

een dure scheiding

onderzoek naar het afvalbeleid van
de gemeente Krimpen aan den IJssel



Rekenkamer

KRIMPEN AAN DEN IJSSEL

een dure scheiding

onderzoek naar het afvalbeleid van
de gemeente Krimpen aan den IJssel



voorwoord

Er zijn weinig beleidsvelden die zo veel rumoer opleveren als afvalinzameling. Het inzamelingsbeleid komt immers soms letterlijk achter de voordeur in de vorm van een bonte stoet aan afvalbakken, waarbij het niet altijd even helder is op welke wijze de verdeling van het afval over de bakken exact dient plaats te vinden. Bovendien zijn afvalsystemen duur en de gemiddelde burger merkt dit veelal in zijn portemonnee in de vorm van stijgende afvalstoffenheffingen.

In de gemeente Krimpen aan den IJssel is deze stijging de laatste jaren meer dan gemiddeld, zo blijkt uit onderhavig rekenkameronderzoek. Stijgingen die met een zorgvuldige gemeentelijke voorbereiding grotendeels waren te voorkomen. De jarenlange inzet van incidentele reserves om de afvalstoffenheffing kunstmatig laag te houden moest natuurlijk een keer eindigen, waardoor forse stijgingen onvermijdbaar werden. Bovendien is de overgang van Renewi naar Cyclus op zijn zachtst gezegd niet vlekkeloos verlopen en uitgelopen op verdere kostenstijgingen. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de landelijke scheidingsnormen wel dichterbij zijn gekomen, maar tegen een fors hogere prijs. Bovendien bespeurt de rekenkamer een zekere weerzin bij het college tegen het gebruik van DIFTAR, terwijl uit breed (wetenschappelijk) onderzoek keer op keer blijkt dat de afvalbeheerkosten soms behoorlijk kunnen worden verlaagd. Het is nu aan de raad om meer evenwicht aan te brengen tussen de kosten en de opbrengsten van het afvalbeleid in Krimpen aan den IJssel. Dit rekenkamerrapport kan daarvoor een belangrijke opstap vormen.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Laurens Wijmenga (projectleider) en Geerd Struik (onderzoeker).

Paul Hofstra
directeur Rekenkamer Krimpen aan den IJssel

voorwoord 3

bestuurlijke nota 7

1	inleiding	9
1-1	aanleiding	9
1-2	doelstelling	9
1-3	leeswijzer	10
2	conclusies en aanbevelingen	11
2-1	hoofdconclusies	11
2-2	toelichting hoofdconclusies	12
2-3	aanbevelingen	19
3	reactie college en nawoord	21
3-1	reactie college	21
3-2	nawoord rekenkamer	28

nota van bevindingen 31

1	inleiding	33
1-1	aanleiding	33
1-2	beleidsmatige en financiële context	34
1-2-1	beleidsmatige context	34
1-2-2	financiële context	36
1-3	bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijken	36
1-4	doel- en vraagstelling en afbakening	37
1-4-1	doelstelling	37
1-4-2	onderzoeksvragen	37
1-4-3	afbakening	38
1-5	leeswijzer	38
2	opzet afvalbeleid	41
2-1	inleiding	41
2-2	probleemanalyse	41
2-2-1	oorzaken lage percentage afvalscheiding	42
2-2-2	verwachte afvalbeheerkosten	47
2-3	beoordeling maatregelen	49
2-3-1	relevantie maatregelen	50
2-3-2	alternatieve maatregelen	51
3	uitvoering afvalbeleid	55
3-1	inleiding	55
3-2	planning en realisatie afvalbeleid	55
3-2-1	planning beleidsmaatregelen	56
3-2-2	realisatie beleidsmaatregelen	57
3-3	afspraken externe uitvoerders	59
3-3-1	opzet afspraken	59



3-3-2	monitoring afspraken	64
3-3-3	naleving afspraken	70
3-4	sturingsinstrumenten	73
3-4-1	bestaan sturingsinstrumenten	74
3-4-2	gebruik sturingsinstrumenten	77
4	resultaten afvalbeleid	83
4-1	inleiding	83
4-2	afvalscheiding	83
4-3	lasten inwoners	84
4-3-1	realisatie doelstelling lasten inwoners	85
4-3-2	kostendekkendheid	86
5	doelmatigheid afvalbeleid	93
5-1	inleiding	93
5-2	onderzoek inrichting afvalbeheer	93
5-2-1	inleiding	94
5-2-2	doel- en vraagstelling	95
5-2-3	relevante opties meegenomen	96
5-2-4	afwegingskader	96
5-2-5	betrouwbaarheid gegevens	98
5-2-6	financiële doorrekening	99
5-2-7	logica conclusies	100
5-2-8	onderbouwing besluit college	100
5-3	vergelijking kosten afvalbeheer	104
5-3-1	inleiding	104
5-3-2	vergelijking afvalbeheerkosten	105
5-3-3	marktconformiteit inzamelkosten	107
6	informatievoorziening gemeenteraad	111
6-1	inleiding	111
6-2	kwaliteit informatievoorziening afvalbeleid	111
6-2-1	vaststelling afvalbeleid	112
6-2-2	periodieke informatievoorziening	114
6-2-3	tussentijdse beleidswijzigingen	121
bijlage		123
bijlage 1	afwegingskader nota verbonden partijen	125
bijlage 2	onderzoeksverantwoording	126
bijlage 3	afkortingen	127
bijlage 4	bronnen	128

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

Al geruime tijd zijn er landelijke doelstellingen voor het stimuleren van de nuttige toepassing van afvalstoffen. Afvalscheiding vervult hierbij een belangrijke rol, want door afvalscheiding wordt hergebruik van afval mogelijk. In het derde 'Landelijk Afvalbeheerplan 2017-2029' (LAP)¹ zijn doelstellingen geformuleerd voor de hoeveelheid afvalscheiding: in 2020 dient 75% van het huishoudelijk afval gescheiden ingezameld te worden. De totale hoeveelheid huishoudelijk afval dient in 2020 te zijn gereduceerd met 100 kilogram per inwoner ten opzichte van de jaarlijkse hoeveelheid in 2014 (500 kilogram). Bovendien moet de hoeveelheid huishoudelijk ongescheiden restafval worden gereduceerd van 240 kilogram (2014) tot 100 kilogram in 2020 en maximaal 30 kilogram in 2025.

De gemeente Krimpen aan den IJssel was in 2015 nog ver verwijderd van het realiseren van de landelijke doelstellingen voor afvalscheiding. Met het afvalbeleid voor de periode 2016-2020² stelde de gemeente zich ten doel de achterstand gedeeltelijk in te halen. Een afvalscheidingspercentage van zeventig in 2020 werd beoogd.³ Het afvalbeleid mocht verder niet tot een lastenverzwaring voor de burgers leiden.

Aspecten van het afvalbeleid zijn met enige regelmaat onderwerp van discussie in de gemeenteraad. Tijdens de zogeheten stemkastsessie van de rekenkamer over de onderzoeksprogrammering (op 14 januari 2020) hadden de aanwezige raadsleden veel belangstelling voor het onderwerp afvalbeleid. De rekenkamer heeft derhalve dit onderwerp opgenomen in de onderzoeksprogrammering.

1-2 doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer na te gaan of het afvalbeleid effectief en doelmatig is, of de raad adequaat wordt geïnformeerd over het afvalbeleid en welke lessen hieruit kunnen worden getrokken voor de toekomst.

Voor het onderzoek is de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

Is het afvalbeleid effectief en doelmatig, wordt de raad adequaat geïnformeerd over het afvalbeleid en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor de toekomst?

¹ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029. Het LAP treedt in werking op 28 december 2017. De landelijke doelstellingen zijn tevens opgenomen in het Uitvoeringsprogramma Van Afval Naar Grondstof Huishoudelijk Afval (VANG-HHA) dat wordt uitgevoerd door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Rijkswaterstaat (RWS), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Koninklijke Vereniging voor Afval en Reinigingsmanagement (NVRD). Bron: Rijkswaterstaat, VANG huishoudelijk afval 'Meer preventie en afval scheiden, minder restafval', juni 2018. Er wordt in deze nota verwezen naar zowel de 'landelijke doelstellingen voor afvalscheiding' als de 'VANG-doelstellingen'.

² Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, Afvalscheidingsbeleid 2016-2020, vastgesteld op 11 juni 2015.

³ NV MAK, Afvalscheidingsadvies Krimpen aan den IJssel, 7 mei 2015.



Het afvalbeleid wordt uitgevoerd door de verbonden partijen NV MAK (tot juli 2018) en Cyclus NV (vanaf juli 2018). Conform de onderzoeksopzet zal de rekenkamer beoordelen in hoeverre de gemeente bijstuurt als de uitvoering van het afvalbeleid door deze partijen niet verloopt zoals gepland.⁴

1-3 leeswijzer

In de nota van bevindingen staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. In de nota van bevindingen wordt antwoord gegeven op de centrale vraag en de daarvan afgeleide onderzoeksvragen. De voorliggende bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

⁴ Rekenkamer Krimpen aan den IJssel, onderzoeksopzet 'afvalbeleid', 25 juni 2020.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

effectiviteit

- 1 Door het ontbreken van een adequate analyse van het probleem dat met het afvalbeleid dient te worden opgelost, namelijk het lage percentage afvalscheiding en de grote hoeveelheid afval per inwoner, was het bij voorbaat onzeker of de doelstellingen van het afvalbeleid, een afvalscheidingspercentage van 70% in 2020 en geen hogere lasten voor inwoners, bereikt konden worden.
- 2 De eerste doelstelling wordt waarschijnlijk bijna gehaald, nadat het merendeel van de maatregelen van het afvalbeleid is uitgevoerd. Voor het realiseren van de landelijke doelstellingen voor afvalscheiding zijn echter andere maatregelen, zoals DIFTAR,⁵ nodig.
- 3 De tweede doelstelling, wordt niet gehaald: in 2020 stijgt de afvalstoffenheffing met 19%. De kosten van het afvalbeheer zijn bovendien jarenlang lager voorgesteld dan ze daadwerkelijk waren, onder meer door een vrijval uit de reserve reiniging.

sturing verbonden partijen

- 4 Hoewel de gemeente in 2017 nog op koers lag om de beleidsdoelstellingen te realiseren, heeft het college besloten de overeenkomst met NV MAK niet te verlengen. De argumenten voor dit besluit waren echter onvoldoende onderbouwd en boden onvoldoende basis om de samenwerking te beëindigen.
- 5 De gemeente heeft na de toetreding tot Cyclus NV minder mogelijkheden om bij te sturen, om alsnog de tweede beleidsdoelstelling te realiseren. De sturingsmogelijkheden die de gemeente richting Cyclus NV nog wel heeft, hoefden nog niet benut te worden.

doelmatigheid

- 6 De kosten van het afvalbeheer zijn in Krimpen aan den IJssel relatief hoog, onder meer door de niet-marktconforme tarieven van Cyclus NV en het niet toepassen van DIFTAR. In vergelijkbare gemeenten⁶ zijn deze kosten per huishouden 15% lager. De kosten liggen nog lager in gemeenten die DIFTAR toepassen en gebruikmaken van private inzamelaars.
- 7 Voorafgaand aan de toetreding tot Cyclus NV zijn, mede door tijdsdruk, alternatieven om de afvalinzameling efficiënter in te richten niet, of onvoldoende diepgaand, onderzocht. Mede hierdoor werd voorgesorteerd op één optie, namelijk toetreding tot Cyclus NV. Door het ontbreken van voldoende informatie over

⁵ Een verzamelterm voor de toepassing van gedifferentieerde tarieven voor de afvalstoffenheffing (ASH), betalen per lediging of vuilniszak vaak in combinatie met een basis tarief afvalstoffenheffing.

⁶ Gemeenten met hetzelfde aandeel hoogbouwoningen.

alternatieven voor het besluit om toe te treden tot Cyclus NV kon de raad haar kaderstellende taak niet goed uitvoeren.

informatievoorziening

- 8 Het college heeft de raad onvoldoende op de hoogte gehouden over de voortgang van het afvalbeleid. Een integrale, gestructureerde en consistente toelichting op de stand van zaken, voortgang en planning van de beleidsuitvoering ontbreekt. Hierdoor kan de raad haar controlerende taak niet goed uitvoeren.
- 9 Het college heeft de gemeenteraad bovendien op verschillende momenten onvolledig, niet tijdig of onjuist geïnformeerd over het afvalbeleid.

2-2 toelichting hoofdconclusies

effectiviteit

- 1 *Door het ontbreken van een adequate analyse van het probleem dat met het afvalbeleid dient te worden opgelost, namelijk het lage percentage afvalscheiding en de grote hoeveelheid afval per inwoner, was het bij voorbaat onzeker of de doelstellingen van het afvalbeleid, een afvalscheidingspercentage van 70% in 2020 en geen hogere lasten voor inwoners, bereikt konden worden.*
 - De probleemanalyse van de gemeente, die in 2015 is opgesteld, bestond uit:
 - een sorteeraanlyse waaruit blijkt dat 80% van het restafval ook gescheiden had kunnen worden aangeboden;
 - een benchmarkvergelijking waaruit blijkt dat het afvalscheidingspercentage in gemeenten in dezelfde stedelijkheidsklasse negen procentpunt lager ligt.
 - Inwoners zijn geraadpleegd over het afvalbeleid, door middel van een enquête en inloopavonden, maar deze raadpleging speelde geen rol in de probleemanalyse.
 - Op basis van deze analyse concludeerde de gemeente dat het (veronderstelde) lagere afvalscheidingsresultaat ten opzichte van vergelijkbare gemeenten komt door het niet inzamelen van groente, fruit en tuinafval (gft).
 - De probleemanalyse heeft de volgende gebreken:
 - Het afvalscheidingsresultaat tot en met 2013 is waarschijnlijk onjuist, waardoor een te hoge of te lage doelstelling voor het afvalscheidingsresultaat is gekozen.
 - De benchmark bestaat uit gemeenten in dezelfde stedelijkheidsklasse, terwijl niet verstedelijking maar het percentage hoogbouw de bepalende factor is voor het afvalscheidingsresultaat.
 - De gemeente hield verder onvoldoende rekening met:
 - het niet toepassen van omgekeerd inzamelen en DIFTAR;
 - de hoge afvalproductie per inwoner, waarvan de gemeente zonder verdere analyse stelt dat deze wordt veroorzaakt door ontwikkelingen waarop de gemeente geen invloed heeft;
 - verschillende risico's en onzekerheden ten aanzien van de kosten van het afvalbeleid, zoals lagere prijzen voor herbruikbare afvalfracties, hogere verwerkingskosten voor restafval en hogere projectkosten door gesprekken met inwoners over de locatie van containers.
 - Doordat niet goed in kaart was gebracht waaruit de problemen rondom afvalproductie en -inzameling bestaan, was het al bij de aanvang van het beleid in 2016 niet zeker of de toen gestelde doelstellingen wel gerealiseerd konden worden.

- 2 *De eerste doelstelling wordt waarschijnlijk bijna gehaald, nadat het merendeel van de maatregelen van het afvalbeleid is uitgevoerd. Voor het realiseren van de landelijke doelstellingen voor afvalscheiding zijn echter andere maatregelen, zoals DIFTAR, nodig.*
 - De maatregelen van het afvalbeleid zijn begin 2017 grotendeels geïmplementeerd:
 - Twee van de zes maatregelen zijn volledig gerealiseerd (plaatsing containers voor pmd;⁷ continueren milieustraat en inzameling papier, textiel en grofvuil).
 - Drie maatregelen zijn grotendeels gerealiseerd, namelijk het aan huis inzamelen van gft, het met minicontainers aan huis inzamelen van pmd en omgekeerd inzamelen. Deze drie maatregelen moet nog worden ingevoerd bij woningen aan de Lekdijk en IJsseldijk (circa 4% van het totaal aantal woningen in Krimpen aan den IJssel).
 - Eén maatregel is niet gerealiseerd (Afval Loont), omdat deze maatregel een negatief effect zou hebben op de doelstellingen van het afvalbeleid.
 - In 2018 en 2019 werd een afvalscheidingspercentage van 69% gerealiseerd. In de periode januari tot en met augustus 2020 is een percentage van 67% behaald. De doelstelling van de gemeente is 70%.
 - Er zijn landelijke doelstellingen voor afvalscheiding vastgelegd in het Landelijk Afvalbeheerplan. Aan de realisatie van deze doelstellingen wordt gewerkt door middel van het programma Van Afval Naar Grondstof (VANG). Gemeenten mogen weliswaar gemotiveerd afwijken van de ambities van dit programma, maar als het programma niet voldoende resultaat oplevert wordt volgens het LAP gezien of de beleidsvrijheid voor gemeenten wordt gehandhaafd.
 - De landelijke doelstelling voor afvalscheiding is 75%. Hoewel de gemeente ook ten aanzien van de andere landelijke doelstellingen beter is gaan scoren, zijn deze doelstellingen nog verre van gerealiseerd:
 - de doelstellingen voor de hoeveelheden huishoudelijk afval en restafval zijn respectievelijk 400 kilogram en 100 kilogram per inwoner in 2020 (en 30 kg restafval in 2025);
 - per inwoner wordt in 2019 586 kilogram afval geproduceerd (2015: 671) en 177 kilogram restafval (2015: 344).
 - Aangezien het merendeel van de maatregelen van het huidige afvalbeleid reeds grotendeels is geïmplementeerd, zijn aanvullende maatregelen nodig om deze doelstellingen te behalen. DIFTAR is een logische maatregel aangezien:
 - uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat DIFTAR tot substantieel meer afvalscheiding en minder afval leidt, terwijl het risico op illegale dumping klein is;
 - de gemeente reeds heeft geïnvesteerd in de infrastructuur voor bronscheiding, waardoor een keuze voor nascheiding leidt tot kapitaalvernietiging;⁸
 - DIFTAR na de invoering van omgekeerd inzamelen relatief makkelijk kan worden geïmplementeerd, omdat dan slechts één registratiesysteem nodig is (alleen voor verzamelcontainers en niet voor minicontainers).
- 3 *De tweede doelstelling, wordt niet gehaald: in 2020 stijgt de afvalstoffenheffing met 19%. De kosten van het afvalbeheer zijn bovendien jarenlang lager voorgesteld dan ze daadwerkelijk waren, onder meer door een vrijval uit de reserve reiniging.*
 - In 2016, 2017 en 2018 stijgt het tarief afvalstoffenheffing slechts licht (1%-2%). In 2020 stijgt het tarief echter met 19%. In 2021 zal het tarief waarschijnlijk opnieuw

⁷ Plastic verpakkingen, metalen verpakkingen (blik) en drankpakken.

⁸ Bronscheiding: inzamelmethode waarbij huishoudelijk afval bij de bron (waar het afval vrijkomt) gescheiden wordt in grondstoffen. Nascheiding: inzamelmethode waarbij het restafval en/of een combinatie van grondstoffen integraal wordt ingezameld, en achteraf (door de verwerker) wordt gescheiden. Definities uit NVRD, Rijkswaterstaat en CyclusManagement, 'Handboek Benchmark Huishoudelijk Afval', februari 2018.

fors stijgen: in de conceptbegroting voor 2021 wordt uitgegaan van een stijging van 25% van het tarief voor meerpersoonshuishoudens en 13% van het tarief voor eenpersoonshuishoudens.⁹

- De tweede indicator van de lasten voor inwoners is de mate waarin de afvalbeheerkosten worden gedekt door de opbrengsten uit de afvalstoffenheffing. Immers, als de afvalstoffenheffing niet kostendekkend is zal de gemeente het verschil uit de reserves of de algemene middelen moeten betalen. Dit leidt uiteindelijk ook tot hogere lasten (of minder dienstverlening aan inwoners).
- De afvalbeheerkosten zijn echter van 2010 tot en met 2016 lager voorgesteld dan ze daadwerkelijk waren doordat een vrijval uit de reserve reiniging in mindering werd gebracht op de afvalbeheerkosten (2016: € 0,9 mln.).
- Hierdoor is het percentage kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing in 2015 en 2016 te hoog weergegeven (100%). Door dit onjuiste cijfer had de gemeenteraad een te gunstig beeld van ontwikkeling van de afvalbeheerkosten en zijn mogelijk tariefstijgingen uitgesteld.
- De vrijval uit de reserve reiniging werd nog tot en met 2019 gebruikt om het tekort op de afvalexploitatie te dekken en zo de afvalstoffenheffing kunstmatig laag te houden. Het college heeft niet geanticipeerd op het leegmaken van deze reserve.
- In 2019 stegen de afvalbeheerkosten door een hogere belasting voor het verbranden van restafval, hogere verwerkingskosten voor herbruikbaar afval en de beëindiging van de huur van het grondstoffencentrum door de gemeente Krimpenerwaard. Doordat de reserve reiniging gelijktijdig leeg raakte waren forse tariefstijgingen nodig om binnen de door de gemeenteraad vastgestelde bandbreedte van de kostendekkendheid (90-100%) van de afvalstoffenheffing te blijven.
- Daarnaast is de toerekening van kosten aan de afvalstoffenheffing onjuist en onvoldoende duidelijk toegelicht:
 - In 2019 zijn in het overzicht van de kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing foutief eenmalig liquidatiekosten van NV MAK (€ 0,5 mln.) toegerekend aan de afvalstoffenheffing. Deze kosten zijn echter volgens een raadsbesluit uit de algemene middelen betaald.
 - Tot en met 2016 zijn de opbrengsten van de verhuur van het grondstoffencentrum (2016: € 0,3 mln.) in mindering gebracht op de kosten en de kosten van straatvegen niet toegerekend (2016: € 0,1 mln.). Per 2017 is de kostentoerekening gewijzigd en verbeterd, maar dat is onvoldoende toegelicht.

sturing verbonden partijen

- 4 *Hoewel de gemeente in 2017 nog op koers lag om de beleidsdoelstellingen te realiseren, heeft het college besloten de overeenkomst met NV MAK niet te verlengen. De argumenten voor dit besluit waren echter onvoldoende onderbouwd en boden onvoldoende basis om de samenwerking te beëindigen.*
- In juni 2017 besloot de gemeente de overeenkomst met NV MAK niet te verlengen. Dit besluit werd door het college gemotiveerd met de volgende argumenten:
 - NV MAK zou niet de juiste partij zijn om de beleidsdoelstellingen te realiseren;
 - de samenwerking met NV MAK zou niet goed verlopen, door onduidelijkheid ten aanzien van rollen en taken.
- Uit interviews met medewerkers en bestuurders blijkt dat ook de volgende overwegingen een rol speelden:

⁹ De stijging wordt mede veroorzaakt door het verhogen van de kostendekkingsgraad van de afvalstoffenheffing naar 100%. Per 2021 wordt de afvalstoffenheffing gedifferentieerd naar één, twee- en meerpersoonshuishoudens. Tweepersoonshuishoudens zullen in 2021 47 euro meer afvalstoffenheffing betalen (+14%).

- de overeenkomst zou juridisch niet verlengd kunnen worden;
 - verslechterde verhoudingen tussen NV MAK en de gemeente.
 - Deze argumenten waren echter onvoldoende onderbouwd:
 - De gemeente lag medio 2017 op koers om haar beleidsdoelstellingen te realiseren: de afvalscheidingsdoelstelling werd reeds in 2018 bijna behaald en de afvalstoffenheffing en afvalbeheerkosten waren nog niet gestegen (zie toelichting bij hoofdconclusies 2 en 3).
 - De onduidelijkheid in de rollen en taakafbakening was mede te wijten aan de opstelling van de gemeente. Door meer afstand te bewaren en rollen en taken beter vast te leggen had de onderlinge samenwerking wellicht kunnen verbeteren.
 - De maatregelen uit het afvalbeleid 2016-2020 werden door NV MAK in opdracht van de gemeente uitgevoerd (zie toelichting bij hoofdconclusie 2).
 - NV MAK heeft de afspraken over de uitvoering van het afvalbeleid grotendeels nagekomen.
 - Het is niet duidelijk waarom de overeenkomst juridisch niet kon worden verlengd: dit was immers al eerder gebeurd. De overeenkomst kon elke vijf jaar (automatisch) worden verlengd.
 - Alleen de verslechterde verhoudingen tussen NV MAK en de gemeente bood onvoldoende basis om de samenwerking te beëindigen en NV MAK te liquideren.
 - De gemeente besloot een jaar voor het aflopen van de overeenkomst met NV MAK om deze niet te verlengen. Het late besluit om de overeenkomst niet te verlengen maakte een zinvolle afweging van alternatieven voor toetreding tot Cyclus NV (aanbesteding of toch verlenging van de overeenkomst) onmogelijk. De liquidatie van NV MAK kostte de gemeente bovendien € 0,5 mln.
- 5 *De gemeente heeft na de toetreding tot Cyclus NV minder mogelijkheden om bij te sturen, om alsnog de tweede beleidsdoelstelling te realiseren. De sturingsmogelijkheden die de gemeente richting Cyclus NV nog wel heeft, hoefden nog niet benut te worden.*
- Zowel bij NV MAK als bij Cyclus NV heeft de gemeente mogelijkheden om bij te sturen als beleidsdoelstellingen dreigen niet te worden gerealiseerd.
 - Als opdrachtgever kan de gemeente de afspraken over de uitvoering van het beleid herzien, de samenwerkingsovereenkomst opzeggen of niet verlengen. Het opzeggen van de overeenkomst gaat wel gepaard met kosten die voor rekening van de gemeente komen.
 - Als aandeelhouder kan de gemeente de directie ontslaan, goedkeuring onthouden aan de begroting en andere voorstellen van de directie en (in theorie) uittreden als aandeelhouder. In de praktijk is uittreding echter niet mogelijk, omdat er dan geen sprake meer is van inbesteding, waarmee de samenwerkingsovereenkomst onrechtmatig wordt.
- De gemeente kan verder (samen met de andere aandeelhouders) eisen stellen aan de marktconformiteit van de tarieven van Cyclus.
- De mogelijkheden van de gemeente om te sturen als aandeelhouder zijn bij Cyclus NV aanzienlijk kleiner doordat de gemeente slechts 6% van de aandelen van Cyclus NV bezit, terwijl zij enig aandeelhouder was van NV MAK.
 - De gemeente heeft tot nog toe nog geen gebruik hoeven te maken van haar sturingsmogelijkheden richting Cyclus NV omdat:
 - de doelstelling ten aanzien van afvalscheiding waarschijnlijk bijna wordt gerealiseerd en de lasten tot 2020 slechts licht stegen;
 - de lasten voor inwoners vanaf 2020 weliswaar sterk stijgen, maar dit vooral het gevolg is van landelijke kostenontwikkelingen in combinatie met het leegmaken van de reserve reiniging (zie toelichting bij hoofdconclusie 3);

- er minder ingrijpende mogelijkheden zijn om als opdrachtgever druk uit te oefenen (door het aanspreken van Cyclus NV) die nog niet zijn benut;
- Cyclus NV de gelegenheid moet krijgen om voorstellen te doen om de marktconformiteit van de tarieven te herstellen.
- De gemeente heeft bovendien zelf ook mogelijkheden om, in samenwerking met Cyclus NV, de afvalbeheerkosten te verminderen, zoals de vermindering van de afvalproductie per inwoner en het beter scheiden van afval.
- De tactische en strategische kennis, die nodig is om in samenwerking met Cyclus de afvalbeheerkosten te reduceren, ontbreekt echter bij de gemeente:
 - gedurende de onderzoeksperiode zijn vrijwel alle beleidsmedewerkers en bestuurders gewisseld;
 - kennis is daardoor versnipperd, berust bij oud-medewerkers of is niet meer te achterhalen.

doelmatigheid

- 6 *De kosten van het afvalbeheer zijn in Krimpen aan den IJssel relatief hoog, onder meer door de niet-marktconforme tarieven van Cyclus NV en het niet toepassen van DIFTAR. In vergelijkbare gemeenten zijn deze kosten per huishouden 15% lager. De kosten liggen nog lager in gemeenten die DIFTAR toepassen en gebruikmaken van private inzamelaars.*
 - De afvalbeheerkosten per inwoner liggen in gemeenten in dezelfde hoogbouwklasse (20% tot en met 29% hoogbouw) in 2018 circa 15% lager (40 euro) dan in Krimpen aan den IJssel.
 - Gemeenten die, evenals Krimpen aan den IJssel, omgekeerd inzamelen toepassen hebben afvalbeheerkosten die gemiddeld 16% lager liggen voor eenpersoonshuishoudens en 28% lager voor meerpersoonshuishoudens.
 - Ten opzichte van gemeenten die niet alleen omgekeerd inzamelen toepassen, maar ook DIFTAR, is het verschil 47% voor eenpersoonshuishoudens en 44% voor meerpersoonshuishoudens.
 - Uit een onderzoek in opdracht van Cyclus NV blijkt bovendien dat:
 - de kosten van inzameling bij Cyclus NV in 2020 28% hoger liggen voor restafval dan de kosten bij private inzamelaars en 60% hoger voor gft-afval;
 - de inzamelkosten voor Krimpen aan den IJssel fors hoger zijn dan voor de andere Cyclus-gemeenten.
 - De hoge afvalbeheerkosten in Krimpen aan den IJssel kunnen deels worden verklaard door beleidskeuzes van de gemeente:
 - de toetreding tot Cyclus, aangezien deze onderneming niet-marktconforme tarieven hanteert;
 - het niet toepassen van DIFTAR.
 - Andere aannemelijke verklaringen zijn:
 - het ontbreken van een optimale inzamelinfrastructuur: de containers staan op verkeerde plekken en er zijn teveel huishoudens per container;
 - de hoge kosten voor onderhoud en het toegangscontrolesysteem van verzamelcontainers;
 - de relatief grote hoeveelheid (rest)afval per inwoner.
- 7 *Voorafgaand aan de toetreding tot Cyclus NV zijn, mede door tijdsdruk, alternatieven om de afvalinzameling efficiënter in te richten niet, of onvoldoende diepgaand, onderzocht. Mede hierdoor werd voorgesorteerd op één optie, namelijk toetreding tot Cyclus NV. Door het ontbreken van voldoende informatie over alternatieven voor het besluit om toe te treden tot Cyclus NV kon de raad haar kaderstellende taak niet goed uitvoeren.*

- Het besluit van de gemeenteraad, op voorstel van het college, om toe te treden tot Cyclus NV steunt in belangrijke mate op een verkennend onderzoek door een extern adviesbureau.
- Het onderzoek biedt echter onvoldoende basis voor dit besluit, mede omdat de onderzoeksopdracht niet compleet was:
 - De criteria uit de nota verbonden partijen zijn niet opgenomen in de onderzoeksopdracht.
 - Er is geen financiële doorrekening van de alternatieven gemaakt en het college heeft ook zelf deze doorrekening niet gemaakt.
 - Twee mogelijke alternatieven voor toetreding tot Cyclus, het continueren van de samenwerking met NV MAK en het in eigen beheer uitvoeren van de afvalbeheertaken, zijn ten onrechte buiten beschouwing gelaten.
- De analyse door het bureau komt bovendien op onderdelen niet overeen met de conclusies van wetenschappelijk onderzoek:
 - Het externe bureau gaat uit van toenemende schaalvoordelen bij de afvalinzameling, terwijl er een optimale schaal voor afvalinzameling is van circa 30.000 huishoudens;
 - Het aanbesteden van de afvalbeheertaak wordt negatief beoordeeld, vanwege het risico op een hoge prijs, terwijl uit onderzoek blijkt dat aanbesteding de meest kostendoelmatige optie is voor het organiseren van de afvalbeheertaak.
- Door het college wordt onterecht gesuggereerd dat uit het verkennend onderzoek zou blijken dat toetreding tot een bestaand overheidsvennootschap het meest voor de hand ligt:
 - In de Raadsinformatiebrief (RIB) 'Toekomst afvalinzameling en -beheer' stelt het college dat uit het onderzoek zou blijken dat er drie opties zijn om de afvalinzameling vorm te geven.¹⁰ In het rapport worden echter zeven opties genoemd, waarvan er vijf beoordeeld zijn.
 - Het college stelt, naar eigen zeggen op basis van het verkennend onderzoek, in twee RIB's en in de toelichting op het raadsvoorstel dat toetreding tot een bestaande organisatie de meest voor de hand liggende optie zou zijn.¹¹ In het onderzoeksrapport wordt echter expliciet gesteld dat er geen eenduidige beste optie uit het onderzoek naar voren komt.
- In de aanloop naar het besluit sorteert het college te snel voor naar één voorkeursoptie (toetreding tot Cyclus), zonder de andere opties goed te onderzoeken:
 - Het college besprak de uitkomsten van het verkennend onderzoek op 29 augustus 2017.
 - In de collegevergadering van 19 december 2017 besloot het college de toetreding tot Cyclus NV verder uit te werken.
 - De optie samenwerking met buurgemeenten was toen afgefallen, omdat Capelle aan de IJssel was toegetreden tot Irado en Rotterdam geen interesse had in samenwerking.
 - Toetreding tot een andere overheidsorganisatie of gemeenschappelijk regeling, zoals Avalex en NV HVC, was volgens het college niet mogelijk vanwege de fysieke afstand tot de werkgebieden van deze organisaties.

¹⁰ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Raadsinformatiebrief inzake Toekomst afvalinzameling en -beheer, 10 januari 2018.

¹¹ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Raadsinformatiebrief inzake Toekomst afvalinzameling en -beheer, 10 januari 2018; Gemeente Krimpen aan den IJssel, Raadsinformatiebrief inzake Toekomst afvalinzameling- en beheer, 13 maart 2018; Gemeente Krimpen aan den IJssel, Raadsvoorstel Toekomst afvalinzameling en – beheer, 15 maart 2018.

- De andere opties uit het verkennend onderzoek, met name uitbesteding van de afvalbeheertaak aan de markt (rechtstreek door de gemeente of via NV MAK), zijn niet nader onderzocht.
- Vanwege de korte periode tussen de bespreking van het onderzoeksrapport door het college en het moment dat de overeenkomst met NV MAK afliep (juli 2018) was uitbesteding van de afvalbeheertaak ook niet meer mogelijk.

informatievoorziening afvalbeleid

- 8 *Het college heeft de raad onvoldoende op de hoogte gehouden over de voortgang van het afvalbeleid. Een integrale, gestructureerde en consistente toelichting op de stand van zaken, voortgang en planning van de beleidsuitvoering ontbreekt. Hierdoor kan de raad haar controlerende taak niet goed uitvoeren.*
- Het college informeert de gemeenteraad over het afvalbeleid door middel van:
 - de planning en controlcyclus (kadernota, begroting en jaarrekening);
 - brieven en memo's van het college.
 - De beleidsinformatie in de begroting, kadernota en jaarrekening is gefragmenteerd en inconsistent:
 - Vanaf de jaarrekening over 2017 is de indicator 'hoeveelheid restafval per inwoner' vermeld in de beleidsverantwoording. Er worden echter gedateerde cijfers gepresenteerd die betrekking hebben op voorgaande jaren.
 - Elk jaar worden nieuwe speerpunten voor het afvalbeleid vermeld in de beleidsverantwoording, terwijl speerpunten uit vorige jaren niet 'gereed' zijn gerapporteerd.
 - Er wordt niet gerapporteerd over de belangrijkste doelstellingen van het beleid: het percentage afvalscheiding en de lasten voor inwoners.
 - De brieven en memo's van het college worden niet op vaste momenten verstuurd en bestrijken niet alle aspecten van het afvalbeleid. Ze hebben veelal een concrete aanleiding, zoals een raadsvoorstel of een besluit van het college, of schriftelijke vragen van een raadslid.
 - Drie van de vier geïnterviewde (huidige) raadsleden geven aan behoefte te hebben aan meer gestructureerde, periodieke informatievoorziening.
- 9 *Het college heeft de gemeenteraad bovendien op verschillende momenten onvolledig, niet tijdig of onjuist geïnformeerd over het afvalbeleid.*
- Bij de vaststelling van het afvalbeleid was de informatievoorziening aan de raad onvolledig, waardoor de gemeenteraad inzicht miste in de gevolgen van beleidsmatige keuzes:
 - een gedetailleerde tijdsplanning ontbrak;
 - de gevolgen van aanpassingen in het afvalbeleid na consultatie van inwoners waren niet inzichtelijk gemaakt;
 - er is geen melding gemaakt van het aflopen van de samenwerkingsovereenkomst met NV MAK gedurende de beleidsperiode, terwijl dit wel relevant is voor beleidsmatige keuzes.
 - Gedurende de beleidsperiode is het afvalbeleid op één punt gewijzigd. Het betreft de wijziging van de frequentie van de gft-inzameling in juni 2020. Het college heeft de gemeenteraad aanvankelijk onvolledig geïnformeerd over de financiële gevolgen van deze beleidswijziging:
 - In het 1^e raadsvoorstel werd de beleidswijziging gepresenteerd als een besparing van € 18.000 per jaar;
 - bij de raadsbehandeling bleek dat, zonder het doorvoeren van deze wijziging, de afvalbeheerkosten zouden toenemen met € 25.000 per maand in de zomer boven

op het reeds begrote bedrag (dit laatste was in het initiële raadsvoorstel niet vermeld).

- Het college heeft de gemeenteraad tot en met de jaarrekening van 2016 niet volledig geïnformeerd over het inzetten van de reserve reiniging om de kostendekkendheid van de heffing kunstmatig te verhogen (zie de toelichting bij hoofdconclusie 3). Uit de jaarrekeningen en begrotingen bleek niet duidelijk dat de reserve hiervoor wordt ingezet.
- De gemeenteraad is gedurende de beleidsperiode éénmaal niet tijdig geïnformeerd, namelijk toen extra investeringen nodig waren voor de implementatie van omgekeerd inzamelen. Deze investeringen, ten bedrage van € 150.000, waren reeds gedaan toen de raad hierover werd geïnformeerd. Hiermee werd het budgetrecht van de gemeenteraad geschonden.
- De gemeenteraad is verder enkele keren bij begrotingswijzigingen onverwacht geconfronteerd met hogere afvalbeheerkosten. Deze kostenstijgingen zijn landelijke ontwikkelingen en er zijn geen signalen dat de gemeenteraad te laat is geïnformeerd over deze ontwikkelingen.
- De gemeenteraad is verder gedurende de beleidsperiode over één aspect van het afvalbeleid niet juist geïnformeerd: het college suggereerde voorafgaand aan de toetreding tot Cyclus NV ten onrechte dat uit het verkennend onderzoek zou blijken dat toetreding tot een bestaand overheidsvennootschap het meest voor de hand ligt (zie de toelichting bij hoofdconclusie 7).

2-3 aanbevelingen

Gezien de conclusies uit het onderzoek doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen aan het college van B en W:

effectiviteit en doelmatigheid

- 1 Baseer het ambitieniveau ten aanzien van afvalscheiding in het nieuwe afvalbeleid op een adequate analyse bestaande uit:
 - a een vergelijking met gemeenten in dezelfde hoogbouwklasse;
 - b een betrouwbare en navolgbare berekening van het afvalscheidingspercentage;
 - c een raadpleging van inwoners;
 - d een analyse van de oorzaken van de relatief grote hoeveelheid afval per inwoner.
- 2 Overweeg DIFTAR in te voeren om de afvalbeheerkosten te verlagen en omdat dit de enige manier is om de landelijke doelstellingen voor afvalscheiding te halen.
- 3 Treed in overleg met Cyclus NV over het verder verlagen van de afvalbeheerkosten door:
 - a het optimaliseren van de inzamelinfrastructuur;
 - b het marktconform maken van de tarieven voor inzameling.Maak zo nodig gebruik van de bevoegdheden als aandeelhouder, als Cyclus niet responsief is ten aanzien van de wensen van de gemeente.

sturing verbonden partijen

- 4 Pas de criteria en het beoordelingskader uit de nota verbonden partijen consequent toe bij besluiten over het op afstand uitvoeren van gemeentelijke taken.



- 5 Borg binnen het ambtelijk apparaat de tactische en strategische kennis over het afvalbeleid, die nodig is om deze samenwerking met Cyclus NV adequaat vorm te geven, of overweeg de gehele afvalbeheertaak, inclusief beleidsadvisering en -ontwikkeling, uit te besteden.

informatievoorziening

- 6 Verbeter de informatievoorziening over het afvalbeleid aan de gemeenteraad door:
 - a een jaarlijkse integrale rapportage over de stand van zaken, voortgang en planning van de beleidsuitvoering en de doelstellingen van het afvalbeleid;
 - b een betrouwbare en consistente berekening van de kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing in de begroting en jaarrekening;
 - c een uitsplitsing van de kosten en baten die worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing, met een duidelijke toelichting.



3 reactie college en nawoord

3-1 reactie college

U stelt ons conform de Verordening rekenkamerfunctie¹² Krimpen aan den IJssel in de gelegenheid te reageren op de voorlopige onderzoeksresultaten en conclusies van de rekenkamer betreffende het onderzoek 'Afvalbeleid Krimpen aan den IJssel'.

U vraagt of wij per aanbeveling aan willen geven of deze wordt overgenomen door het college en ons te richten op de bestuurlijke nota.

Wij willen u allereerst danken voor de uitvoering van het onderzoek en hebben met waardering kennis genomen van de onderzoeksresultaten. De uitvoering van de afvalinzameling in onze gemeente heeft vanaf 2015 een grote verandering ondergaan.

De huidige beleidsperiode 2015-2020 was nog niet ten einde toen de gemeenteraad om een rekenkameronderzoek heeft gevraagd. De rekenkamer heeft de afgelopen tijd onderzocht of het in 2015 vastgestelde afvalbeleid effectief en doelmatig is, of de gemeenteraad adequaat wordt geïnformeerd en welke lessen kunnen worden getrokken voor de toekomst.

Conform de onderzoeksopzet heeft de rekenkamer ook beoordeeld in hoeverre de gemeente bijstuurt als de uitvoering van het afvalbeleid door de NV MAK (tot juli 2018) en de NV Cyclus (vanaf juli 2018) niet verloopt zoals gepland.

Wij hebben er behoefte aan om eerst nog eens op hoofdlijnen toe te lichten waarom het tot 2015 geldende afvalbeleid in onze beleving niet effectief en doelmatig was en moest worden vervangen. Ook willen we kort toelichten waarom we afscheid hebben genomen van de in 2003 gekozen organisatorische oplossing in de vorm van de NV MAK met een commerciële partij (Renewi) als statutair directeur.

In 2015 hebben wij in onze gemeente op basis van cijfers over de periode 2007-2013 gezamenlijk en unaniem de politiek-bestuurlijke conclusie getrokken dat de afvalinzameling in onze gemeente op een wezenlijk andere manier moet worden georganiseerd. Allereerst omdat uit de cijfers bleek dat de bewoners van onze gemeente relatief veel afval 'produceren'.

Anderzijds omdat het afvalscheidingspercentage in die periode slechts rond de 40% schommelde. Aanzienlijk lager dan de (landelijke) doelstelling van 75% scheiding van huishoudelijk afval in 2020.

Die conclusie is getrokken op basis van een Afvalscheidingsadvies van de NV MAK (Milieuservices AVR Krimpen), waarvan de directie op dat moment door Van Gansewinkel werd gevoerd.

¹² De rekenkamer merkt op dat het college verwijst naar de oude verordening, toen nog sprake was van een rekenkamerfunctie. Vanaf 26 maart 2020 is de Verordening Rekenkamer Krimpen aan den IJssel 2020 van kracht. Er is nu een rekenkamer in de zin van artikel 81a Gemeentewet.

De NV MAK is in 2003 opgericht in het kader van de verzelfstandiging van de gemeentelijke reinigingsdienst. Bij die oprichting werd een samenwerkingsovereenkomst met AVR West BV gesloten en werd AVR West BV aangewezen als statutair directeur van de NV MAK. Door rechtsopvolging is de directie eerst overgegaan naar Van Gansewinkel en nog weer later (tijdens de implementatie van het nieuwe afvalbeleid in 2017) naar Renewi.

Op basis van het advies van de NV MAK (Van Gansewinkel) hebben wij ons vervolgens ten doel gesteld om de hoeveelheid restafval per huishouden zoveel mogelijk terug te dringen met (voorlopig) als indicator het afvalscheidingspercentage (tenminste 70% in 2020) zonder dat dit tot een lastenverzwaring voor inwoners leidt. Een ambitieuze maar in onze beleving – met de kennis van toen – haalbare doelstelling. In ieder geval ook een politiek-bestuurlijk wenselijke doelstelling. Met de kanttekening dat DIFTAR in 2015 nog niet op politiek-bestuurlijk draagvlak kon rekenen.

Vervolgens zijn wij – samen met de NV MAK – aan de slag gegaan met de uitvoering van de in juni 2015 gemaakte keuze voor ‘omgekeerd inzamelen’. Dat is voor onze gemeente een heel groot en omvangrijk project geweest op het gebied van communicatie, het plaatsingsplan en - onderzoek, volume-enquête, maatwerk, draagvlak creëren, uitvoering, routeoptimalisatie, etc. etc. Wij hebben ons daarin dan ook laten ondersteunen door een ingehuurd projectleider.

En – achteraf gezien – misschien wel een te groot en omvangrijk project. Althans, dat was het gevoel dat ons bij lezing van uw onderzoek wel een beetje becroop.

Dat zou echter geen recht doen aan de enorme bestuurlijke en ambtelijke inspanning die de achterliggende jaren geleverd is in een bijna maandelijks wisselend speelveld. En die – zo blijkt uit de tweede hoofdconclusie van uw onderzoek – tenminste ook (deels) succesvol is geweest.

Tijdens de invoering van de nieuwe inzamelmethode hebben wij in juni 2017 besloten om de samenwerkingsovereenkomst (op dat moment met Renewi als opvolger van Van Gansewinkel) niet nog eens (automatisch) met vijf jaar te verlengen, maar per 1 juli 2018 te beëindigen. In eerste instantie om daarmee onze handen vrij te krijgen voor een mogelijk andere manier van organisatie van onze afvalinzameling.

Op basis van een verkenning van een extern adviesbureau hebben wij in augustus 2017 drie opties overwogen:

- 1 Voortzetting van de NV MAK in aangepaste vorm
- 2 Uitbesteding van de afvalinzameling en beheertaken
- 3 Toetreding tot een bestaande overheid-gedomineerde organisatie

Om tenslotte – in december 2017 – te besluiten om:

- 1 de NV MAK niet (in aangepaste vorm) voort te zetten,
- 2 toe te treden tot de (overheid-gedomineerde) NV Cyclus en
- 3 vervolgens de afvalinzameling en beheertaken door ‘quasi in-house inbesteden’ in overleg met NV Cyclus verder uit te werken.

Deze besluitvorming heeft plaatsgevonden in een periode dat ook in onze buurgemeenten nieuwe keuzes werden gemaakt over de inzamelmethode en de organisatie van de afvalinzameling. De facto was de gemeente Krimpen aan den IJssel

eind 2017 – naast de gemeente Rotterdam – nog de enige gemeente met een eigen afvalinzamelingsorganisatie. Waarbij de kanttekening past dat de feitelijk uitvoering van de inzameling in 2017 in handen was gekomen van een op de Engelse beurs genoteerde multinational.

Wij zijn in die zin blij met het uitgevoerde rekenkameronderzoek dat wij de uitkomsten kunnen gebruiken bij het opstellen van aanvullend beleid voor de komende jaren en het verdere gesprek dat wij daarover met de gemeenteraad, inwoners én Cyclus NV willen voeren. Met de uitkomsten van het onderzoek zijn we minder blij, vooral omdat daar achteraf het beeld uit naar voren lijkt te komen dat wij zouden hebben ‘voorgesorteerd’ op één optie, namelijk toetreding tot NV Cyclus. In onze beleving was dat zeker niet het geval. Het was wel een uitkomst die onder andere als gevolg van het snel wisselende speelveld nauwelijks te voorkomen was geweest, tenzij wij op dat moment alsnog zouden hebben besloten om de overeenkomst met Renewi nog eens met vijf jaar te verlengen.

Na deze korte beschouwing wil ons college graag meer concreet reageren op de hoofdconclusies en aanbevelingen van uw onderzoek.

Hoofdconclusies en reactie

Effectiviteit

- 1 *Door het ontbreken van een adequate analyse van het probleem dat met het afvalbeleid dient te worden opgelost, namelijk het lage percentage afvalscheiding en de grote hoeveelheid afval met inwoner, was het bij voorbaat onzeker of de doelstellingen van het afvalbeleid, een afvalscheidingspercentage van 70% in 2020 en geen hogere lasten voor inwoners, bereikt konden worden.*

Reactie: op basis van de informatie van de NV MAK is één van de belangrijkste doelstellingen, namelijk het behalen van 70% afvalscheiding vastgesteld. Dit is dus bewust iets lager gehouden dan de landelijke VANG-doelstelling van 75% en is uitgelegd in het raadvorstel toentertijd. De lasten van afvalinzameling zijn niet goed voorspelbaar gebleken en sterk afhankelijk van externe invloeden met name marktwerking en afvalaanbod. Dit hebben we in extreme mate in Q2 en Q3 van dit jaar gezien. Daarin is onze gemeente niet uniek, veel gemeenten hebben de afgelopen jaren de afvalstoffenheffing moeten verhogen. Wij delen uw constatering dat er verdere analyse nodig is van de hoge afvalproductie per inwoner. Dit heeft namelijk een direct gevolg op de kosten.

- 2 *De eerste doelstelling wordt waarschijnlijk bijna gehaald, nadat het merendeel van de maatregelen van het afvalbeleid is uitgevoerd. Voor het realiseren van de landelijke doelstellingen voor afvalscheiding zijn echter andere maatregelen, zoals DIFTAR, nodig.*

Reactie: Het college deelt uw analyse dat er andere, aanvullende maatregelen nodig zijn om de landelijke doelstellingen te realiseren. Of DIFTAR dé oplossing is nemen wij in overweging (zie reactie op aanbeveling 2). DIFTAR kent namelijk ook nadelen. Wij denken aan extra bijplaatsingen, afvaldumping in de openbare ruimte én vervuiling van de grondstoffen die aan huis worden ingezameld. De mogelijke vervuiling van grondstoffen gaat de inwoner dan ook geld kosten en draagt niet bij aan een duurzaam afvalbeheer. Maar zoals gezegd, wij nemen het zeker in overweging en

zullen ook de ervaringen van andere gemeente gaan vernemen. Wij delen uw analyse dat het eventueel overgaan op nascheiding leidt tot kapitaalvernietiging.

- 3 *De tweede doelstelling, wordt niet gehaald: in 2020 stijgt de afvalstoffenheffing met 19%. De kosten van het afvalbeheer zijn bovendien jarenlang lager voorgesteld dat ze daadwerkelijk waren, onder meer door een vrijval uit de reserve reiniging.*

Reactie:

De tweede doelstelling wordt inderdaad niet gehaald. Wat betreft het tweede deel van uw conclusie, merken wij op dat in de begroting 2010 is voorgesteld om de Egalisatiereserve reiniging in te zetten voor dekking van de afvalexploitatie. Deze reserve kon worden gevormd met de opbrengst van de verkoop van de aandelen AVR. In onze beleving hebben wij daarmee niet de kosten van afvalbeheer lager voorgesteld, maar het tarief van de afvalstoffenheffing 'kunstmatig' laag weten te houden. Daardoor was er feitelijk sprake van 100% kostendekking door de opbrengst van de afvalstoffenheffing aan te vullen met een onttrekking uit de Egalisatiereserve.

Sturing verbonden partijen

- 4 *Hoewel de gemeente in 2017 nog op koers lag om de beleidsdoelstellingen te realiseren, heeft het college besloten de overeenkomst met NV MAK niet te verlengen. De argumenten voor dit besluit waren echter onvoldoende onderbouwd en boden onvoldoende basis om de samenwerking te beëindigen.*

Reactie: Om te beginnen willen wij benadrukken dat wij in 2017 niet hebben besloten om een overeenkomst met de NV MAK niet te verlengen. Wij hebben – in eerste instantie – besloten om de samenwerkingsovereenkomst met Renewi (dat in 2017 rechtsopvolger van Van Gansewinkel was geworden) te beëindigen. Op een later moment in 2017 hebben wij besloten om de NV MAK te liquideren.

Verder stelt u “dat het niet duidelijk is waarom de toen geldende overeenkomst juridisch niet kon worden verlengd: dit was immers al eerder gebeurd. De overeenkomst kon elke vijf jaar (automatisch) worden verlengd.”

Op zich is dit een juiste conclusie, echter wordt daarbij voorbijgegaan aan het feit dat dit alleen mogelijk was in het geval er inhoudelijk geen “majeure” wijzigingen in de overeenkomst worden opgenomen. In het voorliggende geval zou de overeenkomst op vele punten inhoudelijk dermate worden gewijzigd, dat de oorspronkelijk overeenkomst niet in stand zou kunnen blijven. In dergelijke gevallen bieden de aanbestedingsregels géén mogelijkheid tot automatische verlenging. Met als resultaat: een nieuwe aanbesteding uitschrijven. Dat vonden wij op dat moment geen gepaste oplossing.

Liquidatie van de NV MAK was de consequentie van onze keuze om – in plaats daarvan – aandeelhouder van NV Cyclus te worden. De liquidatie van NV MAK heeft inderdaad meer kosten met zich mee gebracht dan wij aanvankelijk hebben aangenomen.

- 5 *De gemeente heeft na de toetreding tot Cyclus NV minder mogelijkheden om bij te sturen, om alsnog de tweede beleidsdoelstelling te realiseren. De sturingsmogelijkheden die de gemeente richting Cyclus NV nog wel heeft, hoefden niet te worden benut.*

Reactie:

In de periode 2015-2020 is er inderdaad sprake geweest van personele wisselingen waardoor de tactische en strategische kennis om als professioneel aandeelhouder en opdrachtgever op te treden niet constant is geweest. In algemene zin is er in dit soort situaties altijd sprake van informatie-asymmetrie in het voordeel van een uitvoeringsorganisatie.

Juist door aansluiting te zoeken bij een grotere overheid-gedomineerde organisatie zoals NV Cyclus, kunnen wij als aandeelhouder profiteren van de verzamelde kennis van de andere aandeelhoudende gemeenten. Bij de NV MAK, waar wij enig aandeelhouder waren, is de aanwezigheid van voldoende tactische en strategische kennis veel belangrijker om tegenwicht te kunnen bieden aan de commerciële partij die de directie voerde.

Doelmatigheid

- 6 *De kosten van het afvalbeheer zijn in Krimpen aan den IJssel relatief hoog, onder meer door de niet-marktconforme tarieven van Cyclus NV en het niet toepassen van DIFTAR. In vergelijkbare gemeenten zijn deze kosten per huishouden 15% lager. De kosten liggen nog lager in gemeenten die DIFTAR toepassen en gebruik maken van private inzamelaars.*

Reactie: Wij hebben met belangstelling kennis genomen van uw analyse dat de kosten van afvalbeheer in onze gemeente relatief hoog zijn. Wij zullen nader onderzoek doen naar de mate waarin wij andere (beleids)keuzes kunnen maken zodat de kosten kunnen worden verlaagd.

- 7 *Voorafgaand aan de toetreding tot Cyclus NV zijn, mede door tijdsdruk, alternatieven om de afvalinzameling efficiënter in te richten niet, of onvoldoende diepgaand, onderzocht. Mede hierdoor werd voorgesorteerd op één optie, namelijk toetreding tot Cyclus NV. Door het ontbreken van voldoende informatie over alternatieven voor het besluit om toe te treden tot Cyclus NV kon de raad haar kaderstellende taak niet goed uitvoeren.*

Reactie: Er was inderdaad sprake van tijdsdruk, maar er is niet 'voorgesorteerd' op toetreding tot de NV Cyclus. In eerste instantie hebben wij – op basis van het rapport van KplusV – drie opties overwogen:

1. Voortzetting van de NV MAK in aangepaste vorm
2. Uitbesteding van de afvalinzameling en beheertaken
3. Toetreding tot een bestaande overheid-gedomineerde organisatie

Het in eigen beheer uitvoeren van de afvalbeheertaken hebben wij inderdaad niet overwogen. Dat past overigens bij uw eigen constatering dat de optimale schaal voor afvalinzameling bij circa 30.000 huishoudens ligt. Veel meer dan onze gemeente telt. Uw Rekenkamer stelt verder "Het besluit van de gemeenteraad, op voorstel van het college, om toe te treden tot Cyclus NV steunt in belangrijke mate op een verkennend onderzoek door een extern adviesbureau. Dit onderzoek biedt echter onvoldoende basis voor dit besluit, mede omdat de onderzoeksopdracht niet compleet was. De criteria uit de Nota verbonden partijen zijn niet opgenomen in de onderzoeksopdracht".

Deze conclusie is op zich juist. Wij zijn echter van mening dat in dit specifieke geval niet zozeer sprake is geweest van een nieuwe opzet van samenwerking binnen een verbonden partij, maar meer van het "omzetten" van de ene overheid-gedomineerde NV (MAK) naar een andere (NV Cyclus) en het door die NV laten uitvoeren van de

afvalinzameling. Om die reden hebben wij destijds het afwegingskader uit de Nota verbonden partijen niet als zodanig opgenomen in de onderzoeksopdracht.

Informatievoorziening

- 8 *Het college heeft de raad onvoldoende op de hoogte gehouden over de voortgang van het afvalbeleid. Een integrale, gestructureerde en consistente toelichting op de stand van zaken, voortgang en planning van de beleidsuitvoering ontbreekt. Hierdoor kan de raad haar controlerende taak niet goed uitvoeren.*

Reactie:

Wij zijn van mening dat wij de raad op gezette tijden hebben geïnformeerd over de voortgang van het beleid. Achteraf gezien had dat integraler, gestructureerder en consistentier gekund. Wij zullen hier – in de toekomst – (meer) aandacht voor hebben. Zie onze reactie op aanbeveling 6. Overigens hebben wij geen eerdere signalen ontvangen vanuit de gemeenteraad dat zij informatie miste.

- 9 *Het college heeft de gemeenteraad bovendien op verschillende momenten onvolledig, niet tijdig of onjuist geïnformeerd over het afvalbeleid.*

Reactie:

Wij hebben de gemeenteraad naar eer en geweten trachten te informeren over en betrekken bij het afvalbeleid en bij de wijze waarop de organisatie van de afvalinzameling aangepast zou moeten worden. Voor de implementatie van het omvangrijke project omgekeerd inzamelen is een projectteam en stuurgroep OINK (Omgekeerd inzamelen Krimpen) aan de slag gegaan. Later is een financiële werkgroep hieraan toegevoegd. Er is ook een communicatieplan en een planning voor o.a. plaatsing ondergrondse containers en uitwisseling minicontainers opgesteld. In de stuurgroep werd gezamenlijk (NV MAK en gemeente) o.a. de planning, voortgang, financiën en communicatie besproken. Ook de wethouder nam aan de stuurgroep deel.

Er is in 2015 bij het opstellen van nieuw beleid inderdaad geen melding gemaakt dat de samenwerkingsovereenkomst met Van Gansewinkel zou afgelopen in de periode 2015-2020. De vraag is overigens wat precies de relevantie daarvan is bij de keuze voor nieuw afvalbeleid en de overstap naar 'omgekeerd inzamelen'. Wij hebben de implementatie van het nieuwe beleid tot juli 2018 immers samen met Van Gansewinkel en (vanaf 2017) met Renewi vorm gegeven.

Aanbevelingen en reactie

Gezien de conclusies uit het onderzoek doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen aan ons college. Wij geven ook hier puntsgewijs onze reactie.

Aanbevelingen effectiviteit en doelmatigheid

- 1 *Baseer het ambitieniveau ten aanzien van afvalscheiding in het nieuwe afvalbeleid op een adequate analyse bestaande uit:*
- a *Een vergelijking met gemeenten in dezelfde hoogbouwklasse;*
 - b *Een betrouwbare en navolgbare berekening van het afvalscheidingspercentage;*
 - c *Een raadpleging van inwoners;*

d Een analyse van de oorzaken van de relatief grote hoeveelheid afval per inwoner.

Reactie: uw aanbeveling nemen wij mee bij het opstellen van aanvullend en/of nieuw beleid.

2 Overweeg DIFTAR in te voeren om de afvalbeheerkosten te verlagen en omdat dit de enige manier is om de landelijke doelstellingen voor afvalscheiding te halen.

Reactie: de overweging om over te gaan op DIFTAR maakt onderdeel uit van de verkenning om te komen tot aanvullend beleid.

3 Treed in overleg met Cyclus NV over het verder verlagen van de afvalbeheerkosten door:

- a Het optimaliseren van de inzamelinfrastructuur;*
- b Het marktconform maken van de tarieven voor inzameling.*

Maak zo nodig gebruik van de bevoegdheden als aandeelhouder, als Cyclus niet responsief is ten aanzien van de wensen van de gemeente.

Reactie: deze aanbeveling nemen wij over. Wij spreken met Cyclus NV al regelmatig over optimalisatie. Het marktconform maken van tarieven bespreken wij ook met Cyclus NV en indien nodig zullen we dat doen via de aandeelhoudersvergadering.

Aanbevelingen sturing verbonden partijen

4 Pas de criteria en het beoordelingskader uit de nota verbonden partijen consequent toe bij besluiten over het afstand uitvoeren van gemeentelijke taken.

Reactie: deze aanbeveling nemen wij over.

5 Borg binnen het ambtelijk apparaat de tactische en strategische kennis over het afvalbeleid, die nodig is om de samenwerking met Cyclus NV adequaat vorm te geven, of overweeg de gehele afvalbeheertaak, inclusief beleidsadvisering en -ontwikkeling, uit te besteden.

Reactie: het college neemt de aanbeveling om de tactische en strategische kennis over het afvalbeleid (verder) te borgen over. Gezien de nauwe samenhang met actuele thema's als circulariteit en duurzaamheid willen wij niet de gehele afvalbeheertaak uitbesteden maar hier als gemeente regie op voeren. Dat vraagt ook kennis van zaken.

Aanbeveling informatievoorziening

6 Verbeter de informatievoorziening over het afvalbeleid aan de gemeenteraad door:

- a Een jaarlijkse integrale rapportage over de stand van zaken, voortgang en planning van de beleidsuitvoering en de doelstellingen van het afvalbeleid;*
- b Een betrouwbare en consistente berekening van de kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing in de begroting en jaarrekening;*
- c Een uitsplitsing van de kosten en baten die worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing, met een duidelijke toelichting.*

Reactie: het college neemt deze aanbeveling over.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Krimpen aan den IJssel

3-2 nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie. Het college neemt de meeste conclusies en aanbevelingen geheel dan wel grotendeels over. De toelichting van het college bij de hoofdconclusies en aanbevelingen geeft nog aanleiding voor enige opmerkingen.

hoofdconclusies

Het college plaatst kanttekeningen bij de conclusies die betrekking hebben op de overgang van NV MAK naar Cyclus NV.

Het college stelt in reactie op hoofdconclusie 4 dat verlenging van de samenwerkingsovereenkomst met Renewi¹³ aanbestedingsrechtelijk niet mogelijk was, omdat de samenwerkingsovereenkomst ingrijpend gewijzigd moest worden. Dit argument is ook in interviews in het kader van dit onderzoek naar voren gebracht, maar is niet concreet onderbouwd. In het memo, waarin het college aan de raad meedeelt dat de overeenkomst is beëindigd, wordt dit argument in het geheel niet genoemd.¹⁴ De rekenkamer betwijfelt daarom of deze reden ook werkelijk ten grondslag lagen aan de beslissing de samenwerkingsovereenkomst niet te verlengen.

Het college bestrijdt verder dat is voorgesorteerd op toetreding tot Cyclus NV (hoofdconclusie 7). Het college erkent wel dat het besluit om toe te treden tot Cyclus NV onder tijdsdruk tot stand is gekomen, na de beëindiging van de samenwerking met Renewi. Reële alternatieven voor de toetreding tot Cyclus NV, namelijk verlenging van de samenwerking of uitbesteding vielen door deze tijdsdruk af, waardoor er nog slechts één optie overbleef. De gemeenteraad kon hierdoor geen zinvolle afweging tussen alternatieven meer maken.

Dit had voorkomen kunnen worden door het proces van de besluitvorming over de organisatie van afvalbeheertaak eerder te beginnen. Verder had de besluitvorming zorgvuldiger voorbereid kunnen worden, gebruikmakend van de criteria uit de nota Verbonden Partijen. In tegenstelling tot wat het college stelt was deze nota van toepassing. Het argument dat er geen sprake was van een nieuwe opzet van samenwerking acht de rekenkamer onjuist. Er is wel degelijk sprake van een nieuwe samenwerkingsvorm. Door het beëindigen van de samenwerking met Renewi, de liquidatie van NV MAK en de deelname aan Cyclus NV zijn namelijk zowel de samenwerkingspartner als de juridische entiteit gewijzigd.

Het afwegingskader uit de nota verbonden partijen is bovendien juist bedoeld om te bepalen welke samenwerkingsvorm passend is. Het doorlopen van de stappen uit dit afwegingskader had wellicht kunnen leiden tot de keuze voor uitbesteding of een gemeenschappelijke regeling. Door direct te kiezen voor een andere overheidsgedomineerde vennootschap heeft het college deze stappen overgeslagen.

aanbevelingen

Ten aanzien van aanbevelingen 1 (baseer ambitieniveau op adequate analyse) en 2 (overweeg DIFTAR) merkt het college op dat deze worden meegenomen in de

¹³ In de bestuurlijke reactie merkt het college terecht op dat de samenwerkingsovereenkomst met NV MAK niet is beëindigd in 2017. Zoals ook blijkt uit de nota van bevindingen heeft hoofdconclusie 4 betrekking op de samenwerking met Renewi binnen de NV MAK. (Bron: NV Milieuservices AVR Krimpen aan den IJssel, samenwerkingsovereenkomst gemeente Krimpen aan den IJssel en AVR, 30 juni 2003).

¹⁴ College van B en W Krimpen aan den IJssel, raadsmemo samenwerkingsovereenkomst en milieustraat, 3 juli 2017.



voorbereiding van het nieuwe afvalbeleid. Over DIFTAR merkt het college bij zijn reactie op hoofdconclusie 1 op dat aan deze maatregel ook nadelen kleven. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt echter dat deze nadelen in de praktijk beperkt zijn. Een groot aantal gemeenten, waaronder het merendeel van de aandeelhouders van Cyclus, is reeds overgegaan op DIFTAR.

De rekenkamer heeft verder geen opmerkingen naar aanleiding van de reactie van het college op de aanbevelingen.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

landelijke doelstellingen afvalbeleid

Afvalscheiding is een van de bouwstenen van de door de rijksoverheid gewenste beweging naar een circulaire economie: een economie die de herbruikbaarheid van producten en grondstoffen en het behoud van natuurlijke hulpbronnen als uitgangspunt heeft.¹⁵ In het derde Landelijke Afvalbeheerplan 2017-2029 (LAP)¹⁶ zijn drie doelstellingen voor gemeenten geformuleerd die bijdragen aan de transitie naar de circulaire economie (tabel 1-1).

tabel 1-1: doelen Landelijke Afvalbeheerplan

omschrijving	doelstelling 2020	realisatie 2014 (Krimpen a/d IJssel)	realisatie 2014 (landelijk)
percentage gescheiden ingezameld huishoudelijke afval	75	49	52
kilogram huishoudelijk afval per inwoner per jaar	400	786	500
ongescheiden restafval per inwoner per jaar	100 (30 in 2025)	317	240

De gemeente Krimpen aan den IJssel was in 2014 nog ver verwijderd van het realiseren van deze doelstellingen. Met het afvalbeleid voor de periode 2016-2020¹⁷ stelde de gemeente zich ten doel de achterstand gedeeltelijk in te halen. Een afvalscheidingspercentage van zeventig in 2020 werd beoogd.¹⁸ Een hoger percentage zou volgens de gemeente tot te veel weerstand bij inwoners leiden. Ten aanzien van de volumes huishoudelijk afval en ongescheiden restafval werden geen eigen doelstellingen geformuleerd. Het afvalbeleid mocht verder niet tot een lastenverzwaring voor de burgers leiden.

¹⁵ Minister van Economische Zaken, brief aan de Tweede Kamer inzake Groene economische groei in Nederland, 28 maart 2013.; Minister van Infrastructuur en Milieu, brief aan de Tweede Kamer inzake invulling programma Van Afval Naar Grondstof, 28 januari 2014.

¹⁶ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029. Het LAP trad in werking op 28 december 2018.

¹⁷ Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, Afvalscheidingsbeleid 2016-2020, vastgesteld op 11 juni 2015.

¹⁸ NV MAK, Afvalscheidingsadvies Krimpen aan den IJssel, 7 mei 2015.

afvalbeleid in de gemeenteraad

Het afvalbeleid is met enige regelmaat onderwerp van discussie in de gemeenteraad, in moties¹⁹ en in schriftelijke vragen.²⁰ Tijdens de zogeheten stemkastsessie van de rekenkamer over de onderzoeksprogrammering (op 14 januari 2020) hadden de aanwezige raadsleden veel belangstelling voor het onderwerp afvalbeleid. De rekenkamer heeft derhalve dit onderwerp opgenomen in de onderzoeksprogrammering.

1-2 beleidsmatige en financiële context

1-2-1 beleidsmatige context

landelijk beleid

Het LAP moet leiden tot meer preventie en nuttige toepassing van afval en minder verbranding en stort van afval. Zowel bronscheiding als nascheiding²¹ is toegestaan bij de inzameling van huishoudelijk afval. Om gemeenten te helpen de nodige stappen te zetten naar een circulaire economie is het programma 'Van Afval Naar Grondstof (VANG) – huishoudelijk afval' gestart. Dit programma is een samenwerking tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement (NVRD)²² en Rijkswaterstaat en is onderdeel van de rijksbrede aanpak voor de Circulaire Economie in Nederland.²³ De doelstellingen van het Landelijk Afvalbeheerplan scheppen overigens slechts een inspanningsverplichting: een gemeente mag afwijken van de ambities als daar een goede motivatie voor is. Als het programma VANG niet voldoende resultaat oplevert, wordt volgens het LAP gezien of de beleidsvrijheid voor gemeenten wordt gehandhaafd. Gezien de huidige beleidsvrijheid van gemeenten valt het landelijke beleid overigens buiten de scope van dit onderzoek.

lokaal beleid

De zorg voor het inzamelen van huishoudelijk afval is een gemeentelijke taak volgens artikel 10.21 van de Wet milieubeheer. Minstens eenmaal per week moet het aangeboden huishoudelijk afval van bewoners worden ingezameld. Daarbij is een gemeente verplicht om een afvalstoffenverordening op te stellen (artikelen 10.23-10.26 van de Wet milieubeheer).

¹⁹ Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, motie 'differentiatie afvalstoffenheffing', aangenomen op 7 november 2019. Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, motie 'kosten afvalinzameling', aangenomen op 7 november 2019. De gemeente Krimpen aan den IJssel kent nut een stelsel met twee tarieven (eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens). Met een meertariefstelsel wordt een verdere differentiatie van tarieven bedoeld, bijvoorbeeld een tarief voor huishoudens van drie of meer personen.

²⁰ College van B en W, Beantwoording schriftelijke vragen Fractie Stem van Krimpen RIB toekomst afvalinzameling en -beheer, 4 april 2018.

²¹ Bronscheiding: inzamelmethode waarbij huishoudelijk afval bij de bron (waar het afval vrijkomt) gescheiden wordt in grondstoffen. Nascheiding: inzamelmethode waarbij het restafval en/of een combinatie van grondstoffen integraal wordt ingezameld, en achteraf (door de verwerker) wordt gescheiden. Definities uit NVRD, Rijkswaterstaat en CyclusManagement, 'Handboek Benchmark Huishoudelijk Afval', februari 2018.

²² De afkorting staat voor Nederlandse Vereniging voor Reinigingsdirecteuren.

²³ VANG HHA, Uitvoeringsprogramma VANG - Huishoudelijk Afval Herijking 2018 – 2020, ongedateerd.

In Krimpen aan den IJssel is de meest recente afvalstoffenverordening vastgesteld op 25 juni 2020.²⁴ De bijbehorende uitvoeringsregeling moet nog worden vastgesteld door het college.²⁵

Voor het momenteel vigerende beleid was het Afvalscheidingsplan Krimpen 2012 van kracht. Daarin was conform de toen geldende tweede versie van het LAP de doelstelling opgenomen om 60% van het afval gescheiden in te zamelen. De verwachting was dit zou worden gerealiseerd door herinvoering van gft-inzameling en intensivering van de inzameling van fijn huishoudelijke afvalstromen (papier, glas, kunststofverpakkingen, textiel). In 2012 en 2013 werd een proef gedaan met de 'Basis Bak', waarin verschillende afvalstromen samen werden ingezameld, waarna deze stromen met nascheiding verder werden verwerkt. Hoewel de Basisbak leidde tot meer afvalscheiding en minder restafval, bleken de verwerkingskosten te hoog en was implementatie in de hele gemeente daardoor niet mogelijk.²⁶

Het huidige afvalscheidingsbeleid is op 11 juni 2015 vastgesteld door de gemeenteraad.²⁷ De onderbouwing voor de beleidskeuzes is weergegeven in het 'Afvalscheidingsadvies Krimpen aan den IJssel 2016-2020',²⁸ dat is opgesteld door NV MAK, het bedrijf dat tot juli 2018 de afvalinzameling in Krimpen aan de IJssel uitvoerde,²⁹ in nauwe samenwerking met de gemeente. Het afvalbeleid bestaat uit zes onderdelen:

- 1 Herinvoering van de inzameling van groente-, fruit- en tuinafval (gft-afval) bij laagbouw met minicontainers (in het verleden werd gft-afval ingezameld door middel van een duobak).
- 2 Invoering van inzameling van plastic afval, metaal (blik) en drankenkartons (pmd) bij laagbouw met minicontainers.
- 3 Omgekeerd inzamelen bij laagbouw. Hierbij wordt gescheiden afval aan huis ingezameld en restafval in verzamelcontainers. Bij hoogbouw loopt de inzameling via ondergrondse containers. De containers die voor restafval werden gebruikt worden nu ingezet voor de inzameling van pmd.
- 4 Afval Loont: inwoners kunnen bepaalde soorten afval gescheiden inleveren bij een Afval Loont-filiaal en krijgen daarvoor als vergoeding een geldbedrag.
- 5 Introductie van ondergrondse perscontainers voor plastic op strategische plaatsen, en verzamelcontainers voor gft-afval bij hoogbouw.
- 6 Continuering van diverse elementen van het bestaande afvalbeleid, zoals de milieustraat, papierinzameling, textielcontainers en grofvuil.

Ondanks investeringen in de inzamelinfrastructuur zouden de jaarlijkse kosten van inzameling en verwerking van afval volgens het afvalbeleid vanaf 2020 € 265.000 lager kunnen zijn dan het referentiejaar 2015.

²⁴ Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, Afvalstoffenverordening, vastgesteld op 25 juni 2020.

²⁵ De huidige uitvoeringsregeling is gebaseerd op de oude verordening. College van B en W Krimpen aan den IJssel, uitvoeringsregeling afvalstoffenverordening, vastgesteld op 28 juni 2016.

²⁶ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Jaarstukken 2014, 29 juni 2015.

²⁷ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Afvalscheidingsbeleid 'Afvalscheidingsadvies 2016-2020', 11 juni 2015.

²⁸ NV MAK, Afvalscheidingsadvies Krimpen aan den IJssel, 7 mei 2015.

²⁹ De gemeente Krimpen aan den IJssel was de enige aandeelhouder van NV MAK.

De belangrijkste componenten van het beleid zijn inmiddels volgens het college al ingevoerd.³⁰ Dit jaar (2020) zal aanvullend afvalbeleid voor de periode na 2020 worden voorbereid.³¹

nota verbonden partijen

De inzameling en verwerking van huishoudelijk afval worden tot 2018 uitgevoerd door de naamloze vennootschappen Milieuservices AVR Krimpen (NV MAK) en vervolgens door Cyclus NV. Beide NV's zijn verbonden partijen: privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisaties waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft.³² De gemeente kent een nota verbonden partijen.³³ Deze nota bevat onder meer een afwegingskader (zie bijlage) voor het aangaan of beëindigen van de relatie met een verbonden partij en normen ten aanzien van de governance van verbonden partijen. Bij de vormgeving van de governance van verbonden partijen maakt de gemeente gebruik van een risicoanalyse. Op basis van deze risicoanalyse wordt een sturingsarrangement gekozen.

Deze normen ten aanzien van governance zijn volgens de nota verbonden partijen alleen van toepassing op publiekrechtelijke samenwerkingsvormen (de gemeenschappelijke regelingen). Hiervoor is gekozen, omdat deze samenwerkingsvormen het grootste deel van de verbonden partijen vormt. Volgens het raadsvoorstel kan, als de gekozen governance in de praktijk voldoet, deze op een later tijdstip op privaatrechtelijke samenwerkingsvormen worden toegepast.³⁴ Dit is echter nog niet gebeurd. Wel is in 2018 de vraagstelling van de risicoanalyse aangepast.³⁵

1-2-2 financiële context

De kosten en opbrengsten van de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval (hierna: afvalbeheerkosten) worden in de begroting verantwoord op het programma Dienstverlening. De werkelijke afvalbeheerkosten bedroegen in 2019 € 5,7 mln. Dit was echter inclusief incidentele lasten van circa € 0,5 mln. in verband met de liquidatie van NV MAK³⁶ (zie paragraaf 1-3). De begrote afvalbeheerkosten voor 2020 bedroegen € 4,8 mln. Deze kosten worden voor 95 procent gedekt door de begrote opbrengsten uit de afvalstoffenheffing. De afvalstoffenheffing is derhalve binnen de bandbreedte van 90 tot en met 100 procent die met de raad is afgesproken in de nota lokale heffingen 2019.³⁷

1-3 bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijken

De gemeente Krimpen aan den IJssel was tot de opheffing van de NV MAK in 2018 de enige aandeelhouder. Via deze NV werd de afvalinzameling en -verwerking in

³⁰ College van B en W Krimpen aan den IJssel, Raadsinformatiebrief Schriftelijke vragen Stand van zaken omgekeerd inzamelen, 24 januari 2017.

³¹ Gesprek medewerker gemeente; Gemeente Krimpen aan den IJssel, Begroting 2020, 7 november 2019.

³² Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, artikel 1 sub b, vastgesteld op 9 december 2017. De rekenkamer is op grond van artikel 184 van de Gemeentewet bevoegd onderzoek te doen naar verbonden partijen, waaronder naamloze vennootschappen waarvan de gemeente meer dan vijftig procent van het geplaatste aandelenkapitaal houdt.

³³ Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, 'nota verbonden partijen 2016', vastgesteld op 30 juni 2016.

³⁴ Dit was ook volgens een betrokken ambtenaar de intentie bij het opstellen van de nota. Bron: interview.

³⁵ Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, 'Wijziging vraagstelling risicoanalyse verbonden partijen', vastgesteld op 15 maart 2018.

³⁶ E-mail medewerker.

³⁷ Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, nota lokale heffingen 2019, vastgesteld op 4 april 2019.

Krimpen aan den IJssel uitbesteed aan Renewi. Doordat verlenging of aanpassing van de overeenkomst tussen NV MAK en Renewi niet meer mogelijk zou zijn zonder de aanbestedingsregels te overtreden, is de overeenkomst per 1 juli 2018 beëindigd. Daarop werd besloten toe te treden tot Cyclus NV, waarna opdracht werd verleend aan deze NV om de afvalinzameling en -verwerking in Krimpen aan den IJssel uit te voeren.³⁸

Het aandeelhouderschap van Cyclus NV en NV MAK is de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de wethouder Financiën, terwijl de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de afvalinzameling en -verwerking is belegd bij een andere wethouder.³⁹ De ambtelijke verantwoordelijkheid voor het afvalbeleid is belegd bij de teams beleid en projecten / beheer en onderhoud openbare ruimte. De ambtelijke verantwoordelijkheid voor de financiën en het aandeelhouderschap ligt bij het team financiën. Ambtelijk is er een splitsing tussen de rol van contractbeheerder (verantwoordelijk voor de uitvoering van het afvalbeleid door de externe uitvoerder) en de ambtenaar verantwoordelijk voor beleidsontwikkeling.

1-4 doel- en vraagstelling en afbakening

1-4-1 doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer na te gaan of het afvalbeleid effectief en doelmatig is, of de raad adequaat wordt geïnformeerd over het afvalbeleid en welke lessen hieruit kunnen worden getrokken voor de toekomst.

1-4-2 onderzoeksvragen

centrale onderzoeksvraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Is het afvalbeleid effectief en doelmatig, wordt de raad adequaat geïnformeerd over het afvalbeleid en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor de toekomst?

deelvragen

De centrale onderzoeksvraag is verder uitgewerkt in zes deelvragen:

- 1 Is het afvalbeleid in opzet effectief om de doelstellingen (70% afvalscheiding in 2020, geen lastenverzwaring) te realiseren?
- 2 Is het afvalbeleid adequaat uitgevoerd?
- 3 Worden de doelstellingen van het afvalbeleid gerealiseerd?
- 4 Is de uitvoering van het afvalbeleid doelmatig?
- 5 Wordt de gemeenteraad adequaat geïnformeerd over het afvalbeleid?
- 6 Welke lessen kunnen uit het antwoord op de vragen 1, 2, 3, 4 en 5 worden getrokken voor de toekomst?

³⁸ De juridische term is 'quasi inbesteding': een overheid verleent opdracht aan een gelieerde, maar separate rechtspersoon (publiek of privaat), zonder een aanbesteding te doen. Dit is toegestaan als wordt voldaan aan de criteria die zijn vastgelegd in art. 12 lid 1 richtlijn 2014/24. Bron:

<https://europadecentraal.nl/onderwerp/aanbesteden/inbesteden/>, geraadpleegd op 19 mei 2020.

³⁹ In 2020 heeft de betreffende wethouder de volgende onderwerpen in portefeuille: economie, werk en inkomen, participatiewet, maritieme maakindustrie, bereikbaarheid en mobiliteit, vergunningverlening, handhaving en toezicht, afvalinzameling, monumentenzorg, streekarchief, inkoopbeleid gemeente, informatie- en communicatietechnologie (ICT), DCMR, MRDH: Economisch vestigingsbeleid, project Centrumplan, project Grote kruising, wijkwethouder Langeland & Boveneind, 2e loco burgemeester.

1-4-3 afbakening

Dit onderzoek beperkt zich tot de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval. De aanpak van zwerfafval, het schoonhouden van de buitenruimte en het verzamelen en verwerken van bedrijfsmatig afval blijven buiten beschouwing. Hiervoor zijn de volgende redenen:

- De aanpak van zwerfafval en het schoonhouden van de buitenruimte is een apart proces binnen de gemeente. De kosten van dit proces worden (anders dan huishoudelijk afval) niet primair gefinancierd uit de afvalstoffenheffing.
- Bedrijven zijn, anders dan particulieren, zelf verantwoordelijk voor het scheiden en afvoeren van afval en kunnen alleen kiezen voor een particuliere afvalinzamelingspartij. De gemeente kan overigens wel regels stellen voor de inzameling en verwerking van bedrijfsafval.

Het onderzoek richt zich verder op de inzameling en verwerking van afval door de gemeente. Het inzamelen van bijvoorbeeld textiel of oud papier door o.a. scholen, kerken, stichtingen wordt buiten beschouwing gelaten.

Het onderzoek heeft betrekking op de inrichting van de inzameling en verwerking van afval en het afvalbeleid in de periode 2016-2020.

1-5 leeswijzer

In deze nota van bevindingen komen de onderzoeksvragen aan de orde. In hoofdstuk twee zal worden aangegeven hoe de gemeente het beleid ten aanzien van de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval heeft vormgegeven. Vervolgens zal de uitvoering van dit beleid besproken worden in hoofdstuk drie. In hoofdstuk vier komen de te verwachten resultaten van het beleid aan de orde. De doelmatigheid van het afvalbeleid wordt besproken in hoofdstuk vijf. Ten slotte wordt in hoofdstuk zes ingegaan op de informatievoorziening over het afvalbeleid aan de gemeenteraad.

Deze nota van bevindingen bevat de analyses en feiten die horen bij de onderzoeksvragen. Bij de beantwoording van deelvragen wordt getoetst in hoeverre is voldaan aan normen en criteria die zijn opgenomen in de onderzoekopzet. De normen en criteria zijn in de loop van het onderzoek verder aangescherpt en aangevuld. De normen zijn vermeld in de inleidingen van de hoofdstukken.

Het antwoord op de deelvragen één tot en met vijf, de lessen die hieruit kunnen worden getrokken (deelvraag zes) en het antwoord op de centrale vraag worden gegeven in een bestuurlijke nota die op basis van deze nota van bevindingen wordt opgesteld. Hierin zullen de bevindingen ook bestuurlijk worden gewogen en beoordeeld.

schuingedrukte teksten

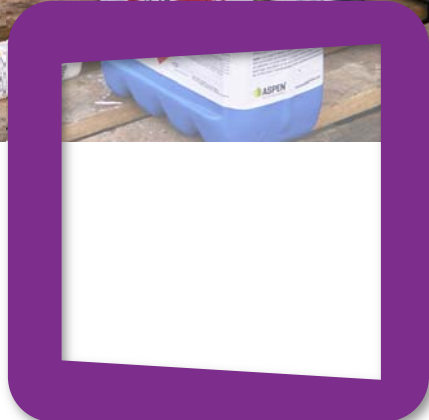
In de nota van bevindingen begint elke paragraaf met een cursieve tekst. Deze cursieve tekst vormt de korte conclusie van de betreffende (sub)paragraaf aan de hand van de gebruikte normen. Bij afwezigheid van normen kan de cursieve tekst een samenvatting zijn van de paragraaf.

gekleurde kaders

In de nota zijn roze gekleurde en geelgekleurde tekstblokken te vinden. De roze gekleurde tekstblokken bevatten aanvullende informatie die voor de oordeelsvorming



niet essentieel is, maar een nadere toelichting geven over bijvoorbeeld gebruikte begrippen en instrumenten. De geelgekleurde tekstblokken bevatten nadere informatie of uitleg over feiten waarover in het rapport wordt geoordeeld.



2 opzet afvalbeleid

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de opzet van het beleid van de gemeente Krimpen aan den IJssel ten aanzien van de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval. Daarbij staat de volgende vraag centraal:

- Is het afvalbeleid in opzet effectief om de doelstellingen (70% afvalscheiding in 2020, geen lastenverzwaring) te realiseren?

Voor beantwoording van deze vraag wordt getoetst aan de volgende norm en criteria:

tabel 2-1: normen en criteria opzet afvalbeleid

norm	Criteria	paragraaf
er is per doelstelling een adequate analyse van het probleem dat met het afvalbeleid dient te worden opgelost	• er is een analyse van de oorzaken van het lage percentage afvalscheiding uitgevoerd, bestaande uit: - sorteeranalyses van het restafval; - raadpleging inwoners; - benchmark.	2-2-1
	• er is een analyse van de verwachte lasten voor inwoners uitgevoerd, bestaande uit: - berekening verwachte afvalbeheerkosten; - een risicoanalyse.	2-2-2
de gekozen maatregelen zijn in opzet effectief	• de maatregelen sluiten logisch aan bij de oorzaken uit de probleemanalyse;	2-3-1
	• alternatieve maatregelen om de doelstellingen te realiseren zijn onderzocht.	2-3-2

2-2 probleemanalyse

De analyse van het probleem dat met het afvalbeleid dient te worden opgelost, namelijk de grote hoeveelheid restafval per huishouden, is niet adequaat.

De gemeente heeft een sorteeranalyse uitgevoerd, waaruit blijkt dat het restafval grotendeels ook gescheiden had kunnen worden aangeboden. Ook is een enquête uitgevoerd en zijn inloopavonden georganiseerd om de voorkeuren en ideeën van inwoners in beeld te brengen. De enquête en de inloopavonden hebben geen rol gespeeld bij de probleemanalyse die aan het afvalbeleid ten grondslag lag.

In het afvalbeleid wordt uitgegaan van een afvalscheidingsresultaat voor de periode tot en met 2013 dat niet kan worden gereconstrueerd en waarschijnlijk onjuist is. Hierdoor is mogelijk een te hoge of te lage doelstelling gekozen ten aanzien van afvalscheiding. Verder wordt een

vergelijking gemaakt met gemeenten in dezelfde stedelijkheidsklasse, terwijl niet verstedelijking maar het percentage hoogbouw de bepalende factor is voor het afvalscheidingsresultaat.

Het niet inzamelen van gft-afval is volgens de gemeente de belangrijkste oorzaak van de (veronderstelde) achterstand ten opzichte van gemeenten in dezelfde stedelijkheidsklasse, maar de rekenkamer merkt op dat ook het niet toepassen van omgekeerd inzamelen en DIFTAR belangrijke verklarende factoren zijn. Deze worden niet door de gemeente genoemd. De gemeente heeft bovendien geen analyse gemaakt van de relatief hoge afvalproductie per inwoner in Krimpen aan den IJssel. De gemeente veronderstelt, zonder dat te onderbouwen, dat deze hoge afvalproductie wordt bepaald door autonome ontwikkelingen waarop de gemeente geen invloed heeft.

De tekortkomingen in de probleemanalyse hebben ook consequenties voor de andere doelstelling van het afvalbeleid, namelijk dat de lasten voor bewoners niet mogen stijgen. De gemeente heeft weliswaar berekend dat de kosten op termijn dalen door het afvalbeleid, maar erkent dat als het gewenste afvalscheidingsresultaat niet wordt bereikt, het afvalbeleid juist kan leiden tot hogere kosten voor inwoners. Bovendien is in de business case van het afvalbeleid geen rekening gehouden met een aantal risico's, zoals extra projectkosten voor gesprekken met inwoners en de stijging van tarieven voor de verwerking van afval.

2-2-1 oorzaken lage percentage afvalscheiding

Met het afvalbeleid wil de gemeente de gescheiden inzameling van afval in Krimpen aan den IJssel verbeteren. Het beoogde effect van het afvalbeleid is "het zoveel mogelijk terugdringen van de hoeveelheid restafval per huishouden met (voorlopig) als indicator het afvalscheidingspercentage (tenminste 70% in 2020) zonder dat dit tot een lastenverzwaring voor inwoners leidt".⁴⁰

sorteeranalyses

Er wordt een 'aanzienlijke sprong'⁴¹ in het afvalscheidingsresultaat beoogd. Het raadsvoorstel zelf bevat geen analyse van het huidige afvalscheidingsresultaat. Er wordt slechts verwezen naar een sorteeraanalyse (zie kader) die is uitgevoerd in 2014 en naar het afvalscheidingsadvies Krimpen aan den IJssel 2016-2020, dat in 2015 is opgesteld door NV MAK. In dit advies wordt gebruik gemaakt van de resultaten van sorteeraanalyses die zijn uitgevoerd in 2011 en 2013. Volgens het afvalscheidingsadvies blijkt uit deze sorteeraanalyses dat 82% van het restafval in Krimpen aan den IJssel uit afval ook gescheiden aangeboden had kunnen worden, onder meer gft-afval (41%), papier (16%), grof afval (13%) en glas (5%). Het grof afval bestaat uit hard kunststof, metaal, elektrische apparaten, hout, puin en klein chemisch afval (kca).

sorteeranalyse

Bij sorteeraanalyses wordt de samenstelling van het restafval onderzocht. Met deze gegevens kan per afvalfractie worden bepaald welk deel wordt gescheiden en welk deel in het restafval belandt.

In november 2017 is bijvoorbeeld het restafval van vier ondergrondse containers (OC's) van één locatie met laagbouw en acht OC's van twee locaties met hoogbouw (waarvan één met en één zonder inpandige containers voor pmd en oud papier en karton (opk)) onderzocht. Per locatie is circa 720-860 kilo restafval opgehaald, waarvan ongeveer twee derde is gesorteerd in 21 verschillende

⁴⁰ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Afvalscheidingsbeleid 'Afvalscheidingsadvies 2016-2020', 11 juni 2015.

⁴¹ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Afvalscheidingsbeleid 'Afvalscheidingsadvies 2016-2020', 11 juni 2015.

componenten. De samenstelling van het afval in de sorteeraanlyse is een momentopname, omdat het aanbod van afval conjunctuurgevoelig en seizoensafhankelijk is. Daarnaast is het aantal locaties beperkt ten opzichte van het totale aantal locaties in Krimpen aan den IJssel. De cijfers kunnen daarom ook niet als representatief voor het hele jaar en de hele gemeente worden beschouwd, maar geven (mits in dezelfde maand uitgevoerd) wel een beeld van de ontwikkeling van de samenstelling van het afval.

De rekenkamer heeft de sorteeraanlyses ontvangen uit 2014 en tevens uit juni 2016 en november 2017. De sorteeraanlyse uit 2014 bevat alleen de uitkomsten van de afzonderlijke sorteeroproeven in hoogbouw en laagbouw en kan dus niet vergeleken worden met het afvalscheidingsadvies, waarin de gemiddelde samenstelling van al het huishoudelijk afval (op basis van de sorteeraanlyses) in Krimpen aan den IJssel is vermeld. In deze laatste twee documenten wordt wel de gemiddelde samenstelling van het fijn huishoudelijk restafval in 2013 en 2014 weergegeven. In deze jaren bestond het overgrote deel (2013: 89%; 2014: 84%) van het fijn huishoudelijk restafval uit afval dat ook gescheiden aangeboden had kunnen worden. De percentages grof afval volgens de sorteeraanlyses kunnen niet worden gereconstrueerd, maar de samenstelling van het restafval komt verder in grote lijnen overeen met de cijfers die zijn gebruikt in het afvalscheidingsadvies en zijn bovendien in lijn met landelijke cijfers.⁴² De rekenkamer acht de cijfers daarom plausibel.

raadpleging inwoners

Voorafgaand aan de besluitvorming over het afvalbeleid is een enquête onder inwoners uitgevoerd en zijn er zes inloopavonden georganiseerd. Voor de enquête is een online vragenlijst uitgezet om inzicht te krijgen in de visie van inwoners op de toenmalige wijze van afval inzamelen en welke ideeën zij hebben om afvalscheiding in de toekomst te stimuleren.⁴³ De totale steekproefomvang (1.048) is voldoende groot om gezaghebbende conclusies te trekken. Ongeveer twee derde van de geraadpleegde inwoners geeft aan dat het ophalen van restafval en gft-afval aan huis (en andere reststromen wegbrengen) volgens hen tot de beste scheidingsresultaten zou leiden. Een minderheid van circa 20% denkt dat omgekeerd inzamelen tot de beste scheidingsresultaten zal leiden. De overige 13% van de inwoners verwachtte de beste resultaten van een systeem van vergoedingen voor ingeleverd gescheiden restafval (Afval loont).

De inloopavonden zijn per wijk georganiseerd. Tijdens de inloopavond kregen inwoners informatie over de nieuwe wijze van afvalinzameling en gelegenheid om vragen te stellen aan de (wijk)wethouder en de afvalinzamelaar.⁴⁴

Uit de opzet van de enquête en de inloopavonden blijkt dat deze niet waren bedoeld om meer gegevens te verzamelen over de oorzaken van het afvalscheidingsgedrag in Krimpen aan de IJssel. Ook hebben ze niet meegewogen in de uiteindelijke keuze voor de inzamelmethode van omgekeerd inzamelen in combinatie met Afval loont. De inzamelmethode werd vooral gekozen met de bedoeling de landelijke doelstellingen voor afvalscheiding te halen en de wens om meer grondstoffen te hergebruiken.⁴⁵ De

⁴² <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0141-samenstelling-restafval-huishoudens>, geraadpleegd op 7 september 2020.

⁴³ Antea Groep, 'Afvalscheiding Krimpen aan den IJssel Resultaten opiniepeiling', 7 mei 2015.

⁴⁴ Brief gemeente Krimpen aan den IJssel, afvalinzameling 2016-2020, 6 februari 2015.

⁴⁵ Interview.

verantwoordelijke wethouder vond dat er een systeemkeuze moest worden gemaakt.⁴⁶ De inloopavonden hebben wel tot enkele (beperkte) aanpassingen van het concept-afvalbeleid geleid (zie paragraaf 2-3-1). De inloopavonden en de uitkomsten van de enquête zijn ook benut bij de beleidsuitvoering: er is meer het gesprek met inwoners gezocht over de implementatie van het afvalbeleid. Bij de probleemanalyse die aan het afvalbeleid ten grondslag lag, hebben de enquête en de inloopavonden geen rol gespeeld.

benchmark

De gemeente heeft een vergelijking gemaakt met het afvalscheidingsresultaat van gemeenten in dezelfde zogeheten stedelijkheidsklasse. De rekenkamer heeft deze vergelijking geverifieerd (zie tabel 2-2).

tabel 2-2: afvalscheidingsresultaat CBS-cijfers

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CBS-stedelijkheidsklasse 2							
huishoudelijk afval (kg per inwoner per jaar)	562	551	543	527	530	508	482
ingezameld gft-afval	72	70	73	69	70	70	66
afvalscheiding (percentage)	47	47	48	48	49	49	50
afvalscheidingsadvies-							
Kad IJ							
huishoudelijk afval	643	666	637	643	647	623	599
afvalscheiding	39	42	41	42	40	40	41
CBS-Kad IJ							
huishoudelijk afval	834	724	692	739	712	689	736
afvalscheiding (percentage)	49	45	44	46	44	45	49

Volgens het afvalscheidingsadvies verklaart met name de hoeveelheid ingezameld gft-afval het verschil van circa 9 procentpunt met het afvalscheidingspercentage van gemeenten in dezelfde stedelijkheidsklasse. De rekenkamer merkt op dat deze vergelijking op twee punten tekortschiet.

Allereerst komen de afvalscheidingsresultaten voor Krimpen aan den IJssel volgens het CBS niet overeen met de cijfers die zijn gepresenteerd in het afvalscheidingsadvies. Zo is de totale afvalproductie volgens het CBS in 2013 137 kilogram hoger dan en het afvalscheidingsresultaat 8 procentpunt hoger dan weergegeven in het afvalscheidingsadvies. Opvallend is dat in de jaarrapportage van NV MAK over 2015 juist een flink *lager* afvalscheidingspercentage van 35 in 2013 wordt vermeld.⁴⁷ De CBS-cijfers voor 2015 komen op detailniveau wel overeen met de cijfers van NV MAK. Het is daarom waarschijnlijk dat verschillen ontstaan door het ontbreken

⁴⁶ Interview.

⁴⁷ NV MAK, concept jaarrapportage 2015 4^e kwartaal, 22 maart 2016. In het jaarwerkplan 2016 van NV MAK wordt overigens ook geconstateerd dat het afvalscheidingspercentage in het afvalscheidingsadvies hoger zou liggen dan daadwerkelijk door NV MAK gemeten.

niet meerekenen van bepaalde categorieën afval zoals verbouwingsrestafval en puin door NV MAK en het -terecht- niet meerekenen van afval dat (conform een afspraak tussen beide gemeenten) door inwoners van de gemeente Krimpenervwaard wordt ingeleverd op het afvalbrengstation in Krimpen aan den IJssel. Het niet meerekenen van deze categorieën resulteert in een lager afvalscheidingspercentage en lagere afvalproductie. De gemeente Krimpen aan den IJssel en hun contactpersoon bij Renewi konden de verschillen desgevraagd niet verklaren.⁴⁸ Wel kon de gemeente bevestigen dat de NV MAK de aanname deed dat één op de drie bezoekers van het ABS uit de Krimpenervwaard kwam. De volumes zouden overeenkomstig zijn gecorrigeerd.

De rekenkamer constateert dat het in het afvalscheidingsadvies vermelde afvalscheidingspercentage niet kan worden gereconstrueerd en waarschijnlijk onjuist is. Hierdoor is mogelijk een te hoge of te lage doelstelling gekozen ten aanzien van afvalscheiding.

Een tweede tekortkoming betreft de vergelijking met gemeenten in dezelfde stedelijkheidsklasse. Die vergelijking geeft volgens de rekenkamer geen goed beeld van scheidingsresultaten.⁴⁹ Zie het onderstaand kader.

stedelijkheidsgraad, hoogbouw en afvalscheiding

De stedelijkheidsklasse is een indeling die wordt gehanteerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek en is gebaseerd op adressendichtheid. Gemeenten worden ingedeeld in vijf klassen, oplopend van niet stedelijk tot zeer sterk stedelijk. Krimpen aan den IJssel valt in stedelijkheidsklasse twee (sterk stedelijk) met een adressendichtheid tussen 1.500-2.500 adressen per vierkante kilometer; dit is de één na hoogste stedelijkheidsklasse.

Adressendichtheid is op zichzelf niet bepalend voor het scheidingsresultaat. Dat geldt wel voor het percentage hoogbouwoningen. Het percentage hoogbouwoningen is in Krimpen aan den IJssel slechts 29,6%, wat juist *lager* is dan het landelijke gemiddelde van 35,7%.⁵⁰ De Nederlandse vereniging van afvalbedrijven, NVRD, onderscheidt vier hoogbouwklassen (A, B, C en D). Krimpen aan den IJssel valt in klasse C: 20-29 procent en dicht bij hoogbouwklasse B (30-49 procent). De afvalscheidingsresultaten van hoogbouwklasse B en C zijn overigens vergelijkbaar.

Hoogbouw (of gestapelde bouw)⁵¹ kent specifieke beperkingen die de afvalscheiding belemmeren.⁵² Bij hoogbouwoningen kan namelijk geen gebruikgemaakt worden van ophaalsystemen, zoals bijvoorbeeld minicontainers. In plaats daarvan wordt gebruikgemaakt van zogeheten 'brengsystemen', waarbij bewoners afval moeten wegbrengen naar verzamelcontainers op enige afstand van hun woning. Brengsystemen hebben over het algemeen een lager afvalscheidingsresultaat dan haalsystemen. Ook hebben hoogbouwoningen door hun kleinere omvang minder ruimte voor het sorteren van verschillende afvalfracties. Opslag van deze fracties moet bovendien binnenshuis

⁴⁸ E-mails ambtenaar.

⁴⁹ Overigens wordt in een bijlage bij het afvalscheidingsadvies wel een vergelijking gemaakt met gemeenten in hoogbouwklasse C, maar alleen voor wat betreft de totale hoeveelheid afval.

⁵⁰ Percentage meergezinswoningen. Bron: <https://syswov.datawonen.nl/>, geraadpleegd op 6 juli 2020.

⁵¹ Gestapelde woningen zijn woningen die boven elkaar liggen. Gestapelde bouw kan variëren van een bouwblok met twee woningen boven elkaar tot vele woningen naast en boven elkaar. Het kan dus gaan om een flat, appartementengebouw, een portiekwoning, maisonnette e.d.

Bron: CBS.

⁵² Bron voor de tekst in dit kader: C. Midden in opdracht van onder meer verschillende gemeenten en het ministerie van Infrastructuur en Milieu, 'Verbetering afvalscheiding en inzameling hoogbouw, een literatuurstudie naar gedragsdeterminanten en interventies', april 2015.

plaatsvinden. Daarnaast kenmerken hoogbouwomgevingen zich door bewoners met een relatief lage sociaaleconomische status, door een relatief hoog verloop en door culturele heterogeniteit en een lage sociale cohesie. Dit beperkt de effectiviteit van interventies die steunen op communicatie en voorlichting. Deze factoren, die het percentage afvalscheiding beïnvloeden, gelden in mindere mate voor de adressendichtheid.

Een vergelijking met gemeenten in dezelfde hoogbouwklasse⁵³ levert het volgende beeld op (zie tabel 2-3).

tabel 2-3: vergelijking afvalscheiding (percentage) hoogbouwklasse en C en stedelijkheidsklasse twee

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
hoogbouwklasse C	46	47	49	51	52	53	52
stedelijkheidsklasse twee	47	47	48	48	49	49	50
Krimpen a/d IJssel CBS	49	45	44	46	44	45	49

Doordat gemeenten in stedelijkheidsklasse twee minder goede scheidingsresultaten behalen dan gemeenten in hoogbouwklasse C zou een vergelijking met de eerste categorie een voor Krimpen aan den IJssel relatief gunstiger beeld laten zien. Daar waarschijnlijk in het afvalscheidingsadvies onjuiste cijfers zijn getoond voor Krimpen aan den IJssel is het niet duidelijk of dit ook daadwerkelijk het geval was. De rekenkamer constateert in ieder geval dat het afvalbeleid is gebaseerd op onvolledige informatie.

niet inzamelen gft-afval als verklaring afvalscheidingsresultaat

In het raadsvoorstel, het afvalscheidingsadvies en de enquête wordt weinig aandacht besteed aan de oorzaken van het relatief lage percentage afvalscheiding in Krimpen aan den IJssel en de opvallend hoge afvalproductie in vergelijking met het landelijke gemiddelde (zie tabel 1-1). In het afvalscheidingsadvies wordt slechts één oorzaak van het lage afvalscheidingspercentage genoemd, namelijk het niet inzamelen van gft-afval. Het circa tien procentpunt lagere afvalscheidingspercentage in Krimpen aan den IJssel is volgens het advies “vrijwel volledig toe te schrijven aan het niet gescheiden inzamelen van gft-afval”.

Het niet aan huis inzamelen van gft-afval in Krimpen aan de IJssel is echter waarschijnlijk niet de enige verklaring voor het lage afvalscheidingspercentage. Uit andere benchmarks⁵⁴ en wetenschappelijk onderzoek⁵⁵ kan worden afgeleid dat de bredere dienstverlening (welke grondstoffen aan huis worden opgehaald, inzamelfrequentie, toepassing van omgekeerd inzamelen etc.) en het niet toepassen van tariefdifferentiatie waarschijnlijk ook belangrijke verklarende factoren zijn.

⁵³ Gemeenten in hoogbouwklasse C volgens bijlage 1 rapport Marktconformiteit 2018-2020 Cyclus N.V.

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld: Cyclusmanagement, 'Benchmark huishoudelijk afval. Op koers richting de 100 kilogram', december 2019.

⁵⁵ Zie bijvoorbeeld Dijkgraaf en Gradus (2014), 'The effectiveness of Dutch municipal recycling policies', Tinbergen Institute Discussion Paper.

Het niet aan huis inzamelen van gft-afval verklaart bovendien niet de hoge afvalproductie in Krimpen aan den IJssel.⁵⁶ Door een huidige en een voormalige wethouder wordt wel gewezen op het hoge welvaartsniveau en een consumptiecultuur in Krimpen aan den IJssel.⁵⁷ Deze mogelijke oorzaken vergen een specifieke aanpak waarin communicatie een belangrijke rol speelt. Wat de oorzaken zijn van de hoge afvalproductie wordt niet toegelicht in het afvalscheidingsadvies. Volgens medewerkers van de gemeente waren en zijn de oorzaken van de hoge de hoge afvalproductie en het lage percentage afvalscheiding in Krimpen aan den IJssel niet bekend.⁵⁸

Wel blijkt uit het afvalscheidingsadvies dat de gemeente ontwikkelingen in de omvang en samenstelling van het huishoudelijk afval beschouwt als ontwikkelingen, waar de gemeente geen invloed op heeft of niet kan duiden. Zo is de hoeveelheid papier gedaald en deze ontwikkeling volgt volgens de gemeente de landelijke trend.⁵⁹ Ook is de hoeveelheid tuinafval in de periode 2007-2013 afgenomen, zonder dat daar in het afvalscheidingsadvies of raadsvoorstel een verklaring voor wordt gegeven. Een verklaring die tijdens het onderzoek wordt gegeven is de verandering in inrichting van tuinen van meer steen naar minder groen.⁶⁰ Aangezien de oorzaken van de hoge totale afvalproductie in Krimpen aan den IJssel niet in kaart zijn gebracht, acht de rekenkamer de probleemanalyse ook op dit punt niet adequaat.

2-2-2 verwachte afvalbeheerkosten

berekening verwachte afvalbeheerkosten

De gemeente wil dat verhoging van het percentage afvalscheiding wordt gerealiseerd zonder dat dit tot een lastenverzwaring voor inwoners leidt. In het afvalscheidingsadvies dat is opgesteld door NV MAK en in het raadsvoorstel wordt ingegaan op de financiële effecten van de implementatie van het nieuwe afvalbeleid (zie tabel 2-4). Door afronding tellen de cijfers in de regel cumulatief niet precies op.

⁵⁶ Bij de bespreking van het raadsvoorstel over het afvalbeleid wordt ook door de raad opgemerkt dat het beleid geen oplossing biedt voor de hoge afvalproductie: "De heer Neeleman (D66) zet vraagtekens bij de aangeboden variatie aan afvalinzamelingsmogelijkheden, en constateert dat er weinig aspecten in het plan van aanpak leiden tot terugdringen van de totale hoeveelheid afval." Bron: Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, 'besluitenlijst raadsvergadering 11 juni 2015'.

⁵⁷ Interviews.

⁵⁸ Interview.

⁵⁹ De hoeveelheid gescheiden ingezameld oud papier en karton per inwoner is in de periode 2007-2013 gedaald van 68 kilogram naar 55 kilogram. Tegelijkertijd is de hoeveelheid papier in restafval ook gedaald van 51 kilogram naar 41 kilogram per inwoner. Bron: CBS Statline. Gemeentelijke afvalstoffen; hoeveelheden, 25 juni 2020. Geraadpleegd op 2 juli 2020 en <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0141-samenstelling-restafval-huishoudens>, geraadpleegd op 2 juli 2020.

⁶⁰ Ambtelijke reactie, ontvangen op 19 oktober 2020.

tabel 2-4: financiële effecten implementatie afvalbeleid (x € 1.000)

financieel effect	2015	2016	2017	2018	2019	2020
operationeel resultaat (a)		-58	42	117	178	265
projectkosten (b)	-200	-150	-100	-50	25	0
saldo a+b	-200	-208	-58	67	153	265
cumulatief a+b	-200	-408	-465	-399	-246	19

Er is berekend dat het nieuwe afvalbeleid vanaf 2017 zou leiden tot per saldo lagere operationele kosten. De gescheiden inzameling van reststromen, zoals gft-afval en pmd, leidt tot extra kosten, maar deze worden gecompenseerd door opbrengsten uit reststromen, vermeden verwerkingskosten voor restafval en lagere kosten van inzameling van restafval via ondergrondse containers in plaats van minicontainers. In de periode tot en met 2019 wordt nog wel een netto negatief resultaat verwacht als gevolg van tijdelijke projectkosten maar vanaf 2020 is het netto resultaat positief. De terugverdientijd is dus zes jaar.

De operationele kosten en de kapitaallasten voor de investering in ondergrondse containers komen ten laste van het resultaat van NV MAK en kunnen leiden tot een lager dividend c.q. een kapitaalstorting door de gemeente, als aandeelhouder van NV MAK. Het merendeel van de projectkosten en de kapitaallasten voor de investering in de aanleg van ondergrondse putten zijn rechtstreeks voor rekening van de gemeente. De financiële voor- en nadelen van de implementatie van het afvalbeleid worden verrekend met de reserve egalisatie reiniging, zodat het tarief van de afvalstoffenheffing constant kan blijven.

De rekenkamer heeft de berekening beoordeeld en acht het plausibel dat het afvalbeleid zich kan terugverdienen. Het is echter onzeker hoe de totale afvalbeheerkosten en de lasten voor de inwoners zich zullen ontwikkelen, aangezien geen rekening is gehouden met een aantal risico's en onzekerheden, zoals bijvoorbeeld andere verwerkingstarieven.

risicoanalyse

De berekening van de kosten van het afvalbeleid steunt op aannames ten aanzien van variabelen. Een deel van deze variabelen heeft direct verband met het afvalbeleid, zoals de frequentie van inzameling per afvalstroom en het verwachte percentage afvalscheiding. In het afvalscheidingsadvies is berekend wat het financieel effect is van een lager afvalscheidingsresultaat (90% of 80% van het beoogde resultaat). Dit zou een cumulatief negatief effect hebben van respectievelijk € 270.000 of € 550.000. De terugverdientijd van het nieuwe afvalbeleid zou verlengd worden met respectievelijk een of twee jaar. Een ander deel van de variabelen is exogeen, zoals de rentestand en kostprijzen.

In het raadsvoorstel voor het afvalbeleid 2016-2020 en het afvalscheidingsadvies, dat daaraan ten grondslag ligt, worden drie risico's voor het realiseren van de doelstelling met betrekking tot de lasten voor inwoners benoemd:

- autonome ontwikkelingen, zoals de afschaffing van statiegeld, mutaties van de waarde van hergebruikte grondstoffen etc.

- een afname van de totale hoeveelheid afval kan het ‘terugverdienmodel’ negatief beïnvloeden;
- burgers scheiden te weinig afval, wat eveneens kan leiden tot hogere kosten.

Deze risico's worden verder toegelicht in de risicoparagraaf van het afvalscheidingsadvies. Beide risico's betreffen het afvalscheidingsresultaat. De rekenkamer heeft in paragraaf 2-2-1 reeds geconstateerd dat de probleemanalyse ten aanzien van het afvalscheidingsresultaat niet adequaat is. Het valt de rekenkamer verder op dat een daling van de totale hoeveelheid afval als risico wordt beschouwd, terwijl dit juist een belangrijke doelstelling is van het LAP (zie tabel 1-1).

Inmiddels is gebleken dat de lasten voor inwoners gedurende de looptijd van het afvalbeleid zijn gestegen, terwijl de totale hoeveelheid afval niet is gedaald en de doelstelling ten aanzien van afvalscheiding waarschijnlijk wel wordt gehaald (zie paragraaf 4-2). Door een medewerker van de gemeente wordt daarover opgemerkt dat bij het opstellen van het afvalbeleid een business case is gemaakt met de kennis van toen.⁶¹ Deze businesscase is volgens deze medewerker niet met de situatie van nu te vergelijken, omdat:

- er door afvalscheiding meer logistieke kosten zijn ontstaan;
- verwerkers strenger zijn geworden op kwaliteit;
- de kosten van verwerking van restafval hard zijn gestegen;
- extra projectkosten gemaakt zijn, onder meer voor het voeren van gesprekken met inwoners over de locaties van de ondergrondse containers.

Belangrijk is volgens deze medewerker verder dat bij de doelstelling om de lasten niet te laten stijgen was gerekend met de reserve reiniging.

De rekenkamer constateert dat deze kostenstijgingen in het raadsvoorstel deels hadden kunnen worden ingecalculeerd (bijvoorbeeld door een opslag voor onvoorziene kosten). Zo is in het raadsvoorstel wel vermeld dat er rekening gehouden wordt met de wensen van bewoners, maar er is vervolgens geen rekening gehouden met daaruit voortvloeiende extra kosten van gesprekken met bewoners.

Ook merkt de rekenkamer op dat in het raadsvoorstel voor het afvalbeleid 2016-2020 niet staat dat de reserve reiniging ingezet wordt om een structurele lastenstijging te voorkomen. Er staat wel dat schommelingen in de afvalstoffenheffing opgevangen zullen worden door de reserve (zodat de afvalstoffenheffing niet op en neer gaat). Het structureel inzetten van de reserve is sowieso niet mogelijk, aangezien de reserve niet wordt aangevuld en dus eindig is: het saldo per 1 januari 2015 bedroeg € 2,7 mln.

2-3 beoordeling maatregelen

De rekenkamer constateert dat alle zes maatregelen van het afvalbeleid relevant zijn en kunnen bijdragen aan de doelstellingen van het afvalbeleid. Een deel van de aanpassingen van het afvalbeleid naar aanleiding van reacties van burgers draagt in opzet bij aan de doelstellingen (extra perscontainers, gft-containers bij hoogbouw), maar andere aanpassingen (uitstel omgekeerd inzamelen bij dijklint, geen verplichte minicontainers) kunnen juist afbreuk doen aan de realisatie van de doelstellingen. De gevolgen van deze aanpassingen op doelstellingen van het afvalbeleid zijn niet berekend.

⁶¹ Interview.

De gemeente heeft ook alternatieve maatregelen overwogen, waaronder nascheiding en DIFTAR. Uiteindelijk wordt gekozen voor het eerst invoeren van omgekeerd inzamelen om het aantal veranderingen beperkt te houden. DIFTAR wordt wel als optie open gehouden als blijkt dat de voorgenomen maatregelen niet leiden tot het voldoende terugdringen van de hoeveelheid restafval per huishouden en om uiteindelijk een scheidingspercentage van 75 te bereiken. In het afvalbeleid blijkt niet duidelijk wat de overwegingen van de gemeente waren om niet te kiezen voor nascheiding van afval.

2-3-1 relevantie maatregelen

In het raadsvoorstel voor het afvalbeleid 2016-2020 worden zes maatregelen genoemd, die moeten bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen, namelijk meer afvalscheiding en geen hogere lasten voor de inwoners. Van de maatregelen wordt in onderstaand overzicht (tabel 2-5) weergegeven welke relatie zij hebben met de probleemanalyse en de doelstellingen van het afvalbeleid.

tabel 2-5: maatregelen afvalbeleid versus probleemanalyse en doelstellingen

maatregel	sluit aan op de probleemanalyse en doelstellingen
herinvoering inzameling gft-afval met minicontainers bij laagbouw	ja, door inzameling aan huis wordt het gemakkelijker om gft-afval te scheiden
invoering inzameling pmd bij laagbouw met minicontainers in plaats van zakken	ja, door inzameling aan huis in minicontainers wordt het voor inwoners makkelijker om pmd te scheiden
omgekeerd inzamelen bij laagbouw	ja, het aanbieden van restafval wordt moeilijker, terwijl het scheiden van afval makkelijker wordt ⁶²
Afval Loont	ja, een financiële prikkel kan helpen om inwoners meer afval te laten scheiden
ondergrondse containers voor pmd op strategische plaatsen en verzamelcontainers voor gft-afval bij hoogbouw	ja, alhoewel inzameling van pmd in ondergrondse containers voor bewoners van hoogbouw mogelijk minder makkelijk is dan de bestaande inzameling met zakken
continuering milieustraat, inzameling papier, textiel en grofvuil	ja, alhoewel deze maatregelen geen extra resultaat zullen opleveren ten opzichte van de huidige situatie (niet doorvoeren leidt tot een lager resultaat)

De rekenkamer constateert dat alle maatregelen bijdragen aan de doelstelling (70% afvalscheiding). De eerste vijf maatregelen leiden tot meer afvalscheiding ten opzichte van de huidige situatie, terwijl de laatste maatregel (continuering continuering milieustraat, inzameling papier, textiel en grofvuil) nodig is om het huidige afvalscheidingsresultaat te behouden. Meer afvalscheiding leidt in de regel ook tot lagere kosten voor de gemeente (zie paragraaf 2-2-2). Daarmee dragen de maatregelen in opzet ook bij aan de realisatie van de tweede doelstelling van het afvalbeleid (geen lastenverzwaring).

In het raadsvoorstel worden in aanvulling op de maatregelen in tabel 2-5 enkele aanpassingen genoemd die zijn doorgevoerd naar aanleiding van reacties van burgers:

- Op strategische plaatsen (zoals winkelcentra) worden extra ondergrondse

⁶² De minicontainers voor pmd, gft-afval en papier zijn optioneel. Ook wordt de optie geboden van kleinere minicontainers van 140 liter in plaats van 280 liter.

perscontainers voor plastic gerealiseerd.

- Extra minicontainers worden niet verplicht.
- Afvalinzameling langs het dijklint IJsseldijk en Lekdijk blijft vooralsnog op de huidige wijze gebeuren, omdat de mogelijkheden voor plaatsing van ondergrondse containers door kleiner zijn en instemming van het waterschap vergen;⁶³
- Rondom hoogbouw worden verzamelcontainers gerealiseerd waar gft-afval in kan worden gedeponeerd. Daarnaast blijven de milieuparkjes nabij hoogbouw en ook de inpandige papierinzameling bij hoogbouw blijft vooralsnog.
- Naast de standaard containers (280 liter) worden ook minicontainers van 140 liter aangeboden.

Twee aanpassingen, namelijk het realiseren van meer perscontainers voor plastic en verzamelcontainers voor gft-afval bij hoogbouw, dragen bij aan meer afvalscheiding. De overige aanpassingen, namelijk het niet verplicht stellen van minicontainers en het aanbieden van kleinere minicontainers, zorgen voor meer draagvlak, maar leiden mogelijk tot minder afvalscheiding. Het uitstellen van omgekeerd inzamelen voor ~~het~~ de dijklinten leidt ertoe dat het beoogde hogere afvalscheidingsresultaat mogelijk niet of later wordt gerealiseerd.

Deze consequenties van deze aanpassingen (zowel ten aanzien van het afvalscheidingspercentage als de financiële gevolgen) zijn niet berekend in het raadsvoorstel.⁶⁴

2-3-2 alternatieve maatregelen

In het afvalscheidingsadvies worden een aantal alternatieve maatregelen toegelicht, waaronder nascheiding en DIFTAR.

nascheiding

Onder nascheiding wordt beschouwd de scheiding die plaatsvindt na integrale inzameling. Nascheiding is als techniek (nog) innovatief en er is nog weinig bekend over de resultaten van nascheiding. Nascheiding is vooralsnog niet voor alle afvalfracties toepasbaar, maar met name voor kunststof. Nascheiding gaat bovendien ten koste van de effectiviteit van maatregelen gericht op bronscheiding (communicatie en investeringen in de infrastructuur voor gescheiden inzameling), wanneer beide maatregelen voor dezelfde afvalfractie worden ingezet. In Rotterdam is gestart met nascheiding van pmd door verwerker AVR.⁶⁵ Ook in buurgemeente Capelle aan den IJssel wordt afval nagescheiden.

In het afvalbeleid blijkt niet duidelijk wat de overwegingen van de gemeente waren om niet te kiezen voor nascheiding van afval. In de ambtelijke reactie op deze nota wordt opgemerkt dat het vergroten van de bewustwording van afval en grondstoffen een overweging was om te kiezen voor bronscheiding in plaats van nascheiding.

⁶³ Door NV Mak wordt in het afvalscheidingsadvies de verwachting uitgesproken dat de bespreking over de vormgeving van de inzameling in een maatwerkoplossing voor het dijklint zal resulteren. Tevens wordt gesuggereerd om daar restafval in te zamelen met een lagere frequentie om zo inwoners toch te stimuleren afval beter te scheiden.

⁶⁴ Zo zijn de benodigde extra investeringen in verband met de maximum loopafstand van 175 meter niet onderdeel van het raadsvoorstel. Hiervoor is door de raad extra budget gevoteerd in september 2017. Bron: e-mail en gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, Raadsvoorstel Omgekeerd inzamelen, vastgesteld op 14 september 2017.

⁶⁵ College van B en W Rotterdam, brief aan de commissie Bouwen, Wonen en Buitenruimte 'Stand van zaken nascheiding', 9 maart 2018.

DIFTAR

Een alternatieve maatregel om te komen tot meer hergebruik van afval en lagere kosten is het inbouwen van een financiële prikkel met een zogeheten DIFTAR-systeem (zie kader).

DIFTAR

Ruim een derde van de Nederlandse gemeenten hanteert een DIFTAR-systeem ter bevordering van afvalscheiding.⁶⁶ DIFTAR is een verzamelterm voor methoden om afvalscheiding te bevorderen met een financiële prikkel. DIFTAR kan bijvoorbeeld inhouden dat bewoners een laag basistarief als afvalstoffenheffing betalen en daarnaast een tarief per lediging van de restafvalcontainer. De inzameling van andere afvalstromen zoals papier, glas en gft-afval is gratis. Uit onderzoek blijkt dat DIFTAR leidt tot betere afvalscheiding. Dijkgraaf en Gradus hebben in 2009 en 2014 het effect van DIFTAR op de hoeveelheid huishoudelijk afval en afvalscheiding onderzocht.⁶⁷ Zij vonden een groot en blijvend effect op de hoeveelheid restafval. Ook in een eerdere studie naar de effecten van het DIFTAR-systeem in de gemeente Oostzaan, door Linderhof et al. (2001), bleek een significante afname van de hoeveelheid restafval.⁶⁸ Het risico op illegale dumping, waar in een deel van de literatuur indicaties voor zijn gevonden, is volgens de onderzoekers klein, als gevolg van een effectief monitorings- en boetesysteem. De onderzoekers merken wel op dat praktische problemen de introductie van DIFTAR beperken tot gemeenten met een zekere mate van sociale controle en een beperkt aantal appartementsgebouwen.

In het afvalscheidingsadvies is aangegeven dat voor het bereiken van de ambitieuze afvalscheidingsdoelstellingen een combinatie van meerdere methoden nodig is. Volgens het advies horen onder deze methoden onvermijdelijk zowel omgekeerd inzamelen als DIFTAR. Om het aantal veranderingen in het afvalbeheer te beperken, is besloten om omgekeerd inzamelen en DIFTAR niet gelijktijdig in te voeren. Er is besloten tot de invoering van omgekeerd inzamelen op korte termijn en DIFTAR wordt gezien als een mogelijkheid voor invoering op langere termijn.

Door de invoering van omgekeerd inzamelen kan DIFTAR in de toekomst makkelijker worden geïmplementeerd, omdat dan slechts één registratiesysteem nodig is (voor de verzamelcontainers). In de nota wordt een aantal voordelen van DIFTAR benoemd, namelijk het bewezen effect op het afvalscheidingsgedrag en de lagere logistieke kosten doordat minicontainers voller worden aangeboden. Dit laatste voordeel wordt door de invoering van omgekeerd inzamelen echter deels tenietgedaan. Bij omgekeerd inzamelen wordt restafval immers niet aangeboden in minicontainers, maar het dalende afvalaanbod kan er wellicht toe leiden dat verzamelcontainers ook minder vaak hoeven te worden geleegd. Een nadeel van DIFTAR is volgens de gemeente het risico dat het meet -en afrekensysteem niet tot uniforme uitkomsten leidt, wat kan leiden tot weerstand onder inwoners.

⁶⁶ VANG. Factsheet 'DIFTAR in 5 punten'. Verkregen op 6 februari 2017 van <http://www.vang-hha.nl/nieuws-achtergronden/2015/artikelen/factsheet-diftar-5/>.

⁶⁷ Dijkgraaf en Gradus, Environmental activism and dynamics of unit-based pricing systems, in Resource and Energy Economics, 2009, 31, pp. 13–23 en Dijkgraaf en Gradus, The Effectiveness of Dutch Municipal Recycling Policies, Tinbergen Institute Discussion Paper TI 2014-155/VI, 2014. Zie ook M. Allers en C. Hoeben, Met gedifferentieerd tarief minder afval, Economisch Statistische Berichten, jaargang 94, 16 oktober 2009.

⁶⁸ Linderhof et al., Weight-based pricing in the collection of household waste: the Oostzaan case, in Resource and Energy Economics, 2001, 23, pp. 359–371.

De gemeente houdt DIFTAR als optie open als blijkt dat de voorgenomen maatregelen niet leiden tot het voldoende terugdringen van de hoeveelheid restafval per huishouden en om uiteindelijk een scheidingspercentage van 75% te bereiken.

aanpassen inzamelfrequentie

DIFTAR en nascheiding zijn alternatieve maatregelen die vaak door gemeenten worden ingezet om het afvalscheidingspercentage te verhogen. Er zijn ook nog andere maatregelen die minder frequent worden toegepast. Een voorbeeld⁶⁹ van een alternatieve maatregel, die eveneens wordt genoemd in het afvalscheidingsadvies, is het wijzigen van de frequentie van de inzameling per afvalfractie. In sommige gemeenten, zoals Almere en Emmen, is geëxperimenteerd met een systeem waarbij de inzamelfrequentie van restafval wordt verlaagd en de frequentie voor scheidbare fracties zoals gft-afval en kunststof verhoogd. Het idee is dat dit een beter afvalscheidingsgedrag stimuleert. Het verhogen van de inzamelingsfrequentie voor scheidbare fracties, zonder flankerend beleid, heeft overigens slechts een klein positief effect op het percentage gerecycled afval.⁷⁰

⁶⁹ Andere alternatieve maatregelen die aan de orde komen in het afvalscheidingsadvies zijn Afval loont (waarbij een vergoeding wordt betaald voor gescheiden ingeleverd afval) en de Basisbak (waarbij verschillende soorten herbruikbaar afval via één minicontainer worden ingezameld).

⁷⁰ Dijkgraaf en Gradus, The Effectiveness of Dutch Municipal Recycling Policies, Tinbergen Institute Discussion Paper TI 2014-155/VI, 2014



Rekenkamer

KRIMPEN AAN DEN IJSSEL



3 uitvoering afvalbeleid

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de uitvoering van het afvalbeleid van de gemeente. Hierbij komt de volgende onderzoeksvraag aan de orde:

- Is het afvalbeleid adequaat uitgevoerd?

Bij de behandeling van deze onderzoeksvraag hanteert de rekenkamer normen en criteria. Deze worden toegelicht in tabel 3-1.

tabel 3-1: normen en criteria uitvoering afvalbeleid

norm	criteria	paragraaf
het afvalbeleid wordt uitgevoerd zoals gepland	• er is een planning voor de maatregelen opgesteld;	3-2-1
	• de voorgenomen maatregelen worden conform planning uitgevoerd;	3-2-2
	• afspraken met de uitvoerders zijn in opzet consistent met het afvalbeleid;	3-3-1
	• afspraken met de uitvoerders worden gemonitord;	3-3-2
	• afspraken met de uitvoerders worden nagekomen.	3-3-3
	• de gemeente heeft mogelijkheden om bij te sturen als de doelstellingen van het afvalbeleid niet worden gerealiseerd;	3-4-1
de gemeente stuurt bij als de uitvoering van het afvalbeleid niet verloopt zoals gepland	• de gemeente maakt gebruik van deze mogelijkheden.	3-4-2

3-2 planning en realisatie afvalbeleid

Er was geen concrete tijdsplanning voor de uitvoering van elke maatregel in het afvalbeleid. Wel ging de gemeente ervan uit dat de maatregelen al in 2016 zouden zijn ingevoerd.

De maatregelen van het afvalbeleid zijn grotendeels geïmplementeerd. Medio 2020 zijn twee van de zes maatregelen volledig gerealiseerd, drie grotendeels (bij meer dan 96% van de woningen) en één niet. Er wordt nog gewerkt aan een plan van aanpak voor het aan huis inzamelen van gft-afval en pmd en omgekeerd inzamelen bij de dijklinten aan de Lekdijk en IJsseldijk. Het is niet waarschijnlijk dat dit plan nog binnen de beleidsperiode wordt uitgevoerd. Ook moet voor enkele hoogbouwlocaties de gescheiden inzameling van pmd en opk nog mogelijk worden gemaakt. Het college geeft verschillende redenen voor de vertraagde implementatie van de beleidsmaatregelen: een te kleine personele capaciteit bij de uitvoerder (NV MAK) en de overgang van NV MAK naar Cyclus.

Afval Loont zal niet worden ingevoerd, omdat de invoering niet financieel aantrekkelijk is, er een risico bestond dat Afval Loont ten koste zou gaan van de resultaten van de andere maatregelen en de organisatie achter Afval Loont inmiddels geheel is gestopt.

3-2-1 planning beleidsmaatregelen

Om de doelstellingen van het afvalbeleid te realiseren zijn in het afvalbeleid zes maatregelen opgesteld (zie paragraaf 1-2-1). In het afvalbeleid 2016-2020 zelf was geen concrete tijdsplanning voor de uitvoering van elke maatregel opgesteld, wel wordt opgemerkt dat:

- de maatregelen gefaseerd worden ingevoerd, te starten met de invoering van gescheiden inzameling van gft-afval en het openen van het filiaal van Afval Loont.
- het jaar 2015 een “inregeljaar” is, waarbij aanbestedingen voor de ondergrondse containers, de minicontainers en het verwerkingscontract voor gft worden uitgevoerd;
- drie maatregelen (herintroductie inzameling gft-afval, invoering inzameling pmd, omgekeerd inzamelen) nog niet direct kunnen worden uitgevoerd bij de zogeheten dijklinten: de Lekdijk en IJsseldijk.⁷¹

Het is bij de goedkeuring van het raadsvoorstel (11 juni 2015) niet duidelijk wanneer de maatregelen wel kunnen worden uitgevoerd bij de dijklinten, maar de gemeente ging in de berekening van de financiële effecten van het beleid er van uit dat alle maatregelen in 2016 overal zouden zijn ingevoerd.

In het jaarwerkplan 2016 van NV MAK is wél een tijdsplanning opgenomen voor de implementatie van de maatregelen van het afvalbeleid (met uitzondering van Afval loont).⁷² Het is de bedoeling dat op 1 juni 2016 “de inzameling start conform de gewijzigde inzamelstructuur” en dat in het 3^e kwartaal alle nieuwe verzamelcontainers zijn geplaatst en de minicontainers voor pmd, papier en gft-afval zijn uitgegeven.

⁷¹ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Afvalscheidingsbeleid 'Afvalscheidingsadvies 2016-2020', 11 juni 2015.

⁷² NV MAK, jaarwerkplan 2016, 30 november 2015.

3-2-2 realisatie beleidsmaatregelen

Tabel 3-2 laat zien of de voorgenomen maatregelen daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

tabel 3-2: realisatie beleidsmaatregelen (per september 2020)

maatregel	gerealiseerd
herinvoering inzameling gft-afval bij laagbouw met minicontainers	+/-
invoering inzameling pmd bij laagbouw met minicontainers in plaats van zakken	+/-
omgekeerd inzamelen bij laagbouw	+/-
Afval Loont	-
ondergrondse containers voor pmd op strategische plaatsen en	+/-
verzamelcontainers voor gft-afval bij hoogbouw	
continuering milieustraat, inzameling papier, textiel en grofvuil	+

+ = gerealiseerd; - = niet gerealiseerd; +/- = deels gerealiseerd.

dijkklinten en hoogbouwlocaties

Uit tabel 3-2 blijkt dat twee maatregelen zijn uitgevoerd. De ondergrondse perscontainers voor pmd en verzamelcontainers voor gft-afval (vijfde maatregel) zijn gerealiseerd. Ook zijn de milieustraat en de inzameling van papier, textiel en grofvuil gecontinueerd (zesde maatregel).

Drie van de zes voorgenomen maatregelen zijn grotendeels uitgevoerd, maar later dan gepland. In een raadsinformatiebrief van 28 januari 2016 wordt een tijdsplanning genoemd waar uitgegaan wordt van een gefaseerde invoering van deze maatregelen in de periode september tot en met december 2016 en voor de dijkklinten in 2017.⁷³ Tot op heden zijn de maatregelen nog niet uitgevoerd bij de zogeheten dijkklinten. Het aantal aan de dijkklinten gelegen woningen is maximaal 3,5 procent van de totale woningvoorraad in Krimpen aan den IJssel.⁷⁴ Ook is bij enkele hoogbouwlocaties de gescheiden inzameling van gft, pmd en opk niet of later gerealiseerd.

Ten aanzien van de dijkklinten laat het college op verschillende momenten weten dat er gewerkt wordt aan een plan van aanpak voor de invoer van omgekeerd inzamelen (inclusief het aan huis inzamelen van gft-afval en pmd).⁷⁵ Zo wordt bijvoorbeeld in de jaarrekening van de gemeente Krimpen aan den IJssel over 2018 opgemerkt dat de voorbereiding voor de aanpak van de dijkklinten (en de gft-fractie bij hoogbouw) is gestart en in 2019 wordt geïmplementeerd. In de begroting voor 2020 staat dat een plan van aanpak was opgesteld. Dit plan van aanpak moest echter nog – onder andere in overleg met het waterschap – verder worden uitgewerkt. Het plan van aanpak is medio 2020 nog niet aan de gemeenteraad voorgelegd en bevindt zich nog in de verkennende fase.⁷⁶ Het is niet waarschijnlijk dat het plan voor de aanpak van de

⁷³ College van B en W Krimpen aan den IJssel, raadsinformatiebrief, 28 januari 2016.

⁷⁴ Ooster Lekdijk: 41 adressen, Lekdijk: 95 adressen, IJsseldijk: 313 adressen, IJsseldijk Oost: 5 adressen. Totaal: 454. Een deel van de objecten heeft geen woonbestemming. Bron: bagviewer.kadaster.nl, geraadpleegd op 24 september 2020. Totale voorraad woningen Krimpen aan den IJssel per 1 januari 2019: 12.527. Bron: <https://syswov.datawonen.nl/>, geraadpleegd op 24 september 2020.

⁷⁵ Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, Raadsvoorstel Omgekeerd inzamelen, vastgesteld op 14 september 2017; College van B en W Krimpen aan den IJssel, Raadsinformatiebrief inzake bijplaatsingen afval bij ondergrondse containers, 10 april 2019; Gemeente Krimpen aan den IJssel, Meerjarenbegroting 2020-2023, vastgesteld op 7 november 2019; Gemeente Krimpen aan den IJssel, jaarrekening 2018, vastgesteld op 27 juni 2019.

⁷⁶ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Kadernota 2021, vastgesteld op 9 juli 2020.

dijkklinten nog binnen de beleidsperiode (2016-2020) zal worden geïmplementeerd. De inzameling van pmd en opk (inpandig) is bij enkele hoogbouwlocaties tot op heden nog niet gerealiseerd.⁷⁷

Het college geeft geen eenduidige verklaring voor de vertraagde uitvoering van de beleidsmaatregelen. Eén verklaring is volgens het college de te kleine personele capaciteit. De algehele implementatie van omgekeerd inzamelen was volgens het college een “omvangrijk” proces was.⁷⁸ De implementatie bij de hoogbouwlocaties en dijkklinten zou “aparte aandacht vragen gezien de specifieke omstandigheden.”. Doordat de aandacht uitging naar de implementatie van omgekeerd inzamelen in de ‘reguliere wijken’ zou er geen tijd zijn voor locaties die maatwerkoplossingen vergen. Volgens een voormalige wethouder heeft de gemeente bij de implementatie van het afvalbeleid werkzaamheden moeten verrichten die eigenlijk tot het takenpakket van de uitvoerder (NV MAK) behoorden. Het betroffen met name bepaalde privacyaspecten van het afvalbeleid en de afhandeling van zienswijzen.⁷⁹ Naast de beperkte personele capaciteit wordt ook de overgang van NV MAK naar Cyclus NV door het college benoemd als oorzaak voor de vertraagde uitvoering.⁸⁰

In een interview met de rekenkamer wordt overigens door medewerkers van Cyclus NV opgemerkt dat Cyclus NV, tegen betaling door de gemeente, een plan van aanpak heeft opgesteld voor de implementatie van omgekeerd inzamelen bij de dijkklinten. Van dat plan heeft de gemeente echter nog geen gebruik gemaakt, vanwege veel personeelsverloop.⁸¹

Afval loont

Eén maatregel is niet uitgevoerd, namelijk Afval Loont. Middels een raadsinformatiebrief is de gemeenteraad in december 2017 geïnformeerd dat invoering van het concept Afval Loont tot nader order wordt uitgesteld, omdat de invoering niet financieel aantrekkelijk zou zijn en er een risico bestond dat Afval Loont ten koste zou gaan van de inzamelresultaten 'in de wijk'.⁸² De rekenkamer acht deze verklaring plausibel: ook in andere gemeenten is om deze redenen gestopt met Afval loont.⁸³ Het niet doorgaan van Afval loont zou de gemeente een bedrag van € 138.281 (2016) oplopend tot € 180.160 (2020) besparen. Het college had de kosten van Afval loont al niet meer opgenomen in de begroting voor 2018, die werd vastgesteld op 9 november 2017.

Ondertussen is het de organisatie achter het initiatief Afval Loont gestopt, waardoor deze maatregel ook niet zal worden ingevoerd.⁸⁴ Het college heeft in de toelichting op zijn besluit om Afval Loont niet in te voeren overigens aangegeven de mogelijkheid te onderzoeken om grondstoffen aan huis “via SROI (Social Return on Investment) op te halen”.⁸⁵ Het is echter niet duidelijk wat deze mogelijkheid behelst en of het

⁷⁷ Interview.

⁷⁸ Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, Raadsvoorstel Omgekeerd inzamelen, vastgesteld op 14 september 2017

⁷⁹ Interview.

⁸⁰ College van B en W, 'beantwoording technische vragen meerjarenbegroting 2019-2022', 23 oktober 2018.

⁸¹ Interview.

⁸² College van B en W Krimpen aan den IJssel, Raadsinformatiebrief Afval Loont, 7 december 2017.

⁸³ Onder meer in Lansingerland en Pijnacker-Nootdorp. Bron: Rekenkamer Lansingerland, 'Scheidend vermogen', 21 juni 2018.

⁸⁴ Afval Online. Afval loont stopt: "De energie is op, het perspectief weg". Verkregen op 13 mei 2020 van <https://afvalonline.nl/bericht?id=30191>.

⁸⁵ College van B en W, collegevoorstel Afval loont, 12 december 2017.

onderzoek naar deze maatregel is uitgevoerd.⁸⁶ Het college is tot op heden in zijn communicatie met de gemeenteraad niet terug gekomen op dit onderzoek.

3-3 afspraken externe uitvoerders

De gemeente heeft voor de uitvoering van het afvalbeleid afspraken gemaakt met de externe partijen NV MAK en Cyclus NV. Deze afspraken zijn onvoldoende concreet en gedetailleerd vastgelegd. Eén afspraak, het terugbrengen van de frequentie van inzameling van gft-afval, is niet consistent met het afvalbeleid. Over enkele onderdelen van het afvalbeleid zijn geen specifieke afspraken gemaakt, namelijk de plaatsing van ondergrondse perscontainers voor pmd en de invoer van maatregelen bij de dijklinten en hoogbouw. Ondanks het ontbreken van zulke afspraken is de plaatsing van ondergrondse perscontainers wel gerealiseerd.

De gemeente heeft de monitoring van de afspraken adequaat geborgd door rapportages en periodieke overleggen.

De uitvoeringsafspraken met NV MAK zijn grotendeels nagekomen. Onduidelijke afspraken resulteerden in meningsverschillen over rollen en verantwoordelijkheden bij de implementatie van omgekeerd inzamelen en het niet uitvoeren van onderdelen van de communicatie, zoals de samenwerking met kerken en het concept 'Koos de Vuilnisman'. De samenwerking met (sport)verenigingen en scholen en de inzet van 'afvalbutlers' heeft de gemeente zelf uitgevoerd. De uitvoeringsafspraken met Cyclus NV zijn wel volledig nagekomen, het afvalbeleid was toen echter al grotendeels geïmplementeerd.

3-3-1 opzet afspraken

In de beoordeling van de afspraken met uitvoerders richt de rekenkamer zich primair op afspraken die voortkomen of gerelateerd zijn aan de beleidsdoelstellingen van het afvalbeleid 2016-2020. Daarnaast beoordeelt de rekenkamer de afspraken die delen van het afvalbeleid wijzigen.

De afvalinzameling en het contractbeheer van de verwerkingscontracten gft en restafval voor de gemeente Krimpen aan den IJssel werden tot 30 juni 2018 uitgevoerd door NV MAK. De dagelijkse leiding en uitvoering van de taken werd door NV MAK uitbesteed aan AVR en haar rechtsopvolgers Van Gansewinkel en Renewi. Vanaf 1 juli 2018 is de afvalinzameling en -verwerking inbesteed bij Cyclus NV.

Bij de oprichting van NV MAK in 2003 zijn de afspraken ten aanzien van afvalinzameling en -verwerking vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Het betreffen afspraken over uiteenlopende zaken, waaronder het budget, het management van de NV door AVR en de door de gemeente in te brengen activa. Bij de toetreding tot Cyclus NV in 2018 zijn afspraken ten aanzien van afvalinzameling en -verwerking vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst. De verschillende documenten waarin de afspraken zijn vastgelegd staan in tabel 3-3.

⁸⁶ De rekenkamer heeft de gemeente gevraagd wat het resultaat van het onderzoek was (e-mail). Hier is vooralsnog geen reactie op gegeven door de gemeente. In de ambtelijke reactie op deze nota wordt opgemerkt: "de gedachte hierbij was een schillenboer 2.0. Er is eerder een proef gestart met afvalcoaches waarbij het de bedoeling was dat zij ook in gesprek zouden gaan met bewoners van hoogbouw. Helaas is deze proef vroegtijdig beëindigd aangezien de deelnemers om verschillende redenen zijn gestopt. We zijn nu in gesprek met Cyclus en QuaWonen om een proef te starten met GF(T) en hoogbouw. Dit is op 13 oktober 2020 ook aan de gemeenteraad gemeld."

tabel 3-3: documenten met afspraken over afvalinzameling en -verwerking

document	korte toelichting
NV MAK	
samenwerkingsovereenkomst (incl. bijlagen)	Overeenkomst met daarin de opdracht aan NV MAK om de afvalinzameling uit te voeren en de opdracht aan AVR tot het managen van NV MAK. De uit te voeren werkzaamheden voor inzameling en verwerking van afval worden beschreven in bijlage C bestek.
jaarwerkplan 2016 ⁸⁷	Jaarwerkplan met daarin afspraken over de implementatie van inzameling van gft-afval en pmd middels mini-, verzamel- en perscontainers, implementatie van omgekeerd inzamelen en communicatie van het afvalbeleid.
jaarwerkplan 2017 ⁸⁸	Jaarwerkplan met daarin de afspraak dat de communicatiecampagne gecontinueerd wordt.
begroting NV MAK 2017 ⁸⁹	Begroting met daarin de afspraak verwerkt dat de frequentie van de pmd-inzameling aangepast wordt naar eens per twee weken
Cyclus NV	
dienstverleningsovereenkomst (dvo) deel A	Deel van de dvo met daarin algemene afspraken over de verplichtingen van de partijen, financiën, monitoring en kwaliteit.
dienstverleningsovereenkomst deel B	Deel van de dvo met daarin de omvang, inhoud en wijze van uitvoering van de taken die de gemeente Krimpen aan de IJssel af kan nemen.
dienstverleningsovereenkomst deel C	Jaarlijks overeengekomen diensten en producten die Cyclus NV gaat uitvoeren voor de gemeente Krimpen aan den IJssel, met bijbehorende prijzen. (Beleids)wijzigingen worden in de dvo verwerkt, maar zijn daarin niet als aparte afspraken opgenomen.

De overeenkomst en het bestek met NV MAK dateren van voor de totstandkoming van het afvalbeleid en de afspraken zijn niet rechtstreeks relevant voor het afvalbeleid. Wel had de gemeente volgens artikel 3 van de samenwerkingsovereenkomst het recht om op grond van beleidsoverwegingen de inhoud van de uitvoering van de werkzaamheden door NV MAK te wijzigen. In dit kader werden jaarlijks afspraken tussen de gemeente en NV MAK gemaakt en vastgelegd in een jaarwerkplan.

In de jaarwerkplannen van 2016 en 2017 van NV MAK en in de dienstverleningsovereenkomst met Cyclus NV zijn afspraken vastgelegd die wel raken aan de doelstellingen en maatregelen uit het huidige afvalbeleid. In aanvulling hierop

⁸⁷ NV Milieuservices AVR Krimpen aan den IJssel, Jaarwerkplan 2016, 30 november 2015. NV Milieuservices AVR Krimpen aan den IJssel,

⁸⁸ Jaarwerkplan 2017, 17 oktober 2016. NV Milieuservices AVR Krimpen aan den IJssel, Jaarwerkplan januari t/m juni 2018, 9 oktober 2017.

⁸⁹ Volgens het collegevoorstel is de beleidswijziging al verwerkt in de begroting van de NV MAK die nog in de AvA besproken moet worden. College van B en W Krimpen aan den IJssel, Collegevoorstel verhogen inzamelfrequentie pmd (plastic, metaal en drankkartons), 13 december 2016.

zijn nog enkele separate afspraken gemaakt die het afvalbeleid wijzigen. Deze verschillende afspraken die gerelateerd zijn aan de doelstellingen en maatregelen in het afvalbeleid zijn opgenomen in tabel 3-4. Over de uitvoering van de verschillende maatregelen bij dijklinten en hoogbouw en het plaatsen van ondergrondse containers voor pmd zijn geen afspraken gemaakt.

tabel 3-4: afspraken gerelateerd aan doelstellingen en maatregelen afvalbeleid

afpraak (bron)	in opzet consistent met het afvalbeleid
implementatie omgekeerd inzamelen (jaarwerkplan 2016)	ja
implementatie Afval Loont (jaarwerkplan 2016)	ja, maar onvoldoende concreet
sorteeranalyse (jaarwerkplan 2016)	ja, maar onvoldoende concreet
bewonerscommunicatie door communicatiebureau i.s.m. NV MAK (jaarwerkplan 2016, jaarwerkplan 2017)	geen concrete afspraken
voldoen aan eisen marktconformiteit (dvo Cyclus, deel A, artikel 9)	ja
verhoging inzamelfrequentie pmd (begroting NV MAK 2017) ⁹⁰	ja
aanpassen inzamelfrequentie gft-afval (dvo Cyclus NV 2020) ⁹¹	nee, dit betreft een wijziging van het beleid

Deze maatregelen zullen in het vervolg van deze paragraaf worden besproken.

omgekeerd inzamelen

In het jaarwerkplan van 2016 werden afspraken gemaakt over de betrokkenheid van NV MAK bij de implementatie van omgekeerd inzamelen. NV MAK zou ondergrondse en minicontainers verwerven en plaatsen, n een volume-enquête over de gewenste grootte van de minicontainers uitvoeren en betrokken zijn bij de bewonerscommunicatie. Het project 'omgekeerd inzamelen' stond onder leiding van een externe projectleider. De doelstelling was dat 100% van de benodigde inzamelmiddelen bij de start van de gewijzigde inzamelstructuur in gebruik is en dat de projectkosten conform de begroting zijn. Beoogde startdatum van de nieuwe inzamelmethode was 1 juni 2016. Over de invoer van omgekeerd inzamelen bij de dijklinten aan de Lekdijk en Ijseldijk waren nog geen afspraken met externe uitvoerders gemaakt, omdat de plannen nog in de verkennende fase zaten.⁹²

De afspraken over omgekeerd inzamelen in het jaarwerkplan 2016 waren in opzet in overeenstemming met het afvalbeleid van de gemeente. Ze omvatten de implementatie van de maatregelen 1, 2, 3 en 5 uit tabel 2-5, namelijk inzameling bij laagbouw via ondergrondse containers voor restafval en minicontainers voor gft- en

⁹⁰ College van B en W Krimpen aan den IJssel, collegevoorstel Verhogen inzamelfrequentie pmd (plastic, metaal en drankkartons), 13 december 2016.

⁹¹ Gemeente Krimpen aan den IJssel, raadsvoorstel Wijziging inzamelfrequentie Groente-, Fruit- en Tuinafval (GFT), 28 mei 2020, vastgesteld op 25 juni 2020.

⁹² Gemeente Krimpen aan den IJssel, Kadernota 2021, vastgesteld op 9 juli 2020.

pmd-afval en bij hoogbouw de introductie van verzamelcontainers voor gft-afval en ondergrondse perscontainers voor pmd-afval.

Volgens een onderzoek⁹³ naar de samenwerking tussen de gemeente en NV MAK zou er bij beide partijen onduidelijkheid zijn over de wederzijdse rollen en verantwoordelijkheden, onder meer bij de invoering van omgekeerd inzamelen (zie kader). De rekenkamer heeft dit echter niet kunnen verifiëren aan de hand van verslagen.

rolverdeling NV MAK en gemeente

Volgens het onderzoek naar de samenwerking tussen NV MAK en de gemeente waren de afspraken over de implementatie van omgekeerd inzamelen onvoldoende helder. Dat zorgde voor onduidelijkheid en discussie tussen beide partijen. Zo was onduidelijk wie een externe projectleider zou inhuren voor de invoering van omgekeerd inzamelen en wie verantwoordelijk was voor herplanting van groen rondom de verzamelcontainers. Uiteindelijk zijn afzonderlijke projectleiders ingehuurd voor de plaatsing van de ondergrondse containers (door de gemeente) en de plaatsing van de minicontainers (door NV MAK). Volgens het evaluatierapport verwachtte de gemeente meer initiatief van NV MAK en waren medewerkers van NV MAK van mening dat de gemeente te weinig ruimte liet voor initiatief van NV MAK.

Een ander voorbeeld van een onduidelijke rolverdeling zou zijn dat zowel de gemeente als NV MAK inkoop- en aanbestedingsprocessen uitvoerden.⁹⁴ Ook zouden er te weinig aanknopingspunten in de overeenkomsten en het bestek voor sturing op prestaties en uitkomsten. In interviews⁹⁵ met medewerkers van de gemeente wordt dit beeld bevestigd, maar de rekenkamer ziet deze onduidelijkheid niet terug in verslagen van overleggen. Slechts in een enkel verslag is expliciet verslag gedaan van onduidelijkheid over de rolverdeling, namelijk bij de projectgroep die de ontvlechting van NV MAK heeft uitgevoerd.⁹⁶

Afval Loont

Bij het vierde component van het afvalbeleid, Afval Loont, konden inwoners bepaalde soorten afval gescheiden inleveren tegen vergoeding van een geldbedrag. Afval Loont zou volgens het jaarwerkplan van 2016 worden ingevoerd. De manier waarop wordt in het jaarwerkplan niet verder toegelicht. De rekenkamer merkt op dat in het afvalbeleid wordt uitgegaan van implementatie van Afval Loont in 2016, waarbij de locatiekeuze een belangrijk onderdeel is in het concept. Een besluit over de locatiekeuze was echter niet expliciet onderdeel van de afspraken met NV MAK. De rekenkamer acht de afspraak weliswaar consistent met het afvalbeleid, maar onvoldoende concreet.

sorteeranalyse

Volgens het jaarwerkplan 2016 zou NV MAK de frequentie van de sorteeranalyse van restafval moeten verhogen. De resultaten zouden moeten worden gebruikt door de gemeente voor communicatie, bewustwordingscampagnes en aanpassingen in de inzamelstructuur. De afspraak is in opzet consistent met het afvalbeleid waarin is

⁹³ Extern adviesbureau, Evaluatie Samenwerking Gemeente - NV MAK, 16 juni 2017.

⁹⁴ Extern adviesbureau, Evaluatie Samenwerking Gemeente - NV MAK, 16 juni 2017.

⁹⁵ Interviews ambtenaren, 20 juli 2020, 10 augustus 2020.

⁹⁶ NV Milieu Services AVR-Krimpen aan den IJssel, notulen 26^e MAK-overleg, 9 oktober 2017.

opgenomen dat er jaarlijks een sorteeranalyse uitgevoerd wordt.⁹⁷ De afspraak is echter onvoldoende concreet, omdat niet was toegelicht met welke frequentie de sorteeranalyse plaats zou vinden.

bewonerscommunicatie

Onderdeel van het afvalbeleid is een meerjarig communicatietraject richting bewoners waarbij gebruik gemaakt zou moeten worden van reguliere en sociale media. Specifieke informatiekkanalen zouden worden gebruikt om bepaalde doelgroepen te benaderen. De gemeente was voornemens om zelf voor het vaststellen van de definitieve locaties van ondergrondse containers inloopavonden te organiseren. Hierover zijn dus geen afspraken gemaakt met externe uitvoerders.⁹⁸ Er zouden verder kerken, (sport)verenigingen en scholen worden benaderd om te bespreken welke rol deze organisaties kunnen hebben bij de uitvoering van de maatregelen. Ook zou gebruik worden gemaakt van 'afvalbutlers' en het concept 'Koos de Vuilnisman' (gericht op schoolgaande jeugd).

De rekenkamer heeft geen concrete afspraken over bewonerscommunicatie aangetroffen. In de jaarwerkplannen van NV MAK voor 2016 en 2017 wordt wel verwezen naar een werkgroep communicatie waar NV MAK en de gemeente aan deelneemt, het inschakelen van een adviesbureau en 'diverse communicatietrajecten', maar uit de werkplannen blijkt niet duidelijk wat deze trajecten inhouden. Communicatie zou 'vanuit het beheer van de gemeente plaatsvinden'. De reeds in gang gezette communicatiecampagne "Sorteren, maak uw afval waardevol" zou worden gecontinueerd. De rekenkamer heeft de gemeente verzocht om informatie over afspraken tussen NV MAK en de gemeente en het externe communicatiebureau en de gemeente met betrekking tot deze onderdelen van het communicatietraject. De rekenkamer heeft wel informatie ontvangen over de uitvoering van enkele maatregelen, maar geen informatie over de afspraken met NV MAK en de opdracht aan het externe communicatiebureau.

In het jaarwerkplan 2016 heeft de gemeente met NV MAK wel de afspraak gemaakt dat NV MAK een monitor zou opzetten om de bekendheid van het nieuwe afvalbeleid te meten. Weliswaar was het monitoren van het draagvlak niet als maatregel opgenomen in het beleid, maar wel dat het communicatietraject het draagvlak voor het afvalbeleid zou moeten vergroten. Volgens het jaarwerkplan zou er een 0-meting plaatsvinden voor de start van de nieuwe inzamelstructuur. De monitor diende meer inzicht te bieden in het draagvlak en de bekendheid van het nieuwe beleid. Deze informatie kon gebruikt worden om het gedrag van inwoners verder te beïnvloeden.

marktconformiteit

In de dienstverleningsovereenkomst met Cyclus NV is afgesproken dat een onafhankelijk en deskundig adviesbureau de marktconformiteit van de door Cyclus NV gehanteerde prijzen onderzoekt op basis van eisen die geformuleerd zijn door de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Als op basis van dit marktconformiteitsonderzoek blijkt dat de prijzen van Cyclus NV niet marktconform zijn, dan zal Cyclus NV maatregelen om alsnog aan deze eisen te voldoen. Deze afspraak is niet direct gerelateerd aan een specifieke maatregel in het afvalbeleid,

⁹⁷ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Afvalscheidingsbeleid 'Afvalscheidingsadvies 2016-2020', 11 juni 2015.

⁹⁸ College van B en W, Raadsinformatiebrief (zonder onderwerp), 28 januari 2016.

maar de rekenkamer concludeert dat de afspraak wel aansluit bij het beoogde effect van het beleid, namelijk geen lastenverzwaring voor inwoners.

verhoging inzamelfrequentie pmd

Op 13 december 2016 besloot het college de inzamelfrequentie van pmd te verhogen van een keer in de vier weken naar een keer in de twee weken. Deze afspraak is dan al verwerkt in de begroting van NV MAK voor 2017. De afspraak is niet vastgelegd in een aparte overeenkomst. Reden voor de maatregel is dat de minicontainers al na twee weken vol zitten, waardoor er pmd in het restafval verdwijnt. Als gevolg hiervan werden extra kosten verwacht voor het omwisselen van containers naar een groter formaat.

Deze afspraak is in opzet consistent met de tweede maatregel in het afvalbeleid, namelijk inzameling van pmd in minicontainers, en sluit aan bij de doelstelling om 70% afvalscheiding te realiseren.

aanpassen inzamelfrequentie gft-afval

De inzamelfrequentie van gft-afval vond volgens het afvalbeleid en volgens artikel 7.1 van de afvalstoffenverordening 2016 in de maanden december, januari en februari een keer per drie weken plaats, in de maanden juni, juli en augustus wekelijks en in de overige maanden een keer per twee weken. Op verzoek van de inzamelaar Cyclus NV is de inzamelfrequentie in de dienstverleningsovereenkomst van 2020 aangepast naar een keer per twee weken gedurende het hele jaar, zodat de inzet van materieel en personeel effectiever is en goed aansluit bij het aanbod van gft-afval. Omdat de frequentie vastgelegd is in de afvalstoffenverordening diende de gemeenteraad over de wijziging te besluiten. De raad stemt op 25 juni 2020 in met deze wijziging en aanpassing van de afvalstoffenverordening.⁹⁹

Deze nieuwe afspraak met Cyclus NV is een wijziging van het afvalbeleid en is in opzet consistent met de doelstelling om de lasten voor inwoners niet te laten stijgen. Door aan te sluiten op het aanbod van gft-afval zou deze maatregel in opzet niet ten koste hoeven te gaan van de doelstelling om 70% afvalscheiding te realiseren.

3-3-2 monitoring afspraken

In de verschillende overeenkomsten met NV MAK en Cyclus NV zijn ook bepalingen opgenomen over monitoring van de overeengekomen afspraken. Bijvoorbeeld door rapportages, periodiek overleg en evaluaties. Deze bepalingen en de naleving daarvan zijn opgenomen in tabel 3-5.

⁹⁹ Gemeente Krimpen aan den IJssel, raadsvoorstel Wijziging inzamelfrequentie Groente-, Fruit- en Tuinafval (GFT), 28 mei 2020, vastgesteld op 25 juni 2020.

tabel 3-5: overzicht bepalingen monitoring en naleving daarvan

bepaling	naleving
NV MAK	
evaluaties	
vijfjaarlijkse evaluatie samenwerkingsovereenkomst (art. 13 samenwerkingsovereenkomst);	ja
jaarlijks vindt een evaluatie plaats of het aanbiedgedrag (bijvoorbeeld verkeerd aangeboden afval) reden is om delen van het bestek te wijzigen (art. 1 bestek);	nee
rapportages (art. 2 bestek)	
kwartaaloverzicht met de ingezamelde afvalhoeveelheden per afvalsoort;	grotendeels wel
kwartaaloverzicht met het aantal en soort uitgezette inzamelmiddelen;	ja
kwartaaloverzicht met bijzonderheden geconstateerd bij het schoonmaken van verzamelcontainers;	nee
kwartaaloverzicht van het aantal grofvuilmeldingen;	nee
kwartaaloverzicht met het aantal acties voor ophalen van illegaal afval;	ja
kwartaaloverzicht van het aantal en soort klachten;	ja
periodiek overleg	
er vinden periodiek overleggen plaats op technisch, operationeel en strategisch niveau (art. 1 bestek)	grotendeels wel
CYCLUS NV	
evaluaties	
minimaal om de twee jaar voert een onafhankelijk adviesbureau een toets uit op de marktconformiteit van de door Cyclus NV gehanteerde prijzen. (artikel 9 dienstverleningsovereenkomst deel A)	ja
rapportages	
maandelijks rapportage verwerking en inzameling (met daarin de volgende onderdelen: aantal ingezamelde tonnages, aantal ledigingen, aantal meldingen, aantal verstrekte gele en rode kaarten i.v.m. overtreding van de aanbiedregels, aantal en soort containers, aantal en soort mutaties in afvalpassen, aantal gereinigde containers, aantal bezoekers afvalbrengstation) (dienstverleningsovereenkomst deel B);	ja
jaarlijkse rapportage VANG-doelstellingen met inzamelgegevens, scheidingspercentages en materiaalhergebruik en een benchmark van de Cyclus gemeenten onderling. (dienstverleningsovereenkomst deel B);	ja
afvalsorteeranalyse, frequentie niet gespecificeerd (dienstverleningsovereenkomst deel B)	ja
periodiek overleg	
periodiek regionaal overleg Adviesorgaan Regionaal Afvalbeleid- ambtelijk	ja
periodiek regionaal overleg Adviesorgaan Regionaal Afvalbeleid- bestuurlijk	--

De rekenkamer oordeelt dat de gemeente met deze bepalingen de monitoring van de afspraken met de uitvoerders in opzet adequaat heeft geborgd. Dat geldt ook voor de afspraken die rechtstreeks gerelateerd zijn aan de doelstellingen van het afvalbeleid (zie tabel 3-3). Deze afspraken, die zijn opgenomen in de jaarwerkplannen, worden in opzet gemonitord door middel van periodieke rapportages en overlegmomenten.

In de praktijk worden de bepalingen in tabel 3-4 echter deels anders uitgevoerd dan vooraf afgesproken. Dit wordt in het vervolg van deze paragraaf toegelicht.

NV MAK

evaluaties

Volgens de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en AVR-West BV vindt er eens in de vijf jaar een evaluatie plaats van de samenwerkingsovereenkomst. Deze evaluatie heeft in 2013 plaats gevonden en is in overleg tussen de gemeente en NV MAK in de eerste helft van 2017 opnieuw uitgevoerd.¹⁰⁰ Deze afspraak is dus uitgevoerd conform de opzet.

Volgens het bestek evalueren de gemeente en NV MAK jaarlijks of wijzigingen in het aanbiedgedrag van de burgers of de acceptatievoorwaarden van de eindverwerkers aanleiding geven om de in dit bestek beschreven voorschriften te herzien. In het bestek is als toelichting opgenomen dat het hierbij gaat om "met name, maar niet uitsluitend, het risico van afgekeurde vrachten, de ledigingsfrequentie van gft-containers bij warm weer, het meenemen van verkeerd aangeboden afval zonder verrekening en meldingen van illegaal afval." In de praktijk ontbrak een aparte rapportage of een apart overleg over het aanbiedgedrag. Over de verwerking van afval werd niet gerapporteerd. Wel is het aantal meldingen van illegaal afval en het scheidingspercentage opgenomen in de kwartaalrapportages (zie volgende alinea). De rekenkamer constateert dat de afspraken over monitoring van het aanbiedgedrag niet volledig zijn nageleefd.

rapportages

Volgens de beschrijving van de opdracht aan NV MAK in het bestek rapporteert NV MAK ieder kwartaal aan de gemeente over de ingezamelde afvalhoeveelheden per afvalsoort, het aantal en soort inzamelmiddelen, het schoonmaken van verzamelcontainers, het aantal grofvuilmeldingen (meldingen van huishoudens over aan huis op te halen grof huishoudelijk afval), het aantal acties voor ophalen van illegaal afval (afval dat niet is aangeboden volgens de regels in de afvalstoffenverordening, zoals bijplaatsingen waarbij afval naast de verzamelcontainers wordt neergezet) en een overzicht van het aantal klachten.

In de kwartaalrapportages wordt gerapporteerd over de ingezamelde afvalhoeveelheden per afvalsoort, het aantal illegale stortingen en het aantal en soort klachten. Over een aantal onderdelen wordt wel gerapporteerd, maar wijkt de rapportage af van het bestek. Dit betreft het aantal en soort inzamelmiddelen. Er wordt enkel gerapporteerd over het aantal minicontainers en niet over de verzamelcontainers. Aangezien het aantal verzamelcontainers naar verwachting constant blijft, heeft het per kwartaal verstrekken van deze informatie ook weinig toegevoegde waarde. Ook de rapportage over grofvuil wijkt af: de hoeveelheid ingezameld grofvuil is wel opgenomen, maar het aantal meldingen niet. Er wordt niet gerapporteerd over het schoonmaken van verzamelcontainers.

In de kwartaalrapportages wordt tevens ingegaan op de afspraken in de jaarwerkplannen die de doelstellingen van het afvalbeleid raken: de implementatie van omgekeerd inzamelen, afvalscheidingspercentages, de bewonerscommunicatie en de aanpassing van de frequentie van de inzameling van pmd- en gft-afval.

¹⁰⁰ Extern adviesbureau, Evaluatie Samenwerking Gemeente - NV MAK, 16 juni 2017.

De rekenkamer constateert dat grotendeels wordt gerapporteerd conform de afspraken tussen NV MAK en de gemeente.

overlegstructuur

In artikel 1 van het bestek (bijlage C van de samenwerkingsovereenkomst met NV MAK) stond de rapportage- en overlegstructuur uitgewerkt. Deze afspraken zijn weergegeven in tabel 3-6. In de tabel zijn ook aanvullende afspraken over de overlegstructuur opgenomen die gemaakt zijn in de jaarwerkplannen van 2016, 2017 en 2018.¹⁰¹

tabel 3-6: overlegstructuur NV MAK volgens samenwerkingsovereenkomst

naam overleg	doel	frequentie	opmerking
strategisch			
algemene vergadering van aandeelhouders (AVA)	vaststellen jaarrekening en begroting	twee keer per jaar	
strategisch overleg	informeel overleg voor wederzijdse informatievoorziening	twee keer per jaar	het overleg vond in de praktijk niet plaats
beleidsoverleg	afstemmen en advisering over beleid	twee keer per jaar	
themabijeenkomsten	vergroten kennis en betrokkenheid	een of tweemaal per jaar	aanvullend overleg, niet opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst ¹⁰²
tactisch			
VAK-overleg (MAK-overleg)	vaststellen jaarwerkplan	twee keer per jaar	het overleg vond vanaf 2016 een keer per jaar plaats
kwartaaloverleg	vaststellen kwartaalrapportages	ieder kwartaal	
operationeel			
operationeel overleg	bespreken dagelijkse gang van zaken	maandelijks	
operationeel weekoverleg	afstemmen actuele operationeel zaken ¹⁰³	wekelijks	aanvullend overleg, niet opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst

Zoals blijkt uit tabel 3-5 zijn er in opzet overleggen op strategisch, tactisch en operationeel niveau. De rekenkamer heeft verschillende voorbeelden van verslagen

¹⁰¹ NV Milieuservices AVR Krimpen aan den IJssel, Jaarwerkplan 2016, 30 november 2015. NV Milieuservices AVR Krimpen aan den IJssel, Jaarwerkplan 2017, 17 oktober 2016. NV Milieuservices AVR Krimpen aan den IJssel, Jaarwerkplan januari t/m juni 2018, 9 oktober 2017.

¹⁰² In het jaarwerkplan voor de eerste helft van 2018 is enkel de aandeelhoudersvergadering, het kwartaaloverleg, het operationeel overleg en het weekoverleg opgenomen. Daarnaast is er een projectgroep voor de ontvlechting van de NV MAK. NV Milieuservices AVR Krimpen aan den IJssel, Jaarwerkplan januari t/m juni 2018, 9 oktober 2017.

¹⁰³ Volgens het Jaarwerkplan 2016 worden tijdens het operationeel overleg 'structurele operationele zaken' besproken en tijdens het weekoverleg 'actuele operationele zaken'.

van elk van deze overleggen ontvangen.¹⁰⁴ Verslagen van het beleids-, operationeel en wekelijks overleg zijn volgens de gemeente niet aanwezig of niet te achterhalen.¹⁰⁵ De rekenkamer heeft derhalve niet zelfstandig kunnen beoordelen of deze overleggen plaatsvonden. Door een extern adviesbureau is echter onderzoek gedaan naar de samenwerking tussen NV MAK en de gemeente. In dit onderzoek worden de overlegfrequenties in tabel 3-6 gerapporteerd en geconstateerd dat het aantal overleggen op tactisch en operationeel niveau hoog is voor een organisatie die op afstand van de gemeente staat.¹⁰⁶ De hoge frequentie van het tactisch en operationeel overleg wordt verder ondersteund door interviews met betrokkenen.¹⁰⁷ Uit de verslagen die de rekenkamer wel heeft ontvangen blijkt verder dat in deze overleggen de afspraken met NV MAK die het afvalbeleid raken aan de orde komen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de implementatie van omgekeerd inzamelen en het uitvoeren van sorteeralyses.

Cyclus NV

evaluaties

Volgens de dienstverleningsovereenkomst tussen de gemeente en Cyclus NV voert Cyclus NV minimaal iedere twee jaar een marktconformiteitstoets uit. Conform de dienstverleningsovereenkomst is in het voorjaar van 2020 de eerste marktconformiteitstoets uitgevoerd door een extern adviesbureau.

rapportages

Cyclus NV dient maandelijks te rapporteren over de verwerking en inzameling van afval en jaarlijks over de VANG-doelstellingen. Ook dient Cyclus NV afvalsorteeralyses uit te voeren.

De gemeente heeft actueel inzicht in de cijfers over de verwerking en inzameling middels het digitale platform Qlik Sense.¹⁰⁸ Daarnaast ontvangt de gemeente maandelijks digitale rapportages: de 'hoeveelheden rapportage' en een financieel overzicht.¹⁰⁹ Alle in de dienstverleningsovereenkomst genoemde onderdelen komen terug in deze rapportages. Van het aantal gereinigde containers wordt een apart overzicht opgesteld.¹¹⁰

In een jaarlijkse 'Factsheet Krimpen aan den IJssel' wordt gerapporteerd over de resultaten met betrekking tot de VANG-doelstellingen. Daarin is conform de afspraak gerapporteerd over het afvalscheidingspercentage en is gebenchmarkt tussen de Cyclus gemeenten onderling. Het hergebruikpercentage is volgens de jaarrapportage van 2019 nog niet getalsmatig uit te drukken.

¹⁰⁴ Van de algemene vergadering van aandeelhouders werd door NV MAK notulen opgesteld. De rekenkamer heeft de notulen van de aandeelhoudersvergaderingen van 15 december 2015 en 27 november 2017 (met vervolg van de vergadering op 20 december 2017) ontvangen. Ook van het MAK-overleg en het kwartaaloverleg heeft de rekenkamer enkele representatieve voorbeelden van notulen ontvangen.

¹⁰⁵ E-mail ambtenaar.

¹⁰⁶ Extern adviesbureau, Evaluatie Samenwerking Gemeente - NV MAK, 16 juni 2017.

¹⁰⁷ Interviews.

¹⁰⁸ De rekenkamer heeft vier voorbeelden ontvangen van rapportages afkomstig uit Qlicksense.

¹⁰⁹ Cyclus, Financieel overzicht Krimpen aan den IJssel 2019, 17 februari 2020; Cyclus, Hoeveelheden rapportage Krimpen aan den IJssel, 2019-12, ontvangen op 20 oktober 2020.

¹¹⁰ Reactie Cyclus, 15 oktober 2020.

In de rapportage 'Factsheet Krimpen aan den IJssel 2019' is een overzicht opgenomen van de resultaten van afvalsorteeranalyses van de gemeenten opgenomen die aandeelhouder zijn van Cyclus NV. Er zijn volgens deze rapportage door Cyclus NV geen afvalsorteeranalyses uitgevoerd in Krimpen aan den IJssel. De frequentie van de afvalsorteeranalyse wordt niet genoemd in de dienstverleningsovereenkomsten met Cyclus. Volgens Cyclus worden de sorteeranalyses eens per twee jaar uitgevoerd. Een gemeente kan zelf op basis van een offerte een keuze maken. Voor Krimpen aan den IJssel is in 2020 een eerste sorteeranalyse uitgevoerd.¹¹¹ De rekenkamer heeft deze sorteeranalyse ontvangen.¹¹²

De rekenkamer constateert dat de rapportages worden uitgevoerd conform de afspraken tussen de gemeente en Cyclus NV.

overlegstructuur

In de aanbieding van Cyclus NV aan de gemeente Krimpen aan de IJssel wordt de overlegstructuur toegelicht.¹¹³ De overlegstructuur is niet vastgelegd in de dienstverleningsovereenkomst of in een andere overeenkomst. De gehanteerde structuur is weergegeven in tabel 3-5.

tabel 3-7: overlegstructuur Cyclus NV volgens aanbieding

naam overleg	doel	frequentie
strategisch		
algemene vergadering van aandeelhouders (AVA)	vaststellen begroting en jaarrekening en overige aspecten toezichhouderschap	twree keer per jaar
adviesorgaan regionaal afvalbeleid/ grondstoffenplatform bestuurlijk (ARA-B)	vakinhoudelijke kennisuitwisseling wethouders	twree keer per jaar
adviesorgaan regionaal afvalbeleid/ grondstoffenplatform ambtelijk (ARA-A)	vakinhoudelijke kennisuitwisseling ambtenaren	vier keer per jaar
tactisch		
financiële commissie	vooroverleg begroting en jaarrekening	twree keer per jaar
operationeel		
operationeel overleg	overleg over operationele onderwerpen	een keer per maand

De rekenkamer heeft verslagen ontvangen van het grondstoffenplatform ambtelijk en de financiële commissie. De rekenkamer heeft geen verslagen ontvangen van de overleggen van het grondstoffenplatform bestuurlijk. Volgens Cyclus NV is het grondstoffenplatform Bestuurders (GP-B) de afgelopen jaren niet gehouden. De reden

¹¹¹ Reactie Cyclus NV, 15 oktober 2020.

¹¹² De Afvalspiegel, afvalsorteeranalyses 2020, 3 juli 2020.

¹¹³ Cyclus NV, Quickscan aanbieding afvalinzameling en grondstoffenmanagement van Cyclus, 8 december 2017.

hiervoor was dat er geen bestuurlijke belangstelling voor was bij de aandeelhoudende gemeenten. Dit voorjaar is het GP-bestuurlijk weer gestart.¹¹⁴

Van de algemene vergadering van aandeelhouders (AvA) is van de gemeente één verslag ontvangen (namelijk van 12 december 2019), dit is volgens de gemeente het enige vastgestelde verslag van een AvA waaraan de gemeente als aandeelhouder heeft deelgenomen.¹¹⁵ Cyclus blijkt echter over meer verslagen van meer AvA's te beschikken waar Krimpen aan den IJssel als aandeelhouder aan heeft deelgenomen, namelijk de vergaderingen van 13 december 2018, 20 juni 2019 en 18 juni 2020.¹¹⁶

Van het operationeel overleg worden geen verslagen gemaakt. In de praktijk is er naast de maandelijkse operationele overleggen ook dagelijks operationeel overleg tussen Cyclus NV en de gemeente.¹¹⁷

De rekenkamer stelt vast dat het aantal strategische overlegmomenten met Cyclus NV uitgebreider is dan met NV MAK. Het gaat hierbij voornamelijk om uitwisseling van kennis. Het aantal formele operationele overleggen is geringer. Wel wordt informeel dagelijks afgestemd tussen ambtenaren van de gemeente en werknemers van Cyclus NV. Uit de verslagen die de rekenkamer heeft ontvangen blijkt dat de afspraken met Cyclus NV die doelstellingen van het afvalbeleid raken, zoals de marktconformiteitstoets, in deze overleggen aan de orde komen.

3-3-3 naleving afspraken

In deze paragraaf wordt toegelicht in welke mate de afspraken tussen de uitvoerders en de gemeente, die raken aan de doelstellingen van het afvalbeleid zijn nageleefd. In tabel 3-8 is een overzicht gegeven van de afspraken en de naleving daarvan.

tabel 3-8: naleving afspraken

afpraak met uitvoerder	uitgevoerd volgens afspraak
NV MAK	
implementatie omgekeerd inzamelen	ja, maar later dan gepland
implementatie Afval Loont	nee
sorteeranalyse	ja
bewonerscommunicatie door communicatiebureau	deels
i.s.m. NV MAK	
verhoging inzamelfrequentie pmd	ja
Cyclus NV	
voldoen aan eisen marktconformiteit	nog niet bekend
aanpassen inzamelfrequentie gft-afval	ja

De uitvoering van de afspraken wordt in het vervolg van deze paragraaf besproken.

¹¹⁴ Reactie Cyclus NV, 15 oktober 2020.

¹¹⁵ E-mail.

¹¹⁶ E-Mail.

¹¹⁷ Interview Cyclus NV.

omgekeerd inzamelen

In de voorbereiding op de invoering van omgekeerd inzamelen is door de gemeente en NV MAK conform het jaarwerkplan 2016 een enquête uitgevoerd onder de inwoners. In deze enquête konden inwoners hun voorkeuren voor minicontainers doorgeven door middel van een antwoordkaart en een pagina op de website van de gemeente.¹¹⁸ De implementatie van de inzamelstructuur is grotendeels door NV MAK gerealiseerd in het vierde kwartaal van 2016.¹¹⁹ Uitzondering is de plaatsing van ondergrondse perscontainers voor pmd, waarbij de ingebruikname in februari 2017 heeft plaatsgevonden.¹²⁰ Hiermee is de realisatie van het gehele project later gereed dan de oorspronkelijke planning in van 1 juni 2016.

De rekenkamer concludeert dat de afspraken over de implementatie van omgekeerd inzamelen later zijn uitgevoerd dan gepland. De afspraken zijn wel uitgevoerd volgens de opzet.

Afval Loont

De afspraak om Afval Loont te implementeren in 2016 is niet uitgevoerd (zie 3-2-2).

sorteeranalyses

Volgens de afspraken met NV MAK in het jaarwerkplan 2016 zou NV MAK de frequentie van de sorteeranalyse van restafval moeten verhogen. De rekenkamer heeft alle sorteeranalyses gedurende de beleidsperiode 2016-2020 opgevraagd. Uit de jaarrapportage van NV MAK over 2016 blijkt dat er sorteeranalyses zijn uitgevoerd in het eerste en tweede kwartaal.¹²¹ De rekenkamer heeft echter alleen een sorteeranalyse uit juni 2016 ontvangen. Ook in het vierde kwartaal van 2017 is een sorteeranalyse uitgevoerd, die de rekenkamer heeft ontvangen. In 2018 is geen sorteeranalyse uitgevoerd.¹²² In de jaarlijkse 'Factsheet' rapportage van Cyclus NV over 2019 worden onder het kopje 'Afvalsorteeranalyse' gegevens uit de sorteeranalyse die in 2017 is uitgevoerd getoond. Volgens deze rapportage heeft Cyclus NV in 2018 en 2019 geen sorteeranalyses uitgevoerd in Krimpen aan den IJssel. Uit een verslag van een overleg met Cyclus NV en de andere deelnemende gemeenten blijkt dat één keer per twee jaar een afvalsorteeranalyse plaatsvindt.¹²³ De sorteeranalyse 2020 is uitgevoerd in mei en een tweede sorteeranalyse volgt in november 2020. De rekenkamer constateert dat deze afspraak grotendeels is uitgevoerd.

bewonerscommunicatie

De communicatie over het afvalbeleid vond plaats onder verantwoordelijkheid van de gemeente en is grotendeels uitgevoerd door een extern communicatiebureau. Met NV MAK was afgesproken dat zij, met de gemeente en een communicatiebureau, zou deelnemen aan een werkgroep communicatie. De communicatiecampagne over het afvalbeleid werd gevoerd onder het motto 'Sorteren, maak uw afval waardevol'.¹²⁴ Hierbij werden de volgende middelen ingezet:

- zes nieuwsbrieven in de periode november 2015 tot en met juni 2019;

¹¹⁸ Nieuwsbrief gemeente Krimpen aan den IJssel en Milieuservices AVR-Krimpen, Sorteren maak uw afval waardevol, mei 2016.

¹¹⁹ N.V. Milieuservices AVR - Krimpen aan den IJssel, Kwartaalrapportage vierde kwartaal 2016, maart 2017.

¹²⁰ Notulen kwartaaloverleg N.V. Milieuservices AVR - Krimpen a/d IJssel eerste kwartaal 2017, 11 mei 2017.

¹²¹ N.V. Milieuservices AVR - Krimpen aan den IJssel, Kwartaalrapportage vierde kwartaal 2016, maart 2017.

¹²² E-mail.

¹²³ Cyclus NV, Verslag grondstoffenplatform ambtelijk, 21 november 2019.

¹²⁴ College van B en W gemeente Krimpen aan den IJssel, Raadsinformatiebrief (zonder onderwerp), 28 januari 2016.

- een 'ansichtkaart' voor alle inwoners om aandacht te vragen voor www.mijnafvalwijzer.nl en met het bericht dat de afvalkalender voortaan enkel digitaal beschikbaar is; ¹²⁵
- de website mijnafvalwijzer.nl en de AfvalWijzer-app met informatie over afvalscheiding en -inzameling;
- een pagina op de website van de gemeente met informatie over sorteren en het beleid van de gemeente; ¹²⁶
- informatie over afvalinzameling via het twitterkanaal van de gemeente;
- een excursie voor inwoners naar afvalverwerker Sita en het inzamelconcept Afval Loont; ¹²⁷
- een toelichting op het beleid bij het Seniorenplatform Krimpen aan de IJssel; ¹²⁸
- twee berichten in de nieuwsbrief van het seniorenplatform; ¹²⁹
- een sorteerwaaier met informatie over afvalscheiding (beschikbaar via de website van de gemeente); ¹³⁰
- afvalbutlers in de vorm van 'Opvallers' tijdens Koningsdag; ¹³¹
- NV MAK zou een monitor opzetten om de bekendheid van het nieuwe afvalbeleid te meten.

Zoals eerder geconstateerd heeft de gemeente zelf inloopavonden georganiseerd over de plaatsing van de verzamelcontainers. Verder is er door de gemeente een brede communicatiecampagne gestart via zowel reguliere als sociale media en is de doelgroep ouderen actief benaderd. De gemeente heeft kerken en (sport)verenigingen gevraagd om in gesprek te gaan over afval, maar daar bleek geen behoefte aan. In 2020 is de gemeente gesprekken gestart met scholen over het project 'de afvalvrije school'. Deze gesprekken zijn nog niet afgerond en het project is nog niet geïmplementeerd. ¹³² Een proef met afvalcoaches is gestaakt, doordat de deelnemers zich terugtrokken. Er wordt nu gewerkt aan een nieuwe proef in samenwerking met Cyclus NV en QuaWonen. ¹³³ Er is geen gebruik gemaakt het concept 'Koos de Vuilnisman'. De monitor van de bekendheid van het nieuwe afvalbeleid is niet opgezet. ¹³⁴

De rekenkamer constateert dat, hoewel de afspraken over het communicatietraject met externe uitvoerder niet duidelijk waren, de geplande activiteiten grotendeels zijn uitgevoerd.

marktconformiteit

In 2020 is door een extern adviesbureau onderzoek gedaan naar de marktconformiteit van de inzamelkosten van de Cyclus-gemeenten. Daarbij zijn de kosten als

¹²⁵ College van B en W gemeente Krimpen aan den IJssel, Raadsinformatiebrief (zonder onderwerp), 28 januari 2016; N.V. Milieuservices AVR - Krimpen aan den IJssel, Kwartaalrapportage vierde kwartaal 2016, maart 2017.

¹²⁶ Gemeente Krimpen aan den IJssel. Sorteren, maak uw afval waardevol. Verkregen op 23 juli 2020 van <https://www.krimpenaandenijssel.nl/sorteren>.

¹²⁷ College van B en W gemeente Krimpen aan den IJssel, Raadsinformatiebrief (zonder onderwerp), 28 januari 2016.

¹²⁸ Seniorenplatform Krimpen aan den IJssel, Verslag van de 111e vergadering, 25 april 2017.

¹²⁹ Seniorenplatform Krimpen aan den IJssel, Nieuwsbrief nummer 25, december 2015; Seniorenplatform Krimpen aan den IJssel, Nieuwsbrief nummer 26, juni 2016.

¹³⁰ Nieuwsbrief gemeente Krimpen aan den IJssel en Milieuservices AVR-Krimpen, Sorteren maak uw afval waardevol, januari 2017.

¹³¹ E-mail ambtenaar.

¹³² E-mail ambtenaar.

¹³³ College van B en W, Raadsmemo Aanvullende vragen RIB overlast en handhaving afval, 12 oktober 2020.

¹³⁴ N.V. Milieuservices AVR - Krimpen aan den IJssel, Kwartaalrapportage vierde kwartaal 2016, maart 2017.

marktconform beoordeeld als deze niet hoger zijn dan 10% boven het gemiddelde van vergelijkingsgemeenten uit dezelfde hoogbouwklasse.¹³⁵ De kosten die zijn vergeleken zijn de inzamelkosten voor restafval en voor gft-afval en de inzamelkosten inclusief containerbeheerkosten voor zowel restafval als gft-afval.¹³⁶ De verwerkingskosten zijn niet vergeleken.

Uit de vergelijking blijkt dat de netto inzamelkosten voor gft-afval voor de gemeente Krimpen aan den IJssel in 2019 en 2020 niet marktconform zijn en dat in 2018, 2019 en 2020 de kosten voor inzameling inclusief containerbeheer voor zowel rest- als gft-afval niet marktconform zijn.¹³⁷ Een deel van de prijzen van Cyclus NV is niet marktconform, dus volgens de afspraken met de gemeente Krimpen aan den IJssel dient Cyclus NV maatregelen te nemen om alsnog aan de aan de marktconformiteitseisen van de algemene vergadering van aandeelhouders te voldoen. De rekenkamer constateert dat deze maatregelen nog niet genomen zijn, maar dat kan verklaard worden door de recente publicatiedatum van het rapport (juni 2020).

verhoging inzamelrequentie pmd

De inzamelrequentie van pmd is met ingang van 1 januari 2017 verhoogd naar een keer per twee. Dit was een keer per vier weken. Cyclus NV heeft daarmee de afspraak met de gemeente nagekomen.¹³⁸

aanpassen inzamelrequentie gft-afval

De inzamelrequentie van gft-afval is met ingang van 7 juli 2020 een keer per twee weken. De frequentie varieerde eerder van wekelijks tot een keer in de drie weken. Ook deze afspraak met de gemeente is Cyclus NV dus nagekomen.¹³⁹ De uitvoeringsafspraken met Cyclus NV (marktconformiteitstoets, wijziging inzamel frequenties pmd- en gft-afval) zijn derhalve volledig nagekomen, het afvalbeleid was toen echter al grotendeels geïmplementeerd.

3-4 sturingsinstrumenten

De uitvoering van het afvalbeleid is op afstand geplaatst bij de verbonden partijen NV MAK en Cyclus NV. In deze situatie kan de gemeente vanuit twee rollen bijsturen als de doelstellingen van het afvalbeleid niet worden gerealiseerd: als opdrachtgever en als aandeelhouder.

Zowel bij NV MAK als bij Cyclus NV had de gemeente als opdrachtgever de mogelijkheid om bij beleidswijzigingen de afspraken met deze uitvoerders te herzien, de overeenkomst op te zeggen

¹³⁵ Alle deelnemende gemeenten aan de Benchmark Huishoudelijk Afval zijn meegenomen in de vergelijking. Dit zijn in totaal 137 gemeenten. Voor hoogbouwklasse C (waar Krimpen aan den IJssel) in valt gaat het om 37 vergelijkingsgemeenten, waarvan er 21 geen DIFTAR ingevoerd hebben.

¹³⁶ De inzamelkosten voor restafval en gft-afval worden in de rapportage de netto-inzamelkosten genoemd. Het betreft de kosten voor voertuigen en personeel die ingezet zijn voor de inzameling en 25% van de kosten voor monitoring en rapportage. De containerbeheerkosten zijn de kosten voor lease van de verzamelcontainers en kosten voor de toegangscontrolesystemen.

¹³⁷ De rekenkamer merkt daarbij wel op dat bij de vergelijkingsgemeenten de netto-inzamelkosten voor gft-afval hoger zijn dan de inzamelkosten inclusief containerbeheer voor gft. De berekening heeft de rekenkamer niet weten te reconstrueren omdat er gebruik gemaakt is van gegevens uit niet openbare bronnen.

¹³⁸ Nieuwsbrief gemeente Krimpen aan den IJssel en Milieuservices AVR-Krimpen, Sorteren maak uw afval waardevol, januari 2017.

¹³⁹ De rekenkamer heeft de aanpassing van de frequentie gecontroleerd in de digitale afvalkalender van Cyclus NV. (Cyclus NV, Afvalkalender. Verkregen op 23 juli 2020 van <https://afvalkalender.cyclusnv.nl/>.)

of niet te verlengen. Het opzeggen van de overeenkomsten gaat wel gepaard met kosten die voor rekening van de gemeente komen.

Als aandeelhouder kan de gemeente druk uitoefenen door het ontslaan van de directie, het onthouden van goedkeuring aan de begroting en andere voorstellen van de directie en het uittreden als aandeelhouder. De aandeelhouders van Cyclus NV kunnen verder eisen vaststellen aan de marktconformiteit van de prijzen van Cyclus NV, waarin Cyclus NV moet voldoen. Het te verwachten effect van het inzetten van deze bevoegdheden op de koers van Cyclus NV is substantieel kleiner dan bij NV MAK. De gemeente bezit immers slechts 6% van de aandelen van Cyclus NV, terwijl zij de enige aandeelhouder van NV MAK was. Uittreding als aandeelhouder zou er bovendien toe leiden dat geen sprake meer is van investering van de afvalbeheertaken en de overeenkomst met Cyclus NV dus onrechtmatig is.

In de eerste anderhalf jaar van de beleidsperiode (2016-2020) heeft de gemeente de sturingsmogelijkheden maar ten dele hoeven te benutten. De maatregelen uit het afvalbeleid 2016-2020 werden door NV MAK in opdracht van de gemeente uitgevoerd en verwerkt in de jaarwerkplannen. Er was geen aanleiding voor de gemeente om meer druk uit te oefenen op NV MAK, omdat de gemeente op koers lag om haar beleidsdoelstellingen te realiseren.

In juni 2017 heeft de gemeente besloten de overeenkomst met NV MAK niet te verlengen en NV MAK te liquideren. Dit werd onder andere gedaan, omdat NV MAK volgens de gemeente toch niet de juiste partij zou zijn om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Ook zou de samenwerking met NV MAK niet goed verlopen en kon de overeenkomst juridisch niet verlengd worden. Deze argumenten waren echter onvoldoende onderbouwd en boden onvoldoende basis om de samenwerking te beëindigen. Door het late besluit om de overeenkomst niet te verlengen en de verstoorde verhouding met Renewi, was een zinvolle afweging van alternatieve opties voor toetreding tot Cyclus NV niet meer goed mogelijk. De liquidatie van NV MAK heeft voor de gemeente tot extra kosten van € 0,5 mln. geleid.

De gemeente heeft als opdrachtgever en aandeelhouder van Cyclus NV nog geen gebruik hoeven te maken van de sturingsmogelijkheden die zij heeft. De recente stijging van de afvalbeheerkosten zou vooral te wijten zijn aan landelijke ontwikkelingen. Ook zou de gemeente zelf nog veel kunnen doen om de kosten te reduceren. Er is geen aanleiding om aandeelhoudersbevoegdheden in te zetten om de afvalbeheerkosten te verlagen, aangezien minder ingrijpende mogelijkheden om als opdrachtgever druk uit te oefenen (door het in overleggen kenbaar maken van wensen en het aanspreken van Cyclus NV) nog niet zijn uitgeput. Ook moet Cyclus NV nog gelegenheid krijgen om voorstellen te doen om de marktconformiteit van de tarieven te herstellen.

3-4-1 bestaan sturingsinstrumenten

De uitvoering van het afvalbeleid is op afstand geplaatst bij achtereenvolgens NV MAK en Cyclus NV. In deze situatie kan de gemeente vanuit twee rollen bijsturen als de doelstellingen van het afvalbeleid niet worden gerealiseerd: als opdrachtgever en als aandeelhouder. In deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijkheden die de gemeente in deze twee rollen heeft om invloed uit te oefenen op de koers van NV MAK en Cyclus NV. Dit kan aan de orde zijn als:

afspraken met NV MAK en Cyclus NV niet worden nagekomen door deze partijen, waardoor de realisatie van de beleidsdoelstellingen in gevaar komt;
de beleidsdoelstellingen van de gemeente niet kunnen worden gerealiseerd binnen deze afspraken en de afspraken dus moeten worden gewijzigd.

NV MAK

opdrachtgeversrol

De gemeente Krimpen aan den IJssel en AVR-West BV hadden hun samenwerking vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst waarin werd afgesproken dat er in 2003 een nieuwe rechtspersoon wordt opgericht, namelijk NV MAK. De gemeente was opdrachtgever en aandeelhouder van NV MAK en AVR was bestuurder van NV MAK en verantwoordelijk voor de operationele taken.

Volgens de samenwerkingsovereenkomst had de gemeente het recht om op grond van beleidsoverwegingen de inhoud van de uitvoering van de werkzaamheden door NV MAK te wijzigen. In dit kader werden jaarlijks afspraken tussen de gemeente en NV MAK gemaakt en vastgelegd in een jaarwerkplan. Ook moesten NV MAK en de gemeente elkaar informatie verstrekken die voor hen redelijkerwijs van belang was of kon zijn.

De samenwerkingsovereenkomst met NV MAK kende een looptijd van tien jaar, met daarna automatisch een verlenging van telkens vijf jaar. Tussentijdse beëindiging van de samenwerkingsovereenkomst was slechts mogelijk door faillissement of ernstige tekortkomingen in de nakoming van de afspraken. De opzegtermijn van de overeenkomst was één jaar. Volgens de samenwerkingsovereenkomst was het exploitatierisico inclusief de verantwoordelijkheid voor het personeel bij beëindiging van de samenwerkingsovereenkomst volledig voor de gemeente.¹⁴⁰

aandeelhoudersrol

De gemeente Krimpen aan den IJssel bezat 100% van de aandelen van NV MAK. In de statuten is AVR West B.V. benoemt tot directeur van de vennootschap. Volgens de statuten was de Algemene vergadering van Aandeelhouders (AvA) bevoegd om de directeur te schorsen en te ontslaan en om de NV MAK te ontbinden.¹⁴¹ Bij het ontbinden van de NV wordt het resterende vermogen (na aftrek van schulden) uitgekeerd aan de enige aandeelhouder, de gemeente Krimpen aan den IJssel. Ook stelde de AvA de begroting en jaarrekening vast.

Cyclus NV

opdrachtgeversrol

De DVO met Cyclus NV kent een looptijd van negen en half jaar en loopt af op 31 december 2027. Er is een opzegtermijn van twee jaar. Bij gewijzigde omstandigheden die van dien aard zijn dat de DVO gewijzigd moet worden treden de gemeente en Cyclus NV in overleg. Tussentijds opzeggen van de overeenkomst is enkel mogelijk als dit overleg niet leidt tot overeenstemming. Bij het tussentijds opzeggen moet de aantoonbare schade worden vergoed door de opzeggende partij. Het niet verlengen van de overeenkomst is op korte termijn niet mogelijk, aangezien de overeenkomst nog doorloopt tot 2027.

Volgens artikel 3 van de DVO neemt Cyclus NV de doelen van de gemeente in acht ten aanzien van de reductie, gescheiden inzameling, hergebruik en verwerking van afval. Wijzigingen van het beleid van de gemeente worden “in goed overleg bepaald” (artikel

¹⁴⁰ NV Milieuservices AVR – Krimpen aan den IJssel, Overeenkomst van opdracht, bijlage B, 1 oktober 2003.

¹⁴¹ Simmons & Simmons Trenité, Statuten N.V. Milieuservices AVR-Krimpen aan den IJssel, 30 september 2003.

12). Hoewel het logisch is dat de uitvoerder (tijdig) wordt betrokken bij beleidswijzigingen, acht de rekenkamer deze afspraak strijdig met het primaat van de gemeenteraad om het afvalbeleid vast te stellen.

Jaarlijks overleggen de partijen over de invulling van deel C van de DVO, waarin het aantal af te nemen producten vastgelegd is. Cyclus NV is verder verplicht de gemeente alle informatie te verstrekken die gemeente in staat stelt om aan haar verplichtingen ingevolge de dienstverleningsovereenkomst te voldoen.

In de DVO is ook vastgelegd dat Cyclus NV is gebonden aan de uitvoering van de afspraken die gemaakt worden in het Adviesorgaan Regionaal Afvalbeleid, waarin alle aandeelhouders vertegenwoordigd zijn. Ook dient Cyclus NV elke twee jaar door een adviesbureau de marktconformiteit van de door Cyclus NV gehanteerde prijzen te laten onderzoeken. De AvA bepaalt de eisen van marktconformiteit waaraan Cyclus NV moet voldoen. Als uit dit marktconformiteitsonderzoek blijkt dat de prijzen van Cyclus NV niet marktconform zijn, dan moet Cyclus NV maatregelen nemen om de marktconformiteit te herstellen.

Ten slotte is de gemeente volgens artikel 11 van de DVO bevoegd om tweejaarlijks door extern bureau onderzoek te laten doen naar de kwaliteit van de dienstverlening door Cyclus NV. Als de afgesproken kwaliteit niet wordt gehaald, wordt dit geagendeerd in het overleg tussen de gemeente en Cyclus NV.

aandeelhoudersrol

De gemeente Krimpen aan den IJssel is een van de negen aandeelhouders van Cyclus NV met een aandeel van 6,0% (zie tabel 3-9).¹⁴²

tabel 3-9: aandeelhouders Cyclus

aandeelhouder	percentage (afgerond)	nominale waarde (€)
Alphen aan den Rijn	23	788.459
Bodegraven-Reeuwijk	10	341.495
Gouda	22	752.710
Kaag en Braassem	2	74.557
Krimpen aan den IJssel	6	204.400
Krimpenerwaard	14	488.264
Nieuwkoop	18	282.121
Waddinxveen	6	188.265
Zuidplas	8	282.114

De toetreding van nieuwe aandeelhouders kan bovendien niet tegengehouden worden door de gemeente, waardoor de invloed potentieel nog kleiner kan worden. Dat betekent dat de gemeente geen besluiten kan forceren in de AvA en ook niet de mogelijkheid heeft om zelfstandig de bestuurder te benoemen, schorsen of ontslaan. Het enige wat de gemeente als individuele aandeelhouder kan bewerkstellingen is dat bepaalde onderwerpen op de agenda van de AvA worden geplaatst.¹⁴³

¹⁴² Cyclus NV, Jaarverslag 2019, 18 juni 2020.

¹⁴³ Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, Publieke belangen en aandeelhouderschap, 12 juli 2006.

Uittreden als aandeelhouder betekent dat de afvalbeheertaken opnieuw aanbesteed moeten worden, omdat er dan geen sprake meer is van inbesteding bij Cyclus NV. De DVO met Cyclus NV is in dat geval onrechtmatig. Bij tussentijds opzeggen van de DVO moet aantoonbare schade worden vergoed, wat waarschijnlijk leidt tot aanzienlijke frictiekosten voor de gemeente.

Cyclus NV is een zogeheten structuurvennootschap, waarbij een Raad van Commissarissen (RvC) bepaalde bevoegdheden van de AvA heeft overgenomen.¹⁴⁴ De Raad van Commissarissen houdt toezicht op de directie en dient bepaalde directiebesluiten goed te keuren.¹⁴⁵ Belangrijke directiebesluiten vereisen echter de instemming van de AvA, zoals meerjarenbeleidsplannen, de vaststelling van de jaarrekening en begroting en het investeringsplan, overeenkomsten met een waarde van meer dan € 4 mln. en het aangaan of verbreken van overeenkomsten met een looptijd langer dan zeven jaar.¹⁴⁶ Omdat bij Cyclus NV sprake is van een verlicht structuurregime wordt (anders dan bij een reguliere structuurvennootschap) de directie benoemd en ontslagen door de AvA, na een voorstel daartoe door de RvC.¹⁴⁷

3-4-2 gebruik sturingsinstrumenten

NV MAK

opdrachtgeversrol

In de eerste anderhalf jaar van de beleidsperiode (2016-2020) heeft de gemeente haar sturingsmogelijkheden slechts ten dele hoeven te benutten. Zoals besproken in paragraaf 3-3-2 stelde NV MAK in overleg met de gemeente jaarlijks een jaarwerkplan op waarin beleidsdoelstellingen en prestatieafspraken werden verwerkt. De maatregelen uit het afvalbeleid 2016-2020 werden door NV MAK uitgevoerd en verwerkt in de jaarwerkplannen. Er was in deze periode geen aanleiding om meer druk uit te oefenen, omdat de gemeente op koers lag om de beleidsdoelstellingen te realiseren (zie hoofdstuk 4).

Het college heeft de gemeenteraad echter in juli 2017 geïnformeerd over het laten aflopen van de samenwerkingsovereenkomst met NV MAK (per 30 juni 2018).¹⁴⁸ Dat is conform de overeenkomst een jaar voor het aflopen van de overeenkomst aan NV MAK aangekondigd. De samenwerkingsovereenkomst met NV MAK werd beëindigd, onder meer omdat de inhoud van deze overeenkomst volgens het college niet aansloot bij de ambities van het college met betrekking tot de VANG-doelstellingen en de nieuwe inzamelmethodiek.¹⁴⁹ Aan het besluit van het college om de samenwerkingsovereenkomst niet te verlengen heeft een onderzoek¹⁵⁰ door een

¹⁴⁴ Er is sprake van een structuurvennootschap als het balanstotaal ten minste € 16 miljoen bedraagt, als er een verplichte ondernemingsraad is en als er minimaal 100 werknemers in Nederland werkzaam zijn. Artikel 2:153 lid 2 Burgerlijk wetboek.

¹⁴⁵ Cyclus NV, Statuten, 11 juli 2019.

¹⁴⁶ Cyclus NV, Statuten, 11 juli 2019.

¹⁴⁷ Als alle aandeelhouders publiekrechtelijke rechtspersonen zijn dan kan een verlicht structuurregime worden toegepast. De bevoegdheid om bestuurders te benoemen en te ontslaan blijft dan bij de AvA. Minister van financiën, brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake Deelnemingenbeleid Rijksoverheid, kamerstuk 28165, nr. 197, 24 april 2009.

¹⁴⁸ College van B en W Krimpen aan den IJssel, raadsmemo samenwerkingsovereenkomst en milieustraat, 3 juli 2017.

¹⁴⁹ College van B en W Krimpen aan den IJssel, raadsmemo samenwerkingsovereenkomst en milieustraat, 3 juli 2017.

¹⁵⁰ Extern adviesbureau, Evaluatie Samenwerking Gemeente - NV MAK, 16 juni 2017.

extern adviesbureau ten grondslag gelegen. Hierin wordt onder meer geconcludeerd dat:

- de gemeente tevreden is over de uitvoering van de afvalinzameling door NV MAK;
- er flinke besparingen zijn gerealiseerd;
- er onduidelijkheid is in rollen en taakafbakening;
- de gemeente geen zicht heeft op de (relatieve) prestaties van NV MAK.

Volgens het externe adviesbureau zou “er tegemoet moeten worden gekomen aan de behoefte van de gemeente op het vlak van ontzorgen bij de afvalbeheertaak en dat de onduidelijkheden in de onderlinge rollen en taakafbakening moeten worden weggenomen. Ook moet de sturing van de gemeente als eigenaar en opdrachtgever scherper worden. De bestaande samenwerkingsovereenkomst uit 2003 biedt voldoende basis voor de samenwerking op het vlak van operationele inzameling, maar niet voldoende kader voor een heldere en eenduidige taakafbakening op alle aspecten van afvalbeheer en voor het in bredere zin ontzorgen van de gemeente op het vlak van afvalbeheer”.¹⁵¹

In interviews met medewerkers en bestuurders worden ook nog andere redenen genoemd om de overeenkomst niet te verlengen: de overeenkomst verlengen was volgens de gemeente juridisch niet mogelijk, omdat de overeenkomst teveel zou moeten worden gewijzigd.¹⁵² Er zou geen andere mogelijkheid zijn dan de overeenkomst te beëindigen. Ook zou er sprake zijn van een cultuurverandering bij Renewi: die zou in de loop der tijd steeds zakelijker zijn geworden. Doordat de onderlinge afspraken niet helder waren, verliep de samenwerking steeds moeilijker. Toen de samenwerkingsovereenkomst werd beëindigd werden de onderlinge verhoudingen nog slechter.¹⁵³

De rekenkamer constateert dat de argumenten om de samenwerking te beëindigen onvoldoende zijn onderbouwd door de gemeente en onvoldoende basis boden om de samenwerking te beëindigen. Zo is het nieuwe inzamelmiddel succesvol ingevoerd door NV MAK en Renewi, wat aantoont dat zij wel een bijdrage konden leveren aan het realiseren van de VANG-doelstellingen. Uit het onderzoek van het externe adviesbureau blijkt verder dat de onduidelijkheid in de rollen en taakafbakening ook is te wijten aan de opstelling van de gemeente. De gemeente hield bijvoorbeeld te weinig afstand ten opzichte van (de uitvoering van de afvalbeheertaak) door NV MAK. Door meer afstand te bewaren en rollen en taken beter vast te leggen, had de onderlinge samenwerking wellicht kunnen verbeteren en de gemeente meer ontzorgd kunnen worden. Ten slotte is niet duidelijk waarom de overeenkomst juridisch niet kon worden verlengd: dit was immers al eerder gebeurd. De overeenkomst kon elke vijf jaar (automatisch) worden verlengd.¹⁵⁴

De rekenkamer constateert verder dat in korte tijd werd besloten tot beëindigen van de samenwerking én toetreding tot Cyclus NV. Na het beëindigen van de samenwerkingsovereenkomst in juli 2017 heeft de gemeenteraad al in maart 2018 op voorstel van het college gekozen voor toetreding tot Cyclus NV en de afvalbeheertaken

¹⁵¹ Ibid, p. 6.

¹⁵² Interviews.

¹⁵³ Interview.

¹⁵⁴ NV Milieuservices AVR Krimpen aan den IJssel, samenwerkingsovereenkomst gemeente Krimpen aan den IJssel en AVR, 30 juni 2003.

daar in te besteden.¹⁵⁵ De afvalbeheertaken werden per 1 juli 2018 ondergebracht werden bij Cyclus NV. Cyclus NV zou door haar regionale netwerk over veel kennis beschikken en schaalvoordelen kunnen bieden. Ook zou de Cyclus NV de gemeente in staat stellen haar regierol beter in te vullen. Een medewerker had al in 2016 op basis van werkgebieden en inzamelmethoden geconcludeerd toetreding tot Cyclus het beste alternatief zou zijn voor het vormgeven van de afvalinzameling door de gemeente.¹⁵⁶ Die conclusie werd ook door andere medewerkers en bestuurders getrokken na de beëindiging van de samenwerking met Renewi. Voor het uitvoeren van een openbare aanbesteding was op dat moment niet meer genoeg tijd.¹⁵⁷ Door het late besluit om de overeenkomst niet te verlengen en de verstoorde verhouding met Renewi, was een zinvolle afweging van deze alternatieve opties voor toetreding tot Cyclus NV niet meer goed mogelijk.

De beëindiging van de samenwerking met NV MAK verliep moeizaam. De gemeente heeft bij de ontvlechting van NV MAK informatie opgevraagd over de activa en verwerkingscontracten. De gevraagde informatie werd volgens de betrokken medewerker te laat of niet verstrekt wat de ontvlechting bemoeilijkte.¹⁵⁸ Hierover is meerdere keren geëscaleerd naar het management en de bestuurders van de gemeente en NV MAK. Dit heeft echter niet tot geresulteerd in een volledige medewerking van NV MAK. Daar op dat moment al was besloten de samenwerkingsovereenkomst niet te verlengen had de gemeente echter geen aanvullende sturingsmogelijkheden.

aandeelhoudersrol

De gemeente maakte gebruik van de reguliere overleggen met NV MAK om de afspraken die het afvalbeleid raken te bespreken. Er is tot het staken van de activiteiten door NV MAK geen aanleiding voor de gemeente geweest om bevoegdheden zoals het ontslaan van de directie, het onthouden van goedkeuring aan begroting in te zetten, omdat de doelstellingen van het afvalbeleid zouden worden gerealiseerd.

Als gevolg van het staken van de activiteiten werd NV MAK geliquideerd. De gemeente heeft bij het besluit tot staken van de activiteiten van NV MAK het ontslag van Renewi Overheidsdiensten BV (als rechtsopvolger van AVR West BV) als directeur geaccepteerd. Werknemers van NV MAK zijn met behoud van arbeidsvoorwaarden overgegaan naar Cyclus NV. De liquidatie van NV MAK is in 2020 afgerond. Conform de samenwerkingsovereenkomst zijn de liquidatiekosten van circa € 0,5 mln. betaald door de gemeente.¹⁵⁹

Cyclus NV

opdrachtgeversrol

Ook in de samenwerking met Cyclus NV heeft de gemeente haar sturingsmogelijkheden maar ten dele hoeven te benutten. Jaarlijks vindt er overleg

¹⁵⁵ Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, raadsvoorstel 'Toekomst afvalinzameling en beheer', vastgesteld op 15 maart 2018.

¹⁵⁶ Interview.

¹⁵⁷ Interview.

¹⁵⁸ Interview.

¹⁵⁹ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Aandeelhoudersbesluit N.V. Milieuservices AVR-Krimpen aan den IJssel, 21 juni 2018; College van B en W, Raadsinformatiebrief Stand van zaken afwikkeling N.V. MAK, 7 juni 2019.

plaats over deel C van de DVO. In 2020 is één beleidswijziging doorgevoerd op initiatief van Cyclus NV en in overleg tussen beide partijen. Dit betrof het aanpassen van de inzamelfrequentie van gft-afval.¹⁶⁰ Deze beleidswijziging is verwerkt in de DVO van 2020.

Hoewel één van de doelstellingen van het afvalbeleid, het gelijk houden van de lasten voor inwoners, niet wordt gerealiseerd (zie hoofdstuk 4) benut de gemeente nog niet al haar mogelijkheden om invloed uit te oefenen op Cyclus. Volgens bestuurders en medewerkers van de gemeente is er echter ook nog geen noodzaak tot het benutten van meer sturingsmogelijkheden door de gemeente. De recente stijging van de afvalbeheerkosten, die de stijging van de afvalstoffenheffing mede heeft veroorzaakt, zou vooral te wijten zijn aan landelijke ontwikkelingen. Op de oorzaken van de stijging van de afvalbeheerkosten en de lasten voor inwoners wordt ingegaan in paragrafen 4-3. De oorzaken van de recente stijging van de afvalbeheerkosten zijn weliswaar niet alleen landelijke ontwikkelingen, maar liggen wel buiten de invloedssfeer van Cyclus.

De gemeente (en haar inwoners) zouden volgens de huidige wethouders bovendien zelf meer kunnen doen om de kosten te reduceren, namelijk door de vermindering van de afvalproductie per inwoner en het beter scheiden van afval.¹⁶¹ Wel wordt opgemerkt dat Cyclus NV meer inspanningen moet plegen om hogere opbrengsten c.q. lagere verwerkingstarieven voor het afval te realiseren.¹⁶² Dit laatste beeld bestaat echter niet bij alle betrokkenen op bestuurlijk niveau binnen de gemeente.¹⁶³ Wel is het de intentie van al deze betrokkenen om Cyclus NV hier (zo nodig) op aan te spreken.

Uit een onderzoek door een extern adviesbureau onderzoek blijkt ook dat de kosten voor de gemeente Krimpen aan den IJssel in meerdere opzichten hoger dan marktconform zijn (zie ook paragraaf 3-3-3). Volgens de DVO-afspraken dient Cyclus NV maatregelen te nemen om de marktconformiteit te herstellen. Door de recente publicatiedatum van het rapport (5 juni 2020) was dit echter nog niet mogelijk. Wel wil Cyclus NV efficiëntieverbeteringen doorvoeren en een plan om de om de inzamelmiddelen te verbeteren opnieuw onder de aandacht bij de gemeente brengen.¹⁶⁴ Deze maatregelen van Cyclus NV dienen eerst te worden afgewacht, voordat aanvullende sturingsmogelijkheden worden ingezet. Er is nu geen aanleiding om als opdrachtgever meer sturingsinstrumenten in te zetten.

Volgens medewerkers van de gemeente zou Cyclus NV hen nog wel wat meer proactief kunnen informeren, maar maakt de gemeente wel gebruik van de kennis die binnen Cyclus aanwezig is en oefent ze ook invloed uit op het regionale beleid van

¹⁶⁰ Gemeente Krimpen aan den IJssel, raadsvoorstel Wijziging inzamelfrequentie Groente-, Fruit- en Tuinafval (GFT), 28 mei 2020, vastgesteld op 25 juni 2020.

¹⁶¹ Interviews.

¹⁶² Interview. Door Cyclus wordt opgemerkt dat "Cyclus NV wettelijk verplicht is om bij de verwerking van afvalstromen aanbestedingen te organiseren. Dit wordt ruimschoots van te voren besproken in het GP-A. Bij het schrijven van het bestek en bij het beoordelen van de inschrijvingen wordt voor elke aanbesteding een werkgroep geformeerd waar altijd ook gemeenten zitting in hebben. Een aantal ambtenaren vertegenwoordigt dan alle gemeenten, overigens altijd met instemming van die gemeenten. Dat geldt uiteraard ook voor Krimpen aan den IJssel. Het resultaat van de aanbesteding zorgt uiteindelijk voor het tarief. Ook dit wordt besproken in het GP-A en formeel vastgelegd". Bron: Reactie Cyclus NV, 15 oktober 2020.

¹⁶³ Interview.

¹⁶⁴ Interview.

Cyclus NV.¹⁶⁵ Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de gemeente in het Adviesorgaan Regionaal Afvalbeleid aandacht heeft gevraagd voor hoogbouw bij een regionale communicatie campagne over de zuiverheid van gft-afval.¹⁶⁶ Wel wordt opgemerkt dat de beantwoording van vragen door Cyclus NV op zich liet wachten, maar dat dit verbeterd is na een gesprek met de bestuurder van Cyclus NV. De gewenste meer proactieve informatievoorziening is ook aan de orde gesteld in het DVO-overleg met Cyclus NV.¹⁶⁷ Overigens wordt door medewerkers van Cyclus NV opgemerkt dat ook de gemeente zich pro-actiever kan opstellen in de samenwerking (zie kader). De rekenkamer constateert dat de door Cyclus NV genoemde voorbeelden betrekking hebben op de kwaliteit van de beleidsinhoudelijke samenwerking en niet op het gebruik van sturingsmogelijkheden door de gemeente.

samenwerking Cyclus NV

Door een bestuurder van Cyclus NV wordt gesteld dat de gemeente nog weinig gebruik maakt van haar mogelijkheden om invloed uit te oefenen op Cyclus NV.¹⁶⁸ Ook wordt door betrokkenen opgemerkt dat de gemeente niet actief zelf beleidskeuzes maakt en veel input nodig heeft vanuit Cyclus NV.¹⁶⁹ Ter illustratie hiervan wordt gewezen op een plan van Cyclus NV voor de implementatie van omgekeerd inzamelen op de dijklinten, waarvan gemeente nog geen gebruik maakt.¹⁷⁰ Over een ander plan, voor de optimalisering van de inzamelinfrastructuur in de gemeente, lukte het enige tijd niet om een gesprek te voeren met de gemeente.¹⁷¹ Een verklaring die hiervoor gegeven wordt is de frequente wisseling van bestuurders en ambtenaren bij de gemeente waardoor kennis ontbreekt. De samenwerking zou weliswaar op operationeel vlak goed zijn, maar op tactisch en strategisch niveau zou het aan visie en kennis bij de gemeente ontbreken. Dit beeld wordt deels bevestigd door interviews met medewerkers en bestuurders van de gemeente en eigen observaties van de rekenkamer. Gedurende de onderzoeksperiode zijn de uitvoerende organisatie en vrijwel alle beleidsmedewerkers en bestuurders gewisseld. Kennis over aspecten van het afvalbeleid blijkt daardoor versnipperd, te berusten bij oud-medewerkers of is niet meer te achterhalen.¹⁷² Een voormalig bestuurder merkt verder op dat op uitvoerend niveau financiële kennis ontbrak binnen de ambtelijke organisatie.¹⁷³ De huidige bestuurders vinden de kwaliteit van de ambtelijke ondersteuning echter voldoende.¹⁷⁴ De informatievoorziening aan het college zou nog verbeterd kunnen worden, maar dat zou vooral te wijten zijn aan de communicatie tussen de ambtelijke organisatie en Cyclus NV.¹⁷⁵

¹⁶⁵ Interview. Ook in een ander interview met een bestuurder van de gemeente wordt geconstateerd dat de communicatie door Cyclus verbeterd kan worden (Bron: interview).

¹⁶⁶ Cyclus NV, Verslag Grondstoffenplatform Ambtelijk, 21 november 2019, vastgesteld op 13 februari 2020.

¹⁶⁷ Interview.

¹⁶⁸ Interview.

¹⁶⁹ Interview.

¹⁷⁰ Interview.

¹⁷¹ Interview. Dit plan wordt ondertussen wel verder uitgewerkt en mogelijk nog in 2020 geïmplementeerd (e-mail ambtenaar).

¹⁷² Bron: interview. De rekenkamer heeft enkele gegevens, ondanks herhaalde verzoeken, niet ontvangen. Het betreffen onder meer een toelichting op de afvalscheidingsresultaten

¹⁷³ Interview.

¹⁷⁴ Interviews.

¹⁷⁵ Interview. Cyclus betwist dit: "Het college wordt geïnformeerd door de ambtelijke organisatie, op basis van de rapportages zoals afgesproken en hierboven geschetst. Indien informatie ontbreekt en dit wordt aan ons kenbaar gemaakt, dan wordt dit door Cyclus zo snel mogelijk geleverd. Ook raadvragen worden vaak voorgelegd aan Cyclus. Deze worden indien inhoudelijk mogelijk altijd direct beantwoord." Bron: Reactie Cyclus NV, 15 oktober 2020.

In een interview wordt voorts opgemerkt dat voor de huidige beleidsperiode de beleidsontwikkeling werd uitgevoerd door NV MAK. De verantwoordelijke ambtenaar had weinig tijd voor de aansturing van NV MAK door onder meer een breed takenpakket.¹⁷⁶

aandeelhoudersrol

Uit de verslagen van de ~~een~~ AvA's blijkt niet dat de gemeente haar aandeelhoudersbevoegdheden heeft inzet om invloed uit te oefenen op de koers van Cyclus. In de AvA van 12 december 2019 wordt bijvoorbeeld door de gemeente Krimpen aan den IJssel (met alle andere aandeelhouders) akkoord gegaan met onder meer de meerjarenbegroting 2020-2024 en de evaluatie van de DVO-systematiek. De aanwezigen spreken hun vertrouwen uit in de directeur van Cyclus.¹⁷⁷ Wel vroeg een voormalige bestuurder, die gemeente als aandeelhouder vertegenwoordigde, in twee AvA's de directie van Cyclus NV aandacht voor de inzichtelijkheid van de kostenontwikkeling.¹⁷⁸

Volgens de huidige wethouder die de gemeente als aandeelhouder in de AvA vertegenwoordigt is er echter nog geen aanleiding om (als aandeelhouder) in gesprek te treden met Cyclus NV over de ontwikkeling van de kosten. De wethouder die verantwoordelijk is voor het afvalbeleid dient eerst via de ambtelijke accounthouder Cyclus NV aan te sturen. Als dan blijkt dat Cyclus NV niet openstaat voor de wensen van de gemeente, zal de gemeente als aandeelhouder dit naar voren brengen. Mogelijk kan hierin de samenwerking worden gezocht met andere aandeelhouders. Er zijn echter momenteel bij de gemeente geen signalen die er op wijzen dat Cyclus NV niet open staat voor gemeentelijke wensen.¹⁷⁹ Beide wethouders geven aan pas kort in functie te zijn en daarom nog geen volledig beeld te hebben van de prestaties van Cyclus NV. Ze willen eerst nog in gesprek gaan met medeaandeelhouders en de directeur van Cyclus NV.¹⁸⁰ De eerstvolgende aandeelhoudersvergadering is in december 2020 gepland.

De rekenkamer constateert dat er tot op dit moment geen aanleiding is om de bevoegdheden als aandeelhouder in te zetten om de tarieven van Cyclus, aangezien minder ingrijpende mogelijkheden om als opdrachtgever druk uit te oefenen (door het in overleggen kenbaar maken van wensen en het aanspreken van Cyclus) nog niet zijn uitgeput. Ook moet Cyclus NV nog gelegenheid krijgen om voorstellen te doen om de marktconformiteit van de tarieven te herstellen.

¹⁷⁶ Interview.

¹⁷⁷ Conceptverslag algemene vergadering van aandeelhouders Cyclus N.V., 12 december 2019. Deze vergadering gaf volgens de gemeente een representatief beeld van de AvA's. Het is vooralsnog het enige vastgestelde verslag van een AvA waaraan de gemeente als aandeelhouder deelnam (Bron: e-mail).

¹⁷⁸ Verslagen algemene vergadering van aandeelhouders Cyclus NV, 13 december 2018 en 20 juni 2019.

¹⁷⁹ Interview.

¹⁸⁰ Interviews.

4 resultaten afvalbeleid

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de resultaten van het afvalbeleid van de gemeente. Hierbij komt de volgende onderzoeksvraag aan de orde:

- Worden de doelstellingen van het afvalbeleid gerealiseerd?

Zoals eerder beschreven (in hoofdstuk 2) heeft het afvalbeleid van Krimpen aan den IJssel twee doelstellingen:

- een afvalscheidingspercentage van tenminste 70%;
- geen hogere lasten voor inwoners.

In de paragraaf 4-2 wordt ingegaan op de mate waarin de doelstelling inzake afvalscheiding wordt gerealiseerd. Belangrijke indicatoren van de lasten voor inwoners zijn het tarief van de afvalstoffenheffing en de kostendekkendheid van dit tarief. Deze indicatoren komen achtereenvolgens aan de orde in paragraaf 4-3.

4-2 afvalscheiding

De doelstelling van een afvalscheidingspercentage van tenminste 70% wordt waarschijnlijk bijna behaald na invoering van de maatregelen van het huidige afvalbeleid. Ook ten aanzien van de andere VANG-doelstellingen (minder afval per inwoner, minder restafval) scoort de gemeente beter. Voor de realisatie van de VANG-doelstellingen zijn aanvullende maatregelen nodig, zoals DIFTAR.

De eerste doelstelling van het afvalbeleid is het realiseren van een percentage afvalscheiding van 70% in 2020. De ontwikkeling van dit percentage wordt weergegeven in tabel 4-1.

tabel 4-1: resultaten afvalscheiding

	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
percentage gescheiden ingezameld huishoudelijk afval	46	46	--	69	69	67
kilogram huishoudelijk afval per inwoner per jaar	671	636	610	553	586	--
kilogram ongescheiden restafval per inwoner per jaar	344	326	190	170	177	--

*betreffen de cijfers tot en met augustus 2020.

Uit tabel 4-1 blijkt dat de gemeente de doelstelling ten aanzien van het percentage afvalscheiding bijna heeft gerealiseerd. Na de invoering van de belangrijkste maatregelen van het afvalbeleid (omgekeerd inzamelen, de herintroductie van inzameling van gft-afval, het aan huis inzamelen van pmd) in 2016 is het afvalscheidingspercentage gestegen met 23 procentpunt. De afgelopen twee jaar (2018, 2019) is het percentage echter constant gebleven. Het afvalscheidingspercentage in de periode januari t/m juli 2020 op 67% ligt. Dit is dus iets lager, vanwege met name de toegenomen hoeveelheid grof restafval op het grondstoffencentrum.¹⁸¹ Het is mogelijk dat de implementatie van omgekeerd inzamelen bij de dijklinten er alsnog in kan resulteren dat de scheidingsdoelstelling wel binnen de beleidsperiode volledig wordt gerealiseerd. Het is niet waarschijnlijk dat dit nog binnen de beleidsperiode zal gebeuren.

De totale hoeveelheid afval en de hoeveelheid restafval per inwoner zijn gedurende de beleidsperiode ook gedaald, maar zijn nog ver verwijderd van de VANG-doelstellingen (tabel 1-1). Aangezien de maatregelen van het afvalbeleid reeds grotendeels zijn geïmplementeerd zijn voor de realisatie van de VANG-doelstellingen aanvullende maatregelen nodig. Medewerkers en een bestuurder van Cyclus denken daarbij aan DIFTAR.¹⁸² Volgens de gemeente kleven echter nog wel nadelen aan de invoering van DIFTAR, met name het ontbreken van het (politieke) draagvlak en mogelijke dumping van afval.¹⁸³ Uit onderzoek blijkt echter dat het risico op dumping van afval beperkt is (zie kader in paragraaf 2-3-2), terwijl met DIFTAR wel een substantiële verhoging van het afvalscheidingspercentage en verlaging van de restafvalproductie wordt gerealiseerd.

De gemeente ziet met name het terugdringen van de hoeveelheid (rest)afval en het verhogen van het afvalscheidingspercentage bij hoogbouwwooningen als doelen voor de komende beleidsperiode.¹⁸⁴ Deze doelen zouden vooral moeten worden bereikt door gedragsverandering en communicatie.¹⁸⁵ Ook nascheiding van afval wordt als optie genoemd.¹⁸⁶ Naast het terugdringen van de hoeveelheid afval en de verbetering van het afvalscheidingspercentage noemt een betrokken medewerker de kwaliteit van het gescheiden ingezameld afval als aandachtspunt voor de volgende beleidsperiode.¹⁸⁷ Er is echter tot nu toe geen ingezameld gft-afval en papier afgekeurd en slechts éénmaal een lading pmd.¹⁸⁸

4-3 lasten inwoners

Het afvalbeleid mocht niet leiden tot een lastenverzwaring voor inwoners. Deze doelstelling is niet gehaald. De afvalstoffenheffing in de gemeente Krimpen aan den IJssel is jarenlang vrijwel gelijk gebleven, maar is in 2020 met ruim 19% gestegen. De afvalstoffenheffing werd tot en met 2016 kunstmatig laag gehouden door onder meer het niet toerekenen van kosten van straatvegen en het meerekenen van de vrijval uit de egalisatiereserve reiniging in de

¹⁸¹ Email.

¹⁸² Interviews.

¹⁸³ Interviews.

¹⁸⁴ Interviews.

¹⁸⁵ Interviews.

¹⁸⁶ Interview.

¹⁸⁷ Interview.

¹⁸⁸ E-mail.

afvalbeheerkosten. Daardoor gaven deze cijfers geen goed beeld van de werkelijke afvalbeheerkosten.

In 2019 is de egalisatiereserve reiniging leeggeraakt. Mede daardoor zijn de lasten voor inwoners vanaf 2020 gestegen. Andere oorzaken zijn een hogere verbrandingsbelasting en een stijging van de verwerkingskosten voor afval. In het jaar 2019 is er bovendien een fout gemaakt in de toerekening van kosten aan de afvalstoffenheffing, waardoor de kostendekkendheid zoals weergegeven in de jaarrekening 2019 niet juist is. Volgens het overzicht van de kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing zijn eenmalig liquidatiekosten van NV MAK (€ 0,5 mln.) toegerekend aan de afvalstoffenheffing. Deze kosten zijn echter volgens een raadsbesluit uit de algemene middelen betaald.

Daarnaast is de (gewijzigde) kostentoerekening inconsistent en onvoldoende duidelijk toegelicht. Zo zijn de opbrengsten van de verhuur van het grondstoffencentrum (€ 0,3 mln. in 2016) tot en met 2016 in mindering gebracht op de kosten en daarna als baten opgenomen. Aangezien het kostendekkendheidspercentage in 2015 en 2016 te hoog is weergegeven (100%) had de gemeenteraad een te gunstig beeld van ontwikkeling van de afvalbeheerkosten. Daardoor zijn mogelijk tariefstijgingen uitgesteld.

4-3-1 realisatie doelstelling lasten inwoners

De tweede doelstelling van het afvalbeleid is dat de maatregelen gericht op afvalscheiding niet mogen leiden tot een lastenverzwaring voor de inwoners van de gemeente.¹⁸⁹ De belangrijkste indicator voor deze doelstelling is de afvalstoffenheffing. Inwoners van Krimpen aan den IJssel betalen voor de afvalinzameling en -verwerking van huishoudelijke afvalstoffen een afvalstoffenheffing. Die kan de gemeente invoeren op grond van artikel 15.33 van de Wet milieubeheer. De afvalstoffenheffing dient op grond van artikel 216 van de Gemeentewet te worden vastgesteld door de gemeenteraad in de afvalstoffenverordening. In tabel 4-2 is het tarief afvalstoffenheffing weergegeven.

tabel 4-2: tarieven afvalstoffenheffing (€)

jaar	eenpersoonshuishouden	meerpersoonshuishouden
2015	242	264
2016	244	266
2017	246	269
2018	249	271
2019	253	276
2020	303	330
2021	343	412

In de jaren voor invoering van het afvalbeleid 2016-2020 is het tarief van de afvalstoffenheffing gedaald (2013 en 2014) of gelijk (2012 en 2015) gebleven. In 2016, 2017 en 2018 stijgt het tarief voor meerpersoonshuishoudens telkens met circa 1% en in 2019 met 1,8%. In 2020 volgt een stijging van 19,5%, wat betekent dat het tarief voor eenpersoonshuishoudens met € 49,61 stijgt en voor meerpersoonshuishoudens met € 54,12. In de kadernota 2021 spreekt het college opnieuw van een forse

¹⁸⁹ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Afvalscheidingsbeleid 'Afvalscheidingsadvies 2016-2020', 11 juni 2015.

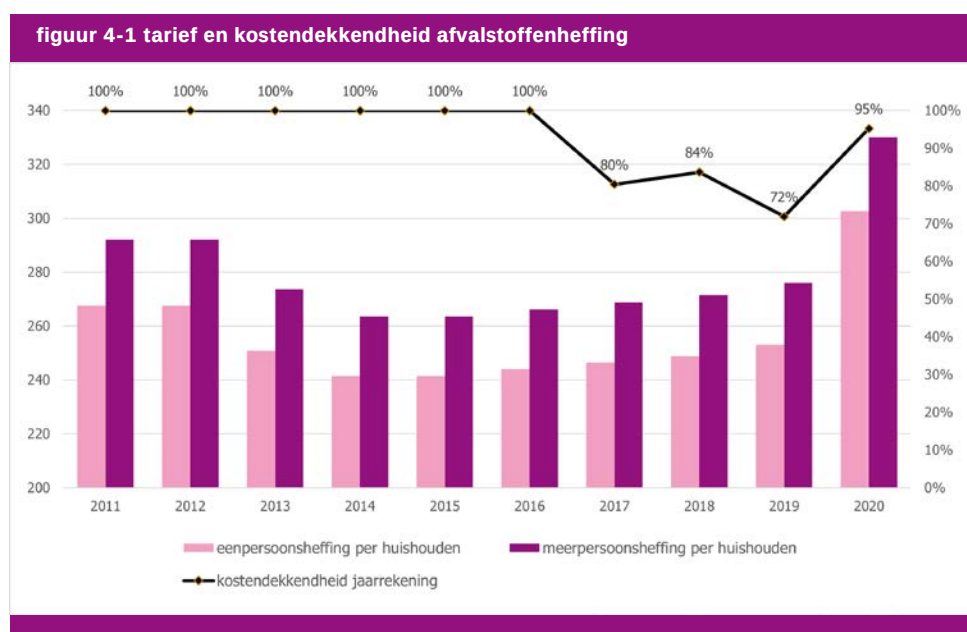
lastenverzwaring voor 2021, omdat de opbrengsten binnen de afvalexploitatie lager zijn dan begroot en de verwerkingskosten stijgen.¹⁹⁰ Dit komt onder meer door de hogere verbrandingsbelasting en een stijging van de tarieven (c.q. dalende opbrengsten) voor de verwerking van gescheiden ingezameld afval. In de conceptmeerjarenbegroting 2021-2024 zijn fors hogere tarieven opgenomen.¹⁹¹

4-3-2 kostendekkendheid

De tweede indicator van de lasten voor inwoners is het percentage kostendekkendheid. Immers, als het tarief afvalstoffenheffing niet kostendekkend is zal de gemeente het verschil op de afvalexploitatie uit de reserves of de algemene middelen moeten betalen. Dit leidt uiteindelijk toch tot hogere lasten (bijvoorbeeld een hogere onroerendzaakbelasting) of minder dienstverlening aan inwoners.

De maximale kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing is 100%. Volgens de belastingnota 2013 van de gemeente Krimpen aan den IJssel is het beleid dat de afvalstoffenheffing 100% kostendekkend is.¹⁹² In de nota lokale heffingen wordt dit uitgangspunt ten aanzien van kostendekking vervangen door een bandbreedte van 90%-100%.¹⁹³

De kostendekkendheid is tot en met het jaar 2016 100% en fluctueert daarna sterk. Figuur 4-1 laat de ontwikkeling van de (kostendekkendheid van de) afvalstoffenheffing zien.



het percentage kostendekkendheid betreft de realisatie, uitgezonderd het jaar 2020 waar de begroting is gebruikt.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Kadernota 2021, vastgesteld op 9 juli 2020.

¹⁹¹ Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Meerjarenbegroting 2021-2024', nog niet vastgesteld.

¹⁹² Gemeente Krimpen aan den IJssel, Belastingnota 2013, vastgesteld op 19 december 2013.

¹⁹³ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Nota lokale heffingen 2019, vastgesteld op 4 april 2019.

¹⁹⁴ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Jaarstukken 2012, 2 mei 2013; Gemeente Krimpen aan den IJssel, Jaarstukken 2013, 10 juni 2014; Gemeente Krimpen aan den IJssel, Jaarstukken 2014, 2 juli 2015; Gemeente Krimpen aan den IJssel, Jaarverslag 2015, 30 juni 2016; Gemeente Krimpen aan den IJssel, Jaarverslag 2016, 22 juni 2017; Gemeente Krimpen aan den IJssel, Jaarverslag 2017, 28 juni 2018; Gemeente Krimpen aan den IJssel, Jaarverslag

Volgens tabel 4-1 is het percentage kostendekkendheid 100% in 2016, wat betekent dat alle afvalbeheerkosten zouden zijn gedekt door opbrengsten uit de afvalstoffenheffing. Daarna fluctueert het percentage kostendekkendheid.

kostendekkendheid tarief niet goed weergegeven

Het kostendekkendheidpercentage uit de jaarrekeningen (zoals weergegeven in figuur 4-1) geeft echter naar het oordeel van de rekenkamer geen goed beeld van de werkelijke afvalbeheerkosten. Hiervoor zijn drie redenen:

- 1 Tot en met 2016 is de onttrekking van de egalisatiereserve reiniging in mindering gebracht op de lasten die meegerekend werden in de kostendekkendheid.
- 2 Vanaf 2017 zijn de kosten voor straatvegen deels toegerekend aan de heffing en worden de baten anders aan de heffing toegerekend. Eerder werden deze kosten niet toegerekend, hoewel dit volgens het BBV wel was toegestaan.
- 3 Er is een fout gemaakt in de jaarrekening 2019 door de kosten voor de liquidatie van NV MAK toe te rekenen aan de lasten van de afvalstoffenheffing.

In het vervolg van deze paragraaf worden de drie redenen waarom de kostendekkendheidpercentages geen goed beeld van de werkelijke afvalbeheerkosten geeft, achtereenvolgens toegelicht.

onttrekking egalisatiereserve reiniging

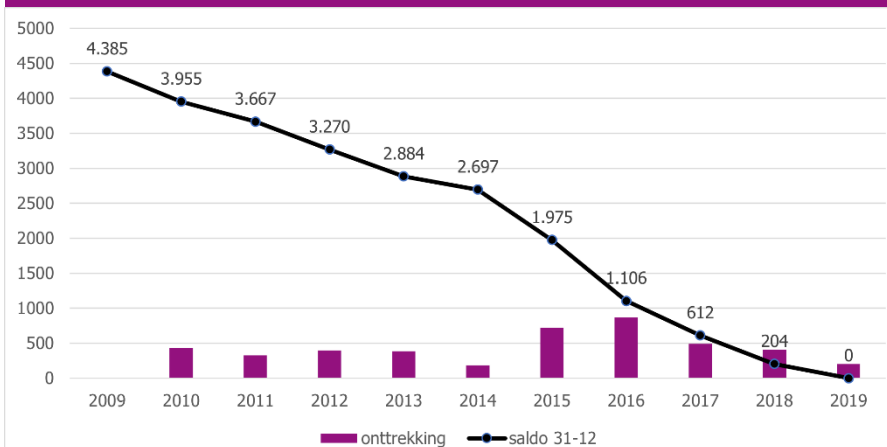
Allereerst is er tot en met 2016 gebruikgemaakt van een egalisatiereserve reiniging die bedoeld was om de afvalbeheerkosten en de opbrengsten uit de afvalstoffenheffing in evenwicht te brengen, waarbij de onttrekking uit deze reserve in mindering is gebracht op de kosten. Het gebruik van een reserve om het tarief te 'egaliseren' is overigens op zichzelf rechtmatig en gebruikelijk bij veel gemeenten.

In de begroting van 2010 is het voorstel verwerkt om de egalisatiereserve reiniging in te zetten voor dekking van de afvalexploitatie, zodat de dekking 100% is en de opbrengsten van de verkoop van de AVR-aandelen terugvloeiden naar de inwoners.¹⁹⁵ Vanaf 2010 is er jaarlijks een onttrekking gedaan vanuit de egalisatiereserve reiniging. Het verloop van de reserve is weergegeven in figuur 4-2.

2018, 27 juni 2019; Gemeente Krimpen aan den IJssel, Jaarverslag 2019, 25 juni 2020; Gemeente Krimpen aan den IJssel, Meerjarenbegroting 2020-2023, 7 november 2019.

¹⁹⁵ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Begroting 2010, vastgesteld op 12 november 2009; E-mail ambtenaar.

figuur 4-2 verloop reserve egalisatie reiniging



cijfers op basis van begrotingen en jaarstukken gemeente Krimpen aan den IJssel.

De reserve is in de jaren 2010 tot en met 2016 gebruikt om de lasten van de afvalinzameling en -verwerking zo te verlagen dat de lasten en baten jaarlijks gelijk waren. De reserve is dus benut om de afvalstoffenheffing kunstmatig laag te houden en niet voor het 'egaliseren' van fluctuaties in het tarief.

De kostendekkendheid was in deze jaren dus steeds 100%. In 2017, 2018 en 2019 is slechts een deel van het tekort op de afvalexploitatie gedekt door vrijval van een bedrag uit de reserve. In deze jaren is deze vrijval niet in mindering gebracht op lasten van het afvalbeheer.

anders toerekenen kosten straatvegen en overhead

Ten tweede is vanaf 2017 gebruikgemaakt van een nieuw model om de kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing te berekenen. Daardoor zijn er vanaf dat jaar meer kosten aan de heffing toegerekend.

De reden die aan de raad was gecommuniceerd voor het opstellen van het nieuwe model waren wijzigingen in het BBV met betrekking tot toerekening van overhead en het stoppen van het meerekenen van de egalisatiereserve reiniging in de kostendekkendheid.¹⁹⁶ Overhead dient volgens het gewijzigde BBV voortaan centraal verantwoord te worden, waarna met onderbouwing overhead toegerekend mag worden aan taakvelden zoals afvalbeheer. De echte reden voor het invoeren van het nieuwe model was het daadwerkelijk toerekenen van alle kosten van de afvalinzameling en -verwerking die mogen worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing.¹⁹⁷ Dit uitgangspunt is ook vastgelegd in de belastingnota 2013 en de het raadsvoorstel belasting en tariefvoorstellen 2016.¹⁹⁸

¹⁹⁶ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Meerjarenbegroting 2017-2020, vastgesteld op 10 november 2016.

¹⁹⁷ Interview.

¹⁹⁸ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Raadsvoorstel belastingnota 2013, 19 december 2013; Gemeente Krimpen aan den IJssel, Raadsvoorstel Belasting- en tariefvoorstellen 2016, 18 november 2015.

De rekenkamer constateert dat gebruik van het nieuwe model resulteert in een hoger bedrag dat toegerekend wordt aan de afvalstoffenheffing. De lasten voor 2015 en 2016 zijn bij gebruik van het model van 2017 naar schatting € 340.000 respectievelijk € 445.000 hoger dan verantwoord in de jaarrekening.¹⁹⁹

De wijzigingen in het gebruikte model om de afvalstoffenheffing te berekenen zijn als volgt:

- Vanaf 2017 wordt straatvegen voor 25% toegerekend aan de lasten die de basis zijn voor de heffing. Dit is mogelijk tot maximaal een derde van de kosten, omdat straatvegen indirect een bijdrage levert aan de afvalexploitatie.²⁰⁰ In de jaren 2017 tot en met 2019 gaat het gemiddeld om € 120.000.
- Naast de directe kosten voor kwijschelding van de afvalstoffenheffing wordt in de jaren 2017, 2018 en 2019 ook gemiddeld € 17.000 toegerekend aan salariskosten gerelateerd aan kwijschelding van de afvalstoffenheffing (overheadkosten).
- In 2015 en 2016 werden verschillende 'overige baten' en huuropbrengsten in mindering gebracht op de lasten, vanaf 2017 worden deze 'overige baten' meegerekend als baten. Het bedrag waar het om gaat verschilt per jaar en loopt sterk op van € 206.000 in 2015 en € 310.000 in 2016 naar € 778.000 in 2019.²⁰¹ De inkomsten stijgen door opbrengsten van pmd en door de aparte verantwoording van de inkomsten van het gebruik van het grondstoffencentrum (milieustraat) door de gemeente Krimpenerwaard. Tot en met juni 2018 liepen de baten en lasten voor het gebruik van de milieustraat via de exploitatie van de NV MAK.²⁰² De gemeente Krimpenerwaard heeft tot 31 december 2019 gebruik gemaakt van het grondstoffencentrum.²⁰³ Door het aflopen van het contract zijn er minder baten voor de gemeente Krimpen aan den IJssel.²⁰⁴

onjuiste toerekening kosten afvalstoffenheffing

Als derde zijn er in de jaarstukken 2019 te veel lasten toegerekend aan de heffing.²⁰⁵ In deze jaarstukken is bij de berekening van de kostendeckendheid van de afvalstoffenheffing een bedrag van circa € 0,5 mln. meegenomen in de lasten voor de liquidatie van NV MAK (zie kader).²⁰⁶ De lasten inclusief dit bedrag zijn € 5,7 mln. De rekenkamer constateert dat deze toerekening in strijd is met de begrotingswijziging 2019 zoals vastgesteld door de gemeenteraad op 12 december 2019. Volgens dit besluit worden de lasten voor liquidatie van NV MAK namelijk gedekt vanuit de algemene reserve.²⁰⁷ Deze fout had, zo blijkt uit een toelichting van de gemeente, overigens enkel gevolgen voor het percentage kostendeckendheid wat in de jaarrekening is weergegeven en had geen directe gevolgen voor de tarieven van de afvalstoffenheffing. Het bedrag is, conform de begrotingswijziging, betaald uit de algemene reserve.²⁰⁸

¹⁹⁹ Het bedrag is een schatting omdat de kosten voor straatvegen niet bij de rekenkamer bekend zijn, maar geschat zijn op basis van een gemiddelde wat toegerekend is in de jaren 2017 tot en met 2019 (€ 119.000).

²⁰⁰ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Nota lokale heffingen 2019, vastgesteld op 4 april 2019; Deloitte, Handreiking kostentoerekening, 10 oktober 2014.

²⁰¹ 2015 € 206.000; 2016 € 309.000; 2017 € 524.000; 2018 € 701.000; 2019 € 778.000.

²⁰² Interview.

²⁰³ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Jaarverslag 2019, 25 juni 2020.

²⁰⁴ Interviews.

²⁰⁵ Bestand gemeente Krimpen aan den IJssel uitsplitsing kosten t.b.v. rekenkameronderzoek, aangeleverd op 23 juni 2020.

²⁰⁶ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Jaarverslag 2019, vastgesteld op 25 juni 2020.

²⁰⁷ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Raadsvoorstel Begrotingswijziging december 2019, vastgesteld op 12 december 2019.

²⁰⁸ Ambtelijke reactie, ontvangen op 19 oktober 2020.

kosten liquidatie NV MAK

Volgens het raadsvoorstel Toekomst afvalinzameling en –beheer is het uitgangspunt dat de overgang van NV MAK naar Cyclus NV inclusief het liquideren van NV MAK budgettair neutraal verloopt.²⁰⁹ Bij de behandeling van de kadernota 2019 worden de kosten van de overdracht van NV MAK naar Cyclus NV geraamd op € 25.000.²¹⁰ In de raadsinformatiebrief van 7 juni 2019 wordt de raad echter geïnformeerd dat kosten van liquidatie substantieel hoger liggen, namelijk circa € 0,5 mln. onder meer door een afkoopsom voor de arbeidsvoorwaarden van het personeel en de afwaardering van de aandelen van NV MAK.²¹¹

De kosten van liquidatie bedragen inderdaad uiteindelijk, volgens de jaarrekening over 2019, circa € 0,5 mln. Dit bedrag bestaat onder meer uit een agiostorting van € 394.319. Deze storting was nodig om het negatieve eigen vermogen van NV MAK aan te zuiveren. Daarnaast wordt de boekwaarde van de aandelen ter grootte van € 144.000 afgeboekt.

Dit laatste bedrag betrof de waarde van duo-containers voor restafval en gft-afval die waren ingebracht door de gemeente bij de oprichting van NV MAK. Deze containers waren er ondertussen niet meer en moesten dus worden afgeschreven.²¹²

gecorrigeerde kostendekkendheid

De rekenkamer heeft de kostendekkendheidpercentages voor de jaren 2015 tot en met 2019 opnieuw berekend (zie figuur 4-2).²¹³ Voor de jaren 2015 en 2016 is in deze berekening ook gecorrigeerd naar het nieuwe rekenmodel dat vanaf 2017 wordt gebruikt. Een berekening van de jaren 2017, 2018 en 2019 met het model van 2016 en eerder is ook mogelijk, maar de rekenkamer heeft gekozen voor de gepresenteerde berekening omdat deze de mogelijkheid biedt om te vergelijken met de actuele situatie.

De kostendekkendheidpercentages zoals gepresteerd in de jaarrekeningen geven het beeld dat de kostendekkendheid daalt en dat de lasten sterk stijgen. In de nota lokale heffingen 2019 worden beide (vermeende) ontwikkelingen verklaard door de wijziging van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De rekenkamer constateert dat deze wijziging maar voor een zeer klein deel de daling van de kostendekkendheid verklaard. De belangrijkste verklaringen in de fluctuaties van het percentage kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing zijn de fout in de toerekening, het in mindering brengen op de lasten van reserve egalisatie reiniging en het toerekenen van kosten van straatvegen. In de begroting 2017 wordt het niet meer meerekenen van de egalisatiereserve reiniging wel genoemd als aanpassing in het model om de heffingen te berekenen. Daarbij wordt echter niet expliciet gemaakt welke invloed deze wijziging had op het kostendekkendheidpercentage.²¹⁴

²⁰⁹ Gemeente Krimpen aan den IJssel, raadsvoorstel Toekomst afvalinzameling en – beheer, 15 maart 2018.

²¹⁰ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Beantwoording Technische vragen Kadernota 2019, 3 juli 2018.

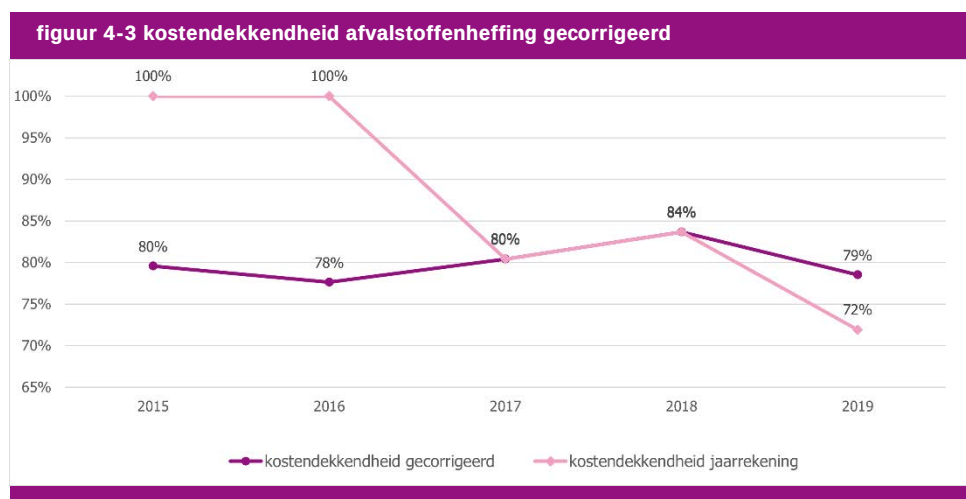
²¹¹ College van B en W, Raadsinformatiebrief Stand van zaken afwikkeling N.V. MAK, 7 juni 2019.

²¹² Interviews.

²¹³ Bij de berekening zijn de drie genoemde redenen gecorrigeerd op de lasten en de baten. Vervolgens zijn met deze gecorrigeerde lasten en baten gecorrigeerde kostendekkendheidpercentages berekend. De bedragen en percentages van 2015 en 2016 zijn bij benadering omdat niet alle gegevens beschikbaar zijn.

²¹⁴ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Meerjarenbegroting 2017-2020, vastgesteld op 10 november 2016.

Op basis van de berekening van de gecorrigeerde kostendekkendheidpercentages constateert de rekenkamer dat de kostendekkendheid bij de start van het beleid in 2015 bij benadering slechts 80% was. Er is dus niet sprake van een sterke daling van de kostendekkendheid, maar uit figuur 4-2 blijkt dat de kostendekkendheid in de periode 2015 tot en met 2019 ongeveer gelijk bleef.



Het verschil tussen de afvalbeheerkosten en de opbrengsten van de afvalstoffenheffing is jarenlang gedekt uit egalisatiereserve reiniging. Hierdoor was het niet nodig om de het tekort te dekken vanuit de algemene reserve of om de afvalstoffenheffing te verhogen. Zo kon de doelstelling van de gemeente om geen lastenverzwaring voor inwoners door te voeren gedurende 2016-2019 worden gerealiseerd. De afvalstoffenheffing is dus lange tijd kunstmatig laag gehouden en er is niet geanticipeerd op leeg raken van de reserve. Door hogere onttrekkingen van respectievelijk € 722.000 in 2015 en € 869.000 in 2016 raakte de reserve echter snel leeg en in 2019 is de reserve definitief leeg. Daarom werd met ingang van 2020 de afvalstoffenheffing met 19,5 procent verhoogd. De kostendekkendheid steeg daarmee tot 95%. ²¹⁵ In de toekomst zullen aanvullende tariefstijgingen nodig zijn om de kostendekkendheid binnen de bandbreedte van 90%-100% te houden.

²¹⁵ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Begroting 2020, 7 november 2019.



Rekenkamer

KRIMPEN AAN DEN IJSSEL



5 doelmatigheid afvalbeleid

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de uitvoering van het afvalbeleid van de gemeente. Hierbij komen de volgende onderzoeksvraag aan de orde:

- Is de uitvoering van het afvalbeleid doelmatig?

Bij de behandeling van deze onderzoeksvraag hanteert de rekenkamer normen en criteria. Deze worden toegelicht in tabel 5-1.

tabel 5-1: normen en criteria doelmatigheid

norm	criteria	paragraaf
bij het aflopen van de overeenkomst met NV MAK in 2018 zijn alternatieven om de afvalverzameling en -verwerking efficiënter in te richten met voldoende diepgang onderzocht en de inzichten uit dit onderzoek zijn gebruikt om de efficiëntie van de afvalinzameling en -verwerking te vergroten	• doelstelling en vraagstelling van het onderzoek is helder;	5-2-2
	• alle relevante opties zijn meegenomen en beoordeeld;	5-2-3
	• er is een afwegingskader gehanteerd dat overeenstemt met gemeentelijk beleid;	5-2-4
	• voor het onderzoek zijn controleerbare en erkend betrouwbare gegevens gebruikt;	5-2-5
	• het onderzoek bevat een berekening van de financiële consequenties van alternatieven;	5-2-6
	• de getrokken conclusie(s) is/zijn logisch en consistent t.o.v. de bevindingen;	5-2-7
	• op basis van de uitkomsten van het onderzoek komt het college tot een onderbouwd besluit op basis van een gedegen afweging van alternatieven	5-2-8
de kosten van inzameling en verwerking van huishoudelijk afval zijn relatief laag	• de afvalbeheerkosten zijn gelijk aan of lager dan andere gemeenten in dezelfde hoogbouwklasse	5-3-2
	• de afvalbeheerkosten zijn gelijk aan of lager dan marktconform	5-3-3

5-2 onderzoek inrichting afvalbeheer

Bij het aflopen van de overeenkomst met NV MAK in 2018 heeft het college een extern adviesbureau ingehuurd, dat zeven opties om de afvalverzameling en -verwerking in te richten onderzocht. Het besluit van de gemeenteraad, op voorstel van het college, om toe te treden tot Cyclus NV en de afvalbeheertaak in te besteden steunt in belangrijke mate op dit onderzoek.

Het onderzoek biedt echter onvoldoende basis voor dit besluit, onder meer doordat alternatieven om de afvalverzameling en -verwerking efficiënter in te richten buiten beschouwing zijn gelaten, het college de criteria en de beslisboom uit de nota verbonden partijen niet heeft opgenomen in de onderzoeksopdracht en alternatieven niet financieel zijn doorgerekend. Ook komt de onderbouwing van de criteria op onderdelen niet overeen met wetenschappelijk onderzoek. Zo gaat het externe bureau uit van schaalvoordelen bij de afvalinzameling bij toetreding tot een grotere organisatie. Deze aanname is echter niet juist: er is een optimale schaal voor afvalinzameling van circa 30.000 huishoudens. De beoordeling van de opties kan door een gebrekkige onderbouwing niet goed worden gereconstrueerd.

In de toelichting op het collegebesluit wordt bovendien onterecht gesuggereerd dat het onderzoek zou blijken dat toetreding tot een bestaande organisatie het meest voor de hand ligt. Het onderzoek bevat echter geen expliciete aanbevelingen en geen keuze voor een van de opties. In de aanloop naar het besluit sorteert het college te snel voor naar één voorkeursoptie zonder de andere opties goed te onderzoeken. De verklaring die medewerkers van de gemeente hiervoor geven is de tijdsdruk door de korte periode waarbinnen de overgang naar een nieuwe inzamelorganisatie gerealiseerd moest worden.

5-2-1 inleiding

Ten tijde van het opstellen van het huidige afvalbeleid was, zoals aangegeven, de afvalinzameling en -verwerking belegd bij NV MAK. NV MAK was volledig eigendom van de gemeente Krimpen aan den IJssel. Na oprichting in 2003 werd een samenwerkingsovereenkomst gesloten met AVR (zie kader) met een looptijd van tien jaar en met automatische verlenging van telkens vijf jaar.²¹⁶

overnames en verkoop AVR

Holding AVR Bedrijven NV ontstond in 1998 bij het verzelfstandigen van NV Afvalverwerking Rijnmond door de gemeente Rotterdam. De gemeente Rotterdam was 100% aandeelhouder van Holding AVR Bedrijven NV. Een van de werkmaatschappijen van de holding was NV AVR. Vijftien procent van de aandelen van deze werkmaatschappij was in handen van een veertiental gemeenten, waaronder de gemeente Krimpen aan den IJssel. In 2005 besloot de gemeente Rotterdam de aandelen Holding AVR Bedrijven NV, inclusief de verschillende andere onderdelen van het AVR-concern, te verkopen aan een consortium van investeringsmaatschappijen.²¹⁷ In 2006 werd deze verkoop afgerond, waarna de gemeente Krimpen aan den IJssel in 2008 een storting ontving van € 4,1 mln. Dit bedrag werd gereserveerd in de reserve Egalisatie reiniging.²¹⁸

In 2003 sloot de gemeente Krimpen aan den IJssel via NV MAK een samenwerkingsovereenkomst met AVR. In 2007 nam AVR Van Gansewinkel Groep over, waarna de bedrijven samengevoegd werden tot Van Gansewinkel Groep en de overeenkomst van AVR overging naar Van Gansewinkel Milieuservices Overheidsdiensten. In 2016 werd Van Gansewinkel overgenomen door Shanks Group, waarna het nieuwe bedrijf vanaf 2017 verder ging onder de naam Renewi.²¹⁹

Conform artikel 13 lid 2 van de samenwerkingsovereenkomst werd de overeenkomst in 2017 geëvalueerd. Deze evaluatie werd uitgevoerd door een extern adviesbureau

²¹⁶ Gemeente Krimpen aan den IJssel en AVR-West B.V. Samenwerkingsovereenkomst Gemeente Krimpen aan den IJssel en AVR, 30 juni 2003.

²¹⁷ Gemeente Vlaardingen. Voorstel verkoop aandelen N.V. AVR, ongedateerd.

²¹⁸ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Begroting 2010, vastgesteld op 12 november 2009.

²¹⁹ Extern adviesbureau, Verkenning toekomst afvalbeheer Krimpen aan den IJssel, 22 augustus 2017.

waarbij de wijze van uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst en het bijdragen aan de doelen van de gemeente onderzocht is.²²⁰ Naast deze evaluatie (hierna te noemen ‘evaluatierapport’) is door hetzelfde adviesbureau ook een verkennend onderzoek uitgevoerd naar mogelijkheden voor de toekomstige uitvoering van het afvalbeleid (hierna te noemen ‘verkenningrapport’).²²¹ Volgens dit rapport was de aanleiding voor dit onderzoek het aflopen van de samenwerkingsovereenkomst per 30 juni 2018 en de ontwikkeling van de gemeentelijke afvaltaak van afvalinzameling naar afvalbeheer in een circulaire economie.²²²

In deze paragraaf wordt dit laatste onderzoek (dat in opdracht van het college is uitgevoerd) en de toepassing van de conclusies uit dit onderzoek door het college beoordeeld.²²³

In onderstaande tabel wordt de diepgang van het verkenningrapport beoordeeld aan de hand van de criteria zoals geformuleerd in tabel 5-2. Een nadere toelichting per criterium volgt in de paragrafen 5-2-2 t/m 5-2-6.

tabel 5-2: beoordeling onderzoek toekomst afvalbeheer per criterium

criteria	beoordeling
doelstelling/vraagstelling is helder	ja
alle relevante opties zijn meegenomen en beoordeeld	nee
afwegingskader toegepast dat overeenstemt met gemeentelijk beleid	nee
controleerbare en betrouwbare gegevens gebruikt	nee
financiële consequenties berekend	nee
conclusies zijn logisch en consistent t.o.v. de bevindingen	n.v.t.
op basis van de uitkomsten van het onderzoek komt het college tot een onderbouwd besluit op basis van een gedegen afweging van alternatieven	nee

5-2-2 doel- en vraagstelling

In het verkenningrapport is de volgende doelstelling opgenomen: “In dit rapport wordt verkend wat de opties zijn voor de toekomstige taakuitvoering en organisatie van het afvalbeheer tegen de achtergrond van de ontwikkelingen rond VANG en het streven naar realisatie van een circulaire economie.” De vraagstelling is als volgt: “In welke constellatie kan de gemeente Krimpen aan den IJssel de toekomstige taakuitvoering op het vlak van afvalzorg in het kader van VANG-doelstellingen en eventueel circulaire economie het best oppakken, mede tegen de achtergrond van de ervaringen met uitvoering van de afvalzorgtaak door NV MAK?” Deze vraag is uitgewerkt in een zestal onderwerpen.

²²⁰ Extern adviesbureau, Evaluatie Samenwerking Gemeente - NV MAK, 16 juni 2017.

²²¹ Extern adviesbureau, Verkenning toekomst afvalbeheer Krimpen aan den IJssel, 22 augustus 2017.

²²² College van B en W, raadsinformatiebrief inzake Toekomst afvalinzameling en -beheer, 10 januari 2018.

²²³ Hierbij zijn de volgende stukken beoordeeld: Gemeente Krimpen aan den IJssel, raadsvoorstel Toekomst afvalinzameling en – beheer, 15 maart 2018, Gemeente Krimpen aan den IJssel, collegevoorstel Toekomst afvalinzameling en -beheer, 29 augustus 2017; Gemeente Krimpen aan den IJssel, collegevoorstel Toekomst afvalinzameling, 19 december 2017; College van B en W, raadsinformatiebrief inzake Toekomst afvalinzameling en -beheer, 10 januari 2018; College van B en W, raadsinformatiebrief inzake Toekomst afvalinzameling- en beheer, 13 maart 2018; College van B en W, raadsinformatiebrief inzake Schriftelijke vragen art. 42 Toekomst afvalinzameling en beheer. 4 april 2018.

In het hoofdstuk ‘toekomstperspectieven’ worden de eerste drie onderwerpen onderzocht. Dit zijn “de betekenis van het VANG-beleid voor de gemeente”, “de ambities van de gemeente Krimpen aan den IJssel” en “de mogelijkheden die de NV MAK kan bieden in de huidige constellatie”. Vervolgens wordt in het hoofdstuk ‘opties voor de toekomst’ onderzocht wat de organisatorische opties voor de gemeente zijn om te toekomstige ambities op het vlak van VANG vorm en inhoud te geven. Het rapport sluit af met de laatste twee onderwerpen: “waardering van de opties” en “de stappen die moeten worden gezet om de toekomstige organisatie van het gemeentelijk afvalbeheer te realiseren”.

De rekenkamer constateert dat het onderzoek hiermee een heldere doel- en vraagstelling heeft.

5-2-3 relevante opties meegenomen

Niet alle relevante opties zijn meegenomen in de beoordeling. Zo is in het verkenningsrapport één optie, namelijk het continueren van de bestaande overeenkomst bij voorbaat uitgesloten, omdat deze optie niet ‘toekomstbestendig’ zou zijn volgens het evaluatierapport. De gegroeide relatie tussen de gemeente, NV MAK en het management van MAK zou het continueren van de overeenkomst verhinderen. Echter, zoals in het evaluatierapport wordt aangegeven, zijn er ook mogelijkheden om de afbakening van taken en rollen beter vast te leggen. Ook het door de gemeente (in eigen beheer) uitvoeren van de afvalbeheertaak wordt als optie uitgesloten, omdat dit niet zou aansluiten bij het coalitieakkoord, waarin het college aangeeft een regierol te willen hebben en de uitvoering op afstand wordt geplaatst. De rekenkamer constateert echter dat het op afstand plaatsen van uitvoerende taken steeds een nadere afweging vergt. Immers niet alle uitvoerende taken worden op afstand geplaatst.

De optie ‘toetreding tot een bestaande organisatie’ is ten onrechte als één optie gepresenteerd en beoordeeld. Een bestaande organisatie kan echter een overheid gedomineerd bedrijf zijn of een gemeenschappelijke regeling, waar respectievelijk privaatrechtelijke of publiekrechtelijke regels op van toepassing zijn. Dit heeft onder meer consequenties voor de invloed van de gemeente: die is minder groot bij een overheidsbedrijf dan bij een gemeenschappelijke regeling.

5-2-4 afwegingskader

De rekenkamer heeft onderzocht of in het verkenningsonderzoek gebruik gemaakt is van relevante en volledige criteria en of de toetsing consistent en onderbouwd is uitgevoerd.

relevantie en volledigheid criteria

De wijze waarop de uitvoering van de afvalbeheertaak dient te worden georganiseerd is uiteindelijk een politieke keuze. Het is echter van belang dat voor een weloverwogen (geobjectiveerd) besluit er op een gestructureerde wijze wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn en wat de (verwachte) voordelen, nadelen en risico’s van de verschillende alternatieven zijn.²²⁴ De door de gemeenteraad vastgestelde nota verbonden partijen bevat een afwegingskader dat hierbij kan

²²⁴ Het is een besluit dat wordt genomen door het college van B en W, nadat de raad zijn wensen en bedenkingen heeft kenbaar gemaakt en toestemming heeft verleend. Bronnen: artikel 160 lid 2 Gemeentewet; Gemeente Krimpen aan den IJssel, Nota verbonden partijen, vastgesteld op 30 juni 2016.

worden toegepast (zie bijlage 1).²²⁵ De normen en criteria uit de nota verbonden partijen zijn formeel alleen van toepassing op het oprichten van of deelnemen aan een publiekrechtelijke samenwerkingsvorm. De rekenkamer acht het afwegingskader evengoed bruikbaar bij het beoordelen van een nieuwe organisatie van de afvalbeheertaak, omdat het onderbrengen van deze taak in de publiekrechtelijke samenwerkingsvorm gemeenschappelijke regeling een van de verkende opties is.

De rekenkamer constateert dat de in het verkenningsonderzoek gehanteerde criteria niet overeenstemmen met de criteria en de beslisboom van het afwegingskader in de nota verbonden partijen. De criteria en de beslisboom missen geheel in het verkennend onderzoek en zijn blijkaar niet in de opdrachtverlening aan het externe adviesbureau meegenomen. In het verkennend onderzoek en in het raadsvoorstel worden in plaats van de criteria uit de nota verbonden partijen dertien andere criteria gebruikt. Een aantal criteria berust op verkeerde aannames en de kosten ontbreken als criterium. Blijkbaar was geen opdracht verstrekt aan het externe bureau om de kosten van de verschillende opties te berekenen. Uit het rapport van het externe bureau blijkt dat de criteria zijn ontleend aan de wensen van de gemeente en de eerdere evaluatie van de samenwerking tussen de gemeente en NV MAK.²²⁶ De gemeente is derhalve verantwoordelijk voor de criteria in het onderzoek.

In het raadsvoorstel waarin wordt voorgesteld om als aandeelhouder deel te nemen in Cyclus NV zijn de criteria uit de nota verbonden partijen overigens wél, maar slechts ten dele, behandeld. Het derde criterium (waarom niet kan worden volstaan met een rol als facilitator, subsidieverstrekker of opdrachtgever) wordt niet behandeld en de risico's (criterium 9) en keuze voor de juridische organisatievorm (criterium 10) zijn slechts zeer beknopt onderbouwd.

onderbouwing en consistentie toetsing

De vijf resterende opties zijn beoordeeld aan de hand van de dertien criteria die geformuleerd zijn op basis van het evaluatierapport en op basis van gesprekken met bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeente. De rekenkamer acht de beoordeling van de opties voor de organisatie voor de afvalbeheertaak tekortschieten.

Bij een aantal criteria ontbreekt een gedegen onderbouwing (zie paragraaf 5-2-4) of komt de toelichting niet overeen met de tabel:

- invloed gemeente: de optie 'aangepaste NV MAK' scoort volgens de tekst het hoogst, maar dit komt niet overeen met de tabel;
- schaalvoordelen: consequenties van de schaal voor de efficiëntie worden niet onderzocht;
- risico afwijkende prijs: de grootte van het risico wordt niet toegelicht en er wordt geen prijsrange genoemd;

Bovendien is niet aangegeven welk gewicht de verschillende criteria hebben in de keuze voor één van de opties. In het onderzoeksrapport wordt ook geen voorkeur uitgesproken voor een optie.

²²⁵ Wel is een medewerker van de gemeente van mening dat de nota verbonden partijen niet van toepassing was, omdat er tussen NV MAK en Cyclus NV sprake was van overgang van onderneming. Naar het oordeel van de rekenkamer sluit het een het ander niet uit: er is weliswaar sprake van overgang van onderneming, maar daarnaast is er sprake van een (nieuwe) deelneming zoals bedoeld in artikel 160 lid 2 van de Gemeentewet.

²²⁶ Extern adviesbureau, Verkenning toekomst afvalbeheer Krimpen aan den IJssel, 22 augustus 2017.

5-2-5 betrouwbaarheid gegevens

Zoals uit de vorige paragraaf blijkt wordt in het verkenningsrapport gebruikgemaakt van dertien criteria om de verschillende opties voor de uitvoering van de afvalinzameling – en verwerking te beoordelen. De rekenkamer heeft de betrouwbaarheid van de gebruikte gegevens die ten grondslag liggen aan de beoordelingen proberen te beoordelen. De onderbouwingen zijn echter vaak te beperkt of ontbreken zelfs geheel. De scores kunnen hierdoor niet worden gereconstrueerd.

Een aantal criteria berusten op verkeerde aannames. Het gaat om de volgende criteria:

- realisatie van schaalvoordelen (kostendoelmatigheid);
- risico afwijkende prijs;
- invloed op de bedrijfsvoering;
- flexibiliteit.

realisatie van schaalvoordelen (kostendoelmatigheid)

Het externe bureau gaat ervan uit dat een grotere organisatie meer schaalvoordelen biedt. Deze aanname is echter niet juist. Er is een optimale schaalgrootte voor efficiënte afvalinzameling van 30.000 huishoudens en bij meer huishoudens treden er ook schaalnadelen op (Wilschut en De Groot, 2013). Het aantal huishoudens in 2017 in de gemeente Krimpen aan den IJssel is 12.161, het aantal inwoners 29.123.²²⁷ Bij zelfstandige uitvoering van de afvalinzameling opereert de gemeente dus onder de optimale schaal, waardoor er waarschijnlijk schaalnadelen zijn. De rekenkamer constateert dat een grotere schaal van uitvoering dan alleen Krimpen aan den IJssel inderdaad wenselijk is, maar dat een substantiële schaalsprong niet nodig is.

risico afwijkende prijs

Bij de beoordeling van de verschillende opties is ook het criterium prijsrisico opgenomen: de opties 'Aangepaste MAK' en 'Uitbesteding aan de markt' worden negatief beoordeeld omdat er het risico is dat er tegen een hoge prijs wordt ingekocht. De beoordeling van dit criterium komt niet overeen met het onderzoek van Felsö et al. (2011), Wilschut en De Groot (2013), waaruit blijkt dat aanbesteding het meest kostendoelmatig is. Het organiseren van de inzameling via een overheidsbedrijf is één van de minst kostendoelmatige opties. De verschillen zijn echter klein en volgens Dijkgraaf en Gradus (2014) zelfs niet significant. Er wordt in het verkenningsrapport niet toegelicht wat een optimale schaalgrote is voor een afvalinzamelaar en er wordt niet onderbouwd binnen welke prijsbereik de verschillende opties te realiseren zijn.

invloed op de bedrijfsvoering

De rekenkamer constateert dat dit criterium op gespannen voet staat met twee andere criteria, namelijk 'regierol' en 'ontzorgd worden'. Dit blijkt ook uit de respectievelijke scores op deze criteria. In de toelichting op dit criterium wordt gesteld dat de invloed van de gemeente groter is naarmate het aantal deelnemende partijen kleiner is. De invloed van de gemeente hangt echter niet enkel samen met het aantal deelnemende partijen, maar ook met de complexiteit van de opdracht (Felsö et al., 2012). Bij een complexere opdracht is het moeilijker om te controleren of de uitvoerder de opdracht goed uitvoert. De rekenkamer constateert dat dit het geval is bij de afvalbeheertaak van de gemeente Krimpen aan den IJssel.

²²⁷ Wilschut & De Groot, Schaafeffecten in de afvalinzameling, IPSE Studies, Technische Universiteit Delft, december 2013.

flexibiliteit

Volgens de toelichting bij dit criterium biedt een uitbestedingscontract weinig flexibiliteit omdat het contract voor minstens vijf jaar vastligt en de opdracht niet wezenlijk gewijzigd kan worden. De rekenkamer constateert dat deze onderbouwing van dit criterium deels overeenkomt met controleerbare en erkend betrouwbare gegevens.

Europese, nationale en lokale regelgeving schrijft namelijk niet voor dat uitbestedingscontracten minimaal vijf jaar vast moeten liggen.²²⁸ Wel is het zo dat een opdracht niet wezenlijk gewijzigd mag worden. Uit onderzoek blijkt dat contracten voor afvalinzameling doorgaans een looptijd hebben van drie tot vijf jaar.²²⁹

Felsö et al. (2012) concluderen verder dat overheidsvennootschappen meer mogelijkheden bieden om te sturen op de uitvoering van het afvalbeleid dan bij uitbesteding aan private inzamelaars. Dit komt door de mogelijkheden tot inspraak tijdens aandeelhoudersvergaderingen en het jaarlijks afsluiten van een dienstverleningsovereenkomst.²³⁰ De rekenkamer merkt op dat NV MAK weliswaar een overheidsbedrijf is (waarvan de gemeente Krimpen enig aandeelhouder is), maar dat de daadwerkelijke uitvoering is uitbesteed aan het particuliere afvalbedrijf Renewi. De score van '+' bij 'aangepaste NV MAK' is daarom te hoog. Een score van '+/-', overeenkomstig de optie 'toetreding tot een bestaande organisatie', zou passender zijn. Deelname aan een overheidsbedrijf en vervolgens inbesteding van het afvalbeheer zou de gemeente Krimpen aan den IJssel immers minimaal evenveel invloed geven op de uitvoering van het afvalbeleid. De keerzijde van deze optie is dat de looptijd van de deelname aan een overheidsvennootschap doorgaans langer is dan de looptijd van een aanbesteding, waardoor bij toetreding tot een overheidsvennootschap grote wijzigingen in het afvalbeleid lastiger te realiseren zijn.²³¹ Een voorbeeld is overstappen van bronscheiding naar nascheiding.

5-2-6 financiële doorrekening

Zoals gezegd is een van de twee doelstellingen van het afvalbeleid is dat de lasten voor inwoners niet zullen stijgen. In de verkenning van het extern adviesbureau is echter geen doorrekening gemaakt van de financiële gevolgen van de verschillende opties voor afvalbeheer en afvalinzameling. Het college heeft een financiële doorrekening niet meegenomen in de opdrachtverlening.²³²

In het rapport worden bovendien enkele opmerkingen gemaakt die op gespannen voet staan met de doelstelling om de lasten niet te laten stijgen. Zo wordt gesteld dat de kosten van afvalbeheer voor de gemeente "niet zonder meer voorop staan", waarbij uitgelegd wordt dat de optimalisatie van het afvalbeheer in een circulaire economie

²²⁸ Niaounakis en Blank, Schaal en doelmatigheid van gemeenten, IPSE Studies, juni 2019.

²²⁹ Felsö et al., Benchmark gemeentelijk afvalbeheer: Een empirisch onderzoek naar de productiviteit en kostendoelmatigheid, IPSE Studies, Technische Universiteit Delft, 2011.

²³⁰ Wilschut & De Groot, Schaafeffecten in de afvalinzameling, IPSE Studies, Technische Universiteit Delft, december 2013.

²³¹ Dijkgraaf en Gradus, Waste management in the Netherlands, in: Handbook on Waste Management, 2014.
al op afvalmarkt, Economisch Statistische Berichten, 14 december 2007.

²³² Felsö, Wilschut, De Groot en Niaounakis, Contractvoorwaarden en de kostendoelmatigheid van gemeentelijk afvalbeheer, IPSE Studies, Technische Universiteit Delft, december 2012.

²³³ De enige financiële vergelijking die gemaakt is, is een vergelijking van de kosten van NV MAK met Cyclus NV. Interview ambtenaar 20 juli 2020.

meer is dan goedkope afvalinzameling. Anderzijds wordt opgemerkt dat kostenbeheersing wel een aandachtspunt is, omdat de afvalstoffenheffing voorheen gedekt werd door gelden uit de verkoop van aandelen AVR: “Voorkomen moet worden dat de hoogte van de heffing een grote sprong gaat maken.”

5-2-7 logica conclusies

Hoofdconclusie in het verkenningrapport is dat “de beoordeling van de opties niet leidt tot een eenduidige voorkeur” en er wordt daarom geen beste optie gekozen. Daarmee wordt de centrale vraag van het onderzoek wel beantwoord, maar wordt het college niet geadviseerd een bepaalde optie te kiezen.

5-2-8 onderbouwing besluit college

Het college gebruikte de inhoud van het verkenningrapport bij zijn keuze van een nieuwe inzamelorganisatie en de argumentatie voor deze keuze in zijn raadsvoorstel voor de toetreding tot Cyclus NV. Deze keuze voor toetreding tot een overheidsvennootschap en de argumentatie in het raadsvoorstel worden in het vervolg van deze subparagraaf besproken.

keuze voor optie toetreding tot overheidsvennootschap

Het college behandelde het verkenningrapport op 29 augustus 2017. In het collegevoorstel werden slechts drie van de vijf opties uit het rapport genoemd. Het college koos er voor om de opties uitbesteding via NV MAK en toetreden tot een overheidsvennootschap verder te onderzoeken. De optie om samen te werken met buurgemeenten viel af, omdat Capelle aan den IJssel toetrad tot Irado NV en de gemeente Rotterdam niet open bleek te staan voor samenwerking met een andere gemeente.²³³ Toetreden tot Irado bleek geen goede optie omdat Irado werkte met nascheiding terwijl Krimpen aan den IJssel gekozen had voor bronscheiding (omgekeerd inzamelen). Andere gemeenten in de omgeving zoals Krimpenerwaard en Zuidplas waren al aangesloten bij Cyclus NV.

In de collegevergadering van 19 december 2017 besloot het college de optie toetreding tot Cyclus NV verder uit te werken en de gemeenteraad hierover te informeren. Toetreding tot een andere overheidsorganisatie of gemeenschappelijk regeling, zoals Avalex en NV HVC, is volgens het collegevoorstel onderzocht en bleek niet mogelijk vanwege de te grote fysieke afstand tot de gemeente. De optie uitbesteding werd niet verder uitgewerkt door bijvoorbeeld een marktverkenning te doen. In het collegevoorstel werden als argumenten hiervoor de risico's op een hogere prijs, de beperkte toekomstbestendigheid en de tijdelijkheid van de oplossing genoemd.²³⁴ Daarbij stelde het college dat aanbesteding enkel als tijdelijke optie in een overgang naar een meer structurele oplossing genoemd wordt in het verkenningrapport. De rekenkamer stelt echter vast dat deze argumenten niet in het verkenningrapport staan en niet goed zijn onderbouwd. Uit interviews met medewerkers van de gemeente blijkt dat de belangrijkste motivatie van het college om niet te kiezen voor aanbesteding de tijdsdruk was. Bij het besluit van het college om twee opties verder uit te werken in augustus 2017 resteerden er namelijk slechts tien maanden voordat de inzameling door een nieuwe organisatie uitgevoerd moest worden.²³⁵

²³³ College van B en W Krimpen aan den IJssel, collegevoorstel Toekomst afvalinzameling en -beheer, 29 augustus 2017.

²³⁴ College van B en W Krimpen aan den IJssel, collegevoorstel Toekomst afvalinzameling, 19 december 2017.

²³⁵ Interviews.

onderbouwing keuze voor Cyclus NV in raadsvoorstel

In het raadsvoorstel voor toetreding tot Cyclus NV gebruikt het college vier argumenten voor de keuze van Cyclus NV, deels gebaseerd op het verkenningrapport:

- 1 regionale samenwerking en flexibiliteit;
- 2 schaafeffecten;
- 3 regierol;
- 4 risico's beperken.

De rekenkamer acht het 1^e en 3^e argument plausibel, maar zij zijn ook tegenstrijdig. Het tweede argument is niet goed onderbouwd. Het vierde argument beperkt zich tot het risico van faillissement, terwijl andere risico's niet besproken worden.

Hierna volgt per argument een nadere toelichting.

argument 1: regionale samenwerking en flexibiliteit

Het eerste argument is dat lokale, regionale en landelijke doelstellingen het beste behaald kunnen worden door regionale samenwerking en afstemming. Een overheids-NV kan volgens het college snel, efficiënt en effectief inspelen op veranderingen als gevolg van bijvoorbeeld politieke besluitvorming.

Volgens het verkenningrapport biedt een samenwerkingsverband met een andere gemeente de beste mogelijkheden om de afvalbeheertaak te verbreden en doelstellingen te behalen. De beleidstaak blijft dichtbij, ook al wordt hij in een samenwerkingsverband ondergebracht. Uitbesteding aan de markt biedt de minste mogelijkheden voor samenwerking en afstemming, omdat dan niet bij voorbaat duidelijk is welke organisatie de dienstverlening krijgt gegund. Ook bij de andere opties zou de taakverbreding niet altijd tot genoegen van de betrokken gemeenten wordt opgepakt en uitgevoerd. Hiervoor zouden eenduidige afspraken en effectieve aansturing nodig zijn.

Felsö et al. (2012) concluderen dat er bij overheidsvennootschappen meer mogelijkheden zijn om te sturen op de uitvoering van het afvalbeleid dan bij uitbesteding aan private inzamelaars. Dit komt door de mogelijkheden tot inspraak tijdens aandeelhoudersvergaderingen en het jaarlijks afsluiten van een dienstverleningsovereenkomst.²³⁶ De rekenkamer merkt op dat NV MAK weliswaar een overheidsbedrijf was (waarvan de gemeente Krimpen enig aandeelhouder was), maar dat de daadwerkelijke uitvoering was uitbesteed aan het particuliere afvalbedrijf Renewi. De keerzijde van de keuze voor Cyclus NV is dat de looptijd van de deelname aan een overheidsvennootschap doorgaans langer is dan de looptijd van een aanbesteding, waardoor bij toetreding tot een overheidsvennootschap grote wijzigingen in het afvalbeleid lastiger te realiseren zijn.²³⁷ Een voorbeeld is overstappen van bronscheiding naar nascheiding. Deze notie ontbreekt in het raadsvoorstel.

^t Delft, 2011.

²³⁶ Wilschut & De Groot, Schaafeffecten in de afvalinzameling, IPSE Studies, Technische Universiteit Delft, december 2013.

²³⁷ R. Dijkgraaf en E. Gradus, Waste management in the Netherlands, in: Handbook on Waste Management, 2014. R. Dijkgraaf en E. Gradus, Concurrentie overheidsbedrijven cruciaal op afvalmarkt, Economisch Statistische Berichten, 14 december 2007.

²³⁷ Felsö, Wilschut, De Groot en Niaounakis, Contractvoorwaarden en de kostendoelmatigheid van gemeentelijk afvalbeheer, IPSE Studies, Technische Universiteit Delft, december 2012.

De rekenkamer acht de onderbouwing van dit criterium plausibel, maar mist een onderbouwing met controleerbare en erkend betrouwbare gegevens. De rekenkamer plaatst hierbij ook de kanttekening dat het nieuwe afvalbeleid, waarmee getracht wordt de achterstand ten opzichte van de VANG-doelstellingen in te halen, nog grotendeels is uitgevoerd door NV MAK.

argument 2: schaaffecten

Als tweede argument stelt het college dat 'Cyclus een schaalvoordeel biedt dat NV MAK c.q. Renewi niet meer kan bieden'. Uit de verschillende raadsinformatiebrieven over de overgang van NV MAK naar Cyclus NV blijkt dat dit argument steunt op twee aannames.²³⁸ Allereerst is volgens het college voor het realiseren van inkoopvoordelen een 'substantiële schaa sprong' nodig en ten tweede zou door het aansluiten bij een bestaande overheidsorganisatie meer schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd dan door uitbesteden.

De rekenkamer heeft de eerste aanname in paragraaf 5-2-4 getoetst aan de inzichten uit wetenschappelijke literatuur waaruit bleek dat een grotere schaal van uitvoering dan alleen Krimpen aan den IJssel inderdaad wenselijk is, maar dat een substantiële schaa sprong niet nodig is.

De tweede aanname van het college, dat deelname aan een bestaand overheidsbedrijf (en vervolgens inbesteding) meer schaalvoordelen biedt dan aanbesteding aan een particulier bedrijf, komt niet overeen met de bevindingen uit onderzoek van Felsö et al. (2011), Wilschut en De Groot (2013) en Dijkgraaf en Gradus (2014).²³⁹ Uit deze onderzoeken blijkt namelijk dat particuliere bedrijven en samenwerkingsverbanden tegen lagere tarieven inzamelen, dan andere typen inzamelaars (waaronder overheidsbedrijven zoals Cyclus) of dat de verschillen niet significant zijn. De aanname van het college wordt ook niet ondersteund door het verkenningsrapport, aangezien daar enkel ingegaan wordt op schaalvoordelen op het gebied van taakuitvoering, inkoop en capaciteit en niet op het verband tussen de schaal en de doelmatigheid.

Volgens het college kon NV MAK in het verleden meeprofiten van de grote schaal van Renewi, doordat dit bedrijf ook naburige gemeenten bediende. Dit voordeel zou zijn verdwenen, omdat gemeenten in de omgeving nog maar beperkt gebruikmaken van de dienstverlening van Renewi. Dit zou blijken uit de begroting voor 2018 van NV MAK. Volgens het college kan Cyclus NV dit schaalvoordeel wel bieden.²⁴⁰ Uit de beantwoording van vragen vanuit de raad blijkt echter dat het verdwijnen van het schaalvoordeel niet zichtbaar is in de begroting van NV MAK. De onderbouwing voor het verdwenen schaalvoordeel beperkt zich tot de opmerking dat de directie van NV MAK dit bij de behandeling van de begroting heeft aangegeven.²⁴¹ Deze opmerking is niet terug te vinden in het verslag van de aandeelhoudersvergadering waarin de

²³⁸ College van B en W Krimpen aan den IJssel, raadsinformatiebrief inzake Toekomst afvalinzameling- en beheer, 13 maart 2018; College van B en W Krimpen aan den IJssel, raadsinformatiebrief inzake Schriftelijke vragen art. 42 Toekomst afvalinzameling en beheer. 4 april 2018.

²³⁹ Felsö et al., Benchmark gemeentelijk afvalbeheer: Een empirisch onderzoek naar de productiviteit en kostendoelmatigheid, IPSE Studies, Technische Universiteit Delft, 2011; Wilschut & De Groot, Schaaffecten in de afvalinzameling, IPSE Studies, Technische Universiteit Delft, december 2013; Dijkgraaf en Gradus, Waste management in the Netherlands, in: Handbook on Waste Management, 2014.

²⁴⁰ Gemeente Krimpen aan den IJssel, raadsvoorstel Toekomst afvalinzameling en – beheer, 15 maart 2018.

²⁴¹ College van B en W, raadsinformatiebrief inzake Schriftelijke vragen art. 42 Toekomst afvalinzameling en beheer. 4 april 2018.

begroting 2018 werd behandeld.²⁴² De redenering van het college is al met al niet erg overtuigend.

argument 3: regierol

In het raadsvoorstel over de toekomst van afvalinzameling en -beheer stelt het college dat de gemeente bij Cyclus NV beter in staat is de regierol vorm te geven.

In het verkenningrapport heeft het extern adviesbureau gebruik gemaakt van zijn eerdere evaluatie van de samenwerking tussen de gemeente en NV MAK. Uit dit onderzoek bleek dat een heldere en taak- en rolafbakening tussen de gemeente en NV MAK ontbrak en dat de gemeente er niet in slaagde op afstand te sturen op de uitvoering.²⁴³ De rekenkamer constateert op basis van gesprekken met medewerkers van de gemeente dat het ontbreken van deze duidelijk rol- en taakverdeling deels kwam doordat de partijen elkaar niet aanspraken op elkaars verantwoordelijkheden.²⁴⁴ Hierbij speelde mee dat de ambtelijke contactpersoon slechts beperkt toekwam aan de aansturing van NV MAK.²⁴⁵ Bovendien was de relatie tussen de gemeente en Renewi gespannen geworden.²⁴⁶ De samenwerking tussen de drie betrokken partijen (Renewi, de gemeente en NV MAK) verliep moeizaam door beperkte transparantie vanuit NV MAK tijdens aandeelhoudersvergaderingen, een steeds zakelijker opstelling van Renewi (waarbij deze partij minder bereid was om mee te denken wat mogelijk was binnen de afspraken), onduidelijke afspraken en afspraken die onvoldoende aansluiten bij de nieuwe inzamelmethodiek.²⁴⁷

Het argument dat de regierol bij een overheids-NV als Cyclus NV beter vorm kan worden gegeven dan bij NV MAK is dus niet noodzakelijk altijd juist, maar afhankelijk van de invulling van de regierol door de gemeente en de relatie met de verbonden partij. Wel is duidelijk dat de invulling van de regierol door de gemeente bij NV MAK niet meer goed mogelijk was. Het is daarnaast aannemelijk dat door deelname aan een overheids-NV de uitvoering verder op afstand wordt geplaatst, omdat de invloed gedeeld wordt met de andere opdrachtgevers.

De rekenkamer constateert daarnaast dat dit argument tegengesteld lijkt aan het eerste argument. Enerzijds wil het college meer sturen op de uitvoering, maar anderzijds wil de gemeente dat haar rol meer beperkt wordt tot die van regisseur van het beleid en van opdrachtgever.²⁴⁸

argument 4: risico's beperken

Als vierde argument voert het college aan dat de risico's voor de gemeente beperkt worden door toe te treden tot een NV met een grotere schaal. Dit wordt geconcretiseerd door te stellen dat het risico bij faillissement beperkt is tot het aandeelhouderschap. In het verkenningrapport wordt dit argument niet onderbouwd. De rekenkamer constateert dat de risico's worden gespreid doordat er negen

²⁴² N.V. Milieuservices AVR-Krimpen aan den IJssel, Notulen 29e algemene vergadering van aandeelhouders 27 november 2017 met vervolg op 20 december 2017, vastgesteld op 21 juni 2018.

²⁴³ Extern adviesbureau, Evaluatie Samenwerking Gemeente - NV MAK, 16 juni 2017.

²⁴⁴ Interview ambtenaar.

²⁴⁵ Interview.

²⁴⁶ Interview.

²⁴⁷ Interviews.

²⁴⁸ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Coalitieakkoord 2014-2018, Sterker door Verbinden, mei 2014.

gemeenten deelnemen aan Cyclus NV, waarbij de gemeente slechts 6% van de aandelen heeft. Echter, het college geeft ook aan dat negatieve resultaten van Cyclus NV door kunnen werken in de tarieven voor alle deelnemers.²⁴⁹ Ook worden andere (financiële) risico's niet genoemd, zoals bijvoorbeeld het ontbreken van marktprikkels bij een overheidsvennootschap en de beperkte invloed op investeringsbesluiten als aandeelhouder met slechts 9% van de aandelen.

5-3 vergelijking kosten afvalbeheer

De afvalbeheerkosten zijn in de gemeente Krimpen aan den IJssel hoger dan in andere gemeenten in hoogbouwklasse C (20% tot en met 29% hoogbouw). Gemeenten die, evenals, Krimpen aan den IJssel, omgekeerd inzamelen toepassen hebben afvalbeheerkosten die gemiddeld 16% lager liggen voor eenpersoonshuishoudens en 28% lager voor meerpersoonshuishoudens. Ten opzichte van gemeenten die niet alleen omgekeerd inzamelen toepassen, maar ook DIFTAR, is het verschil 47% voor eenpersoonshuishoudens en 44% voor meerpersoonshuishoudens. Het gemiddelde van de afvalbeheerkosten van alle gemeenten in hoogbouwklasse C was in 2018 € 225 per inwoner, terwijl de kosten voor de gemeente Krimpen aan den IJssel € 265 waren. Een deel van het verschil zou kunnen worden verklaard door het feit dat de gemeente Krimpen aan den IJssel alle afvalbeheerkosten toerekent aan de afvalstoffenheffing, terwijl andere gemeenten deze kosten mogelijk aan andere taakvelden toerekenen.

Uit een onderzoek naar de marktconformiteit van de kosten van Cyclus NV blijkt dat de kosten van Cyclus NV in 2020 28% hoger liggen voor restafval dan de kosten bij private inzamelaars en 60% hoger voor gft-afval. Ook ten opzichte van de andere Cyclus-gemeenten zijn de inzamelkosten van Krimpen aan den IJssel fors hoger. Beide uitkomsten zijn een aanvullende indicatie dat de afvalbeheerkosten in Krimpen aan den IJssel relatief hoog zijn.

Aannemelijke verklaringen voor de relatief hoge afvalbeheerkosten in Krimpen aan den IJssel zijn de niet marktconforme tarieven van Cyclus, het niet toepassen van DIFTAR, het ontbreken van een optimale inzamelinfrastructuur, de hoge kosten voor onderhoud en het toegangscontrolesysteem van verzamelcontainers en de hoge kosten voor verwerking van restafval door de relatief grote hoeveelheid restafval per inwoner.

5-3-1 inleiding

Er is geen eensluidende definitie van afvalbeheerkosten, de rekenkamer heeft de definitie gevolgd van de geraadpleegde rapporten. Voor de vergelijking van afvalbeheerkosten worden twee methoden gebruikt, namelijk vergelijking van een volledig kostendekkende afvalstoffenheffing en vergelijking op bepaalde onderdelen van kosten.

Bij de eerste methode wordt berekend wat de afvalstoffenheffing zou zijn bij een kostendekkend tarief van 100%. Bij een heffing van € 225,- met een kostendekking van 90% zijn de afvalbeheerkosten bijvoorbeeld € 250. Deze methode wordt gebruikt door de Rijkswaterstaat en wordt in paragraaf 5-3-2 toegepast door de rekenkamer.

De tweede methode wordt gebruikt in paragraaf 5-3-3. Daar wordt een vergelijking van de afvalbeheerkosten besproken die gemaakt is in een marktconformiteitsrapportage van Cyclus NV. Daarbij is meer gedetailleerd gekeken naar de kosten voor voertuigen

²⁴⁹ College van B en W, raadsinformatiebrief inzake Schriftelijke vragen art. 42 Toekomst afvalinzameling en beheer, 4 april 2018.

en personeel die ingezet zijn voor de afvalinzameling. Ook is 25% van de kosten voor monitoring en rapportage meegerekend.

5-3-2 vergelijking afvalbeheerkosten

Om inzicht te krijgen in de hoogte van de lasten voor Krimpenaars in verhouding tot vergelijkbare gemeenten, heeft de rekenkamer het tarief van de afvalstoffenheffing van de gemeente Krimpen aan den IJssel vergeleken met tarieven van andere gemeenten in dezelfde hoogbouwklasse.²⁵⁰ Op basis van de kostendekkendheid van dit tarief is vervolgens een kostendekkend tarief berekend.

De vergelijking is uitgevoerd met gemeenten in dezelfde hoogbouwklasse omdat het percentage hoogbouw, samen met de inzamelstrategie, bepalend is voor de hoeveelheid restafval en de afvalbeheerkosten.²⁵¹ Er zijn immers minder efficiënte inzamelmogelijkheden mogelijk bij hoogbouw. Ook wordt in verstedelijkte gebieden mogelijk vaker illegaal afval gestort (onder meer de zogeheten 'bijplaatsingen' naast verzamelcontainers) wat apart opgehaald moet worden.²⁵²

Volgens gegevens van Rijkswaterstaat waren er in 2018 83 gemeenten in hoogbouwklasse C (20% t/m 29% hoogbouw).²⁵³ Daarvan zijn alle gemeenten met de inzamelstrategieën omgekeerd inzamelen, DIFTAR en een combinatie van deze twee meegenomen in de vergelijking. Hierna volgt eerst een vergelijking van de begrote afvalbeheerkosten voor 2020, daarna een vergelijking van de begrote kosten van 2018 op basis van een rapportage van Rijkswaterstaat en tenslotte nog een vergelijking op basis van gerealiseerde afvalbeheerkosten in 2019.

Een overzicht van de gemiddelde kostendekkende afvalstoffenheffing per inzamelstrategie is weergegeven in tabel 5-3.

²⁵⁰ Voor de vergelijking van een kostendekkende afvalstoffenheffing zijn alle gemeenten met de inzamelstrategieën omgekeerd inzamelen, DIFTAR of een combinatie van deze twee vergeleken. Van deze gemeenten is het bedrag van de afvalstoffenheffing gedeeld door de kostendekkendheid. Vervolgens is het gemiddelde van dit kostendekkende tarief berekend. Gegevens die hiervoor gebruik zijn, zijn afkomstig uit de volgende bronnen: inzamelmethode: Benchmark Huishoudelijk Afval, VANG landkaart 2018. Verkregen op 17 augustus 2020 van: <https://www.benchmarkafval.nl/vang-tools/vang-kaart/>; Tarieven en kostendekkendheid: Online Atlas gemeenten 2020, Milieuheffingen. Verkregen op 17 augustus 2020 van: <https://www.coelo.nl/online-atlas/online-atlas-gemeenten2020.php?starttab=2&subnr=0>.

²⁵¹ CyclusManagement, Benchmark Huishoudelijk Afval, analyse peiljaar 2018, 5 november 2019.

²⁵² Felsö et al., Benchmark gemeentelijk afvalbeheer: Een empirisch onderzoek naar de productiviteit en kostendoelmatigheid, IPSE Studies, Technische Universiteit Delft, 2011.

²⁵³ In de vergelijking die door de rekenkamer is gemaakt is een tweetal gemeenten uit hoogbouwklasse C niet meegenomen (Haarlemmermeer en Vijfheerenlanden) omdat de afvalbeheerkosten volgens de database ruim € 600 zijn. Dit komt niet overeen met de rapportage Afvalstoffenheffing 2018 van Rijkswaterstaat waar een bedrag van € 441 genoemd wordt als de hoogste afvalbeheerkosten. (Rijkswaterstaat, Afvalstoffenheffing 2018, december 2018.) Bron gegevens: Rijkswaterstaat, Afvalbeheerkosten per huishouden 2018 – Gemeenten. Verkregen op 17 augustus 2020 van: <https://afvalmonitor.databank.nl/Jive/>.

tabel 5-3: tarief kostendekkende afvalstoffenheffing 2020 per inzamelmethode (hoogbouwklasse C) *

	Krimpen aan den IJssel	omgekeerd inzamelen	DIFTAR	omgekeerd inzamelen & DIFTAR
aantal gemeenten per inzamelstrategie eenpersoonsheffing	1	6	19	7
gemiddeld per huishouden	€ 319	€ 259	€ 215	€ 207
tarief t.o.v. Krimpen aan den IJssel		-19%	-33%	-35%
meerpersoonsheffing				
gemiddeld per huishouden	€ 347	€ 330	€ 270	€ 232
tarief t.o.v. Krimpen aan den IJssel		-5%	-22%	-33%

*tarieven berekend op basis van de afvalstoffenheffing en het begrote kostendekkendheidspercentage van de 83 gemeenten in hoogbouwklasse C

Uit de vergelijking van de rekenkamer blijkt dat de kostendekkende afvalstoffenheffing van de gemeente Krimpen aan den IJssel hoger is dan andere gemeenten met omgekeerd inzamelen en ook hoger is dan gemeenten met DIFTAR of een combinatie van omgekeerd inzamelen en DIFTAR. ²⁵⁴

De gemiddelde afvalbeheerkosten van deze gemeenten in 2018 waren € 225,- per inwoner, volgens een rapport van Rijkswaterstaat. ²⁵⁵ Als deze gemeenten gerangschikt worden van het laagste naar de hoogste afvalbeheerkosten, dan staat de gemeente Krimpen aan den IJssel op de 67^{ste} plaats met een bedrag van € 265,-. De afvalbeheerkosten van Krimpen aan den IJssel waren in 2018 dus 17,5% hoger dan gemiddeld in hoogbouwklasse C.

De gegevens in tabel 5-3 voor 2020 zijn berekend op basis van de afvalstoffenheffing en de *begrote* kostendekkendheid. De *werkelijke* kostendekkendheid is in Krimpen aan den IJssel echter lager dan begroot. Daarom is ook het gerealiseerde kostendekkende tarief berekend op basis van de jaarstukken over 2019. ²⁵⁶ Het gemiddelde van deze tarieven per inzamelmethode is weergegeven in tabel 5-4.

²⁵⁴ Het beeld uit deze vergelijking komt niet helemaal overeen met de benchmark huishoudelijk afval bij hoogbouwklasse C. In deze vergelijking met gegevens van 2018 scoren gemeenten met omgekeerd inzamelen beter dan gemeenten met enkel DIFTAR als het gaat om de afvalbeheerkosten. De verhouding tussen de overige inzamelmethoden is vergelijkbaar. Mogelijk komt het verschil omdat in de benchmark enkel gekeken is naar de afvalbeheerkosten en niet naar het volledige tarief. Ook is in de benchmark een ander jaar vergeleken, namelijk 2018 i.p.v. 2020. Bron: CyclusManagement, Benchmark Huishoudelijk Afval, analyse peiljaar 2018, 5 november 2019.

²⁵⁵ De afvalbeheerkosten in het rapport van Rijkswaterstaat zijn het gewogen gemiddelde van het aantal een- en meer-persoonsheffingen binnen een gemeente met behulp van het kostendekkingspercentage opgeschaald naar 100 procent kostendekking. Rijkswaterstaat, Afvalstoffenheffing 2019, december 2019.

²⁵⁶ Bron gerealiseerde kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing: jaarstukken 2019 van de gemeenten Krimpen aan den IJssel, Den Helder, Meppel, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Stichtse Vecht, Hardinxveld-Giessendam, Apeldoorn, Oldenzaal, Bunschoten, Kampen, Tubbergen, Zoeterwoude; Bron tarieven afvalstoffenheffing: Online Atlas gemeenten 2019, Milieueffingen. Verkregen op 17 augustus 2020 van:

tabel 5-4: tarief kostendekkende afvalstoffenheffing 2019 per inzamelmethode (hoogbouwklasse C) *

	Krimpen aan den IJssel	omgekeerd inzamelen	omgekeerd inzamelen & DIFTAR
aantal gemeenten	1	6	6
eenpersoonsheffing			
gemiddeld per huishouden	€ 351	€ 252	€ 186
tarief t.o.v. Krimpen aan den IJssel		-28%	-47%
meerpersoonsheffing			
gemiddeld per huishouden	€ 383	€ 321	€ 214
tarief t.o.v. Krimpen aan den IJssel		-16%	-44%

*tarieven berekend op basis van de afvalstoffenheffing en het gerealiseerde kostendekkendheidspercentage van de 13 gemeenten in hoogbouwklasse C met de inzamelmethoden omgekeerd inzamelen en omgekeerd inzamelen & DIFTAR.

Ook uit deze vergelijking blijkt dat de gemeente Krimpen aan den IJssel hogere afvalbeheerkosten heeft dan gemeenten met de inzamelmethoden omgekeerd inzamelen en omgekeerd inzamelen in combinatie met DIFTAR. De gerealiseerde verschillen zijn groter dan het begrote verschil voor 2020 (zie tabel 5-3). Een verklaring hiervoor is het grote verschil tussen de gerealiseerde kostendekkendheid van 72% en de begrote kostendekkendheid van 92% bij de gemeente Krimpen aan den IJssel.

Een deel van het verschil in de afvalbeheerkosten zou kunnen worden verklaard door het feit dat de gemeente Krimpen aan den IJssel alle afvalbeheerkosten toerekent aan de afvalstoffenheffing, terwijl andere gemeenten dat niet (volledig) doen.

5-3-3 marktconformiteit inzamelkosten

In 2020 is door een extern adviesbureau onderzoek gedaan naar de marktconformiteit van de kosten van inzameling van gft- en restafval door Cyclus NV per deelnemende gemeente.²⁵⁷ Daarbij zijn de kosten als marktconform beoordeeld als deze niet hoger zijn dan 10% boven het gemiddelde van vergelijkingsgemeenten uit dezelfde hoogbouwklasse.²⁵⁸

Er is een vergelijking gemaakt voor de inzamelkosten inclusief en exclusief zogeheten containerbeheerkosten.²⁵⁹ De containerbeheerkosten zijn de kapitaallasten van de verzamelcontainers en kosten voor de toegangscontrolesystemen. De

<https://www.coelo.nl/index.php/wat-betaal-ik-waar/interactieve-kaarten/interactieve-kaarten-voorgaande-jaren/atlas-van-de-lokale-lasten-2019/atlas-gemeenten-2019>.

²⁵⁷ Extern adviesbureau, Marktconformiteit 2018-2020 Cyclus N.V., 5 juni 2020.

²⁵⁸ Alle deelnemende gemeenten aan de Benchmark Huishoudelijk Afval zijn meegenomen in de vergelijking. Dit zijn in totaal 137 gemeenten. Voor hoogbouwklasse C (waar Krimpen aan den IJssel) in valt gaat het om 37 vergelijkingsgemeenten, waarvan er 21 geen DIFTAR ingevoerd hebben.

²⁵⁹ De inzamelkosten voor restafval en gft-afval worden in de rapportage de netto-inzamelkosten genoemd. Het betreft de kosten voor voertuigen en personeel die ingezet zijn voor de inzameling en 25% van de kosten voor monitoring en rapportage.

verwerkingskosten zijn niet vergeleken. De uitkomsten van het onderzoek voor de gemeente Krimpen aan den IJssel zijn weergegeven in tabel 5-5.

tabel 5-5: inzaelkosten volgens marktconformiteitsrapportage

	2018	2019	2020	2018	2019	2020
excl. containerbeheer		restafval			gft-afval	
private inzaelers	€ 11,00	€ 9,97	€ 8,71	€ 9,25	€ 9,71	€ 10,20
10% bovengrens*	€ 12,10	€ 10,97	€ 9,58	€ 10,18	€ 10,68	€ 11,22
Krimpen aan den IJssel	€ 11,42	€ 9,27	€ 9,57	€ 9,40	€ 11,09	€ 11,42
afwijking Krimpen aan den IJssel	3,8%	-7,0%	9,9%	1,6%	14,2%	12,0%
incl. containerbeheer		restafval			gft-afval	
private inzaelers	€ 16,42	€ 15,35	€ 14,27	€ 8,71	€ 8,92	€ 9,13
10% bovengrens*	€ 18,06	€ 16,89	€ 15,70	€ 9,58	€ 9,81	€ 10,04
Krimpen aan den IJssel	€ 20,81	€ 17,82	€ 18,29	€ 10,25	€ 14,07	€ 14,58
afwijking Krimpen aan den IJssel	26,7%	16,1%	28,2%	17,7%	57,7%	59,7%

*De 10% bovengrens betreft de kosten voor private inzaelers maal 1,1 (voorbeeld restafval 2018 excl. containerbeheer: € 11,00 x 1,1 = € 12,10). Als het tarief van Krimpen aan den IJssel boven dit bedrag uitkomt, dan is het tarief niet marktconform. De afwijking is dan meer dan 10%.

Zoals uit tabel 5-5 blijkt zijn de inzaelkosten voor gft-afval zowel exclusief (uitgezonderd 2018) als inclusief containerbeheerkosten niet marktconform.²⁶⁰ De afwijking voor Krimpen aan den IJssel is namelijk meer dan 10%. Hetzelfde geldt voor de kosten voor inzaeling van restafval als de containerbeheerkosten worden meegenomen. Uit de rapportage blijkt verder dat de afvalbeheerkosten voor Krimpen aan den IJssel fors hoger liggen dan de afvalbeheerkosten voor andere Cyclus-gemeenten. Overigens gaat het hierbij om gemeenten met verschillende inzaelmethode en percentages hoogbouw. Krimpen aan den IJssel en Waddinxveen zijn de enige Cyclus-gemeenten die nog geen DIFTAR hebben ingevoerd.

Aannemelijke verklaringen voor de hoger dan gemiddelde afvalbeheerkosten in Krimpen aan den IJssel zijn, naast de niet-marktconforme tarieven van Cyclus, het hoge aantal verzamelcontainers en hoge kosten voor het toegangscontrolesysteem en onderhoud van de containers. Het ontbreekt volgens medewerkers van Cyclus NV aan een optimale inzaelinfrastructuur.²⁶¹ Deze infrastructuur is overgenomen van NV MAK. Volgens Cyclus NV zijn de kosten weliswaar nog niet marktconform, maar is Cyclus NV bezig om dit op niveau te brengen en doet zij daarvoor voorstellen ten aanzien van de inzaelmethode en inzaelmiddelen. De tarieven die Cyclus rekent, voor de inzet van een wagen of personeel, verschillen echter niet van die in de andere Cyclus-gemeenten. De omstandigheden en infrastructuur van de gemeente zijn wel anders dan elders, en dat vertaalt zich in het kostenniveau.²⁶² De rekenkamer acht deze verklaring plausibel voor wat betreft een deel van het verschil in

²⁶⁰ Bij de cijfers in de marktconformiteitsrapportage merkt de rekenkamer wel op dat opvallend genoeg bij de vergelijkingsgemeenten de netto-inzaelkosten voor gft-afval (zonder kosten voor containerbeheer) hoger zijn dan de inzaelkosten inclusief containerbeheer voor gft. De rekenkamer heeft hier geen verklaring voor gevonden en de berekening heeft de rekenkamer niet weten te reconstrueren omdat er gebruik gemaakt is van gegevens uit niet openbare bronnen.

²⁶¹ Interviews.

²⁶² Reactie Cyclus NV, 15 oktober 2020.



inzamelingskosten tussen Krimpen aan den IJssel en andere Cyclus-gemeenten, maar merkt op dat het niet hanteren van DIFTAR het verschil ook ten dele verklaart.

De gemeente Krimpen aan den IJssel heeft daarnaast een hoog aantal kilo restafval per inwoner en een laag aantal kilo gft-afval. Het verwerken van restafval is duurder geworden doordat het tarief voor de afvalstoffenbelasting per 2019 meer dan verdrievoudigd is.²⁶³

²⁶³ Afvalstoffenbelasting wordt geheven op restafval wat gestort of verbrand wordt of naar het buitenland gebracht wordt. Het tarief was in 2018 € 13,21 per 1.000 kg en in 2019 € 32,12 per 1.000 kg. Belastingdienst, Tabellen tarieven milieubelastingen, Verkregen op 21 september 2020 van: https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/overige_belastingen/belastingen_op_milieugrondslag/tarieven_milieubelastingen/tabellen_tarieven_milieubelastingen.



Rekenkamer

KRIMPEN AAN DEN IJSSEL



6 informatievoorziening gemeenteraad

6-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de informatievoorziening over het afvalbeleid door het college aan de gemeenteraad. Hierbij komt de volgende onderzoeksvraag aan de orde:

Wordt de gemeenteraad adequaat geïnformeerd over het afvalbeleid?

Bij de behandeling van deze onderzoeksvraag hanteert de rekenkamer normen en criteria. Deze worden toegelicht in tabel 6-1.

Bij de beoordeling van deze criteria heeft de rekenkamer zich gebaseerd op de documenten over het afvalbeleid uit het raadsinformatiesysteem van de gemeente. Daarnaast zijn vier raadsleden²⁶⁴ geïnterviewd, één voormalig raadslid, twee wethouders en één voormalige wethouder.

tabel 6-1: normen en criteria informatievoorziening gemeenteraad

normen	criteria	paragraaf
De informatievoorziening aan de raad is volledig.	• Bij de vaststelling van het afvalbeleid wordt de raad geïnformeerd over de mogelijke beleidskeuzes, de inhoudelijke en financiële gevolgen, voor zowel de korte als lange termijn.	6-2-1
	• Periodiek wordt de raad integraal, gestructureerd en consistent geïnformeerd over de stand van zaken, voortgang, planning en financiële gevolgen met betrekking tot het afvalbeleid.	6-2-2
	• Bij (tussentijdse) beleidswijzigingen wordt de raad geïnformeerd over de inhoudelijke en financiële gevolgen, voor zowel de korte als de lange termijn.	6-2-3
De informatievoorziening aan de raad is tijdig, begrijpelijk en juist.	• De informatievoorziening aan de raad is tijdig.	6-2
	• De informatievoorziening aan de raad is begrijpelijk.	6-2
	• De rekenkamer heeft geen aanwijzingen dat de informatie die het college verstrekt onjuist is.	6-2

6-2 kwaliteit informatievoorziening afvalbeleid

Bij de vaststelling van het afvalbeleid was de informatievoorziening aan de raad onvolledig waardoor de gemeenteraad inzicht mist in de gevolgen van beleidsmatige keuzes. Zo ontbreekt een gedetailleerde tijdsplanning en zijn de gevolgen van aanpassingen in het afvalbeleid na

²⁶⁴ Deze vier raadsleden reageerden op een oproep van de rekenkamer (via de griffie).

consultatie van inwoners niet inzichtelijk gemaakt. Ook werd geen melding gemaakt van het feit dat de samenwerkingsovereenkomst met NV MAK gedurende de beleidsperiode zou eindigen, terwijl dit wel relevant is voor beleidsmatige keuzes.

De informatievoorziening over de financiële gevolgen van het afvalbeleid verloopt via de documenten uit de planning en controlcyclus (begroting, kadernota en jaarrekening). Daarnaast ontvangt de raad ad hoc brieven en memo's van het college over aspecten van het afvalbeleid. Hoewel de individuele documenten begrijpelijk en tevens grotendeels volledig zijn, ontbreekt een integrale, gestructureerde en consistente toelichting op de stand van zaken, voortgang en planning van de beleidsuitvoering. Bovendien wordt niet gerapporteerd over de belangrijkste doelstellingen van het beleid, het percentage afvalscheiding en de lasten voor inwoners. De toelichting op de kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing was bovendien onvolledig. Er bleek tot en met de jaarrekening van 2016 niet uit dat de reserve reiniging werd ingezet om de kostendekkendheid kunstmatig te verhogen. Hierdoor kan de raad haar controlerende taak niet goed uitvoeren.

Gedurende de beleidsperiode is het afvalbeleid op één punt gewijzigd. Het betreft de wijziging van de frequentie van de gft-inzameling in juni 2020. De gemeenteraad is hierbij onvolledig geïnformeerd over de financiële gevolgen van deze beleidswijziging.

De gemeenteraad is gedurende de beleidsperiode éénmaal niet tijdig geïnformeerd, namelijk toen extra investeringen nodig waren voor de implementatie van omgekeerd inzamelen. De gemeenteraad is ook enkele keren onverwacht bij begrotingswijzigingen geconfronteerd met hogere afvalbeheerkosten. De oorzaken van deze kostenstijgingen zijn echter landelijke ontwikkelingen. Er zijn geen signalen dat de gemeenteraad te laat is geïnformeerd over deze ontwikkelingen.

De gemeenteraad is gedurende de beleidsperiode over één aspect van het afvalbeleid niet juist geïnformeerd, namelijk ten aanzien van de conclusies van een onderzoek naar de toekomst van het afvalbeheer.

6-2-1 vaststelling afvalbeleid

Met de vaststelling van het afvalbeleid 2016-2020 heeft de raad zijn kaderstellende rol ingevuld. Om deze kaderstellende rol ook goed te kunnen vervullen, is het van belang dat de gemeenteraad voorafgaand aan het besluit wordt geïnformeerd over de probleemschets, de keuzemogelijkheden, de consequenties van deze keuzemogelijkheden en de beoogde resultaten. De informatie is van goede kwaliteit als deze de raad in staat stelt op termijn de voortgang en resultaten van het afvalbeleid te beoordelen.

Het is belangrijk dat de raad wordt betrokken bij de inhoudelijke afwegingen en het vaststellen van de ambities en daarvoor keuzeruimte krijgt bij het vaststellen van het gemeentelijke afvalbeleid. Hiervoor zijn de volgende redenen aan te voeren:

- Inzamelmiddelen hebben een lange levensduur, waardoor keuzes die nu gemaakt worden langdurige gevolgen hebben. Daarom is het van belang dat keuzes die nu worden voorgelegd worden voorzien van zowel financiële als inhoudelijke gevolgen

op de lange termijn (hierbij valt te denken aan een termijn gelijk aan de levensduur van de inzamelmiddelen, dat is minimaal 10 jaar).²⁶⁵

- De inzameling van afval is een wettelijke plicht voor de gemeente, maar binnen dit kader zijn keuzes mogelijk over onder meer:
 - DIFTAR, een vast tarief afvalstoffenheffing per type huishouden of een beloning voor het gescheiden inzamelen van afvalstoffen;
 - nascheiding of bronscheiding;
 - serviceniveau aan de burger (welke grondstoffen met welke frequentie worden opgehaald aan huis);
 - tempo van uitvoering (bepaling hoogte van ambitie);
 - duurzaamheid (bepaling hoogte van ambitie).

kwaliteit informatie bij vaststelling afvalbeleid

Het college is helder waar het de voorgestelde beleidskeuzes betreft: vaste tarieven per type huishouden, bronscheiding, omgekeerd inzamelen en de ambitie om in 2020 een afvalscheidingspercentage van 70% te realiseren. Deze voorstellen worden door het college nader onderbouwd en uitgewerkt in maatregelen en doelstellingen. Ook geeft het alternatieven aan, zoals DIFTAR en nascheiding. Verder worden de financiële gevolgen van het afvalbeleid getoond, niet alleen voor de beleidsperiode 2016-2020, maar ook voor daarna. In het afvalscheidingsadvies opgemerkt dat het nieuwe inzamelmodel vanaf 2020 tot een jaarlijkse kostenverlaging van ongeveer 265.000 duizend euro zal leiden.

Ten aanzien van een aantal aspecten van het afvalbeleid is de informatievoorziening niet geheel adequaat, waardoor de gemeenteraad inzicht mist in de gevolgen van de in het afvalbeleid gepresenteerde beleidskeuzes. Zo worden de gevolgen van de alternatieven (DIFTAR, nascheiding) voor de afvalbeheerkosten en het afvalscheidingspercentage niet getoond. Verder ontbreekt een tijdsplanning van de te nemen maatregelen en is niet duidelijk wat de gevolgen zijn van de aanpassingen van het beleid (zie tabel 2-5) na consultatie van inwoners. Deze aanpassingen zijn onder meer de uitgestelde implementatie van het afvalbeleid bij de zogeheten dijkklinten en het plaatsen van extra ondergrondse containers op strategische plekken. De in het raadsvoorstel opgenomen doorrekening van de financiële consequenties en de gevolgen voor scheidingsdoelstelling is namelijk één op één overgenomen uit het afvalscheidingsadvies. De aanpassingen van het beleid waren hierin nog niet verwerkt.²⁶⁶

Ten slotte merkt de rekenkamer op dat in het afvalbeleid niet wordt ingegaan op de samenwerking van de gemeente met NV MAK en Renewi, terwijl de samenwerkingsovereenkomst met NV MAK zou aflopen gedurende de beleidsperiode (namelijk in juli 2018). Een medewerker en een voormalig wethouder geven hiervoor verschillende redenen:

- de samenwerkingsovereenkomst liep nog drie jaar door, het aflopen van de overeenkomst was niet in beeld;

²⁶⁵ Circa 10 jaar voor de binnenbak van ondergrondse containers, 10-15 jaar voor een minicontainer, 15 jaar voor een perscontainer en 20-25 jaar voor een betonput. Bron: referentiegetallen van verschillende gemeenten. Zie bijvoorbeeld: Gemeente Utrecht, 'afschrijvingstabel vaste activa', 12 september 2016.

²⁶⁶ Het college erkent in de raadsmemo van 13 juni 2017 dat in het afvalscheidingsadvies onvoldoende rekening was gehouden met een aantal kosten die mogelijk betrekking hebben op deze aanpassingen.

- de samenwerking verliep op dat moment nog goed; het uitgangspunt van de gemeente was dat de inwoners niets zouden merken van een verandering van uitvoerende partij;
- de samenwerking met NV MAK zou het afvalbeleid niet direct raken.²⁶⁷

Ten aanzien van het laatste punt merkt de rekenkamer echter op dat beleidsmatige keuzes en de organisatie van de uitvoering (uitbesteding, inbesteding, het verlenen van een zogeheten ‘uitsluitend recht’²⁶⁸ of deelname aan een overheids-nv of gemeenschappelijke regeling) met elkaar samenhangen. Zo kan de keuze voor het uitbesteden van de afvalbeheertaken de opties voor het te voeren afvalbeleid beperken (en vice versa). Het is derhalve niet terecht dat het college bij de vaststelling van het afvalbeleid de raad hier niet over heeft geïnformeerd.

invloed NV MAK op totstandkoming afvalbeleid

Het is mogelijk dat de toenmalige samenwerking met NV MAK invloed heeft gehad op de keuzes die zijn gepresenteerd in het afvalbeleid. Door verschillende medewerkers wordt immers opgemerkt dat de rolverdeling tussen de gemeente en NV MAK niet duidelijk was.²⁶⁹ NV MAK adviseerde volgens een geïnterviewde in de periode voor de totstandkoming van het huidige afvalbeleid niet alleen, maar nam het bedrijf ook beleidsinhoudelijke besluiten. NV MAK zou ook getracht hebben invloed uit te oefenen op de inhoud van het afvalbeleid 2016-2020, maar volgens een medewerker had de gemeente nu wél de regie over de beleidsontwikkeling. Zo is gekozen voor ondergrondse perscontainers voor pmd terwijl NV MAK hier geen voorstander van was, omdat Renewi geen gebruik maakte van perscontainers voor pmd binnen het aansluitgebied.²⁷⁰

Overigens acht de rekenkamer de gerealiseerde volgorde, waarbij de raad eerst het afvalbeleid vaststelt en er daarna een organisatievorm wordt gekozen, wel de juiste. Hierdoor had de gemeenteraad voldoende ruimte om haar kaderstellende rol te vervullen.

6-2-2 periodieke informatievoorziening

De gemeenteraad wordt via drie sporen geïnformeerd over de stand van zaken van het afvalbeleid:

- de reguliere planning en controlcyclus (begroting, jaarrekening, kadernota);
- de jaarlijkse vaststelling van het tarief afvalstoffenheffing;
- in raadsinformatiebrieven naar aanleiding van ontwikkelingen in het afvalbeleid.

planning en control-cyclus

De planning en controlcyclus staat beschreven in de financiële verordening 2017.²⁷¹ De raad stelt jaarlijks de programmabegroting en jaarstukken vast. Daarnaast wordt in het voorjaar een kadernota vastgesteld. Er zijn in principe geen tussentijdse rapportages. Het college kan voor iedere raadsvergadering begrotingswijzigingen

²⁶⁷ Interviews.

²⁶⁸ Bij een uitsluitend recht krijgt een onderneming van de overheid het recht om binnen een bepaald gebied een dienst te verrichten of een activiteit uit te oefenen.

²⁶⁹ Interviews.

²⁷⁰ Interview.

²⁷¹ Gemeenteraad Krimpden aan den IJssel, financiële verordening 2017, vastgesteld op 15 december 2016.

voorleggen aan de gemeenteraad. De documenten uit de planning en controlcyclus (de 'p&c-documenten') bevatten beleidsinformatie en financiële informatie.

beleidsinformatie

In de jaarrekeningen wordt gerapporteerd over het afvalbeleid. Vanaf de jaarrekening over 2017 is de indicator 'hoeveelheid restafval per inwoner' vermeld in de beleidsverantwoording onder het programma dienstverlening. In de jaarrekening over 2016 waren alle beleidsindicatoren vermeld in een aparte bijlage bij de jaarrekening. In de jaarrekening over 2015 waren geen beleidsindicatoren opgenomen.

Als er een indicator is opgenomen, betreft dat dus alleen de hoeveelheid restafval per inwoner. Tabel 6-2 laat zien wat er aan de raad is gerapporteerd.

tabel 6-2: indicator hoeveelheid restafval per inwoner (kilogram)

	werkelijk	begroting
jaarrekening 2019	150 (2019)	286 (2016)
jaarrekening 2018	159 (2017)	300 (2015)
jaarrekening 2017	286 (2016)	317 (2014)
jaarrekening 2016	317 (2014)	-
jaarrekening 2015	-	-

Uit tabel 6-2 blijkt dat gedateerde cijfers worden gepresenteerd die betrekking hebben op voorgaande jaren. Zo worden in 2018 'werkelijke' cijfers getoond die betrekking hebben op 2017 en begrote cijfers die betrekking hebben op 2015. Dit is een verwarrende en onduidelijke wijze van rapporteren. De raad kan door deze prestatie-indicator niet beoordelen of de gemeente op koers ligt om de doelstellingen van het afvalbeleid (meer afvalscheiding, minder lasten voor inwoners te realiseren). Een voor de hand liggende indicator, het percentage afvalscheiding, ontbreekt bovendien.

Onder het programma Dienstverlening zijn verder speerpunten opgenomen die gerelateerd zijn aan het afvalbeleid (zie tabel 6-3).

tabel 6-3: speerpunten afvalbeleid in jaarrekeningen 2015-2019

jaarrekening	speerpunten	kleur stoplicht
jaarrekening 2019	• we scherpen de inzameldoelstellingen voor huishoudelijk afval aan en realiseren die	geel
jaarrekening 2018	• verdere implementatie omgekeerd inzamelen; • het uitwerken van het genomen besluit over de toekomst van afvalbeheertaken.	geel groen
jaarrekening 2017	• inwoners stimuleren om het huishoudelijk afval gesorteerd in te zamelen; • evaluatie NV MAK inclusief samenwerkingsrelaties	groen groen
jaarrekening 2016	• implementatie omgekeerd inzamelen met ingang van 2016	groen
jaarrekening 2015	• afvalscheidingsplan, andere wijze van inzamelen om duurzaamheidsdoelstelling te behalen	geel

De kleur van het stoplicht geeft aan of een speerpunt gereed is (groen), nog niet gereed is (geel) of niet is uitgevoerd (rood). Speerpunten met een groen stoplicht worden niet toegelicht. Bij gele en rode speerpunten is een toelichting opgenomen. De speerpunten zijn echter onvoldoende concreet geformuleerd (bijvoorbeeld: 'inwoners stimuleren om huishoudelijk afval gesorteerd in te zamelen') om te kunnen beoordelen of het speerpunt is gerealiseerd.

Het valt de rekenkamer verder op dat elk jaar nieuwe speerpunten worden opgenomen, terwijl de speerpunten uit vorige jaren nog niet als 'gereed' zijn gerapporteerd. Zo zijn in 2016 en 2018 speerpunten geformuleerd die betrekking hebben op de implementatie van omgekeerd inzamelen. Het omgekeerd inzamelen is echter nog steeds niet geïmplementeerd op alle plekken in de gemeente. Dit blijkt uit het feit dat in de begroting voor 2020 het speerpunt 'uitvoeren van project omgekeerd inzamelen dijklinten' is opgenomen. In de kadernota 2021 wordt opnieuw gemeld dat het omgekeerd inzamelen op de dijklinten nog niet is ingevoerd bij de dijklinten en hoogbouwlocaties.

In het programma Dienstverlening wordt onder de kopjes 'wat is er gebeurd' (jaarrekening), 'wat is er aan de hand' (begroting) en 'ontwikkelingen' (kadernota) verder een beknopte tekstuele toelichting gegeven op de stand van zaken, voortgang en de planning van de beleidsuitvoering. Hierbij worden echter steeds verschillende aspecten van de beleidsuitvoering uitgelicht, naar aanleiding van wat op dat moment actueel is (zie kader).

toelichting beleidsuitvoering

Voor de meest recente P&C-documenten toegelicht welke aspecten van het afvalbeleid zijn toegelicht onder het programma Dienstverlening.

In de jaarrekening 2019 ging het om het huurcontract afvalbrengstation met de gemeente Krimpenerwaard, de communicatie aan- en bewustwording bij inwoners met betrekking tot het scheiden en verminderen van afval en de bijplaatsingen van afval en de handhaving daarop.²⁷²

In de begroting 2020-2023 is vermeld dat een plan van aanpak voor het omgekeerd inzamelen op de dijklinten in voorbereiding is en wordt het project 'afvalvrije school' toegelicht. Ook wordt vermeld dat er aanvullend beleid zal worden vastgesteld in 2020.

In de kadernota 2021 wordt (opnieuw) ingegaan op de invoering van omgekeerd inzamelen bij dijklinten en enkele hoogbouw locaties en op de stijging van de verwerkingstarieven c.q. daling van de opbrengsten voor afvalfracties.

Door de tekstuele toelichting onder het programma dienstverlening krijgen raadsleden een beeld van de actuele aandachtspunten in het afvalbeleid, maar er wordt geen inzicht verschaft in de algehele stand van zaken, voortgang en planning van de beleidsuitvoering. Samenvattend constateert de rekenkamer dat de beleidsinformatie in de P&C-documenten gefragmenteerd is en inconsistent. Er ontbreekt een integrale, gestructureerde en consistente toelichting op de stand van

²⁷² Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, 'jaarrekening 2019', vastgesteld op 25 juni 2020.

zaken, voortgang en planning van de beleidsuitvoering. Bovendien wordt niet gerapporteerd over de voortgang van de doelstellingen van het afvalbeleid, het percentage afvalscheiding en de lasten voor inwoners.

financiële informatie-volledigheid en juistheid

In de P-&C-documenten wordt op verschillende plekken een toelichting gegeven op de financiële gevolgen van het afvalbeleid: de financiële mutaties voortvloeiend uit het afvalbeleid, de baten en lasten die worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing en de investeringen ten behoeve van het afvalbeleid.

In de paragraaf verbonden partijen worden de deelnemingen in NV MAK en Cyclus NV toegelicht. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing (jaarrekening, begroting) en het overzicht risico's (kadernota) worden risico's ten aanzien van de afvalexploitatie vermeld.

In de paragraaf lokale heffingen wordt ingegaan op de ontwikkeling van het tarief afvalstoffenheffing en de kostendekkendheid ervan. In paragraaf 4-3 van dit rapport constateerde de rekenkamer dat kostendekkendheid van het tarief niet goed cijfermatig wordt weergegeven in de jaarrekening en begroting. De tekstuele toelichting op de kostendekkendheid is bovendien onvolledig in de P-&C-documenten van 2010 tot en met 2016. Zo blijkt uit de paragrafen lokale heffingen en weerstandvermogen van deze P-&C-documenten niet dat de reserve reiniging wordt ingezet om de kostendekkendheid kunstmatig te verhogen (zie kader).

inzet reserve reiniging voor tekort afvalexploitatie

In de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de begroting en jaarrekening van de jaren 2010 tot en met 2016 staat dat de afvalstoffenheffing kostendekkend is en dat de belastingcapaciteit op dit onderdeel maximaal benut wordt. Uit een toelichting op de balans kan worden afgeleid dat de reserve reiniging wordt benut om het tarief afvalstoffenheffing te egaliseren. Dat de onttrekking uit deze reserve in mindering werd gebracht op de kosten van het afvalbeheer (en zo de kostendekkendheid kunstmatig werd verhoogd) blijkt echter niet uit de P-&C-documenten van 2016 en eerder. In de P-&C-documenten van 2017 en later is de onttrekking wel genoemd in de paragraaf 'lokale heffingen'.

In de door gemeenteraad vastgestelde nota lokale heffingen 2019 werd nog door het college gesteld dat de kostendekkendheid in 2017 was gedaald door wijzigingen in het Besluit Begroting en Verantwoording.²⁷³ In de kadernota 2020 wordt door het college wel expliciet vermeld dat de daling van de kostendekkendheid kan worden verklaard door het leegraken van de reserve egalisatie reiniging. Onttrekkingen uit deze reserve werd in eerdere jaren in mindering gebracht op de kosten van afvalinzameling en verwerking, waardoor het kostendekkendheidspercentage in die jaren hoger lag.²⁷⁴ Zowel de inzet van de reserve reiniging als de wijzigingen in het besluit BBV verklaren de ontwikkeling in de kostendekkendheid van het tarief afvalstoffenheffing niet afdoende (zie paragraaf 4-3).

De raad is, afgezien van de onvolledige presentatie van de kostendekkendheid, nog tweemaal niet geheel volledig geïnformeerd over de financiële consequenties van

²⁷³ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Nota lokale heffingen 2019, vastgesteld op 4 april 2019.

²⁷⁴ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Kadernota 2020, vastgesteld op 11 juli 2019.

beleidskeuzes van het college. Allereerst werd de gemeenteraad na de vaststelling van de begroting voor 2018 pas geïnformeerd over het stopzetten van Afval loont, terwijl de financiële consequenties van deze beslissing al waren verwerkt in de begroting (zie paragraaf 3-2-2). Verder is bij een begrotingswijziging op 20 september 2018, het financiële voordeel als gevolg van de nieuwe DVO met Cyclus NV gesaldeerd met een nieuw contract voor het gebruik van het grondstoffencentrum door inwoners van Krimpenerwaard. De financiële omvang van beide afzonderlijke mutaties is hierdoor niet inzichtelijk.

financiële informatie- begrijpelijkheid

De rekenkamer acht de informatie over de financiële gevolgen van het afvalbeleid wel beknopt en duidelijk geformuleerd. Zo zijn de baten en lasten die worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing, de (ontwikkeling van) het tarief afvalstoffenheffing, investeringen en begrotingswijzigingen duidelijk toegelicht. Eén raadslid merkt echter op dat raadsleden er niet aan toekomen de P&C-documenten (inclusief de passages over het afvalbeleid) geheel te lezen.²⁷⁵ De rekenkamer constateert echter dat de frequentie en de omvang van de P&C-documenten niet afwijkt van wat bij andere gemeenten gebruikelijk is.

financiële informatie- tijdigheid

Door de geïnterviewde huidige raadsleden wordt gesteld dat de informatie over de financiële gevolgen van het afvalbeleid hen niet tijdig bereikt. Nieuws over extra kosten of extra benodigde investeringen zou hen voor het eerst bereiken via de P&C-documenten. Bij de behandeling van deze documenten zouden zij volgens eigen zeggen vervolgens niets anders kunnen doen dan het collegevoorstel accepteren, omdat anders een gat ontstaat in de begroting. Ruimte voor een politieke discussie is er volgens de raadsleden niet. Raadsleden ervaren met name enkele recente begrotingswijzigingen (zie tabel 6-4) als een verrassing. Ze voelen zich onvoldoende meegenomen in de toename van de afvalbeheerkosten en vinden dat ze onvoldoende inzicht hebben in de oorzaken van kostenstijgingen. Het is volgens de raadsleden niet vast te stellen of de door het college genoemde oorzaken de kostenstijging daadwerkelijk volledig verklaren.²⁷⁶

²⁷⁵ Interview.

²⁷⁶ Interviews.

tabel 6-4: begrotingswijzigingen afvalbeheerkosten* juni 2015-heden

raadsvergadering	bedrag (x € 1.000)	oorzaak	opmerking
25 juni 2020	154	structureel hogere kosten door hogere verwerkingstarieven (DVO 2020)	landelijke ontwikkeling
30 januari 2020	212	structureel hogere kosten door lagere opbrengsten pmd-afval	landelijke ontwikkeling
27 juni 2019	317	structureel hogere kosten door hogere afvalstoffenbelasting rijksoverheid en hogere verwerkingstarieven afval (DVO 2019)	landelijke ontwikkeling, stijging afvalstoffenbelasting 2019 was in september 2018 bekend ²⁷⁷
13 december 2018	71 (+ krediet van 82)	hogere tarieven verwerking pmd- en gft-afval in 2018, structureel hogere beheerkosten, krediet voor vervanging betonputten	stijging tarieven pmd- en gft-afval is een landelijke ontwikkeling het niet uitgeputte krediet van 44 voor de paslezers wordt ingezet

*het betreffen alleen substantiële wijzigingen (> € 50.000). Het bedrag betreft het lopende begrotingsjaar.

Uit tabel 6-4 blijkt dat vanaf het najaar van 2018 inderdaad een aantal begrotingswijzigingen is doorgevoerd waarbij de afvalbeheerkosten (cumulatief) stegen met circa € 0,6 mln. Dit is circa 10% van de totale begrote afvalbeheerkosten. De rekenkamer constateert dat de door het college genoemde oorzaken (de toename van de verwerkingstarieven voor afval, de daling van opbrengsten voor pmd-afval en de hogere afvalstoffenbelasting) landelijke ontwikkelingen zijn.²⁷⁸ De stijging van de afvalstoffenbelasting in 2019 was bekend gemaakt door de rijksoverheid in september 2018 (onderdeel van het belastingplan 2019 van). De raad had hierover wellicht enkele maanden eerder geïnformeerd kunnen worden, maar had zich hierover ook zelf op de hoogte kunnen stellen. Deze kosten waren bovendien niet beïnvloedbaar door het college en de gemeenteraad.

Over slechts één begrotingswijziging is de gemeenteraad niet tijdig geïnformeerd. Het betreft een extra krediet van € 150.000 voor de invoering van omgekeerd inzamelen. De uitgaven waren echter al gedaan voordat deze begrotingswijziging werd voorgelegd aan de raad.²⁷⁹ De (toenmalige) wethouder wijt de niet-tijdige informatievoorziening aan onvoldoende financiële beheersing lopende het project. Hierdoor was meer geld uitgegeven dan gevoteerd aan de raad.²⁸⁰

²⁷⁷ NVRD, Afvalstoffenbelasting verder verhoogd naar €32,12. Beschikbaar op:

<https://www.nvrd.nl/nieuwsberichten/2018/openbaar/afvalstoffenbelasting-verder-verhoogd-naar-3212>, geraadpleegd op 21 september 2020. Het tarief is vermeld in het belastingplan 2019.

²⁷⁸ Zie bijvoorbeeld Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO). Atlas lokale lasten 2020, april 2020.

²⁷⁹ Gemeenteraad Krimpden aan den IJssel, Raadsvoorstel Omgekeerd inzamelen, vastgesteld op 14 september 2017.

²⁸⁰ Interview.

vaststelling tarief afvalstoffenheffing

De gemeenteraad besluit jaarlijks, in samenhang met de vaststelling van de meerjarenbegroting, over de tarieven en gemeentelijke belastingen, waaronder de tarieven van de afvalstoffenheffing. In het raadsvoorstel wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de tarieven voor onder meer eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens, het aantal huishoudens per tarief en de begrote opbrengsten. In 2018 is bij de raadsbehandeling, naar aanleiding van technische vragen, een overzicht verstrekt van de kosten van NV MAK die aan het tarief ten grondslag liggen.²⁸¹

In juni 2020 heeft de gemeenteraad, naar aanleiding van een motie, besloten om een extra tarief voor tweepersoonshuishoudens in te voeren in 2021.²⁸² In de toelichting op het raadsvoorstel wordt ingegaan op de consequenties en de juridische en praktische uitvoerbaarheid van de (verdere) differentiatie van het tarief. De toelichting is uitgebreid, duidelijk en begrijpelijk en werd ook als zodanig ervaren door drie van de vier geïnterviewde raadsleden. Volgens één hadden wel meer alternatieven mogen worden uitgewerkt.²⁸³

raadsinformatiebrieven

De voor raadsleden belangrijkste informatiebron over de stand van zaken, planning en voortgang van het afvalbeleid zijn de raadsinformatiebrieven van het college over (aspecten van) het afvalbeleid. Daarnaast zijn er raadsmemo's van individuele wethouders. De brieven en memo's hebben veelal een concrete aanleiding, zoals een raadsvoorstel of een besluit van het college, of schriftelijke vragen van een raadslid. De brieven en memo's worden dus niet op vaste momenten verstuurd. In de praktijk worden jaarlijks enkele brieven en memo's aan de raad verstuurd. Zo werden bijvoorbeeld in 2019, een representatief jaar, drie raadsinformatiebrieven naar de raad verzonden: één over zogeheten bijplaatsingen van afval naast ondergrondse containers en twee over de liquidatie van NV MAK.²⁸⁴ In 2017, het jaar dat de implementatie van omgekeerd inzamelen werd afgerond en de samenwerking met NV MAK werd geëvalueerd, werden enkele brieven en memo's meer verstuurd aan de gemeenteraad.

De raadsinformatiebrieven en memo's zijn in begrijpelijke taal geschreven en worden ook als zodanig ervaren door drie van de vier geïnterviewde raadsleden.²⁸⁵ Door een voormalige wethouder wordt opgemerkt dat de informatievoorziening over de voortgang en de resultaten frequent was, maar dat een meer gestructureerde informatievoorziening aanbevelingswaardig zou zijn. De raad had hier echter niet om gevraagd.²⁸⁶ Drie van de vier geïnterviewde (huidige) raadsleden geven ook aan behoefte te hebben aan meer gestructureerde, periodieke informatievoorziening (buiten de P-&C-cyclus). Twee geïnterviewde raadsleden zouden periodiek mondeling

²⁸¹ Wethouder Financiën, Sport, Mobiliteit, Onderwijs, raadsmemo 'vragen naar aanleiding van behandeling belastingverordeningen 2018', 7 december 2017.

²⁸² Gemeenteraad Krimpden aan den IJssel, raadsvoorstel "differentiatie afvalstoffenheffing", 25 juni 2020.

²⁸³ Interviews.

²⁸⁴ College van B en W Krimpden aan den IJssel, Raadsinformatiebrief inzake bijplaatsingen afval bij ondergrondse containers, 10 april 2019, College van B en W Krimpden aan den IJssel, Raadsinformatiebrief inzake stand van zaken afwikkeling NV MAK, 7 juni 2019. College van B en W Krimpden aan den IJssel, Raadsinformatiebrief inzake opheffen MAK, 31 oktober 2019.

²⁸⁵ Interviews.

²⁸⁶ Interview.

en informeel door de wethouder en ambtenaren willen worden bijgepraat over het afvalbeleid, omdat de informatievoorziening zo niet direct onderwerp wordt van een politieke discussie.²⁸⁷

6-2-3 tussentijdse beleidswijzigingen

frequentie gft-inzameling

Gedurende de beleidsperiode is het afvalbeleid op één punt gewijzigd. Het betreft de wijziging van de frequentie van de gft-inzameling in juni 2020. Gft-afval werd in de zomer wekelijks, in de winter driewekelijks en in het voor- en najaar tweewekelijks ingezameld. Op voorstel van het college heeft de raad besloten om gft-afval voortaan het hele jaar tweewekelijks in te zamelen. Op basis van het raadsvoorstel en interviews met raadsleden en een bestuurder constateert de rekenkamer dat de raad niet volledig is geïnformeerd over de financiële gevolgen van deze beleidswijziging. In het 1^e raadsvoorstel²⁸⁸ werd de beleidswijziging gepresenteerd als een besparing van € 18.000 per jaar, terwijl bij de raadsbehandeling bleek dat, zonder het doorvoeren van deze wijziging, de afvalbeheerkosten zouden toenemen. Als bijvoorbeeld in de zomer wekelijks zou worden ingezameld zou dat € 25.000 per maand extra boven op het begrote bedrag kosten²⁸⁹ (dit laatste was in het initiële raadsvoorstel niet vermeld).

onderzoek toekomst afvalbeheer

Een belangrijk raadsbesluit dat het afvalbeleid raakt is het besluit deel te nemen aan Cyclus NV en de afvalbeheertaken daar in te besteden. Dit besluit heeft weliswaar geen gevolgen voor de doelstellingen het afvalbeleid, maar is wel onderdeel van het beleid. De keuze om de afvalbeheertaak op afstand te plaatsen heeft immers wel inhoudelijke gevolgen voor het afvalbeleid (zie paragraaf 6-2-1). Het college heeft de raad niet juist geïnformeerd over twee onderdelen van de onderbouwing van het besluit om deel te nemen aan Cyclus.

Ten eerste stelt het college in de RIB Raadsinformatiebrief 'Toekomst afvalinzameling en -beheer' dat uit het onderzoek door het externe adviesbureau 'toekomstverkenning afvalbeheer' zou blijken dat er drie opties zijn om de afvalinzameling vorm te geven.²⁹⁰ Dat is niet in overeenstemming met het rapport: er worden zeven opties genoemd, waarvan er vijf beoordeeld worden. De opties 'fusie van NV MAK met een ander overheidsbedrijf' en 'samenwerking aangaan met andere gemeenten' worden niet genoemd in de brief.

Ten tweede stelt het college in de communicatie met de gemeenteraad meerdere keren dat op basis van het adviesrapport toetreding tot een bestaande organisatie de meest voor de hand liggende ontwikkeling is.²⁹¹ Deze conclusie is niet in

²⁸⁷ Interviews.

²⁸⁸ Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, raadsvoorstel 'Wijziging inzamelfrequentie Groente-, Fruit- en Tuinafval (GFT)', 25 juni 2020. Interviews raadsleden en bestuurder.

²⁸⁹ College van B en W Krimpen aan den IJssel, RIB 'beantwoording aanvullende vraag SGP, naar aanleiding van raadsvoorstel wijziging inzamelfrequentie GFT, 24 juni 2020.

²⁹⁰ Gemeente Krimpen aan den IJssel, Raadsinformatiebrief inzake Toekomst afvalinzameling en -beheer, 10 januari 2018.

²⁹¹ Ze: Gemeente Krimpen aan den IJssel, Raadsinformatiebrief inzake Toekomst afvalinzameling en -beheer, 10 januari 2018; Gemeente Krimpen aan den IJssel, Raadsinformatiebrief inzake Toekomst afvalinzameling- en beheer, 13 maart 2018; Gemeente Krimpen aan den IJssel, Raadsvoorstel Toekomst afvalinzameling en -beheer, 15 maart 2018.



overeenstemming met het verkenningsrapport, aangezien daarin expliciet gesteld wordt dat er geen eenduidige beste optie uit het onderzoek naar voren komt.²⁹²

²⁹² De fractie Stem van Krimpen heeft het college schriftelijke vragen gesteld over de interpretatie van het rapport, nadat de fractie geconstateerd heeft dat de eenduidige uitkomst die het college ziet niet terug te lezen is in het verkenningsrapport. (Stem van Krimpen, Schriftelijke vragen ex artikel 42 van het Reglement van Orde van de Gemeenteraad, Toekomst afvalinzameling en afvalbeheer, 26 februari 2018.) Het college gaat in haar beantwoording niet in op haar overwegingen om 'toetreding tot een bestaande organisatie' als beste optie te kiezen. (Gemeente Krimpen aan den IJssel, RIB Schriftelijke vragen art. 42 Toekomst afvalinzameling en beheer, 4 april 2018.)

bijlagen

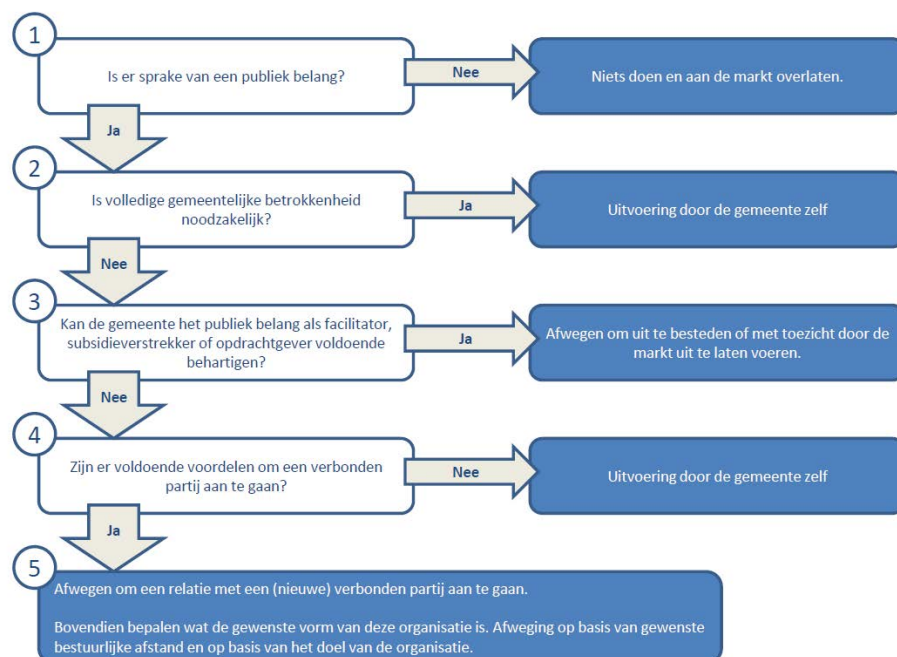
bijlage 1 afwegingskader nota verbonden partijen

Het afwegingskader in de nota verbonden partijen bevat de volgende elf criteria c.q. vragen:

- 1 Welk publiek belang wordt gediend?
- 2 Waarom is betrokkenheid van de gemeente noodzakelijk?
- 3 Waarom niet kan worden volstaan met een rol als facilitator, subsidieverstrekker of opdrachtgever?
- 4 Wat de voordelen zijn van het aangaan van de samenwerking binnen de verbonden partij?
- 5 Welke taken er worden overgedragen en in welke vorm?
- 6 Welk financieel belang in de (nieuwe) verbonden partij wordt belegd?
- 7 Hoe zullen de financieringsstromen gaan lopen?
- 8 Hoe is de bestuurlijke invloed geborgd?
- 9 Welke risico's zijn aan de deelname verbonden?
- 10 Waarom is voor de specifieke juridische organisatievorm gekozen?
- 11 Op welke wijze zal verantwoording worden afgelegd?

De criteria zijn gecomprimeerd tot een beslisboom van vier vragen die leiden tot de keuze voor een van de volgende opties: niets doen, uitvoering van de taak door de gemeente, aanbesteding, de taak onderbrengen in een verbonden partij.

figuur 1 afwegingskader nota verbonden partijen²⁹³



²⁹³ Gemeente Krimpden aan den IJssel, Nota verbonden partijen, vastgesteld op 30 juni 2016.

bijlage 2 onderzoeksverantwoording

documentenanalyse

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten geraadpleegd. Het betreft bijvoorbeeld raadsstukken, collegebrieven, beleidsnota's, rapportages, interne notities en ook wetenschappelijke literatuur. In bijlage 4 staan de documenten opgesomd die in dit rapport zijn geraadpleegd.

geraadpleegde en geïnterviewde personen. In totaal zijn zeventien personen geïnterviewd:

- twee ambtenaren van het team beheer en onderhoud openbare ruimte;
- een voormalige externe medewerker;
- twee medewerkers één bestuurder van Cyclus;
- twee ambtenaren van de afdeling Financiën en één voormalig ambtenaar werkzaam bij deze afdeling;
- een ambtenaar van de afdeling Juridische Zaken;
- de huidige en een voormalige wethouder verantwoordelijk voor het afvalbeleid;
- de wethouder Financiën;
- vier raadsleden.

procedures

De opzet van het onderzoek is op 26 juni 2020 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een concept nota van bevindingen. Deze is op 5 oktober 2020 voor ambtelijk wederhoor aan de ambtelijke organisatie voorgelegd. Na verwerking van de ontvangen reacties is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 29 oktober 2020 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W. De reactie van B en W en het nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en college van B en W openbaar.

bijlage 3 afkortingen

ASH	afvalstoffenheffing
AVR	Afvalverwerking Rijnmond
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording
BTW	belasting over de toegevoegde waarde
B en W	burgemeester en wethouders
COELO	Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
CPB	Centraal Planbureau
DIFTAR	Gedifferentieerde tarieven, betalen per lediging/vuilniszak in combinatie met basis tarief afvalstoffenheffing
Gft	groente-, fruit- en tuinafval
hha	huishoudelijk afval
ICT	informatie- en communicatietechnologie
kg	kilogram
LAP	Landelijk Afvalbeheerplan
mln	miljoen
NV	naamloze vennootschap
NVRD	Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement
OPK	oud papier en karton
RIB	Raadsinformatiebrief
RIS	Raadinformatiesysteem
VANG	van afval naar grondstof
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Wmb	Wet milieubeheer

bijlage 4 bronnen

In deze bijlage staan de documenten opgesomd, waarnaar in dit rapport wordt verwezen. Dat neemt niet weg dat voor het onderzoek ook andere hier niet aangehaalde bronnen zijn gebruikt, waaronder wetgeving, jurisprudentie en kwantitatieve databestanden.

gemeentelijke documenten

- Bestand gemeente Krimpen aan den IJssel uitsplitsing kosten t.b.v. rekenkameronderzoek, aangeleverd op 23 juni 2020.
- College van B en W gemeente Krimpen aan den IJssel, Raadsinformatiebrief (zonder onderwerp), 28 januari 2016.
- College van B en W Krimpen aan den IJssel, collegevoorstel Toekomst afvalinzameling en -beheer, 29 augustus 2017.
- College van B en W Krimpen aan den IJssel, collegevoorstel Toekomst afvalinzameling, 19 december 2017.
- College van B en W Krimpen aan den IJssel, Collegevoorstel verhogen inzamelfrequentie pmd (plastic, metaal en drankenkartons), 13 december 2016.
- College van B en W Krimpen aan den IJssel, Raadsinformatiebrief Afval Loont, 7 december 2017.
- College van B en W Krimpen aan den IJssel, Raadsinformatiebrief inzake bijplaatsingen afval bij ondergrondse containers, 10 april 2019;
- College van B en W Krimpen aan den IJssel, raadsinformatiebrief inzake Toekomst afvalinzameling- en beheer, 13 maart 2018;
- College van B en W Krimpen aan den IJssel, raadsinformatiebrief inzake Schriftelijke vragen art. 42 Toekomst afvalinzameling en beheer, 4 april 2018.
- College van B en W Krimpen aan den IJssel, Raadsinformatiebrief inzake stand van zaken afwikkeling NV MAK, 7 juni 2019.
- College van B en W Krimpen aan den IJssel, Raadsinformatiebrief inzake opheffen MAK, 31 oktober 2019,
- College van B en W Krimpen aan den IJssel, Raadsinformatiebrief Schriftelijke vragen Stand van zaken omgekeerd inzamelen, 24 januari 2017.
- College van B en W Krimpen aan den IJssel, raadsmemo samenwerkingsovereenkomst en milieustraat, 3 juli 2017.
- College van B en W Krimpen aan den IJssel, RIB 'beantwoording aanvullende vraag SGP, naar aanleiding van raadsvoorstel wijziging inzamelfrequentie GFT, 24 juni 2020.
- College van B en W Krimpen aan den IJssel, uitvoeringsregeling afvalstoffenverordening, vastgesteld op 28 juni 2016.
- College van B en W, 'beantwoording technische vragen meerjarenbegroting 2019-2022', 23 oktober 2018.
- College van B en W, afvalinzameling 2016-2020, 6 februari 2015.
- College van B en W, collegevoorstel Afval loont, 12 december 2017.
- College van B en W, Raadsinformatiebrief (zonder onderwerp), 28 januari 2016.
- College van B en W, raadsinformatiebrief inzake Toekomst afvalinzameling en -beheer, 10 januari 2018.
- College van B en W, raadsmemo Aanvullende vragen RIB overlast en handhaving afval, 12 oktober 2020.

- Gemeente Krimpen aan den IJssel en AVR-West B.V. Samenwerkingsovereenkomst Gemeente Krimpen aan den IJssel en AVR, 30 juni 2003.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Meerjarenbegroting 2021-2024', nog niet vastgesteld.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, Aandeelhoudersbesluit N.V. Milieuservices AVR-Krimpen aan den IJssel, 21 juni 2018;
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, Afvalscheidingsbeleid 'Afvalscheidingsadvies 2016-2020', 11 juni 2015.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, Beantwoording Technische vragen Kadernota 2019, 3 juli 2018.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, Begroting 2010, vastgesteld op 12 november 2009.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, Begroting 2020, 7 november 2019.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, Belastingnota 2013, vastgesteld op 19 december 2013.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, Coalitieakkoord 2014-2018, Sterker door Verbinden, mei 2014.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, collegevoorstel Toekomst afvalinzameling en -beheer, 29 augustus 2017;
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, collegevoorstel Toekomst afvalinzameling, 19 december 2017;
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, Jaarstukken 2012, 2 mei 2013;
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, Jaarstukken 2013, 10 juni 2014;
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, Jaarstukken 2014, 2 juli 2015;
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, Jaarverslag 2015, 30 juni 2016;
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, Jaarverslag 2016, 22 juni 2017;
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, Jaarverslag 2017, 28 juni 2018;
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, Jaarverslag 2018, 27 juni 2019;
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, Jaarverslag 2019, vastgesteld op 25 juni 2020.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, Kadernota 2020, vastgesteld op 11 juli 2019.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, Kadernota 2021, vastgesteld op 9 juli 2020.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, Meerjarenbegroting 2020-2023, vastgesteld op 7 november 2019;
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, Raadsinformatiebrief inzake Toekomst afvalinzameling- en beheer, 13 maart 2018;
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, Raadsvoorstel Begrotingswijziging december 2019, vastgesteld op 12 december 2019.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, Raadsvoorstel Belasting- en tariefvoorstellen 2016, 18 november 2015.
- Gemeente Krimpen aan den IJssel, Raadsvoorstel belastingnota 2013, 19 december 2013;
- Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, 'nota verbonden partijen 2016', vastgesteld op 30 juni 2016.
- Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, 'Wijziging vraagstelling risicoanalyse verbonden partijen', vastgesteld op 15 maart 2018.
- Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, 'besluitenlijst raadsvergadering 11 juni 2015.
- Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, Afvalstoffenverordening, vastgesteld op 25 juni 2020.
- Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, financiële verordening 2017, vastgesteld op 15 december 2016.
- Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, motie 'differentiatie afvalstoffenheffing', aangenomen op 7 november 2019.

- Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, motie 'kosten afvalinzameling', aangenomen op 7 november 2019.
- Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, nota lokale heffingen 2019, vastgesteld op 4 april 2019.
- Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, raadsvoorstel 'differentiatie afvalstoffenheffing', 25 juni 2020.
- Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, raadsvoorstel 'Toekomst afvalinzameling en beheer', vastgesteld op 15 maart 2018.
- Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, raadsvoorstel 'Wijziging inzamelfrequentie Groente-, Fruit- en Tuinafval (GFT)', 25 juni 2020.
- Gemeenteraad Krimpen aan den IJssel, Raadsvoorstel Omgekeerd inzamelen, vastgesteld op 14 september 2017.
- Nieuwsbrief gemeente Krimpen aan den IJssel en Milieuservices AVR-Krimpen, Sorteren maak uw afval waardevol, mei 2016.
- Nieuwsbrief gemeente Krimpen aan den IJssel en Milieuservices AVR-Krimpen, Sorteren maak uw afval waardevol, januari 2017.
- Wethouder Financiën, Sport, Mobiliteit, Onderwijs, raadsmemo 'vragen naar aanleiding van behandeling belastingverordeningen 2018', 7 december 2017.

documenten NV MAK

- N.V. Milieuservices AVR-Krimpen aan den IJssel, Notulen algemene vergadering van aandeelhouders van 15 december 2015 en 27 november 2017 (met vervolg van de vergadering op 20 december 2017).
- N.V. Milieuservices AVR - Krimpen aan den IJssel, Kwartaalrapportage vierde kwartaal 2016, maart 2017.
- N.V. Milieuservices AVR-Krimpen aan den IJssel, Notulen algemene vergadering van aandeelhouders 27 november 2017 met vervolg op 20 december 2017, vastgesteld op 21 juni 2018.
- Notulen kwartaaloverleg N.V. Milieuservices AVR - Krimpen a/d IJssel eerste kwartaal 2017, 11 mei 2017.
- NV MAK, Afvalscheidingsadvies Krimpen aan den IJssel, 7 mei 2015.
- NV MAK, concept jaarrapportage 2015 4e kwartaal, 22 maart 2016.
- NV MAK, jaarwerkplan 2016, 30 november 2015.
- NV Milieu Services AVR-Krimpen aan den IJssel, notulen 26e MAK-overleg, 9 oktober 2017.
- NV Milieuservices AVR - Krimpen aan den IJssel, Overeenkomst van opdracht, bijlage B, 1 oktober 2003.
- NV Milieuservices AVR Krimpen aan den IJssel, Jaarwerkplan 2016, 30 november 2015. NV Milieuservices AVR Krimpen aan den IJssel,
- NV Milieuservices AVR Krimpen aan den IJssel, Jaarwerkplan 2017, 17 oktober 2016.
- NV Milieuservices AVR Krimpen aan den IJssel, Jaarwerkplan januari t/m juni 2018, 9 oktober 2017.
- NV Milieuservices AVR Krimpen aan den IJssel, samenwerkingsovereenkomst gemeente Krimpen aan den IJssel en AVR, 30 juni 2003.
- Simmons & Simmons Trenité, Statuten N.V. Milieuservices AVR-Krimpen aan den IJssel, 30 september 2003.

documenten Cyclus NV

- Cyclus NV, (concept-)verslagen algemene vergadering van aandeelhouders Cyclus N.V., 21 juni 2018; 12 december 2018; 16 februari 2019; 25 april 2019; 20 juni 2019; 12 december 2019, 18 juni 2020.

- Cyclus, Financieel overzicht Krimpen aan den IJssel 2019, 17 februari 2020;
- Cyclus, Hoeveelheden rapportage Krimpen aan den IJssel, 2019-12, ontvangen op 20 oktober 2020.
- Cyclus NV, Jaarverslag 2019, 18 juni 2020.
- Cyclus NV, Quicksan aanbieding afvalinzameling en grondstoffenmanagement van Cyclus, 8 december 2017.
- Cyclus NV, Statuten, 11 juli 2019.
- Cyclus NV, Verslag Grondstoffenplatform Ambtelijk, 21 november 2019, vastgesteld op 13 februari 2020.

documenten wetenschappelijk onderzoek

- Dijkgraaf en Gradus, 'Environmental activism and dynamics of unit-based pricing systems, in Resource and Energy Economics', 2009, 31, pp. 13–23
- Dijkgraaf en Gradus, 'The Effectiveness of Dutch Municipal Recycling Policies', Tinbergen Institute Discussion Paper TI 2014-155/VI, 2014
- Dijkgraaf en Gradus, 'Waste management in the Netherlands, in: Handbook on Waste Management', 2014.
- Dijkgraaf en Gradus, 'Concurrentie overheidsbedrijven cruciaal op afvalmarkt', Economisch Statistische Berichten, 14 december 2007.
- Felsö et al., Benchmark gemeentelijk afvalbeheer: Een empirisch onderzoek naar de productiviteit en kostendoelmatigheid, IPSE Studies, Technische Universiteit Delft, 2011.
- Felsö, Wilschut, De Groot en Niaounakis, Contractvoorwaarden en de kostendoelmatigheid van gemeentelijk afvalbeheer, IPSE Studies, Technische Universiteit Delft, december 2012.
- Linderhof et al., Weight-based pricing in the collection of household waste: the Oostzaan case, in Resource and Energy Economics, 2001, 23, pp. 359–371.
- M. Allers en C. Hoebe, Met gedifferentieerd tarief minder afval, Economisch Statistische Berichten, jaargang 94, 16 oktober 2009.
- Niaounakis en Blank, Schaal en doelmatigheid van gemeenten, IPSE Studies, juni 2019.
- Wilschut en De Groot, Schaafeffecten in de afvalinzameling, IPSE Studies, Technische Universiteit Delft, december 2013.

overige documenten

- Antea Groep, 'Afvalscheiding Krimpen aan den IJssel Resultaten opiniepeiling', 7 mei 2015.
- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, vastgesteld op 9 december 2017.
- C. Midden in opdracht van verschillende gemeenten en het ministerie van Infrastructuur en Milieu, 'Verbetering afvalscheiding en inzameling hoogbouw, een literatuurstudie naar gedragsdeterminanten en interventies', april 2015.
- CBS Statline, gemeentelijke afvalstoffen; hoeveelheden, 25 juni 2020.
- Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO). Atlas lokale lasten 2020, april 2020.
- College van B en W Rotterdam, brief aan de commissie Bouwen, Wonen en Buitenruimte 'Stand van zaken nascheiding', 9 maart 2018.
- Cyclusmanagement, 'Benchmark huishoudelijk afval. Op koers richting de 100 kilogram', december 2019.
- Cyclusmanagement, 'Benchmark Huishoudelijk Afval', analyse peiljaar 2018, 5 november 2019.

- Deloitte, 'Handreiking kostentoerekening', 10 oktober 2014.
- Extern adviesbureau, Evaluatie Samenwerking Gemeente - NV MAK, 16 juni 2017.
- Extern adviesbureau, Marktconformiteit 2018-2020 Cyclus N.V., 5 juni 2020.
- Extern adviesbureau, Verkenning toekomst afvalbeheer Krimpen aan den IJssel, 22 augustus 2017.
- Gemeente Utrecht, 'afschrijvingstabel vaste activa', 12 september 2016.
- Gemeente Vlaardingen. Voorstel verkoop aandelen N.V. AVR, ongedateerd.
- <https://afvalmonitor.databank.nl/jive/>.
- Jaarstukken 2019 van de gemeenten Krimpen aan den IJssel, Den Helder, Meppel, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Stichtse Vecht, Hardinxveld-Giessendam, Apeldoorn, Oldenzaal, Bunschoten, Kampen, Tubbergen, Zoeterwoude;
- Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken, Publieke belangen en aandeelhouderschap, 12 juli 2006.
- Minister van Economische Zaken, brief aan de Tweede Kamer inzake Groene economische groei in Nederland, 28 maart 2013;
- Minister van Financiën, brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake Deelnemingenbeleid Rijksoverheid, kamerstuk 28165, nr. 197, 24 april 2009.
- Minister van Infrastructuur en Milieu, brief aan de Tweede Kamer inzake invulling programma Van Afval Naar Grondstof, 28 januari 2014.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029, vastgesteld op 28 november 2017. Het LAP trad in werking op 28 december 2018.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029. Ontwerp tweede wijziging Inspiraaknotitie, 23 maart 2020.
- Rekenkamer Krimpen aan den IJssel, onderzoeksopzet 'afvalbeleid', 25 juni 2020.
- Rekenkamer Lansingerland, 'Scheidend vermogen', 21 juni 2018.
- Rijkswaterstaat, Afvalbeheerkosten per huishouden 2018 – Gemeenten
- Rijkswaterstaat, Afvalstoffenheffing 2018, december 2018.
- Rijkswaterstaat, Afvalstoffenheffing 2019, december 2019.
- Rijkswaterstaat, VANG huishoudelijk afval 'Meer preventie en afval scheiden, minder restafval', juni 2018.
- Seniorenplatform Krimpen aan den IJssel, Nieuwsbrief nummer 25, december 2015;
- Seniorenplatform Krimpen aan den IJssel, Nieuwsbrief nummer 26, juni 2016.
- Seniorenplatform Krimpen aan den IJssel, Verslag van de 111e vergadering, 25 april 2017.
- VANG HHA, Uitvoeringsprogramma VANG - Huishoudelijk Afval Herijking 2018 – 2020, ongedateerd.

websites

- <http://www.vang-hha.nl/nieuws-achtergronden/2015/artikelen/factsheet-'difftar-5/>.
- <https://afvalkalender.cyclusnv.nl/>
- <https://afvalonline.nl/bericht?id=30191>.
- <https://europadecentraal.nl/onderwerp/aanbesteden/inbesteden/>, geraadpleegd op 19 mei 2020.
- <https://syswov.datawonen.nl>.
- <https://www.bagviewer.kadaster.nl>.
- https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/overige_belastingen/belastingen_op_milieugrondslag/tarieven_milieubelastingen/n/tabellen_tarieven_milieubelastingen.
- <https://www.benchmarkafval.nl/vang-tools/vang-kaart/>;
- <https://www.clo.nl/indicatoren/nl0141-samenstelling-restafval-huishoudens>



- <https://www.coelo.nl/index.php/wat-betaal-ik-waar/interactieve-kaarten/interactieve-kaarten-voorgaande-jaren/atlas-van-de-lokale-lasten-2019/atlas-gemeenten-2019>.
- <https://www.coelo.nl/online-atlas/online-atlas-gemeenten2020.php>.
- <https://www.krimpenaandenijssel.nl/sorteren>.
- <https://www.nvrd.nl/nieuwsberichten/2018/openbaar/afvalstoffenbelasting-verder-verhoogd-naar-3212>.

Rekenkamer Krimpen aan den IJssel

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Krimpen aan den IJssel. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Ten slotte worden medewerkers aangemoedigd om op basis van de onderzoeken artikelen te publiceren.



Rekenkamer Krimpen aan den IJssel

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Wijntjesfotografie
Rekenkamer Krimpen aan den IJssel

basisontwerp
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Krimpen aan den IJssel
december 2020