		Tarief per ton (2020) ²¹	Verwerker
	Start	Einde	(incl. transport)	
Restafval	1-1-2014	31-12-2023	€ 102,01	Attero (Wijster)
GFT	1-1-2014	31-12-2023	€ 40,03	Attero (Venlo en Maastricht)
PMD	-	31-12-2021	Ca € 350	Veolia

Tabel 6.1 Contracten en tarieven van de drie ASL-afvalstromen.

¹⁹ Bron: www.afvalsamenwerkinglimburg.nl/over-asl/

²⁰ Bron: Raadsinformatiebrief 2 over project samenwerken en aanbesteden. ASL, 21 september 2020.

²¹ Herleidt uit de eindafrekening van RWM over 2020 en de begroting. Het verwerkingstarief voor PMD van Veolia is niet goed te herleiden.

Inmiddels worden de nieuwe aanbestedingen voor restafval en GFT voorbereid door ASL. Op dit moment hebben de ASL gemeenten nog gunstige tarieven voor de verwerking van restafval en GFT. De tarieven die de afgelopen jaren uit aanbestedingen komen zijn overwegend minder gunstig: ca € 60 tot 80 per ton voor GFT en € 120 tot 150 per ton voor restafval. Op basis van de tarieven van de afgelopen jaren en huidige hoeveelheden kan dit vanaf 2024 een extra kostenpost opleveren van ca € 170.000,- op jaarbasis voor GFT en ca € 300.000,- op jaarbasis voor restafval. Op dit moment lijken de omstandigheden juist weer gunstiger te zijn voor nieuwe contracten, vanwege hoge wereldwijde grondstofprijzen, hoge energieprijzen (meer opbrengsten voor energieopwekking afvalverbranding) en een importverbod voor brandbaar afval.

PMD wordt vanaf 2022 aangeboden onder de nieuwe raamovereenkomst van Nedvang/Afvalfonds. De gemeente ontvangt dan een vaste vergoeding van € 245,- per ton PMD dat voldoet aan de kwaliteitseisen (vergoeding 2021). De gemeente loopt dan geen risico's meer m.b.t. sorteerkosten. Nu krijgt de gemeente een vergoeding van circa € 770,- per ton uitgesorteerde output en vermarkt PMD (ca 60% van de input, de rest wordt verbrand). Daar gaan de sorteerkosten van Veolia per ton input vanaf (ca € 350 per ton).

Overige afvalcontracten (buiten ASL)

De verwerking van alle andere huishoudelijk afvalstromen (ca 20-25 stromen die in 2019 ca 55% van de totale hoeveelheid huishoudelijk afval vormden) en het afval dat vrijkomt bij onderhoud en beheer van de openbare ruimte wordt gedaan door RWM. Daarvoor krijgt RWM een jaarlijkse "beheerfee" (onderdeel van de overheadkosten van RWM) welke evenredig over de deelnemende gemeenten wordt verrekend (zie ook paragraaf 7.1).

Hierbij werkt RWM samen met RD Maasland en RD4. Stromen worden gezamenlijk aanbesteed en logistiek afgehandeld. Uitgangspunt daarbij is om zoveel mogelijk circulair en nabij te verwerken. Een voorbeeld hiervan is glas. Het glas gaat naar High Five naar Antwerpen. De gesorteerde scherven komen weer terug naar glasfabrieken in Maastricht (Owens Illinois).

De nieuwe programmalijnen ASL

De vereniging Afval Samenwerking Limburg (ASL) coördineert al vele jaren voor 30 gemeenten in Limburg de langjarige verwerkingscontracten van de drie grote huishoudelijke afvalstromen. De andere afvalstromen worden door RWM gecontracteerd (zie paragraaf 6.1). Om in te spelen op de transitie naar een circulaire economie zijn drie programmalijnen ontwikkeld (moeten nog worden vastgesteld):

1. *Circulaire aanbesteding van restafval, GFT en PMD*
Een uitgebreid onderzoekstraject heeft onder meer geleid tot een grondstoffenatlas en materiaalbalans voor Limburg. De Global Goals zijn een vertrekpunt voor verwerking van restafval en recycling van GFT en PMD. De circulaire aanbesteding voor alle Limburgse gemeenten staat gepland voor (het voorjaar van) 2022.
2. *Grondstoffenmanagement*
Kennis en expertise van grondstofketens bundelen en opbouwen en grondstofregie organiseren. Daarmee verminderen we kwetsbaarheid en zijn circulaire kansen te verkennen en realiseren. Vooral kansrijke stromen (voor onder andere Limburgse circulaire verwerking) krijgen aandacht. Stromen die op andere niveaus en in andere regio's al voldoende worden onderzocht, vallen niet binnen de scope.
3. *Katalysator voor samenwerkende partijen*
Op dit moment is er nog geen gevestigd circulair platform voor Limburg, waarin bedrijfsleven, kennisinstellingen, overheden en (eventueel) burgers participeren (uiteraard zijn er wel allerlei verschillende circulaire initiatieven binnen Limburg).

In het nieuwe regionale afvalbeleidskader worden deze programmalijnen ook benoemd. De programma's raken ook aan kaders die Limburgse gemeenten kunnen vaststellen omtrent afvalbeleid: deze moeten

uiteindelijk passen binnen de contracten die in ASL-verband (langjarig) worden gesloten. Maatwerk is mogelijk per gemeente gedurende het aanbestedingstraject.

Via de twee nieuwe programmalijnen (grondstoffenmanagement en katalysator) krijgt ASL een andere (grotere) rol op vlak van afval- en grondstoffenbeheer. Uit de interviews blijkt dat ASL niet is betrokken bij het opstellen van het nieuwe afvalbeleidskader.

D. Kernbevindingen organisatie afvalbeheer

- De gemeente ervaart sinds de verzelfstandiging van RWM in 2011 een tekort aan personele capaciteit m.b.t. afvalbeheer. Hierdoor zijn een aantal zaken sinds de verzelfstandiging nauwelijks opgepakt/veranderd, zoals actualisatie van de DVO (die is verouderd), adequate aansturing van RWM en uitvoering van beleid (na de verzelfstandiging van RWM zijn er geen significante beleidsaanpassingen geïmplementeerd). Ook het rapporteren over de afvalketen als geheel is weinig tot niet gebeurd.
- Sinds 2015 is er wel beleid ontwikkeld (vaak met een extern bureau), maar is dat niet vertaald naar een uitvoeringsplan. Mede daardoor is er ook geen ambtelijke capaciteit beschikbaar gekomen om vastgesteld beleid uit te voeren.
- In totaal zijn er in de praktijk ca 4 fte bezig vanuit de gemeente met huishoudelijk afvalbeheer. In de afvalstoffenheffing zijn ca 14 fte (excl. inhuur personeel via Vidar) toegerekend. De extra toegerekende medewerkers zijn in de praktijk beperkt bezig met huishoudelijk afvalbeheer.
- Sinds ca een jaar is er weer meer (deels tijdelijke) personele capaciteit beschikbaar bij de gemeente waardoor deze zaken weer worden opgepakt: nieuw (regionaal) beleid, start actualisatie van de DVO en meer contact en aansturing van RWM.
- De opdrachtgever/nemer relatie tussen RWM en de gemeente is vastgelegd in een DVO. De opbouw van de DVO is overeenkomstig veel andere DVO's met een overheidsvennootschap voor afvaltaken.
- De organisatie van RWM is "lean en mean" en uitvoeringsgericht (voornamelijk operationele taken). Dit leidt tot een effectieve uitvoering. Dit laten de cijfers ook zien (zie hoofdstuk 7).
- Het schaalniveau van RWM is wel wat kleiner dan de gemiddelde overheidsNV (zie ook paragraaf 6.2). Veel functies bij RWM zijn niet "dubbel bezet" wat de organisatie (met name de binnendienst) kwetsbaar maakt. Dit kwam onder meer boven tafel door Corona: uitval van personeel kon niet altijd worden opgevangen met als gevolg dat de dienstverlening niet altijd kon worden uitgevoerd conform overeenkomst. Er wordt eind 2021 een onderzoek gestart naar de toekomst van RWM waarbij er drie scenario's nader worden onderzocht. Tot de uitkomst van dit onderzoek wordt er beperkt geïnvesteerd in de RWM organisatie (bijv. om kwetsbaarheden te verminderen).
- Een aantal zaken in de taakverdeling tussen gemeente en RWM is opmerkelijk. Dit geldt onder meer voor beheer en eigendomssituatie van milieuparken en ondergrondse containers, KCC dat door gemeente i.p.v. RWM wordt gerund en communicatie dat door gemeente i.p.v. RWM wordt gerund.
- Qua dienstverlening (met name op vlak van beleid en communicatie) verwacht de gemeente soms meer dan op grond van de DVO gerechtvaardigd is. Omdat die dienstverlening niet in de DVO staat, heeft RWM daar in principe geen personeel voor.
- Drie afvalstromen vallen onder ASL (ca 45% volume). De andere stromen worden vermarkt door RWM. De ASL contracten zijn bijna 10 jaar geleden gesloten toen nog "aantrekkelijkere" verwerkingstarieven en lopen af. De aanbestedingstrajecten daarvoor worden nu opgestart. Vanwege de hogere verwerkingstarieven zullen de kosten voor Sittard-Geleen waarschijnlijk met ordegrrootte een half miljoen euro stijgen.
- De programmalijnen van ASL worden benoemd in het regionale afvalbeleidskader, maar de wijze van inbedding wordt niet aangegeven. ASL is niet betrokken geweest bij het recent vastgestelde regionale afvalbeleidskader.

6.2 Uitvoering in Sittard-Geleen versus de benchmark

In deze paragraaf over de uitvoering van het afvalbeheer gaan we nader in op hoe de uitvoerende organisatie RWM zich verhoudt tot andere uitvoerende organisaties die onder andere het afvalbeheer voor gemeenten verzorgen. We kijken hierbij naar overheidsbedrijven (NV's) en gemeenschappelijke regelingen (GR's). Daarnaast kijken we ook naar de dienstverlening van RWM in Sittard-Geleen. In deze paragraaf beschouwen we:

- A. Het schaalniveau van RWM versus de benchmark
- B. Het takenpakket van RWM versus de benchmark
- C. Dienstverlening van RWM in Sittard-Geleen
- D. Kernbevindingen uitvoering RWM versus de benchmark

A. Het schaalniveau van RWM versus de benchmark

Het schaalniveau van RWM bepalen we op basis van de grootte van het verzorgingsgebied en de omvang van de organisatie. De vergelijking maken we op basis van 10 geselecteerde NV's en GR's. In totaal zijn er 17 overheidsvennootschappen (zoals RWM) en 12 GR's (zoals RD4) in Nederland. RHDHV heeft deze selectie gemaakt in overleg met de Rekenkamercommissie. In de tabel 5.2 staat deze vergelijking.

De informatie in de tabel is verzameld op basis van de websites en jaarverslagen van genoemde organisaties. De gegevens hebben betrekking op 2019 of 2020. Het overzicht laat zien dat RWM ten opzichte van de andere NV's van relatief klein formaat is. Zowel qua verzorgingsgebied (gemeten naar huishoudens en inwoners) als bedrijfsomvang (gemeten naar werknemers en omzet) is RWM na RD Maasland de kleinste in het overzicht. In dit onderzoek wordt geen analyse gemaakt naar een optimaal schaalniveau. Er is echter wel een trend zichtbaar naar groter wordende overheidsvennootschappen: steeds meer gemeenten sluiten zich aan bij een overheidsvennootschap en overheidsvennootschappen zelf fuseren (in 2010 waren er 23 NV's, 2015 20 NV's en in 2020 17 NV's).

Naam	Type organisatie	Verzorgingsgebied			Organisatieomvang	
		Gemeenten (aantal)	Huishoudens	Inwoners	Werknemers	Omzet (€ mln)
Area	NV	3	85.000	200.000	133	28
ROVA	NV	23	356.222	856.095	390	85
Circulus-Berkel	NV	9	195.000	496.000	650	57
DAR	NV	7	156.000	-	168	45
Saver	NV	4	88.000	-	180	31
RD4	GR	10	142.000	294.000	500	30
AVRI	GR	8	96.000	234.000	324	28
RD Maasland	GR	3	44.080	99.603	45	9,2
GAD	GR	7	116.000	255.000	-	-
RMN	GR	6	110.458	247.285	180	28
<i>RWM</i>	<i>NV</i>	<i>4</i>	<i>70.000</i>	<i>146.000</i>	<i>128</i>	<i>12</i>

Tabel 6.2 Benchmark RWM met andere GR's en NV's.

Het verschil in taken is in de volgende paragraaf verder uitgewerkt.

B. Het takenpakket van RWM versus de benchmark

De meeste overheidsbedrijven en gemeenschappelijke regelingen hebben een breder takenpakket dan de inzameling van huishoudelijk afval alleen. De volgende tabel geeft een overzicht:

Naam	Afvalinzameling			Reiniging				BOR	Overig		
	Inza- meling	Milieu- straat	Kring- loop	Mach. vegen	Zwerf- afval	Glad- heid	Onkruid		Ver- werking	Bedrijfs- afval	Overig
Area	X	X		X	X	X	X			X	X
ROVA	X	X		X	X	X	X	X	X		
Circulus-Berkel	X			X	X		X	X	X		
RD4	X	X	X	X	X	X	X		X	X	
DAR	X			X	X	X	X	X			
Saver	X	X		X	X	X	X	X		X	
AVRI	X	X		X	X	X	X	X		X	X
RD Maasland	X	X		X						X	
GAD	X	X		X	X						
RMN	X	X		X	X	X	X	X			
RWM	X	X		X	X	X	X				

Tabel 6.3 Benchmark takenpakket RWM met andere NV's en GR's.

De informatie in de tabel is verzameld op basis van de websites, jaarverslagen en brochures van genoemde organisaties. De gegevens hebben betrekking op 2019 of 2020.

Uit de taakomschrijvingen in de bovenstaande tabel blijkt dat RWM een gemiddeld aantal activiteiten uitvoert in relatie tot vergelijkbare organisaties. Taken die enkele andere GR's en NV's wel uitvoeren en RWM niet zijn bijvoorbeeld beheertaken in de openbare ruimte (IBOR) en de inzameling van bedrijfsafval.

Aanvullend: in de vorige paragraaf (waar op een aantal zaken meer is ingezoomd) is aangegeven dat in tegenstelling tot de meeste andere NV's en GR's in Sittard-Geleen de voorlichtingstaken, KCC-functie en eigendomssituatie voor (delen van) ondergrondse containers en de milieuparken bij de gemeente ligt in plaats van bij de NV (RWM).

C. Dienstverlening van RWM in Sittard-Geleen

De dienstverlening van RWM aan gemeente Sittard-Geleen bestaat uit meerdere taken:

- Afval:
 - Inzameling
 - Beheer milieuparken
 - Vermarkten afvalstromen
 - Afvaltransport
- Reiniging:
 - Machinale en handmatige reiniging
 - Onkruidbestrijding en beheer
 - Bladverwijdering
 - Kolkenreiniging

- Overig:
 - Gladheidsbestrijding
 - Afval afval/spullen bij huisuitzetting
 - Communicatie o.a. de afvalkalender

Opvallende zaken

In de vorige paragraaf zijn onder punt B enkele opvallende zaken m.b.t. de DVO benoemd, zoals de rolverdeling tussen gemeente en RWM.

Aantal milieuparken

RWM beheert op dit moment zes milieuparken. Dit zijn ca 11.600 huishoudens per milieupark. In de benchmark huishoudelijk afval klasse B (zie volgende paragraaf over uitleg van deze benchmark) is dat gemiddeld 27.800 huishoudens per milieupark. Dit betekent dat gemeente kiest voor een hoog serviceniveau voor haar inwoners. Daar staat echter een prijskaartje tegenover: de exploitatiekosten om een milieupark open te houden (exclusief de afvoer en verwerking van afvalstromen) kost op jaarbasis tussen de circa € 0,4 tot € 0,6 miljoen per milieupark.

Uit de interviews blijkt dat de gemeente al sinds de oprichting van RWM voornemens is om het aantal milieuparken terug te brengen. Hiertoe zijn ook diverse onderzoeken gedaan, maar een besluit is nog niet genomen (die onderzoeken wezen uit dat dit er eigenlijk twee zouden moeten zijn in het hele RWM-gebied). De huidige aantallen en opzet lijkt niet toekomstvast: investeringen in de bestaande milieuparken zijn noodzakelijk, de bestaande milieuparken hebben onvoldoende ruimte om gewenste nieuwe (circulaire) functies en afvalstromen te kunnen accommoderen (transformatie naar circulair ambachtscentrum) en de milieuparken kunnen volgens RWM niet meer voldoen aan alle eisen van het activiteitenbesluit. RWM heeft al verschillende keren aan de gemeente aangegeven hier graag over in gesprek te gaan.

D. Kernbevindingen uitvoering RWM versus de benchmark

- De omvang van overheidsvennootschappen varieert sterk. RWM is vergelijking met andere overheidsvennootschappen (NV's) en samenwerkingsverbanden (GR's) een relatief kleine speler. Dit geldt zowel voor de omvang van het verzorgingsgebied als de omvang van de organisatie (gemeten naar omzet en werknemers).
- Het takenpakket dat RWM biedt kan worden beschouwd als "standaard" voor overheidsvennootschappen en samenwerkingsverbanden. Wel zijn er mogelijkheden (net als andere NV's en GR's) om het takenpakket te verbreden. Meest voor de hand liggen dan de inzameling van bedrijfsafval en beheertaken in de openbare ruimte.
- Een aantal zaken vallen op inzake hoe dienstverlening en taakverdeling is georganiseerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor eigendomssituatie rondom ondergrondse containers en milieuparken (deze is gesplitst), de KCC-functie (zit bij gemeente i.p.v. uitvoerende organisatie) en communicatietaken (zit vooral bij de gemeente).
- Er zijn in vergelijking met de benchmark veel milieuparken in Sittard-Geleen (en het RWM-gebied). Dit leidt tot hogere kosten: de kosten van dienstverlening door RWM om een milieupark open te houden zijn ca € 0,4 tot 0,6 miljoen per jaar volgens de jaarrapportage 2020. Dat is ca € 9 tot € 14 aan extra afvalstoffenheffing per huishouden.

6.3 Gerealiseerde prestaties afvalbeheer: de milieuresultaten

In deze paragraaf over de gerealiseerde milieuresultaten in Sittard-Geleen gaan we nader in op:

- A. Prestaties restafval
- B. Prestaties afvalscheiding
- C. Benchmark milieuprestaties
- D. Kernbevindingen milieuresultaten

A. Prestaties restafval

De hoeveelheid restafval bestaat uit fijn restafval, grof restafval en verbouwingsrestafval²². We gaan in op:

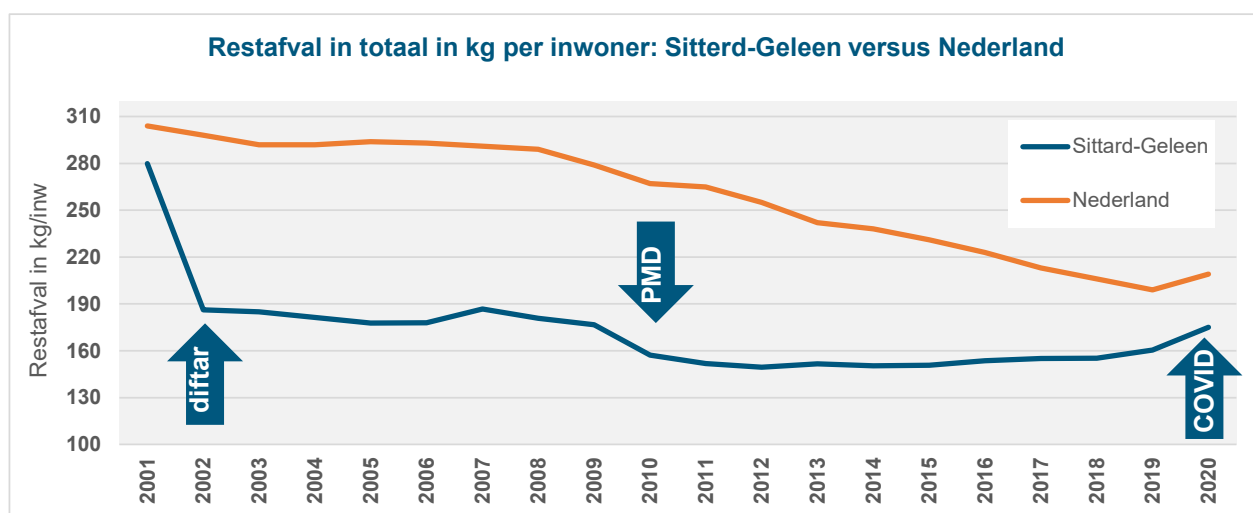
- De totale hoeveelheid restafval
- Prestaties fijn restafval
- Prestaties grof restafval

De totale hoeveelheid restafval

In figuur 5.1 is de hoeveelheid restafval voor Sittard-Geleen en het gemiddelde in Nederland weergegeven voor de periode tussen 2001 en 2019²³.

De figuur toont aan dat de hoeveelheid restafval in Nederland gestaag is gedaald in de periode tussen 2001 en 2019: van 304 kg/inw naar 199 kg/inw ofwel een gemiddelde daling van 5 tot 6 kg/inw per jaar. In Sittard-Geleen is een heel andere lijn te zien die gekoppeld kan worden aan maatregelen die in het verleden zijn genomen: in 2002 is in Sittard-Geleen met succes diftar ingevoerd en in 2009/2010 de (grootschalige) gescheiden inzameling van plastic verpakkingen (later PMD). Na die maatregel is de hoeveelheid restafval in Sittard-Geleen min of meer constant gebleven en is sinds 2014 zelfs sprake van een licht stijgende trend van 150 kg/inw in 2014 naar 160 kg/inw in 2019.

Echter mogelijke verklaringen voor deze stijgende trend staan in paragraaf 4.1 en 5.1: uitblijven van (uitvoering van nieuwe) beleidsmaatregelen, niet de optimale strategie en beperkte communicatie en voorlichting aan inwoners. Hierdoor is mogelijk de aandacht voor afvalscheiding bij inwoners in de loop der jaren verzwakt.



Figuur 6.1 Totale hoeveelheid restafval in Sittard-Geleen in vergelijking met het Nederlands gemiddelde.

²² In Sittard-Geleen werd de stroom (in 2019 en 2020) verbouwingsrestafval niet separaat geregistreerd (onderdeel grof restafval).

²³ Bron: CBS Statline

De landelijke doelstelling is maximaal 100 kg/inw restafval in 2020. Deze doelstelling wordt zowel landelijk als in Sittard-Geleen bij lange na niet gehaald. Ongeveer een kwart van de gemeenten in Nederland haalt de doelstelling wel. Door het COVID-effect (meer afval) zijn de doelen in 2020 verder uit zicht geraakt.

COVID-19 effecten afvalhoeveelheden 2020

Uit de jaarrapportage kunnen de effecten van COVID-19 op de afvalhoeveelheden worden afgeleid. In de jaarrapportage kunnen de hoeveelheden van 2019 en 2020 met elkaar worden vergeleken. Deels kunnen hier ook andere effecten inzitten dan COVID-19 effecten. COVID-19 effecten van enkele stromen zijn:

- Restafval: +7% (zie ook figuur 6.1)
- GFT: +9%
- PMD: +13%
- Glas: +11%
- Papier/karton: -2%

RWM heeft ook een rapportage opgesteld met daarin coronamaatregelen en daaraan gerelateerd ontwikkelingen op de afvalmarkt opgesteld. COVID-19 effecten op de RWM bedrijfsvoering zijn:

- *Toename inzamelcapaciteit GFT en huishoudelijk restafval:* RWM is structureel met één extra huisvuilwagen gaan rijden om het extra aanbod te kunnen inzamelen.
- *Inzameling oud papier en karton:* de huis-aan-huis inzameling van oud papier en karton met vrijwilligers van verenigingen 's avonds en in het weekend heeft in heel Zuid-Limburg medio maart tot 1 juni stilgelegen. Deze inzameling werd in deze periode overgenomen door professionele inzamelteams van RWM en de private inzamelaar Renewi.
- *Milieuparken:* de milieuparken hebben een hogere bezetting gehad (door extra aanbod en Corona maatregelen). Om de drukte op de milieuparken op te vangen op zaterdagen zijn voor de inzameling van oud papier en karton inzamelvoertuigen met bemanning in de directe nabijheid van de milieuparken opgesteld.

De extra inzet (diensten) en hoeveelheden afval hebben ook geleid tot hogere kosten in 2020 blijkt uit rapportages van RWM.

Prestaties fijn restafval

De hoeveelheid fijn restafval is in Sittard-Geleen in 2019 133 kg/inw. Uit de jaarrapportage blijkt dat de hoeveelheid restafval met 7% is gestegen in 2020. Het fijne restafval is het afval dat via minicontainers aan huis of verzamelcontainers wordt ingezameld.

Via een sorteeraanlyse kan de samenstelling van het restafval worden bepaald. De grootste nog aanwezige stromen in het restafval (die ook brongescheiden kunnen worden) in Sittard-Geleen zijn²⁴:

- | | | |
|----|--------------------------|-------------|
| 1. | 48% is GFT | (68 kg/inw) |
| 2. | 15% is PMD | (21 kg/inw) |
| 3. | 11% is hygiënisch papier | (16 kg/inw) |
| 4. | 5% is textiel | (7 kg/inw) |
| 5. | 4% is recyclebaar papier | (6 kg/inw) |
| 6. | 2% is glas | (3 kg/inw) |

Dit geeft aan waar nog potentieel zit voor aanvullende bronscheiding en voor welke stromen het zinvol kan zijn om aanvullende maatregelen te nemen. Voor Sittard-Geleen zijn dit GFT en PMD. Bij de meeste gemeenten in Nederland zit vaak het meeste potentieel bij GFT (30 tot 35%)²⁵. Het aandeel GFT in Sittard-Geleen is daarmee met 48% bijzonder hoog. Verklaringen voor de hoge aandelen GFT en PMD zitten mogelijk in het diftar tarief dat inwoners moeten betalen om GFT aan te bieden (€ 0,10 per kg – zie paragraaf 7.2) en het lage serviceniveau voor de aan huis inzameling van PMD (4-wekelijkse zakken inzameling i.p.v. 2-wekelijks of inzameling via een minicontainer – zie ook paragraaf 6.4).

²⁴ Bron: Sorteeraanlyses uit Regionaal Beleidskader 2021-2025 en hoeveelheid fijn restafval in Sittard-Geleen 2020.

²⁵ Bron: RWS, 2019. Samenstelling van het huishoudelijk restafval, sorteeraanlyses 2019.

Prestaties grof restafval

Grof restafval is het grofvuil dat op afspraak aan huis tegen betaling (€ 100,- voorrijkosten plus een bedrag afhankelijk van de soort en hoeveelheid afval) wordt opgehaald door RWM en Het Goed of wordt gebracht naar één van de milieuparken van RWM in onder andere Sittard of Geleen (grof restafval aanbieden op het milieuparkkost € 0,20 per kilo). Vanwege de kosten voor de haalservice, wordt hiervan nauwelijks gebruik gemaakt. De haalservice wordt ook niet gepromoot (ingezameld afval wordt verwerkt als grof restafval).

De hoeveelheid grof restafval in Sittard-Geleen in 2019 was 27 kg/inw (CBS Statline). De hoeveelheid in de benchmark huishoudelijk afval in 2019 voor gemeenten in dezelfde (hoogbouw-)klasse als Sittard-Geleen was 20 kg/inw.

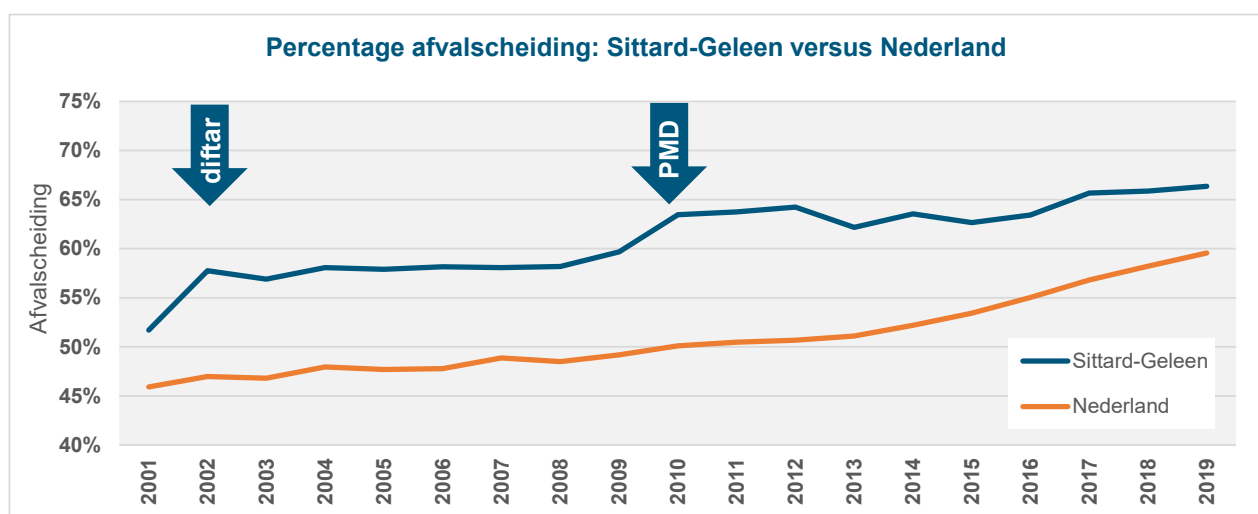
De zes milieuparken van RWM zijn toegankelijk voor alle inwoners uit de Westelijke Mijnstreek (een inwoner uit Sittard-Geleen mag ook gebruik maken van een milieupark in een andere RWM-gemeente). De (vaste) kosten van de milieuparken worden op basis van het aantal aansluitingen toegerekend aan de gemeenten. De kapitaallasten van de milieuparken staan op de gemeentelijke begroting (zie paragraaf 7.3).

B. Prestaties afvalscheiding

Het percentage afvalscheiding die we beschouwen is gebaseerd op de ingezamelde hoeveelheid afvalstromen exclusief eventuele extra scheiding door nascheiding van (grof) restafval. Figuur 6.2 laat wederom het landelijk gemiddelde en prestaties van Sittard-Geleen en bijbehorende trends zien.

De figuur toont dat het bereiken van de landelijke VANG-doelstelling om in 2020 75% van het huishoudelijk afval te scheiden onhaalbaar is op basis van de huidige trend. Dit geldt zowel voor Sittard-Geleen als het landelijk gemiddelde. Aanvullende beleidsmaatregelen zijn noodzakelijk om het bronscheidingspercentage verder te verbeteren.

Zowel in Sittard-Geleen als landelijk is een gestaag stijgende lijn te zien van het bronscheidingspercentage. Na 2012 is hierin een versnelling opgetreden. Vanaf 2012 is het landelijke VANG-beleid²⁶ van kracht geworden dat veel gemeenten heeft aangezet om beleidsmaatregelen te nemen, zoals de implementatie van omgekeerd inzamelen of invoering van een diftar systeem.



Figuur 6.2 Afvalscheiding in Sittard-Geleen in vergelijking met het Nederlands gemiddelde.

²⁶ De VANG-doelstellingen zijn ook onderdeel van het LAP3 (Landelijk Afvalbeheerplan 2017-2029).

In Sittard-Geleen is een trendlijn te zien van het bronscheidingspercentage met twee duidelijke “knikken” op dezelfde momenten als in de figuur voor de hoeveelheid restafval: de implementatie van diftar in 2002 en de implementatie van de inzameling van plastic verpakkingen (nu PMD) in 2009/2010. Ook is te zien dat de landelijke trendlijn vanaf 2012 sterker stijgt dan in Sittard-Geleen: 9% stijging landelijk vs. 2% stijging in Sittard-Geleen in de periode 2012-2019.

C. Benchmark milieuprestaties

Om te kunnen beoordelen of de milieuprestaties in de pas lopen met die van andere gemeenten doen we drie benchmarks met:

- Het Nederlandse gemiddelde (al verwerkt in de eerdere grafieken).
- De landelijke benchmark huishoudelijk afval.
- Gemeenten in de regio.

Landelijke benchmark huishoudelijk afval

De benchmark is gegroepeerd naar het aandeel hoogbouw in het verzorgingsgebied. Sittard-Geleen valt in klasse B (30 t/m 49% hoogbouw). In de benchmark worden gemeenten in die klasse met elkaar vergeleken. Sittard-Geleen valt met een aandeel hoogbouw van 32% aan de onderkant van de klasse. Over het algemeen zijn afvalmaatregelen in gemeenten met een hoog aandeel hoogbouw en een hoge stedelijkheidsklasse moeilijker door te voeren en minder effectief dan in gemiddelde Nederlandse steden.

Het dashboard op de volgende pagina (figuur 5.3) geeft de prestaties weer van Sittard-Geleen ten opzichte van de benchmark. Uit het dashboard blijkt dat Sittard-Geleen op veel stromen goed scoort (relatief veel gescheiden ingezameld). Minder goed scoort Sittard-Geleen op:

- GFT: inwoners van Sittard-Geleen moeten betalen (diftar) voor het aanbieden van GFT. Dat is een verklaring voor de lage hoeveelheid GFT. Tegelijkertijd kent de gemeente een hoog serviceniveau op tuinafval. Hiervan wordt juist ruim 3x zoveel als gemiddeld ingezameld t.o.v. de benchmark. Dit is bewust beleid: houtig tuinafval is brandstof voor de bio-energie centrale²⁷ (GFT is daarvoor niet geschikt). Daarnaast is het verwerken van tuinafval ook goedkoper dan het verwerken van GFT-afval. Het beleid om veel tuinafval in te zamelen werkt dus in de praktijk.
- Grof restafval: Inwoners kunnen hun grof restafval bij zes milieuparken brengen waar zij een diftar tarief betalen voor grof restafval (€ 0,20 per kg). Een oorzaak hiervoor is niet direct naar voren komen uit dit Rekenkameronderzoek. Mogelijke verklaringen kunnen zijn dat bewoners beter begeleid kunnen worden op de milieuparken (welk afval moet in welke bak) en er onvoldoende ruimte is om alle te scheiden afvalstromen te accommoderen (zie ook 6.4).
- Puin: De lage hoeveelheid puin kan worden verklaard door het diftar tarief dat voor puin betaald moet worden (€ 0,08 per kg). Uit de interviews komt naar voren dat veel puin wordt gebracht naar een privaat bedrijf in de buurt die een lager tarief hanteert voor het innemen van puin.

²⁷Tot 2047 heeft de gemeente een aanleverplicht voor houtig tuinafval en snoeiafval.

2019	Sittard-G.	Klasse B	Score
Scheidingspercentage totaal	66%	64%	●
Restafval totaal (kg/inw)	160	173	●
Fijn huishoudelijk afval			
Scheidingspercentage fijn huishoudelijk afval	56%	55%	●
Fijn restafval (kg/inw)	133	153	●
Groente-, fruit- en tuinafval (kg/inw)	52	87	●
Oud papier en karton (kg/inw)	55	49	●
Plastic, metalen en drankenkartons	29	25	●
Glas verpakkingen (kg/inw)	26	22	●
Textiel (kg/inw)	7,7	5,1	●
Grof huishoudelijk afval			
Scheidingspercentage grof huishoudelijk afval	84%	85%	●
Grof restafval (kg/inw)	27	20	●
Tuinafval (kg/inw)	76	21	●
Hout A/B (kg/inw)	32	27	●
Puin (kg/inw)	10	25	●
Legenda: ● Boven het klasse-gemiddelde (>5%) ● Gelijk aan klasse-gemiddelde (-5%-5%) ● Onder het klasse-gemiddelde (<-5%)			

Figuur 6.3 Dashboard milieuprestatie Sittard-Geleen in vergelijking met de landelijke afvalbenchmark klasse B.

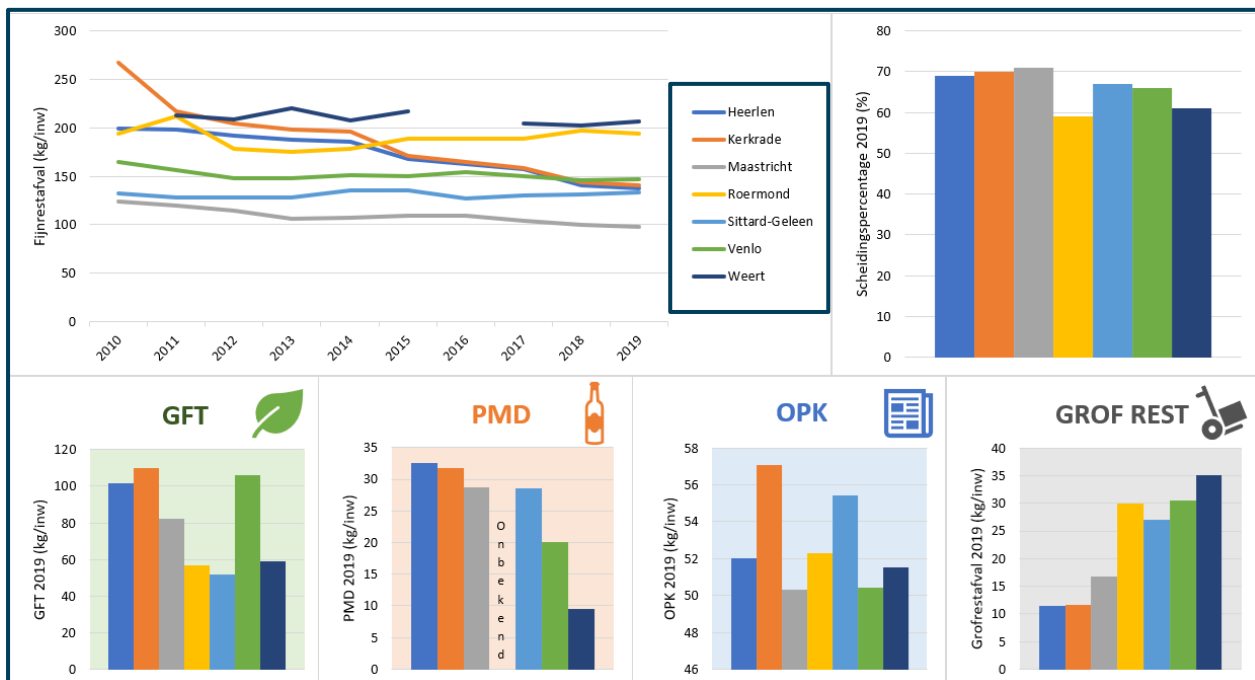
Gemeenten in de regio

We vergelijken de prestaties van Sittard-Geleen ook met enigszins vergelijkbare gemeenten uit de provincie Limburg. Dit zijn de Heerlen, Kerkrade, Maastricht, Venlo, Roermond en Weert. Zie tabel 5.1 voor de kenmerken van deze gemeenten.

Het dashboard (figuur 6.4) op de volgende pagina geeft een overzicht van de belangrijkste prestaties.

Uit het dashboard kan worden opgemaakt dat Sittard-Geleen op de meeste parameters gemiddeld presteert qua milieuprestaties ten opzichte van de gemeenten in de regio. De gemeente doet het relatief goed bij het scheidingspercentage, PMD en papier. Minder goed is de hoeveelheid GFT. De verklaring hiervoor (zie ook boven) is dat de gemeente inzet op de inzameling van tuinafval als brandstof voor de bio-energiecentrale in Sittard-Geleen (en dat blijkt in de praktijk ook zo te gaan).

Verder valt op dat de twee RD4 gemeenten (Heerlen en Kerkrade) vergelijkbaar presteren aan Sittard-Geleen. De twee RD4 gemeenten presteren wel duidelijk beter op grof restafval. Ook kan worden opgemaakt dat vrijwel alle gemeenten in de regio ongeveer vergelijkbaar presteren qua milieuprestaties als n de klasse B benchmark (zie dashboard in figuur 6.3).



Figuur 6.4 Dashboard milieuprestatie Sittard-Geleen in vergelijking met gemeenten in de regio.

D. Kernbevindingen milieuresultaten

- De eigen en landelijke doelstellingen om in 2020 75% van het afval (bron) te scheiden en maximaal 100 kg/inw restafval te produceren zijn niet haalbaar gebleken. Door COVID-19 zijn de doelstellingen verder uit beeld gekomen. In het nieuwe afvalbeleid zijn deze doelstellingen dan ook in de tijd naar achteren geschoven.
- Na de invoering van diftar in 2002 was Sittard-Geleen lange tijd een koploper in Nederland als het gaat om milieuprestaties. Omdat sindsdien uitvoering van grote (beleids-)maatregelen zijn uitgebleven, beweegt de gemeente zich steeds meer richting de “middenmoot”.
- De hoeveelheid restafval (in kg/inw) en het afvalscheidingspercentage is sinds 2010 (na de verzelfstandiging van RWM) stabiel gebleven. Landelijk is juist een gestage verbetering van de prestaties te zien. Hiervoor zijn twee verklaringen: de uitgangspositie van Sittard-Geleen was al relatief goed in vergelijking met het Nederlands gemiddelde en (zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven) is er na de verzelfstandiging van RWM wel nieuw beleid ontwikkeld, maar niet of beperkt uitgevoerd (vanwege beperkte uitvoeringscapaciteit bij de gemeente, zie 6.1).
- Er zit nog relatief veel GFT en PMD in het restafval. Daar liggen de grootste kansen om de hoeveelheid restafval te verminderen. Mogelijke verklaringen voor de relatief grote hoeveelheden komen door het geboden serviceniveau (lage haalservice voor PMD) en diftar prikkel (€ 0,10 per kg voor GFT).
- In vergelijking met de benchmark scoort Sittard-Geleen over het algemeen goed qua milieuprestaties: gemiddeld iets meer scheiding en iets minder restafval. Opvallend is de kleine hoeveelheid GFT: dat is echter een effectieve beleidskeuze om zoveel mogelijk tuinafval beschikbaar te krijgen voor de bio-energiecentrale. Een aandachtspunt is de grote hoeveelheid grof restafval. Dat is ook een dure stroom om te verwerken (zie hoofdstuk 7).
- In vergelijking met andere grotere gemeenten in Limburg scoort Sittard-Geleen gemiddeld op de milieuprestaties. Sittard-Geleen scoorde van oudsher samen met Maastricht het beste van de grote gemeenten in Limburg, maar wordt ingelopen door de twee RD4 gemeenten (Heerlen en Kerkrade).

6.4 Serviceniveau in Sittard-Geleen

De kwaliteit van de dienstverlening van RWM (prestaties afvalservice) wordt bepaald op basis van de methode die ook wordt gebruikt bij de landelijke benchmark afval. De prestaties van Sittard-Geleen worden hiermee vergeleken (met hoogbouw klasse B), net zoals bij de milieu- en kostenprestaties. De service wordt uitgesplitst in de volgende onderdelen:

1. Service aan huis (bijv. minicontainers).
2. Service brengvoorzieningen (bijv. ondergrondse containers en brengparkjes).
3. Service milieuparken.

Het serviceniveau wordt door de gemeente bepaald en vastgelegd in de DVO met RWM. De uitvoering wordt gedaan door RWM. Het dashboard hieronder geeft in één oogopslag de serviceprestaties weer.

	Sittard-Geleen	Klasse B	Score
Service aan huis (ophaal frequentie)			
Groente-, fruit- en tuinafval	26	27	
Oud papier en karton	12	15	
Plastic-, metalen en drankenkartons	12	22	
Textiel	0	4	
Fijn restafval	26	22	
Service Brengvoorzieningen (aantal huishoudens per container) ²⁸			
Groente-, fruit- en tuinafval	n.v.t.	135	n.v.t.
Oud papier en karton	1.045	929	
Plastic, metalen en drankenkartons	1.314	672	
Glas verpakkingen	451	606	
Textiel	1.095	2.588	
Fijn restafval	38	50	
Service Milieupark			
Milieustraat	14.700	30.137	
Aantal afvalstromen milieustraat	18	25	
Openingsuren doordeweeks	40	35	
Openingsuren zaterdag	7,5	7	
Legenda:  Boven het klasse-gemiddelde (>5%)  Gelijk aan klasse-gemiddelde (-5%-5%)  Onder het klasse-gemiddelde (<-5%)			

²⁸ Bron: Containeroverzicht van RWM en een totaal van 46.000 aansluitingen totaal en 10.214 aansluitingen op restcontainer.

Service aan huis

De service aan huis is in het dashboard weergegeven als de inzamelfrequentie: het aantal keer per jaar dat een container aan huis wordt opgehaald. Het getal 26 voor GFT betekent dat de minicontainer 26 maal per jaar aan huis wordt opgehaald.

De aan huis service (laagbouw) in Sittard-Geleen is redelijk laag vergeleken met die van de benchmark. De lage service voor PMD op. Veel andere gemeenten met zakkeninzameling (zoals Sittard-Geleen) kiezen voor een tweewekelijkse inzameling i.p.v. maandelijks in Sittard-Geleen. Ook zetten steeds meer gemeenten in Nederland in op een minicontainer voor PMD om meer PMD in te zamelen. RWM geeft via de interviews aan hier bewust niet voor te kiezen om de kwaliteit van PMD op niveau te houden. Ook Nedvang (uitvoerder producentenverantwoordelijkheid verpakkingen) geeft aan dat met zakken de hoogste kwaliteit PMD wordt gerealiseerd. Het lage serviceniveau voor PMD aan huisinzameling kan een verklaring vormen voor:

- De grote hoeveelheden PMD die naar de milieuparken wordt gebracht. In vrijwel geen enkele andere gemeente in Nederland wordt zoveel (31%) PMD naar milieuparken gebracht.
- de grote hoeveelheid PMD in het restafval (zie paragraaf 6.3).

Veel gemeenten die goed presteren op gebied van milieuprestaties passen een strategie toe met een hoger service op grondstoffen en een lage service op restafval (zie ook paragraaf 5.1). In Sittard-Geleen wordt juist de omgekeerde strategie toegepast (welke in het verleden gangbaar was in de meeste gemeenten in Nederland). In het nieuwe regionale afvalbeleidskader is nog geen servicestrategie of richting gekozen.

Service brengvoorzieningen

Het dashboard laat zien dat Sittard-Geleen een hoog serviceniveau heeft voor de brengvoorzieningen voor glas en textiel. Het serviceniveau wordt uitgedrukt als het aantal aansluitingen dan gebruik moet maken van één brengvoorziening (voor textiel bijv. 1.095 Wha's op één container).

Het serviceniveau voor de grondstofstromen PMD en Oud papier en karton is juist wat lager dan het benchmarkgemiddelde. In Sittard-Geleen hebben laagbouwbewoners de mogelijkheid tot gebruik van enkele overloop containers voor OPK en PMD wanneer daar behoefte aan is (o.a. de recycleparkjes).

Daarnaast laat het dashboard zien dat de service op restafval voor hoogbouw hoger is in vergelijking met de benchmark. Ook hiervoor geldt dus (net als bij de aan huis service) dat de gemeente een strategie toepast met een relatief hoge service op restafval en minder hoge service op grondstoffen. Gemeenten die goed presteren op milieuprestaties passen juist de omgekeerde strategie toe (relatief lage service voor restafval en hoge service op grondstoffen).

Ook laat het dashboard zien dat er voor hoogbouw geen service is voor GFT. Dat kan mede verklaren waarom er nog zoveel GFT in het restafval zit (zie 6.3 onder punt A).

Service grofvuil / Milieupark

De gemeente Sittard-Geleen heeft drie milieuparken: Born, Geleen en Sittard. Dit betekent dat ruim 44.000 huishoudens gebruik maken van deze parken ofwel ca. 14.700 per milieupark. In de benchmark met klasse B gemeenten maken gemiddeld ruim 30.000 Wha's gebruik van één milieupark. In Sittard-Geleen is dat tweemaal zo weinig.

In vergelijking met andere gemeenten hebben de milieuparken in Sittard-Geleen relatief ruime openingstijden en kunnen er iets minder afvalstromen worden aangeboden dan bij vergelijkbare gemeenten. Met betrekking tot het laatste is al eerder aangegeven dat de milieuparken in Sittard-Geleen verouderd zijn en kampen met ruimtegebrek. Daardoor kunnen er minder stromen worden geacommodeerd.

7 Bevindingen Financiële Prestaties

In dit hoofdstuk staan de bevindingen met betrekking tot de financiële prestaties van het afvalbeheer in Sittard-Geleen. We gaan nader in op:

1. De kostenstructuur van RWM
2. Opbouw en trend afvalstoffenheffing
3. Benchmark financiële prestaties

7.1 De kostenstructuur van RWM

In deze paragraaf over de kostenstructuur van het afvalbeheer in Sittard-Geleen gaan we nader in op:

- A. Totale kosten afvalbeheer
- B. Kosten per afvalstroom
- C. Trends in afvalbeheerkosten
- D. Kernbevindingen kostenstructuur

A. Totale kosten afvalbeheer

Met betrekking tot de afvalbeheerskosten gaan we nader in op:

- Het kostenallocatiemodel van RWM.
- Overzicht totale (inzamel-)kosten RWM.

Het kostenallocatiemodel van RWM

Alle kosten voor het afvalbeheer (de inzameling en verwerking) verlopen via de DVO met RWM. Dat is iets dat bij veel gemeenten met een overheidsNV in Nederland op die manier is geregeld. In de Basisovereenkomst tussen de gemeenten Beek, Schinnen, Sittard-Geleen en Stein met RWM is op hoofdlijnen beschreven hoe de kostenallocatie plaatsvindt.

De geprognosticeerde inzamel- en verwerkingskosten brengt RWM per maand in rekening. Binnen vier maanden na het kalenderjaar vindt de eindafrekening plaats. Extra werkzaamheden voor een gemeente worden in rekening gebracht op basis van vaste meerwerktarieven en werkelijk gemaakte kosten. Aan het einde van deze paragraaf wordt nader ingegaan op het verschil tussen de begrote en daadwerkelijke kosten.

- Diensten: per taak, zoals omschreven in de productovereenkomst, wordt een vergoeding betaalt. Deze vergoeding wordt jaarlijks geactualiseerd in de “voorschot brief” (het tarief- en dienstenblad). Actualisatie van de vergoeding vindt plaats op basis van een gemixte index en is voor sommige producten gebaseerd op het aantal woonhuisaansluitingen.
- Verwerking: de Gemeente betaalt een maandelijks voorschot aan RWM. Na afloop van een kalenderjaar vindt verrekening plaats in de eindafrekening op basis van de werkelijk gerealiseerde afvalhoeveelheden en de werkelijk gerealiseerde verwerkingstarieven voor dat kalenderjaar.

Jaarlijks (in april) stelt RWM de tarieven voor de dienstverlening vast conform de Basisovereenkomst en geleverde diensten (Productovereenkomst²⁹) voor het inzamelen en verwerken van huishoudelijk afval. Deze worden jaarlijks geïndexeerd op grond van een gemixte index. Dit gebeurt in de praktijk vaak in overleg/afstemming met de gemeenten. Op basis van deze kostenstructuur en het jaarlijkse “tarief- en dienstenblad” ontstaat een transparant inzicht in de kosten voor het afvalbeheer in Sittard-Geleen.

De Nedvang vergoeding voor PMD-verpakkingen was tot en met 2019 ook onderdeel van de DVO en stond ook in de jaarlijkse tarief en dienstenbladen. Sinds 2020 wordt deze buiten de DVO gehouden en direct binnen de gemeente geboekt. Daardoor neemt de som van de DVO met de RWM toe (minder opbrengsten).

²⁹ Omdat de Basisovereenkomst en Productovereenkomst zijn verouderd (zijn niet meer geactualiseerd na oprichting RWM), bieden deze geen goede basis meer voor de kostenallocatie. In de praktijk si dat nu alleen nog het tarief- en dienstenblad.

Overzicht totale (afvalbeheers-)kosten RWM

De totale geprognoseerde kosten voor de afvalinzameling en -verwerking via de DVO met RWM in 2021 bedragen bijna € 9 miljoen (excl. btw, incl. verbrandingsbelasting en excl. Nedvang vergoedingen)³⁰. Dit komt neer op € 193,- per woonhuisaansluiting (Wha). Via de jaarlijkse brief “tarief- en dienstenbladen” van RWM kunnen deze geprognoseerde kosten worden weergegeven per afvalstroom en type kostenpost (begroting waarop de facturatie wordt gebaseerd). Er wordt door RWM onderscheid gemaakt in de twee kostenposten: diensten en verwerkingskosten.

De volgende tabel geeft een overzicht van de totale kosten (excl. btw) die voor 2021 als voorschot in rekening gebracht worden (door RWM) voor de complete dienstverlening:

Kostenpost	Diensten RWM		Verwerking derden		Totaal	
	Totaal (x € 1.000)	Per Wha	Totaal (x € 1.000)	Per Wha	Totaal (x € 1.000)	Per Wha
Restafval en GFT	2.250	48,9	1.548	33,7	3.798	82,6
Overige afvalstromen	2.037	44,3	590	12,8	2.627	57,1
Milieuparken	1.577	34,3	893	19,4	2.470	53,7
<i>Subtotaal Afvalbeheer</i>	<i>5.864</i>	<i>127,5</i>	<i>3.031</i>	<i>65,9</i>	<i>8.895</i>	<i>193,4</i>
Reiniging	1.601	34,8	333	7,2	1.934	42,0
Overige producten	510	11,1	7	0,2	517	11,2
Neerwaartse bijstelling + desint	-258	-5,6	0	0,0	-258	-5,6
TOTAAL	€ 7.718	€ 167,8	€ 3.371	73,3	€ 11.089	€ 241,1

Tabel 7.1 Overzicht begrote afvalbeheerskosten in Sittard-Geleen 2021: totaal en per woonhuisaansluiting (Wha).

In de tabel zijn alle kostenposten uit de DVO met RWM opgenomen. RWM verricht alleen de post “diensten” voor de RWM- gemeenten. De verwerking wordt door derden gedaan, deels via ASL-contracten.

Naast de kosten voor het afvalbeheer zijn ook de overige kosten uit de DVO opgenomen:

- Reiniging: hieronder vallen onder andere straatreiniging (€ 548.000), onkruidbestrijding (€ 415.000) en bladverwijdering (€ 378.000). De kosten voor reiniging worden grotendeels verrekend via de afvalstoffenheffing (zie paragraaf 7.2).
- Overige producten: dit betreft onder andere gladheidsbestrijding (€ 400.000).
- Neerwaartse bijstelling: op verzoek van de RWM-gemeenten is de begroting neerwaarts bijgesteld. Voor Sittard-Geleen gaat het om € 291.000. Dit is een optimalisatie taakstelling die RWM moet realiseren binnen de huidige begroting in 2021³¹.

De overheadkosten zijn verwerkt in de tarieven voor de RWM diensten. Het gaat om drie doorbelastingen die samen circa 21 à 22% bedragen (voor de benchmarking hiervan zie paragraaf 7.3):

- Uitvoerende teams overhead - ca. 8% over de directe kosten.
- RWM organisatie overhead - ca. 10% over de directe kosten.
- Fee voor contractmanagement afvalstromen - € 350.000 per jaar (te verdelen over de deelnemende RWM-gemeenten o.b.v. aangeboden hoeveelheden).

³⁰ Bron: Tarief- en dienstenblad RWM voor 2021.

³¹ Deels was dit ook het bedrag dat RWM had geraamd t.b.v. verminderen eerder genoemde kwetsbaarheid en verhoging van kwaliteit van de organisatie (bijv. ondernemingsraad en KAM-coördinator) . Die investering is later tijdens de aandeelhoudersvergadering teruggedraaid. Het betrof een structurele (dus meerjarig kostenverhogende) uitbreiding van de RWM organisatie die niet is gehonoreerd door de gemeenten.

B. Kosten per afvalstroom

In de volgende tabel staan de inzamel- en verwerkingskosten per afvalstroom voor zover die nader gespecificeerd kunnen worden (totaal en per woonhuisaansluiting). Dit kan op basis van de tarief- en dienstenbladen alleen voor de “fijne” afvalstromen die in de stad zelf worden ingezameld aan huis of via brengpunten (voor grof vuil kan deze uitsplitsing niet worden gemaakt).

Afvalstroom	Diensten RWM		Verwerking		Totaal	
	Totaal (x € 1.000)	Per Wha	Totaal (x € 1.000)	Per Wha	Totaal (x € 1.000)	Per Wha
Restafval en GFT (via ASL)	2.250	48,9	1.548	33,7	3.798	82,6
Kringloopgoederen	150	3,3	40	0,9	190	4,1
Kerstbomen	23	0,5	0	0,0	23	0,5
Grof tuinafval	26	0,6	4	0,1	30	0,7
Oud papier en karton	700	15,2	-159	-3,5	541	11,8
Textiel (Reshare)	141	3,1	80	1,7	222	4,8
Glas	180	3,9	-54	-1,2	127	2,7
PMD (excl. Nedvang vergoeding)	806	17,5	674	14,7	1.480	32,2
TOTAAL	€ 4.276	€ 93	2.133	€ 47	6.411	€ 140

Tabel 7.2 Uitgesplitste kosten per afvalstroom voor de fijne afvalstromen (begroting 2021).

De kosten voor de diensten van RWM om de fijne afvalstromen in te zamelen zijn € 93 per woonhuisaansluiting (Wha). De kosten om de ingezamelde afvalstromen te verwerken zijn € 47 per Wha.

Restafval en GFT

Uit de tabel blijkt dat de kosten voor de inzameling en verwerking van restafval en GFT met 59% de grootste kostenpost vormt voor de fijne afvalstromen. Het gewichtsaandeel is 61%. Daarmee zijn de kosten voor de inzameling en verwerking van restafval en GFT (€ 223 per ton) in lijn met het gemiddelde per afvalstroom (€ 225 per ton). In de onderstaande tabel zijn de kosten voor restafval en GFT nader gespecificeerd voor verschillende inzamelssystemen:

	Minicontainer (restafval en GFT)	Ondergrondse container (alleen rest)	Zakken
Aantal Wha	34.103	10.214	984
Inzamelkosten totaal	€ 1.743.720	€ 465.000	€ 41.640
Inzamelkosten per Wha	€ 51,13	€ 45,53	€ 42,32
Verwerkingskosten totaal	€ 1.140.120	€ 226.200	€ 13.560
Verwerkingskosten per Wha	€ 33,43	€ 22,15	€ 13,78
TOTAAL per Wha	€ 84,56	€ 67,67	€ 56,10

Tabel 7.3 Kosten per inzamelsysteem voor restafval en GFT³².

³²Bron: Email van RWM (op verzoek van RHDHV) dd 3 oktober 2021.

Uit de tabel blijkt dat de inzameling met minicontainers (over het algemeen bij laagbouw) over het algemeen het meeste kost (€ 84,56 per Wha). Dit is om twee redenen logisch: hier worden twee stromen ingezameld met twee minicontainers en de huishoudens zijn gemiddeld groter in een laagbouwwoning.

Ondergrondse containers zijn met name voor de hoogbouw en de zakken worden met name in het centrum gebruikt. Dit zijn de gele zakken die vooraf betaald moeten worden (een “dure zak” zoals in Maastricht). Uit de tabel blijkt dat met een dure zak gemiddeld 38% minder restafval wordt opgehaald per Wha dan bij woningen die een ondergrondse container gebruiken (o.b.v. de verwerkingskosten per Wha). Het gaat om 247 kg/Wha restafval bij minicontainers, 199 kg/Wha bij ondergrondse containers en 124 kg/Wha bij de zakken. RWM geeft aan dat er daarnaast nog 651 woningen zijn die niet zijn gekoppeld aan een inzamelmiddel, maar wel afvalstoffenheffing betalen. Deze adressen zijn volgens BsGW als woning aangemerkt (dus afvalstoffenheffing verschuldigd zijn) en dus een afvalwijzer krijgen, maar geen inzamelmiddel hebben voor rest- en gft. Blijkbaar zijn er dus huishoudens die daar geen gebruik van maken. Deze huishoudens kunnen wel o.a. PMD, oud papier en andere stromen aanbieden en gebruik maken de milieuparken.

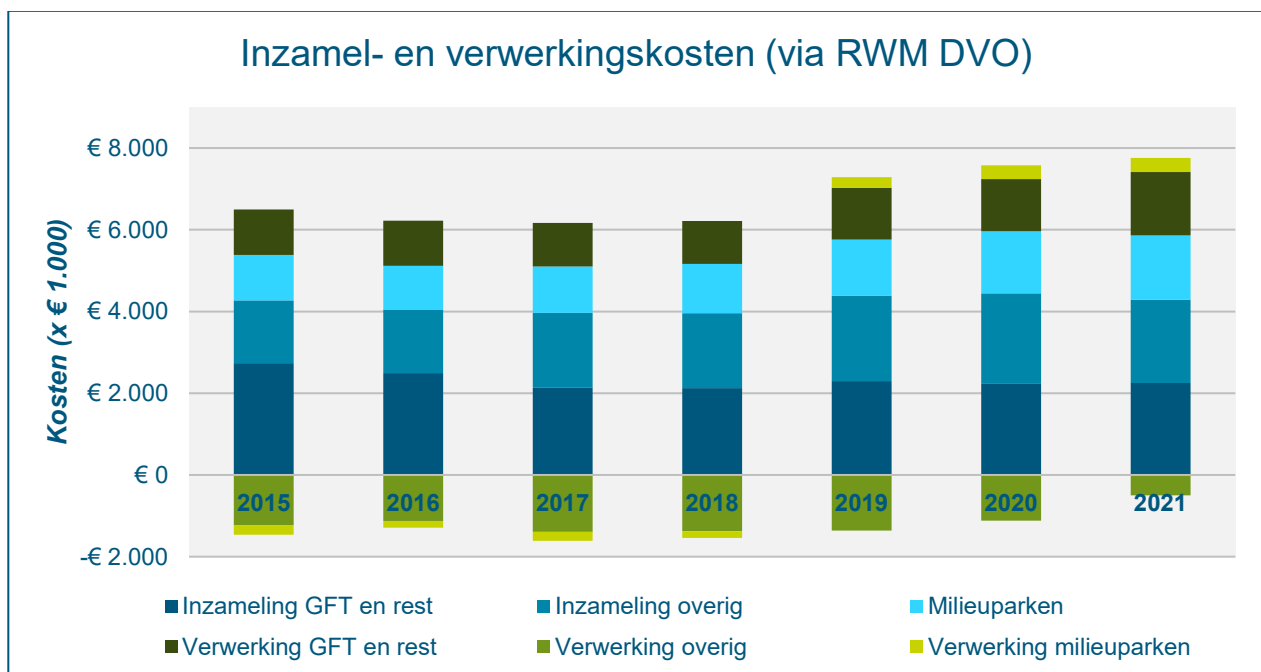
Overige afvalstromen

Buiten PMD zijn de kosten voor inzameling en verwerking van de overige stromen relatief beperkt. Grootste kostenposten vormen de inzamelkosten voor oud papier en karton en textiel.

Verder worden er relatief veel kosten gemaakt voor de inzameling en verwerking van PMD. Dit is ook een dure stroom om in te zamelen en te verwerken (via Veolia): dit kost € 555 per ton. Daar tegenover staat de ketenvergoeding van Nedvang van ca. € 770 per ton over de netto uitgesorteerde verpakkingen. Vanaf 2022 vervalt de huidige constructie en ontvangt de gemeente alleen de inzamelvergoeding voor al het ingezamelde PMD van ca. € 245 per ton (de nieuwe raamovereenkomst verpakkingen gaat dan in).

C. Trends in afvalbeheerkosten

De totale afvalbeheerskosten bestaan uit de inzamelkosten, verwerkingskosten en de overige kosten voor het afvalbeheer (som van onderdelen A t/m C). In de onderstaande figuur staat de trend van de afgelopen jaren, gebaseerd op de tarief- en dienstenbladen uit de DVO met RWM.



Figuur 7.1 Kostenontwikkeling inzameling en verwerking via DVO RWM.

Uit de figuur blijkt dat de kosten sinds 2019 behoorlijk zijn gestegen. Het totaaloverzicht laat zien dat dit niet zozeer zit in de kostencomponent “inzameling” door RWM, maar vooral in de kostencomponent “verwerking” van de afvalstromen.

Trend verwerkingskosten

Tot 2019 leverden de ingezamelde afvalstromen per saldo geld op, maar vanaf 2019 moet Sittard-Geleen netto betalen om afvalstromen te laten verwerken. De stijging van de verwerkingskosten komt met name door:

- Invoering en verhoging van de verbrandingsbelasting: in 2015 is de verbrandingsbelasting ingevoerd. Inmiddels is deze € 33,15 per ton. In totaal kost dit de gemeente bijna € 0,5 miljoen per jaar.
- Lagere marktprijzen voor grondstofstromen: met name voor papier (marktprijs hersteld zich in 2021), textiel (marktprijs herstelt zich in 2021) en A/B afvalhout.
- Andere systematiek PMD verrekening: vanaf 2020 worden de kosten voor inzameling en verwerking voor PMD anders geadministreerd. Tot en met 2019 waren de kosten voor inzamelen (RWM) en sorteren (Veolia via ASL) onderdeel van onderdeel van de post “diensten”. Vanaf 2020 valt de post van sorteren door Veolia onder de post “verwerking”. Daarnaast zijn vanaf 2020 de opbrengsten van de Nedvang vergoeding niet meer geadministreerd via de DVO met RWM: deze loopt nu direct via gemeentelijke administratie. Figuur 6.1 is hiervoor gecorrigeerd.
- Hogere kosten PMD-sorteren: de kosten van Veolia om PMD te sorteren zijn toegenomen de afgelopen jaren (o.a. door vervuiling Limburg-breed).
- Volume effecten: de hoeveelheid oud papier en karton neemt jaarlijks met enkele procenten af. De opbrengsten daarvan dalen mee. Daarnaast is er meer aanbod van afval op de milieuparken waardoor de verwerkingskosten van die stromen toenemen.

Trends inzamelkosten

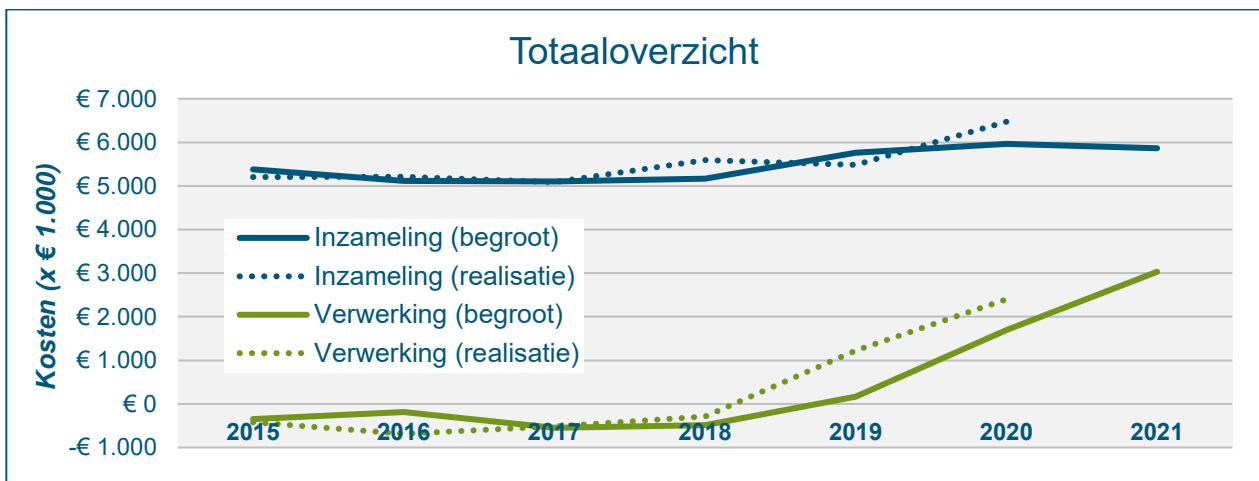
De begrote kosten voor inzameling zijn tussen 2015 en 2021 op jaarbasis gemiddeld 1,5% gestegen. Opvallende trends met betrekking tot de inzamelkosten:

- De kosten voor de inzameling van restafval en GFT zijn in de periode 2015 tot en met 2021 niet gestegen (zelfs iets gedaald). Dat heeft twee hoofdoorzaken: (1) de zogenaamde safe-harbour premie³³ die RWM moest betalen (vanwege financieringsgaranties die de gemeente gaf) zijn na 2011 gedaald van ca € 300.000,- op jaarbasis naar € 0 in 2021 en (2) door de inzet van zijladers konden de kosten van inzameling met minicontainers worden verlaagd.
- Tussen 2018 en 2019 is een “sprongetje” in de kostentrend voor inzameling te zien (zie figuur 7.2). Dit komt o.a. door de nieuwe verwerkingsroute voor oud papier en karton (+ ca € 300.000,-). Sindsdien wordt het oud papier gebracht naar Simpelveld (RD4) om het daar te sorteren, zodat een hogere marktprijs verkregen kan worden. Daartegenover staan extra logistieke kosten: de reistijd is met circa 45 minuten per vol inzamelvoertuig toegenomen³⁴.
- De kosten voor de exploitatie van de milieuparken zijn in de periode 2015-2021 (exclusief de verwerking van afvalstromen) wel bovengemiddeld gestegen met gemiddeld circa 7% op jaarbasis.

³³ Wanneer een onderneming een niet marktconform voordeel ontleent aan een overheidsgarantie, kan het staatssteun zijn. De Europese Commissie heeft ‘vrijhavenpremies’ geïntroduceerd om de marktconformiteit van garanties beter te kunnen bepalen. Als de decentrale overheid deze premie jaarlijks in rekening brengt bij de kredietnemer, is de garantie marktconform. Bron: website Europa decentraal.

³⁴ In 2016 werd de inzameling, sortering en vermarkting van oud papier en karton opnieuw integraal Europees aanbesteed voor de periode 2018-2025. De resultaten waren dusdanig ongunstig dat besloten werd de processen uit elkaar te trekken en opnieuw apart aan te besteden in 2017. Voor de inzameling en sortering schreef geen enkele partij in en werd na een marktorientatie onderhands gegund volgens het principe ‘economisch meest gunstige aanbieder’. Feit bleef echter dat het integrale resultaat ongunstiger was dan in bij het oude contract (ca. € 300.000,- per jaar). Sindsdien wordt het oud papier gebracht naar Heerlen (RD4) om het daar te sorteren. RD4 beschikt over de modernste sorteerinstallatie in de regio. Daardoor kan RD4 hogere papierkwaliteiten sorteren waardoor RWM een hogere opbrengst krijgt voor het papier van de verwerker Peute. De sortering wordt tegen de laagste prijs in de regionale markt uitgevoerd, omdat RD4 dankzij het tonnage OPK van RWM hun sorteerlijn maximaal kan benutten. Daartegenover staan extra logistieke kosten: de reistijd is gemiddeld over alle inzamelroutes in de regio met ca. 45 minuten per vol inzamelvoertuig toegenomen t.o.v. het voorheen sorteren in Sittard.

Deze bovengemiddelde stijging wordt veroorzaakt door groter aanbod van afval (meer tonnen) en hoger gebruik (meer bezoekers) van de milieuparken. Om de extra bezoekers te kunnen verwerken, is de personele bezetting vergroot (extra personele kosten). Ook was extra transport nodig om ingezamelde afvalstromen af te voeren en te verwerken. Afvalcijfers bevestigen dat beeld: de hoeveelheid grof vuil is tussen 2015 en 2019 jaarlijks met bijna 17% gegroeid.



Figuur 7.2 Begrote kosten RWM vs. gerealiseerde kosten RWM periode 2015-2020.

In de figuur 7.2 zijn ook de begrote kosten (via het tarief en dienstenblad) en de daadwerkelijk gerealiseerde kosten te zien. Hieruit blijkt dat de inzamelkosten redelijk goed te voorspellen zijn: de daadwerkelijke kosten wijken in de regel beperkt af van de begrote kosten. 2020 vormt daarbij een uitzondering onder meer vanwege de extra inzet door corona (corona-effect).

Vanaf 2019 zijn de verwerkingskosten wel behoorlijk hoger dan begroot. Dat komt door dalende marktprijzen voor grondstoffen en door de brand in 2019 bij de PMD-sorteerinstallatie van Veolia. Daardoor kon er een aantal maanden geen PMD gesorteerd worden waardoor de gemeente een behoorlijk deel van de Nedvang inkomsten is misgelopen in 2019. Omdat tot en met 2019 de sorteerkosten van Veolia werden geadministreerd onder “diensten”, pakten de inzamelkosten in 2019 daardoor lager uit.

Het is op zich logisch dat RWM de inzamelkosten beter kan voorspellen dan de verwerkingskosten: de inzamelkosten heeft RWM grotendeels zelf in de hand en bij de verwerkingskosten is RWM afhankelijk van gedrag van bewoners en marktprijzen van afvalverwerkers.

NB. In 2020 heeft een inhaalslag plaatsgevonden waarbij het PMD alsnog is gesorteerd. Door de eerder aangegeven administratieve wijziging m.b.t. verrekening van PMD komen de (extra) baten van PMD niet meer terug in de DVO van RWM maar vloeien direct van Nedvang naar de gemeente.

E. Kernbevindingen kostenstructuur

- Op basis van de jaarlijkse tarief- en dienstenbladen en eindafrekeningen van RWM kan een helder beeld worden geschetst van de inzamel- en verwerkingskosten.
- De totale DVO voor afvalbeheer van RWM bedraagt € 8,9 miljoen (begroting 2021). Hiervan is € 5,9 voor de diensten van RWM en € 3 miljoen voor de verwerking uitgevoerd door derden.
- Tussen 2015 en 2021 is de totale begrote som van de DVO met RWM gestegen van € 5 miljoen naar € 8,9 miljoen in 2021. Deze stijging zit voor € 0,5 miljoen in gestegen inzamelkosten (vooral indexatie), € 2 miljoen door gestegen verwerkingskosten en € 1,4 miljoen door het boeken van de Nedvang baten buiten de DVO (dat is geen feitelijke kostenstijging).
- De inzamel- en verwerkingskosten van woningen met minicontainers (voor restafval en GFT) is met € 85 per woning relatief duur in vergelijking van inzameling met ondergrondse containers (€ 68 per woning) en zakken (€ 56 per woning). De hoeveelheid restafval per woning is bij woningen met (betaal)zakken ca 38% lager dan bij woningen die gebruik maken van een ondergrondse container.

7.2 Opbouw en trend afvalstoffenheffing

In deze paragraaf over de afvalstoffenheffing in Sittard-Geleen gaan we nader in op:

- A. Opbouw afvalstoffenheffing
- B. Dekking van de afvalstoffenheffing
- C. Trend hoogte afvalstoffenheffing Sittard-Geleen
- D. Kernbevindingen afvalstoffenheffing

A. Opbouw afvalstoffenheffing

De afvalstoffenheffing die huishoudens betalen moeten de kosten die de gemeente maakt voor het inzamelen en verwerken van huishoudelijk afval dekken. De afvalstoffenheffing mag maximaal kostendekkend zijn. De opbrengst van de afvalstoffenheffing hoeft niet toereikend te zijn: eventuele extra kosten voor de inzameling mogen ook vanuit andere geldstromen worden gedekt. De uitvoering (inning) van de afvalstoffenheffing wordt gedaan door BsGW (Belastingsamenwerking Gemeenten en Waterschappen Limburg).

Sittard-Geleen hanteert een gedifferentieerd tariefsysteem (diftar) voor de afvalstoffenheffing waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen één vast tarief per huishouden (€ 193,- per jaar) en een variabel tarief afhankelijk van de aangeboden hoeveelheid afval ³⁵:

- Restafval:
 - Minicontainer: € 0,80 per lediging + € 0,26 per kilo.
 - Verzamelcontainer: € 1,49 per 60 liter inworp of € 0,75 per 30 liter inworp.
- GFT Minicontainer: gratis lediging + € 0,10 per kilo.

De volgende tabel geeft een overzicht van de kosten- en opbrengsten die zijn geraamd in het kader van de afvalstoffenheffing 2021:

³⁵ Bron: <https://bsgw.nl/nl/veel-gestelde-vragen/belastingen/wat-zijn-de-belastingtarieven-in-2021>

Opbrengsten	€ x 1.000	Kosten	€ x 1.000
Heffing vast tarief	8.526	Afval	8.187
Heffing variabel tarief restafval (kg)	2.340	Toerekening kosten straatreiniging	1.715
Heffing variabel tarief GFT (kg)	490	btw	1.672
Heffing aanbiedingen minicontainers	383	Kwijtscheldingen	950
Heffing inworpen ondergrondse cont.	478	Personeelskosten gemeente	583
Heffing milieuparken	850	Overhead gemeente	208
Verkochte centrumzakken	31	Belastingen overig (o.a. BsGW)	196
Overige inkomsten	151	Onttrekking voorziening	-267
TOTAAL	13.246		13.246

Tabel 7.4 Onderbouwing Afvalafvalstoffenheffing 2021 (begroting).

Het vaste tarief vormt met 65% van de inkomsten de grootste inkomstenbron. Daarna volgen de inkomsten voor het aanbieden van restafval en inkomsten voor het aanbieden van bepaalde afvalstromen op het milieupark (zoals grof restafval, houtafval en puin). De overige inkomsten bevatten o.a. de vergoeding van gemeente Echt-Susteren voor gebruik van de milieuparken (€ 139.000,-).

Kostenpost Afval

Aan de kostenkant is de post "Afval" verreweg de grootste post. Onder deze post vallen:

- DVO met RWM: € 9,321 miljoen toegerekend
- Kosten sociaal plan gemeente: € 0,379 miljoen toegerekend
- Overige directe kosten gemeente: € 0,324 miljoen toegerekend
- Kapitaallasten gemeente: € 0,121 miljoen toegerekend
- Opbrengsten Nedvang: - € 1,910 miljoen toegerekend

In totaal telt het niet op tot precies € 8,187 miljoen, omdat de gegevens die door de gemeente zijn verstrekt voor deze onderbouwing inclusief btw waren. Het verschil is nu 1,7%.

Binnen de toegerekende voor 2021 begrote kosten van de DVO met RWM (zie ook paragraaf 7.1) gaat het om € 5,864 miljoen aan inzamelkosten (diensten) en € 3,031 aan verwerkingskosten. Daarnaast zijn € 0,426 aan andere kosten uit de DVO toegerekend.

De directe kosten van de gemeente betreffen onder andere de kosten voor de milieuparken (grondhuur en eventuele aanschaf van (on)roerende goederen) en communicatiekosten (zoals drukwerk). De kapitaallasten betreffen de kapitaalkosten (rente en aflossing) van de (civieltechnische) kosten van de betonputten voor de ondergrondse containers en gedane investeringen in de milieuparken.

Als eerder aangegeven worden sinds 2020 de Nedvang opbrengsten direct geboekt via de gemeente i.p.v. de DVO met RWM. Dit zijn de stromen waar de gemeente een vergoeding voor ontvangt in het kader van productenverantwoordelijkheid (vooral PMD en een beetje voor glas en oud papier en karton).

Toerekening kosten straatreiniging

In de heffing worden bijna 50% van de kosten voor reiniging toegerekend aan de afvalstoffenheffing. De andere bijna 50% wordt toegerekend aan de rioolheffing en voor circa 1% aan parkeren. De raad heeft hiertoe in 2012 besloten in de belastingmaatregelen 2013 (in het kader van bezuinigingen is besloten om

alle kosten van reiniging toe te rekenen aan de afvalstoffen- en rioolheffing³⁶). Daarvoor werd 1/3 toegerekend aan de afvalstoffen- en de rioolheffing.

De totale gebudgetteerde kosten voor reiniging zijn:

- Kosten reiniging uit DVO RWM € 1,807 miljoen toegerekend
- Kosten personeel gemeente € 0,512 miljoen toegerekend
- Handmatige straatreiniging Wijkteams € 0,570 miljoen toegerekend
- Eigen materieel € 0,077 miljoen toegerekend
- Algemene kosten (o.a. melddesk) € 0,036 miljoen toegerekend

Van het totale bedrag van € 3,001 miljoen wordt € 1,485 miljoen toegerekend aan de afvalstoffenheffing. Daarbovenop komt ook nog de helft van de € 0,462 miljoen aan overhead die over het eigen personeel (9,8 fte van team Wijkbeheer waaronder 6 fte meewerkend voormannen) moet worden afgedragen, zodat het totaal komt op € 1,716 miljoen aan toegerekende kosten in de heffing.

In Sittard-Geleen worden naar verhouding veel reinigingskosten toegerekend aan de afvalstoffenheffing. Zowel het percentage is hoog (50%) als de posten die onder reiniging die worden meegenomen (zoals ook de DVO kosten voor onkruidbestrijding en bladverwijdering). Dit blijkt ook uit een benchmark met andere Limburgse gemeenten (zie tabel 7.5). Niet alle gemeenten rekenen kosten van straatreiniging toe aan de heffing: drie doen dat wel en drie doen dat niet. Van de gemeenten die deze kosten wel toerekenen, is de gemiddelde toerekening 5% versus 13% in Sittard-Geleen. Die 8% extra toerekening leidt tot een ca. € 24,- hogere heffing per huishouden.

Gemeente regio	% AFH kosten straatreiniging
Heerlen	5,7%
Kerkrade (2018)	2,1%
Maastricht	7,1%
Roermond	0%
Venlo	0%
Weert	0%
Sittard-Geleen	13%

Uit de tabel blijkt dat niet alle gemeenten in de regio een deel van de kosten voor straatreiniging toerekenen aan de afvalstoffenheffing. Sittard-Geleen doet dat wel en in vergelijking met andere gemeentes is de regio vormen deze kosten ook een relatief groot aandeel in de totale afvalstoffenheffing.

Tabel 7.5 Benchmark toerekening kosten straatreiniging in de regio.

Het Hof Amsterdam oordeelde op 12 november 2009 dat een derde van de totale kosten van straatreiniging en reinigingspolitie mag worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing³⁷. Er zijn ook andere gerechtelijke uitspraken omtrent toerekening van kosten van straatreiniging. Belangrijk hierbij is dat er een duidelijk verband is tussen de inzameling van huishoudelijk afval en de kosten die gemaakt moeten worden m.b.t. straatreiniging³⁸.

De gemeente Sittard-Geleen heeft in 2019 een adviesaanvraag gedaan naar de toerekening van reinigingskosten aan de rioolheffing³⁹. Uit het gekregen advies bleek dat de toerekening, zoals Sittard-

³⁶ Bron: Belastingmaatregelen 2013 Sittard-Geleen

³⁷ Bron: Hof Amsterdam 12 november 2009, ECLI:NL:GHAMS:2009:BK3181

³⁸ Bron: Rekenkamer Rotterdam, 2017. Scheiding van waarde. Onderzoek naar de afvalstoffenheffing en het afvalbeleid.

³⁹ Bron: Gesprek met controller Sittard-Geleen dd. 14 september 2021.

Geleen die doet, voor de rioolheffing is toegestaan. Volgens het onderzoeksbureau hoeft het verband tussen een kostenpost onder de noemer “reiniging” en de rioolheffing niet groot te zijn.

Het lijkt erop dat Sittard-Geleen “straatreiniging” heeft verbreed naar “reiniging”. De vraag is of er een verband is tussen een aantal posten uit de DVO met RWM onder de post “reiniging” (zoals bladverwijdering, onkruidbestrijding, marktreiniging, evenementen en reinigen straatkolken) tot de inzameling van huishoudelijk afval. Totaal gaat het om een bedrag van € 1.024.000 waarvan de helft wordt toegerekend aan huishoudelijk afval. Allen al door toerekening van deze DVO posten pakt de heffing ca. € 11,- per huishouden hoger uit.

Toerekening kosten kwijtschelding

Als een belastingplichtige als gevolg van financiële omstandigheden niet in staat is een belastingaanslag geheel of gedeeltelijk te betalen, kan gehele of gedeeltelijke kwijtschelding worden verleend. Op basis van de programmabegrotingen van enkele gemeenten en eerdere RHDHV-onderzoeken is een kleine benchmark samengesteld met gemeenten en de hoogte van de kwijtschelding (zie tabel 7.6 onder).

Hieruit blijkt dat het aandeel kwijtschelding in de afvalstoffenheffing in vergelijking met gemeentes uit de regio niet bijzonder hoog is. Onder de kwijtschelding zit ook een vast bedrag voor korting vanwege incontinentie (€ 50.000,-).

Gemeente regio	% AFH kwijtschelding
Heerlen	10,6%
Kerkrade (2018)	10,9%
Maastricht	11,3%
Roermond	7,5%
Venlo	Via algemene middelen
Weert	3,9%
Sittard-Geleen	7,2%

Uit de tabel blijkt dat het percentage kwijtschelding in de afvalstoffenheffing bij andere grote gemeenten in Limburg over het algemeen hoger is dan in Sittard-Geleen. Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om dit te bekostigen uit de algemene middelen, zoals in Venlo (onderdeel armoedebeleid).

Tabel 7.6 Benchmark kwijtschelding in de afvalstoffenheffing in de regio.

Toerekening personeelskosten en overhead

De toegerekende gemeentelijke personeelskosten bedragen € 583.000,- (zie tabel 7.4). Hieronder vallen 4,4 fte's van Team planning en opdrachten (0,9 fte), Team Wijkbeheer (1,3 fte), KCC (0,1 fte), Vergunningen (0,1 fte), handhaving (2 fte). De personeelskosten hiervan zijn € 274.000,-. Over deze personeelskosten wordt ook een bedrag van € 207.240,- aan overhead betaald.

Daarnaast wordt ook toegerekend aan de personeelskosten:

- € 277.000 voor kosten openbare ruimte, groen en wegen
- € 33.000 voor detachering RWM

De post van € 277.000 heeft in het verleden betrekking gehad op structurele kosten die gemaakt worden voor de openbare ruimte t.b.v. de inzameling van afval en zijn geboekt op de producten wegen en groen en doorbelast. Er zitten geen fte's onder. Vanuit het verleden is deze post altijd doorgeboekt via het nummer voor de personeelskosten⁴⁰. De gemeente geeft aan dat na nader onderzoek op dit moment niet meer te

⁴⁰ Bron: E-mails met aanvullende informatie van de controllers Sittard-Geleen dd 4 oktober 2021 op verzoek van RHDHV.

herleiden is waarom deze post onder personeelskosten is verantwoord en dat deze post voor de volgende berekening van de afvalstoffenheffing nader wordt gezien⁴¹.

B. Dekking van de afvalstoffenheffing

Voor de afvalstoffenheffing geldt in Sittard-Geleen het principe van kostendekkende tarieven. Dat betekent dat het beleid erop is gericht dat de kosten van afvalverwerking volledig in rekening worden gebracht bij de gebruikers. De gemeente Sittard-Geleen streeft, net als de meeste andere gemeenten, een 100% dekking van de afvalstoffenheffing na. Tot 2019 waren het meestal overschotten (meer inkomsten dan kosten). Die overschotten zijn belandt in de voorziening⁴². Vanaf 2019 is sprake van tekorten.

C. Trend hoogte afvalstoffenheffing Sittard-Geleen

Gemeenten in Nederland beslissen zelf hoe ze afvalstoffenheffing aan hun inwoners opleggen. In tabel 7.7 staat een overzicht van de vorm en hoogte van de afvalstoffenheffing in Sittard-Geleen. Deze zijn vergeleken met de gemiddelde heffing per huishouden in Limburg en Nederland⁴³.

De tabel laat de gemiddelde afvalstoffenheffing in € per huishouden zien. Te zien is dat vanaf 2014 de heffing in Sittard-Geleen steeds zo'n 5 tot 10% lager is dan het landelijk gemiddelde en zo'n 10% hoger is dan het gemiddelde in Limburg.

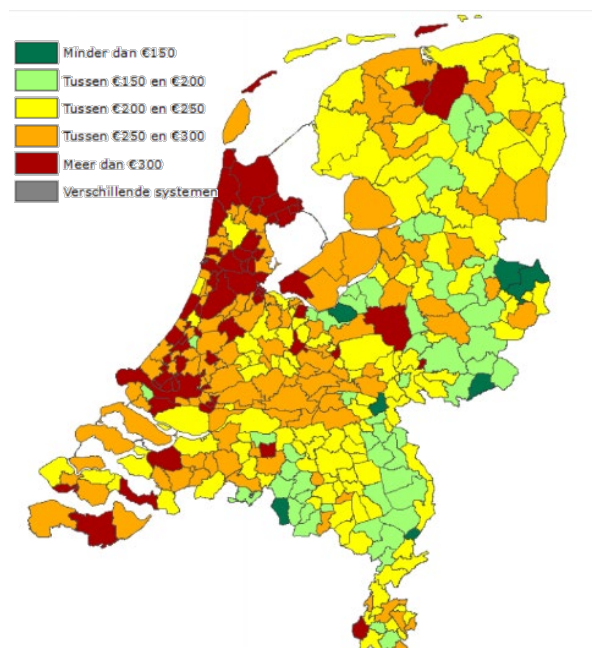
Gemeente	Type heffing	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014
Sittard-Geleen	Diftar	249	224	222	235	229	228	227
Gem. Limburg	Divers	233	208	200	198	203	206	206
Gem. NL	Divers	263	244	232	235	239	242	242

Tabel 7.7 Benchmark gemiddelde afvalstoffenheffing (o.b.v. rapport Rijkswaterstaat).

In vergelijking met andere grotere gemeenten in Limburg scoort Sittard-Geleen in 2020 met een gemiddelde afvalstoffenheffing van € 249 per huishouden per jaar gemiddeld:

- Venlo: € 217
- Roermond: € 235
- Weert: € 236
- Heerlen: € 252
- Kerkrade: € 259
- Maastricht: € 317

NB. In de eigen programmabegroting 2021⁴⁴ staat een gemiddeld tarief van € 270 voor 2020 en € 306 voor 2021. Ten behoeve van de benchmark zijn de getallen van Rijkswaterstaat in de tabel aangehouden. Het verschil wordt veroorzaakt door de definities van de diftar en gemiddeld aantal kilo's per huishouden.



⁴¹ Bron: Gesprek met medewerkers van de gemeente Sittard-Geleen dd 5 november en toelichting per email 26 november.

⁴² Bron: Gesprek met controller Sittard-Geleen dd. 14 september 2021.

⁴³ Bron: Rijkswaterstaat, 2020. Afvalstoffenheffing 2020.

⁴⁴ Bron: Sittard-Geleen, 2020. Programmabegroting 2021.

Tussen 2010 en 2018 is de gemiddelde afvalstoffenheffing in Nederland gemiddelde met 1% per jaar gedaald. Dat kwam door gunstige verwerkingstarieven, de implementatie van systemen gericht op extra afvalscheiding en de implementatie van diftar.

Sinds 2019 stijgt de gemiddelde afvalstoffenheffing in Nederland weer, net als in Sittard-Geleen en Limburg. Landelijk bedroegen de stijgingen in 2020 rond de 8% en in 2021 rond de 10%. Landelijk zijn de belangrijkste oorzaken voor deze stijgingen onder andere stijgende verwerkingstarieven voor (grof) restafval, de gestegen verbrandingsbelasting voor restafval en toename van het afvalaanbod door COVID. In Sittard-Geleen ging het in 2020 om een stijging van bijna 12% (in Limburg was de stijging gemiddeld ook 12% in 2020) en in 2021 om een stijging van bijna 11%.

Met de huidige tariefstelling is de afvalstoffenheffing van Sittard-Geleen nog lager dan gemiddeld in Nederland en in lijn met andere grote gemeenten in Limburg.

D. Kernbevindingen afvalstoffenheffing

- De gemeente Sittard-Geleen heeft een gedifferentieerde afvalstoffenheffing: een vast tarief van € 193,- plus variabele tarieven voor het aanbieden van restafval, GFT en enkele stromen op de milieuparken. Het vaste tarief zorgt voor 65% van de opbrengsten van de afvalstoffenheffing.
- De totale (kosten) begroting van de afvalstoffenheffing is € 13,2 miljoen. Hiervan is € 5,9 miljoen voor de diensten van RWM (44%). Andere grote kostenposten zijn de verwerkingskosten, toerekening kosten straatreiniging, btw en kwijtscheldingen.
- Sittard-Geleen rekent veel kosten toe aan de afvalstoffenheffing. Dat is met name te zien bij de toerekening van de kosten van straatreiniging. Zowel het toerekeningspercentage is hoog (50% i.p.v. 33% gebruikelijk) als de kostenposten die worden toegerekend (niet straatreiniging, maar alle posten onder reiniging m.u.v. gladheidsbestrijding). Dit zorgt voor een hogere afvalstoffenheffing.
- Door de forse toerekening van de kosten van straatreiniging (13% van de totale kosten van de heffing i.p.v. 5% in de benchmark) is de afvalstoffenheffing in Sittard-Geleen € 24,- per huishouden hoger.
- De kosten voor kwijtschelding in Sittard-Geleen zijn min of meer in lijn met de benchmark.
- In de personele kosten zit een post van € 277.000 die niet meer herleidbaar is als personele kosten. Deze kostenpost wordt bij de volgende onderbouwing van de afvalstoffenheffing (tarief 2023) nader bezien. De impact op de heffing is € 6,-.
- De afvalstoffenheffing in Sittard-Geleen is qua bedrag in lijn met die van andere grotere gemeenten in Limburg. De afvalstoffenheffing is in 2020 iets lager dan het gemiddelde in Nederland (ca. 5%).
- De afvalstoffenheffing is de afgelopen jaren behoorlijk gestegen in Sittard-Geleen: in 2020 rond de 8% en in 2021 rond de 10%. Belangrijkste oorzaken zijn stijgende verwerkingstarieven en (in 2020) toename van het afvalaanbod door COVID.

7.3 Benchmark financiële prestaties

In deze paragraaf over de benchmark van de financiële prestaties van het afvalbeheer in Sittard-Geleen gaan we nader in op:

- A. Benchmark financiële prestaties uit Landelijke benchmark huishoudelijk afval.
- B. Benchmark Afvalstoffenheffing in de regio.
- C. Benchmark financiële prestaties RWM versus andere overheidsvennootschappen.
- D. Kernbevindingen benchmark financiële prestaties.

A. Benchmark financiële prestaties

Net als de milieuprestaties benchmarken we de kostenprestaties met de benchmark huishoudelijk afval klasse B voor peiljaar 2019 (zie ook paragraaf 6.3 voor meer informatie over deze benchmark). Het dashboard op de volgende pagina geeft de prestaties weer van Sittard-Geleen t.o.v. de benchmark.

De benchmark laat zien dat in 2019 de totale afvalbeheerkosten⁴⁵ in Sittard-Geleen lager zijn (-12%) dan de benchmark voor klasse B: € 148,- per Wha in Sittard-Geleen versus € 168,- per Wha in de benchmark. De lagere afvalbeheerkosten komen grotendeels door het lage bedrag dat de gemeente voor afvalverwerking hoeft te betalen.

2018	Sittard-G. ⁴⁶	Klasse B	Score
Totaaloverzicht (€ per Wha)			
Inzamelkosten (incl. kapitaallasten en exploitatiekosten)	96	105	●
Verwerkingskosten (incl. verbrandingsbelasting en Nedvang verg.)	14	37	●
Overige kosten (o.a. overhead)	38 ⁴⁷	29	●
Totale afvalbeheerkosten	148	168	●
Totale kosten per afvalstroom (€ per Wha)			
Fijn restafval	78	58	●
Groente-, fruit- en tuinafval (GFT)		28	
Oud papier en karton	6	4	●
Plastic, metalen en drankenkartons (PMD)	25	31	●
Textiel	0	0	●
Glas verpakkingen	2	4	●
Grof huishoudelijk afval (GHA)	62	38	●
Legenda:			
● Boven het klasse-gemiddelde (>5%)			
● Gelijk aan klasse-gemiddelde (-5%-5%)			
● Onder het klasse-gemiddelde (<-5%)			

⁴⁵ Hierbij zijn de kosten voor kwijschelding en toerekening van de veegkosten niet meegerekend.

⁴⁶ Op basis van het RWM voorschot voor 2019, zie brief "tarief- en dienstenblad RWM" en 45.461 aansluitingen. In andere paragrafen is gewerkt met het RWM voorschot voor 2021. Daarom komen bedragen niet overeen.

⁴⁷ Hier zit € 390.000 aan overhead van de gemeente inbegrepen (uit programmabegroting 2019) + enkele overige posten uit DVO.

NB. In de benchmark worden een aantal posten die wel in de afvalstoffenheffing van Sittard-Geleen staan buiten beschouwing gelaten om gemeenten onderling goed te kunnen vergelijken. Het gaat bijvoorbeeld om de toerekening van kosten straatreiniging, btw compensatie en toegerekende gemeentelijke overhead.

Opvallende zaken in de benchmark:

- Lagere inzamelkosten: de inzamelkosten per aansluiting zijn lager dan in de benchmark. Hier zijn t.o.v. de DVO met RWM enkele correcties in doorgevoerd om een goed beeld te kunnen schetsen:
 - De overheadkosten van RWM zijn in de DVO verdisconteerd in de inzamelkosten. De overheadkosten van RWM bedragen ca. 21 à 22% van de directe inzamelkosten (ofwel ca. € 23 per Wha). In veel andere DVO's zijn deze apart gespecificeerd. Deze kosten zijn nu opgeteld onder de post overige kosten.
 - De sorteerkosten (eigenlijk afvalverwerking) van Veolia voor PMD werden in 2019 nog toegerekend onder de DVO post diensten. Die kosten bedroegen ca. € 8 per Wha. Deze zijn opgeteld bij de post verwerkingskosten.
- Hogere overige kosten: in de DVO van RWM staan geen overheadkosten. Deze zijn al verdisconteerd in de tarieven voor inzameling (€ 23 per Wha), zie ook vorige punt. In de benchmark zijn onder overige kosten vanuit de gemeentelijke balans⁴⁸ meegenomen de kapitaallasten voor betonputten (€ 4,- per Wha) en de kosten voor o.a. de milieuparken (€ 9 per Wha) en vanuit RWM de kosten voor o.a. communicatie (€ 2,- per Wha).
- Lage verwerkingskosten: In 2019 werden nog (relatief) lage verwerkingskosten voorzien. Deels komt dat door gunstige contracten voor de langere termijn (o.a. restafval en GFT via ASL) en relatief hoge marktprijzen (voor o.a. oud papier en karton). *NB sinds 2019 zijn de verwerkingskosten behoorlijk gestegen. De gerealiseerde verwerkingskosten lagen in 2019 ruim € 1 miljoen hoger dan begroot onder meer door minder goede marktprijzen en lagere PMD-vergoedingen door eerder genoemde brand in sorteerinstallatie van Veolia waardoor PMD een aantal maanden niet gesorteerd kon worden en de gemeente doordoor geen Nedvang vergoeding kreeg. In het tarief- en dienstenblad voor 2021 is bijvoorbeeld uitgegaan van € 47,- verwerkingskosten per huishouden i.p.v. € 6,- in 2019. Omdat de benchmark peiljaar 2019 betref, is het tarief- en dienstenblad voor 2019 aangehouden t.b.v. eerlijke vergelijking.*
- Hoge kosten grof huishoudelijk afval: RWM heeft veel milieuparken en daarmee ook een hoge service en daardoor relatief hoge kosten voor de inzameling van grof vuil. Via enkele correcties is op de post van € 62 per Wha gekomen:
 - In de DVO met RWM zijn de kosten voor grof vuil € 36.
 - Er ook veel waarestromen, zoals papier en PMD, via de milieuparken afgevoerd ⁴⁹. Die inkomsten worden toegerekend aan de milieuparken. Dit zorgt voor een kostendrukkend effect (in 2020 begroot op ca € 12 per Wha).
 - De gemeente is eigenaar van de milieuparken en onroerende goederen daarom. In de gemeentelijke begroting is hiervoor een post van ca. € 9 per Wha opgenomen.
 - De kosten voor de inzameling en verwerking van tuinafval en kringloopgoederen zit in de post "inzamelkosten". Dit is een post van ca. € 5 per Wha.

Met deze drie correctiefactoren komen de kosten voor grof huishoudelijk afval op € 62 per Wha i.p.v. € 38 per Wha in de benchmark.

⁴⁸ De kapitaalkosten voor betonputten en milieuparken zijn onderdeel van de post "overige directe kosten" (milieuparken) en de post "kapitaallasten (betonputten) welke onderdeel zijn van de totaalpost "Afval" uit de afvalstoffenheffing van € 8,2 miljoen (zie tabel 7.4 en de nadere toelichting daaronder). De kosten van de DVO met RWM vallen ook onder de post "Afval".

⁴⁹ Een verklaring die RWM hiervoor geeft is dat papier minicontainers en PMD zakken slechts één keer per maand worden opgehaald. In veel andere gemeenten worden PMD-zakken tweewekelijks ingezameld. Voor veel bewoners zijn deze inzamel frequenties te weinig en daarom wordt een relatief groot deel van deze stromen naar de milieuparken gebracht.

B. Benchmark Afvalstoffenheffing in de regio

Zie paragraaf 7.2

C. Benchmark financiële prestaties RWM versus andere overheidsvennootschappen

Zie paragraaf 6.2

D. Kernbevindingen benchmark financiële prestaties

- De totale afvalbeheerskosten zijn in Sittard-Geleen ca. 12% lager dan de benchmark (peiljaar 2019).
- De “gecorrigeerde” kosten voor inzameling door RWM (DVO kosten minus correctie overhead RWM, minus sortering PMD en minus grof vuil en plus kapitaallasten betonputten) zijn met € 95 per Wha lager dan de inzamelkosten in de benchmark (€ 105 per Wha).
- Wanneer de post “overige kosten (overhead)” wordt gecorrigeerd, blijft er ca. € 25 aan overhead en andere kosten van RWM over. Dat is iets lager (17%) dan de benchmark.
- De kosten van grof huishoudelijk afval zijn hoog in Sittard-Geleen: € 62 per Wha vs. € 38 in de benchmark. Een verklaring hiervoor is het hoge serviceniveau (drie milieuparken) in Sittard-Geleen.
- De verwerkingskosten zijn erg laag in vergelijking met de benchmark. Om aangegeven redenen (flinke stijging verwerkingstarieven + brand in installatie Veolia) is 2019 geen goed jaar om de verwerkingskosten van Sittard-Geleen te vergelijken.

Bijlage 1 Rapportages RWM

Rapportage	Onderwerpen	Freq.
Rapportage GFT en restafval	1. Ingezamelde hoeveelheden restafval en GFT en de aanbiedfrequentie per soort inzamelmiddel 2. Aantal uitgereikte gele en rode kaarten -per inzamelroute gecategoriseerd per overtreding- gerapporteerd. 3. De wijze waarop ingediende klachten/gedane meldingen zijn afgehandeld .	Maand
Rapportage inzamelen grof huishoudelijk afval	1. Per deelstroom en per inzamelwijze de ingezamelde hoeveelheden grof huishoudelijk afval aan de gemeente gerapporteerd. 2. Het aantal intakes en afspraken per inzamelwijze aan de gemeente gerapporteerd	Maand
Rapportage inzamelen grof huishoudelijk afval en grof tuinafval op afroep	1. Per deelstroom gerapporteerd over de hoeveelheden ingezameld grof huisvuil en grof tuinafval. 2. Het aantal intakes gerapporteerd,	Kwartaal
	3. het aantal klachten en de afhandeling daarvan.	Jaar
Rapportage inzamelen kringloopgoederen en niet herbruikbare huisraad	1. Ingezamelde hoeveelheden rest- en (kringloop)goederen en de percentages hergebruik (product- en materiaal hergebruik) gerapporteerd. 2. <i>Het kringloopcentrum rapporteert aan de nv. De nv verwerkt deze rapportages in haar jaarverslag</i>	Jaar
Rapportage inzamelen grof tuinafval via reguliere inzamelroutes	1. Hoeveelheden ingezameld grof tuinafval gerapporteerd. 2. Aantal ingezamelde kerstbomen gerapporteerd.	Jaar
Rapportages overige afvalstromen	1. Hoeveelheid ingezamelde OPK per inzamelmethode gerapporteerd. 2. Hoeveelheid ingezamelde textiel per inzamelmethode en per inzamelaar. 3. Per kwartaal wordt gerapporteerd over de hoeveelheid ingezameld glas. 4. Hoeveelheid ingezameld KCA per categorie en per inzamelmethode. 5. Hoeveelheid ingezameld PMD per inzamelmethode .	Kwartaal

Rapportage	Onderwerpen	Freq.
	6. Overzicht verstrekt van de aanbodlocaties, het aantal, het volume en het aantal ledigingen van de containers. 7. Overzicht gegeven van het aantal afgekeurde vrachten glas. 8. Overzicht inzicht verstrekt van de meldingen en klachten. (glas KCA, PMD)	Jaar
Rapportage Milieuparken	1. Hoeveelheden afgevoerd afval per fractie. 2. Aantal bezoekers per brenglocatie. 3. De hoeveelheden ingezameld gras.	Kwartaal
Rapportage Containermanagement	1. Aantal nieuwe en de hoeveelheid gerepareerde of vervangen containers per containertype gerapporteerd. 2. In voorraad zijnde containers. 3. Aantal aan de gemeente verstrekte pasjes. 4. Overzicht van de locatie, het type, het aantal, de inhoudsmaat en het aantal gebruikers/aansluitingen van de wijk- en verzamelcontainers/inzamelinstallaties. 5. Overzicht van de (verholpen) storingen/defecten en de vervolgacties. 6. Overzicht van de aan de gemeente verstrekte toegangspasjes en/of sleutels en gerubriceerd het aantal doorgevoerde mutaties in het databestand.	Jaar
	7. Hoeveelheid nieuwe en gewisselde minicontainers, emmers en chemoboxen gerapporteerd.	Kwartaal
Rapportage Compostverstrekking	1. De per keer uitgegeven hoeveelheden compost per locatie gerapporteerd.	Jaar
Rapportage Specifieke promotie-acties afvalscheiding	1. De gehouden specifieke acties en de daarmee bereikte publiciteit.	Jaar

Rapportage	Onderwerpen	Freq.
Rapportage: Sorteeraanalyse	1. Per monstername worden door middel van een notitie/memo de "kale cijfers" gepresenteerd. 2. Jaarlijks wordt een rapportage van de sorteeraanalyse opgesteld met daarin beschreven de werkwijze, de resultaten, een vergelijking met de afgelopen 5 jaar en een vergelijking met de cijfers uit andere "vergelijkbare" gemeenten.	Jaar / monster- name

Bijlage 2 Brief bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek afval

Rekenkamer commissie Sittard-Geleen

Uw brief van
Uw kenmerk
Ons kenmerk 2847112
Behandeld door J. Gilissen
Telefoon 06-25633457
Onderwerp Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek afval

Sittard-Geleen, 3 februari 2022

Geachte rekenkamercommissie,

Met veel belangstelling hebben wij kennisgenomen van uw rapport 'Rekenkameronderzoek afval'. Wij zijn de rekenkamercommissie erkentelijk voor de gelegenheid om te reageren op haar conclusies en aanbevelingen.

Algemeen

Onze algemene conclusie is dat de tarieven van de afvalstoffenheffing in lijn zijn met die van andere gemeenten, ondanks de conclusie van de rekenkamer dat er een hogere mate van toerekening van kosten is in het tarief. De stijging van de afgelopen jaren wordt voornamelijk veroorzaakt door autonome factoren zoals stijgende verwerkingstarieven voor (grof) restafval, de gestegen verbrandingsbelasting voor restafval en toename van het afvalaanbod door COVID. Wat betreft uitvoering is er ruimte voor verbetering, waarbij een aantal conclusies die het rapport stelt door de gemeente voorafgaand aan het rekenkameronderzoek zelf ook al zijn getrokken. In het Regionaal beleidskader van afval naar grondstof 2022-2025 en het nog vast te stellen Uitvoeringsplan dat volgt vanuit het Beleidskader, komt een aantal zaken terug.

Wel vindt het College het een gemiste kans dat de scope van het onderzoek verlegd is. Hierdoor komt RWM niet voldoende terug in het onderzoek waardoor een beoordeling voor toekomstige plannen van RWM (2.0) niet met dit onderzoek gefaciliteerd wordt.

Daarnaast is het door vertragingen in het onderzoek niet mogelijk om aanbevelingen mee te nemen in het beleid en de tarieven voor 2022. De uitwerking van de aanbevelingen kan voor zover aan de orde dan ook pas opgepakt worden in de uitvoering van het beleid en de tarieven van 2023.

Onderstaand per aanbeveling een korte bestuurlijke reactie

1. Kies voor een strategie die een bewezen trendbreuk kan realiseren
Wij nemen deze aanbeveling over.
Wij onderkennen dat de strategie aangepast moet worden. Voor het resultaat van afvalscheiding kan aan drie knoppen worden gedraaid: duurzaamheid, service en kosten. Bestuurlijk is eerder de keuze gemaakt om te kiezen voor hoge service in de vorm van brengvoorzieningen voor PMD in de wijk. Inmiddels is bewezen dat een trendbreuk te realiseren is door de inzamelstructuur aan huis te wijzigen. In het Regionaal beleidskader van afval naar grondstof 2022-2025 is vermeld dat het inzamelsysteem zoveel mogelijk moet aansluiten op de behoefte van de gebruikers in plaats van andersom, bijvoorbeeld door meer stromen vaker aan huis op te halen. In het Uitvoeringsplan dat volgt vanuit het Beleidskader volgen maatregelen gericht op het systeem.
2. Maak een nieuwe strategie milieuparken
Wij nemen deze aanbeveling over.
Het aantal milieuparken wordt in de toekomst opnieuw onderzocht, zeker in relatie met wet- en regelgeving en de transformatie naar circulaire ambachtscentra.
3. Focus op de kansen voor verbetering scheidingsprestaties GFT en PMD
Wij nemen deze aanbeveling over.
De uitwerking hiervan komt terug in het uitvoeringsplan.
4. Professionaliseer monitoring en verantwoording
Wij nemen deze aanbeveling over.
In het nog vast te stellen Regionaal Uitvoeringsplan wordt een aantal basisvoorwaarden opgenomen dat noodzakelijk is voor het uitvoeren van de maatregelen, waaronder o.m. monitoring en evaluatie. Gepland is om dit in het derde kwartaal van 2022 met RWM en de samenwerkende gemeenten binnen RWM op te pakken.
5. Vergroot de uitvoeringskracht huishoudelijk afvalbeheer van de gemeente
Wij nemen deze aanbeveling mee in de uitwerking van het uitvoeringsplan.
Het College erkent dat om tactische werkzaamheden te borgen en om de basis (verder) op orde te krijgen het nodig is om structureel capaciteit uit te breiden. Indien de kosten van € 277.000 niet meer worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing, betekent dit weliswaar dat ruimte ontstaat om andere kosten toe te rekenen, maar dat er ruimte gezocht moet worden binnen de begroting om de kosten van € 277.000 op een andere manier te dekken. Indien de kosten van € 277.000 niet meer worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing, betekent dit weliswaar dat ruimte ontstaat om andere kosten toe te rekenen, maar dat er ruimte gezocht moet worden binnen de begroting om de kosten van € 277.000 op een andere manier te dekken.
6. Actualiseer de DVO, gewenste rol RWM en zorg voor bijbehorende capaciteit
Wij nemen deze aanbeveling over, echter hangt dit alles nauw samen met andere aanbevelingen. Er is ook sprake van een volgorde: eerst moet de ambtelijke

capaciteit op orde gebracht worden. Pas dan is er ruimte om te werken aan de realisatie van de maatregelen/aanbevelingen van de Rekenkamer. Daarnaast is door RWM begin 2021 een toekomstvisie aan de aandeelhouders voorgelegd waarin drie toekomstrichtingen worden genoemd, zijnde RWM 2.0, fusie en verkoop. De aandeelhouders hebben aangegeven een extern onderzoek te willen doen naar hoe de afvalinzameling, afval vermarkting en reiniging het meest doeltreffend (leveren van prestaties) en doelmatig (benchmark) kan worden uitgevoerd waarbij de drie toekomstrichtingen worden onderzocht. In afwachting van een beslissing van de gemeente Echt-Susteren tot toetreding is het onderzoek niet verder opgepakt. Samen met Echt-Susteren wordt het onderzoek opnieuw vormgegeven, waarbij op verzoek van de gemeente Echt-Susteren de toekomstrichting privatisering wordt geschrapt.

7. Laat nader onderzoek doen naar toerekening kosten aan de afvalstoffenheffing

Wij nemen deze aanbeveling niet over, wij vinden een onderzoek door een accountant niet nodig.

Ons beleid van de afvalstoffenheffing is gericht op de vervuiler betaalt, dit houdt in dat alle kosten die betrekking hebben de afvalstoffenheffing ook worden toegerekend, we gaan daarbij uit van 100% kostendeckendheid. Aanpassingen aan de kostendeckendheid worden indien nodig voorgelegd ter toetsing aan een extern fiscaal-juridische adviseur.

Samenvattend

Onze algemene conclusie is dat de tarieven van de afvalstoffenheffing in lijn zijn met die van andere gemeenten, ondanks de conclusie van de rekenkamer dat er een hogere mate van toerekening van kosten is in het tarief. De stijging van de afgelopen jaren wordt voornamelijk veroorzaakt door autonome factoren zoals de invoering van de verbrandingsbelasting. Wat betreft uitvoering is er ruimte voor verbetering, waarbij een aantal conclusies die het rapport stelt door de gemeente voorafgaand aan het rekenkameronderzoek zelf ook al zijn getrokken. In het Regionaalbeleidskader van afval naar grondstof 2022-2025 en het nog vast te stellen Uitvoeringsplan dat volgt vanuit het Beleidskader, komt een aantal zaken terug.

De aanbevelingen 1 tot en met 4 worden overgenomen. Aanbeveling 5, uitbreiding capaciteit wordt meegenomen in de uitvoering van het uitvoeringsplan, hiervoor moet een integrale afweging gemaakt worden. Aanbeveling 6 kan pas worden opgepakt als aan een aantal randvoorwaarden is voldaan.

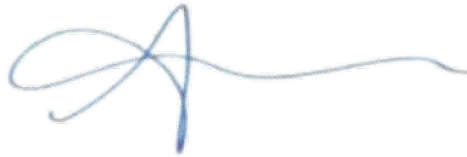
Aanbeveling 7 nemen wij niet over, wij vinden een onderzoek door een accountant niet nodig.

In de bijlage is een reactie op de conclusies uit het onderzoek opgenomen.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Sittard-Geleen,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'V' followed by several horizontal strokes.

mr. J.Th.C.M. Verheijen,
burgemeester

A handwritten signature in blue ink, featuring a large, stylized 'A' followed by a long horizontal line.

J.A.M. Heesen
gemeentesecretaris

Bijlage: reactie conclusies rekenkamer onderzoek afval

Bijlage 3 Reactie conclusies rekenkameronderzoek afval

Bijlage: reactie conclusies onderzoek rekenkameronderzoek afval

Conclusies over beleid en governance

1. Beleidsdoelen niet langer in lijn met landelijke doelen en andere gemeenten

De restafvaldoelstelling van maximaal 100 kg/inw in 2020 is niet gehaald in Sittard-Geleen (overigens geldt dit voor ca. driekwart van de andere gemeenten in Nederland). In het nieuwe afvalbeleidskader is in het jaar van doelbereiking van de 100 kg/inw restafval uitgesteld tot 2025. De landelijke streefwaarde voor 2025 is 30 kg/inw restafval.

2. Met vastgestelde strategieën zijn de beleidsdoelen niet haalbaar

De strategie prijsdifferentiatie past Sittard-Geleen (met succes) al toe sinds de implementatie van diftar in 2002. Dat leidde destijds direct tot een flinke reductie van de hoeveelheid restafval (min 100 kg/inw) en maakte van de gemeente één van de koplopers m.b.t. deze milieuprestatie.

Na de verzelfstandiging van RWM in 2011 zijn door de gemeente echter geen grote maatregelen of “trendbreuk” strategie-wijzigingen meer doorgevoerd. Landelijk hebben veel gemeenten de afgelopen 5 tot 10 jaar juist wel (veel) maatregelen genomen waardoor er landelijk sprake is van een dalende trend. De positie van Sittard-Geleen is daarmee veranderd van koploper naar goede middenmoter.

De gemeente Sittard-Geleen past (in vergelijking tot de benchmark) zelfs een afwijkende strategie toe met betrekking tot servicedifferentiatie. Een “trendbreuk” is noodzakelijk om de gestelde doelen te bereiken. Dat zal in de praktijk betekenen dat een systeemwijziging zal moeten plaatsvinden met een strategie gericht op een lagere service voor het aanbieden van restafval en een hogere service voor het aanbieden van grondstoffen.

Reactie conclusies 1 en 2

In 2015 is het Regionaal afvalplan Westelijke Mijnstreek vastgesteld waarbij ingezet is op ‘milieu door service’ door het verbeteren van de service op grondstoffen voor de inwoners.

Dit is met succes uitgevoerd, evenals de uniformering van milieuparken en tarieven.

In het Regionaal beleidskader van afval naar grondstof 2022-2025 is vermeld dat het inzamelsysteem zoveel mogelijk moet aansluiten op de behoefte van de gebruikers in plaats van andersom, bijvoorbeeld door meer stromen vaker aan huis op te halen. In het Uitvoeringsplan dat volgt vanuit het Beleidskader volgen maatregelen gericht op het systeem.

De streefwaarde van 100 kg/inw in 2020 is inderdaad niet gehaald. Deze streefwaarde is in het nieuwe Regionaal beleidskader geactualiseerd naar 100 kg in 2025.

3. Veel vastgelegde maatregelen zijn niet uitgevoerd

Met name de uitvoering van maatregelen gericht op communicatie, serviceverhoging voor grondstoffen en serviceverlaging voor restafval blijft achter. Dit lijkt mede een gevolg te zijn van de beperkte ambtelijke (beleids-)capaciteit die er in de jaren na de verzelfstandiging van RWM beschikbaar was.

Reactie conclusie 3

In het beleidsplan uit 2015, genoemd bij de reactie op conclusie 2, zijn de opgenomen maatregelen gericht op communicatie en serviceverhoging voor grondstoffen uitgevoerd. In

het beleidsplan uit 2015 is geen maatregel geformuleerd voor serviceverlaging van restafval. Daardoor heeft hierop geen uitvoering plaatsgevonden.

4. Afvaldoelen zijn veelal niet SMART geformuleerd, monitoring en verantwoording vindt conform DVO plaats, maar kan beter

Drie van de vier doelen uit het nieuwe regionaal afvalbeleidskader zijn niet SMART gemaakt: deze kunnen dus niet worden gemeten waardoor adequate (bij)sturing in de praktijk moeilijk uitvoerbaar is. De dienstverleningsovereenkomst met RWM (DVO) is echter niet aangepast om aanvullende data op (nieuwe) beleidsdoelen te verzamelen. Belangrijk is dat op dit moment er geen “gestructureerd” verband is tussen de doelstellingen, beleidsindicatoren, dataverzameling en rapportage. De gemeente is aan zet om dat proces goed in te richten.

Reactie conclusie 4

Het is juist dat drie van de vier doelen niet SMART zijn geformuleerd.

De gemeente Sittard-Geleen heeft RWM al in 2019 gevraagd om de 10 jaar oude dienstverleningsovereenkomst aan te passen. Vanuit Sittard-Geleen is gestart met voorbereidingsgesprekken voor een nieuwe DVO. Het actualiseren van de DVO moet gebeuren in samenwerking met RWM en de gemeenten Beek en Stein. Vanwege ontwikkelingen, zoals de toetreding van de gemeente Echt-Susteren, uittreding van de gemeente Beekdaalen en het coronajaar 2020 is er nog geen nieuw DVO. In regioverband is nu samen met RWM afgesproken dat de nieuwe DVO in 2022 wordt opgepakt, aangezien ook voor de toetreding van Echt-Susteren een nieuw contract nodig is. De huidige DVO is 10 jaar oud en dateert van de oprichting van RWM, hierin is met name de afbakening van taken tussen gemeente en RWM opgenomen. De DVO is niet bijgesteld bij het vaststellen van nieuw afvalbeleid.

5. De raad heeft vooral aandacht gehad voor dumpingen en bijplaatsingen

Op basis van analyse van raadsvragen (artikel 43 vragen) in de afgelopen jaren volgt dat de raad vooral aandacht heeft gehad voor de zichtbare en negatieve nevenaspecten van afval(inzameling): namelijk dumpingen van afval en bijplaatsingen van afval bij ondergrondse containers. Aan de preventieve kant zijn door de gemeente minder maatregelen genomen: communicatie en educatie zijn beperkt van de grond gekomen en de netto toegerekende capaciteit voor handhaving (via de afvalstoffenheffing) is de afgelopen drie jaar juist gedaald. Een (vaste) periodieke update aan de raad over stand van zaken en gerealiseerde afvalprestaties (buiten de jaarlijkse programmabegroting) ontbreekt. Ook een gedetailleerde opbouw van de afvalstoffenheffing ontbreekt in de begroting.

Reactie conclusie 5

De artikel 43 vragen van de gemeenteraad betreffen inderdaad met name vragen over de negatieve bijeffecten van de gemaakte afvalbeleidskeuzes zoals afvaldumpingen en de handhaving hierop. Als preventieve maatregelen maken wij een bezoek aan het milieupark zo laagdrempelig mogelijk en stellen wij gratis een aanhangwagen beschikbaar.

De communicatie over afval beperkt zich tot communicatie over operationele zaken als inzameling, afvalscheiding en tarieven. Communicatie over afvalpreventie is nog maar weinig van de grond gekomen doordat er geen communicatiemedewerker afval en grondstoffen is. Wel heeft afvaleducatie de nodige aandacht gehad in de afgelopen jaren.

Ambtelijk is er veel aandacht en capaciteit gegaan naar de afhandeling van de vragen van de gemeenteraad waardoor andere werkzaamheden zoals uitvoering van de maatregelen in de afvalbeleidsplannen vanwege prioritering zeer verspreid zijn opgepakt.

In de programmabegroting van de gemeente wordt de kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing conform de voorschriften uit het BBV op hoofdlijnen weergegeven. In het rapport belastingmaatregelen is een gedetailleerd overzicht opgenomen van de berekening van de afvalstoffenheffing.

Conclusies over uitvoering afvalbeheer

6. Sinds verzelfstandiging RWM is er beperkte ambtelijke capaciteit

RWM is in 2011 verzelfstandigd. Veel personeel is toen vanuit de gemeente(n) overgegaan naar RWM. Bij de gemeente Sittard-Geleen bleef er beperkte ambtelijke capaciteit voor afval achter.

Reactie conclusie 6

Bij de oprichting van RWM is inderdaad beperkte ambtelijke capaciteit achtergebleven, waardoor er minder ruimte was voor beleidsuitvoering. In 2020 is de ambtelijke capaciteit daarom tijdelijk uitgebreid en ingezet op structureel werk (regie RWM, complexe meldingen) en beleidsuitvoering conform afspraken college en raad.

7. Uitvoering door RWM gaat goed, maar DVO met RWM is niet meer actueel

De samenwerking tussen de gemeente en RWM is vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst (DVO) uit 2011. Inmiddels heeft de gemeente in 2021 wel het initiatief genomen om het actualisatieproces op te starten. Enkele aspecten in de taakverdeling tussen RWM en gemeente die zijn vastgelegd in het DVO zijn minder gebruikelijk in Nederland en waarschijnlijk ook minder (kosten)effectief. Met name onderbrengen van de KCC taken.

Reactie conclusie 7

Het actualiseren van de DVO staat los van de keuze hoe we bepaalde taken regelen. De keuze om KCC taken niet volledig onder te brengen bij RWM is een keuze die gemeente Sittard-Geleen in het verleden gemaakt heeft. Dit is tegenstellig tot de andere RWM-gemeenten: zij hebben de KCC taken voor wat betreft afval en reiniging wel volledig bij RWM belegd. Inwoners van die gemeenten nemen rechtstreeks contact op met RWM.

Het actualiseren van de DVO dient plaats te vinden in samenwerking met RWM en de gemeenten Beek en Stein. Vanuit Sittard-Geleen is gestart met voorbereidingsgesprekken voor een nieuwe DVO. Vanwege ontwikkelingen, zoals de toetreding van de gemeente Echt-Susteren, uittreding van de gemeente Beekdaelen en het coronajaar 2020 is er nog geen nieuw DVO. In regio verband is nu samen met RWM afgesproken dat de nieuwe DVO in 2022 wordt opgepakt, aangezien ook voor de toetreding van Echt-Susteren een nieuw contract nodig is.

8. RWM is lean en mean, maar kwetsbaar

Er zijn verschillende mogelijkheden om deze kwetsbaarheid te verminderen. Zo kan het takenpakket worden uitgebreid, het aantal deelnemende gemeenten worden vergroot (zoals via de recente toetreding van Echt-Susteren) of kan een (personele) investering in de RWM-organisatie worden gedaan. Daarnaast zijn er ook andere mogelijkheden, zoals een fusie of overname (verkoop) van RWM. Deze mogelijkheden worden begin 2022 door een extern bureau nader onderzocht. Tot de uitkomst van dit onderzoek wordt er beperkt geïnvesteerd in de RWM organisatie (bijv. om kwetsbaarheden te verminderen).

Reactie conclusie 8

Door RWM is begin 2021 een toekomstvisie aan de aandeelhouders voorgelegd waarin drie toekomstrichtingen worden genoemd, zijnde RWM 2.0, fusie en verkoop. De aandeelhouders hebben aangegeven een extern onderzoek te willen doen naar hoe de afvalinzameling, afval vermarkting en reiniging het meest doeltreffend (leveren van prestaties) en doelmatig (benchmark) kan worden uitgevoerd waarbij de drie toekomstrichtingen worden onderzocht. In afwachting van een beslissing van de gemeente Echt-Susteren tot toetreding is het onderzoek niet verder opgepakt. Samen met Echt-Susteren wordt het onderzoek opnieuw vormgegeven, waarbij op verzoek van de gemeente Echt-Susteren de toekomstrichting privatisering wordt geschrapt.

9. Afvalprestaties Sittard-Geleen – kansen bij GFT en PMD

In vergelijking met de afvalbenchmark scoort Sittard-Geleen iets beter dan gemiddeld (2% meer scheiding en 13 kg/inw minder restafval). Er zijn echter wel mogelijkheden om deze afvalprestaties te verbeteren. De grootste verbeterkansen zitten bij GFT en PMD.

Reactie conclusie 9

Het is juist dat grote verbeterkansen zitten bij GFT en PMD. Daarnaast zit ook een grote verbeterkans bij de hoeveelheid restafval op het milieupark. Er wordt nog veel klein huishoudelijk restafval naar het milieupark gebracht dat wellicht beter kan worden gescheiden.

10. Veel milieuparken in Sittard-Geleen en daardoor hoge kosten

Uit de benchmark blijkt dat er in het RWM-verzorgingsgebied veel milieuparken zijn (gerelateerd naar aantal huishoudens dat gebruik maakt van één milieupark): voor Sittard-Geleen geldt dat dit er ongeveer twee keer zoveel milieuparken zijn als gemiddeld. Deze kwestie wordt steeds urgenter, omdat de milieuparken in zijn huidige vorm niet toekomst vast zijn en investeringen noodzakelijk zijn: de bestaande milieuparken hebben onvoldoende ruimte om gewenste nieuwe (circulaire) functies en afvalstromen te kunnen accommoderen (transformatie naar circulair ambachtscentrum) en de milieuparken kunnen volgens RWM daardoor niet meer voldoen aan alle eisen van het activiteitenbesluit.

Reactie conclusie 10

Het aantal milieuparken wordt in de toekomst opnieuw onderzocht, zeker in relatie met wet- en regelgeving en de transformatie naar circulaire ambachtscentra.

Conclusies over financiële prestaties

11. Inzamelkosten RWM beperkt gestegen, stijging zit in verwerkingskosten

12. Lage afvalbeheerkosten in vergelijking met de benchmark

Uit de benchmark (2019) blijkt dat de totale afvalbeheerskosten per huishouden circa 12% lager zijn dan gemiddeld (€ 148 per huishouden versus € 168 in de benchmark). Hierbij zijn de inzamelkosten van RWM, verwerkingskosten van afval en enkele overige kosten (incl. overhead) meegenomen.

Reactie conclusie 12

Wij maken zelf als benchmark gebruik van de woonlastenmonitor van de provincie. Voor 2021 bedraagt de gemiddelde afvalstoffenheffing € 276,42. Dit is lager dan de streefwaarde van € 299,51, het gemiddelde van de 4 grootste Limburgse gemeenten

13. Onzekerheid over nieuwe verwerkingstarieven

De huidige ASL-verwerkingscontracten zijn in een “gunstige” tijd afgesloten en lopen vanaf 2014 tot 2024. De vraag is wat de tarieven gaan worden voor de nieuwe ASL-contracten. In ongunstige marktomstandigheden kan dit zomaar leiden tot circa € 0,5 miljoen aan extra verwerkingskosten. Het risico zit met name bij restafval. Om dat risico te verminderen, is inzetten op betere afvalscheiding en minder restafval een win-win maatregel.

14. Zakkeninzameling is goedkoopste variant en leidt tot het minste restafval

Restafval wordt in Sittard-Geleen op drie manieren ingezameld: met minicontainers, via ondergrondse containers en met “dure” zakken. De kosten en milieueffecten zijn voor deze verschillende methoden in kaart gebracht. Hieruit blijkt dat er met zakken het minste restafval wordt ingezameld per huishouden (124 kg) en met minicontainers het meeste (247 kg). Een verklaring kan zijn dat de grootte van een huishouden gemiddeld groter is bij huishoudens met een minicontainer alhoewel dat geen factor 2 zal schelen. Daarnaast is de zakkeninzameling ook een relatief goedkope vorm van inzamelen.

Reactie conclusie 14

De zakkeninzameling is een keuze en heeft ook nadelen, zoals mogelijk meer vervuiling in de openbare ruimte. Het is een variant die onderzocht kan worden op het moment dat de vervanging van inzamelcontainers aan de orde is.

15. Hoogte afvalstoffenheffing is gemiddeld, trend is stijgend

De hoogte van de afvalstoffenheffing is in Sittard-Geleen (2020) iets lager dan het landelijk gemiddelde en vergelijkbaar met die van het gemiddelde van de grotere gemeenten in Limburg. Dit is voor een groot deel terug te voeren op langjarige gunstige verwerkingscontracten. De afvalstoffenheffing in Sittard-Geleen had 10-15% lager kunnen liggen in vergelijking met de landelijke en Limburgse gemiddeldes als er minder kosten zouden worden toegerekend aan de heffing

16. Sittard-Geleen rekent relatief veel kosten toe aan de afvalstoffenheffing

Uit de tariefberekening van de gemeente Sittard-Geleen blijkt dat er in vergelijking met andere gemeenten relatief veel kosten worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing. Dit

zit vooral in de toerekening van de kosten van straatreiniging en personele kosten. De kosten voor kwijtschelding zijn in lijn met die van andere grote gemeenten in Limburg.

Daarnaast zit er een post van € 277.000,- onder de personele kosten die in het verleden daar terecht is gekomen vanuit een doorbelasting vanuit openbare ruimte, groen en wegen. Die post is ieder jaar automatisch weer onderdeel geworden van de heffing. Nu is niet meer te achterhalen waar deze post voor is. Deze kan dus (ook volgens medewerkers van de gemeente) uit de begroting van de afvalstoffenheffing worden gehaald. Door deze post is de afvalstoffenheffing ca. € 6 per huishouden hoger.

Reactie conclusie 15 en 16

Ons beleid van de afvalstoffenheffing is gericht op de vervuiler betaalt, dit houdt in dat alle kosten die betrekking hebben de afvalstoffenheffing ook worden toegerekend, we gaan uit van 100% kostendekkendheid. Bij de begroting 2013 heeft de gemeenteraad dan ook besloten alle kosten van reiniging toe te rekenen aan de afvalstoffen- en rioolheffing. Dit is ook de reden dat de kosten van kwijtschelding afvalstoffenheffing en de incontinentiekorting wordt toegerekend aan de afvalstoffenheffing. Ondanks deze maximale toerekening zijn de tarieven van de afvalstoffenheffing in vergelijking met andere gemeenten niet hoog.

De toerekening van € 277.000 is een post uit het verleden die betrekking heeft op structurele kosten die gemaakt werden voor de openbare ruimte t.b.v. werkzaamheden van het toenmalig beoogde regionale werkbedrijf om te zorgen voor minder afval in de openbare ruimte. Deze post zal bij de volgende berekening van de afvalstoffenheffing nader worden bezien.

Indien ervoor wordt gekozen om minder kosten toe te rekenen aan de afvalstoffenheffing, en het beleid van de vervuiler betaalt los te laten, betekent dit weliswaar dat het tarief daalt, maar dat er ruimte gezocht moet worden binnen de begroting om de kosten op een andere manier te dekken.

Bijlage 4 Nawoord Rekenkamercommissie

Nawoord

De Rekenkamercommissie dankt het College voor haar bestuurlijke reactie op ons onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval in Sittard-Geleen. Met het onderzoek onderschrijven we –net als het College- het belang van dit thema in de gemeente.

In de bestuurlijke reactie stelt het College voor de aanbevelingen 1 tot en met 4 over te nemen. Aandachtspunt van onze zijde hierbij is de wijze waarop monitoring en verantwoording plaatsvindt richting de raad. Het is zaak dat de raad hierbij vroegtijdig betrokken wordt om tot een goede werkvorm te komen. Ten aanzien van de aanbevelingen 5 en 6 begrijpen wij dat de spreekwoordelijke voetnoten die het college plaatst. Het college geeft tot slot aan dat zij zich niet herkennen in aanbeveling 7 om als raad richting de accountant de toerekening van kosten aan de afvalstoffenheffing als aandachtsgebied te duiden. Wij zijn van mening dat de constatering in ons rapport meer dan voldoende aanleiding zijn voor nadere aandacht van raadszijde voor de toerekening van kosten aan de afvalstoffenheffing.