

scheidend vermogen

onderzoek naar afvalstoffenheffingen en afvalbeleid



Rekenkamer
LANSINGERLAND

scheidend vermogen

onderzoek naar afvalstoffenheffing en afvalbeleid



Rekenkamer
LANSINGERLAND

voorwoord

Al langere tijd wordt er met een radicaal andere bril gekeken naar afval (en afvalscheiding) als substantie zonder waarde dat zo snel mogelijk verbrand moet worden. Zo is afval(scheiding) één van de bouwstenen van de door de Rijksoverheid gewenste beweging naar een zogenaamde circulaire economie: een economie die de herbruikbaarheid van producten en grondstoffen en het behoud van natuurlijke hulpbronnen als uitgangspunt heeft. Een uitgangspunt waar vrijwel unaniem politieke consensus over bestaat. Van decentrale overheden waar de primaire verantwoordelijkheid ligt om zorg te dragen voor de inzameling van (huishoudelijk) afval mag dan ook worden verwacht dat zij vol gaan voor het realiseren van deze landelijke ambitie.

Uit het onderhavige onderzoek blijkt dat dit in Lansingerland nogal tegenvalt. Waar een landelijke doelstelling voor afvalscheiding van 75% op korte termijn zou moeten worden gerealiseerd komt de gemeente voor dit jaar niet verder dan een doelstelling van 55%. Dit is ver onder de maat en ook niet in lijn met de stijgende afvalscheidingspercentages in vergelijkbare gemeenten.

Bovendien kan het stimuleren van maatregelen die bewezen effectief zijn in het scheiden van afval zoals diftar ook al niet op heel veel enthousiasme in Lansingerland rekenen. Kortom er lijkt tenminste enige ruimte te zitten tussen de breed gedragen wens om te groeien naar een circulaire economie en de operationele vertaling daarvan in Lansingerland. Een ontwikkeling die naar de mening van de rekenkamer onwenselijk is.

Een tweede onwenselijke ontwikkeling betreft de gegroeide situatie waarin de opbrengsten van de afvalstoffenheffing systematisch te hoog zijn ingeschat en de daardoor ontstane reserve niet in zijn geheel wordt terugbetaald aan de inwoners van Lansingerland. Ook dit fenomeen dient zo snel mogelijk te worden afgebouwd omdat er geen enkele reden is te bedenken om een dergelijke reserve in stand te houden.

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 Yiman Fung (senior onderzoeker).

Paul Hofstra
Directeur Rekenkamer Lansingerland

	scheidend vermogend	1
	voorwoord	3
	bestuurlijke nota	7
1	inleiding	9
	1-1 aanleiding	9
	1-2 doelstelling	9
	1-3 leeswijzer	9
2	bestuurlijke conclusies	11
	2-1 hoofdconclusies	11
	2-2 toelichting hoofdconclusies	11
	2-3 aanbevelingen	15
3	reactie college en nawoord	17
	3-1 reactie college	17
	3-2 nawoord rekenkamer	20
	nota van bevindingen	21
1	inleiding	23
	1-1 aanleiding	23
	1-2 beleidsmatige context	24
	1-2-1 landelijk beleid	24
	1-2-2 lokaal beleid	24
	1-2-3 bestuurlijke -en ambtelijke verantwoordelijkheden	25
	1-3 doel- en vraagstelling	26
	1-3-1 doelstelling	26
	1-3-2 centrale vraag en deelvragen	26
	1-4 leeswijzer	27
2	rechtmatigheid afvalstoffenheffing	29
	2-1 inleiding	29
	2-2 opbouw afvalstoffenheffing	29
	2-3 rechtmatigheid afvalstoffenheffing	33
	2-4 verhouding kosten en opbrengsten	36
	2-4-1 verhouding geraamde kosten en opbrengsten	37
	2-4-2 verhouding werkelijke kosten en opbrengsten	37
3	opzet afvalbeleid	41
	3-1 inleiding	41
	3-2 probleemanalyse	41
	3-2-1 percentage afvalscheiding	42
	3-2-2 afvalbeheerkosten	45
	3-3 kwaliteit beleidsdoelstellingen	46
	3-3-1 consistentie doelstellingen	47
	3-3-2 onderbouwing doelstellingen	49
	3-4 beoordeling maatregelen	52
	3-4-1 relevantie maatregelen	52

	3-4-2	consistentie maatregelen	54
	3-4-3	alternatieve maatregelen	54
4		uitvoering afvalbeleid	59
	4-1	inleiding	59
	4-2	planning en realisatie afvalbeleid	59
	4-2-1	planning beleidsmaatregelen	59
	4-2-2	realisatie beleidsmaatregelen	60
	4-3	afspraken externe uitvoerders	62
	4-3-1	opzet afspraken	62
	4-3-2	monitoring afspraken	65
	4-3-3	uitvoering afspraken	69
5		resultaten afvalbeleid	71
	5-1	inleiding	71
	5-2	afvalscheiding	71
	5-3	kosten	77
	5-4	serviceniveau	78
		bijlagen	83
bijlage 1		onderzoeksverantwoording	85
bijlage 2		aangehaalde documentatie	87
bijlage 3		scheidingsresultaat per afvalstroom	90
bijlage 4		lijst afkortingen	91

1 inleiding

1-1 aanleiding

Het percentage afvalscheiding lag in de gemeente Lansingerland jarenlang substantieel lager dan de landelijke doelstellingen. Tegelijkertijd was het tarief afvalstoffenheffing in Lansingerland lange tijd fors hoger dan het landelijke gemiddelde. Het motto van het afvalbeleid van de gemeente Lansingerland voor de periode 2014-2018 was dan ook 'meer hergebruik en een stuk goedkoper'. Het beleid kent drie doelstellingen: aansluiting vinden bij het afvalscheidingspercentage van vergelijkbare gemeenten, aanzienlijk lagere kosten en het handhaven of, waar mogelijk, uitbreiden van het serviceniveau.

Aspecten van het afvalbeleid zijn met enige regelmaat onderwerp van discussie in de gemeenteraad. In de stemkastsessie van 29 november 2017 hebben raadsleden aangegeven wat hun wensen zijn met betrekking tot de onderzoeksprogrammering. Een van de onderwerpen die hoog scoorde was het afvalbeleid. De Rekenkamer Lansingerland heeft besloten om dit onderwerp op te nemen in de programmering.

1-2 doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer na te gaan of de opbouw en samenstelling van de afvalstoffenheffing rechtmatig is, of het afvalbeleid effectief is en hoe in de toekomst meer hergebruik kan worden gerealiseerd.

Voor het onderzoek is de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:
Is de opbouw en samenstelling van het tarief afvalstoffenheffing transparant en rechtmatig, is het afvalbeleid effectief en hoe kan in de toekomst meer hergebruik worden gerealiseerd?

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.

2 bestuurlijke conclusies

2-1 hoofdconclusies

- 1 De gemeente heeft de afvalbeheerkosten in 2016 en 2017 onnodig conservatief begroot, waardoor de afvalstoffenheffing te hoog is vastgesteld. Ondanks een substantiële daling van de afvalstoffenheffing in de afgelopen jaren, hebben burgers dus nog te veel betaald. De opbouw en samenstelling van de afvalstoffenheffing is niettemin transparant en rechtmatig.
- 2 De resulterende overschotten zijn gestort in een reserve, bedoeld voor het opvangen van schommelingen in de kosten voor inzameling en verwerking van afval. Het aanhouden van een afzonderlijke reserve voor deze schommelingen is echter niet nodig.
- 3 Het beoogde afvalscheidingspercentage (55% in 2018) is weinig ambitieus, doordat geen rekening is gehouden met de invloed van het aandeel hoogbouwwooningen, de stijging van het afvalscheidingspercentage in vergelijkbare gemeenten en de aanscherping van de landelijke doelstelling.
- 4 Ondanks een stijging van het afvalscheidingspercentage is het twijfelachtig of zelfs deze weinig ambitieuze doelstelling gerealiseerd wordt. De andere doelstellingen van het afvalbeleid, een daling van de afvalbeheerkosten en behoud van het serviceniveau, zullen wel worden behaald.
- 5 De stijging van het afvalscheidingspercentage en de daling van de afvalbeheerkosten zijn bovendien voor een groot deel geen gevolgen van het afvalbeleid zelf, maar van ontwikkelingen daarbuiten, zoals een andere samenstelling van het huishoudelijk afval en een gunstig aanbestedingsresultaat.
- 6 De afspraken met de uitvoerders zijn consistent met het afvalbeleid, maar de monitoring van de afspraken vindt plaats op ad hoc basis. Het toezicht en (zo nodig) bijsturing van de uitvoering is hierdoor onvoldoende gestructureerd en navolgbaar.

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 *De gemeente heeft de afvalbeheerkosten in 2016 en 2017 onnodig conservatief begroot, waardoor de afvalstoffenheffing te hoog is vastgesteld. Ondanks een substantiële daling van de afvalstoffenheffing in de afgelopen jaren, hebben burgers dus nog te veel betaald. De opbouw en samenstelling van de afvalstoffenheffing is niettemin transparant en rechtmatig.*
 - De afvalbeheerkosten zijn in 2016 en 2017 onnodig hoog begroot:
 - In oktober 2015 is de omvang van de contracten met de nieuwe inzamelaars en verwerkers geschat op € 3,81 mln.

- Daarboven is een stelpost opgenomen van circa 30 procent van de waarde van de contracten (€ 1,1 mln.). Dit percentage stond niet in verhouding tot mogelijke resterende risico's en onzekerheden. Een deel van de stelpost had bovendien betrekking op mogelijke investeringen waarvoor op dat moment geen beleid of raadsbesluit ten grondslag lag. De betreffende risico's zijn uiteindelijk niet opgetreden en de stelpost is bij de najaarsnota van 2017 op nul gesteld.
 - Ook een aantal andere kosten bleek in de praktijk te hoog begroot en bepaalde opbrengsten te laag ingeschat.
 - In een rekenmodel wordt op basis van de begrote kosten het tarief afvalstoffenheffing berekend. De gemeente is erin geslaagd om de begrote kosten aanzienlijk (circa € 3 mln.) te verlagen waardoor de afvalstoffenheffing is gedaald met circa 39% ten opzichte van 2014. Doordat de afvalbeheerkosten conservatief zijn begroot, is niettemin het tarief afvalstoffenheffing nog te hoog vastgesteld.
 - De toerekening van kosten en opbrengsten in het rekenmodel is transparant, met uitzondering van het verschil tussen het tarief voor eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens. Dit verschil (20%) wordt onvoldoende gemotiveerd, maar dit doet niets af aan de rechtmatigheid van beide tarieven.
 - De gemeente rekent kosten toe aan de afvalstoffenheffing die geen verband houden met de inzameling van huishoudelijk afval. Door de geringe omvang van het bedrag (€ 17.000) zijn er echter geen consequenties voor de rechtmatigheid.
- 2 *De resulterende overschotten zijn gestort in een reserve, bedoeld voor het opvangen van schommelingen in de kosten voor inzameling en verwerking van afval. Het aanhouden van een afzonderlijke reserve voor deze schommelingen is echter niet nodig.*
- Doordat de afvalstoffenheffing was gebaseerd op te hoge kostenramingen ontstonden overschotten ter hoogte van € 0,24 mln. in 2015 en € 2,14 mln. in 2016. Ook in 2017 zal er een overschot zijn (schatting: € 0,74 mln.).
 - De overschotten zijn toegevoegd aan een egalisatiereserve afvalstoffenheffing die is bedoeld voor het opvangen van schommelingen in de kosten voor inzameling en verwerking van afval.
 - In 2018 is € 1,5 mln. onttrokken aan de reserve voor de verlaging van het tarief afvalstoffenheffing. Tevens zal in 2018 nog een correctie van € 0,2 mln. plaatsvinden op het resultaat in 2016, zodat een bedrag van € 1,4 mln. resteert.
 - De omvang van de reserve is nog steeds erg hoog, want:
 - alleen voor de verwerking van oud papier en karton gelden marktprijzen;
 - voor fluctuaties van hoeveelheden was reeds een stelpost opgenomen, die uiteindelijk niet nodig bleek.
 De maximale bandbreedte van fluctuaties van marktprijzen voor verwerking van oud papier en karton bedraagt enkele tienduizenden euro's. Een afzonderlijke reserve is voor dit bedrag niet noodzakelijk.
- 3 *Het beoogde afvalscheidingspercentage (55% in 2018) is weinig ambitieus, doordat geen rekening is gehouden met de invloed van het aandeel hoogbouwwooningen, de stijging van het afvalscheidingspercentage in vergelijkbare gemeenten en de aanscherping van de landelijke doelstelling.*
- De gemeente wil uiterlijk in 2018 aansluiting vinden bij het afvalscheidingspercentage dat in 2012 door benchmarkgemeenten werd behaald. Dit percentage ligt nog ongeveer 1 procentpunt boven de huidige doelstelling.
 - De benchmarkvergelijking presenteert het percentage afvalscheiding in vergelijkbare gemeenten echter te laag:

- De gemeenten zijn geselecteerd op basis van adressendichtheid in plaats van het percentage hoogbouwoningen. Het aandeel hoogbouwoningen, en niet de adressendichtheid, is echter bepalend voor het scheidingsresultaat.
 - Gemeenten met een vergelijkbaar aandeel hoogbouw realiseren circa twee procentpunt meer afvalscheiding dan gemeenten met een vergelijkbare adressendichtheid.
 - Het gemiddelde afvalscheidingspercentage in de benchmarkgemeenten stijgt jaarlijks: in 2014 is het al 58,5%. Om aansluiting te vinden zal Lansingerland dus een extra stap moeten zetten.
 - Het beoogde scheidingspercentage in 2018 is tevens gebaseerd op een vergelijking met de toenmalige landelijke doelstelling voor 2015, namelijk 60-65% afvalscheiding. Deze doelstelling is echter verhoogd: voor 2020 is de doelstelling 75% afvalscheiding.
- 4 *Ondanks een stijging van het afvalscheidingspercentage is het zelfs twijfelachtig of deze weinig ambitieuze doelstelling gerealiseerd wordt. De andere doelstellingen van het afvalbeleid, een daling van de afvalbeheerkosten en behoud van het serviceniveau, zullen wel worden behaald.*
- Na een sterke toename in 2015 en 2016 (9,4 procentpunt) vakt de stijging van afvalscheidingspercentage in 2017 af (+1,4 procentpunt). In het eerste kwartaal van 2018 daalt het percentage licht (-0,5 procentpunt). In 2018 zijn geen maatregelen voorzien die het afvalscheidingspercentage kunnen doen stijgen.
 - De rekenkamer heeft verder twijfels bij de betrouwbaarheid van de berekening van het percentage afvalscheiding.
 - In interne stukken van de gemeente en documenten voor de gemeenteraad zijn verschillende opgaves gedaan van de afvalscheidingspercentages in de periode 2014-2017.
 - Volgens de gemeente waren deze verschillen het gevolg van correcties op foutieve berekeningen door de inzamelaars Irado en Renewi. De rekenkamer heeft deze correcties niet kunnen verifiëren, doordat een onderbouwing ontbreekt.
 - De gecorrigeerde cijfers laten een opvallend grote toename laat zien van de hoeveelheid grof huishoudelijk afval (2014: 3.628 ton; 2017: 5.562 ton). Hiervoor is geen afdoende verklaring voorhanden.
 - De maatregelen van het afvalbeleid zijn sowieso onvoldoende om de beoogde streefwaarden per afvalfractie, die samen optellen tot een afvalscheidingspercentage van 55%, te kunnen realiseren:
 - Er ontbreken specifieke maatregelen gericht op betere scheiding van groente-, fruit- en tuinafval (gft), glas en textiel.
 - De geplande huis-aan-huis inzameling met minicontainers is niet toereikend om de streefwaarde voor papier te realiseren.
 - Maatregelen zoals Diftar¹ en omgekeerd inzamelen,² waarmee wel een substantieel hoger afvalscheidingspercentage zou kunnen worden gerealiseerd, zijn op basis van politieke overwegingen of op basis van een inconsistente en onjuiste argumentatie juist niet genomen.

¹ Een verzamelterm voor de toepassing van gedifferentieerde tarieven voor de afvalstoffenheffing (ASH), betalen per lediging of vuilniszak vaak in combinatie met een basis tarief ASH.

² Bij omgekeerd inzamelen worden scheidbare afvalfracties zoals kunststof, papier en gft aan huis opgehaald. Restafval moet worden weggebracht naar verzamelcontainers op enige afstand van de woning.

- Diftar is buiten beschouwing is gelaten, omdat het college kiest voor het belonen van afvalscheiden, in plaats van "het straffen voor te veel restafval". Het belonen van afvalscheiding bleek uiteindelijk financieel niet haalbaar.
 - Omgekeerd inzamelen is niet ingevoerd, omdat deze vorm van inzamelen niet zou aansluiten bij de doelgroepen van het afvalbeleid. Volgens een analyse van de gemeente leidt omgekeerd inzamelen echter tot *meer* afvalscheiding dan het huidige beleid. Omgekeerd inzamelen sluit dus *wel* goed aan op de doelgroepen van het afvalbeleid. Dat wordt bevestigd door een enquête onder bewoners.
 - Omgekeerd inzamelen is tevens niet ingevoerd, omdat deze methode de flexibiliteit, om in de toekomst andere inzamelmethodieken toe te passen, zou beperken. Dat geldt echter ook voor de maatregel in het huidige beleid, om te investeren in ondergrondse containers. De gemeente redeneert hierbij dus inconsistent.
 - De afvalbeheerkosten en de afvalstoffenheffing zijn aanzienlijk gedaald (zie de toelichting bij hoofdconclusie 2). Deze doelstelling is dus gerealiseerd.
 - Het serviceniveau voor alle afvalfracties tenminste gelijk is gebleven, waarbij meer afval aan huis wordt ingezameld. Ook deze doelstelling zal dus worden gerealiseerd.
- 5 *De stijging van het afvalscheidingspercentage en de daling van de afvalbeheerkosten zijn bovendien voor een groot deel geen gevolgen van het afvalbeleid zelf, maar van ontwikkelingen daarbuiten, zoals een andere samenstelling van het huishoudelijk afval en een gunstig aanbestedingsresultaat.*
- De stijging van het afvalscheidingspercentage kan worden verklaard door:
 - Een toename van grof huishoudelijk afval, dat beter wordt gescheiden, en een afname van fijn huishoudelijk afval. Dit verklaart circa 3 procentpunt van de stijging van het afvalscheidingspercentage.
 - Extra maatregelen, namelijk uitbreiding van huis-aan-huis inzameling van kunststoffen naar metalen en drankkartons (samen: PMD), verhoging van de ophaalfrequentie van PMD van tweewekelijks naar wekelijks, huis-aan-huis inzameling van groente-, fruit- en tuinafval (gft) bij meer huishoudens en (deels tijdelijk) meer brenglocaties voor scheidbare fracties dan gepland.
 - Het scheidingspercentage voor papier is sterker gestegen dan viel te verwachten op basis van de geplande maatregel (namelijk: huis-aan-huis inzameling in minicontainers in plaats van bundels).
 - Het is onwaarschijnlijk dat de maatregelen uit het afvalbeleid hebben geleid tot aanzienlijk lagere kosten:
 - De resulterende stijging van het afvalscheidingspercentage tot en met 2017 (+10,8 procentpunt) leidt tot een voordeel van naar schatting € 0,25 mln. per jaar.
 - Daar staan hogere kosten tegenover voor huis-aan-huis inzameling van kunststof en papier en extra kapitaallasten door investeringen in de inzamelinfrastructuur. Alleen al de kapitaallasten bedragen naar schatting € 0,2 mln. per jaar.
 - De waarde van de contracten met de nieuwe inzamelaars werd in oktober 2015 geschat op € 3,81 mln, terwijl de waarde van het contract met Irado in 2014 nog € 8 mln. bedroeg. De aanbesteding vormt derhalve een adequate verklaring voor de daling van de afvalbeheerkosten, alsmede het niet materialiseren van bepaalde risico's.
- 6 *De afspraken met de uitvoerders zijn consistent met het afvalbeleid, maar de monitoring van de afspraken vindt plaats op ad hoc basis. Het toezicht en (zo nodig) bijsturing van de uitvoering is hierdoor onvoldoende gestructureerd en navolgbaar.*
- Drie afspraken met externe uitvoerders zijn relevant voor het afvalbeleid:

- een bonus-malus systeem, waarbij de uitvoerder een bonus krijgt bij een hoog afvalscheidingspercentage en een boete bij een laag percentage;
- het verstrekken van een kwartaaloverzicht van het aantal minicontainers;
- het verstrekken van een kwartaaloverzicht van afvalpassen voor verzamelcontainers.
- Deze afspraken zijn op zichzelf consistent met het afvalbeleid. Een onbedoeld gevolg van de bonus-malus afspraak kan echter zijn dat de gemeente door het afvalbeleid na 2018 een bonus moet uitbetalen, zonder dat de uitvoerder een bijdrage heeft geleverd aan betere afvalscheiding.
- Ondanks het feit dat inmiddels voldoende personele capaciteit (3 fte) beschikbaar is, vindt de monitoring van de afspraken met de uitvoerders vooral plaats op ad hoc basis.
- Er ontbreekt een zogeheten PDCA³-cyclus, waarbij afwijkingen ten opzichte van afspraken of verwachtingen worden verklaard en leiden tot bijsturing.

2-3 aanbevelingen

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

- 1 Monitor periodiek en gestructureerd de prestaties van externe uitvoerders van het afvalbeleid door middel van periodieke rapportages over de inzamelwerkzaamheden, sorteeranalyses, afhandeling van klachten en steekproefsgewijze controles. Stuur zo nodig bij.
- 2 Pas een consistente berekening van het afvalscheidingspercentage toe.
- 3 Herzien de bonus-malus regeling in het contract met de inzamelaar, zodat de inzamelaar alleen een bonus of malus ontvangt op basis van eigen prestaties en niet op basis van door de gemeente getroffen maatregelen.
- 4 Baseer de begroting van de afvalbeheerkosten in 2019 en het tarief afvalstoffenheffing op actuele en realistische schattingen van de kosten.
- 5 Doe het voorstel aan de gemeenteraad om de egaliseringsreserve afvalstoffenheffing op te heffen het restant door middel van een korting op de afvalstoffenheffing in 2019 terug te betalen aan de burger.
- 6 Hou bij het bepalen van het ambitieniveau ten aanzien van afvalscheiding in het afvalbeleid voor de periode na 2018, rekening met:
 - a de stijging van het afvalscheidingspercentage in vergelijkbare gemeenten;
 - b de opwaartse bijstelling van de landelijke doelstelling voor afvalscheiding (momenteel 100 kilogram restafval en 75% afvalscheiding in 2020).
- 7 Kies in het nieuwe afvalbeleid maatregelen die overeenkomen met de ambities ten aanzien van afvalscheiding, de afvalbeheerkosten en het serviceniveau.
- 8 Onderneem, om op termijn de landelijke doelstelling voor afvalscheiding te benaderen, de volgende stappen:
 - a verhoog het serviceniveau voor scheidbare fracties;
 - b verlaag het serviceniveau voor restafval;
 - c voer een gedifferentieerde afvalstoffenheffing in, waarbij bewoners per lediging van de container of per vuilniszak betalen.

³ De Plan Do Check Act cyclus (ook wel kwaliteitscirkel) is een veelgebruikt model voor continue kwaliteitsverbetering door organisaties.

3 reactie college en nawoord

3-1 reactie college

Hartelijk dank voor de snelle verzending van het conceptrapport 'afvalbeleid'. De centrale onderzoeksvragen van het onderzoek luiden als volgt:

- Is de opbouw en samenstelling van het tarief afvalstoffenheffing transparant en rechtmatig
- Is het Afvalbeleid effectief en hoe kan in de toekomst meer hergebruik worden gerealiseerd?

algemeen

Allereerst delen wij de mening van de Rekenkamer dat het tarief van de afvalstoffenheffing transparant en rechtmatig moet zijn. Het betreft een gesloten systeem; de baten van de Afvalstoffenheffing moeten in directe relatie staan tot de kosten en mogen de toerekenbare lasten niet structureel overschrijden. Daarnaast achten wij het net als de Rekenkamer van belang dat het gemeentelijk afvalbeleid effectief en voldoende ambitieus moet zijn.

Zoals in het vraaggesprek van 31 mei 2018 is aangegeven, kwam de gemeente in 2015 uit een situatie van overdracht. Na de overdracht bleek dat informatie niet compleet was en er ook de nodige informatie ontbrak. Met de structurele invulling van de vakgroep Afval en Schoon in 2017 laten wij daarnaast zien dat het onderwerp onze bijzondere aandacht heeft. Met deze vakgroep zetten wij verdere stappen in het kader van de professionalisering van ons Afvalbeleid.

reactie op hoofdconclusies

Het college heeft kennis genomen van de hoofdconclusies van de Rekenkamer. Hierna geven wij een reactie op de aan de conclusies gekoppelde aanbevelingen.

Met betrekking tot de hoofdconclusies 1 en 2 merken wij het volgende op. De Rekenkamer concludeert dat de afvalbeheerkosten in 2016 en 2017 onnodig conservatief zijn begroot en daardoor de heffing te hoog is vastgesteld. De gemeente ging in 2015 een 'onzekere' periode in door de wisseling van de voormalige inzamelaar naar verschillende inzamelaars met afzonderlijke contracten en een verwacht kostenniveau dat significant lager lag dan bij de voormalige inzamelaar (lasten 2014 waren ruim € 6 miljoen en zouden naar verwachting bijna halveren). Op verschillende onderdelen bevatten deze contracten en de omstelfase van oude naar nieuwe inzamelaars open einden. Op basis van de destijds beschikbare informatie en aannames over risico's (de in uw rapport genoemde € 1,1 miljoen) zijn de lasten voor afval geschat. Daarbij is de gemeente qua schatting van de lasten aan de voorzichtige kant gaan zitten. Om die reden besloot het college destijds ook een reserve afval in te stellen. Mochten risico's zich toch niet voor doen, dan zouden eventuele overschotten naar de reserve toevloeien en daarmee beschikbaar blijven om de toekomstige heffingen te verminderen. Daarmee werd voorkomen dat eventuele overschotten naar de Algemene Middelen zouden toevloeien. Met de huidige informatie zien we een steeds stabiel beeld in de lasten en baten van de inzameling en verwerking en

daarmee ontstaat ruimte om de reserve af te bouwen. In de begroting 2018 is daar ook een grote stap mee gemaakt.

reactie op aanbevelingen

Conform uw verzoek geven wij hieronder per aanbeveling een reactie en laten daarbij weten of wij de Raad adviseren om deze over te nemen.

Aanbeveling 1: Monitor periodiek en gestructureerd de prestaties van externe uitvoerders van het afvalbeleid door middel van periodieke rapportages over de inzamelwerkzaamheden, sorteeranalyses, afhandeling van klachten en steekproefsgewijze controles. Stuur zo nodig bij. Wij adviseren de Raad om deze aanbeveling over te nemen. De in 2017 aangestelde contractmanager Afval en Schoon brengt alle processen rondom de monitoring van de diverse onderaannemers in kaart. In 2018 stellen wij een procesbeschrijving op voor de wijze waarop de monitoring plaatsvindt.

Aanbeveling 2: Pas een consistente berekening van afvalscheidingspercentage toe. Wij adviseren de Raad om deze aanbeveling over te nemen. Met de inzamelaar leggen wij op korte termijn vast op welke wijze wij het scheidingspercentage berekenen. Deze methodiek geldt vanaf dat moment, ook als in de toekomst mogelijk een andere inzamelaar actief is in de gemeente.

Aanbeveling 3: Herzie de bonus-malus regeling in het contract met de inzamelaar, zodat de inzamelaar alleen een bonus of malus ontvangt op basis van eigen presentaties en niet op basis van door de gemeente getroffen maatregelen.

Wij adviseren de Raad deze aanbeveling niet direct over te nemen; we stellen voor deze wel mee te nemen in onze voorbereidingen op de heraanbesteding. Met de huidige inzamelaar bespreken wij op basis van het contract hoe wij invulling gaan geven aan de bonus-malus voor de resterende contractjaren. Dit is van belang indien er de komende jaren ingrijpende wijzigingen plaatsvinden in de inzamelstructuur als gevolg van beslissingen van de gemeente. In de nieuwe aanbesteding wordt bekeken of de bonus-malus regeling een middel is dat wij willen handhaven en zo ja, op welke wijze.

Aanbeveling 4: Baseer de begroting van de afvalbeheerkosten in 2019 en het tarief Afvalstoffenheffing op actuele en realistische schattingen van kosten.

Wij adviseren de Raad om deze aanbeveling over te nemen. Wij zien op basis van de tussentijdse cijfers 2018 dat de realisatie redelijk in lijn ligt met de begroting 2018 en dat daarmee al een belangrijke stap is gezet waarop voor de begroting 2019 voort geborduurd kan worden. De begroting 2019 is in voorbereiding en hierin rekenen wij met reële kostenramingen op basis van de afgelopen jaren én de te verwachten ontwikkelingen. Overigens

Aanbeveling 5: Doe het voorstel aan de gemeenteraad om de egaliseriereserve afvalstoffenheffing op te heffen en het restant door middel van een korting op de afvalstoffenheffing in 2019 terug te betalen aan de burger.

Wij adviseren de Raad het voorstel om de egaliseriereserve op te heffen niet over te nemen. Wel stellen wij in de begroting 2019 voor de hoogte van de reserve te verlagen en een plafond in te stellen.

De Raad heeft besloten de afvalstoffenheffing als een gesloten financieel systeem te beschouwen. Met andere woorden; de baten uit de afvalstoffenheffing worden ingezet om de kosten van het afval (inzameling/verwerking/communicatie etc.) te dekken en

hebben geen invloed op het saldo van de gemeente begroting. Deze baten uit de afvalstoffenheffing komen ook alleen ten gunste van kosten gerelateerd aan afval en niet aan andere producten van de gemeente. Het geld van de burger wordt dus besteed waarvoor de heffing wordt betaald. Ook achten wij het hebben van een egaliseringsreserve nodig om onverwachte ontwikkelingen op te kunnen vangen in het lopende (boek)jaar. Over de uitgifte van de reserve beslist de Raad, dit kan niet zonder besluit uitgegeven worden.

In de gesprekken met de rekenkamer is ook het meenemen van een stelpost in de begroting besproken. Dit wil de gemeente niet omdat bij een stelpost geldt dat het geld dat niet is uitgegeven terugvloeit naar de algemene middelen. Hiermee kan de afvalstoffenheffing een algemeen dekkingsmiddel worden. Dit staat haaks op de afspraak dat de afvalstoffenheffing een gesloten systeem is.

Aanbeveling 6: Hou bij het bepalen van het ambitieniveau ten aanzien van afvalscheiding in het afvalbeleid voor de periode na 2018, rekening met:

- a de stijging van het afvalscheidingspercentage in vergelijkbare gemeenten;*
- b de opwaartse bijstelling van de landelijke doelstelling voor afvalscheiding (momenteel 100 kilogram restafval en 75% afvalscheiding in 2020)*

Wij adviseren de Raad om deze aanbeveling over te nemen. De voorbereidingen voor het nieuwe Afvalbeleid zijn in volle gang. Later dit jaar wordt de Raad geïnformeerd en gevraagd de kaders te stellen.

Aanbeveling 7: Kies in het nieuwe afvalbeleid maatregelen die overeenkomen met de ambities ten aanzien van afvalscheiding, de afvalbeheerkosten en het serviceniveau.

Wij adviseren de Raad om deze aanbeveling over te nemen. Bij het uitwerken van het nieuwe Afvalbeleid werken wij met de zogeheten afvaldriehoek.⁴

Aanbeveling 8: Onderneem, om op termijn de landelijke doelstelling voor afvalscheiding te benaderen, de volgende stappen:

- a verhoog het serviceniveau voor scheidbare fracties;*
- b verlaag het serviceniveau op restafval;*
- c voer een gedifferentieerde afvalstoffenheffing in, waarbij bewoners per lediging van de container of per vuilniszak.*

Wij adviseren de Raad om bovenstaande aanbeveling mee te nemen in de overwegingen voor het nieuwe Afvalbeleid. In het derde kwartaal van 2018 stelt de Raad de kaders voor het nieuwe Afvalbeleid. Om te komen tot het stellen van de nieuwe kaders werken we diverse scenario's uit die wij aan de Raad presenteren. Daarna beslist de Raad welk scenario voor de komende periode de juiste koers is voor Lansingerland.

⁴ Het college refereert aan de drie beïnvloedbare aspecten van het afvalbeleid: dienstverlening, milieu en kosten. Zie ook: <https://vng.nl/raadgevers/fysieke-leefomgeving/circulaire-economie>.

3-2 nawoord rekenkamer

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

hoofdconclusies

Het college plaatst enkele kanttekeningen bij hoofdconclusies 1 en 2. Weliswaar erkent het college dat de afvalbeheerkosten hoog zijn begroot, maar door de instelling van een reserve zouden eventuele overschotten beschikbaar blijven voor de burger, in plaats van te worden toegevoegd aan de algemene middelen.

Dat de contracten met de nieuwe uitvoerders in het najaar van 2015 reeds grondig waren geanalyseerd en vervolgens een egalisatiereserve is ingesteld, doet vermoeden dat het college de overschotten in 2016 en 2017 anticipeerde. Ook in 2018 zal er waarschijnlijk een overschot zijn. Door deze handelswijze wordt niet voldaan aan de intentie van de Gemeentewet dat de afvalstoffenheffing zo moet worden vastgesteld dat de baten niet uitgaan boven de lasten. Overigens staat niet primair het besluit om een egalisatiereserve in te stellen ter discussie, noch het opnemen van een stelpost in de begroting, maar de hoogte van de stelpost (en daarmee het tarief) en de omvang van de reserve in relatie tot de bandbreedte van onvoorziene kostenfluctuaties. Een egalisatiereserve is immers bedoeld voor het opvangen van onverwachte dalingen of stijgingen van de kosten gedurende het jaar, niet om 'potjes' te creëren waarmee later het tarief kan worden gestuurd.

aanbevelingen

Ten aanzien van aanbeveling 3 merkt het college op dat deze niet direct zal worden overgenomen, maar wordt meegenomen in de nieuwe aanbesteding. Het huidige contract loopt echter nog door tot 1 januari 2022. Wanneer de maatregelen van het nieuwe afvalbeleid het afvalscheidingspercentage doen stijgen boven de 60%, zal de gemeente dus een bonus moeten uitbetalen. De rekenkamer acht het daarom verstandig dat het college met de huidige uitvoerder gaat bespreken of een andere invulling van de bonus-malus afspraak mogelijk is.

Het college is niet van plan om de raad voor te stellen de egalisatiereserve op te heffen en het restant terug te betalen aan de burger (aanbeveling 5). Eventuele overschotten zouden volgens het college anders in de algemene middelen terecht komen. Bovendien dient de reserve, volgens het college, om onvoorziene tekorten op te vangen. Wel wil het college de reserve verlagen. Daar slechts één contract met een verwerker van afval is gebaseerd op marktprijzen en ook de overige kosten als bekend mogen worden verondersteld, acht de rekenkamer een aparte reserve (of een stelpost) echter niet nodig.

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

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.⁵ In het derde 'Landelijk Afvalbeheerplan 2017-2029' (LAP)⁶ is een doelstelling geformuleerd voor de hoeveelheid afvalscheiding: in 2020 dient 75% van het huishoudelijk afval gescheiden ingezameld te worden. De totale hoeveelheid huishoudelijk restafval 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.

Het percentage afvalscheiding ligt in de gemeente Lansingerland al jarenlang substantieel lager dan deze landelijke doelstellingen en lager dan gemeenten met een vergelijkbare graad van verstedelijking. Tegelijkertijd lag het tarief afvalstoffenheffing in Lansingerland lange tijd fors hoger dan het landelijke gemiddelde. In 2013 betaalden huishoudens nog gemiddeld € 362⁷ voor de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval. Het landelijk gemiddelde was toen € 246. Inmiddels ligt het tarief nog slechts 11 euro boven het landelijke gemiddelde.⁸

Met het afvalbeleid voor de periode 2014-2018 stelde de gemeente zich ten doel om uiterlijk in 2018 aansluiting te vinden bij het percentage afvalscheiding dat door vergelijkbare gemeenten werd behaald. Een percentage van 55% werd haalbaar geacht. Het toenmalige percentage afvalscheiding bedroeg 47%.⁹ Bovendien wilde de gemeente de kosten van afvalinzameling en verwerking en het tarief afvalstoffenheffing omlaag brengen. Komend jaar kan worden geëvalueerd of deze doelstellingen zijn bereikt. Tevens is een nieuw afvalbeleid voor de periode na 2018 in voorbereiding.

Aspecten van het afvalbeleid zijn met enige regelmaat onderwerp van discussie in de gemeenteraad. Hierbij betreft het onder andere de doeltreffendheid van gescheiden

⁵ 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.

⁶ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029. Het LAP treedt in werking op 28 december 2017.

⁷ Dit is het gemiddelde tarief voor een huishouden. Meerpersoonshuishoudens betalen doorgaans een hogere afvalstoffenheffing dan eenpersoonshuishoudens.. Bron: Rijkswaterstaat, 'Afvalstoffenheffing 2013', september 2013.

⁸ In 2017 betaalde een huishouden in Lansingerland gemiddeld 246 euro. Het landelijke gemiddelde was 235 euro. Bron: <https://www.afvalcirculair.nl/onderwerpen/monitoring-cijfers/afvalcijfers/afvalcijfers/afvalstoffenheffing/> geraadpleegd op 11 april 2018.

⁹ Gemeente Lansingerland, 'Afvalbeleid 2014-2018', vastgesteld op 31 januari 2014.

inzameling van kunststof,¹⁰ het belonen van afvalscheiding,¹¹ de hoogte en de totstandkoming van het tarief afvalstoffenheffing en de ambities ten aanzien van afvalscheiding.¹² In de zogeheten stemkastsessie van 29 november 2017 hebben raadsleden aangegeven wat hun wensen zijn met betrekking tot de onderzoeksprogrammering. Een van de onderwerpen die hoog scoorde was het afvalbeleid. De Rekenkamer Lansingerland heeft besloten om dit onderwerp op te nemen in de programmering.

1-2 beleidsmatige context

1-2-1 landelijk beleid

In het eerder vermelde 'Landelijk Afvalbeheerplan' wordt aangegeven wat de hoofdlijnen zijn van het landelijke beleid voor afvalpreventie en afvalbeheer in Nederland. Alle Nederlandse gemeenten hebben de verplichting om de nodige inspanningen te leveren om de doelstellingen te behalen, maar er is geen resultaatverplichting voor individuele gemeenten. Een belangrijk doel van het LAP is het realiseren van meer preventie van afval, meer nuttige toepassing van afval en minder verbranding en stort van afvalstoffen. In het LAP is vermeld dat zowel bronscheiding¹³ als nascheiding worden toegestaan bij de inzameling van huishoudelijk afval. Er is een afwegingsmethodiek opgenomen voor de keuze tussen bron- en nascheiding tijdens de inzameling van huishoudelijk afval. Eén criterium is bijvoorbeeld het bedrag aan extra afvalbeheerkosten dat ontstaat door bronscheiding (maximaal € 205 per ton). Als deze kosten hoger zijn, kan gekozen worden voor nascheiding.

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) en Rijkswaterstaat.¹⁴

1-2-2 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 ter uitvoering van deze zorgtaak verplicht om een afvalstoffenverordening op te stellen (artikelen 10.23-10.26 van de Wet milieubeheer).

¹⁰ Gemeenteraad Lansingerland, schriftelijke vragen Groen Links inzake CPB rapport weinig milieuwinst bij verzamelen plastic, 20 september 2017 en schriftelijke vragen VVD inzake plastic afvalscheiding Lansingerland, 25 september 2017.

¹¹ Gemeenteraad Lansingerland, 'initiatiefvoorstel onderzoek naar afval scheiden loont binnen Lansingerland', aangenomen 26 april 2012.

¹² College van B en W, brief aan gemeenteraad 'antwoord technische vragen begroting 2017-2020'. 14 oktober 2016.

¹³ Onder bronscheiding wordt verstaan het gescheiden inzamelen van herbruikbare componenten bij de huis-aan-huisinzameling of op de milieustraat, ten behoeve van hergebruik als product, materiaal of brandstof. Onder nascheiding wordt beschouwd de scheiding die plaatsvindt na integrale inzameling, direct voor of na verbranding van het afval. Definities overgenomen uit Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), 'Benchmark afvalscheiding. De afvalmonitor', april 2010.

¹⁴ VANG. Het programma. Verkregen op 14 februari 2017 van <http://www.vang-hha.nl/programma/>.

Tot en met 2013 had de gemeente Lansingerland geen afvalbeleidsdocument. De afvalbeleidsfunctie was ondergebracht bij afvalbedrijf Irado, een overheids-nv. In de praktijk betekende dit dat er geen doelstellingen waren geformuleerd ten aanzien van het afvalbeheer.

Het aflopen van het contract met Irado in 2015 vormde de aanleiding voor het opstellen van de nota 'Afvalbeleid 2014-2018, meer hergebruik en een stuk goedkoper'. Deze nota werd vastgesteld in de raadsvergadering van 31 januari 2014. Het afvalbeleid kent de volgende drie doelen:

- een afvalscheidingspercentage van tenminste 55% in 2018;
- aanzienlijk lagere kosten;
- het serviceniveau minimaal op het huidige niveau handhaven en waar mogelijk uitbreiden.

De rekenkamer merkt op dat de gemeente in de beleidsnota ten onrechte hergebruik gelijkstelt aan afvalscheiding. Afvalscheiding is wel een noodzakelijke stap om hergebruik van grondstoffen mogelijk te maken. Door afval gescheiden in te zamelen wordt een meer milieuvriendelijke verwerking mogelijk. Daarbij kan nog onderscheid worden gemaakt tussen hergebruik van het gehele product, hergebruik van de materialen of toepassing als brandstof.¹⁵

Voor de kosten en het serviceniveau zijn geen kwantitatieve doelen geformuleerd. Wel is berekend dat door het afvalbeleid de afvalbeheerkosten waarschijnlijk kunnen dalen met € 1,7 miljoen en de afvalstoffenheffing met 25% (bij een kostendeckingsgraad van 100%).

1-2-3 bestuurlijke -en ambtelijke verantwoordelijkheden

De bestuurlijke verantwoordelijkheden zijn belegd bij twee verschillende wethouders: de wethouder verantwoordelijk voor afvalinzameling en de wethouder verantwoordelijk voor het contract afvalinzameling. De ambtelijke verantwoordelijkheid voor het afvalbeleid is belegd bij de afdeling Beheer en Onderhoud.

De afvalinzameling is met ingang van 1 juli 2015 uitbesteed (zie kader) aan de commerciële afvalinzamelaar Renewi, een fusie van het Britse Shanks Group en het Nederlandse Van Gansewinkel. De verwerking van het restafval is uitbesteed aan verschillende ondernemingen, waaronder AVR (restafval), Cyclus (glas), Suez (plastic, metaal en drankkartons) en Renewi (oud papier en karton, gft en textiel).

aanbesteding inzameling en verwerking afval

De gemeente Lansingerland had van 1 juli 2000 tot en met 30 juni 2015 een contract met Irado voor de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval. Al geruime tijd voor het aflopen van dit contract is door de gemeenteraad en het college gesproken over de uitvoering van deze taken na het aflopen van dit contract. In 2011 werd door Irado een tariefsverlaging aangeboden, op voorwaarde dat het contract verlengd zou worden. Dit voorstel is door de gemeenteraad afgewezen,¹⁶ omdat de prijs en

¹⁵ Zie onder andere Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012 (LAP-2), versie 1 maart 2007 en artikel 10 lid 4 van de wet milieubeheer.

¹⁶ Gemeenteraad van Lansingerland, 'Onderzoek tariefverlaging Irado', 27 oktober 2011.

kwaliteit van het aanbod als onvoldoende werden beschouwd en er juridische bezwaren en risico's aan zouden kleven. Aandeelhouderschap, een alternatief voor verlenging van het contract met Irado, zou niet passen in de regierol van de gemeente, zoals is beschreven in de nota verbonden partijen.¹⁷

Vervolgens is, na consultatie met afvalbedrijven en gemeenten, besloten om de afvalinzameling en de verwerking van afval apart aan te besteden. De verwerking van gft en restafval is in 2013 aanbesteed.¹⁸ Daarna is een besluit over de organisatievorm van de inzameling voorgelegd aan de gemeenteraad. Er is gekozen voor de organisatievorm van uitbesteding aan een private partij. Andere organisatievormen, zoals het verlenen van een zogeheten 'uitsluitend recht'¹⁹ of deelname aan een overheids-nv of gemeenschappelijke regeling vielen af. Na vaststelling van het afvalbeleid door de gemeenteraad is de aanbesteding gestart. Het betroffen vier verschillende opdrachten of 'percelen': de inzameling van restafval, gft-afval en kunststoffen inclusief beheer en exploitatie van het afvalbrengstation; containerbeheer en registratie, communicatie en educatie (perceel 1) de inzameling en verwerking van glas (perceel 2), oud papier en karton (perceel 3) en textiel (perceel 4). In oktober 2014 zijn de opdrachten gegund aan de eerder vermelde bedrijven.

De kosten vormden een belangrijke overweging bij de keuze voor het aanbesteden van de inzameling en verwerking aan private partijen. Uit de consultatie van marktpartijen in 2012 kwam naar voren dat het tarief dat Irado rekende voor haar diensten hoger lag dan de markttarieven. Een extern adviesbureau berekende in 2013 dat aanbesteding aan een private partij het meest gunstige perspectief op lagere afvalbeheerkosten bood.²⁰ Een verlaging van de deze kosten was nodig: in de kadernota 2013²¹ was aangegeven dat de afvalbeheerkosten in 2015, ten opzichte van 2014, dienden te dalen met € 0,9 mln. en vanaf 2016 met € 1,7 mln. Deze daling zou moeten resulteren in een lager tarief afvalstoffenheffing.

Het aanbestedingstraject was overigens geen onderwerp van dit onderzoek door de rekenkamer.

1-3 doel- en vraagstelling

1-3-1 doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer na te gaan of de opbouw en samenstelling van de afvalstoffenheffing rechtmatig is, of het afvalbeleid effectief is en hoe in de toekomst meer hergebruik kan worden gerealiseerd.

1-3-2 centrale vraag en deelvragen

centrale onderzoeksvraag

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

¹⁷ Gemeente Lansingerland, 'Nota verbonden partijen 2011-2015', vastgesteld op 21 april 2011.

¹⁸ College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Voorlopige gunning aanbesteding verwerking rest- en GFTafval', 1 oktober 2013.

¹⁹ 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.

²⁰ De Jonge Milieu Advies, 'Keuzemogelijkheden uitbesteden van de afvalinzameling', september 2013.

²¹ College van B en W, 'Kadernota 2013', 22 mei 2013.

Is de opbouw en samenstelling van het tarief afvalstoffenheffing transparant en rechtmatig²², is het afvalbeleid effectief en hoe kan in de toekomst meer hergebruik worden gerealiseerd?

deelvragen

De centrale onderzoeksvraag is verder uitgewerkt in vijf deelvragen:

- 1 Is de opbouw en samenstelling van het tarief afvalstoffenheffing transparant en rechtmatig?
- 2 Is het afvalbeleid in opzet effectief om de doelstellingen (meer afvalscheiding, lagere kosten en een gelijk of hoger serviceniveau) te realiseren?
- 3 Is het afvalbeleid adequaat uitgevoerd?
- 4 Worden de doelstellingen van het afvalbeleid gerealiseerd?
- 5 Welke lessen kunnen uit het antwoord op de vragen 2, 3 en 4 worden getrokken voor de toekomst?

1-4 leeswijzer

In deze nota van bevindingen komen de onderzoeksvragen aan de orde. In hoofdstuk twee komt de opbouw, ontwikkeling en rechtmatigheid van het tarief afvalstoffenheffing aan de orde. In hoofdstuk drie zal worden aangegeven hoe de gemeente het beleid ten aanzien van de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval heeft vorm gegeven. Vervolgens zal de uitvoering van dit beleid besproken worden in hoofdstuk vier. In hoofdstuk vijf komen de te verwachten resultaten van het beleid aan de orde.

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 vier, de lessen die hieruit kunnen worden getrokken (deelvraag vijf) 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 geelgekleurde en blauwgekleurde tekstblokken te vinden. De geelgekleurde tekstblokken bevatten aanvullende informatie die voor de oordeelsvorming niet essentieel is, maar een nadere toelichting geven over

²² Wanneer onrechtmatig kosten worden gedekt met de afvalstoffenheffing, die geen verband houden met de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval, betekent dit dat het tarief te hoog is en burgers te veel betalen.

bijvoorbeeld gebruikte begrippen en instrumenten. De blauwgekleurde tekstblokken bevatten nadere informatie of uitleg over feiten waarover in het rapport wordt geoordeeld.

2 rechtmatigheid afvalstoffenheffing

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk beoordeelt de rekenkamer of de opbouw en samenstelling van het tarief van de afvalstoffenheffing rechtmatig is. De rekenkamer geeft hierbij antwoord op de volgende onderzoeksvraag:

- Is de opbouw en samenstelling van het tarief afvalstoffenheffing transparant en rechtmatig?

Bij de behandeling van deze onderzoeksvraag hanteert de rekenkamer de normen en criteria zoals weergegeven in tabel 2-1.

tabel 2-1: normen en criteria rechtmatigheid afvalstoffenheffing

normen	criteria	paragraaf
de opbouw en samenstelling van het tarief afvalstoffenheffing is transparant	• de toerekening van kosten en opbrengsten aan de afvalstoffenheffing is transparant;	2-2
de opbouw en samenstelling van het tarief afvalstoffenheffing voldoet aan wet –en regelgeving	• de toerekening van kosten en opbrengsten aan de afvalstoffenheffing is conform wet- en regelgeving;	2-3
de opbrengsten van het tarief afvalstoffenheffing zijn niet hoger dan de kosten van inzameling en verwerking van huishoudelijk afval	• de geraamde opbrengsten zijn niet hoger dan de geraamde kosten; • de werkelijke opbrengsten zijn niet structureel hoger dan de werkelijke kosten.	2-4-1 2-4-2

2-2 opbouw afvalstoffenheffing

Om de hoogte van het tarief afvalstoffenheffing te bepalen gebruikt de gemeente een rekenmodel. In dit model wordt op basis van de begrote kosten en opbrengsten een tarief afvalstoffenheffing voor eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens berekend. De toerekening van kosten en opbrengsten aan de afvalstoffenheffing is grotendeels transparant. Het verschil van 20% tussen het tarief afvalstoffenheffing voor eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens is echter onvoldoende gemotiveerd. Het argument dat eenpersoonshuishoudens 20% minder afval produceren en dus ook een 20% lager tarief dienen te betalen houdt geen stand: wanneer huishoudens 20% minder afval aanbieden leidt dit bij benadering tot slechts circa vier procent minder kosten. Het ontbreken van een sluitende onderbouwing voor het verschil doet overigens niets af aan de rechtmatigheid van beide tarieven.

Het tarief afvalstoffenheffing (hierna: ASH) wordt jaarlijks door de raad bepaald bij de vaststelling van de verordening afvalstoffenheffing. De vigerende verordening is de verordening afvalstoffenheffing 2018. Er is geen meerjarig kader voor lokale lasten en heffingen.

Om de hoogte van het tarief afvalstoffenheffing te bepalen gebruikt de gemeente een rekenmodel. In dit model wordt op basis van de begrote kosten en opbrengsten het tarief voor de afvalstoffenheffing berekend. De begroting is gebaseerd op de jaarrekeningcijfers van het voorgaande jaar en de realisatiecijfers van het lopende jaar. Verder wordt bij het opstellen van de begroting rekening gehouden met toekomstige ontwikkelingen, beleidswijzigingen en nieuw beleid. Om de opbouw en samenstelling van het tarief afvalstoffenheffing te reconstrueren heeft de rekenkamer dit model geraadpleegd. Daarnaast zijn de volgende bronnen gebruikt:



- de rapportage²³ van een benchmarkvergelijking uitgevoerd in 2016;
- de notitie²⁴ advies doelmatigheidsonderzoek kostentoerekening en kostendekking afvalstoffenheffing en de bijbehorende rapportage rioolrechten en leges 2015²⁵ van Deloitte over kostentoerekening en kostendekking van tarieven en leges uit 2016;
- het jaarverslag²⁶ van de gemeente over 2016;
- de notitie afvalstoffenheffing 2016²⁷ en de bijhorende rapportage²⁸ van het externe adviesbureau Wastevision.
- de begroting²⁹ van de gemeente voor de periode 2018-2021.

Tabel 2-2 geeft een overzicht van de verschillende kosten uit de begroting voor 2018, die worden gedekt door het tarief afvalstoffenheffing. Hierbij merkt de rekenkamer op dat de naam van de kostenposten die de gemeente hanteert de lading niet altijd dekken. In de toelichting is aangegeven welke kosten onder de kostenpost vallen.

tabel 2-2: toegerekende lasten afvalstoffenheffing 2018 (€)

kostenpost	bedrag	toelichting
inzameling en verwerking	4.707.415	kosten die direct samenhangen met de inzameling en verwerking afval
zwerfvuil en graffiti	138.750	kosten verwijdering, beperking en voorkomen van zwerfvuil
stof en onkruidbestrijding	197.583	kosten legen afvalbakken in openbare ruimte
kwijtschelding	279.800	gederfde inkomsten door kwijtschelding van de afvalstoffenheffing
toegerekende BTW	838.075	door de gemeente betaalde omzetbelasting ³⁰
totaal kosten	6.161.623	
inkomsten inzameling en verwerking	-754.567	opbrengsten glas, papier en textiel op basis van marktprijzen en vergoedingen afvalfonds ³¹
toegerekend aan afvalstoffenheffing	5.407.056	

Tabel 2-2 geeft inzicht in de begrote kosten die worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing. Dit zijn de lasten die daadwerkelijk worden gedekt vanuit de begrote opbrengsten van de afvalstoffenheffing. De berekening van de tarieven van de afvalstoffenheffing voor 2018 is weergegeven in tabel 2-3.

²³ Cyclis Management, 'Benchmark huishoudelijk afval. Peiljaar 2016', 7 november 2017.

²⁴ Gemeente Lansingerland, notitie 'Doelmatigheidsonderzoek kostentoerekening en kostendekking afvalstoffenheffing, rioolrechten en leges 2015', april 2016.

²⁵ Deloitte, notitie 'Kostentoerekening en kostendekking afvalstoffenheffing, rioolheffing en leges 2015 van Lansingerland', 19 april 2016.

²⁶ Gemeenteraad van Lansingerland, 'Jaarstukken 2016', vastgesteld op 26 juni 2017.

²⁷ Gemeente Lansingerland, 'Afvalstoffenheffing 2016', besproken in B en W vergadering van 13 oktober 2015.

²⁸ Wastevision, 'Bevindingen en conclusie begroting 2016 Afvalbeheer Lansingerland', september 2015.

²⁹ Gemeenteraad van Lansingerland, 'Begroting 2018-2021', vastgesteld op 2 november 2017.

³⁰ De gemeente ontvangt een bijdrage uit een (rijks)fonds voor omzetbelasting betaald aan derden. De toegerekende omzetbelasting bestaat uit de omzetbelasting die de gemeente **niet** vergoed krijgt uit dit fonds en dus voor rekening blijft van de gemeente.

³¹ De vergoedingen uit het Afvalfonds zijn een bijdrage van het bedrijfsleven voor de inzameling van verpakkingsafval en huishoudelijke apparaten.

tabel 2-3: berekening tarieven afvalstoffenheffing 2018

	aantal	tarief	bedrag
meerpersoonshuishoudens	18.534	€ 237,24	€ 4.397.006
eenpersoonshuishoudens	5.319	€ 189,84	€ 1.009.830
totaal	23.853		€ 5.406.836 ³²

Zoals blijkt uit tabel 2-3 hanteert de gemeente twee tarieven afvalstoffenheffing: voor eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens. Het lagere tarief voor eenpersoonshuishoudens is gebaseerd op de aanname dat zij 20% minder huisvuil produceren.³³ De rekenkamer heeft dit percentage niet kunnen verifiëren met statistische data. Ongeveer 40% van de kosten die worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing wordt echter veroorzaakt door de inzameling van afval. Deze kosten zijn nauwelijks gerelateerd aan de hoeveelheid afval die huishoudens produceren. Simpel gezegd: de vuilniswagen moet elke container legen, of er nu veel of weinig in zit. Ook indirecte kosten die worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing, voor bijvoorbeeld overhead of kwijtschelding zijn niet gerelateerd aan de hoeveelheid afval die huishoudens produceren. Het gaat hierbij om ongeveer 20% van de kosten die worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing. Zestig procent van de toegerekende kosten zijn dus niet gerelateerd aan de hoeveelheid huisvuil.

De resterende 20% van de kosten betreft de verwerking afval en zijn wel gerelateerd aan de hoeveelheid aangeboden afval. Deze relatie is echter niet één-op-één. Gescheiden ingezamelde afvalfracties zoals glas, textiel, kunststof en papier genereren immers juist een opbrengst. Als eenpersoonshuishoudens 20 % minder afval produceren, resulteert dit dus bij benadering in maximaal 4 procent (20% van de kosten x 20% minder afval) lagere kosten ten opzichte van meerpersoonshuishoudens. De onderbouwing van het tarief voor eenpersoonshuishoudens acht de rekenkamer daarom onjuist. Overigens heeft de onderbouwing van de heffingsgrondslag geen consequenties voor de rechtmatigheid van het tarief. Het staat de gemeente namelijk vrij om de heffingsgrondslag te bepalen: zowel een vast tarief per huishouden als een tarief gerelateerd aan de huishoudgrootte is rechtmatig.³⁴

Uit tabel 2-3 blijkt verder dat alle begrote kosten die de gemeente toerekent aan de afvalstoffenheffing, ook gedekt worden uit de begrote opbrengsten. Dat hoeft overigens niet te betekenen dat het tarief geheel kostendekkend is. Het valt niet uit sluiten dat elders op de begroting van de gemeente kosten worden verantwoord, die ook worden veroorzaakt door de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval. Omdat de rechtmatigheid in dat geval niet in het geding is, heeft de rekenkamer hier geen nader onderzoek naar gedaan.

³² Het (kleine) verschil tussen de totaalbedragen in tabel 2-2 en 2-3 wordt deels veroorzaakt door afronding.

³³ Gemeente Lansingerland, 'berekening tarief afvalstoffenheffing 2018', ontvangen op 15 februari 2018.

³⁴ HR 4 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL0990 in Gerechtshof Den Haag, BK-15/00455, ECLI:NL:GHDHA:2016:19.

2-3 rechtmatigheid afvalstoffenheffing

De gemeente heeft bij de toerekening van kosten en opbrengsten aan de afvalstoffenheffing voldaan aan de wet- en regelgeving. Wel plaatst de rekenkamer één kanttekening bij de berekening van de afvalstoffenheffing. De gemeente rekent kosten toe aan de afvalstoffenheffing voor verwijdering van hondenpoep, graffiti en xtc-afval. Deze kosten houden geen verband met de inzameling van huishoudelijk afval. Het gaat om een bedrag van €17.000. Door de geringe omvang van dit bedrag zijn er geen consequenties voor de rechtmatigheid van de afvalstoffenheffing.

De gemeente maakt kosten voor de uitvoering van haar zorgplicht, de inzameling van afval. In de Wet milieubeheer artikel 15.33 is geregeld dat de gemeente ter dekking van deze kosten een afvalstoffenheffing mag instellen. In de wet is echter niet aangegeven in hoeverre verschillende typen kosten toerekenbaar zijn aan de afvalstoffenheffing. Rechterlijke uitspraken zijn hierbij leidend. Welke lasten toerekenbaar zijn, wordt bepaald door de constatering of een last een 'laste ter zake' is. Tot de lasten ter zake behoren:

- lasten die rechtstreeks samenhangen met de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval; deze zijn volledig toerekenbaar aan de afvalstoffenheffing.
- lasten die meer dan zijdelings met die diensten moeten samenhangen: de indirecte lasten zoals huisvesting en financiën en de overige toerekenbare lasten. De overige toerekenbare lasten zijn de kostenposten zwerfvuil en graffiti, stof en onkruidbestrijding, kwijschelding en BTW. De desbetreffende kostenposten kunnen niet (geheel of ten dele) als 'lasten ter zake' worden aangemerkt indien zij geheel of nagenoeg geheel andere doeleinden dienen.³⁵ Voor de overige toerekenbare lasten zijn in verschillende rechterlijke uitspraken per last percentages vastgesteld die maximaal kunnen worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing.

In het vervolg van deze paragraaf zal de rekenkamer, per kostencategorie uit tabel 2-2, beoordelen of de gemeente bij de toerekening van deze kosten aan de afvalstoffenheffing voldaan heeft aan de wet- en regelgeving. Hierbij zullen waar nodig specifieke kostenposten uitgebreid besproken worden. De rekenkamer maakt bij de beoordeling van de verschillende posten gebruik van de eerder vermelde notitie van Deloitte over de kostentoerekening en kostendekking van de afvalstoffenheffing. Dit onderzoek richtte zich op het tarief afvalstoffenheffing 2015. Om een actueel beeld te krijgen van de aard van de kosten die worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing is een gesprek gevoerd met een financieel medewerker³⁶ en zijn detailrapportages opgevraagd en ontvangen.³⁷

direct toerekenbare lasten

Direct toerekenbare lasten zijn de kosten die rechtstreeks samenhangen met de verleende diensten (inzameling en verwerking) waarvoor de rechten worden geheven en zijn ter zake. De direct toerekenbare lasten kunnen dus volledig worden toegerekend aan de ASH. Op verzoek van de rekenkamer heeft de gemeente een meer gedetailleerde uitsplitsing aangeleverd van de kostenpost 'inzameling en verwerking'. Deze is weergegeven in tabel 2-4. Om de inzichtelijkheid te vergroten is een aantal kostencategorieën samengevoegd.

³⁵ HR 4 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL0990 in Gerechtshof Den Haag, BK-15/00455, ECLI:NL:GHDHA:2016:19.

³⁶ Interview ambtenaar, 14 maart 2018.

³⁷ E-mail ambtenaar, 20 maart 2018.

tabel 2-4: inzameling en verwerking afval (€)

kosten	bedrag
contracten inzamelaars en verwerkers	3.601.337
rente en afschrijving inzamelmiddelen	71.448
afvalstoffenbelasting ³⁸	175.366
salarissen en sociale lasten	243.081
inhuur personeel	50.000
communicatie en educatie	203.334
interne verrekeningen	89.994
overhead	257.384
overige kosten	15.471
totaal	4.707.415

Uit tabel 2-4 kan worden afgeleid dat de meeste kostencategorieën voortvloeien uit de contracten met inzamelaars en verwerkers. De rekenkamer constateert dat deze kosten rechtstreeks samenhangen met de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval en dus ter zake zijn. Dat geldt ook voor de posten rente en afschrijving voor inzamelmiddelen, afvalstoffenbelasting, salarissen, inhuur van personeel en communicatie en educatie.

indirecte toerekenbare lasten

De indirect toerekenbare lasten betreffen de kosten van huisvesting, ICT en andere overhead en worden geboekt op de posten 'interne verrekeningen' en 'overhead'. Deze kosten worden toegerekend aan de kostenplaatsen van afdelingen op basis van verschillende verdeelsleutels, zoals het aantal fte's (personeelszaken), vierkante meters (huisvesting) en werkplekken (ICT). Vervolgens worden deze kosten, veelal op basis van een uurtarief, doorberekend aan kostenobjecten, zoals de afvalstoffenheffing. Het uurtarief wordt bepaald door personeelslasten en de overhead te delen door het aantal directe uren. Deze methodiek acht de rekenkamer aannemelijk en voldoende onderbouwd. Er wordt naar het oordeel van de rekenkamer voldaan aan het criterium dat indirecte kosten meer dan zijdelings met die diensten moeten samenhangen.

overige toerekenbare lasten

De overige toerekenbare lasten bestaan uit gemengde activiteiten, niet uitsluitend ten behoeve van inzameling of verwerking van huishoudelijk afval. Het gaat om de kostenposten 'zwerfvuil en graffiti', 'stof en onkruidbestrijding', BTW en gederfde opbrengsten door kwijtschelding van de afvalstoffenheffing.

zwerfvuil en graffiti

Deze post bestaat uit kosten die grotendeels verband houden met straatreiniging, meer specifiek, het opruimen van zwerfafval in de openbare ruimte. Het gaat om kosten doorbelast door de buitendienst van de gemeente en uitbesteed werk aan de

³⁸ Een belasting van de rijksoverheid op het storten en verbranden van afval.

sociale werkplaats. Het totale bedrag is € 420.456. Hiervan wordt een derde toegerekend aan de afvalstoffenheffing.

Kosten van straatreiniging en zwerfafval mogen gedeeltelijk worden toegerekend aan de ASH. Het Hof Amsterdam³⁹ heeft geoordeeld dat een derde van de totale kosten van straatreiniging aan de ASH en bedrijfsreinigingsrecht mag worden toegerekend, omdat deze kosten betrekking hebben op het inzamelen en verwerken van zwerfafval dat ontstaat bij het aanbieden van huishoudelijke en bedrijfsafvalstoffen. Voor de kosten van handhaving op zwerfafval is eenzelfde keuze gemaakt. In Lansingerland worden overigens geen bedrijfsafvalstoffen opgehaald door de gemeente.

In het rapport van Deloitte wordt echter geconstateerd dat een deel van de kosten die in 2015 vielen onder de post 'zwerfvuil en graffiti', geen verband hielden met huishoudelijk afval of bedrijfsafval. Het gaat bijvoorbeeld om de kosten van verwijdering van hondenpoep, graffiti en xtc-afval. In totaal ging het toen om een bedrag van € 50.000. Deloitte constateert dat deze kosten geen onderdeel maken van de afvalstoffenheffing, omdat slechts een derde van de totale kosten wordt doorbelast. De rekenkamer acht deze redenatie echter onjuist; uit jurisprudentie⁴⁰ blijkt dat alleen kosten mogen worden verhaald die verband houden met de inzameling van het vuil waarop de heffing betrekking heeft. De gemeente dient daarom deze kosten uit te sluiten van de doorbelasting aan de afvalstoffenheffing. De rekenkamer constateert dat 1/3 van dit bedrag (circa € 17.000) onrechtmatig is toegerekend aan de afvalstoffenheffing.

Volgens een financieel medewerker van de gemeente, verantwoordelijk voor de berekening van de afvalstoffenheffing, heeft deze kostenpost inmiddels een andere omschrijving en worden alleen nog kosten van zwerfafval geboekt op deze post.⁴¹ De rekenkamer constateert dat dit gebeurd is na het opstellen van het tarief afvalstoffenheffing 2018. In het rekenmodel wordt namelijk nog de oude omschrijving gebruikt en het totale begrote bedrag is hoger dan in 2015 (toen € 283.408). Het bedrag is dus nog steeds (onrechtmatig) onderdeel van het tarief afvalstoffenheffing.

stof- en onkruidbestrijding

Zoals eerder is opgemerkt dekt de naam van deze kostenpost de lading niet: deze post bestaat uit de kosten voor het legen van afvalbakken in de openbare ruimte. Net als bij de kostenpost 'zwerfvuil en graffiti', gaat het om kosten van de verwijdering of voorkoming van zwerfafval dat (deels) ontstaat bij het aanbieden van huishoudelijk afval. Hiervan mag een derde worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing.

De totale kosten voor het legen van afvalbakken in de gemeente zijn berekend door het aantal uren besteed aan het legen van afvalbakken (6.476) te vermenigvuldigen met het uurtarief van € 101,70. Het totale bedrag is derhalve € 658.609. De rekenkamer acht dit bedrag weliswaar aan de hoge kant, maar niet onredelijk. Gemiddeld besteden gemeenten ongeveer € 13 per inwoner aan het beheer van de prullenbakken. Voor

³⁹ Gerechtshof Amsterdam, LJN: BK3181, 09/00287 en Hoge Raad, LJN: BC3691, 43747.

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld HR 4 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL0990 in Gerechtshof Den Haag, BK-15/00455, ECLI:NL:GHDHA:2016:19 en HR 10 april 2009, ECLI:NL:HR:2009:BC3691.

⁴¹ E-mail ambtenaar, 20 maart 2018.

gemeenten in stedelijkheidsklasse 5 (waaronder Lansingerland) is dat € 8.⁴² Aangezien Lansingerland circa 60.000 inwoners heeft, zou dit een bedrag van circa € 480.000 betekenen.

Van de totale kosten voor het legen van prullenbakken wordt 30% toegerekend aan de afvalstoffenheffing. Dit is minder dan het maximale percentage van 33% dat toerekenbaar is aan de afvalstoffenheffing. De rekenkamer oordeelt derhalve dat de toerekening van de kosten van het legen van afvalbakken aan de afvalstoffenheffing rechtmatig is.

kwijtschelding

Inwoners met een inkomen op of onder bijstandsniveau hebben recht op kwijtschelding van gemeentelijke belastingen, heffingen en rechten.⁴³ In 2016 werden 1.195 verzoeken tot kwijtschelding ingediend, waarvan er 788 worden gehonoreerd.⁴⁴ Het gaat daarbij voornamelijk om de kwijtschelding van de aanslagen voor de rioolheffing en afvalstoffenheffing.

Kwijtschelding leidt tot een vermindering van de opbrengsten van de afvalstoffenheffing.⁴⁵ In sommige gemeenten worden deze gederfde opbrengsten gedekt vanuit de algemene middelen of vallen ze onder het armoedebeleid. De gemeente Lansingerland rekent de volledige gederfde opbrengsten door kwijtschelding (in totaal € 279.800) toe aan de afvalstoffenheffing. De Rechtbank Rotterdam heeft de kwijtschelding van de afvalstoffenheffing als een 'last ter zake' aangemerkt⁴⁶ en toerekenbaar aan de afvalstoffenheffing. De rekenkamer oordeelt daarom dat de toerekening van de kosten van kwijtschelding rechtmatig is.

toegerekende BTW

Er mag BTW worden toegerekend aan de ASH. Artikel 15.33 van de Wmb derde lid luidt: "Onder de in het eerste lid bedoelde kosten wordt mede verstaan de omzetbelasting die ingevolge de Wet op het BTW-compensatiefonds⁴⁷ recht geeft op een bijdrage uit het fonds." De rekenkamer oordeelt dat de toerekening van de kosten van omzetbelasting rechtmatig is.

2-4 verhouding kosten en opbrengsten

De rekenkamer oordeelt dat de geraamde kosten en opbrengsten in evenwicht zijn, maar dat de werkelijke opbrengsten structureel hoger zijn dan de werkelijke kosten. Dit komt doordat de gemeente de kosten onnodig conservatief (te hoog) heeft begroot, waarbij een deugdelijke onderbouwing ontbrak. Zo is een stelpost voor bepaalde risico's opgenomen, waarvan de omvang (€ 1,1 mln.) hoog was in verhouding tot de resterende onzekerheden. Een deel van de

⁴² Bron: <http://analyse.benchmarkschoon.nl/DisplayDashboard.aspx?key=7YJ36GSDUC&code=8X8YJ&vl=nl-nl> (peiljaar 2016), geraadpleegd op 8 maart 2018.

⁴³ Gemeenteraad van Lansingerland, Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen 2018, 25 december 2017.

⁴⁴ Gemeenteraad van Lansingerland, 'Jaarstukken 2016', vastgesteld op 26 juni 2017.

⁴⁵ VNG, 'Model kostenonderbouwing afvalstoffenheffing', februari 2010.

⁴⁶ Rechtbank Rotterdam, ECLI:NL:RBROT:2014:1823.

⁴⁷ Het BTW compensatiefonds zorgt ervoor dat er een gelijk speelveld voor inbesteden en uitbesteden ontstaat (bron: Wassenaar et al. (2010), Contracting out: Dutch municipalities reject the solution for the VAT-distortion, Local Government Studies, 36:5, pp. 617-636).

stelpost had betrekking op mogelijke investeringen waarvoor op dat moment geen beleid of raadsbesluit ten grondslag lag. De betreffende risico's en onzekerheden zijn uiteindelijk niet opgetreden en de stelpost is uiteindelijk op nul gesteld. Ook een aantal andere kosten bleken in de praktijk te hoog begroot en opbrengsten te laag ingeschat.

De resulterende overschotten zijn gestort in een egalisatiereserve, bedoeld voor het opvangen van onverwachte schommelingen in de kosten voor inzameling en verwerking van afval. De omvang van deze reserve (€ 2,1 mln. in 2016, verwachte stand medio 2018: € 1,4 mln.) staat echter niet in verhouding tot de maximale bandbreedte van deze schommelingen (enkele tienduizenden euro's). De reserve vormt een 'gesloten systeem' met het tarief afvalstoffenheffing en zal dus besteed worden aan het doel van de afvalstoffenheffing of via een korting op de afvalstoffenheffing terugvloeien naar de burger. Het evenwicht tussen de begrote en werkelijke kosten is formeel juridisch niet verplicht. Er zijn dus geen consequenties voor de rechtmatigheid van het tarief.

2-4-1 verhouding geraamde kosten en opbrengsten

Artikel 229b van de Gemeentewet stelt dat "de tarieven zodanig vastgesteld zijn dat de geraamde baten van de rechten niet uitgaan boven de geraamde lasten ter zake."

Uit tabel 2-2 en 2-3 bleek reeds dat de geraamde kosten en baten elkaar in evenwicht houden. Het tarief is zodanig berekend dat deze 100% van de geraamde lasten dekt. Een klein deel van de toegerekende lasten (hondenpoep, graffiti, xtc-verwijdering) is weliswaar onrechtmatig, maar daar staat tegenover dat van de kosten van het legen van prullenbakken niet voor het maximaal juridisch toelaatbare percentage zijn toegerekend aan de afvalstoffenheffing. Bovendien gaat het in verhouding tot de totale kosten die worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing (€ 5,4 mln.) om een zeer gering bedrag. Er wordt dus voldaan aan het derde criterium uit tabel 2-1: de geraamde opbrengsten zijn niet hoger dan de geraamde kosten.

2-4-2 verhouding werkelijke kosten en opbrengsten

Hoewel voor de rechtmatigheid van het tarief formeel-juridisch dus alleen van belang is dat de geraamde opbrengsten niet uitstijgen boven de geraamde baten, hanteert de rekenkamer als aanvullend criterium bij deze norm dat ook de werkelijke baten niet structureel mogen uitstijgen boven de werkelijke lasten. Door het structureel overschatten van de lasten en onderschatten van de baten, zou de gemeente namelijk wel voldoen aan de letter, maar niet aan de intentie van de Gemeentewet.

In tabel 2-5 is de kostendeckingsgraad (baten gedeeld door lasten) weergegeven voor de periode 2013-2017. Voor de jaren 2013-2016 gaat het om realisatiecijfers. Voor 2017 betreft het een inschatting op basis van de conceptjaarrekening.⁴⁸ Voor het jaar 2018 zijn er nog geen werkelijke cijfers beschikbaar.

⁴⁸ E-mail ambtenaar, ontvangen op 22 mei 2018.

tabel 2-5: werkelijke kostendeckingsgraad afvalstoffenheffing 2013-2017 (x € 1000)

jaar	kosten	opbrengsten	verschil	%
2013	7.833	7.741	-92	99%
2014	7.979	8.021	42	101%
2015	7.289	7.535	246	103%
2016	4.060	6.209	2.149	153%
2017	4.908	5.652	744	113%

Uit tabel 2-5 blijkt dat in de periode 2014-2017 de werkelijke kostendeckingsgraad boven de 100 procent ligt.

De rekenkamer constateert dat de baten structureel uitstijgen boven de lasten en dus niet wordt voldaan aan het derde criterium. Met name in 2016 is de kostendeckingsgraad erg hoog.⁴⁹ Het overschot in 2016 is volgens de gemeente ontstaan door lagere storkosten voor restafval, hogere opbrengsten voor grondstoffen en doordat de post onvoorzien niet is aangesproken.⁵⁰ De rekenkamer stelt vast dat de afwijkingen op deze posten zijn ontstaan doordat de gemeente deze onnodig conservatief (te hoog) heeft begroot. Een deugdelijke onderbouwing voor de hoogte van de begrote kosten ontbreekt.

De rekenkamer komt tot deze constatering op grond van een analyse van de begroting voor 2016⁵¹ en een collegevoorstel⁵² met betrekking tot het tarief afvalstoffenheffing in 2016. In dit voorstel stelt het college dat in 2015 een grondige analyse is gemaakt van de geschatte omvang van de nieuwe contracten met de nieuwe inzamelaars en verwerkers, die zijn ingegaan op 1 juli 2015. Hierbij zijn de inschrijftabellen bij de contracten nauwgezet gecontroleerd, de ervaringen van het contract tot op heden in beschouwing genomen en de risico's en onzekerheden verfijnd. Hieruit kwam naar voren dat de geraamde netto lasten (lasten minus baten) voor afvalverwerking- en inzameling in principe verlaagd konden worden tot € 3,8 mln. Aan de andere kant staat in het collegevoorstel dat bij het bedrag van € 3,8 mln. 'de uit de praktijk voortkomende afwijkingen met betrekking tot verrekenbare hoeveelheden en nog enkele aannames en risico's niet meegerekend'. Voor het geheel van deze onzekerheden is een risicocalculatie gemaakt. De risicocalculatie komt volgens het collegevoorstel uit op € 1,1 mln. Totaal komt het in de primitieve begroting 2016 opgenomen bedrag voor afvalinzameling- en verwerking dan op € 4,9 mln. Rekening houdend met de andere aan de heffing toe te rekenen kosten inclusief de 'fictieve BTW' komt de heffingsgrondslag op grond van de begroting 2016 dan op € 6,2 mln.

De rekenkamer nam kennis van de onderbouwing van de stelpost van € 1,1 mln. en constateert dat het hier onder meer om eenmalige kosten voor de afronding van het

⁴⁹ Dat de kostendeckingsgraad in 2016 erg hoog is, wordt ten dele verklaard doordat er in 2016 met te weinig 'toe te rekenen' BTW rekening is gehouden. Het gaat om afgerond € 0,2 miljoen aan hogere toe te rekenen lasten. Dus in plaats van de € 4.059.745 (zoals in de jaarrekening 2016 staat) moeten de toe te rekenen lasten afval 2016 € 4.254.515 zijn. Bron: e-mail ambtenaar, 25 mei 2018.

⁵⁰ Gemeenteraad van Lansingerland, 'Jaarstukken 2016', vastgesteld op 26 juni 2017.

⁵¹ Gemeente Lansingerland, budgetuitputting afval 2016, ontvangen op 20 maart 2018 en e-mail ambtenaar, ontvangen op 22 mei 2018.

⁵² Gemeente Lansingerland, 'Afvalstoffenheffing 2016', besproken in B en W vergadering van 13 oktober 2015.

contract met Irado ging en om investeringen in de inzamelinfrastructuur en het afvalbrengstation. Aan deze investeringen lagen echter op moment van besluitvorming geen beleid of raadsbesluit ten grondslag. Ook wordt als reden voor de stelpost 'open eindjes in de aanbesteding' genoemd, terwijl de omvang van deze contracten in 2015 juist grondig was geanalyseerd. De Rekenkamer constateert dat het bedrag van de stelpost erg hoog is ten opzichte van de basisraming van de kosten (circa 30 %) en staat naar de mening van de rekenkamer niet in verhouding tot mogelijke resterende onzekerheden.

Uit de jaarstukken 2016 blijkt dat de werkelijke netto lasten voor afval € 4,1 mln. waren en daarmee € 2,1 mln. lager lagen dan begroot ten tijde van het bepalen van het tarief voor 2016. Het overschot kan enerzijds worden verklaard door het niet materialiseren van risico's, waarvoor de hiervoor genoemde stelpost van € 1,1 mln. in de begroting 2016 was opgenomen en anderzijds doordat in de praktijk in 2016 de lasten voor een aantal onderdelen van het afvalbeheer in de praktijk verder zijn gedaald dan ten tijde van de begroting is aangenomen. Zo waren de lasten voor de afvalverwerking circa € 0,15 mln. lager dan begroot en de lasten voor de inzameling van restafval, beheer van het afvalbrengstation en het containerbeheer circa 0,3 mln. lager dan begroot. Daarnaast waren de inkomsten uit het afvalfonds circa € 0,4 mln. hoger dan begroot. De stelpost is in 2016 en 2017 stapsgewijs afgebouwd en in de najaarsnota 2017 op nul gesteld. Ook de raming van een aantal andere posten is bijgesteld. Doordat het tarief afvalstoffenheffing is gebaseerd op de primaire begroting (waarin de stelpost nog is opgenomen) zullen de werkelijke opbrengsten in 2017 opnieuw boven de werkelijke kosten liggen. In de begrote kosten voor 2018 is geen stelpost meer opgenomen.

De overschotten, die ontstonden in 2015 en 2016, zijn toegevoegd aan de egaliseringsreserve afvalstoffenheffing.⁵³ In 2017 zal naar verwachting een bedrag van € 0,54 mln. worden toegevoegd aan de reserve.⁵⁴ In 2018 is hier weer € 1,5 mln. aan onttrokken voor de verlaging van het tarief afvalstoffenheffing. De reserve vormt volgens de gemeente, in combinatie met de afvalstoffenheffing, een gesloten financieel circuit. Eventuele toekomstige tariefstijgingen en -dalingen worden hierdoor gedempt.⁵⁵ Het toevoegen van de overschotten, die ontstaan als gevolg van aanbestedingen of efficiencyvoordelen, aan een reserve (of aan de algemene middelen) is rechtmatig. Het is echter wel van belang dat deze overschotten niet voorzien waren en er reële ramingen waren gemaakt.⁵⁶ De rekenkamer constateert dat de overschotten wel degelijk waren te voorzien en de begroting (en het overschot) niet was gebaseerd op een reële raming.

De rekenkamer merkt verder op dat de omvang van deze reserve erg hoog is, gezien het feit dat in de begroting reeds stelposten waren opgenomen voor diverse risico's en een realistische bandbreedte voor tariefstijgingen veel geringer is dan het bedrag van de reserve. Alleen voor het contract voor de verwerking van oud papier en karton

⁵³ Het besluit om deze reserve in te stellen was genomen bij de vaststelling van de meerjarenbegroting 2016-2019. Bron: Gemeenteraad van Lansingerland, 'Begroting 2016-2019', vastgesteld op 3 november 2015.

⁵⁴ E-mail ambtenaar, 22 mei 2018. Het verwachte resultaat in 2017 is € 0,74 mln. Minus een correctie in verband met het te lage resultaat in 2016 (zie voetnoot 48) zal circa € 0,54 mln. worden toegevoegd.

⁵⁵ Gemeenteraad van Lansingerland, 'Jaarstukken 2016', vastgesteld op 26 juni 2017.

⁵⁶ Zie Commissie BBV, notitie riolering, november 2014.

gelden immers marktprijzen. Voor fluctuaties van de hoeveelheden was reeds de eerder vermelde stelpost opgenomen, die uiteindelijk niet nodig bleek. Volgens een medewerker van de gemeente is de bepaling van de omvang van de reserve, in combinatie met het tarief afvalstoffenheffing, ook een politieke keuze waarbij wordt gekeken naar de totale woonlasten, ook ten opzichte van de buurgemeenten.⁵⁷ De rekenkamer constateert dat dit argument niet naar voren is gebracht door het college en geen rol heeft gespeeld in de besluitvorming door de gemeenteraad.⁵⁸ In de ambtelijke reactie op deze nota is tevens aangegeven dat de reserve niet zo zeer bedoeld was om risico's af te dekken. Het doel was om (als deze risico's zich niet voor zouden doen) te voorkomen dat een eventueel overschot niet naar de algemene middelen zou gaan, maar beschikbaar zou blijven voor tariefdemping in de toekomst. Dit is ook toegelicht in de paragraaf lokale heffingen van de meerjarenbegroting 2016-2019.⁵⁹ De rekenkamer merkt naar aanleiding van de ambtelijke reactie op dat het besluit om een reserve in te stellen niet ter discussie staat, maar de huidige hoogte van deze reserve. Een egalisatiereserve is immers bedoeld voor het opvangen van onverwachte fluctuaties in de kosten, niet om 'potjes' te creëren waarmee later het tarief kan worden gestuurd.

⁵⁷ E-mail ambtenaar, 21 maart 2018.

⁵⁸ In de jaarrekeningen over 2015 en 2016 en de antwoorden op de technische vragen naar aanleiding van deze jaarrekeningen wordt dit argument niet naar voren gebracht. Bron: College van B en W, brief aan gemeenteraad 'beantwoording technische vragen bij de jaarrekening 2015', 4 mei 2016 en College van B en W, brief aan gemeenteraad 'beantwoording technische vragen bij de jaarrekening 2016', ongedateerd.

⁵⁹ Ambtelijke reactie, ontvangen op 17 mei 2018.

3 opzet afvalbeleid

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de opzet van het beleid van de gemeente Lansingerland 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 (minder restafval, meer hergebruik van afval, minder afvalverbranding, lagere kosten en een lagere afvalstoffenheffing) te realiseren?

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

tabel 3-1: norm en criteria afvalbeleid

norm	criteria	paragraaf
het beleid is in opzet effectief om de doelstellingen te realiseren	• er is een adequate analyse van het probleem dat met het afvalbeleid dient te worden opgelost;	3-2
	• de doelstellingen zijn onderling consistent;	3-3-1
	• de doelstellingen zijn specifiek, meetbaar, realistisch en tijdsgebonden;	3-3-2
	• de maatregelen zijn onderling consistent;	3-4-1
	• de maatregelen sluiten logisch aan bij de oorzaken uit de probleemanalyse;	3-4-2
	• alternatieve maatregelen om de doelstellingen te realiseren zijn onderzocht.	3-4-3

3-2 probleemanalyse

Er is een probleemanalyse gemaakt van het lage percentage afvalscheiding in Lansingerland. De rekenkamer acht deze probleemanalyse niet adequaat. De gemeente benoemt weliswaar oorzaken en onderbouwt deze, onder meer met een benchmarkvergelijking en een enquête onder bewoners. De rekenkamer constateert echter dat de benchmarkvergelijking het percentage afvalscheiding in vergelijkbare gemeenten onjuist (te laag) presenteert. Verder blijft één factor, die het afvalscheidingsgedrag van burgers bepaalt, onderbelicht: het ontbreken van een gemeentelijk afvalbeleid in de periode tot 2014.

De gemeente heeft geen analyse gemaakt van de oorzaken van de relatief hoge afvalbeheerkosten, maar suggereert (zonder dit expliciet te zeggen) dat het tarief dat Irado rekende niet marktconform was. De rekenkamer ziet nog twee andere voor de hand liggende oorzaken van de hoge afvalbeheerkosten: het lage percentage afvalscheiding en het hoge serviceniveau in Lansingerland.

Uit de doelstellingen van het afvalbeleid kan worden afgeleid wat de gemeente als belangrijkste problemen op afvalgebied ziet: een laag percentage afvalscheiding en hoge afvalbeheerkosten.

3-2-1 percentage afvalscheiding

omvang percentage afvalscheiding

De gemeente Lansingerland zet in de periode 2014-2018 in op meer hergebruik. Voor hergebruik van afval moeten de herbruikbare materialen (glas, papier etc.) allereerst gescheiden worden van de niet herbruikbare materialen. Vervolgens kunnen de herbruikbare materialen worden verwerkt in nuttige toepassingen. De gemeente heeft een cijfermatige analyse gemaakt van het huidige, relatief lage percentage afvalscheiding in Lansingerland.⁶⁰ Daartoe is een vergelijking gemaakt met gemeenten met een ongeveer even hoge adressendichtheid,⁶¹ die geen tariefdifferentiatie toepassen op het volume van het aangeboden afval of het aantal keer dat afval wordt aangeboden. De rekenkamer heeft deze analyse herhaald op basis van de ruwe data en komt (afgezien van kleine afwijkingen) tot dezelfde uitkomsten. De resultaten van de analyse door de gemeente zijn weergegeven in tabel 3-2.

tabel 3-2: afvalscheidingspercentages (procenten)

	Lansingerland 2012	benchmark 2011
fijn huishoudelijk afval	37	48
grof huishoudelijk afval	84	76
totaal huishoudelijk afval	47	56

bron: Afvalbeleid 2014-2018, tabel 4.2

Uit tabel 3-2 blijkt dat Lansingerland vooral fijn huishoudelijk afval slecht scheidt. Grof afval wordt juist beter gescheiden ingezameld dan in andere gemeenten. Uit sorteeranalyses (zie kader) bleek dat in het bijzonder oud papier en karton (OPK) niet worden gescheiden. Andere fracties komen verhoudingsgewijs niet meer voor in het restafval.

werkwijze sorteeranalyses

Bij sorteeranalyses 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 juni 2017 is bijvoorbeeld restafval van twee locaties met laagbouw (en minicontainers) en twee locaties met hoogbouw (en verzamelcontainers of rolcontainers) onderzocht. Per locatie wordt circa 1.000-1.250 kilo restafval opgehaald, waarvan ongeveer de helft wordt gesorteerd in 21 verschillende componenten. De samenstelling van het afval in de sorteeranalyse is een momentopname, omdat het aanbod van afval conjunctuurgevoelig en seizoensafhankelijk is. Daarnaast is het aantal locaties vrij

⁶⁰ Gemeenteraad Lansingerland, 'Nota afvalbeleid 2014-2018, meer hergebruik en een stuk goedkoper', vastgesteld in de raadsvergadering van 31 januari 2014, p. 33.

⁶¹ Het betreft stedelijkheidsklasse 3 van het CBS, dit zijn gemeenten met 1000 tot 1500 adressen per vierkante kilometer.

beperkt. 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 plaatst bij de vergelijking van het afvalscheidingspercentage met benchmarkgemeenten enkele kanttekeningen.

Allereerst merkt de rekenkamer op dat de adressendichtheid op zichzelf niet bepalend is voor het scheidingsresultaat. Dat geldt wel voor het percentage hoogbouw. Hoogbouw (of gestapelde bouw)⁶² kent namelijk specifieke beperkingen die de afvalscheiding belemmeren.⁶³ Bij hoogbouw woningen 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 hoogbouw woningen door hun kleinere omvang minder ruimte voor het sorteren van verschillende afvalfracties. Opslag van deze fracties moet bovendien binnenshuis plaatsvinden. Daarnaast kenmerken hoogbouwomgevingen zich door bewoners met 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 tweede kanttekening plaatst de rekenkamer bij het uitsluiten van gemeenten met een systeem van tariefdifferentiatie. Deze gemeenten kennen over het algemeen een beter scheidingsresultaat. Door deze gemeenten buiten de vergelijking te houden komt het scheidingsresultaat in Lansingerland in een ander (positiever) licht te staan.

Een derde kanttekening betreft het jaartal van de vergelijking. Het afvalscheidingspercentage in Lansingerland in 2012 wordt in de beleidsnota vergeleken met het afvalscheidingspercentage van benchmarkgemeenten uit 2011. Door de trendmatige landelijke ontwikkelingen in het afvalscheidingscijfer, zoals de economische conjunctuur, kan deze vergelijking een vertekend beeld geven. In de afgelopen decennia is het landelijke afvalscheidingspercentage gestegen. Tussen 2011 en 2012 gaat het om een kleine stijging van 0,2 procentpunt.⁶⁴

De rekenkamer heeft het scheidingspercentage berekend voor gemeenten met een vergelijkbaar percentage hoogbouw,⁶⁵ in hetzelfde jaar (2012). Het gemiddelde afvalscheidingspercentage voor deze groep is 60%. Als alleen gemeenten zonder

⁶² 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.

⁶³ Bron voor deze hele alinea: 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.

⁶⁴ Bron: <http://www.clo.nl/indicatoren/nl0140-afval-van-huishoudens>, geraadpleegd op 19 februari 2018.

⁶⁵ Het gaat hierbij om gemeenten die deelnemen aan de jaarlijkse benchmark huishoudelijk afval, georganiseerd door de Koninklijke Vereniging voor Afval -en Reinigingsmanagement.

tariefdifferentiatie worden meegeteld is dit 58%. Dit percentage ligt twee procent hoger dan het percentage van 56%, uit de benchmarkvergelijking van de gemeente (zie tabel 3-2). Het percentage afvalscheiding in de gemeente Lansingerland ligt dus, in verhouding tot vergelijkbare gemeenten, lager dan de gemeente het voorstelt in de beleidsnota.

probleemanalyse afvalscheiding

De gemeente noemt vier oorzaken van het lage afvalscheidingspercentage in Lansingerland:

- Het niet huis-aan-huis ophalen van textiel⁶⁶ en plastic. De gemeente verwijst ter onderbouwing naar de resultaten van de benchmarkvergelijking.
- Het ophalen van papier in dozen of bundels in plaats van minicontainers. De gemeente onderbouwt deze oorzaak met een pilotproject, waarbij met minicontainers meer papier werd opgehaald. In een enquête onder circa 600 bewoners wordt verder opgemerkt dat papier te weinig wordt opgehaald.
- De ongelijkmatige verdeling van (het relatief hoge aantal) verzamelcontainers voor herbruikbare fracties. De gemeente onderbouwt deze oorzaak met de resultaten van de enquête, waarin bewoners aangeven dat de capaciteit van verzamelcontainers te klein is en/of deze te ver weg staan en met een overzicht van de verdeling van containers over de drie kernen.
- De gratis verstrekking van extra minicontainers voor restafval. Dit stimuleert het scheiden van restafval niet.

De rekenkamer vindt de onderbouwing van deze oorzaken plausibel, maar één factor, die het afvalscheidingsgedrag van burgers bepaalt, blijft onderbelicht. Het betreft de inzet van (financiële) beleidsinstrumenten (zie kader) in het verleden.

factoren die van invloed zijn op afvalscheiding

Dijkgraaf en Gradus hebben in 2014 onderzoek gedaan naar factoren die van invloed zijn op afvalscheiding.⁶⁷ Zij vinden negatieve verbanden tussen afvalscheiding en het aantal niet-Westerse allochtonen, bevolkingsdichtheid en een positief verband met het inkomen. Het effect van sociaaleconomische factoren op afvalscheiding is echter relatief klein. Met name de inzet van financiële instrumenten (zoals het betalen per lediging van de container) hebben een sterk positief effect op afvalscheiding. Dat geldt in mindere mate voor het verlagen van de inzamelfrequentie voor restafval.

Het Centraal Planbureau (CPB)⁶⁸ stelt dat veel huishoudens recyclen op basis van een sterke intrinsieke motivatie. Het effect van het verhogen van de inzamelingsfrequentie voor scheidbare fracties en de aanwezigheid van wegbrenglocaties heeft dan slechts een klein effect op het percentage gerecycled afval. Financiële instrumenten, bijvoorbeeld het betalen per zak restafval, hebben een groter effect. Deze instrumenten hebben ook nadelen, zoals het volproppen van afvalzakken, waardoor zij te zwaar worden. Ook uit onderzoek van Guo et al. (2016)⁶⁹ naar afvalscheiding in een

⁶⁶ Textiel werd volgens een ambtenaar van de gemeente al geruime tijd voor 2014 huis-aan-huis ingezameld door charitatieve instellingen. E-mail ambtenaar 19 maart 2019.

⁶⁷ E. Dijkgraaf en R. Gradus, 'The Effectiveness of Dutch Municipal Recycling Policies', Tinbergen Institute Discussion Paper TI 2014-155/VI, 2014.

⁶⁸ Centraal Planbureau, 'Een verkennend onderzoek naar de haalbaarheid en wenselijkheid van doelstellingen met betrekking tot recycling en preventie van huishoudelijk afval', 24 april 2016.

⁶⁹ Guo et al., System dynamics-based evaluation of interventions to promote appropriate waste disposal behaviors in low-income urban areas: A Baltimore case study, in Waste Management, 2016, 56, pp. 547–560.

achterstandswijk in Baltimore blijkt dat door financiële prikkels in combinatie met informatie illegale dumping verminderd wordt met 47% en de hoeveelheid afval met 33%.

In de beleidsnota wordt geen expliciete aandacht besteed aan de invloed van sociaaleconomische factoren op afvalscheiding. De intrinsieke motivatie om afval te scheiden komt wel aan bod. Uit de bewonersenquête bleek dat de helft van de bewoners geen belang hecht aan afvalscheiding en vier op de tien inwoners dacht niet in staat te zijn om hun hoeveelheid restafval te verminderen. Het college trekt hieruit de onterechte conclusie dat de informatievoorziening over het belang van afvalscheiding tekort schoot, want uit wetenschappelijke literatuur blijkt dat dit slechts een beperkt effect heeft op het scheidingsgedrag.⁷⁰

Een belangrijke, en voor de hand liggende, andere verklaring van het lage percentage afvalscheiding is de manier waarop de gemeente sturing geeft aan het afvalbeheer. Tot 2014 was er namelijk geen afvalbeleidsplan. Uit de benchmarkvergelijking blijkt dat de gemeente verder slecht scoort op de onderdelen 'burgerregie' (burgergerichtheid) en 'informatiesturing' (bijsturing op basis van managementinformatie). De invulling van het afvalbeleid was uitbesteed aan Irado, maar hier werd volgens de gemeente door Irado geen invulling aan gegeven. Door het ontbreken van een afvalbeleid, inclusief gerichte maatregelen om het scheidingsgedrag te beïnvloeden en meting van resultaten, is het niet verassend dat het afvalscheidingspercentage is achtergebleven ten opzichte van vergelijkbare gemeenten.

3-2-2 afvalbeheerkosten

Het tarief afvalstoffenheffing was in 2013 fors hoger dan het landelijke gemiddelde (Lansingerland: € 362,⁷¹ landelijk gemiddelde: € 246). En de kosten van de inzameling en verwerking van afval lagen in 2010 boven het gemiddelde van vergelijkbare gemeenten (Lansingerland: € 275, benchmark: € 212).^{72,73} Er wordt in de beleidsnota niet expliciet een oorzaak genoemd van het hoge kostenniveau. Wel wijst het college op het feit dat met Irado een bedrag per aansluiting is afgesproken, waardoor de prijstransparantie beperkt is. Eventuele kostenvoordelen worden niet doorberekend aan de gemeente. Volgens de gemeente dalen de afvalbeheerkosten landelijk, doordat het markttarief voor de verwerking van afval daalt. In de beleidsnota wordt tevens opgemerkt dat de kosten van inzameling waarschijnlijk zullen dalen. Hiermee suggereert de gemeente, zonder dit expliciet te zeggen, dat het tarief dat Irado rekent niet marktconform is.

⁷⁰ Bureau Bovenkamers, 'Effectieve beïnvloeding van afvalscheiding, Verkenning van landelijke campagnes, initiatieven, websites en apps op het gebied van afvalscheiding', mei 2016.

⁷¹ Dit is het gemiddelde tarief voor een huishouden. Meerpersoonshuishoudens betalen doorgaans een hogere afvalstoffenheffing dan eenpersoonshuishoudens. In dertien gemeenten varieert de afvalstoffenheffing ook met volume van het afval en/of het aantal keren dat afval wordt aangeboden. Bron: Rijkswaterstaat, 'Afvalstoffenheffing 2013', september 2013.

⁷² Cyclus Management, 'Benchmark huishoudelijk afval. Peiljaar 2010', oktober 2011.

⁷³ Het verschil tussen de afvalbeheerlasten en het tarief afvalstoffenheffing wordt verklaard door kosten die niet direct of indirect samenhangen met de inzameling van afval, maar wel worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing. Het gaat daarbij om de derving van inkomsten door kwijtschelding van de afvalstoffenheffing, de kosten van straatreiniging, toezicht en handhaving en de toerekenbare omzetbelasting aan het BTW-Compensatiefonds.

De rekenkamer constateert dat Lansingerland al bij de vorming van de gemeente in 2007 een hoger dan gemiddeld tarief afvalstoffenheffing kende (€ 327). Ook de gemeenten Bleiswijk, Bergschenhoek en Berkel en Rodenrijs hadden in 2006 een hoger dan gemiddeld tarief.⁷⁴ Landelijk is het gemiddelde tarief afvalstoffenheffing sinds 2009 licht gedaald⁷⁵, terwijl in Lansingerland het tarief juist is gestegen. De landelijke daling van het tarief afvalstoffenheffing sinds 2009 hangt deels samen met de daling van de tarieven voor de verwerking van restafval. Het gemiddelde tarief bedroeg in 2005 nog € 100 per ton.⁷⁶ In 2012 is dit € 92 per ton. Gemeenten berekenen dit voordeel vaak door in de afvalstoffenheffing. Ook de gescheiden inzameling van kunststof levert de gemeenten financiële voordelen op, door de opbrengst die zij hiervoor ontvangen van het verpakkende bedrijfsleven.⁷⁷ Ook de gestage uitbreiding van het aantal gemeenten met een zogeheten Diftar⁷⁸-systeem speelt een rol. Deze gemeenten hebben namelijk lagere afvalbeheerkosten.

De rekenkamer ziet verder twee voor de hand liggende oorzaken van de hoge afvalbeheerkosten en het hoge tarief afvalstoffenheffing:

- door het relatief lage afvalscheidingspercentage belanden grondstoffen die een opbrengst zouden kunnen genereren (of tegen een lager tarief dan het verbrandingstarief kunnen worden verwerkt) in het restafval;
- het serviceniveau in Lansingerland is relatief hoog, wat hogere kosten met zich meebrengt. Een grotere containerdichtheid brengt immers extra kosten met zich mee voor de inzameling en voor het beheer en de afschrijving van containers.

3-3 kwaliteit beleidsdoelstellingen

Het afvalbeleid moet er toe leiden dat de gemeente Lansingerland in 2018 aansluiting heeft gevonden bij het milieurendement dat wordt gehaald door vergelijkbare gemeenten. Dat betekent volgens de gemeente dat in 2018 55% van het afval gescheiden moet worden aangeboden. Tevens moeten de kosten aanzienlijk worden verlaagd en het serviceniveau op het huidige niveau moet worden gehandhaafd. De doelstellingen zijn onderling consistent. Tevens zijn de doelstellingen specifiek, meetbaar en tijdgebonden.

De doelstelling voor afvalscheiding is weinig ambitieus. Er is geen rekening gehouden met de stijging van het afvalscheidingspercentage in vergelijkbare gemeenten. Om in 2018 aansluiting te vinden met het milieurendement in deze gemeenten, is een substantiële verhoging van het afvalscheidingspercentage nodig. Het beoogde afvalscheidingspercentage in 2018 is gebaseerd op de landelijke doelstelling voor 2015. Door de opwaartse bijstelling van de landelijke doelstelling voor afvalscheiding gaat deze vergelijking mank en resulteert in een laag ambitieniveau.

De maatregelen in de beleidsnota zijn onvoldoende om het bescheiden ambitieniveau ten aanzien van afvalscheiding te realiseren. Er ontbreken in de beleidsnota namelijk specifieke maatregelen om de beoogde streefwaarden voor het scheiden van groente-, fruit- en tuinafval

⁷⁴ Senter Novem, afvalstoffenheffingen 2006, mei 2006.

⁷⁵ Rekenkamer Rotterdam, 'Scheiding van waarde', 5 juli 2017.

⁷⁶ Senter Novem, afvalstoffenheffingen 2006, mei 2006.

⁷⁷ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 'Afvalstoffenheffing 2012', september 2012.

⁷⁸ Een verzamelterm voor de toepassing van gedifferentieerde tarieven voor de afvalstoffenheffing (ASH), betalen per lediging of vuilniszak vaak in combinatie met een basis tarief ASH.

(gft), glas en textiel te bereiken, afgezien van het centreren van brenglocaties op milieuparken voorzien van ondergrondse containers met een wat grotere capaciteit. Voor oud papier en karton is wel een maatregel opgenomen, maar deze is niet toereikend om de streefwaarde te realiseren. Alleen voor kunststof is de beoogde streefwaarde voldoende onderbouwd met maatregelen en realistisch. De beleidsdoelstelling is dus niet realistisch.

De gemeente maakt geen onderscheid tussen het effect van de aanbesteding en het afvalbeleid op de afvalbeheerkosten. De maatregelen uit het afvalbeleid zullen naar verwachting niet leiden tot aanzienlijk lagere kosten. Ook deze doelstelling is dus niet realistisch.

De doelstelling voor het serviceniveau is voldoende onderbouwd en realistisch.

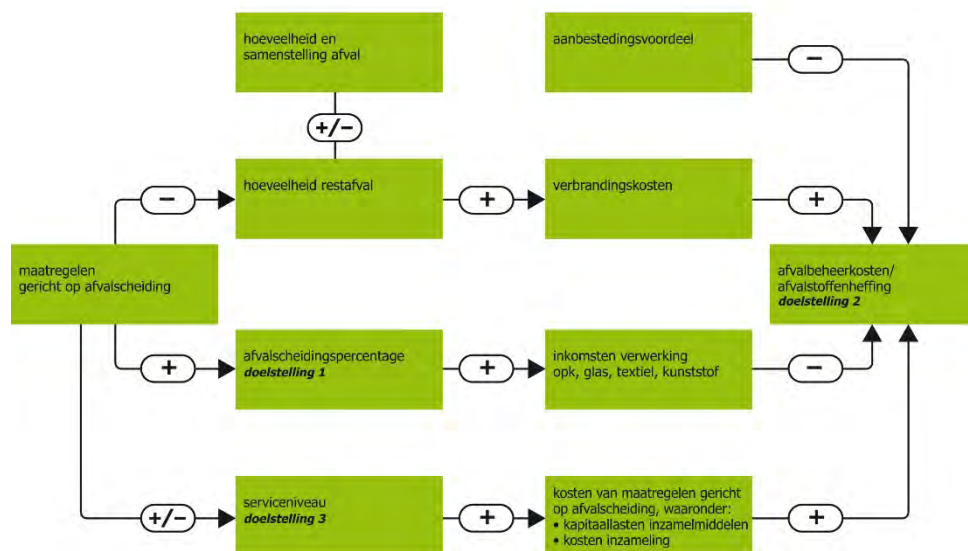
3-3-1 consistentie doelstellingen

Het afvalbeleid van Lansingerland kent drie doelstellingen:

- 1 aansluiting vinden bij het milieurendement dat wordt gerealiseerd door vergelijkbare gemeente namelijk een afvalscheidingspercentage van ten minste 55%;
- 2 aanzienlijk lagere kosten;
- 3 het serviceniveau minimaal op het huidige niveau handhaven en waar mogelijk uitbreiden.

De onderlinge verbanden van de drie doelstellingen worden toegelicht in figuur 3-1.

figuur 3-1 verbanden tussen doelstellingen



bron: Analyse rekenkamer

Een verhoging van het afvalscheidingspercentage leidt tot een daling van de hoeveelheid restafval. Meer glas in de glascontainer leidt bijvoorbeeld tot een vermindering van deze afvalfractie in het restafval. De gemeente betaalt per aangeleverde ton restafval een tarief aan de afvalverwerker dat hoger is dan het verwerkingstarief voor gft. De fracties opk, glas, textiel en kunststof leveren zelfs inkomsten op. Elke ton afval die niet in de verbrandingsoven terecht komt bespaart de gemeente dus geld.

Maatregelen gericht op afvalscheiding leiden in de regel tot een uitbreiding van de dienstverlening aan burgers en hogere kosten voor de *inzameling* van afval. Huis-aan-huis inzameling van kunststof en papier is bijvoorbeeld, ten opzichte van het brengen van deze afvalfracties naar een milieupark, een extra dienstverlening aan burgers. Voor huis-aan-huis inzameling moeten extra personeel en vuilniswagens worden ingezet. Hierdoor leidt huis-aan-huis inzameling ten opzichte van een brengsysteem (waarbij kunststof naar een verzamelcontainer moet worden gebracht) tot extra kosten. In hoeverre de kosten van de maatregelen gericht op afvalscheiding leiden tot een daling of een stijging van de totale afvalbeheerkosten is deels afhankelijk van de impact op het afvalscheidingsgedrag van burgers, de zogeheten ‘respons’. Als het huis-aan-huis ophalen van kunststof en papier niet leidt tot meer afvalscheiding, zullen de inzaamkosten per ton toenemen. Als de respons voldoende stijgt, zullen de inzaamkosten per ton kunststof even hoog zijn bij een ‘brengsysteem’ als bij huis-aan-huis inzameling. Voor kunststof wordt ingeschat dat het omslagpunt bij 15 kilogram gescheiden ingezameld kunststof per inwoner per jaar ligt.⁷⁹ De gemiddelde inzaamkosten per ton kunststof liggen overigens bij beide systemen lager dan de inkomsten uit het Afvalfonds.⁸⁰ In Lansingerland liggen de kosten van inzameling van kunststof echter hoger dan het gemiddelde doordat er zowel een haal- als een brengsysteem wordt gebruikt, terwijl veel gemeenten één van beide systemen gebruiken. Daarnaast ontbreekt een vorm van tariefdifferentiatie, waardoor afvalscheiding wordt gestimuleerd en de vaste component van de kosten kan worden ‘uitgesmeerd’ over meer ton kunststof.

De respons van burgers kan er ook toe leiden dat het kostenefficiënt wordt om de inzaammethodiek aan te passen. Zo kan bijvoorbeeld de invoering van Diftar, omgekeerd inzaamen of een communicatiecampagne er toe leiden dat de respons dermate stijgt, dat de bestaande inzaamsystematiek deze stijging niet kan opvangen. Het serviceniveau zal dan omhoog moeten, bijvoorbeeld door extra of grotere verzamelcontainers of het huis-aan-huis ophalen van scheidbare afvalfracties. En dat leidt weer tot extra kosten.

Overigens zijn ook maatregelen, gericht op afvalscheiding, denkbaar die tegelijkertijd leiden tot een verlaging van het serviceniveau en de inzaamkosten. Zo stimuleert het verlagen van de inzaamfrequentie voor restafval burgers tot het beter scheiden van afval. Deze maatregel resulteert tevens in een daling van de kosten van de inzameling.

Voor de volledigheid zijn in figuur 3-1 ook twee belangrijke externe factoren opgenomen. De hoeveelheid en de samenstelling van het huishoudelijk afval fluctueert door de economische conjunctuur en door het afvalbeleid van de rijksoverheid. Zo kan de beslissing om statiegeld op kleine blikjes en PET-flessen in te voeren leiden tot een daling van de totale hoeveelheid huishoudelijk afval.

Een andere externe ontwikkeling is de aanbesteding van de contracten voor inzameling en verwerking van restafval. Deze aanbesteding vormt geen onderdeel van

⁷⁹ Learning Center Kunststof Verpakkingsafval, Optimalisatie kostenefficiëntie kunststofinzameling gemeenten, 14 november 2016.

⁸⁰ De bijdragen uit het Afvalfonds voor de inzameling van kunststof dalen elk jaar. Tot en met 2019 liggen de bijdragen boven de gemiddelde kosten voor inzameling van kunststof middels zowel een brengsysteem (circa € 515) en een haalsysteem (circa € 545). Voor de periode na 2019 zijn nog geen bijdrages vastgesteld.

het afvalbeleid. De aanbesteding heeft echter wel invloed op de afvalbeheerkosten en het tarief afvalstoffenheffing.

Al met al constateert de rekenkamer dat de drie doelstellingen consistent zijn, in de zin dat zij gelijktijdig kunnen worden nagestreefd.

3-3-2 onderbouwing doelstellingen

doelstelling afvalscheiding

De eerste doelstelling (een afvalscheidingspercentage van tenminste 55%) is specifiek, meetbaar en tijdgebonden. Met periodieke sorteeranalyses en de registratie van tonnages in het kader van de verwerkingscontracten is de doelstelling eveneens meetbaar. Ten aanzien van het realiteitsgehalte van de doelstelling merkt de rekenkamer allereerst op dat deze weinig ambitieus is (zie kader).

ambitieniveau doelstelling afvalscheiding

De gemeente baseert haar doelstelling voor 2018 op prestaties van vergelijkbare gemeenten in 2011. Er is echter geen rekening gehouden met de stijging van het afvalscheidingspercentage in deze gemeenten. Zo hebben de gemeenten waar Lansingerland zich mee vergelijkt in 2014 al een gemiddeld afvalscheidingspercentage van 58,5%.⁸¹ Om, zoals de gemeente wil, “uiterlijk in 2018 aansluiting te vinden bij het milieurendement dat door vergelijkbare gemeenten wordt behaald”,⁸² zal dus een extra stap moeten worden gedaan. In dit opzicht acht de rekenkamer de doelstelling van 55% afvalscheiding te weinig ambitieus.

In de beleidsnota wordt ook een vergelijking gemaakt met de doelstelling uit de afvalbrief van voormalig staatssecretaris Atsma⁸³ voor 2015, namelijk 60-65% afvalscheiding. Zelfs de ondergrens van deze doelstelling voor 2015 (60% afvalscheiding) achtte de gemeente overigens niet haalbaar, gezien het toenmalige scheidingspercentage.

Het afvalbeleid van de gemeente Lansingerland is vastgesteld in 2014 en loopt door tot 2018. De landelijke doelstelling voor afvalscheiding is echter kort na de vaststelling van het afvalbeleid verhoogd. In december 2014 een nieuw landelijk kader huishoudelijk afval vastgesteld waarin ook doelstellingen voor de periode na 2015 zijn opgenomen: 100 kilogram restafval per inwoner en 75 procent afvalscheiding in 2020.⁸⁴ Door de opwaartse bijstelling van het landelijke ambitieniveau gaat de vergelijking met de landelijke doelstelling voor 2015 dus mank en resulteert in een te laag ambitieniveau.

⁸¹ Analyse rekenkamer op basis van gegevens CBS.

⁸² Besluit gemeenteraad, 'Afvalbeleid 2014-2018-meer hergebruik en een stuk goedkoper', 31 januari 2014.

⁸³ Brief staatssecretaris voor Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer, 'Meer waarde uit afval', 25 augustus 2011.

⁸⁴ Brief staatssecretaris voor Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer, 'Toezenden Publiek Kader en Uitvoeringsprogramma Huishoudelijk Afval', inclusief bijlage, 1 december 2014.

Om de doelstelling ten aanzien van afvalscheiding te realiseren heeft de gemeente streefwaarden per scheidbare afvalfractie geformuleerd (zie tabel 3-3).

tabel 3-3: streefwaarden per scheidbare afvalfractie (kg per inwoner)

afvalfracties	vergelijkbare gemeenten 2011	Lansingerland 2012	streefwaarden 2018	verschil
restafval	221	251	209	-42
gft	100	84	90	+6
opk	68	41	65	+24
glas	23	20	23	+3
textiel	4	2	5	+3
kunststof	6	3	9	+6
kca ⁸⁵	1	1	1	-
overig	4	0	0	-
grof afval	161	106	106	-
<i>w.v. gescheiden</i>	<i>123</i>	<i>88</i>	<i>88</i>	-
totaal	588	508	508	-
scheidingspercentage	56%	47%	55%	

Alleen voor de fractie OPK zijn in de beleidsnota referentiecijfers opgenomen die de streefwaarde voor 2018 onderbouwen. Uit een pilot in de wijk Boterdorp bleek dat met minicontainers per jaar per inwoner 17 kilogram extra oud papier en karton kon worden opgehaald. De gemeente verwacht in 2018 jaarlijks 24 kilogram papier extra in te zamelen. De rekenkamer acht dit getal aan de hoge kant, gezien de resultaten uit de pilot. Uit een onderzoek naar de effecten van invoering van huis-aan-huis inzameling van papier blijkt verder dat het effect op de hoeveelheid gescheiden ingezameld papier sterk kan verschillen tussen gemeenten (van 2 tot maximaal 40% meer papier).⁸⁶ Deze verschillen hangen samen met de uitgangssituatie voor de invoering van huis-aan-huis inzameling. Doordat in Lansingerland papier al huis-aan-huis in dozen werd ingezameld en bovendien een relatief groot aantal verzamelcontainers voor papier per inwoner heeft, is de beoogde stijging van 59% niet realistisch.

De gemeente verwacht eveneens een sterke toename (+300%) van het gescheiden aangeboden kunststof, omdat ook voor deze fractie wordt overgegaan op huis-aan-huis inzameling. De omvang van deze toename wordt in de beleidsnota niet onderbouwd, maar lijkt te zijn gebaseerd op ervaringen in Hoeksche Waard en Westland, gemeenten waar met huis-aan-huis inzameling vier tot vijftien keer meer kunststof werd ingezameld dan in Lansingerland. Een streefwaarde van negen kilogram per inwoner acht de rekenkamer vrij conservatief, gezien de ervaringen in deze gemeenten en het feit dat gemeenten gemiddeld met een haalsysteem (en zonder Diftar) elf kilogram kunststof per inwoner ophalen.⁸⁷

De gemeente lijkt haar streefwaarden voor de fracties glas, textiel en gft voornamelijk te baseren op de prestaties van gemeenten met een vergelijkbare adressendichtheid.

⁸⁵ Klein chemisch afval.

⁸⁶ Senter Novem, 'succesvol papier inzamelen kan met containers', april 2006.

⁸⁷ PwC in opdracht van Nedvang, 'Benchmarkonderzoek inzameling kunststof verpakkingsafval gemeenten', 2011.

De rekenkamer constateert echter dat voor deze fracties geen specifieke maatregelen zijn genomen, gericht op verhoging van het afvalscheidingspercentage, afgezien van het centreren van brenglocaties op milieuparken voorzien van ondergrondse containers met een wat grotere capaciteit.

Het is hierdoor niet waarschijnlijk dat de beoogde toenames kunnen worden gerealiseerd. Voor de hoeveelheid gescheiden ingezameld textiel wordt bijvoorbeeld een stijging van 150 procent verwacht, terwijl in het afvalbeleid geen maatregel is opgenomen die is gericht op betere scheiding van textiel. Voor glas en gft verwacht de gemeente relatief beperkte toenames, maar ook voor deze fracties zijn geen specifieke maatregelen vermeld in het afvalbeleid.

Al met al acht de rekenkamer het niet waarschijnlijk dat de beoogde streefwaarden per fractie bereikt worden. Alleen voor kunststof acht de rekenkamer de streefwaarde wel realistisch. De maatregelen in de beleidsnota zijn waarschijnlijk onvoldoende om de relatief bescheiden ambitie, van 55 procent afvalscheiding in 2018, te realiseren. De doelstelling is dus niet realistisch.

doelstelling kosten

De gemeente heeft berekend dat door de maatregelen uit het afvalbeleid de afvalbeheerkosten kunnen dalen met € 1,7 miljoen en de afvalstoffenheffing met 25% (bij een kostendekkingsgraad van 100%). De besparing op de afvalbeheerkosten was reeds bij het opstellen van de beleidsnota in mindering gebracht op de begroting voor 2016. Deze doelstelling is dus specifiek, meetbaar en tijdgebonden. De daling van de afvalbeheerkosten, als gevolg van het afvalbeleid, is echter niet nader onderbouwd. De gemeente noemt wel een aantal factoren die van invloed zijn op deze kosten, maar specificeert deze niet. Zo verwacht de gemeente dat na de aanbesteding lagere tarieven zullen gelden voor de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval. Anderzijds ontstaan extra kapitaallasten door het overnemen van inzamelmiddelen van Irado. Beide houden echter strikt genomen geen verband met het afvalbeleid, maar vloeien voort uit de aanbesteding van de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval.

Met de maatregelen uit het afvalbeleid wordt beoogd dat minder restafval wordt aangeboden en meer gescheiden fracties. Dit leidt tot lagere afvalbeheerkosten. Aan de andere kant moet geïnvesteerd worden in nieuwe inzamelmiddelen en zijn er extra kosten als gevolg van het hogere serviceniveau voor de fracties papier en kunststof. In hoeverre de afvalbeheerkosten zullen dalen door deze maatregelen, is in belangrijke mate afhankelijk van de respons. Zoals reeds is opgemerkt leiden de maatregelen uit het afvalbeleid naar verwachting slechts tot een bescheiden stijging van het afvalscheidingspercentage. De doelstelling ('aanzienlijk lagere kosten') is daarom niet realistisch.

doelstelling serviceniveau

Het serviceniveau is in de beleidsnota geoperationaliseerd als het percentage huishoudens waar een afvalfractie aan huis wordt opgehaald en het aantal huishoudens per verzamelcontainer per fractie.⁸⁸ Ook de openingstijden van het

⁸⁸ Naast de haal –en breng voorzieningen wordt overigens ook de interne en externe informatievoorziening over afval genoemd als onderdeel van het serviceniveau, maar hier wordt geen kwantitatieve indicator aan verbonden.

afvalbrengstation zijn onderdeel van het serviceniveau. Voor alle afvalfracties zijn deze cijfers beschikbaar. Deze indicatoren worden ook gebruikt in de landelijke benchmark huishoudelijk afval, uitgevoerd door Cyclus B.V. Deze onderdelen van de doelstelling zijn dan ook specifiek en meetbaar.

De gemeente wil de haalvoorzieningen uitbreiden door kunststof huis-aan-huis op te halen. Papier zal door middel van minicontainers (in plaats van in bundels) worden opgehaald. Anderzijds zal het aantal milieuparken worden verkleind van twintig naar zestien. Tegelijkertijd wordt het aantal glascontainers uitgebreid met 45. De haalvoorzieningen worden dus uitgebreid en de brengvoorzieningen verminderd. Er is dus een lager serviceniveau voor brengvoorzieningen en een hoger niveau voor haalvoorzieningen. Grosso modo blijft het serviceniveau dus op het huidige niveau. De doelstelling acht de rekenkamer dan ook realistisch.

3-4 beoordeling maatregelen

De rekenkamer constateert dat het merendeel (acht van de tien) maatregelen van het afvalbeleid relevant zijn en bijdragen aan de doelstellingen van het afvalbeleid. Het gelijk houden van de inzamelfrequentie van restafval (maatregel 1) draagt niet bij aan het verhogen van het percentage afvalscheiding, maar is wel in overeenstemming met de doelstelling om het serviceniveau op peil te houden. Maatregel 2, het vervangen van de minicontainers voor gft en restafval, heeft geen relatie met de problemen die ten grondslag liggen aan het lage percentage afvalscheiding en leidt tot hogere afvalbeheerkosten. De maatregelen zijn onderling consistent.

De gemeenten heeft twee alternatieve maatregelen overwogen, namelijk Diftar en omgekeerd inzamelen. Diftar is bij voorbaat uitgesloten op grond van politieke overwegingen.

De gemeente voert drie argumenten aan waarom niet is gekozen voor omgekeerd inzamelen. Ten eerste omdat omgekeerd inzamelen niet zou aansluiten bij de doelgroepen van het afvalbeleid. Ten tweede omdat deze methode nog in een experimenteel stadium verkeerde. Ten derde omdat de voor omgekeerd inzamelen noodzakelijke investeringen in ondergrondse containers de flexibiliteit om in de toekomst te kiezen voor andere maatregelen beperken. De rekenkamer constateert dat deze argumentatie onjuist en inconsistent is. Dat omgekeerd inzamelen niet zou aansluiten bij de doelgroepen van het afvalbeleid wordt weersproken door de opmerking in de beleidsnota dat met deze methode een hoger percentage afvalscheiding zou kunnen worden behaald dan met het huidige afvalbeleid. Ook is niet helder waarom omgekeerd inzamelen is uitgesloten voor de gehele beleidsperiode, terwijl in verschillende gemeenten experimenten met deze inzamelmethode waren gestart. Verder beperkt de maatregel in het huidige beleid, om te investeren in ondergrondse containers, ook de flexibiliteit om later andere inzamelmethodes te kiezen. Dat geldt volgens de gemeente eveneens voor de aanschaf van nieuwe minicontainers voor restafval. De gemeente redeneert hierbij dus inconsistent.

De gemeente ziet Diftar en omgekeerd inzamelen, naast nascheiding van afval en het aanpassen van de inzamelfrequentie voor restafval of scheidbare fracties, wel als opties voor de toekomst.

3-4-1 relevantie maatregelen

In de beleidsnota worden tien maatregelen genoemd, die moeten bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen van het afvalbeleid. Van de maatregelen wordt in onderstaand overzicht (tabel 3-4) weergegeven welke relatie zij hebben met de probleemanalyse en de doelstellingen van het afvalbeleid.

tabel 3-4: maatregelen afvalbeleid versus probleemanalyse

maatregel	sluit aan op de probleemanalyse
1 inzamelfrequentie gft en restafval blijft gelijk	nee, gezien het lage percentage afvalscheiding ligt het verlagen van de inzamelfrequentie voor restafval meer voor de hand
2 vervangen minicontainers	nee, het vervangen van de minicontainers leidt tot extra kosten en draagt niet bij aan een lager percentage afvalscheiding
3 invoeren registratiesysteem containers / CMS ⁸⁹	ja, door registratie van containers kan een containerbeleid worden gevoerd (zie maatregel 5)
4 papier maandelijks aan huis ophalen in minicontainers	ja, het ophalen van papier in dozen in plaats van met minicontainers is volgens de gemeente een oorzaak van het lage afvalscheidingspercentage
5 containerbeleid opstellen	ja, het feit dat burgers niet betalen voor een extra restafval container stimuleert volgens de gemeente afvalscheiding niet
6 kunststof tweewekelijk aan huis ophalen	ja, het niet huis-aan-huis ophalen van kunststof is volgens de gemeente een oorzaak van het lage afvalscheidingspercentage
7 aantal milieuparken verminderd	onduidelijk, maatregel wordt niet gemotiveerd
8 vernieuwing en verplaatsing van milieuparken	ja, ongelijkmatige verdeling van containers kan leiden tot een grote loopafstand naar een container, wat leidt tot een lager percentage afvalscheiding
9 plaatsen glasbakken	ja, door het aantal glasbakken gelijk te houden blijft het serviceniveau gelijk
10 opstellen communicatieplan	ja, door de informatievoorziening over afval te verbeteren hoopt het college het afvalscheidingsgedrag te verbeteren

De rekenkamer constateert dat de maatregelen 3-6 en 8-10 direct aansluiten bij de probleemanalyse (zie paragraaf 3-2). Maatregel zeven, de vermindering van het aantal milieuparken, sluit weliswaar niet direct aan op de probleemanalyse, maar hangt samen met de huis-aan-huis inzameling van kunststof en papier. Deze maatregel houdt wel verband met de oorzaken van het lage afvalscheidingspercentage. Door de huis-aan-huis inzameling van kunststof en papier maatregel kan het aantal verzamelcontainers voor deze fracties worden verminderd. Zo kunnen de afvalbeheerkosten worden beperkt.

Maatregel 1, het gelijk houden van de inzamelfrequentie van restafval, draagt niet bij aan het verhogen van het percentage afvalscheiding, maar is wel in overeenstemming met de doelstelling om het serviceniveau op peil te houden of uit te breiden.

⁸⁹ Containermanagementsysteem betreft het beheer van geregistreerde minicontainers voorzien van identificatiemiddelen, inclusief het actueel houden van het digitale containerbestand. Hiertoe worden alle minicontainers uitgerust met een chip voor identificatie en registratie. Deze chipgegevens zijn gelinkt aan een aansluiting.

Maatregel 2, het vervangen van de minicontainers voor gft en restafval, sluit niet aan op de probleemanalyse. In de beleidsnota wordt het feit dat de minicontainers voor gft en restafval aan het eind van hun economische levensduur zijn benoemd als knelpunt. Er is echter geen relatie tussen dit knelpunt en het lage afvalscheidingspercentage. De rekenkamer constateert dat de minicontainers voor restafval opnieuw zijn ingezet voor de inzameling van papier. Blijkbaar waren de minicontainers technisch nog niet aan het einde van hun levensduur. Vervanging was in dat geval niet nodig en leidde slechts tot extra kosten.

3-4-2 consistentie maatregelen

De maatregelen gericht op de inzamelinfrastructuur zijn een samenhangend pakket, waarbij de haalvoorzieningen worden uitgebreid en de brengvoorzieningen (voor kunststof en papier) worden verminderd. Het registratiesysteem voor containers maakt het mogelijk om een containerbeleid te gaan voeren. Het opstellen en uitvoeren van een communicatieplan kan de overige maatregelen versterken. Bijvoorbeeld door het inlichten van bewoners (communicatie) over de verplaatsing van de milieuparken. De rekenkamer constateert derhalve dat de maatregelen onderling consistent zijn.

3-4-3 alternatieve maatregelen

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.⁹⁰ 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 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.⁹¹ 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.⁹² 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.

⁹⁰ VANG. Factsheet 'Diftar in 5 punten'. Verkregen op 6 februari 2017 van <http://www.vang-hha.nl/nieuws-achtergronden/2015/artikelen/factsheet-diftar-5/>.

⁹¹ 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.

⁹² 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.

In de beleidsnota is aangegeven dat Diftar buiten beschouwing is gelaten. Het gaat hierbij om een politieke beslissing van het college, dat kiest voor “het belonen van afval scheiden, niet voor het straffen voor te veel restafval” (zie kader).⁹³

Afval loont

De beslissing om af te zien van Diftar ligt volgens het college in het verlengde van het initiatiefvoorstel ‘Onderzoek naar afval scheiden loont binnen Lansingerland’ dat op 29 maart 2012 door de gemeenteraad werd aangenomen. Het voorstel behelsde een onderzoek naar het belonen van afval te doen en, bij gebleken haalbaarheid, een afvalbrengsysteem in te richten.

In de beleidsnota is opgenomen dat het initiatief om afval scheiden te belonen wordt neergelegd bij de nieuwe inzamelaar. In het initiatiefvoorstel van de raad en de beleidsnota werd verwezen naar het project ‘Afval loont’ in buurgemeente Pijnacker-Nootdorp. Daar was het mogelijk om de fracties OPK, textiel, kunststof naar zes filialen te brengen worden, waar burgers per kilo werden betaald voor de inlevering van deze afvalstromen. Met dit project werd in één jaar vijf procentpunten meer afval gescheiden. Het initiatief werd echter in 2012 stopgezet.⁹⁴

‘Afval loont’ is vermeld in het plan van aanpak van de nieuwe inzamelaar.⁹⁵ Volgens inzamelaar van Gansewinkel, kostte de invoering van afval loont circa € 10 euro per aansluiting. De verhoging van de afvalstoffenheffing met € 10 zou ruimschoots kunnen worden terugverdiend door de deelnemers. Na gunning is echter besloten door de gemeente om geen plan voor ‘Afval loont’ uit te werken. Uit een business case zou zijn gebleken dat dit initiatief financieel niet haalbaar was. Bovendien zou het belonen van afvalscheiding ten koste gaan van de prestaties van het huidige systeem van inzameling. De besluitvorming over afval loont is niet schriftelijk vastgelegd.⁹⁶

Overigens wordt in het afvalbeleid invoering van Diftar wel als optie voor de toekomst genoemd. Door de invoering van een CMS-systeem, dat een voorwaarde vormt voor Diftar, en het huis-aan-huis ophalen van papier en karton, kan deze maatregel in de toekomst makkelijker worden geïmplementeerd. In de nota wordt een aantal voordelen van Diftar benoemd, namelijk het bewezen effect op het afvalscheidingsgedrag, de lagere gemiddelde afvalbeheerkosten per huishouden. De mogelijkheden voor afvalscheiding moeten echter volgens de gemeente eerst worden geoptimaliseerd.

omgekeerd inzamelen

Bij omgekeerd inzamelen worden scheidbare afvalfracties zoals kunststof, papier en gft aan huis opgehaald. Restafval moet worden weggebracht naar verzamelcontainers op enige afstand van de woning. Omgekeerd inzamelen was één van de drie beleidsscenario’s die voorafgaand aan de totstandkoming van de beleidsnota zijn gepresenteerd aan de raad en de bewoners. Uiteindelijk is door een stuurgroep, onder andere bestaande uit twee wethouders, niet gekozen voor omgekeerd inzamelen,

⁹³ Gemeente Lansingerland, ‘Afvalbeleid 2014-2018’, vastgesteld op 31 januari 2014., p. 15.

⁹⁴ Bron: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/afvalproject-stop-t-wethouder-treedt-af.8509766.lynkx>, geraadpleegd op 2 april 2018.

⁹⁵ Van Gansewinkel, ‘Plan van Aanpak scheidingspercentage perceel 1’, ontvangen op 19 maart 2018.

⁹⁶ E-mail ambtenaar, 19 maart 2018 en interview ambtenaren, 14 maart 2018.

maar voor het scenario 'mee aan huis ophalen'. Hiervoor werden verschillende redenen aangevoerd.

Allereerst verwacht de stuurgroep met aan huis ophalen van kunststof en papier het beste aansluiting te vinden bij de doelgroepen die nodig zijn om tot een betere afvalscheiding te komen. Het is echter niet helder welke doelgroepen worden bedoeld. Deze opmerking is bovendien in tegenspraak met het feit dat het verwachte afvalscheidingspercentage met omgekeerd inzamelen, ook volgens de stuurgroep, hoger ligt.

Verder wordt in de beleidsnota opgemerkt dat inwoners zullen afhaken doordat omgekeerd inzamelen een te grote verandering is ten aanzien van de huidige situatie. Dit wordt niet nader onderbouwd met feiten. Uit het bewonersonderzoek dat in 2013 is gehouden blijkt juist dat een grote groep bewoners bereid is beter afval te scheiden als dit aan huis wordt opgehaald (29%). Ongeveer 25% van de bewoners is niet bereid meer afval te scheiden; daarbij gaat het vooral om bewoners van appartementen. Voor hen zal omgekeerd inzamelen relatief weinig consequenties hebben, aangezien zij hun restafval toch al moeten wegbrengen naar een verzamelcontainer. Van alle bewoners denkt 34% in 2013 een bijdrage te kunnen leveren aan vermindering van de hoeveelheid restafval, door beter afval te scheiden. Het lijkt er op dat het aandeel bewoners dat een bijdrage wil leveren aan afvalscheiding groeiende is. In 2017 is 46% bereid het afval beter te gaan scheiden, ook als dat wat moeite kost, terwijl 19% hier niet toe bereid is. In 2013 dacht 41% van de bewoners niet in staat te zijn om bij te dragen aan een vermindering van het restafval.⁹⁷

Ook zou omgekeerd inzamelen volgens de stuurgroep kunnen leiden tot 'sabotage' of het vermengen van restafval met grondstoffen. Het is niet helder welke vorm van sabotage de stuurgroep bedoelt. De rekenkamer vermoedt dat het gaat om illegale dumping of het mengen van scheidbare fracties, die aan huis worden opgehaald, met restafval. De gemeente zou dit risico kunnen reduceren door handhaving met controles en boetes. In gemeenten waar Diftar is ingevoerd blijkt dit beleid effectief om illegale dumping van restafval te voorkomen.

Verder wordt gesteld dat omgekeerd inzamelen "nog in een experimenteel stadium zit, waarbij alleen kleine (Diftar) gemeenten in Overijssel/Gelderland met een goed scheidingsresultaat hier volledig op zijn overgestapt".⁹⁸ In andere gemeenten lopen pilotprojecten. De rekenkamer constateert dat het feit dat omgekeerd inzamelen in andere gemeenten nog in een pilotfase verkeert, op zichzelf geen reden is om voor de gehele beleidsperiode af te zien van omgekeerd inzamelen.

Ten slotte zou de aanleg van de benodigde ondergrondse verzamelcontainers voor restafval een investering vergen met een lange afschrijvingstermijn. Dit beperkt de flexibiliteit om andere inzamelingsmethoden te kiezen. De rekenkamer constateert dat dit argument ook op gaat voor het gekozen beleidsscenario, waarin wordt geïnvesteerd in vervanging van minicontainers en nieuwe ondergrondse verzamelcontainers. Overigens wordt in de beleidsnota opgemerkt dat omgekeerd inzamelen ook de komende tien jaar geen optie is, doordat wordt geïnvesteerd in

⁹⁷ I&O Research, 'Afvalinzameling in Lansingerland', oktober 2017.

⁹⁸ Gemeente Lansingerland, 'Afvalbeleid 2014-2018', vastgesteld op 31 januari 2014., p. 14.

nieuwe minicontainers voor gft en restafval. Dit is echter niet correct: bij omgekeerd inzamelen blijft de gft-container en kan de container voor restafval worden gebruikt voor inzameling van papier.

aanpassen inzamelfrequentie

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 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.⁹⁹ Het aanpassen van de inzamelfrequentie wordt in het afvalbeleid gepresenteerd als maatregel die wellicht later kan worden ingezet: “als de komende jaren meer gescheiden afval wordt aangeboden en substantieel minder restafval, kan het mogelijk zijn om de inzamelfrequentie voor restafval hierop aan te passen. Dit is initieel niet het uitgangspunt”.¹⁰⁰ De maatregel wordt dus niet overwogen om afvalscheiding te stimuleren, maar in reactie op de respons op andere maatregelen die afvalscheiding stimuleren.

nascheiding

Onder nascheiding wordt beschouwd de scheiding die plaatsvindt na integrale inzameling, direct voor of na verbranding van het afval. Nascheiding wordt niet expliciet overwogen als alternatief, maar in de beleidsnota wordt wel vermeld dat er verkennende gesprekken over nascheiding van kunststof zijn gehouden met de verwerker van restafval (AVR): “indien dit inderdaad gerealiseerd kan worden en de resultaten goed zijn, kan worden besloten kunststoffen niet (meer) apart aan de bron in te zamelen”.¹⁰¹ Een van de redenen om niet te kiezen voor inzameling van kunststof met minicontainers, is dat de gemeente de optie open wil houden om over te kunnen stappen op nascheiding van kunststof. Nascheiding is als techniek (nog) innovatief en er is nog weinig bekend over de resultaten van nascheiding. Nascheiding is voornamelijk 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. Binnenkort zal in Rotterdam gestart worden met nascheiding van PMD door verwerker AVR.¹⁰²

⁹⁹ Dijkgraaf en Gradus, The Effectiveness of Dutch Municipal Recycling Policies, Tinbergen Institute Discussion Paper TI 2014-155/VI, 2014

¹⁰⁰ Gemeente Lansingerland, 'Afvalbeleid 2014-2018', vastgesteld op 31 januari 2014., p. 35.

¹⁰¹ Gemeente Lansingerland, 'Afvalbeleid 2014-2018', vastgesteld op 31 januari 2014, p.35.

¹⁰² College van B en W Rotterdam, brief aan de commissie Bouwen, Wonen en Buitenruimte 'Stand van zaken nascheiding', 9 maart 2018.



4 uitvoering afvalbeleid

4-1 inleiding

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

- Is het afvalbeleid adequaat uitgevoerd?

Bij de behandeling van deze onderzoeksvraag hanteert de rekenkamer normen en criteria. Deze worden toegelicht in tabel 4-1.

tabel 4-1: norm en criteria uitvoering afvalbeleid

norm	criteria	paragraaf
het afvalbeleid wordt uitgevoerd zoals gepland	• er is een realistische planning voor de maatregelen opgesteld;	4-2-1
	• de voorgenomen maatregelen worden conform planning uitgevoerd;	4-2-2
	• afspraken met uitvoerders zijn in opzet consistent met het afvalbeleid;	4-3-1
	• afspraken met uitvoerders worden gemonitord;	4-3-2
	• afspraken met uitvoerder worden nagekomen.	4-3-3

4-2 planning en realisatie afvalbeleid

Er is geen concrete tijdsplanning voor de uitvoering van elke maatregel in het afvalbeleid. Wel ging de gemeente ervan uit dat de maatregelen worden ingevoerd met ingang van de nieuwe contracten (1 juli 2015). Deze planning was bij voorbaat al niet haalbaar omdat de voorbereiding en uitvoering van enkele maatregelen in samenwerking met de nieuwe uitvoerders dienen te gebeuren.

Inmiddels zijn in het eerste kwartaal van 2018 nagenoeg alle maatregelen gerealiseerd. Alleen met betrekking tot de plaatsing van ondergrondse glasbakken is het beoogde aantal van 45 nog niet gerealiseerd. Er zijn tot nu toe 42 ondergrondse glasbakken geplaatst, naar verwachting zal dit na de zomer 2018 worden voltooid. Dit is dus ruim binnen de beleidsperiode.

4-2-1 planning beleidsmaatregelen

Om de doelstellingen van het afvalbeleid te realiseren zijn in het afvalbeleid tien maatregelen opgesteld (zie paragraaf 3-4). Er is geen concrete tijdsplanning voor de uitvoering van elke maatregel, maar de gemeente ging in de beleidsnota ervan uit dat de maatregelen uiterlijk met ingang van de nieuwe contracten per 1 juli 2015 zouden

worden ingevoerd. De rekenkamer merkt op dat dit voornemen bij voorbaat al niet haalbaar is, omdat enkele maatregelen in samenwerking met de nieuwe uitvoerders uitgevoerd dienen te worden. Dit houdt in dat de voorbereiding en uitvoering van de maatregelen over een langere tijdsperiode plaatsvinden en dus niet per 1 juli 2015 in werking kunnen zijn.

4-2-2 realisatie beleidsmaatregelen

Tabel 4-2 laat zien of de voorgenoemen maatregelen zijn geïmplementeerd.

tabel 4-2: realisatie beleidsmaatregelen (per maart 2018)

maatregelen	gerealiseerd
1 De inzamelrequentie voor gft- en restafval blijft gelijk (alternerend: ene week restafval; andere week gft-afval).	+
2 De minicontainers voor restafval en gft-afval worden vervangen door nieuwe.	+
3 De 125 ondergrondse verzamelcontainers voor restafval worden voorzien van een registratiesysteem en de minicontainers voor restafval worden gechipt zodat invoering van een containermanagementsysteem (CMS) kan worden doorgevoerd. De bovengrondse rolcontainers blijven gehandhaafd en worden niet van toegangscontrole voorzien.	+
4 Papier wordt gemeentebreed maandelijks in minicontainers aan huis opgehaald.	+
5 Er wordt een containerbeleid opgesteld.	+ ¹⁰³
6 Kunststof verpakkingen worden tweewekelijks aan huis ingezameld.	+
7 Het aantal milieuparken/verzamelcontainers voor papier en kunststoffen wordt kleiner omdat meer stromen aan huis worden opgehaald (op 16 geconcentreerde locaties in plaats van 40 containers op ruim 20 locaties).	+
8 Alle verzamelcontainers op de complete milieuparken worden vernieuwd en ondergronds gebracht en zo nodig verplaatst naar een meer strategische locatie. Er wordt uitgegaan van de realisatie van 16 complete milieuparken, circa één per wijk. ¹⁰⁴	+/-
9 Naast de 16 complete milieuparken worden 45 nieuwe ondergrondse glasbakken verspreid neergezet, zodat het totale aantal glasbakken/locaties gelijk blijft.	+
10 Een communicatieplan wordt opgezet.	+

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

Uit tabel 4-2 blijkt dat nagenoeg bijna alle maatregelen inmiddels zijn uitgevoerd. Aangezien de meeste gerealiseerde maatregelen concreet zijn geformuleerd acht de rekenkamer het niet nodig om deze afzonderlijk te bespreken. Dat geldt niet voor maatregel 5 (opstellen van een containerbeleid) en maatregel 10 (opstellen van een communicatieplan). Hieronder volgt een nadere toelichting op deze maatregelen. Daarnaast volgt een korte toelichting op maatregel 9, omdat deze slechts deels gerealiseerd is.

¹⁰³ In 2017 is de ophaal frequentie verhoogd naar wekelijks. Daarnaast is het ophalen van plastic uitgebreid met het ophalen van metaal en drankkartons (PMD).

¹⁰⁴ Complete milieuparken bevatten verzamelcontainers voor glas, kunststof, textiel en papier. Het 16e en laatste milieupark is op 14 maart 2018 ingericht. De verplaatsing en inrichting van de milieuparken gebeurde in de afgelopen jaren in fasen.

communicatieplan afvalbeleid

Volgens het afvalbeleid 2014-2018 wordt de communicatie met bewoners en afvaleducatie een vast belangrijk onderwerp waar de gemeente zelf (in samenwerking met de afvalinzamelaars) op actief blijft. De communicatie dient volgens de gemeente “op regelmatige basis te zijn geborgd”.¹⁰⁵ Dit gebeurt door plaatsing van informatie via de gemeentelijke website en gemeentepagina in de lokale krant. Over de communicatie over de praktische uitvoering (bijvoorbeeld verplaatsing ophaaldag in verband met feestdag) heeft de gemeente afspraken gemaakt de uitvoerder.

Begin 2017 is een afvalcommunicatieplan verschenen.¹⁰⁶ Om de ambities ten aanzien van het scheidingspercentage te bereiken is verhoging van de bewustwording bij de inwoners nodig. Onder het motto ‘Lansingerland, gewoon doen’ wordt met verschillende campagnes ingezet op het vergroten van de kennis over afvalscheiding bij de inwoners. In 2017 is bijvoorbeeld aandacht besteed aan een zogeheten ‘fractiemaand’. Hierbij werd een bepaalde fractie gedurende een maand onder de aandacht gebracht zoals ‘Maart - maand van het gft’ en ‘Juni - maand van het restafval’. Uit dit alles blijkt dat de gemeente de maatregel om een communicatiebeleid op te stellen inderdaad heeft uitgevoerd.

containerbeleid

In het ‘Afvalbeleid 2014-2018’ staat dat een containerbeleid wordt opgesteld. In het containerbeleid dienen de volgende zaken te zijn opgenomen:¹⁰⁷

- de standaardgrootte van de minicontainers;
- de kosten voor extra minicontainers;
- regeling voor chronisch zieken;
- aanvraag van een nieuwe afvalpas;
- kosten van een nieuwe afvalpas.

Met een containerbeleid wordt volgens de gemeente “de hoeveelheid die elk huishouden standaard tot zijn beschikking heeft voor het aanbieden van restafval in ieder geval gereguleerd”.

De rekenkamer constateert dat er geen apart document bestaat waarin het containerbeleid van de gemeente wordt weergegeven.¹⁰⁸ De bovenstaande onderdelen van het containerbeleid zijn echter wel opgenomen in de contracten met de uitvoerders en opgenomen op de gemeentelijke website. Zo staan de voorwaarden voor het leveren van extra containers in de afspraken met de uitvoerder¹⁰⁹ en op de gemeentelijke website.¹¹⁰ De maatregel is dus in materiële zin wel uitgevoerd.

¹⁰⁵ Gemeente Lansingerland, ‘Afvalbeleid 2014-2018’, 13 november 2013, p. 41.

¹⁰⁶ Collegebrief ‘afvalcommunicatie 2017’, nummer T17.02726, 24 februari 2017.

¹⁰⁷ Gemeente Lansingerland, ‘Afvalbeleid 2014-2018’, 13 november 2013, p. 41.

¹⁰⁸ Interviews ambtenaren, 14 maart 2018.

¹⁰⁹ Renewi Overheidsdiensten, ‘Uitvoeringsplan 2018, gemeente Lansingerland’, 10 november 2017.

¹¹⁰ https://www.lansingerland.nl/zelf-regelen/veelgestelde-vragen_44067/item/kan-ik-een-extra-minicontainer-restafval-aanvragen_46493.html;
https://www.lansingerland.nl/zelf-regelen/veelgestelde-vragen_44067/item/kan-ik-een-extra-afvalpas-voor-de-ondergrondse-restafvalcontainers-bestellen_46672.html. geraadpleegd op 5 april 2018.

plaatsing 45 nieuwe ondergrondse glasbakken (maatregel 9)

Er zijn tot nu toe 42 ondergrondse glascontainers geplaatst. De plaatsing van de laatste ondergrondse glascontainers wordt naar verwachting na de zomer 2018 afgerond. ¹¹¹

Dit betekent dat deze maatregel om 45 ondergrondse glasbakken nu nog niet volledig is gerealiseerd, maar dat wel binnen de beleidsperiode zal gebeuren.

4-3 afspraken externe uitvoerders

In de aanbestedingsleidraad en de contracten met de uitvoerders zijn afspraken opgenomen die voornamelijk gaan over meerwerk, aansprakelijkheid voor schade, de indexering van tarieven, kwaliteitseisen met betrekking tot personeel en materieel en de uitvoering van werkzaamheden. Deze afspraken raken de maatregelen of de doelstellingen van het afvalbeleid niet direct. Drie afspraken zijn wel direct relevant voor het afvalbeleid. Eén betreft een bonus-malus systeem, waarbij de uitvoerder een bonus krijgt bij een hoog afvalscheidingspercentage en een boete bij een laag percentage. Deze afspraak is in opzet consistent met het afvalbeleid, maar zal slechts een beperkt effect hebben, omdat de uitvoerder nauwelijks invloed heeft op het scheidingsgedrag van burgers. Twee afspraken hebben betrekking op het verstrekken van overzichten van respectievelijk het aantal minicontainers en afvalpassen voor verzamelcontainers. Deze afspraken zijn in opzet consistent met het gemeentelijk afvalbeleid.

Ondanks het feit dat inmiddels voldoende personele capaciteit (3 fte) beschikbaar is, vindt de monitoring van de afspraken met de uitvoerders vooral plaats op ad hoc basis. Er ontbreekt een zogeheten PDCA-cyclus, ¹¹² waarbij afwijkingen ten opzichte van afspraken of verwachtingen worden verklaard en leiden tot bijsturing. De rekenkamer kan hierdoor niet vaststellen of daadwerkelijk sprake is van monitoring van de afspraken met uitvoerders.

Eind 2018 kan worden bepaald of een bonus of malus aan de uitvoerder moet worden toegekend. De inspanningen van de uitvoerder hebben vooralsnog niet geleid tot de beoogde verhoging van het percentage afvalscheiding. De afspraken over het aanleveren van overzichten van minicontainers en afvalpassen zijn niet volgens opzet uitgevoerd, maar de gemeente heeft wel (op andere wijze) voldoende inzicht verkregen in het aantal uitgegeven minicontainers en afvalpassen.

4-3-1 opzet afspraken

Zoals eerder is opgemerkt heeft de gemeente Lansingerland de totale huishoudelijke afvalinzameling en -verwerking uitbesteed via een Europese aanbesteding. Er zijn in totaal acht contracten met uitvoerders afgesloten voor de inzameling, afvoer en verwerking van de verschillende afvalstromen. De afspraken met de externe uitvoerders zijn opgenomen in de aanbestedingsleidraad. ¹¹³ Deze bevat de voorwaarden en eisen die golden bij de aanbesteding van de volgende percelen:

- 1 inzameling van restafval, gft-afval en kunststoffen; beheer en exploitatie afvalbrengstation; containerbeheer en registratie, educatie en overige werkzaamheden;
- 2 inzameling en verwerking van oud papier en karton (OPK);

¹¹¹ Interviews ambtenaren, 14 maart 2018.

¹¹² De PDCA-cyclus (ook wel kwaliteitscirkel) is een veelgebruikt model voor continue kwaliteitsverbetering door organisaties.

¹¹³ Gemeente Lansingerland, 'Werkdocument contract inzameling Oorspronkelijke eisen en aanvullingen vanuit NvI's', ontvangen op 15 februari 2018.

Dit document is opgesteld ten behoeve van het Europese aanbestedingstraject van de inzameling en verwerking van diverse huishoudelijke afvalstromen.

- 3 inzameling en verwerking van glas;
- 4 inzameling en verwerking van textiel.

De dagelijkse directievoering van percelen 2 t/m 4 ligt bij de ondernemer die perceel 1 gegund heeft gekregen (van Gansewinkel, tegenwoordig Renewi Overheidsdiensten). Dit houdt onder meer in dat de uitvoerders van percelen 2 t/m 4 (AVR, Cyclus en Suez) de instructies van uitvoerder van perceel 1 opvolgen. Het aanbestedingstraject en de afspraken met de inzamelaars en verwerkers van het huishoudelijk afval staan los van het afvalbeleid. Voor de uitvoering van het afvalbeleid zijn deze afspraken echter wel van belang. Het overgrote deel van de afspraken die zijn gemaakt betreffen onderwerpen zoals meerwerk, aansprakelijkheid voor schade, de indexering van tarieven, kwaliteitseisen met betrekking tot personeel en materieel en de uitvoering van werkzaamheden. Deze bepalingen raken de maatregelen of de doelstellingen van het afvalbeleid niet direct. Een klein aantal bepalingen is wel direct relevant voor de doelstellingen en maatregelen van het afvalbeleid. Dit beperkte aantal (drie) bepalingen is opgenomen in tabel 4-3.

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

bepaling	korte toelichting
bonus/malussysteem scheidingspercentage (voorwaarde 5.9)	De maatregelen uit het afvalbeleid zijn gericht op realisatie van 55% afvalscheiding in 2018. De uitvoerder krijgt in 2019-2021 een bonus bij een scheidingspercentage > 60% en een malus bij < 55%. ¹¹⁴
containerregistratiesysteem minicontainers (art. 48)	De uitvoerder verzendt eenmaal per kwartaal een geactualiseerd overzicht van uitstaande containers naar de opdrachtgever (in casu de gemeente). De opdrachtgever is gerechtigd controles uit te voeren op de door de opdrachtnemer uit te voeren werkzaamheden en werkwijze erbij.
containerregistratie pasbeheer (art. 49)	De uitvoerder verzendt eenmaal per kwartaal een compleet geactualiseerd afvalpassenbestand naar de opdrachtgever (in casu de gemeente). De opdrachtgever is gerechtigd controles uit te voeren op de door de opdrachtnemer uit te voeren werkzaamheden en werkwijze erbij.

bron: Aanbestedingsleidraad.

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

bonus/malussysteem scheidingspercentage

In de aanbestedingsleidraad staat dat “van de opdrachtnemer wordt verwacht dat deze actief meedenkt over het optimaliseren van de afvalinzameling en het realiseren van een hoger scheidingspercentage.” Hiertoe is ook een bonus/malus-bepaling opgenomen in het contract van de uitvoerder van perceel 1: de opdrachtnemer

¹¹⁴ In de aanbestedingsleidraad staat dat de gemeenteraad van Lansingerland streeft naar een hoger afscheidingspercentage dan 60.

ontvangt een bonus boven als het afvalscheidingspercentage in 2019-2021 boven de 60% stijgt en een boete als het percentage onder de 55% blijft.

Bij de inschrijving heeft de toenmalige van Gansewinkel (nu Renewi Overheidsdiensten) een 'plan van aanpak scheidingspercentage' opgesteld.¹¹⁵ Hierin geeft de inschrijver aan in 2019 een scheidingspercentage van 12% boven op de 60% in 2019 te kunnen behalen. In tabel 4-5 is ter illustratie het overzicht van het scheidingsresultaat per jaar opgenomen, zoals voorgesteld door de inschrijver.¹¹⁶

tabel 4-5: scheidingsresultaat per jaar in Lansingerland

jaar	maatregel	% afvalscheiding (einde jaar)
2014		47%
vanaf 1/7/2015	• voor 1 juli 2015 uitzetten minicontainers papier huis aan huis (1) • invoering huis aan huis inzamelen kunststofverpakking (2) • invoering containermanagement (3) • communicatie > speerpunt > OPK en kunststof • inzet Walking bins bij evenementen (educatie en communicatie effect) (4)	53%
2016	• optimalisatie maatregelen (1 t/m 4) • inrichten kringloop eilanden • communicatie > speerpunt > gft scheiding + textiel • optimaliseren afscheiding milieustraat (5) • kringloopcontainer op milieustraat (6) • introductie Afval Loont, wijk gebonden (7)	55% + 5% extra = 60%
2017	• optimalisatie maatregelen (1 t/m 7) • communicatie > speerpunt > PMD invoering • invoering plastic. metalen en drankkartons (PMD) inzameling huis aan huis (8)	58% + 5% + 5% extra = 68%
2018	• optimalisatie maatregelen (1 t/m 8) • communicatie afhankelijk van sorteeraanlyse	60% + 5% + 5% + 1% = 71%
2019	• optimalisatie maatregelen (1 t/m 8) • communicatie	60% + 5% + 5% + 1% + 1% = 72%

bron: Van Gansewinkel, 'Plan van aanpak scheidingspercentage-perceel 1', p. 5.

In het gunningsverslag van de aanbesteding zijn alle inschrijvingen beoordeeld op de in de aanbestedingsleidraad voorgeschreven gunningsmethodiek. Bij de toekenning van de score heeft Van Gansewinkel niet het maximum aantal punten gehaald bij de beoordeling van het onderdeel 'plan van aanpak'.¹¹⁷ De reden hiervoor was dat "waar het afvalbeleid uitgaat van 55% afvalscheiding, wordt in het plan van aanpak 60% afvalscheiding haalbaar geacht. Dit is niet onderbouwd". Daarom heeft de gemeente dit, mede gezien landelijke cijfers en vergeleken met vergelijkbare gemeenten, als niet realistisch aangemerkt.

¹¹⁵ Van Gansewinkel, 'Plan van aanpak scheidingspercentage-perceel 1', behorend bij aanbesteding afvalbeheertaken gemeente Lansingerland.

¹¹⁶ Van Gansewinkel, 'Plan van aanpak scheidingspercentage-perceel 1', p. 5.

¹¹⁷ De Jonge Milieu Advies, 'Gunningsverslag aanbestedingsprocedure afvalbeheertaken gemeente Lansingerland', oktober 2014, p. 5.

In aanvulling daar op merkt de rekenkamer op dat het niet mogelijk is om aansluiting te vinden tussen de presenteerde percentages in het plan van aanpak van Van Gansewinkel aan het einde van een bepaald jaar en het begin van het opvolgend jaar. Zo wordt bijvoorbeeld in tabel 4-5 aan het eind van 2016 een afvalscheiding van 60% gepresenteerd en begin 2017 is dit weer verlaagd tot 58%.

De bonus/malus bepaling is weliswaar in opzet consistent met één van de doelen van het afvalbeleid (een hoger milieurendement), maar zal slechts een beperkt effect hebben, omdat de uitvoerder weinig invloed heeft op het scheidingsgedrag van burgers. De uitvoerder heeft namelijk beperkte ruimte om de inzamelmethodiek en het serviceniveau aan te passen of om financiële instrumenten in te zetten. Maatregelen die een substantieel effect zouden kunnen hebben op het afvalscheidingspercentage (zoals omgekeerd inzamelen, het verlagen van het serviceniveau voor restafval of Diftar) waren door de gemeente namelijk al bij voorbaat uitgesloten. Het verbinden van een bonus of een malus aan een bepaald percentage afvalscheiding, is dus geen reële eis aan de uitvoerder. Dit is ook door de inschrijvers op perceel 1 aangegeven. ¹¹⁸

containerregistratiesysteem

Op grond van afspraken in de aanbestedingsleidraad dient de gemeente eenmaal per kwartaal een overzicht te ontvangen van alle uitstaande minicontainers en afvalpassen. Dit is in opzet in overeenstemming met maatregel vijf van het afvalbeleid van de gemeente (een containerbeleid). Met dit beleid beoogt de gemeente om het aantal restafvalcontainers waar huishoudens over beschikken te reguleren. Voor de gemeente is de controle op de uitgegeven afvalpassen en plaatsing van (mini)containers van belang bij de uitvoering van het containerbeleid en specifiek in verband met de juiste inning van de afvalstoffenheffing. ¹¹⁹ Door overzichten van het aantal minicontainers en afvalpassen kan de gemeente inzicht krijgen in het aantal containers per huishouden en hier desgewenst op sturen, bijvoorbeeld door de tariefstelling.

4-3-2 monitoring afspraken

In de algemene eisen van de aanbestedingsleidraad zijn ook diverse bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de monitoring van de met de inzamelaars en verwerkers overeengekomen afspraken. Bijvoorbeeld door rapportages, periodiek overleg en evaluaties. Deze bepalingen zijn opgenomen in tabel 4-6.

tabel 4-6: overzicht bepalingen monitoring

bepaling	korte toelichting
rapportage inzameling (art. 4)	De uitvoerder dient: • eenmaal per kwartaal te rapporteren over de inzamelwerkzaamheden en alle andere zaken daarom heen; • jaarlijks een jaaroverzicht aan te leveren.

¹¹⁸ Gemeente Lansingerland, 'Werkdocument contract inzameling Oorspronkelijke eisen en aanvullingen vanuit NvI's', ontvangen op 15 februari 2018.

¹¹⁹ Als bewoners over een extra minicontainer beschikken, dan dient er extra afvalstoffenheffing betaald te worden.

overlegstructuur (art. 5)	Het regulier overleg vindt eens per kwartaal plaats, of vaker indien dit noodzakelijk of gewenst wordt geacht. De uitvoerder is verantwoordelijk voor verslaglegging van de overleggen.
uitvoeringsvoorschriften (art. 7)	De opdrachtgever (in casu de gemeente) controleert steekproefsgewijs de uitvoering van de werkzaamheden.
tussentijdse evaluatie (art. 11)	De dienstverlening wordt maandelijks, indien nodig vaker, geëvalueerd.
afhandeling meldingen (art. 56)	De uitvoerder dient een overzicht van het aantal en aard van de ontvangen meldingen/vragen en de wijze waarop deze zijn afgehandeld aan de opdrachtgever (in casu de gemeente) ter beschikking te stellen.
verzamelen materiaal sorteeraanlyse (art. 58)	De uitvoerder voert minimaal eenmaal per jaar een sorteeraanlyse van het restafval uit.
afvoeren van afval (art. 60)	De uitvoerder dient, vier weken na het uitvoeren van de sorteerproef, de rapportage aan de opdrachtgever (in casu de gemeente) te mailen. De rapportage dient ook te bevatten: • een overzicht van de analyses van de afgelopen jaren; • een advies over verbetering van het scheidingsgedrag.

bron: Aanbestedingsleidraad afvalbeheertaken gemeente Lansingerland.

De rekenkamer constateert dat de gemeente hiermee de monitoring van de afspraken met de uitvoerders in opzet adequaat heeft geborgd. Met deze afspraken wordt tevens invulling gegeven aan de regierol die gemeente wenst te vervullen ten opzichte van de uitvoerders (zie kader).

regierol gemeente

Een van de randvoorwaarden voor het succes van het afvalbeleid is dat de gemeentelijke regierol "beter in de verf wordt gezet".¹²⁰ Het uitvoerend werk is zoveel mogelijk op afstand gezet, maar de gemeente bepaalt wel het afvalbeleid en zet in op (contract)aansturing en toezicht op de inzamelaars. Om deze rol te vervullen is een vakgroep afval & schoon binnen de ambtelijke organisatie gecreëerd, bestaande uit drie fte's. Deze vakgroep bestaat uit een contractmanager, programmaleider en adviseur afval & schoon die in het derde kwartaal van 2017 compleet is. Vanaf medio 2017 kan de vakgroep naar eigen zeggen inzetten op het monitoren en beleidsevaluatie.¹²¹ Voorheen werden de taken niet door een aparte afdeling uitgevoerd, maar door functionarissen van andere afdelingen. In totaal was slechts 4 uur per week beschikbaar voor de regie op afvalbeheer en afvalbeleid. Daarnaast werd veel werk gedaan door extern personeel.¹²² Door de creatie van deze vakgroep is de gemeentelijke regierol en toezichthoudende rol versterkt.

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

¹²⁰ Gemeente Lansingerland, 'Afvalbeleid 2014-2018', 13 november 2013, p. 42.

¹²¹ Ambtelijke reactie, 17 mei 2018.

¹²² Interview ambtenaren, 14 maart 2018.

rapportages

In de aanbestedingsleidraad staat dat “de opdrachtnemer eenmaal per kwartaal dient te rapporteren over de inzamelwerkzaamheden en alle andere zaken daarom heen”. De rapportage zou onder meer informatie moeten bevatten over de vullingsgraad van containers, het aantal keren dat containers worden aangeboden, klachten en meldingen, meldingen van illegale stort etc.

Er is volgens de betrokken ambtenaren echter een andere werkafspraken met de uitvoerder van perceel 1 (Renewi) gemaakt.¹²³ De vakgroep afval & schoon ontvangt maandelijks een termijnstaat waarin uitsluitend de verrichte werkzaamheden worden bijgehouden die leiden tot een financiële mutatie (onder andere de tonnages ingezameld afval). Er worden geen kwartaalrapportages opgesteld.

De vakgroep heeft zelf toegang tot de registratiesystemen van de uitvoerder met betrekking tot bijvoorbeeld het beheer en onderhoud van containers (BWaste). Hierin kunnen rapportages over de vullingsgraad van containers en het aantal keren dat containers worden aangeboden, zelf worden opgesteld. Ook kan de vakgroep zelf inloggen in het containermanagementsysteem, waarin de aantallen afgegeven minicontainers en afvalpassen worden bijgehouden. Doordat de vakgroep zelf, te allen tijde, zich toegang kan verschaffen tot de benodigde gegevens, is het volgens de betrokken ambtenaren niet nodig dat Renewi de kwartaalrapportages aanbiedt.

overlegstructuur

Volgens de aanbestedingsleidraad dient het regulier overleg een keer per kwartaal plaats te vinden en is de uitvoerder verantwoordelijk voor verslaglegging van de overleggen. In de praktijk bestaat de overlegstructuur uit:¹²⁴

- strategisch contractoverleg: overleg op bestuurdersniveau dat 1 à 2 keer per jaar plaatsvindt;
- kwartaaloverleg: overleg tussen de vakgroep afval & schoon en Renewi met als doel evaluatie, bijsturen en vooruitblikken;
- operationeel overleg: overleg tussen voornamelijk de contractmanager (voor controle en toezicht) en Renewi over operationele zaken en dagelijkse dienstverlening.

Van het strategisch contractoverleg worden door Renewi notulen opgesteld. De rekenkamer heeft een verslag van het strategisch contractoverleg van 17 januari 2018 ontvangen. De verslaglegging van het kwartaaloverleg gebeurt door middel van actiepuntenlijsten. Hiervan heeft de rekenkamer enkele voorbeelden ontvangen. De afspraken worden meestal mondeling afgedaan of eventueel in een e-mail bevestigd of in de actiepuntenlijst meegenomen. Van het operationeel overleg wordt geen formeel verslag gedaan. Er is volgens de betrokken ambtenaren dagelijks contact met Renewi.¹²⁵ De rekenkamer stelt vast dat de uitvoering van de afspraak omtrent de overlegstructuur deels plaatsvindt volgens opzet.

¹²³ Interviews ambtenaren, 14 maart 2018.

¹²⁴ Renewi Overheidsdiensten, 'Uitvoeringsplan 2018, gemeente Lansingerland', 10 november 2017; interviews ambtenaren, 14 maart 2018.

¹²⁵ Interviews ambtenaren, 14 maart 2018.

uitvoeringsvoorschriften en tussentijdse evaluatie

In de aanbestedingsleidraad is opgenomen dat de gemeente steekproefsgewijs de uitvoering van de werkzaamheden controleert en dat de dienstverlening maandelijks, indien nodig vaker, wordt geëvalueerd. De vakgroep afval & schoon controleert op ad hoc basis de uitvoering van de uitvoerders. Er is geen protocol/werkinstructie hiervoor opgesteld. Tijdens de operationele overleggen koppelt de contractmanager terug aan de uitvoerder over de uitvoering en dienstverlening van de uitvoerders. De rekenkamer kan dit niet controleren, omdat er geen vastlegging van deze overleggen is. De mondelinge terugkoppeling kan volgens de betrokken ambtenaren worden beschouwd als een soort tussentijdse evaluatie. Ook hiervoor is geen protocol/werkinstructie opgesteld.¹²⁶ De rekenkamer concludeert dat de afspraken over uitvoeringsvoorschriften en tussentijdse evaluaties niet volgens planning worden uitgevoerd.

afhandeling meldingen

Er is in de aanbestedingsleidraad vastgelegd dat de uitvoerder een overzicht van het aantal en aard van de ontvangen meldingen en klachten en de wijze waarop deze zijn afgehandeld, aan de gemeente ter beschikking moet stellen. In de praktijk heeft de vakgroep afval & schoon zelf toegang tot het registratiesysteem (Qlikview) van Renewi, waardoor de gemeente op elk gewenst moment real-time de meldingen kan inzien. Er worden dan ook geen periodieke rapportages door Renewi verstrekt.¹²⁷ De gemeente heeft een overzicht van de meldingen in Qlickview in 2017 overgedragen aan de rekenkamer.¹²⁸ Deze overzichten geven inzicht in het aantal en aard van meldingen en klachten en in hoeverre deze zijn afgehandeld. In 2017 zijn door Renewi 1.086 meldingen en klachten ontvangen.

Meldingen met betrekking tot afvalinzameling kunnen binnenkomen bij de gemeente of rechtstreeks bij de uitvoerders. In het geval dat meldingen bij de gemeente binnenkomen, zet de gemeente ze door naar Renewi en koppelt dit terug naar de burger. Deze meldingen worden ingevoerd in het gemeentelijke registratiesysteem AfvalRis. Bij de gemeente zelf zijn over 2017 in totaal 690 meldingen binnengekomen over reiniging en afval.¹²⁹ De rekenkamer heeft de gemeente gevraagd een meerjarige rapportage over het totale aantal meldingen en klachten met betrekking tot de afvalinzameling op te stellen. Dit was volgens de betrokken medewerker echter niet mogelijk, omdat het huidige gemeentelijke systeem (SIM) geen onderscheid maakt tussen meldingen over straatreiniging en zwerfafval of afvalinzameling. Een nieuw systeem (het "Zaaksysteem") dat onlangs is ingevoerd, zou hiervoor meer mogelijkheden bieden.¹³⁰

Er is een protocol omtrent meldingen en klachten met Renewi opgesteld.¹³¹ Hierin is de wijze van afhandeling van klachten en vragen met betrekking tot de dienstverlening opgenomen. Hiermee is voldaan aan de uitvoering van de afspraken conform de aanbestedingsleidraad.

¹²⁶ Interviews ambtenaren, 14 maart 2018.

¹²⁷ Interviews ambtenaren, 14 maart 2018.

¹²⁸ Excel overzicht meldingen, ontvangen van vakgroep afval & schoon, 20 februari en 5 maart 2018.

¹²⁹ Excel overzicht van meldingen door eigen dienst, ontvangen van vakgroep afval & schoon, 20 februari 2018.

¹³⁰ Interviews ambtenaren, 14 maart 2018, e-mail ambtenaar, 27 maart 2018.

¹³¹ Renewi overheidsdiensten, 'Uitvoeringsplan 2018, gemeente Lansingerland', 10 november 2017, p. 28.

sorteeranalyse en rapportage

Volgens afspraak voert Renewi jaarlijks een sorteeranalyse van het restafval uit en rapporteert hierover aan de gemeente. Deze rapportage dient ook een overzicht van de analyses van de afgelopen jaren en een advies over verbetering van het scheidingsgedrag te bevatten. De rekenkamer heeft een sorteerrapportage met daarin gegevens over 2016 en 2017 ontvangen. Het advies over verbetering van het scheidingsgedrag ontbreekt nog in de sorteerrapportage.¹³² De betrokken ambtenaren van de vakgroep lichten toe dat dit weliswaar niet schriftelijk in de rapportage is opgenomen, maar dat dit wel mondeling in het meest recente strategisch overleg is besproken.¹³³ De rekenkamer heeft het verslag van het strategisch overleg van 17 januari 2018 ontvangen. Daaruit blijkt echter niet dat dit aan de orde is geweest.¹³⁴

samenvatting afspraken monitoring

Samenvattend constateert de rekenkamer dat de bepalingen ten aanzien van monitoring niet worden uitgevoerd zoals gepland. Er is daarmee ten aanzien van de afvalinzameling en verwerking geen sprake van een PDCA-cyclus, waarbij afwijkingen ten opzichte van afspraken of verwachtingen worden verklaard en leiden tot bijsturing. Overigens is de benodigde informatie wel voorhanden, middels real-time inzage in diverse systemen. De gemeente monitort echter voornamelijk op ad hoc basis en in beperkte mate op basis van periodieke rapportages door Renewi. Het nadeel van het ontbreken van periodieke rapportages en vastleggingen is dat het toezicht en (zo nodig) bijsturing van de uitvoering minder gestructureerd en navolgbaar is. De rekenkamer kan hierdoor niet vaststellen of daadwerkelijk sprake is van monitoring van de afspraken met uitvoerders.

4-3-3 uitvoering afspraken

In deze paragraaf wordt toegelicht in welke mate de afspraken tussen de uitvoerders en de gemeente zijn uitgevoerd zoals gepland.

bonus-malus systeem

Uit tabel 4-5 blijkt dat Van Gansewinkel rekening hield met het programma 'Afval Loont' (zie maatregel 7). Dit is in overeenstemming met een uitgangspunt in de beleidsnota waarin is opgenomen dat het initiatief 'Afval Loont' wordt neergelegd bij de nieuwe inzamelaar.¹³⁵ Daarom is dit uitgangspunt meegenomen in het bestek. Zoals eerder opgemerkt in hoofdstuk 3 is het voorgenomen programma 'Afval Loont' echter niet ingevoerd na de gunning.

Gezien het huidige behaalde scheidingspercentage van 53%,¹³⁶ lijkt het erop dat de overige maatregelen uit het plan van aanpak van de uitvoerder niet, of onvoldoende, hebben geleid tot een verhoging van het percentage afvalscheiding. De beoogde scheidingspercentages per jaar zijn immers niet gehaald. Het definitieve scheidingspercentage wordt ultimo 2018 bepaald. Het is dus vooralsnog niet met zekerheid bekend hoe deze bonus/malus regeling gaat uitpakken voor Renewi.

¹³² Van Gansewinkel, 'Analyse en sorteerrapportage 2017, gemeente Lansingerland', augustus 2017.

¹³³ Interviews ambtenaren, 14 maart 2018.

¹³⁴ Renewi overheidsdiensten, 'Verslag strategisch overleg, gemeente Lansingerland', 17 januari 2018.

¹³⁵ Gemeente Lansingerland, 'Afvalbeleid 2014-2018', 13 november 2013, p. 42.

¹³⁶ In maart 2018 volgens de betrokken functionarissen. Bron: interviews ambtenaren, 14 maart 2018.

Afhankelijk van de maatregelen die de gemeente zal treffen in het kader van het nieuwe afvalbeleid voor de periode na 2018, is een afvalscheidingspercentage boven de 60% mogelijk. Ook een malus is mogelijk, omdat het scheidingspercentage in 2017 lager ligt dan 55%.

containerregistratiesysteem (CMS)

De afspraken over het container- en pasbeheer zijn opgenomen in het jaarlijkse uitvoeringsplan tussen Renewi en de gemeente. Het beheer en onderhoud van containers is uitbesteed aan BWaste.¹³⁷ In de praktijk heeft de vakgroep afval & schoon andere afspraken over de aanbidding van kwartaalrapportage gemaakt (zie paragraaf 4-3-2). Renewi hoeft deze kwartaalrapportages niet actief aan te leveren omdat de vakgroep namelijk zelf kan inloggen in CMS en hierdoor toegang heeft tot de registratie van alle (mini)containers en afvalpassen. Er zijn medio juni 2017 circa 4.700 afvalpassen voor verzamelcontainers uitgegeven.¹³⁸ Alle mini-containers zijn voorzien van een chip. De rekenkamer concludeert dat de uitvoering van de afspreken niet volgens opzet gebeurt, maar dat de gemeente wel inzicht heeft in de gegevens die nodig zijn voor de uitvoering van het containerbeleid.



¹³⁷ Renewi Overheidsdiensten, 'Uitvoeringsplan 2018, gemeente Lansingerland', 10 november 2017.

¹³⁸ Renewi Overheidsdiensten, 'Uitvoeringsplan 2018, gemeente Lansingerland', 10 november 2017, p. 20.

5 resultaten afvalbeleid

5-1 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?

Deze vraag is beschrijvend van aard. Daarom hanteert de rekenkamer bij de beantwoording van deze vraag geen normen.

Zoals eerder beschreven (in hoofdstuk 3) heeft het afvalbeleid van Lansingerland drie doelstellingen:

- een afvalscheidingspercentage van tenminste 55%;
- aanzienlijk lagere kosten;
- het serviceniveau minimaal op het huidige niveau handhaven en waar mogelijk uitbreiden.

In de volgende paragrafen wordt achtereenvolgens ingegaan op de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd.

5-2 afvalscheiding

Ondanks een neerwaartse bijstelling van het afvalscheidingspercentage is de doelstelling (55 procent afvalscheiding in 2018) binnen bereik. Dit resultaat kan worden verklaard door een beter dan verwacht effect van de geplande maatregelen, extra maatregelen en de veranderde samenstelling van het huishoudelijk afval. Of de doelstelling daadwerkelijk wordt bereikt is echter twijfelachtig. De stijging van het percentage afvalscheiding vlakt namelijk af in 2017, terwijl in 2018 geen nieuwe maatregelen meer zijn voorzien die het afvalscheidingsgedrag kunnen doen verbeteren. In het eerste kwartaal van 2018 ligt het scheidingspercentage iets onder het niveau van 2017. De rekenkamer heeft verder twijfels bij de betrouwbaarheid van de berekening van het percentage afvalscheiding.

In de nota 'Afvalbeleid 2014-2018' is als uitgangspunt het totale afvalscheidingspercentage van 47% voor 2012 genomen voor de gemeente Lansingerland (zie ook tabel 3-2 in hoofdstuk 3). Het streefdoel is om een afscheidingspercentage van tenminste 55% te behalen eind 2018.

De gemeente berekent het afvalscheidingspercentage op basis van de termijnstaten van de inzamelaar. Hierin zijn de hoeveelheden ingezameld afval per fractie opgenomen (zie paragraaf 4-3-2). De rekenkamer constateert opvallende verschillen tussen de door de gemeente berekende percentages (zie kader).

berekening afvalscheidingspercentage

De rekenkamer heeft in interne stukken van de gemeente en documenten voor de gemeenteraad verschillende opgaves van de afvalscheidingspercentages in de periode 2014-2017 aangetroffen:

- Begin 2017 waren in een presentatie over de voortgang van het afvalbeleid de volgende scheidingspercentages opgenomen: 44% (2014); 46% (2015) en 54% (2016 voorlopig). ¹³⁹
- In een collegebrief van 7 februari 2017 aan de raad werd gesteld dat "de beleidsdoelstelling van 55% gescheiden afval in 2018" reeds is behaald. ¹⁴⁰
- Op 10 januari 2018 werden in een presentatie aan de raad de volgende scheidingspercentages getoond: ¹⁴¹ 44% (2014); 46% (2015); 50,2% (2016) en 52,9% (2017 voorlopig).
- Op 17 januari 2018 werden in het strategisch overleg de volgende scheidingspercentages gepresenteerd: 42,3% (2014); 45% (2015); 52,9% (2016) en 55% (2017). ¹⁴²
- De rapportage 'Afvalstromen 2017' van Renewi, die de rekenkamer begin februari heeft ontvangen, geeft ten slotte de volgende scheidingspercentages: 42,3% (2014); 45% (2015); 51,7% (2016) en 53,1% (2017). ¹⁴³

De rekenkamer heeft de gemeente gevraagd om een toelichting op deze verschillen. Volgens de betrokken ambtenaren werden de verschillen in 2015-2017 verklaard door de berekeningsmethodiek van Renewi. Renewi telde een groot deel van het grof restafval onterecht mee als gescheiden afval. De rekenkamer heeft dit niet kunnen verifiëren. De cijfers uit de rapportage 'Afvalstromen 2017' zijn volgens de gemeente de uitkomst van intensieve afstemming met Renewi. ¹⁴⁴

Verder waren volgens de gemeente de scheidingspercentages in 2012-2014 niet correct. De berekening was gebaseerd op onjuiste gegevens van Irado, de uitvoerder in de periode tot en met 1 juli 2015. ¹⁴⁵ Ook het percentage afvalscheiding in 2012 (47%), dat was vermeld in de afvalbeleidsnota, was volgens de gemeente incorrect. Dit verklaart dat het scheidingspercentage in 2014 lager (42,3%) ligt dan in 2012. De gemeente heeft aangegeven geen verdere gegevens te hebben die meer licht werpen op het verschil tussen beide berekeningen. ¹⁴⁶

De rekenkamer merkt ten slotte op dat de cijfers, die tot stand zijn gekomen met de huidige berekening, een opvallend grote toename laat zien van de hoeveelheid grof huishoudelijk afval (2014: 3.628 ton; 2017: 5.562 ton). Hiervoor is geen goede verklaring voorhanden. ¹⁴⁷

¹³⁹ Deze presentatie is begin 2017 geplaatst op RIS (raadinformatiesysteem) om de gemeenteraad op de hoogte te houden van de voortgang van de activiteiten rondom afval. Ontvangen van de vakgroep afval & schoon op 19 maart 2018.

¹⁴⁰ Collegebrief, 'Voortgang uitvoering afvalbeleidsplan', kenmerk U17.01296, 7 februari 2017.

¹⁴¹ Presentatie afvalbeleid Lansingerland 2019-2022 dd 10 januari 2018.

¹⁴² Deze presentatie hoort bij het strategisch overleg op 17 januari 2018. Ontvangen van de vakgroep afval & schoon dd 19 maart 2018.

¹⁴³ Renewi, rapportage 'Alle afvalstromen 2017', ontvangen op 9 februari 2018.

¹⁴⁴ E-mail ambtenaar, 7 februari 2018.

¹⁴⁵ Interviews ambtenaren, 14 maart 2018.

¹⁴⁶ E-mail ambtenaar, 27 maart 2018.

¹⁴⁷ In omliggende gemeenten zoals Pijnacker-Nootdorp, Zoetermeer en Zuidplas is dit patroon niet zichtbaar. Bron: www.cbs.nl, geraadpleegd op 11 april 2018. Volgens de gemeente is een mogelijke verklaring de toename het aantrekken van de economie. Mensen zouden weer meer besteden, gaan verbouwen, nieuwe dingen kopen en oude materialen weggegooid (Bron: e-mail ambtenaar, 26 april 2018). Landelijk neemt de hoeveelheid grof huishoudelijk afval wel toe, maar slechts met circa drie procent in de periode 2012-2016 (acht procent voor gescheiden fracties). Bron: www.afvalmonitor.databank.nl/Jive/ geraadpleegd op 30 april 2018.

Gezien het voorgaande heeft de rekenkamer twijfels bij de betrouwbaarheid van de gepresenteerde gegevens. Daar geen andere gegevens beschikbaar zijn, is de rekenkamer uitgegaan van de meest recente beschikbare cijfers.

Een juiste en consistente berekeningsmethode van het afvalscheidingspercentage is noodzakelijk om te kunnen bepalen in hoeverre de gemeente erin slaagt om de streefwaarden te behalen. Daarnaast is dit ook noodzakelijk om tussentijds de behaalde resultaten en voortgang van de uitvoering vast te stellen en eventueel bij te sturen. Op basis van de met Renewi overeengekomen berekeningsmethode zijn de vastgestelde scheidingspercentages voor de periode 2014-2017 weergegeven in tabel 5-1. Daarnaast zijn de kolommen voor 2012 en 2018 toegevoegd om een volledig overzicht te geven in vergelijking met de uitgangssituatie en beoogde situatie.

tabel 5-1: gerealiseerde en streefwaarden scheidbare afvalfracties (in kg/inwoner)

afvalfracties	2012	2014	2015	2016	2017	2018 (streefwaarden)
restafval	251	241	221	200	187	209
gft-afval	84	79	77	85	84	90
papier	41	37	40	53	51	65
glas	20	17	18	18	17	23
textiel	2	2	2	3	3	5
kunststoffen	3	3	5	8	11	9
kca	1	--	--	--	--	1
overig	0	--	--	--	--	0
grof huishoudelijk afval (waarvan gescheiden)	106 (88)	63 (48)	70 (53)	84 (66)	92 (70)	106 (88)
totaal huishoudelijk afval	508	443	434	450	444	508
scheidingspercentage	47 %	42,3 %	45,0 %	51,7 %	53,1 %	55 %

bron: Renewi, rapportage 'Alle afvalstromen 2017', dd 9 februari 2018 en gemeente Lansingerland, 'Afvalbeleid 2014-2018'.

Uit tabel 5-1 kan het volgende worden afgeleid:

ten opzichte van de uitgangssituatie in 2012:

- is het grof huishoudelijk afval in 2014 met 40% afgenomen, namelijk van 106 naar 63. Dat is een grote daling, waarvoor geen afdoende verklaring voorhanden is.
- is de totale hoeveelheid huishoudelijk afval in 2014 met 15% gedaald, namelijk van 508 naar 443. Ook hiervoor ontbreekt een verklaring.
- is het scheidingspercentage in 2014 (42,3%) en in 2015 (45,0%) lager dan in de uitgangssituatie volgens de afvalbeleidsnota (47%).

in de periode 2014-2017:

- is de afvalstroom gft eerst fors gestegen en daarna licht gedaald. Hiervoor heeft de rekenkamer geen logische verklaring kunnen vinden. De streefwaarde van 90 kilogram per inwoner is nog niet gehaald.
- is de hoeveelheid ingezameld papier gestegen naar 53 kg/inwoner in 2016 en 51 kg/inwoner in 2017. De streefwaarde van 65 is nog niet bereikt.

- is de hoeveelheid ingezameld glas in de periode 2014-2017 17 à 18 kg/inwoner. De streefwaarde van 23 is niet bereikt.
- is de hoeveelheid gescheiden ingezamelde textiel gestegen naar 3 kg/inwoner in 2017. De streefwaarde van 5 kilogram is niet gehaald.
- is de hoeveelheid gescheiden ingezamelde kunststoffen gestegen naar 11 kg/inwoner in 2017. De streefwaarde van 9 kilogram is reeds gehaald.
- is de hoeveelheid fijn huishoudelijk restafval met 22% gedaald, namelijk van 241 naar 187. Deze daling kan (deels) verklaard worden door de ingezette maatregelen in het afvalbeleid.
- is de hoeveelheid grof huishoudelijk afval toegenomen met 46%, namelijk van 63 naar 92. Dat is een grote stijging, waarvoor geen afdoende verklaring voorhanden is.
- is de totale hoeveelheid huishoudelijk afval (restafval en gescheiden ingezameld afval) min of meer gelijk gebleven.
- is het gescheiden grof huishoudelijk afval, ondanks een jarenlange stijging, met 70 kg/inwoner onder de streefwaarde van 88 kg/inwoner. De streefwaarde is dus niet gehaald.

De rekenkamer constateert dat de streefwaarden ten aanzien van de hoeveel gescheiden ingezameld afval per fractie worden niet gerealiseerd, op die voor kunststoffen na.

Uit tabel 5-1 blijkt dat het scheidingspercentage in de loop van jaren gestaag is toegenomen. Figuur 5-1 toont een grafische weergave van het scheidingspercentage.

figuur 5-1 gerealiseerde scheidingspercentage en doelstelling in 2018



Figuur 5-1 laat zien dat de stijging van het scheidingspercentage tussen 2015 en 2016 het grootst was. Dit is mede te verklaren doordat de gemeente in 2015 en 2016 startte met het huis-aan-huis inzamelen van kunststof. Tevens werd vanaf 2015 papier in minicontainers ingezameld.

Met ingang van 1/1/2017 is de inzameling van kunststoffen uitgebreid naar PMD en is de ophaal frequentie verhoogd van tweewekelijks naar wekelijks. De bovengrondse containers voor de grondstoffen zijn in 2016 vervangen door ondergrondse milieuparken, waardoor de capaciteit voor de inzameling van grondstoffen is verhoogd. Dit heeft een klein effect gehad op het totale scheidingspercentage in 2017.

Ook de verandering van de samenstelling van het huishoudelijk afval heeft een belangrijk effect gehad op het scheidingspercentage. De hoeveelheid fijn huishoudelijk afval is sinds 2014 gedaald met circa 26 kilogram per inwoner, terwijl de hoeveelheid grof huishoudelijk afval met ongeveer 29 kilogram is gestegen. Grof huishoudelijk afval wordt beter gescheiden dan fijn huishoudelijk afval. Deze verschuiving verklaart circa 3 procentpunt van de stijging van het afvalscheidingspercentage.¹⁴⁸

Het realiseren van een afvalscheidingspercentage van 55%, de doelstelling van het afvalbeleid, vergt nog slechts een relatief kleine stijging. Anderzijds worden in 2018 geen nieuwe maatregelen meer geïmplementeerd die het scheidingspercentage zullen verwerken. Uit figuur 5-1 valt verder op te maken dat de groeilijn van het scheidingspercentage afvlakt in 2017. In het eerste kwartaal van 2018 is het scheidingspercentage 52,6%, wat lager is dan het niveau van 2017.¹⁴⁹ Of de doelstelling zal worden behaald, is dus onzeker.

scheidingsresultaat per afvalstroom

Om meer inzicht te krijgen in de resultaten van het afvalbeleid, heeft de rekenkamer ook het scheidingspercentage per afvalstroom in kaart gebracht. De hoeveelheden gescheiden ingezamelde afvalfracties (in kilogrammen per inwoner) geven namelijk slechts een indicatie van de effecten van het afvalbeleid van de gemeente. Deze hoeveelheden worden namelijk ook beïnvloed door fluctuaties in de omvang en samenstelling van de hoeveelheid huishoudelijk afval. Dit geldt echter niet voor het percentage afvalscheiding per fractie.

Op basis van de ingezamelde hoeveelheden afval en de sorteeranalyses van het restafval, kan per afvalstroom het scheidingsresultaat (en het potentieel voor extra afvalscheiding) worden geanalyseerd. De rekenkamer heeft voor de belangrijkste herbruikbare afvalstromen gft, papier, glas, textiel en kunststoffen (zie bijlage 3) het scheidingsresultaat en het potentieel in kaart gebracht. De belangrijkste resultaten zijn weergegeven in tabel 5-2.

tabel 5-2: scheidingsresultaat (percentage) per afvalstroom

fractie	resultaat 2012	streven 2018	resultaat 2017	verschil
gft	60	63	57	-6
papier	48	76	73	-3
glas	62	72	64	-6

¹⁴⁸ Als het afvalscheidingspercentage voor fijn huishoudelijk afval in de periode 2014-2017 gelijk was gebleven (36 procent) was het totale scheidingspercentage van huishoudelijk afval, door de toename van de hoeveelheid grof huishoudelijk afval, in 2017 gestegen tot 45 procent. Bron: berekening rekenkamer.

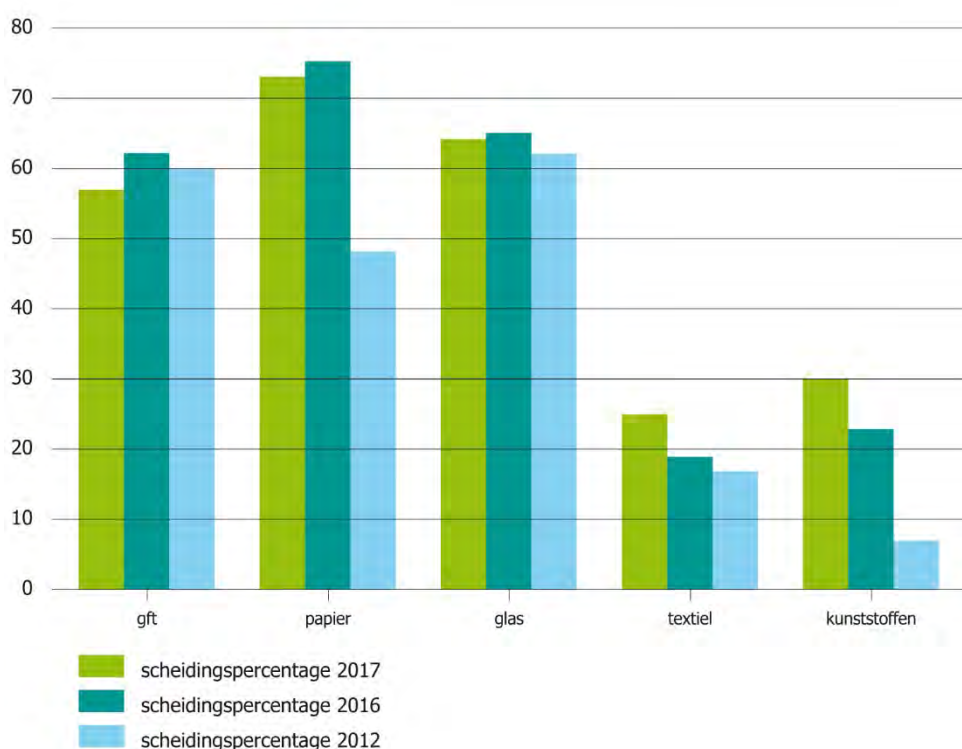
¹⁴⁹ Gemeente Lansingerland, 'afvalstromen 2018', ontvangen op 23 mei 2018.

textiel	17	42	25	-17
kunststof	7	21	30	+9

bron: afvalbeleidsnota 2014-2018, sorteeraanlyse 2017 en berekening rekenkamer

In figuur 5-2 is tevens een grafische weergave van het scheidingsresultaat van de afvalstromen opgenomen.

figuur 5-2 scheidingsresultaat afvalstromen (in %)



Uit figuur 5-2 en tabel 5-2 blijkt het volgende:

- het scheidingsresultaat voor *kunststoffen* is sterk verbeterd tot boven het beoogde percentage. Dit beeld komt overeen met tabel 5-1 waarbij de hoeveelheid gescheiden ingezamelde kunststoffen steeds is gestegen. Het beter dan verwachte resultaat kan verklaard worden door een conservatieve inschatting van de respons op huis-aan-huis inzameling van kunststof, de uitbreiding van de inzameling met metalen en drankkartons en de overstap naar wekelijkse inzameling (in plaats van tweewekelijks). De genomen maatregelen blijken effectief te zijn, maar in potentie kan het scheidingsresultaat nog naar boven, omdat 70% nog niet gescheiden wordt ingezameld.
- de hoeveelheid gescheiden ingezamelde textiel is in absolute zin licht gestegen, maar het scheidingsresultaat is wel sterk verbeterd. Het beoogde scheidingspercentage zal echter niet worden gehaald. Er zijn geen specifieke maatregelen ingevoerd met betrekking tot inzameling van textiel. Wel zijn er door de invoering van milieuparken verzamelcontainers voor textiel toegevoegd. In

potentie kan het scheidingsresultaat nog worden verhoogd, omdat 75% nog niet gescheiden wordt ingezameld.

- het scheidingsresultaat voor *papier* is, met name in 2016, sterk toegenomen. Daarna is er een daling van het scheidingsresultaat. Het beoogde scheidingspercentage is nog (net) niet gehaald. De streefwaarde was volgens de rekenkamer zeer optimistisch (zie paragraaf 3-3-2) en is ook niet gehaald, maar dit is te verklaren door de afname van de totale hoeveelheid papier.¹⁵⁰ Er ontbreekt een duidelijk aanwijsbare oorzaak voor de forse toename van het scheidingspercentage (behalve de huis-aan-huis inzameling met minicontainers). In potentie kan het scheidingsresultaat nog omhoog, omdat 27% van het papier nog niet gescheiden wordt ingezameld.
- het scheidingsresultaat voor *gft* laat eerst een lichte stijging zien en daarna een daling, wat ook blijkt uit tabel 5-1. De stijging heeft volgens de gemeente te maken met de invoering van de gft container in juni 2015 bij laagbouw huishoudens met verzamelcontainer ondergronds voor restafval. Het gaat om circa 3.000 aansluitingen.¹⁵¹ Het beoogde scheidingspercentage zal waarschijnlijk niet worden gehaald. In potentie kan het scheidingsresultaat worden verbeterd. Immers, 57% wordt gescheiden ingezameld en 43% nog niet.
- het scheidingsresultaat voor *glas* laat ook eerst een lichte stijging en daarna een lichte daling zien. Ook voor deze fractie is het beoogde scheidingspercentage niet gehaald. In potentie kan het scheidingsresultaat nog toenemen omdat 64% gescheiden wordt ingezameld en 36% niet.

Al met al is het scheidingsresultaat van de vijf grote fracties sterk verbeterd. Met name de fracties papier en kunststoffen laten een sterke stijging zien. Dit zijn ook de fracties waar de maatregelen uit het afvalbeleid zich primair op richten. Het ligt dan ook voor de hand dat het betere scheidingsresultaat een gevolg is van het afvalbeleid van de gemeente. Het feit dat de streefwaarden per fractie desalniettemin toch niet worden gehaald, hangt deels samen met veranderingen in de hoeveelheid en samenstelling van het huishoudelijk afval: er is meer grof huishoudelijk restafval en minder fijn huishoudelijk afval.

5-3 kosten

De gemeente is erin geslaagd om aanzienlijk lagere kosten te realiseren en heeft de afvalstoffenheffing verlaagd. De behaalde kostenverlaging is vooral toe te schrijven aan de voordelen die zijn behaald bij de aanbesteding van de afvalinzameling en-verwerkingstaken en het niet materialiseren van bepaalde financiële risico's.

Zoals eerder vermeld was een verlaging van de afvalbeheerkosten volgens het afvalbeleid nodig. De afvalbeheerkosten dienden in 2015 met € 0,9 mln. te dalen ten opzichte van 2014 en vanaf 2016 met € 1,7 mln. Deze kostenreducties waren al ingeboekt bij de begroting. De daling van de kosten zou moeten resulteren in een lager tarief afvalstoffenheffing. De afvalstoffenheffing diende te dalen met 25% (bij een kostendeckingsgraad van 100%).

¹⁵⁰ Dit is een landelijke trend. De hoeveelheid oud papier en karton per inwoner is in de periode 2012-2016 gedaald van 101 kilogram naar 88 kilogram. Bron: www.afvalmonitor.databank.nl/Jive/ en www.CBS.nl.

¹⁵¹ E-mail ambtenaar, 26 april 2018.

Op basis van het kostenoverzicht in tabel 2-5 kan worden geconstateerd dat de beoogde kostendaling van € 0,9 mln. in de periode 2014-2015 niet is behaald. Er is een daling gerealiseerd van € 0,69 mln.¹⁵² De beoogde kostendaling van € 1,7 mln. vanaf 2016 is ruimschoots gerealiseerd.

Ten aanzien van de afvalstoffenheffing stelt de rekenkamer vast dat de beoogde daling van de afvalstoffenheffing met 25% ook ruimschoots is gerealiseerd (zie tabel 5-3).

tabel 5-3: vergelijking afvalstoffenheffing in 2014 en 2018 (excl. eenmalige korting)

	meerpersoonshuishouden	eenpersoonshuishouden
2018	€ 237,24	€ 189,84
2014	€ 386,16	€ 309,00
daling ASH	-/- 39%	-/- 39%

bron: Gemeente Lansingerland, 'berekening tarief afvalstoffenheffing 2018', ontvangen op 15 februari 2018 en Gemeenteraad van Lansingerland, 'Jaarstukken 2014', vastgesteld op 28 mei 2015.

Exclusief de eenmalige korting, als gevolg van de onttrekking aan de egalisatiereserve, zijn zowel de afvalstoffenheffing voor meerpersoonshuishoudens als die voor eenpersoonshuishoudens gedaald met 39% ten opzichte van 2014.

Zoals reeds is opgemerkt in paragraaf 3-3-2 maakt de gemeente geen onderscheid tussen de effecten op de afvalbeheerkosten van de aanbesteding en het afvalbeleid. De stijging van het afvalscheidingspercentage (+10,8 procentpunt) leidt naar schatting tot € 250.000 extra opbrengsten cq vermeden kosten.¹⁵³ Tevens zijn er hogere kosten voor huis-aan-huis inzameling van kunststof en papier en investeringen in de inzamelinfrastructuur. De kapitaallasten door investeringen in milieuparken bedroegen naar schatting alleen al € 5 per aansluiting per jaar, in totaal (met circa 23.000 aansluitingen) jaarlijks ongeveer € 115.000.¹⁵⁴ De extra kosten door huis-aan-huis inzameling konden niet worden gekwantificeerd. Het is derhalve onwaarschijnlijk dat de maatregelen uit het afvalbeleid hebben geleid tot aanzienlijk lagere kosten.

De rekenkamer constateerde in paragraaf 2-4-2 dat de behaalde kostenverlaging vooral is toe te schrijven aan de voordelen die zijn behaald bij de aanbesteding van de afvalinzameling- en verwerkingstaken, alsmede aan het niet materialiseren van bepaalde risico's.

5-4 serviceniveau

De rekenkamer constateert dat voor glas en textiel het serviceniveau verbeterd is en voor restafval gelijk gebleven. Kunststof, papier en gft worden meer aan huis ingezameld, terwijl het

¹⁵² €7.289.000 -/- €7.979.000 = -/- € 690.000.

¹⁵³ Dit is een inschatting op basis van de verwerkingstarieven die zijn vermeld in de benchmarkrapportage 2016 en de hoeveelheden in tabel 5-1, vermenigvuldigd met het aantal inwoners. De rekenkamer gaat er van uit dat voor kunststof de kosten van verwerking worden gecompenseerd door opbrengsten uit het Afvalfonds.

¹⁵⁴ Gemeente Lansingerland, nota 'Afvalbeleid 2014-2018', vastgesteld op 31 januari 2014.

aantal brenglocaties is verminderd. Grosso modo is het serviceniveau voor deze fracties gelijk gebleven. De doelstelling, om het serviceniveau ofwel te behouden ofwel uit te breiden, is dus gerealiseerd voor alle fracties.

Volgens de beleidsnota 'Afvalbeleid 2014-2018' wordt het serviceniveau bepaald aan de hand van de haal- en brengvoorzieningen. De doelstelling is om het serviceniveau 'minimaal op het huidige niveau te handhaven en waar mogelijk uitbreiden' en is verder niet gekwantificeerd. In deze paragraaf zal het serviceniveau worden toegelicht aan de hand van de uitgangssituatie zoals beschreven in de beleidsnota en recent ontvangen overzichten van aantallen containers.¹⁵⁵

haalvoorzieningen

In tabel 5-4 wordt het serviceniveau voor de haalvoorzieningen¹⁵⁶ weergegeven. Dit wordt uitgedrukt in een dekkingsgraad van de haalvoorziening en wordt bepaald door het percentage huishoudens dat is aangesloten op een bepaald inzamelmiddel.

tabel 5-4: dekkingsgraad haalvoorziening in Lansingerland

afvalfractie	2017	2012
restafval minicontainers	70%	70%
gft minicontainers	85%	-
papier minicontainers/bundels	100%	100%
kunststoffen zak	100%	0%

bron: E-mail ambtenaar 26 april en 3 mei 2018, rapport 'Benchmark afvalscheiding', 'Afvalbeleid 2014-2018', tabel 4-4.

Uit tabel 5-4 blijkt dat de dekkingsgraad voor restafval gelijk is gebleven. Ten aanzien van de dekkingsgraad voor gft minicontainers in 2012 heeft de rekenkamer echter tegenstrijdige informatie ontvangen. Volgens een medewerker van de gemeente zijn in juni 2015 3000 extra minicontainers verstrekt voor huishoudens met een verzamelcontainer voor restafval. Dit zou verklaren dat het scheidingspercentage voor gft in 2017 (ten opzichte van 2012) toeneemt en de hoeveelheid grof tuinafval dat op de milieustraat wordt ingeleverd afneemt.¹⁵⁷ In de beleidsnota staat echter dat bewoners met een aansluiting op een ondergrondse container in de uitgangssituatie vaak al wel een gft minicontainer hadden.¹⁵⁸ In de laatste benchmarkrapportage over peiljaar 2016 wordt bovendien voor Lansingerland een dekkingsgraad van 71% voor gft minicontainers vermeld.¹⁵⁹ Dit is minder dan de dekkingsgraad volgens de benchmarkrapportage met peiljaar 2010 (87%) en de dekkingsgraad volgens de

¹⁵⁵ E-mails ambtenaar 5 april, 26 april en 3 mei 2018.

¹⁵⁶ Textiel wordt door de gemeente niet huis-aan-huis ingezameld. Charitatieve organisaties kunnen (met een vergunning van de gemeente) enkele keren per jaar textiel huis-aan-huis ophalen. Bron: Eerste herziening Uitvoeringsbesluit Afvalstoffenverordening Lansingerland 2016, artikel 2. Dit was ook al het geval bij het begin van de beleidsperiode. Bron: e-mail ambtenaar, 19 maart 2018.

¹⁵⁷ E-mail ambtenaar, 26 april 2018.

¹⁵⁸ Gemeente Lansingerland, 'Afvalbeleid 2014-2018', 13 november 2013, p. 29.

¹⁵⁹ Cyclus management, 'Benchmark huishoudelijk afval, groepsrapport gemeenten klasse D, peiljaar 2016', 7 november 2017.

beleidsnota (80%).¹⁶⁰ Aangezien het scheidingsresultaat voor gft is verbeterd acht de rekenkamer het plausibel dat de dekkingsgraad is verbeterd. De inzamelfrequenties voor gft en restafval zijn ongewijzigd gebleven.

Papier wordt maandelijks in minicontainers aan huis opgehaald bij 82% van de huishoudens. Huishoudens waar papier niet via minicontainers wordt ingezameld, mogen het nog steeds in dozen aanbieden (zoals in 2012 bij vrijwel alle huishoudens gebeurde).¹⁶¹ Verder is de dekkingsgraad van kunststoffen 100%. Al met al is het serviceniveau voor haalvoorzieningen voor twee gelijk gebleven en voor twee gestegen.

brengvoorzieningen

In tabel 5-5 wordt het serviceniveau voor de brengvoorzieningen weergegeven. Dit wordt uitgedrukt in een (container)dichtheid van de brengvoorziening en wordt bepaald door het aantal huisaansluitingen dat gemiddeld is aangesloten op een verzamelcontainer. Tussen haakjes is het aantal containers aangegeven.

tabel 5-5: (container)dichtheid brengvoorziening in Lansingerland

afvalfractie	2017	2012
restafval	- (224)	- (205)
gft	- (34)	- (42)
papier	954 (24)	545 (38)
kunststoffen	1145 (20)	505 (41)
glas	327 (70)	377 (55)
textiel	1.206 (19)	1.382 (15)

bron: Afvalbeleidsnota 2014-2018, e-mails ambtenaar 5 april, 26 april en 3 mei 2018.

Uit tabel 5-5 blijkt dat het aantal verzamelcontainers¹⁶² voor restafval is gestegen. Het aantal verzamelcontainers voor gft is afgenomen. Overigens geldt voor gft- en restafval-verzamelcontainers dat zij bedoeld zijn voor specifieke huishoudens waar deze fracties niet aan huis worden ingezameld. De containerdichtheid is daarom niet vermeld voor deze containers. Inmiddels zijn restafval-verzamelcontainers alleen te openen met een pas, die is gebonden aan het huisadres.

Voor papier is de dichtheid verminderd van 545 (in 2012) naar 954 (in 2017) huishoudens per verzamelcontainer. Ten aanzien van kunststoffen is de dichtheid verslechterd van 505 (in 2012) naar 1.145 (in 2017) huishoudens per verzamelcontainer. Beide wijzigingen zijn te verklaren doordat deze fractie huis-aan-huis wordt opgehaald. In de vernieuwde milieuparken keren daarom minder containers voor papier en kunststof terug. Het weghalen van de oude bovengrondse containers verloopt overigens niet synchroon met de introductie van huis-aan-huis inzameling met minicontainers en de aanleg van ondergrondse containers. Hierdoor zijn er in

¹⁶⁰ Volgens de beleidsnota hebben in 2013 16.580 van de 20.710 huishoudens een gft mini container. Medio 2018 zijn 19744 gft minicontainers uitgezet. Er zijn 23293 huishoudens aangeslagen voor de afvalstoffenheffing. Bron: e-mails 26 april en 3 mei 2018.

¹⁶¹ Bron: www.lansingerland.nl/zelf-regelen/veelgestelde-vragen_44067/item/mag-papier-nog-in-dozen-worden-aangeboden_46579.html, geraadpleegd op 14 mei 2018.

¹⁶² De in pandige verzamelcontainers voor restafval zijn buiten beschouwing gelaten.

2017 tijdelijk meer verzamelcontainers voor papier en kunststof. In augustus 2017 waren er nog 28 verzamelcontainers voor papier en 23 voor kunststof. De aantallen containers voor glas en textiel liggen zelfs boven de aantallen in 2012. Volgens de gemeente worden medio 2018 nog tien bovengrondse containers voor glas verwijderd.¹⁶³ De containerdichtheid is dan 382, wat ongeveer gelijk is aan de dichtheid aan het begin van de beleidsperiode.

Voor glas en textiel is de containerdichtheid verbeterd. Bovendien zou, door een betere spreiding van de milieuparken over de kernen, de afstand die bewoners gemiddeld moeten afleggen naar een container zijn verminderd. De rekenkamer heeft dit echter niet geverifieerd. De capaciteit van een deel van de ondergrondse containers is tevens groter dan die van de oude, bovengrondse containers (5 m³ in plaats van 4 m³)¹⁶⁴.

¹⁶³ Bron: bestand 'overzicht verzamelcontainers 8-8-2017' ontvangen op 5 april 2018.

¹⁶⁴ Bron: Gemeente Lansingerland, 'Afvalbeleid 2014-2018', 13 november 2013, bestand 'overzicht verzamelcontainers 8-8-2017' ontvangen op 5 april 2018.

bijlage 1 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 2 staan de documenten opgesomd die in dit rapport zijn geraadpleegd.

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

- twee van de vakgroep afval & schoon;
- een ambtenaar van de afdeling Beheer;
- een ambtenaar van de afdeling Financiën;
- de verantwoordelijk wethouder voor afvalbeleid.

De rekenkamer heeft verder met verschillende personen binnen de gemeente gesproken.

afbakening en reikwijdte onderzoek

Dit onderzoek beperkt zich tot de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval. De aanpak van zwerfafval, het schoon houden 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 schoon houden 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 alleen in beschouwing genomen voor zover hier gegevens over beschikbaar zijn bij de gemeente.

Het onderzoek heeft betrekking op de inrichting van de inzameling en verwerking van afval en het afvalbeleid in de collegeperiode 2014-2018.

procedures

De opzet van het onderzoek is op 31 januari 2018 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een concept nota van bevindingen. Deze is op 23 april 2018 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 4 juni 2018 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 2 aangehaalde documentatie

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

- Gemeente Lansingerland, 'Afvalbeleid 2014-2018', vastgesteld op 31 januari 2014.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten, 'Benchmark afvalscheiding. De afvalmonitor', april 2010.
- Gemeenteraad van Lansingerland, 'Onderzoek tariefverlaging Irado', 27 oktober 2011.
- Gemeente Lansingerland, 'Werkdocument contract inzameling Oorspronkelijke eisen en aanvullingen vanuit NvI's', ontvangen op 15 februari 2018.
- Gemeente Lansingerland, 'Nota verbonden partijen 2011-2015', vastgesteld op 21 april 2011.
- College van B en W, brief aan de gemeenteraad 'Voorlopige gunning aanbesteding verwerking rest- en GFT afval', 1 oktober 2013.
- College van B en W, Eerste Herziening Uitvoeringsbesluit Afvalstoffenverordening Lansingerland 2016, 1 november 2016.
- College van B en W, 'Kadernota 2013', 22 mei 2013.
- College van B en W Rotterdam, brief aan de commissie Bouwen, Wonen en Buitenruimte 'Stand van zaken nascheiding', 9 maart 2018.
- Gemeente Lansingerland, notitie 'Doelmatigheidsonderzoek kostentoerekening en kostendekking afvalstoffenheffing, rioolrechten en leges 2015', april 2016.
- Gemeenteraad van Lansingerland, 'Jaarstukken 2014', vastgesteld op 28 mei 2015.
- Gemeenteraad van Lansingerland, 'Jaarstukken 2015', vastgesteld op 7 juli 2016.
- Gemeenteraad van Lansingerland, 'Jaarstukken 2016', vastgesteld op 26 juni 2017.
- Gemeente Lansingerland, 'Afvalstoffenheffing 2016', besproken in B en W vergadering van 13 oktober 2015.
- Gemeenteraad van Lansingerland, 'Begroting 2016-2019', vastgesteld op 3 november 2015.
- Gemeenteraad van Lansingerland, 'Begroting 2018-2021', vastgesteld op 2 november 2017.
- Gemeenteraad van Lansingerland, Verordening kwijtschelding gemeentelijke belastingen en heffingen 2018, 25 december 2017.
- Gemeente Lansingerland, budgetuitputting afval 2016, ontvangen op 20 maart 2018.
- Commissie BBV, notitie riolering, november 2014.
- Gemeenteraad Lansingerland, besluit 'afvalbeleid 2014-2018-meer hergebruik en een stuk goedkoper', 31 januari 2014.
- Gemeente Lansingerland, nota 'Afvalbeleid 2014-2018', vastgesteld op 31 januari 2014.
- Gemeenteraad Lansingerland, schriftelijke vragen Groen Links inzake CPB rapport weinig milieuwinst bij verzamelen plastic, 20 september 2017 en schriftelijke vragen VVD inzake plastic afvalscheiding Lansingerland, 25 september 2017.

- Gemeenteraad Lansingerland, 'Initiatiefvoorstel onderzoek naar afval scheiden loont binnen Lansingerland', aangenomen 26 april 2012.
- College van B en W, brief aan gemeenteraad 'Antwoord technische vragen begroting 2017-2020', 14 oktober 2016.
- College van B en W, brief aan gemeenteraad 'Beantwoording technische vragen bij de jaarrekening 2015', 4 mei 2016.
- College van B en W, brief aan gemeenteraad 'Beantwoording technische vragen bij de jaarrekening 2016', ongedateerd.

overige documenten

- Bureau Bovenkamers, 'Effectieve beïnvloeding van afvalscheiding, Verkenning van landelijke campagnes, initiatieven, websites en apps op het gebied van afvalscheiding', mei 2016.
- Brief staatssecretaris voor Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer, 'meer waarde uit afval', 25 augustus 2011.
- Brief staatssecretaris voor Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer, 'Toezenden Publiek Kader en Uitvoeringsprogramma Huishoudelijk Afval' inclusief bijlage, 1 december 2014.
- Centraal Planbureau, 'Een verkennend onderzoek naar de haalbaarheid en wenselijkheid van doelstellingen met betrekking tot recycling en preventie van huishoudelijk afval', 24 april 2016.
- 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.
- Cyclus Management, 'Benchmark huishoudelijk afval. Peiljaar 2010', oktober 2011.
- Cyclus Management, 'Benchmark huishoudelijk afval. Peiljaar 2016', 7 november 2017.
- De Jonge Milieu Advies, 'Keuzemogelijkheden uitbesteden van de afvalinzameling', september 2013.
- Deloitte, notitie 'Kostentoerekening en kostendekking afvalstoffenheffing, rioolheffing en leges 2015 van Lansingerland', 19 april 2016.
- Deloitte in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Handreiking kostentoerekening heffingen, rechten en tarieven, oktober 2014.
- 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.
- Guo et al., System dynamics-based evaluation of interventions to promote appropriate waste disposal behaviors in low-income urban areas: A Baltimore case study, in Waste Management, 2016, 56, pp. 547–560.
- I&O Research, 'Afvalinzameling in Lansingerland', oktober 2017.
- Learning Center Kunststof Verpakkingsafval, Optimalisatie kostenefficiëntie kunststofinzameling gemeenten, 14 november 2016.
- 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.
- 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.

- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029. Het LAP treedt in werking op 28 december 2017.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 'Afvalstoffenheffing 2012', september 2012.
- PwC in opdracht van Nedvang, 'Benchmarkonderzoek in zameling kunststof verpakkingsafval gemeenten', 2011.
- Rekenkamer Rotterdam, 'Scheiding van waarde', 5 juli 2017.
- Renewi. 'Alle afvalstromen 2017', ontvangen op 9 februari 2018.
- Rijkswaterstaat, 'Afvalstoffenheffing 2013', september 2013.
- Senter Novem, afvalstoffenheffingen 2006, mei 2006.
- Senter Novem, afvalstoffenheffingen 2006, mei 2006.
- Senter Novem, 'succesvol papier inzamelen kan met containers', april 2006.
- VANG. Factsheet 'Diftar in 5 punten'. Verkregen op 6 februari 2017 van <http://www.vang-hha.nl/nieuws-achtergronden/2015/artikelen/factsheet-'Diftar-5/>.
- VANG. Het programma. Verkregen op 14 februari 2017 van <http://www.vang-hha.nl/programma/>.
- Van Gansewinkel, 'Plan van Aanpak scheidingspercentage perceel 1', ontvangen op 19 maart 2018.
- VNG, 'Benchmark afvalscheiding. De afvalmonitor', april 2010.
- VNG, 'Model kostenonderbouwing afvalstoffenheffing', februari 2010.
- Wasteview, 'Bevindingen en conclusie begroting 2016 Afvalbeheer Lansingerland', september 2015.
- Wassenaar et al. (2010), Contracting out: Dutch municipalities reject the solution for the VAT-distortion, Local Government Studies, 36:5, pp. 617-636.

websites

- www.analyse.benchmarkschoon.nl
- www.afvalcirculair.nl
- www.afvalmonitor.databank.nl//Jive/
- www.CBS.nl
- www.clo.nl/indicatoren/nl0140-afval-van-huishoudens
- www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/afvalproject-stopt-wethouder-treedt-af.8509766.lynkx

bijlage 3 scheidingsresultaat per afvalstroom

tabel: het potentieel van herbruikbare afvalstromen (kilogram/inwoner) en scheidingsresultaat (%)

type afval	gescheiden ingezameld	in restafval aanwezig	potentieel	scheidingsresultaat 2017
gft	84	64,2	148,2	57%
papier	51	18,7	69,7	73%
glas	17	9,6	26,6	64%
textiel	3	9,1	12,1	25%
kunststoffen	11	25,9	36,9	30%
type afval	gescheiden ingezameld	in restafval aanwezig	potentieel	scheidingsresultaat 2016
gft	85	53	138	62%
papier	52	17	69	75%
glas	17	9	26	65%
textiel	3	13	16	19%
kunststoffen	8	27	35	23%
type afval	gescheiden ingezameld	in restafval aanwezig	potentieel	scheidingsresultaat 2012
gft	84	58	142	60%
papier	41	45	86	48%
glas	20	12	32	62%
textiel	2	10	12	17%
kunststoffen	3	40	43	7%

bron: Eureco, 'Analyse en sorteerrapportage 2017', augustus 2017 en groepsrapport gemeenten,
'Benchmark huishoudelijk afval', peiljaar 2016 en gemeente Lansingerland, 'Afvalbeleid 2014-2018'.

bijlage 4 lijst afkortingen

ASH	afvalstoffenheffing
AVR	Afvalverwerking Rijnmond
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording
BTW	belasting over de toegevoegde waarde
B en W	burgemeester en wethouders
CPB	Centraal Planbureau
CMS	containermanagementsysteem
Diftar	gedifferentieerde tarieven, betalen per lediging/vuilniszak
	icm basis tarief ASH
fte	fulltime equivalent
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
PDCA	Plan Do Check Act
RIS	Raadinformatiesysteem
VANG	van afval naar grondstof
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Wmb	Wet milieubeheer

de rekenkamer

De gemeenteraad van Lansingerland heeft op 24 mei 2007 de Rekenkamer Lansingerland ingesteld. De gemeenteraad benoemde op 28 mei 2009 Paul Hofstra als directeur van de rekenkamer. Hij is zijn werkzaamheden op 2 juni 2009 begonnen.

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 Lansingerland. 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). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Lansingerland

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.lansingerland.nl

fotografie
Gemeente Lansingerland

basisontwerp
DE WERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Lansingerland
juni 2018

ISBN/EAN
978-90-79683-10-9