

Opgeruimd staat netjes

Onderzoek naar gemeentelijk afvalbeleid

Rekenkamercommissie Rheden

Rekenkamercommissie Rheden

de heer J.P.M. Leenders
Ambtelijk secretaris

Hoofdstraat 3
6994 AB De Steeg

T. 026 49 76 266
E. s.leenders@rheden.nl



Necker van Naem b.v.

Postadres
Postbus 85203
3508 AE Utrecht

T. 030-233 44 29
F. 030-262 34 38

Onderzoekers:

Drs. J.H.W (Hans) Oostendorp
M.C. (Marten) Westeneng MSc

Contactpersoon:

Hans Oostendorp
T. 06 – 338 147 75
E. hans@necker.nl

Kenmerk:

RO 13750

Datum:

25-03-2014

Inhoudsopgave

Bestuurlijke Nota	1
1 Verantwoording	2
1.1 / Aanleiding, doelstelling en vraagstelling	2
1.2 / Uitvoering	3
1.3 / Leeswijzer	3
2 Centrale boodschap	4
2.1 / Conclusies	4
2.2 / Aanbevelingen	6
3 Reactie college van B&W	8
4 Nawoord	9
Nota van Bevindingen	1
1 Beleidskader	2
1.1 / Rollen en verantwoordelijkheden bij afvalbeleid	2
1.2 / Landelijke doelstellingen	3
1.3 / Visie en beleidsdoelen Rheden	4
1.4 / Normbeoordeling	11
2 Sturing en informatievoorziening	12
2.1 / Monitoringsinformatie gemeenteraad	12
2.2 / Sturing door gemeenteraad	14
2.3 / Organisatie en sturing	15
2.4 / Normbeoordeling	20
3 Doeltreffendheid	23
3.1 / Doeltreffendheid doelstellingen Uitvoeringsprogramma	23
3.2 / Doeltreffendheid doelstellingen Programmabegroting	27
3.3 / Overige resultaten	32
3.4 / Normbeoordeling	32
Bijlagen	33
Bijlage 1. Toetsingskader	33
Bijlage 2. Interviews	34
Bijlage 3. Overzicht van taken en bevoegdheden bestuurslagen	35

Bestuurlijke Nota

1 Verantwoording

1.1 / Aanleiding, doelstelling en vraagstelling

De rekenkamercommissie Rheden heeft onderzoek uitgevoerd naar het afvalbeleid van de gemeente Rheden. De rekenkamercommissie heeft twee doelen met dit onderzoek:

1. inzicht verkrijgen in het beleid dat de gemeente Rheden voert op het gebied van afvalinzameling en -verwerking en de uitvoering ervan;
2. nagaan in hoeverre de gestelde doelstellingen daadwerkelijk zijn behaald over de periode 2010-2013.

Om de gestelde onderzoeksdoelen te bereiken is de volgende centrale vraag geformuleerd:

Welk afvalbeleid voert de gemeente Rheden, zijn de beleidsdoelen hierbij SMART geformuleerd en in hoeverre bereikt de gemeente haar doelen op dit terrein?

De centrale vraag is uiteengezet in acht deelvragen die zijn gegroepeerd naar de aspecten beleidskader, sturing en informatievoorziening én doeltreffendheid.

Beleidskader

1. Welke landelijke en lokale beleidskaders hanteert de gemeente in haar afvalbeleid?
2. Welke visie/beleidsdoelen heeft de gemeente in haar afvalbeleid geformuleerd en zijn de beleidsdoelen SMART gemaakt?

Sturing en informatievoorziening

3. Bieden de visie en de geformuleerde beleidsdoelen de gemeenteraad de juiste handvatten om het afvalbeleid te sturen?
4. Wordt het bereiken van de beleidsdoelen (in de uitvoering) gemonitord en zo ja, hoe wordt de gemeenteraad hierover geïnformeerd?
5. Welke instrumenten hanteert de gemeente voor sturing op de beleidsdoelen en welke rol speelt de gemeenteraad in de beleidssturing?
6. Heeft tussentijdse bijsturing respectievelijk bijstelling van de beleidsdoelen en/of de beleidsuitvoering plaatsgevonden en zo ja, welke rol heeft de gemeenteraad hierbij gespeeld?
7. Welke rol spelen externe partijen in het werkveld van afvalbeheer binnen de gemeente Rheden en welke instrumenten heeft de gemeente (ingezet) om deze externe partijen te sturen?

Doeltreffendheid

8. In hoeverre zijn de beleidsdoelen met betrekking tot het afvalbeheer in de periode 2010-2013 gerealiseerd?

In de Nota van Bevindingen worden de deelvragen beantwoord. Voor ieder aspect (beleidskader, sturing & informatievoorziening en doeltreffendheid) is een apart hoofdstuk gemaakt.

1.2 / Uitvoering

De uitvoering van de onderzoekswerkzaamheden vond plaats in de periode november 2013 – januari 2014. Ingezette onderzoeksmethoden waren de volgende: vraaggelassen, documentanalyse en een consultatie van de gemeenteraad.

De vraaggelassen vonden plaats met de bestuurlijk portefeuillehouder en met ambtelijke medewerkers die operationeel, beleidsmatig en/of als leidinggevende een betrokkenheid hebben bij het gemeentelijke afvalbeleid.

Voor wat betreft de documentanalyse is primair uitgegaan van gemeentelijke documenten en het uitvoeringsprogramma over de periode 2010-2013. Ook zijn op basis van de aangeleverde informatie berekeningen en analyses uitgevoerd om doelrealisatie inzichtelijk te maken. Daarnaast zijn schriftelijke bronnen van andere spelers op het beleidsveld afval geraadpleegd (zoals van de Milieusamenwerking Regio Arnhem).

Op 27 januari 2014 heeft de rekenkamercommissie een conceptversie van de onderzoeksrapportage besproken. In deze week is de wederhoorprocedure gestart. Op 14 februari ontvingen wij de ambtelijke reactie. Deze bestond uit een kort memo en uit tekstuele/inhoudelijke opmerkingen bij de nota van bevindingen. Dit heeft geleid tot enkele wijzigingen en tot het aanleveren van enkele nieuwe gegevens door de ambtelijke organisatie. De rapportage is 21 februari aangeboden voor een bestuurlijke reactie. Op 20 maart 2014 nam de rekenkamercommissie kennis van deze reactie. Na het schrijven van een nawoord heeft de rekenkamercommissie dit rapport uitgebracht.

1.3 / Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: een Bestuurlijke Nota en een Nota van Bevindingen.

De Bestuurlijke Nota bestaat uit de Onderzoeksverantwoording (hoofdstuk 1).

De Nota van Bevindingen bevat de onderzoeksresultaten (feiten en bevindingen) en bestaat uit drie hoofdstukken. Die hoofdstukken zijn gekoppeld aan de aspecten beleidskader, sturing en informatievoorziening én doeltreffendheid.

Bijgevoegd bij de rapportage zijn drie bijlagen.

2 Centrale boodschap

2.1 / Conclusies

Op basis van de Nota van Bevindingen, waarin de onderzoeksvragen zijn beantwoord aan de hand van een normbeoordeling, trekt de rekenkamercommissie Rheden de volgende vier conclusies.

1 Rheden mist beleidsmatige focus; kaderstellende rol van de gemeenteraad is beperkt ingevuld.

Rheden heeft geen beleid(svisie) geformuleerd op het gebied van afval. De ontwikkelingen die zich op het gebied van afvalbeleid landelijk voordeden, hebben tot op heden niet hun weerslag gekregen in een Rhedense visie. Het uitvoeringsprogramma huishoudelijk afval 2010-2013 is tot stand gekomen na een quickscan waarin de huidige afvalinzameling en –verwerking van Rheden tegen het licht is gehouden. Hoewel de quickscan voldoende aangrijpingspunten bood voor beleid is hier bewust van afgezien. Eveneens wordt de beleidsvrijheid die de rijksoverheid biedt in de vormgeving van het gemeentelijk afvalbeleid niet voor de gemeenteraad inzichtelijk. De gemeente profiteert daardoor ook niet expliciet van de beleidsmatige kennisuitwisseling op ambtelijk niveau die binnen de GR MRA plaatsvindt. In 2010 is via een specifiek raadsvoorstel besloten om de huidige mini-containers te vervangen en daarbij volume-diftar in te voeren. Dit betekent dat huishoudens zelf de grootte van de restafvalcontainer kiezen en -afhankelijk daarvan- de hoogte van de Afvalstoffenheffing wordt bepaald. Dit betreft een forse beleidswijziging die niet is gestaafd op een bredere visie die eerder door de gemeenteraad is vastgesteld. Zonder beleid(svisie) is consistentie van handelen door de gemeente in het geding. Zonder beleid kunnen idealiter slechts kleine stapsgewijze verbeteringen worden doorgevoerd. Vanuit het oogpunt van een gemeentelijke beleidscyclus (als cyclisch proces van de voorbereiding, ontwikkeling, vaststelling, uitvoering en evaluatie van beleid) is het afvalbeleid in Rheden onvolledig. Er ontbreekt een beleidsvisie waarbij zowel de inhoud is vastgelegd als de beoogde beleidscyclus staat beschreven.

Zonder een kader kan de gemeenteraad geen expliciete keuze maken wat afvalinzameling en –verwerking de burger mag kosten en welke dienstverlening daar tegenover staat. De meeste invloed op het afvalbeleid heeft de gemeenteraad momenteel met het jaarlijks vaststellen van de hoogte van de afvalstoffenheffing. Van gerichte sturing door de gemeenteraad op financiën is echter geen sprake omdat de hoogte van de heffing niet is gekoppeld aan scenario's met intensiteit van de gemeentelijke inzet. Daardoor is geen strategische afweging te maken door de gemeenteraad of de kosten en baten van gemeentelijke inzet op het beleidsterrein afval door hem acceptabel worden gevonden. De kaderstellende rol van de gemeenteraad is daarmee zeer beperkt ingevuld. De gemeenteraad heeft in november 2013 tijdens een oriëntatieavond een presentatie gehad van Berkel Circulus over ontwikkeling in landelijk afvalbeleid. Dit was de eerste maal in de bestuursperiode 2010-2014 dat de gemeenteraad informatie heeft ontvangen over beleidsmatige mogelijkheden op het gebied van afval. Een risico hierbij is dat de aandacht nu wordt gericht op ontwikkelingen die door Rheden beperkt beïnvloedbaar zijn. Dit terwijl er ook binnen Rheden zelf nog beïnvloedingsmogelijkheden onbenut worden gelaten.

2 Het uitvoeringsprogramma bevat heldere milieudoelen, maar is beperkt in reikwijdte en onderbouwing.

Het college heeft een uitvoeringsprogramma 2010-2013 vastgesteld. In dit uitvoeringsprogramma huishoudelijk afval staan doelstellingen met de te behalen hoeveelheid per afvalstroom. Dit zijn doelstellingen die ten aanzien van de milieuprestaties goed meetbaar zijn. Ook zijn daarvoor heldere prioriteiten geformuleerd. Rheden streeft naar een aanzienlijke verbetering van prestaties op het gebied van restafval, oud papier en karton en kunststof.

Om de gestelde prioriteiten te realiseren, worden gerichte acties vermeld om de gewenste inzamelhoeveelheden te bereiken. In het uitvoeringsprogramma zijn deze milieudoelstellingen niet afgezet tegen de kosten die daarbij horen. Ook zijn er geen doelstellingen ten aanzien van het kostenniveau, dienstverlening of organisatie en samenwerking met andere partijen opgenomen. Zodoende bestaat veel ruimte voor college en ambtelijke organisatie om naar eigen goeddunken te handelen.

In het Uitvoeringsprogramma verwijst het college naar de landelijke doelstellingen met betrekking tot de inzamelhoeveelheden. De rekenkamercommissie verstaat onder landelijke doelstellingen de doelstellingen uit het landelijk afvalbeheerplan (LAP). In de eerste plaats wordt geen navolgbare verwijzing naar dit landelijke beleidskaders gemaakt. Niet duidelijk wordt uit welk document de gehanteerde landelijke normen afkomstig zijn en in welk jaar deze landelijke normen gerealiseerd moeten zijn. In de tweede plaats ontbreekt een verwijzing naar de Ladder van Lansink¹, terwijl deze ook van toepassing is op gemeenten. In de derde plaats staat het streven naar een zo hoog mogelijke hoeveelheid 'overige stromen', in contrast met de landelijke doelstelling uit het LAP om het ontstaan van afvalstoffen te beperken.

3. De verantwoordingsinformatie aan de gemeenteraad is onvoldoende om de voortgang adequaat te volgen.

In de planning-en-control-documenten staat één indicator ('vermindering van restafval') die betrekking heeft op de voortgang van de doelstellingen uit het uitvoeringsprogramma. Monitoringsinformatie over het resultaat op deze indicator ontbreekt. Dit terwijl de ambtelijke organisatie maandelijks beschikt over de resultaten met betrekking tot de inzamelhoeveelheden per afvalstroom (zoals restafval en kunststof). Verslaglegging richting gemeenteraad vindt niet regelmatig plaats. Op basis van de geboden verantwoordingsinformatie is de gemeenteraad niet in staat –waar nodig- bij te sturen op de voortgang van doelstellingen.

De tussentijdse evaluatie van het uitvoeringsprogramma vond een jaar later plaats dan gepland. In de tussentijdse evaluatie van juli 2013 werd de gemeenteraad geïnformeerd over de resultaten van de vervangingsoperatie en de voortgang op een aantal doelstellingen. De conclusies in de evaluatie lopen op de feiten vooruit. De constatering van het college dat de vervanging van containers het beoogde effect heeft gehad deelt de rekenkamercommissie niet. Ook de conclusie dat de doelstellingen ruimschoots zijn behaald blijkt niet uit de uitkomsten van dit onderzoek. In de eerste plaats laten de resultaten ten aanzien van doelrealisatie (hoofdstuk 3) geen trendbreuk zien in de verbetering van de inzamelresultaten vanaf het moment waarop volume-diftar is ingevoerd. De meerjarige trend van een betere afvalscheiding en minder restafval zet zich op een zelfde wijze voort. In de tweede plaats gaat de evaluatie niet in op de resultaten ten aanzien van alle gestelde doelen. Daarmee kan niet geconstateerd worden of de doelstellingen (ruimschoots) zijn behaald. Tevens is op basis van de getoonde gegevens op te maken dat ten minste één doelstelling niet is behaald.

¹ Ook wel de afvalhiërarchie genoemd. De Ladder van Lansink onderscheidt vier vormen van omgaan met afval. Preventie heeft de hoogste prioriteit, gevolgd door (een zo hoogwaardig mogelijk) hergebruik. Als dit niet mogelijk is, moet gestreefd worden naar verbranding van afval, bij voorkeur met energieopwekking. De minst gewenste oplossingen zijn storten en lozen.

4. De realisatiegraad van gestelde doelen ligt in Rheden erg hoog en de kosten zijn hierbij gemiddeld laag.

De gemeente heeft de doelstellingen uit het Uitvoeringsprogramma huishoudelijk afval voor restafval, GFT, glas, textiel, klein chemisch afval en kunststof behaald. De resultaten voor restafval, GFT en textiel zijn zelfs aanzienlijk beter dan in het uitvoeringsprogramma werd beoogd. Hoewel uit de tussentijdse evaluatie blijkt dat doelstellingen eerder waren gerealiseerd, zijn deze doelstellingen niet verder aangescherpt. Voor oud papier en karton is de doelstelling niet gerealiseerd. Dit is in lijn met de landelijke trend.

De tarieven voor afvalstoffenheffing wijzigen jaarlijks licht en laten meerjarig een stabiele, vlakke ontwikkeling zien. Wel zijn met invoering van volume-diftar sinds 2013 de tarieven verder uit elkaar gaan liggen. Inwoners met een kleine mini-container voor restafval betalen aanzienlijk minder, terwijl inwoners met de grootste mini-container aanzienlijk meer betalen. Rheden voldoet aan de doelstelling uit de programmabegroting dat de lokale lastendruk van de afvalstoffenheffing niet stijgt boven het Gelders gemiddelde. Rheden behoort tot de gemeenten in de regio met de laagste gemiddelde afvalstoffenheffing.

2.2 / Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies komt de rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraad.

- 1 Geef het college opdracht bij het Uitvoeringsprogramma huishoudelijke afval 2014-2017 een bondige visie te voegen op het gemeentelijke afvalbeleid.
 - Overweeg in deze bondige beleidsvisie de volgende aspecten mee te nemen:
 - / Stel meerdere scenario's op met verschillende ambitieniveaus waarin consequenties zowel op het gebied van milieuprestaties, kosten en dienstverlening uiteen worden gezet.
 - / Leg doelstellingen vast ten aanzien van kosten en dienstverlening.
 - / Leg de keuze ten aanzien van het tariefsysteem (diftar/geen diftar, etc.) voor de Afvalstoffenheffing vast.
 - / Bepaal op voorhand onder welke condities samenwerking op het gebied van afval wenselijk en noodzakelijk wordt geacht (en betrek bij een besluit daartoe de aanbevelingen uit het eerdere rekenkameronderzoek naar Verbonden Partijen (2013)).
 - / Maak inzichtelijk welke activiteiten de gemeente onderneemt op het gebied van afvalbeheer conform de Ladder van Lansink (o.a. preventie, hergebruik, recycling) om te komen tot realisatie van de landelijke doelstellingen.
 - / Overweeg hoe inzet op communicatie bij kan dragen aan verbetering van afvalscheiding en verken mogelijkheden om goed scheidingsgedrag (verder) te belonen (bijvoorbeeld in wijken waar de resultaten achter blijven bij de doelstellingen).
 - / Overweeg in het uitvoeringsprogramma 2014-2017 ook meer generieke doelstellingen vast te stellen ten aanzien van afvalinzameling, zoals bijvoorbeeld het totaal volume huishoudelijk afval of het behaalde scheidingspercentage.
 - / De rekenkamercommissie doet hierbij wel de uitdrukkelijke suggestie om het praktijkgerichte karakter van het uitvoeringsprogramma en de oriëntatie op doen in de ambtelijke organisatie te bewaren. Immers, de realisatiegraad van de doelstellingen uit het Uitvoeringsprogramma 2010-2013 ligt hoog en er zijn mogelijkheden om ook op andere vlakken (zoals service en handhaving) tot dergelijke heldere prioriteiten te komen.

- 2 Stel bij de vaststelling van het Uitvoeringsprogramma 2014-2017 een beperkt aantal trefzekere prestatie-indicatoren vast per type doelstelling (milieu, kosten, service, organisatie, handhaving), die in de planning-en-control-documenten één-op-één terug komen. De gemeenteraad is op basis hiervan in staat de voortgang van de doelstellingen op hoofdlijnen te monitoren. Overweeg hierbij gebruik te maken van tabellen met meerjarige trendontwikkelingen. Voorkom in ieder geval dat er licht bestaat tussen doelen in het beleid/uitvoeringsprogramma en de P&C-cyclus.

3 Reactie college van B&W

Het college van Burgemeester en Wethouders heeft in een brief van 20 maart 2014 een reactie gegeven op het onderzoeksrapport van de Rekenkamercommissie.

Deze bestuurlijke reactie is als bijlage bij het rapport gevoegd.

4 Nawoord

De rekenkamercommissie Rheden bedankt het college voor haar uitgebreide, inhoudelijke reactie op het rapport naar het afvalbeleid.

De rekenkamercommissie is tevreden met de aankondiging van het college dat het rapport zal bijdragen aan een goede invulling van het toekomstige Rhedense grondstoffenbeleid en kijkt er dan ook naar uit om de concrete doorwerking van haar onderzoeksresultaten richting beleid en uitvoeringspraktijk te volgen. Wij spreken ook onze waardering uit voor het feit dat het college in haar reactie reflecteert op haar eigen rol. Zo stelt het college onder meer dat het beter was geweest de raad explicieter in visie- en keuzebepaling te betrekken.

Op een drietal aspecten uit de bestuurlijke reactie wil de rekenkamercommissie op deze plaats graag kort ingaan.

Ten eerste over conclusie 3. De rekenkamercommissie en het college huldigen een verschillend standpunt over de verantwoordingsinformatie aan de raad. De rekenkamercommissie kiest er niet voor om haar argumenten op deze plaats te herhalen. Wel zijn wij benieuwd naar het oordeel van de raad zelf op dit punt bij de raadsbespreking. In ieder geval stellen wij vast dat het college met de raad in gesprek wil gaan om te komen tot adequate prestatie-indicatoren voor het afvalbeleid.

Ten tweede over de verwerking van de ambtelijke reactie. De rekenkamercommissie hecht aan zorgvuldigheid. Tijdens de uitvoering van haar onderzoeken neemt zij hiervoor diverse beheersmaatregelen in samenspraak met de onderzoekspartner. Een fase van ambtelijk hoor waarbij de conceptversie van de Nota van Bevindingen wordt voorgelegd voor een toets op feitelijke onjuistheden maakt hiervan onderdeel uit. De rekenkamercommissie stelt vast dat de onderzoekers een inhoudelijke reactie hebben teruggegeven op alle geplaatste opmerkingen in het ambtelijk hoor (óók op de opmerkingen die strikt genomen niet gingen over feitelijke onjuistheden). Daarnaast hebben de onderzoekers aanvullende contacten gehad over onderdelen van het ambtelijk hoor namelijk in twee telefoongesprekken én hebben de onderzoekers op enkele punten hun aanvankelijke reactie verder verduidelijkt. Expliciet wordt opgemerkt dat de berekening van de inzamelresultaten volgens de gehanteerde methodiek door de onderzoekers niet foutief is. Het is wel een andere berekeningswijze dan die het college hanteert maar dat is expliciet aangegeven in de Nota van Bevindingen. De rekenkamercommissie blijft daarom van oordeel dat de ambtelijke reactie met grote zorgvuldigheid en juist is verwerkt.

Ten derde geeft het college aan de aanbevelingen ter harte te nemen. De rekenkamercommissie waardeert de positieve insteek maar is wel benieuwd op welke manier (wanneer en precies hoe) dat invulling krijgt.

Nota van Bevindingen

1 Beleidskader

Dit hoofdstuk geeft de rolverdeling tussen verschillende overheden (rijk, provincie en gemeente) ten aanzien van het afvalbeleid weer, evenals de landelijke en gemeentelijke doelstellingen. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op de volgende deelvragen:

1. Welke landelijke en lokale beleidskaders hanteert de gemeente in haar afvalbeleid?
2. Welke visie/beleidsdoelen heeft de gemeente in haar afvalbeleid geformuleerd en zijn de beleidsdoelen SMART gemaakt?

1.1 / Rollen en verantwoordelijkheden bij afvalbeleid

Wet Milieubeheer vormt fundament voor gemeenten

De Wet milieubeheer stelt dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het inzamelen van huishoudelijk afval.² Zij is verplicht GFT-afval gescheiden in te zamelen. Ook dienen gemeenten er (mede) zorg voor te dragen dat glas, papier/karton, kunststof verpakkingsafval, textiel en klein chemisch afval (KCA) gescheiden wordt ingezameld. Kunststof verpakkingsafval kan de gemeente ook inzamelen via nascheiding. Gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor de inzameling van grofvuil en dienen daarvoor een inzamelpunt te hebben. Inzamelen van bedrijfs- en gevaarlijke afvalstoffen is geen verplichting voor gemeenten.³

Landelijk afvalbeleid vastgelegd in LAP

De Wet milieubeheer bevat uitgangspunten waarop de beleidsvisie van de rijksoverheid is gebaseerd. Dit beleid is vastgelegd in het zogenoemde landelijk afvalbeheerplan (LAP). Het LAP is een verplichting vanuit de Wet milieubeheer en is door de Tweede Kamer vastgesteld. Het huidige LAP heeft een looptijd van 2009 tot 2015 met een doorkijk naar 2021 en is op 25 maart 2010 in werking getreden.⁴ Het LAP bevat ten eerste besluiten die bindend zijn vanuit Europese regelgeving. Ten tweede gaat het LAP in op de hoofdlijnen van het beleid voor afvalpreventie en afvalbeheer en voor specifieke afvalstoffen. Ten derde beschrijft het LAP de wettelijke en niet-wettelijke taken en bevoegdheden van rijksoverheid, provincies en gemeenten. De verdeling van taken en bevoegdheden over de drie bestuurslagen is opgenomen als bijlage 3. Hieronder zijn de taken voor gemeenten samengevat.

Wat moeten gemeenten doen op basis van het LAP?

Gemeenten dienen zorg te dragen voor (gescheiden) inzameling van huishoudelijk afval en daar middels handhaving op toe te zien. Ook dienen gemeenten maatregelen te nemen om afvalpreventie en afvalscheiding te bevorderen. In de laatste plaats is de gemeente verantwoordelijk voor het inzamelen en verplaatsen van afvalwaterstromen (rioolwater).

² Landelijk Afvalbeheerplan 2009-2021, *Naar een materiaalketenbeleid*, 16 februari 2010, p. 140.

³ Landelijk Afvalbeheerplan 2009-2021, *Naar een materiaalketenbeleid*, 16 februari 2010, p. 141.

⁴ Het eerste LAP had een looptijd van 2003 tot en met 2009.

Gemeenten mogen eigen invulling geven aan afvalbeleid

Binnen de kaders van de Wet milieubeheer en het LAP hebben gemeenten ruime marges voor het maken van eigen beleidskeuzes.⁵ Gemeenten kunnen in delen van hun grondgebied bijvoorbeeld afwijken van de verplichting tot gescheiden inzameling van specifieke afvalstromen en afwijken van de geldende frequentie.⁶ Ook kan de gemeente ervoor kiezen huis-aan-huis inzameling (haalsysteem) te vervangen door collectieve inzamelsystemen, zoals ondergrondse systemen (brengsysteem). Gemeenten hebben ook de mogelijkheid om meer stromen gescheiden in de zamen, dan waar het landelijk beleid vanuit gaat.

1.2 / Landelijke doelstellingen

De landelijke afvaldoelstellingen staan in het landelijke afvalbeheerplan (LAP) dat is opgenomen in het onderstaande blauwe kader.⁷ De gemeente heeft, zoals hierboven aangegeven, met name taken die betrekking hebben op de afvalinzameling en -verwerking. Op sommige doelstellingen heeft de gemeente beperkt invloed. Daar waar de landelijke doelstellingen nauw raken aan de taken van de gemeente, zijn deze in het onderstaande kader onderstreept.

1 Het beperken van het ontstaan van afvalstoffen.

Dit betekent dat de groei van het totale afvalaanbod moet zijn ontkoppeld van de economische groei;

2 Het beperken van de milieudruk van de activiteit 'afvalbeheer'.

Dit betekent dat in principe zoveel mogelijk afval nuttig moet worden toegepast, dat alleen afval dat niet nuttig kan worden toegepast mag worden verwijderd en dat alleen het onbrandbaar afval mag worden gestort;

3 Het vanuit ketengericht afvalbeleid beperken van de milieudruk van productketens (grondstofwinning, productie, gebruik en afvalbeheer, inclusief hergebruik).

Dit betekent onder meer dat voor vermindering van milieudruk in de afvalfase de gehele keten in beschouwing wordt genomen en dat de inzet op vermindering van de milieudruk in de afvalfase niet mag resulteren in afwenteling van milieudruk op andere fases in de keten.

Deze algemene doelstellingen zijn vervolgens in het LAP nader uitgewerkt in de volgende kwantitatieve afvaldoelstellingen (ook hier zijn de doelen die nauw raken aan de gemeentelijke taken onderstreept).⁸

1 Stimuleren van preventie van afvalstoffen, zodanig dat de in de periode 1985-2006 bereikte ontkoppeling tussen de ontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product (BBP) en de ontwikkeling van het totale afvalaanbod wordt versterkt.

Dit houdt in dat het totaal afvalaanbod in 2015 niet groter mag zijn dan 68 Mton en in 2021 niet groter mag zijn dan 73 Mton.

2 Verhogen van de nuttige toepassing van het totaal aan afvalstoffen van 83% in 2006 naar 85% in 2015.

⁵ Landelijk Afvalbeheerplan 2009-2021, *Naar een materiaalketenbeleid*, 16 februari 2010, p. 140.

⁶ Wet milieubeheer, Artikel 10.23.

⁷ Landelijk Afvalbeheerplan 2009-2021, *Naar een materiaalketenbeleid*, 16 februari 2010, p. 90.

⁸ Landelijk Afvalbeheerplan 2009-2021, *Naar een materiaalketenbeleid*, 16 februari 2010, p. 91-92.

Dit kan met name worden bereikt door het stimuleren van afvalscheiding aan de bron en nascheiding van afvalstromen. Hierdoor wordt het eenvoudiger om productergebruik, materiaalhergebruik en gebruik van afval als brandstof te bereiken.

3 Verhogen van de nuttige toepassing van het totaal aan huishoudelijk afval van 51% in 2006 naar 60% in 2015.

In diverse besluiten zijn doelstellingen opgenomen voor te bereiken percentages nuttige toepassing van afzonderlijke afvalstoffen, zoals verpakkingen, batterijen en elektr(on)ische apparatuur. Er worden aanvullend aan deze wettelijke vastgelegde doelstellingen geen andere doelstellingen voor afzonderlijke afvalstoffen vastgelegd. Dat betekent dat gemeenten een bepaalde mate van vrijheid hebben bij het invullen van het behalen van de doelstelling van 60%.

4 Verhogen van de nuttige toepassing van het totaal aan HDO-afval⁹ van 46% in 2006 naar 60% in 2015.

5 Minstens gelijk houden van het in 2006 in Nederland reeds behaalde percentage van 95% nuttige toepassing van bouw- en sloopafval, ondanks de verwachte forse toename in de productie van deze afvalstroom in de komende jaren (van 24 Mton in 2006 naar 31 Mton in 2021).

6 Minstens gelijk houden van het in 2006 in Nederland reeds behaalde percentage van 90% nuttige toepassing van industrieel afval, ondanks de verwachte toename in de productie van deze afvalstroom van 16 Mton in 2006 naar 18 Mton in 2021.

7 Reduceren van storten van brandbaar restafval van 1,7 Mton in 2007 tot 0 Mton in 2012.

8 Reduceren (richtinggevende doelstelling) van 20% milieudruk in 2015 voor elk van de zeven prioritaire stromen¹⁰ die in het kader van het ketengericht afvalbeleid (zie paragraaf 6.7.2) worden opgepakt.

1.3 / Visie en beleidsdoelen Rheden

De gemeente Rheden hanteert de volgende vier kaders met betrekking tot het afvalbeleid:

- 1 Afvalstoffenverordening 2012 (kader van de gemeenteraad)
- 2 Uitvoeringsbesluit afvalstoffenverordening 2012 (kader van het college)
- 3 Uitvoeringsprogramma 2010-2013 voor huishoudelijk afval (kader van het college)
- 4 Raadsvoorstel Reductie huishoudelijk restafval (kader van de gemeenteraad)

Hieronder gaan we in op deze kaders.

⁹ HDO-afval betreft de doelgroep handel, diensten en overheid.

¹⁰ Dit betreffen de volgende stromen: papier en karton; textiel; bouw- en sloopafval; organisch afval / voedselresten; aluminium; PVC en grof huishoudelijk afval.

1 Afvalstoffenverordening 2012

Afvalstoffenverordening Rheden voldoet aan eisen Wet milieubeheer

In het belang van de bescherming van het milieu dient de gemeenteraad een afvalstoffenverordening vast te stellen.¹¹ De gemeenteraad van Rheden heeft een (geactualiseerde) Afvalstoffenverordening vastgesteld op 4 september 2012 en voldoet daarmee aan deze eis.¹²

De Wet milieubeheer stelt voorts de volgende bepalingen aan de afvalstoffenverordening:

Artikel 10.24

1. De afvalstoffenverordening bevat ten minste regels omtrent:

- a. het overdragen of het ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen aan een bij of krachtens de verordening aangewezen inzameldienst;
- b. het overdragen van zodanige afvalstoffen aan een ander;
- c. het achterlaten van zodanige afvalstoffen op een daartoe ter beschikking gestelde plaats.

2. Bij de afvalstoffenverordening kunnen voorts regels worden gesteld omtrent het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen.

Artikel 10.25

Bij de afvalstoffenverordening kunnen in ieder geval regels worden gesteld:

- a. ten einde te voorkomen dat afvalstoffen als zwerfafval in het milieu terecht komen dan wel teneinde te bereiken dat zulks zo min mogelijk gebeurt;
- b. omtrent het opruimen van afvalstoffen die als zwerfafval in het milieu terecht zijn gekomen;
- c. omtrent het op een voor het publiek zichtbare plaats aanwezig hebben van afvalstoffen.

De afvalstoffenverordening van Rheden voldoet aan de bepalingen uit artikel 10.24 uit de Wet milieubeheer. Het college wijst de inzameldienst aan die belast is met de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen (artikel 2). Het overdragen van afvalstoffen aan anderen is verboden (artikel 7). Ook bevat de verordening bepalingen over de plaats waar huishoudelijke afvalstoffen aangeleverd dienen te worden (artikel 10). De gemeenteraad stelt eveneens regels aan het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen in artikel 9. Daarin staat dat het is verboden afvalstoffen gemengd aan te bieden, tenzij er nadere regels zijn gesteld aan categorieën van personen. Dit betekent concreet dat inwoners de volgende huishoudelijke afvalstoffen verplicht afzonderlijk aan dienen te bieden:¹³

- / Groente-, fruit- en tuinafval
- / Klein chemisch afval
- / Glas
- / Oud papier en karton
- / Kunststof verpakkingen
- / Textiel en schoenen
- / Elektrische en elektronische apparatuur
- / Bouw- en sloopafval

¹¹ Wet milieubeheer, Artikel 10.23, lid 1.

¹² Afvalstoffenverordening 2012, 4 september 2012.

¹³ Afvalstoffenverordening 2012, Artikel 3.

- / Verduurzaamd hout
- / Grof tuinafval
- / Asbest en asbesthoudend afval
- / Grof huishoudelijk afval
- / Huishoudelijk restafval
- / Banden
- / Oud ijzer en metaal
- / Frituurvet/olie

Ook moeten de afvalstoffen verplicht aangeboden worden aan de inzameldienst. De gemeente Rheden maakt eveneens gebruik van de mogelijkheden regels te stellen (conform artikel 10.25, Wet milieubeheer) aan het voorkomen van zwerfafval (paragraaf 5), het opruimen van zwerfafval (artikel 21, lid 1) en het zichtbaar opslaan van afvalstoffen (artikel 22, lid 1). Daarmee voldoet de verordening van Rheden ook aan artikel 10.25 van de Wet milieubeheer.

2 Uitvoeringsbesluit afvalstoffenverordening 2012

Uitvoeringsgerichte bepalingen belegd bij college

In het uitvoeringsbesluit staan bepalingen over zaken die de gemeenteraad met de vaststelling van de afvalstoffenverordening 2012 heeft overgedragen aan het college. Dit betreffen bepalingen over:

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

Deze hebben in sterke mate betrekking op de uitvoering en horen daarmee bij het college. De gemeenteraad kan indien gewenst zelf via wijziging van de afvalstoffenverordening de zeggenschap over deze bepalingen naar zich toe trekken.

Het college heeft in het uitvoeringsbesluit bovendien aanvullende bepalingen opgenomen over de inzameling van bedrijfsafvalstoffen, oud papier en karton en textiel. Zo staat er bijvoorbeeld voor textiel dat de aangewezen inzamelaar van textiel de gemeente informeert over de gerealiseerde inzamelhoeveelheden via de inzamelpunten (textielbakken). Ook staat er dat maximaal driemaal per jaar andere charitatieve instellingen een inzamelactie huis-aan-huis mogen organiseren.

3 Uitvoeringsprogramma 2010-2013

Geen visie op afvalbeleid

De gemeente Rheden heeft geen visie geformuleerd op het afvalbeleid. De focus op de langere termijn is daarmee niet duidelijk.

In Rheden was er tot 2007, zo blijkt uit interviews, op het gebied van afval geen enkele vorm van beleid. Alleen de aanbestedingen voor de inzameling van afval en verwerking van afvalstromen vonden plaats.

In 2006, 2011 en 2012 is een benchmark afvalscheiding uitgevoerd. In 2009 is een Quicksan uitgevoerd door Afvalis waarin de organisatie van de gehele afvalketen op kosten, service en milieu tegen het licht is gehouden.

De quickscan concludeert dat de gemeente Rheden tegen een zeer lage afvalstoffenheffing, uitstekende haal- en breng mogelijkheden voor burgers heeft.¹⁴ In de quickscan worden verder de volgende verbeteropties genoemd:

- / het voeren van beleid op grof huishoudelijk afval;
- / meer aandacht voor behoeften van burgers;
- / verbeteren scheidingsgedrag papier en textiel en
- / GFT-inzameling terugbrengen naar één inzamelsysteem.¹⁵

Deze quickscan heeft niet geleid tot het opstellen van een afvalbeleid. Het is wel aanleiding geweest voor het college om een uitvoeringsprogramma op te stellen.

Dit uitvoeringsprogramma is ter kennisname naar de gemeenteraad gestuurd voor de raadsvergadering van 19 januari 2010. De CDA-fractie heeft het uitvoeringsprogramma vervolgens geagendeerd ter bespreking in de informatieavond van 18 maart 2010. Op de oriëntatieavond van 23 maart 2010 wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de maatvoering van de minicontainers afvalinzameling in relatie tot plasticinzameling.

Zonder beleid kunnen idealiter slechts kleine stapsgewijze verbeteringen worden doorgevoerd. Vanuit het oogpunt van een gemeentelijke beleidscyclus (als cyclisch proces van de voorbereiding, ontwikkeling, vaststelling, uitvoering en evaluatie van beleid) is het afvalbeleid in Rheden onvolledig. Er ontbreekt een beleidsvisie als inhoudelijke basis voor het uitvoeringsprogramma waarbij zowel de inhoud is vastgelegd als de beoogde beleidscyclus staat beschreven.

Geen volledige en navolgbare aansluiting bij landelijke doelstellingen

De gemeente Rheden streeft in het Uitvoeringsprogramma naar het behalen van de landelijke doelstellingen met betrekking tot inzamelhoeveelheden.¹⁶ Het uitvoeringsprogramma beoogt een verdere verbetering van de afvalinzameling en de inzamelingsresultaten. Op basis van de Quicksan uit 2009 wordt gesteld dat er verbeteringen mogelijk zijn, maar dat voor sommige afvalstromen het halen van de landelijke norm moeilijk is.¹⁷ Tegelijkertijd gaat het Uitvoeringsprogramma uit van een 'gefaseerde verbetering, waarbij in eerste instantie niet direct gefocuseerd wordt op de landelijke doelstellingen'.¹⁸ Niet duidelijk wordt hoe zich dit verhoudt tot het eerder genoemde streven naar het behalen van de landelijke doelstellingen.¹⁹

In het Uitvoeringsprogramma 2010-2013 voor huishoudelijk afval verwijst de gemeente Rheden naar de landelijke doelstellingen met betrekking tot de inzamelhoeveelheden. De rekenkamercommissie verstaat

¹⁴ Afvalis, Quicksan afvalstromen gemeente Rheden, 23 april 2009, p. 30.

¹⁵ Feitelijk betreft dit de bladinzameling in de herfst en betreft dit geen GFT, maar grof tuinafval. Afvalis, Quicksan afvalstromen gemeente Rheden, 23 april 2009, p. 30.

¹⁶ Uitvoeringsprogramma 2010-2013 huishoudelijk afval, p. 3.

¹⁷ Op basis van de Quicksan constateert de rekenkamer dat Afvalis dit concludeert voor de inzameling van textiel en klein chemisch afval.

¹⁸ Uitvoeringsprogramma 2010-2013 huishoudelijk afval, p. 3.

¹⁹ Uit het ambtelijk wederhoor blijkt dat in de uitvoeringsperiode niet gelijk de landelijke doelstellingen gehaald hoeven te worden. Dit is niet te herleiden tot het document.

onder landelijke doelstellingen de doelstellingen uit het LAP (zie paragraaf 1.2). Een navolgbare verwijzing naar dit landelijke beleidskader wordt niet gemaakt noch is sprake van een verwijzing naar een andersoortig kader met landelijke doelstellingen.²⁰ Het is onduidelijk uit welk document de landelijke normen afkomstig zijn en in welk jaar deze landelijke normen gerealiseerd moeten zijn. Ook maakt Rheden geen verwijzing naar de volgende afvalhiërarchie:²¹

- / Preventie
- / Voorbereiding voor hergebruik
- / Recycling
- / Andere nuttige toepassing, waaronder energierecuperatie
- / Veilige verwijdering.

Dit terwijl het LAP bij het nemen van andere maatregelen voor de preventie en het beheer van afvalstoffen die hiërarchie wel hanteert. De Wet milieubeheer verklaart deze prioriteitsvolgorde bovendien ook van toepassing op gemeenten.²²

In een voetnoot bij de doelstellingen staat vermeld dat: 'Voor de hoeveelheid restafval wordt gestreefd naar een zo laag mogelijke hoeveelheid, voor de overige stromen wordt gestreefd naar een zo hoog mogelijke hoeveelheid.'²³ Het streven naar een zo hoog mogelijke hoeveelheid 'overige stromen', staat in contrast met de algemene doelstelling uit het landelijk beleid (LAP) om het ontstaan van afvalstoffen te beperken.²⁴ Het LAP neemt één scheidingspercentage als uitgangspunt. In de richtlijnen van Senter Novem wordt dit scheidingspercentage ingevuld voor de verschillende afvalstromen. Dit biedt direct inzicht in de resultaten ten aanzien van de verschillende stromen en het totaal. Ook wordt dit inzicht geboden wanneer het totale afvalvolume in kilo's per huishouden terugloopt. Dat bieden van inzicht is niet het geval bij de huidige doelstellingen.

Uitvoeringsprogramma bevat heldere prioriteiten

Het Uitvoeringsprogramma bevat heldere prioriteiten op het gebied van milieuprestaties. In het uitvoeringsprogramma streeft Rheden naar aanzienlijk betere prestaties op het gebied van restafval, oud papier en karton (OPK) en kunststof. Voor textiel is een geringe verbetering van de doelstelling beoogd. Voor GFT-afval, glas en klein chemisch afval (KCA) blijven doelstellingen nagenoeg gelijk aan de huidige resultaten. Dit is verklaarbaar. Voor GFT-afval en glas behaalt Rheden al de gestelde norm. Voor KCA blijkt dat er op basis van sorteeranalyses maximaal 1,05 kg/inwoner gescheiden in te zamelen is. 'We zamelen nu 80% gescheiden in: dat wordt vooralsnog voldoende geacht.'²⁵

²⁰ Uit het ambtelijk wederhoor blijkt dat voor de landelijke doelstellingen de richtlijnen van Senter Novem zijn gehanteerd. Dit is niet te herleiden tot het document.

²¹ Deze Afvalhiërarchie is ook wel bekend onder de naam Ladder van Lansink.

²² Wet milieubeheer, Artikel 10.4.

²³ Uitvoeringsprogramma 2010-2013 huishoudelijk afval, p. 3. In de ambtelijke reactie is aangegeven dat deze passage als volgt moet worden opgevat: het moest raadsleden duidelijk maken dat er verschil zit in 'succes'. In het geval van restafval ben je succesvol met afnemende hoeveelheden, in de overige gevallen ben je succesvol bij toenemende getallen.

²⁴ Landelijk Afvalbeheerplan 2009-2021, *Naar een materiaalketenbeleid*, 16 februari 2010, p. 90.

²⁵ Uitvoeringsprogramma 2010-2013 huishoudelijk afval, p. 3.

Voor de gestelde prioriteiten worden gerichte acties ondernomen om de inzamelhoeveelheden te verhogen. Voor restafval staat in het Uitvoeringsprogramma voor 2010 vervanging van minicontainers gepland. Het maximaal volume per minicontainer zal worden verlaagd vanwege volumereductie van 30-40% voor restafval door invoering van gescheiden inzameling van kunststof en door beperkte invoering van Diftar. Ook voor oud papier en karton wordt in 2010 een aparte minicontainer verstrekt. De beoogde resultaten voor kunststof houden verband met de eerdere start van maandelijkse huis-aan-huis inzameling van kunststofverpakkingsmateriaal sinds oktober 2009.

De verbeteropties uit de Quicksan 2009 worden niet geheel overgenomen in het uitvoeringsprogramma. De doelstellingen ten aanzien van textielinzameling wordt niet aangescherpt, terwijl de Quicksan aangeeft dat landelijke doelstellingen te realiseren zijn. Ook de aandacht voor behoeften van burgers wordt niet concreet uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma.

Uitvoeringsprogramma bevat alleen milieudoelstellingen (en geen kosten- en servicedoelen)

In het Uitvoeringsprogramma zijn de doelstellingen SMART geformuleerd. Per afvalstroom staat de huidige inzamelhoeveelheid ten tijde van vaststelling door het college van het uitvoeringsprogramma, de landelijke norm, de gemiddelde hoeveelheid bij vergelijkbare gemeenten en de gewenste hoeveelheid (figuur 1.1). De hoeveelheden zijn weergegeven in kilogram per inwoner, terwijl de doelstellingen zijn voorzien van een realisatiejaar. Het realisatiejaar verschilt per afvalstroom. Betrokkenen verklaren dit doordat maatregelen om de opbrengst te verhogen in verschillende jaren genomen worden. Voor de afvalstromen GFT en glas waren de doelstellingen bij voorbaat al gerealiseerd.

Figuur 1.1 Doelstellingen per afvalstroom

Afvalstroom ⁽¹⁾	Inzamelhoeveelheid 2008 (kg/inw)	Landelijke norm (kg/inw)	Gemiddelde hoeveelheid vergelijkbare gemeenten ⁽²⁾ (kg/inw)	Gewenste hoeveelheid (kg/inw)	Jaar realisatie
Restafval	249	224	225	224	2013
GFT	136	105	104	135	-
Oud papier en karton	72	85	69	85	2012
Glas	24	23	23	24	-
Textiel	3,2	5	3,6	3,6	2015
Klein chemisch afval	0,83	2	1,5	0,85 *	-
Kunststof	-	-	-	10 **	2013

Het Uitvoeringsprogramma bevat geen doelstellingen voor de kosten die met afvalinzameling en – verwerking zijn gemoeid. Betrokkenen geven aan dat dit een belangrijk afwegingspunt is bij beslissingen. Een richtingbepalende uitspraak over de kosten die de gemeente mag maken in het kader van afval ontbreekt. En daarmee ontbreekt derhalve ook een normering om kostendoelstellingen te toetsen aan verschillende beleidsscenario's. Het uitvoeringsprogramma bevat wel de kosten per specifieke actie die ondernomen wordt om de milieudoelstellingen te halen. Zo staat er bijvoorbeeld dat 'de investeringskosten voor de vervanging voor de containers voor restafval worden geschat op € 0,7 miljoen. Deze kosten worden

afgeschreven in een termijn van 15 jaar. De jaarlijkse afschrijvingskosten worden via de afvalstoffenheffing geïnd.²⁶

Ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening (klachten, klanttevredenheid) stelt Rheden in het Uitvoeringsplan geen specifieke doelstellingen. Wel onderneemt de gemeente op het gebied van communicatie activiteiten. Zo wordt de afvalwijzer gemaakt en het milieukatern voor de gemeentegids aangeleverd.²⁷ Betrokkenen geven aan dat tevredenheid van burgers wel belangrijk wordt gevonden. Op het gebied van organisatie stelt het uitvoeringsprogramma dat 'de landelijke ontwikkelingen op het gebied van afval worden gevolgd en zullen relevante zaken worden doorvertaald naar gemeentelijk beleid.'²⁸

Ook is er in het kader van contractbeheer van de afvalinzameling en verwerking van het huisvuil maandelijks een afstemmingsoverleg geweest tussen de gemeente (afdelingen Ruimte Openbaar Beheer) en SITA waarin onder andere klachtenafhandeling, contractbeheer en financiële afhandeling aan bod komen. Tevens zal in 2010 in overleg met de afdeling Financiën de afvalstoffenheffing worden gezien in relatie tot de ontwikkelingen rondom afvalinzameling.

4 Raadsvoorstel reductie huishoudelijk afval

Raadsbesluit van december 2010 is duidelijk en richtinggevend

Het raadsvoorstel bestaat uit zes maatregelen waarvan het college aangeeft dat deze nodig zijn om de doelstellingen uit het Uitvoeringsprogramma te kunnen realiseren. Met dit raadsbesluit is wel degelijk een duidelijke, richtinggevende lijn uitgezet voor de uitvoering. De raad heeft in de raadsvergadering van 14 december 2010 ingestemd met de volgende beslispunten:²⁹

- / invoering van een papiercontainer;
- / verminderen containervolume/vervanging van de grijze en groene containers;
- / wijziging van de grondslag van de afvalstoffenheffing;
- / het chippen van de containers;
- / afzien van proef met mobiel afvalbrenghstation in Dieren.

Per beslispunt wordt de keuze onderbouwd. De onderbouwing en gemaakte keuzes sluiten aan bij de prioriteiten (op het gebied van de milieudoelstellingen) uit het uitvoeringsprogramma. In de bijlage staan de 'aangrijpingspunten voor de reductie van huishoudelijke restafval'.³⁰ Per afzonderlijke maatregel wordt de keuze uitgebreid onderbouwd.

Middeleninzet niet gekoppeld aan scenario's

De meest directe invloed op het afvalbeleid ligt voor de gemeenteraad van Rheden in het jaarlijks vaststellen van de hoogte van de afvalstoffenheffing. Van gerichte sturing door de raad op financiën is echter geen sprake omdat de hoogte van de heffing niet is gekoppeld aan scenario's met intensiteit van de gemeentelijke

²⁶ Uitvoeringsprogramma 2010-2013 huishoudelijk afval, p. 4.

²⁷ Uitvoeringsprogramma 2010-2013 huishoudelijk afval, p. 6.

²⁸ Uitvoeringsprogramma 2010-2013 huishoudelijk afval, p. 6.

²⁹ Raadsvoorstel reductie huishoudelijk restafval, 2 november 2010, p. 1.

³⁰ Bijlage bij raadsvoorstel reductie huishoudelijk restafval, november 2010.

inzet. Daardoor is geen strategische afweging te maken door de raad of de kosten en baten van gemeentelijke inzet op het beleidsterrein afval door hem acceptabel worden gevonden.

De kaderstellende rol van de gemeenteraad is zeer beperkt ingevuld.

1.4 / Normbeoordeling

De bevindingen in dit hoofdstuk leiden tot de volgende normbeoordeling:

Deelvragen	Normen	Beoordeling
1. Welke landelijke en lokale beleidskaders hanteert de gemeente in haar afvalbeleid?	De beleidskaders van de gemeente Rheden zijn afgestemd op de landelijk beleidskaders.	Komt deels overeen. De gemeentelijke doelstellingen zijn gerelateerd aan landelijke normen. Echter, niet is navolgbaar waaruit deze normen afkomstig zijn. Ook het landelijke streven naar afvalreductie kom niet direct tot uiting in gemeentelijke doelstellingen.
2. Welke visie/beleidsdoelen heeft de gemeente in haar afvalbeleid geformuleerd en zijn de beleidsdoelen SMART gemaakt?	De beleidsdoelen in het afvalbeleid zijn SMART geformuleerd.	Komt overeen. De doelstellingen voor de gewenste inzamelhoeveelheden (kg/inwoner) zijn SMART. Doelstellingen beperken zich wel tot milieudoelstellingen; er zijn geen doelstellingen op het gebied van kosten, klanttevredenheid en organisatie.

2 Sturing en informatievoorziening

Dit hoofdstuk brengt de sturing en informatievoorziening over het afvalbeleid in kaart. Dit betreft zowel de informatievoorziening aan de raad als de informatievoorziening van de externe partijen aan de gemeente Rheden. Dit hoofdstuk beantwoordt daarmee de volgende deelvragen:

9. *Bieden de visie en de geformuleerde beleidsdoelen de gemeenteraad de juiste handvatten om het afvalbeleid te sturen?*
10. *Wordt het bereiken van de beleidsdoelen (in de uitvoering) gemonitord en zo ja, hoe wordt de raad hierover geïnformeerd?*
11. *Welke instrumenten hanteert de gemeente voor sturing op de beleidsdoelen en welke rol speelt de gemeenteraad in de beleidssturing?*
12. *Heeft tussentijdse bijsturing respectievelijk bijstelling van de beleidsdoelen en/of de beleidsuitvoering plaatsgevonden en zo ja, welke rol heeft de raad hierbij gespeeld?*
13. *Welke rol spelen externe partijen in het werkveld van afvalbeheer binnen de gemeente Rheden en welke instrumenten heeft de gemeente (ingezet) om deze externe partijen te sturen?*

2.1 / Monitoringsinformatie gemeenteraad

Indicator voor monitoring Uitvoeringsprogramma voldoet niet

In de programmabegroting zijn de doelstellingen vertaald naar één indicator (in het programma openbare ruimte) die niet geschikt is voor monitoring.³¹ Het gaat om de indicator 'vermindering van restafval'. Dit betreft een specifieke indicator, omdat niet duidelijk wordt wat het streven is. In de toelichting wordt dit niet gekwantificeerd naar de hoeveelheid huishoudelijk restafval in kilogram per inwoner.³²

In het programma dekkingsmiddelen van de programmabegroting wordt de volgende indicator voor de lokale lastendruk (waaronder de afvalstoffenheffing valt) gehanteerd: 'de lokale lastendruk stijgt niet boven het Gelders gemiddelde'.³³ Hoewel deze indicator goed gemonitord kan worden, is deze niet herleidbaar tot het uitvoeringsprogramma 2010-2013.

Met de programmabegroting 2014 is de toelichting op de indicator 'vermindering van restafval' als volgt gewijzigd: 'de uiteindelijke doelstelling is om te voldoen aan de landelijke norm van 65% afvalscheiding'.³⁴ Deze doelstelling komt niet uit het uitvoeringsprogramma.³⁵ De raad is ook niet actief geïnformeerd over deze nieuwe doelstelling. Verder staat niet aangegeven dat de looptijd van het Uitvoeringsprogramma is verstreken of dat er een nieuw uitvoeringsprogramma komt. De raad is zodoende niet in staat zijn controlerende taak uit te voeren.

³¹ Voor programma 5 heeft een bestuurlijke werkgroep in april 2013 ten behoeve van de programmabegroting de teksten en daarmee de beleidsdoelen opgesteld.

³² Programmabegroting 2013, p. 56.

³³ Programmabegroting 2013, p. 97.

³⁴ Programmabegroting 2014, p. 68.

³⁵ Uit de ambtelijke reactie blijkt dat deze doelstelling is aangepast naar aanleiding van een aanpassing van de landelijke norm uit het LAP. De toelichting bij deze wijziging ontbreekt in het programma Openbare Ruimte.

Monitoring doelstellingen op ambtelijk niveau krijgt geen consequente weerslag in planning-en-controlcyclus

Monitoring van doelstellingen uit het uitvoeringsprogramma vindt plaats binnen de ambtelijke organisatie, maar krijgt geen consequente weerslag in de programmabegroting of jaarstukken. Het uitvoeringsprogramma is een kader van het college. De gemeenteraad is van dit uitvoeringsprogramma echter wel op de hoogte gesteld.

Op maandniveau beschikt de ambtelijke organisatie over de resultaten met betrekking tot de inzamelhoeveelheden per afvalstroom (zoals restafval en kunststof). In de programmabegroting of jaarstukken wordt de voortgang op de indicator 'vermindering van restafval' niet gekwantificeerd (in kilogram/inwoner). Enkel voor de lokale lastendruk, en meer specifiek voor de afvalstoffenheffing, wordt de ontwikkeling van tarieven getoond in relatie tot andere Gelderse gemeenten. Zie figuur 2.1 voor de weergave uit de programmabegroting 2013.

De raad is met deze informatie niet in staat te wegen wat burgers krijgen voor dit bedrag. Ook is niet duidelijk hoe deze kosten zich verhouden tot wat de burger in een andere gemeente krijgt voor het betreffende tarief van de afvalstoffenheffing. Deze indicator sluit, zoals hierboven al vermeld, niet aan bij een doelstelling uit het uitvoeringsprogramma. Wel sluit deze indicator aan bij doelstellingen uit het beleid ten aanzien van de lokale heffingen.

Figuur 2.1. Overzicht lokale lastendruk Gelderse gemeenten³⁶

Gemeente	OZB		Afvalstoffenheffing	
	2011	2012	2011	2012
Provinciaal Gemiddelde	189	201	87	83
Zevenaar	130	141	61	64
Lingewaard	137	218	68	70
Doesburg	134	141	96	88
Overbetuwe	127	129	83	80
Duiven	138	150	109	117
Westervoort	137	141	104	100
Zutphen	134	147	115	117
Rheden	167	170	69	71
Bronckhorst	134	137	110	100
Brummen	138	142	93	93
Doetinchem	165	184	111	100
Rozendaal	207	211	97	86
Renkum	202	197	108	103
Arnhem	322	332	66	67

Tussentijdse evaluatie verlaat en inhoud prematuur

De tussentijdse evaluatie die in het uitvoeringsprogramma staat genoemd heeft in juli 2013 plaatsgevonden, tegelijk met de evaluatie van de vervanging van mini-containers.³⁷ Dit is een jaar later dan in het uitvoeringsprogramma was beoogd.³⁸

³⁶ Programmabegroting 2013, p, 108.

In een memo werd de raad geïnformeerd over de resultaten van de vervangingsoperatie, waarna eveneens de invloed van de containerwissel op de inzamelresultaten werd getoond. Ook inzicht in de begrotingen werd geboden. Er wordt geconcludeerd dat: *“De vervangingsoperatie van de afvalcontainers heeft voor de ingezamelde afvalhoeveelheden het beoogde effect gehad. De hoeveelheid aangeboden restafval is afgenomen, en de hoeveelheden gescheiden aangeboden afvalstromen zijn toegenomen. Door de vervangingsoperatie zijn de doelstellingen van het ‘Uitvoeringsprogramma huishoudelijk afval 2010 -2013’ ruimschoots gehaald.”*

De rekenkamercommissie constateert dat het effect van vervanging niet al op basis van gegevens over de eerste vijf maanden na invoering van volume-diftar kan worden gegeven. De resultaten ten aanzien van doelrealisatie (hoofdstuk 3) laten namelijk geen trendbreuk zien in de verbetering van de inzamelresultaten per 2013.³⁹ De meerjarige trend van een betere afvalscheiding en minder restafval zet zich voort. De evaluatie beperkt zich verder tot de inzamelhoeveelheden voor restafval, oud papier en karton en kunststof. Tegelijk wordt in het memo geconstateerd dat de inzamelhoeveelheden voor oud papier en karton achter blijven. De conclusie dat de doelstellingen van het ‘Uitvoeringsprogramma huishoudelijk afval 2010 -2013’ ruimschoots gehaald zijn, kunnen op basis van deze informatie niet worden bevestigd. De doelstellingen die wel zijn behaald, worden niet verder aangescherpt gedurende de looptijd van het Uitvoeringsprogramma.

2.2 / Sturing door gemeenteraad

Vorderingen op doelstellingen matig navolgbaar voor gemeenteraad

De raad wordt niet in staat gesteld om de doelstellingen uit het uitvoeringsprogramma te volgen. De indicator in de begroting en jaarstukken is niet SMART. Ook de gerealiseerde afvalvolumes (kilogram per inwoner) worden niet met de raad gedeeld, terwijl deze informatie wel ambtelijk beschikbaar is. Aangezien er enkel een beperkt aantal doelstellingen zijn op het gebied van milieu, was terugkoppeling hierover in begroting of jaarrekening het minste wat de raad had mogen verwachten. Van tussentijdse bijsturing is daarmee geen sprake. De raad ontvangt wel informatie over de ontwikkeling van de afvalstoffenheffing, ook al is dat geen doelstelling uit het uitvoeringsprogramma.

De gemeenteraad heeft in november 2013 tijdens een oriëntatieavond een presentatie gehad van Berkel Circulus over ontwikkeling in landelijk afvalbeleid. Dit was de eerste maal in de bestuursperiode 2010-2014 dat de raad algemene informatie heeft ontvangen over beleidsmatige mogelijkheden op het gebied van afval.⁴⁰ Een risico hierbij is dat de aandacht nu wordt gericht op ontwikkelingen die door Rheden beperkt beïnvloedbaar zijn. Ook is een gegeven dat de ontwikkelingen in het afvalbeleid voor de raad moeilijk vallen te relateren aan wat de gemeente Rheden nu op dat vlak al doet vanwege het ontbreken van een gemeentelijk afvalbeleid.

³⁷ Evaluatie vervanging afvalcontainers in gemeente Rheden, juli 2013.

³⁸ Uit de ambtelijke reactie blijkt dat dit een bewuste afweging is geweest, omdat invoering van nieuwe containers later heeft plaatsgevonden dan beoogd. De raad is niet geïnformeerd over het uitstellen van de evaluatie.

³⁹ In de analyse is gekeken naar de trendmatige ontwikkeling ten opzichte van de voorgaande maanden. In de gemeentelijke evaluatie worden huidige maandresultaten vergeleken met de resultaten van één jaar terug. De ontwikkelingen die in de tussenliggende maanden zijn gerealiseerd worden zo buiten beschouwing gelaten. Dat vertekent de resultaten.

⁴⁰ In de ambtelijke reactie wordt aangegeven dat er twee presentaties over ontwikkelingen op het gebied van afval zijn geweest.

2.3 / Organisatie en sturing

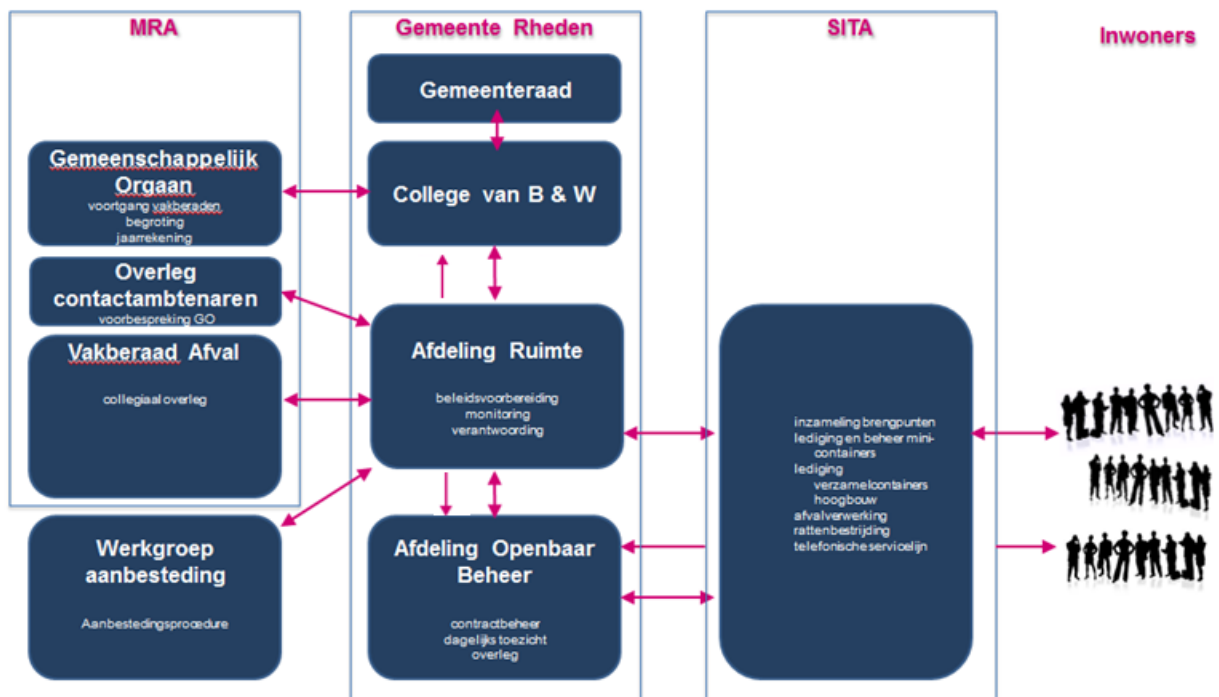
In het proces van afvalinzameling en –verwerking in de gemeente Rheden spelen twee externe partijen een rol:

- / Milieusamenwerking Regio Arnhem (MRA);
- / SITA.

Binnen de gemeente Rheden zijn twee afdelingen betrokken bij het onderwerp ‘afval’ namelijk de afdelingen Ruimte en Openbaar Beheer. Deze afdelingen staan in de keten van ambtelijke organisatie – college – raad. Ten slotte vormen de inwoners van Rheden de uiteindelijke doelgroep van het afvalbeleid.

In figuur 2.2 zijn door de rekenkamercommissie de taken van en interacties tussen de verschillende partijen weergegeven, inclusief de overlegorganen binnen MRA.

Figuur 2.2 Afvalbeheer en -inzameling in Rheden



Hierna volgen de bevindingen per betrokken partij.

1. Gemeente Rheden

Gemeentelijke organisatie van Rheden gericht op ‘actie’ en ‘doen’

Binnen de gemeente Rheden zijn de afdelingen Ruimte en Openbaar Beheer betrokken bij vormgeving en uitvoering van het uitvoeringsprogramma. Het Uitvoeringsprogramma is geïnitieerd door afdeling Ruimte. De afdeling Ruimte is verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding, monitoring en verantwoording over de resultaten richting college en gemeenteraad. Het gaat dan om de volgende taken: het opstellen van de afvalwijzer, contact met SITA (maandelijks overleg en ieder kwartaal quickscan), contactpersoon voor

afvalbeheer, het beantwoorden binnenkomende vragen van burgers en raadsleden, het volgen van ontwikkelingen op het gebied van afvalbeheer, het up-to-date houden van relaties en contracten in kader van producentenverantwoordelijkheid (Wecycle, Nedvang), het initiëren van proeven, de verantwoording over resultaten, het contractbeheer en de financiële afwikkeling voor een deel van de afvalstromen. Het organiseren van de Europese aanbestedingen (valt onder contractbeheer.. Er zijn aparte aanbestedingen voor afvalinzameling, GFT, restafval en (in de toekomst ook) plastic. Voor elke aanbesteding wordt een bestek opgesteld.

Binnen de afdeling openbaar beheer is een medewerker belast met het toezicht en de controle op de uitvoering van het afvalbeleid. Werkzaamheden bestaan uit het contractbeheer (met de afvalinzamelaar en –verwerker), het dagelijks toezicht en overleg.

- / Dagelijks toezicht bestaat uit het controleren of de werkzaamheden naar behoren gebeuren en de afhandeling van klachten van inwoners (voor zover het niet direct via SITA wordt afgehandeld).
- / Het contractbeheer gaat om het afrekenen van de facturen (in tonnages) met de afvalverwerker. Het budgetbeheer valt deels onder de taken van de afdeling openbaar beheer.
- / Overleg bevat het volgende: (1) maandelijkse vergaderingen met de inzamelaar volgens een vaste agenda. Daarin worden ook tussentijdse rapportages over wat ingezameld is besproken. (2) Elk kwartaal is er een quickscan (schouw) waarin wordt gekeken hoe het gaat en wat er beter kan.

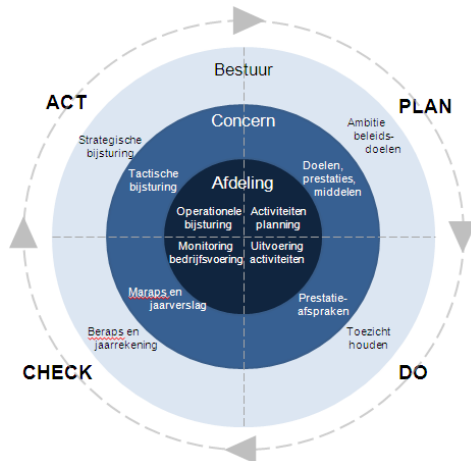
De banden tussen beide afdelingen binnen de gemeente Rheden zijn nauw en de lijnen zijn kort. Met de maandelijkse vergaderingen en de quickscan (schouw) elk kwartaal, waarin zowel de beleidsmedewerker als directievoerder aanwezig zijn, zet de gemeente stevig in op het toezicht. Ook in de voorbereiding van aanbestedingen is er nauw overleg tussen beide afdelingen. De afdeling openbaar beheer kijkt vanuit zijn ervaringen in de uitvoering mee naar de (on)mogelijkheden voor uitvoering van beleidsmatige wensen die in een aanbesteding worden vastgelegd door de afdeling Ruimte.

Binnen de gemeente is totaal 0,9 fte beleidscapaciteit beschikbaar (deels eigen capaciteit en deels capaciteit die wordt bekostigd vanuit MRA). Uit de ambtelijke reactie blijkt dat 0,9 fte beschikbaar is voor afvalbeheer, waarvan 0,5 fte voor beleid. In vergelijking met andere gemeenten is deze capaciteit niet afwijkend hoog of laag. De beschikbare capaciteit voor beleidsvoorbereiding, monitoring en evaluatie heeft zich vooralsnog niet vertaald in een Rhedense beleidsvisie op afval of het actief informeren van de gemeenteraad over voortgang van het uitvoeringsprogramma of nieuwe beleidsmatige ontwikkelingen. Gegeven het feit dat beleidscapaciteit beschikbaar is, was te verwachten dat meer aandacht was uitgegaan naar het faciliteren van de gemeenteraad in de kaderstellende rol en/of het informeren van de gemeenteraad over beleidsontwikkelingen en gemaakte keuzes in naburige gemeenten.

Ook uit het meerjarenbeleid van de Nederlandse Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement (NVRD) blijkt dat op het gemeentelijk afvalbeleid al jaren in ontwikkeling is en er alle redenen toe waren om de gemeenteraad hierin meer mee te nemen.

Uitgedrukt in de Plan-Do-Check-Act-cyclus (Kwaliteitscirkel van Deming, opgenomen in een vertaling door de rekenkamercommissie als figuur 2.3) ligt de ambtelijke aandacht in Rheden vooral op 'Do' en 'Act'. Onderbouwingen hiervoor zijn te vinden in de tactisch-operationele overlegvormen die worden gehanteerd (zoals schouwen) en de koppeling van maatregelen aan het uitvoeringsprogramma. Het ontbreken van een beleidsmatige focus maakt dat de aandacht minder uitgaat naar 'plan'. Weliswaar gaat er ambtelijk veel aandacht uit naar volgen van monitoringsinformatie maar de terugkoppeling hierover aan de gemeenteraad als hoofd van de gemeente via vooral de P&C-cyclus kan beter (zie de onderbouwing hiervan in paragraaf 2.1). Op het aspect 'check' valt daarom verbetering te boeken.

Figuur 2.3. Plan-Do-Check-Act-cyclus



2. Milieusamenwerking Regio Arnhem (MRA)

Taken MRA geformuleerd

In de gemeenschappelijke regeling Milieusamenwerking Regio Arnhem (MRA) waaraan Rheden deel neemt zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de gemeente en MRA geformuleerd. MRA is een 'lichte' gemeenschappelijke regeling waarin kennisuitwisseling en collegiaal overleg centraal staan. Deze regeling is getroffen voor 'de behartiging van de gemeenschappelijke belangen zowel in rechtstreekse samenwerking als bij of krachtens de Wet toevertrouwde belangen van de deelnemende gemeenten op het gebied van de uitvoering van [...] de Wet Milieubeheer.'⁴¹ De algemene gemeentelijke bijdrage van de gemeente Rheden is met € 8.697 zeer beperkt in omvang.⁴² MRA heeft een zeer beperkte rol in het afvalbeleid. Slechts op het gebied van gezamenlijke aanbestedingen is sprake van een tastbaar resultaat.

Binnen MRA zijn er verschillende aandachtsgebieden die in vakgroepen zijn ondergebracht. Eén van deze vakgroepen betreft de vakgroep afval dat elk kwartaal bijeen komt. Namens Rheden is de beleidsambtenaar afval tevens voorzitter van dit vakberaad. In dit vakberaad is in 2012 onder meer gesproken over het proces en een projectvoorstel voor de aanbesteding van GFT-afval en visievorming op het gebied van afval inclusief een inventarisatie van de huidige situatie.⁴³ Hoewel kennisdeling in het vakberaad centraal staat, heeft de gemeenteraad daar niet zichtbaar van meege profiteerd.

Tweemaal per jaar is er een contactambtenarenoverleg, dat de twee bestuurlijke overleggen van het Gemeenschappelijke Orgaan voorbereidt. Hun taken betreffen formeel:⁴⁴

- / advisering met betrekking tot het algemeen beleid, gezamenlijke werkprogramma's en de initiëring van nieuwe projecten en nieuw beleid;

⁴¹ Gemeenschappelijke regeling Milieusamenwerking Regio Arnhem, Artikel 3, lid 1.

⁴² MRA, Programmabegroting 2013, p.

⁴³ Dit betrof ambtelijke voorbereiding van een bestuurlijke bijeenkomst voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijke MRA-visie. Uit deze bijeenkomst is geen gemeenschappelijke bestuurlijke visie gekomen.

⁴⁴ Gemeenschappelijke regeling Milieusamenwerking Regio Arnhem, Artikel 11, lid 1c.

- / inhoudelijke voortgangsbewaking van de samenwerking op hoofdlijnen en
 - / het vroegtijdig onderkennen van problemen in de taakuitoefening en het aandragen van oplossingen.
- De sectormanager Ruimte bij de gemeente Rheden is voorzitter van dit contactambtenarenoverleg.

Het Gemeenschappelijke Orgaan (GO) bespreekt de ontwikkelingen in de verschillende vakberaden. Per vakberaad is er een kort overzicht van de ontwikkelingen en zijn er beslispunten opgenomen. Zo staan voor het Vakberaad Afval bijvoorbeeld de volgende beslispunten op de agenda van het GO van 14 november 2012:⁴⁵

- / Kennis te nemen van de voortgang van de projecten van het vakberaad afval;
- / Kennis te nemen van de bijgevoegde notitie m.b.t. de aanbesteding GFT;
- / In te stemmen met het opnemen van de aanbevolen uitgangspunten/selectiecriteria uit de bijgevoegde notitie 'aanbesteding duurzame verwerking GFT' in het nog op te stellen bestek;
- / In te stemmen met de 4 voorstellen uit de bijgevoegde notitie 'GO startnotitie uitgangspunten aanbesteding verwerking GFT-afval'.
- /

Het GO besluit daarover bij meerderheid van stemmen. Wanneer er een besluit wordt genomen om een gezamenlijke aanbesteding te verrichten, wordt hiervoor een aparte projectgroep opgestart. Die projectgroep bestaat uit vertegenwoordigers uit de verschillende gemeenten die besloten deel te nemen aan een gezamenlijke aanbesteding. De werkzaamheden voor MRA worden omgeslagen over de deelnemende gemeenten.

Beoogde resultaten MRA niet geformuleerd, effectbereik niet te monitoren

De beoogde resultaten van MRA zijn in de begroting van MRA niet geformuleerd. In de begroting staat enkel vermeld welke kosten er zijn gemoeid met het organiseren van de activiteiten van MRA (zoals de vakberaden).⁴⁶ In de gemeenschappelijke regeling zijn de beoogde resultaten wel geformuleerd, maar zodanig abstract dat niet hard wordt in hoeverre zij ondersteunend zijn aan de doelstellingen met betrekking tot het uitvoeringsprogramma huishoudelijk afval. De gemeente heeft gezien de lichte vorm van samenwerking en de vertegenwoordiging in alle organen (GO, contactambtenarenoverleg en vakberaden), waaronder verschillende voorzitterschappen (contactambtenarenoverleg en vakberaad afval), ruime mogelijkheden om MRA aan te sturen en daarin de belangen van Rheden te dienen.

Voor de samenwerking met MRA zijn, zoals hierboven al geconstateerd, geen heldere doelstellingen geformuleerd. Daarmee ontbreekt eveneens de mogelijkheid om te monitoren en te sturen op effectbereik. Informatievoorziening vindt op ambtelijk en bestuurlijk niveau plaats via (de vergaderstukken) voor het contactambtenarenoverleg en het GO. De algemene informatievoorziening over MRA aan de raad vindt plaats via de paragraaf verbonden partijen van begroting en jaarrekening van Rheden. Daarin staat aangegeven op welke programmadoelstellingen MRA een bijdrage levert. Wat betreft afval wordt de koppeling gemaakt met de indicator 'vermindering van restafval'.⁴⁷ Er wordt bij beleidsvoornemens omtrent de verbonden partij vermeld dat er geen reden is om het beleid te wijzigen. Niet duidelijk wordt wat dit beleid

⁴⁵ Gemeenschappelijk Orgaan MRA, Vergadering 14 november 2012, Agendapunt 9, Vakberaad Afval, p. 1.

⁴⁶ MRA, Begroting 2013, Bijlage 1.

⁴⁷ Programmabegroting 2013, p. 153.

is. In de paragraaf staat dat is gewerkt aan de vorming van een Regionale Uitvoeringsdienst voor de uitvoering van de taken op het gebied van de Wet Milieubeheer.⁴⁸

Op 17 december 2013 is de gemeenteraad, op initiatief van het Gemeenschappelijk Orgaan van MRA, voorgesteld de gemeenschappelijke regeling MRA op te heffen en bovenstaande activiteiten onder te brengen bij de gemeenschappelijke regeling ODRA.⁴⁹

Dit raadsvoorstel is niet besproken, maar aangehouden door de gemeenteraad. Aangezien 2/3 van de deelnemende gemeenten aan deze gemeenschappelijke regeling heeft besloten tot opheffing, is de opheffing ook voor de gemeente Rheden bindend. Een reden om het voorstel aan te houden was dat de gemeenteraad niet duidelijk vindt welke taken bij de ODRA ondergebracht worden. De rekenkamercommissie constateert dat het ontbreken van een beleidsvisie op afval hier tot gevolg heeft dat een afwegingskader ontbreekt.

3. SITA

Beoogde resultaten met SITA helder vastgelegd en maandelijks gemonitord

Verschillende gezamenlijke aanbestedingen zijn aan SITA gegund (gunning is de laatste fase van een aanbestedingsprocedure). Dit betreft zowel de gezamenlijke aanbesteding voor afvalinzameling (met Berkel Milieu) en restafvalverwerking (in MRA-verband). Het afvalinzamelcontract met Sita bestaat uit 1 bestek met algemene voorwaarden voor Rheden, Doesburg, Bronckhorst en Brummen en bevat voor iedere gemeente een eigen perceel met daarin de specifieke voorwaarden. Dit biedt de ruimte om als gemeente eigen voorwaarden te stellen. Het perceel huisvuilinzameling bevat de precieze afspraken over de werkzaamheden die SITA voor de gemeente Rheden verricht. De taken en verantwoordelijkheden zijn in dit bestek helder beschreven evenals de beoogde resultaten. Het vormt het kader waaraan de uitvoering van werkzaamheden getoetst worden. Overleg vindt (zoals hierboven beschreven) maandelijks plaats over de tussentijdse rapportages. Deze tussentijdse rapportages bevatten informatie over de gerealiseerde afvalvolumes. Hiermee heeft de gemeente inzicht in de resultaten, waarmee monitoring van doeltreffendheid van gemeentelijke doelstellingen mogelijk is. Elk kwartaal vindt een schouw plaats om in de gemeente na te gaan waar verbeteringen in de afvalinzameling doorgevoerd kunnen worden. Met deze overleggen op ambtelijk niveau beschikt Rheden over heldere sturingsinstrumenten ten aanzien van SITA. Betrokkenen uiten hun tevredenheid over de uitvoering van de werkzaamheden door SITA.

4. Inwoners

Inwoners in Rheden hebben in principe de beschikking over een grijze mini-container voor restafval, een groene container voor GFT-afval en, voor zover gewenst, een blauwe container voor oud papier en karton. Rest-, kunststof en GFT-afval wordt tweewekelijks opgehaald. Er zijn vijf inzameldagen waarin 13 wijken worden aangedaan. Papier wordt maandelijks opgehaald met behulp van vrijwilligers van verenigingen. Grofvuil is wekelijks op afroep en kan worden weggebracht naar het afvalbrengstation. Andere afvalstromen (glas, textiel, KCA) kunnen weggebracht worden bij onder- of bovengrondse containers en inzamelpunten.

⁴⁸ Jaarstukken, p. 173.

⁴⁹ Raadsvoorstel opheffing GR MRA, 12 november 2013.

2.4 / Normbeoordeling

Op basis van bovenstaande bevindingen komt de rekenkamercommissie Rheden wat betreft sturing en informatievoorziening tot de volgende normbeoordeling:

Deelvragen	Normen	Beoordeling
3. Bieden de visie en de geformuleerde beleidsdoelen de gemeenteraad de juiste handvatten om het afvalbeleid mee te sturen?	/ De beleidsdoelen zijn vertaald in (SMART) indicatoren die kunnen worden gemonitord.	/ Komt niet overeen. Er is één indicator die is gerelateerd aan de doelstellingen uit het uitvoeringsprogramma. Deze indicator is niet SMART en is niet geschikt voor monitoring. Wel is er een indicator voor kosten die SMART is, maar niet 1-op-1 relateert aan het uitvoeringsprogramma.
4. Wordt het bereiken van de beleidsdoelen (in de uitvoering) gemonitord, en zo ja, hoe wordt de raad hierover geïnformeerd?	/ De beleidsdoelen worden gemonitord en hierover wordt de raad geïnformeerd.	/ Komt deels overeen. Doelstellingen worden maandelijks ambtelijk gemonitord. De gemeenteraad wordt hierover niet geïnformeerd. Evaluatie van het uitvoeringsprogramma werd gecombineerd met evaluatie van de vervanging van mini-containers. De gemeenteraad ontving deze evaluatie. De conclusies uit de evaluatie lopen vooruit op de feiten. De conclusie dat de invoering van mini-containers al het beoogde effect heeft gehad én dat de doelstellingen uit het uitvoeringsprogramma ruimschoots zijn behaald deelt de rekenkamercommissie niet.
5. Welke instrumenten hanteert de gemeente voor sturing op de beleidsdoelen en welke rol speelt de gemeenteraad in de beleidssturing?	/ De raad wordt op basis van de informatievoorziening in de positie gesteld om de beleidsdoelen te volgen en hierop bij te sturen.	/ Komt niet overeen. De gemeenteraad wordt op basis van de geleverde informatie onvoldoende in staat gesteld om de resultaten ten aanzien van de doelstellingen te monitoren. Van mogelijkheden tot bijsturing is op basis van de informatie dan ook beperkt sprake.
6. Heeft tussentijdse bijsturing respectievelijk bijstelling van de beleidsdoelen en/of de beleidsuitvoering plaatsgevonden, en zo ja, welke rol heeft de raad hierbij gespeeld?		

		MRA	SITA
7. Welke rol spelen externe partijen in het werkveld van afvalbeheer binnen de gemeente Rheden en welke instrumenten heeft de gemeente (ingezet) om deze externe partijen te sturen?	/ De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de gemeente en de externe partijen zijn helder geformuleerd (SMART). ⁵⁰	/ Komt deels overeen. De taken en bevoegdheden ten aanzien van MRA zijn abstract geformuleerd.	/ Komt overeen. De taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van afvalinzameling en – verwerking zijn met de inzamelaar en verwerker SITA helder beschreven in een bestek.
	/ De beoogde resultaten (output/outcome) van de externe partijen zijn helder geformuleerd en zijn ondersteunend aan de beleidsdoelen. ⁵¹	/ Komt niet overeen. Voor de samenwerking met MRA worden geen heldere resultaten beoogt. Aansluiting op gemeentelijke doelstellingen is niet herleidbaar.	/ Komt overeen. De beoogde resultaten zijn nauwkeurig vastgelegd in een bestek. Dit vormt het kader om de uitvoering aan te toetsen. Daarmee is het een essentiële schakel om tot de realisatie van gemeentelijke doelstellingen te komen.
	/ De gemeente heeft heldere sturingsinstrument en beschikbaar voor het aansturen van de externe partijen. ⁵²	Komt overeen. De gemeente Rheden is vertegenwoordigd in alle overlegvormen van MRA en heeft voor zo'n lichte GR daarmee volop sturingsmogelijkheden.	/ Komt overeen. In het maandelijks overleg en de driemaandelijks schouwen werken gemeente en SITA nauw samen om invulling te geven aan een goede uitvoering van de werkzaamheden. Dit zijn de instrumenten om te sturen op gemaakte afspraken.
/ De informatievoorziening tussen de gemeente en de externe partijen is zodanig ingericht dat monitoring en sturing van de	/ Komt niet overeen. De informatievoorziening vindt plaats via de (vergaderstukken) behorend bij het contactambtenare	/ Komt overeen. De ambtelijke organisatie krijgt maandelijks informatie over de gerealiseerde afvalvolumes per afvalstroom. Op basis hiervan is er de mogelijkheid om te sturen	

⁵⁰ Onder helder wordt verstaan dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in documenten zijn vastgelegd, eenduidig zijn, toegespitst op het belang van de gemeente en er conform deze documenten wordt gehandeld.

⁵¹ Onder helder wordt verstaan dat de beoogde resultaten in documenten zijn vastgelegd, eenduidig zijn, vergelijkbaar met andere gemeenten en toegespitst op de eigen gemeente.

⁵² Onder helder wordt verstaan dat de sturingsinstrumenten bij betrokkenen bekend zijn, toegespitst zijn op het financieel en inhoudelijk belang van de gemeente en ook worden ingezet.

	uitvoering kan plaatsvinden op doeltreffendheid (effecten/outcome)	noverleg en vergadering van het Gemeenschappelijk Orgaan. Omdat er geen heldere doelstellingen zijn is doeltreffendheid op basis van deze informatie niet te toetsen.	op doeltreffendheid.
--	--	---	----------------------

3 Doeltreffendheid

Dit hoofdstuk geeft de resultaten weer van het afvalbeleid van de gemeente Rheden op het gebied van milieu, kosten, klanttevredenheid en organisatie en geeft weer in hoeverre de doelstellingen zijn behaald (doeltreffendheid). Daarmee geeft het antwoord op de volgende deelvraag:

14. In hoeverre zijn de beleidsdoelen met betrekking tot het afvalbeheer in de periode 2010-2013 gerealiseerd?

3.1 / Doeltreffendheid doelstellingen Uitvoeringsprogramma

Inzamelresultaten per afvalstroom geregistreerd, merendeel doelstellingen behaald

Voor elke afvalstroom worden de inzamelhoeveelheden in tonnen per jaar geregistreerd. Dit gebeurt niet enkel voor de hoofdafvalstromen (zoals restafval en glas), maar ook voor deelstromen (zoals bruin glas, groen glas en wit glas). Bovendien worden volgens betrokkenen, voor elk van de dertien wijken waar ingezameld wordt, de inzamelhoeveelheden bijgehouden.

Figuur 3.1 geeft in de één-na-laatste kolom de behaalde hoeveelheid weer en in de laatste kolom heeft de rekenkamercommissie de doelrealisatie per afvalstroom weergegeven volgens haar berekening.⁵³ De berekening van de rekenkamercommissie is gebaseerd op de aangeleverde afvalvolumes (in tonnen).⁵⁴ In die berekening heeft de rekenkamercommissie de hoeveelheden ingezameld afval (in kg/inw) berekend op basis van het daadwerkelijke aantal huishoudens waar de gemeente de verschillende afvalstromen inzamelt.⁵⁵ Dit levert een correctie op ten opzicht van de rekenmethode van de gemeente Rheden (zie de één-na-laatste kolom van figuur 3.1), waarin alle huishoudens meegerekend worden in de resultaten. De cijfers in de kolom 'behaalde hoeveelheid' zijn gebaseerd op de rekenmethode van de gemeente Rheden en bieden een zuivere vergelijking ten aanzien van de doelstellingen uit het uitvoeringsprogramma. In het vervolg van dit hoofdstuk hanteert de rekenkamercommissie de gecorrigeerde cijfers.⁵⁶

De gemeente heeft de doelstellingen uit het Uitvoeringsprogramma huishoudelijk afval voor restafval, GFT, glas, textiel, klein chemisch afval en kunststof behaald. De resultaten voor restafval, GFT en textiel zijn zelfs aanzienlijk beter dan in het uitvoeringsprogramma werd beoogd. Voor textiel is de doelstelling voor 2015 al in 2013 ruimschoots behaald. Voor oud papier en karton blijft het resultaat fors achter bij de doelstelling. In de evaluatie van de invoering van minicontainers wordt gemeld dat de doelstelling uit het uitvoeringsprogramma (85 kg/inw) waarschijnlijk niet gerealiseerd zal worden, vanwege een dalende landelijke trend.

⁵³ Resultaten over heel 2013 zijn op het moment van oplevering van dit onderzoek niet beschikbaar. Voor 2013 is de hoeveelheid voor restafval, GFT, oud papier en karton gebaseerd op een schatting op basis van resultaten over 11 van de 12 maanden. Voor de overige afvalstromen zijn inzamelresultaten geëxtrapoleerd naar één jaar op basis van gegevens over 3 van de 4 kwartalen.

⁵⁴ Met het ambtelijk wederhoor zijn er nieuwe cijfers aangeleverd te aanzien van de inzamelvolumes voor klein chemisch afval.

⁵⁵ In Rheden hebben namelijk 1500 inwoners een eigen inzamelvoorziening voor restafval en GFT en 4500 inwoners wonen in niet zelfstandige huishoudens (o.a. verzorgingstehuizen) waar bedrijven de inzameling uitvoeren.

⁵⁶ Er is geen wettelijk verplichte manier van berekenen. De rekenmethodiek van de gemeente wordt regelmatig gehanteerd.

Figuur 3.1 Doelrealisatie per afvalstroom (o.b.v. berekeningen rekenkamercommissie)

Afvalstroom	Inzamelhoeveelheid 2008 (kg/inw)	Landelijke norm (kg/inw)	Gemiddelde hoeveelheid vergelijkbare gemeenten (kg/inw)	Gewenste hoeveelheid (kg/inw)	Jaar realisatie	Behaalde hoeveelheid (kg/inw) ⁵⁷	Behaalde hoeveelheid (gecorrigeerd in kg/inw) ⁵⁸
Restafval	249	224	225	224	2013	183	210
GFT	136	105	104	135	-	133	151
Oud papier en karton	72	85	69	85	2012	68	69
Glas	24	23	23	24	-	24	24
Textiel	3,2	5	3,6	3,6	2015	4,1	4,1 ⁵⁹
Klein chemisch afval	0,83	2	1,5	0,85	-	1,15	1,15
Kunststof	-	-	-	10	2013	10	11

Inzamelprestaties ontwikkelen zich positief

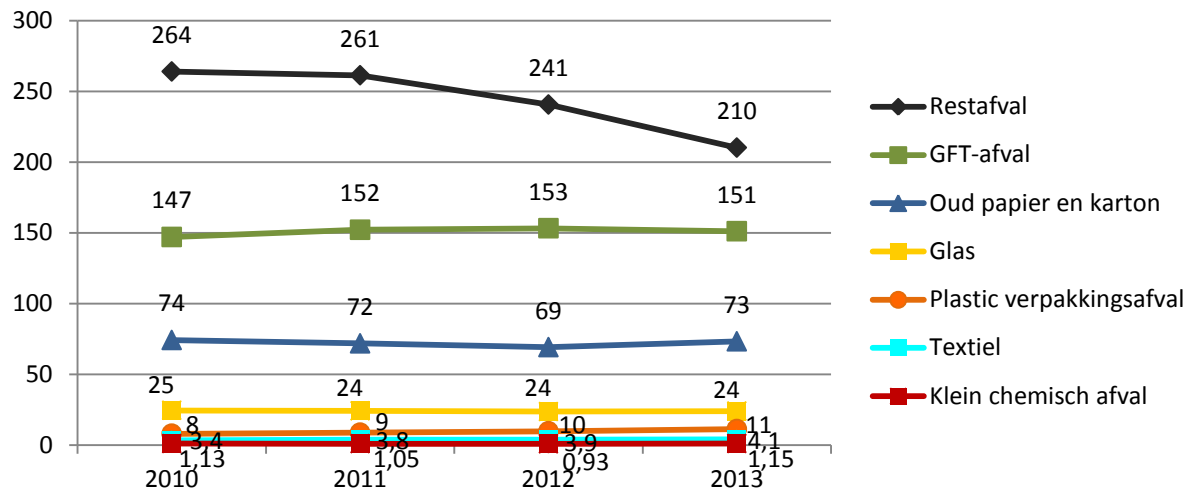
Figuur 3.2 geeft de ontwikkeling van de afvalstromen weer in kilogram per inwoner over de jaren 2010 tot en met 2013. Daaruit blijkt dat de hoeveelheid ingezameld restafval trendmatig sterk daalt. Voor zowel GFT als oud papier en karton is er een licht gestegen inzamelhoeveelheid behaald. Voor kunststof verpakkingsafval wordt sinds 2010 50% meer ingezameld. De glaszameling en klein chemisch afval inzameling blijft op een gelijk niveau.

⁵⁷ In de fase van het ambtelijk hoor zijn deze feitelijke gegevens over de behaalde hoeveelheden aangeleverd. Wij zijn van deze gegevens uitgegaan.

⁵⁸ Indien geen jaar van realisatie is vermeldt, is de behaalde hoeveelheid voor 2013 opgenomen. De behaalde hoeveelheid is gebaseerd op een berekening van het aantal ton ingezameld afval per afvalstroom gedeeld door het aantal inwoners waarvoor de gemeente de inzameling verricht. Inzameling bij niet zelfstandige huishoudens (zoals een verzorgingshuis) gebeurt door particuliere bedrijven en niet door de gemeente (ca. 4500 inwoners). Ook zijn er appartementengebouwen die via een particulier contract de afvoer van huishoudelijke afval verzorgen (ca. 1200 inwoners). In dit laatste geval zorgt de gemeente wel voor inzameling van oud papier en karton en kunststof, naast de afvalstromen die via brengpunten ingezameld worden (zoals glas en textiel).

⁵⁹ Dit betreft de doelrealisatie voor het jaar 2013.

Figuur 3.2 Ontwikkeling afvalstromen (in kilogram per inwoner; o.b.v. berekeningen rekenkamercommissie)

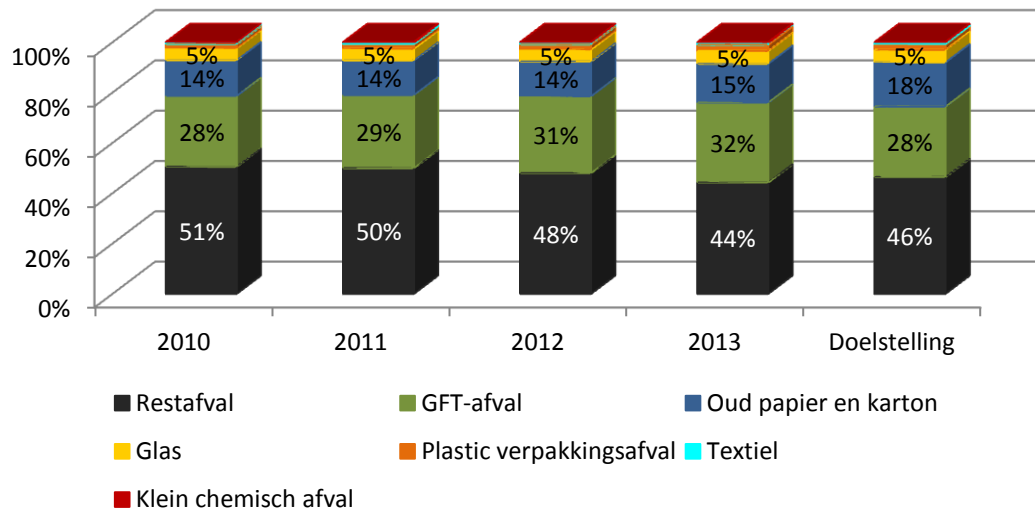


Totale inzamelhoeveelheid gunstiger dan beoogd

Figuur 3.3 geeft de gemiddelde samenstelling van het huishoudelijk afval (in kg/inw) weer voor de jaren 2010 tot en met 2013.⁶⁰ Dit is afgezet tegen de doelstellingen uit het Uitvoeringsprogramma huishoudelijk afval. Het totale inzamelgewicht van huishoudelijk afval per inwoner is teruggelopen van gemiddeld 522 kg per inwoner in 2010 naar 474 kilogram in 2013. Dit is 8 kilo minder dan de doelstelling van 482 kilogram per inwoner. Ten opzichte van de doelstelling bevat het totaal aan huishoudelijk afval in 2013 minder restafval (positief), minder oud papier en karton (negatief) en meer GFT-afval (positief).

⁶⁰ Hierbij zijn enkel die afvalstromen in kaart gebracht, waarvoor Rheden doelstellingen heeft geformuleerd.

Figuur 3.3 Gemiddelde samenstelling huishoudelijk afval per inwoner (als percentage van totale gewicht; o.b.v. berekeningen rekenkamercommissie)⁶¹



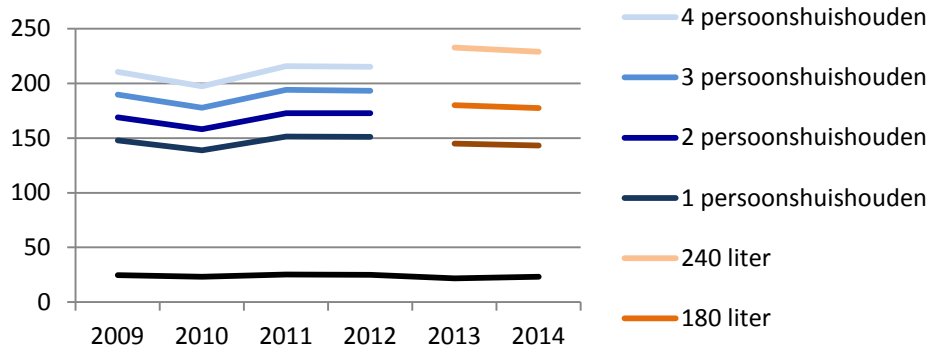
3.2 / Doeltreffendheid doelstellingen Programmabegroting

Tarieven afvalstoffenheffing redelijk stabiel, nivellering tarieven bij invoering volume-diftar

De tarieven voor afvalstoffenheffing wijzigen jaarlijks licht en laten meerjarig een stabiele ontwikkeling zien. Dit blijkt uit figuur 3.4, dat de ontwikkeling van de tarieven voor de afvalstoffenheffing weergeeft. Sinds 2013 is het tariefsysteem gewijzigd van betaling naar huishoudensgrootte naar invoering van volume-diftar (zie ook raadsbesluit, paragraaf 1.3, nummer 4). Met invoering van volume-diftar zijn de tarieven verder uit elkaar gaan liggen. Inwoners met de kleinste mini-container (140L) betalen minder dan eenpersoonshuishoudens voorheen, terwijl inwoners met de grootste mini-container (240L) flink meer betalen dan vierpersoonshuishoudens in het oude tariefsysteem. Verhoging en verlaging van de afvalstoffenheffing gebeurt voor de verschillende tarieven met een gelijk percentage.

⁶¹ Voor alle jaren en de doelstelling geldt dat kunststof verpakkingsafval 2%, textiel 1% en klein chemisch afval afgerond 0% uitmaakt van het totaal.

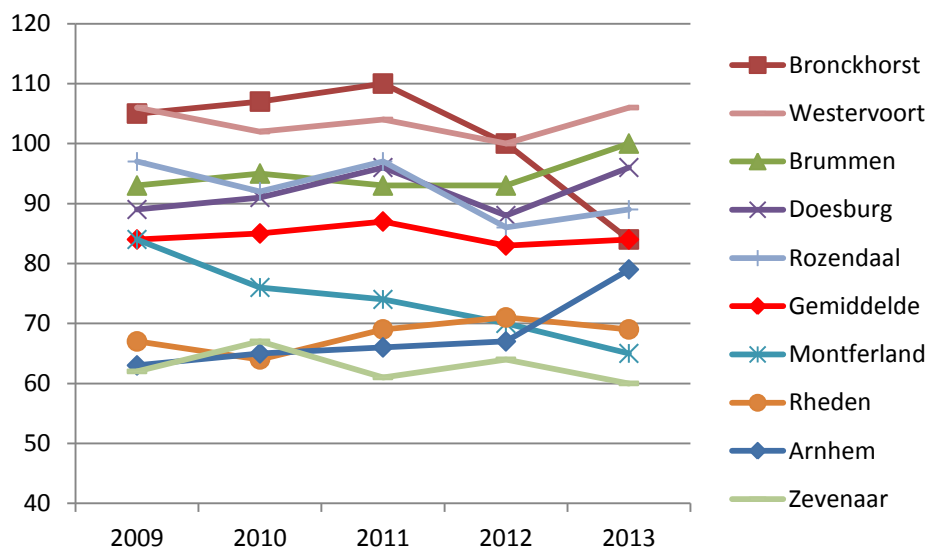
Figuur 3.4 Ontwikkeling tarieven afvalstoffenheffing⁶²



Afvalstoffenheffing Rheden lager dan Gelders gemiddelde

In de programmabegroting staat als doelstelling dat de lokale lastendruk niet stijgt boven het Gelders gemiddelde. In figuur 3.5 laat de tariefontwikkeling zien van de afvalstoffenheffing per inwoner in de regio. Dit betreft een gemiddelde, wat betekent dat voor huishoudens de werkelijke afvalstoffenheffing fors hoger of lager kan uitkomen. Rheden behoort tot de gemeenten in de regio met de laagste gemiddelde afvalstoffenheffing. In de gemeenten Bronckhorst, Brummen, Doesburg, waar Berkel Milieu de afvalinzameling en –verwerking verricht, komt de gemiddelde afvalstoffenheffing ruim boven het gemiddelde Gelderse tarief uit.

Figuur 3.5 Ontwikkeling tarief afvalstoffenheffing regio⁶³



⁶² Eigen figuur rekenkamercommissie op basis van aangeleverde informatie

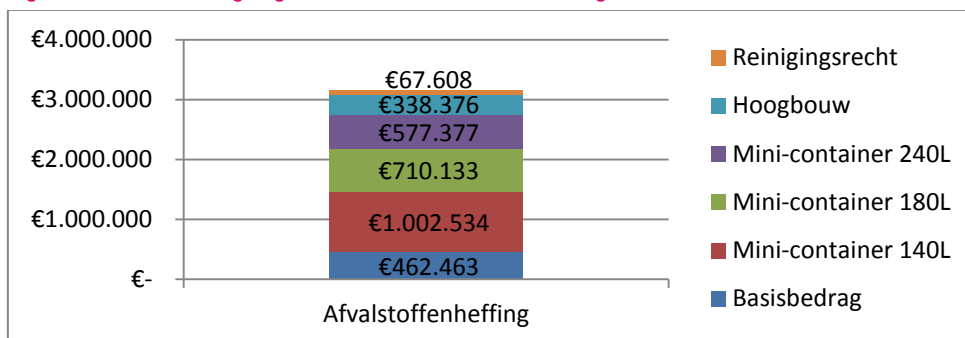
⁶³ Eigen figuur rekenkamercommissie op basis van database Provincie Gelderland, Financieel toezicht op gemeenten. Tarief afvalstoffenheffing per huishouden. <http://ftgelderland.databank.nl/>

100% kostendekkendheid toegepast, totstandkoming tarieven afvalstoffenheffing helder

De afvalstoffenheffing is een doelbelasting. Dat betekent dat de inkomsten van de afvalstoffenheffing enkel gebruikt mogen worden voor afvalinzameling en –verwerking en de kosten die daarmee direct verband houden. De afvalstoffenheffing kent in de gemeente Rheden 100% kostendekkendheid.⁶⁴ Dat betekent dat alle kosten die de gemeente maakt voor het afvalbeleid betaald worden vanuit de afvalstoffenheffing. Wanneer blijkt dat in een jaar de uitgaven lager uitvallen dan begroot, en de gemeente dus meer geld ontvangt via de afvalstoffenheffing dan zijn heeft besteed, dienen deze kosten ‘teruggegeven’ te worden aan de inwoners.

De totstandkoming van de hoogte van de afvalstoffenheffing op basis van de uitgaven, die daar tegenover staan, is helder. Figuur 3.6 geeft de samenstelling van de inkomsten uit de Afvalstoffenheffing weer. Het reinigingsrecht betreffen de inkomsten die de gemeente ontvangt voor afvalinzameling bij niet-particulieren (zoals scholen). Totaal zijn er voor 2014 € 3.158.900,- inkomsten begroot uit de Afvalstoffenheffing. In de begroting 2014 staan daar netto € 3.158.900 lasten tegenover.

Figuur 3.6 Samenstelling begrote inkomsten Afvalstoffenheffing 2014⁶⁵



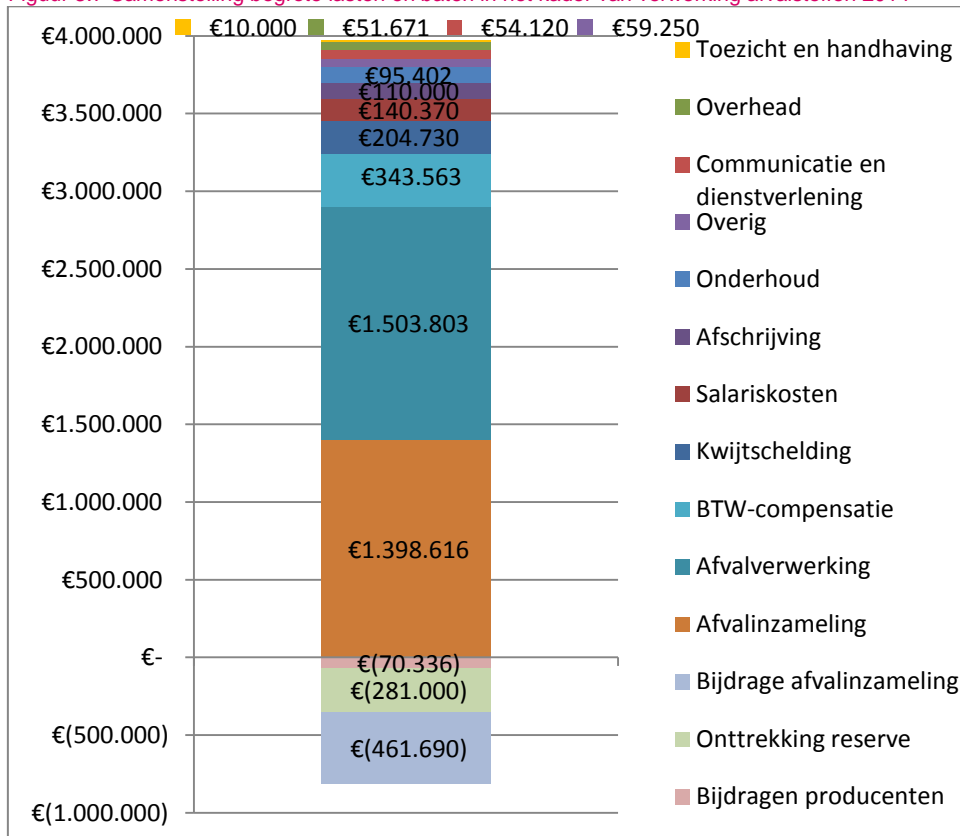
In figuur 3.7 is uitgesplitst waarmee de lasten verband houden. Een aanzienlijk deel van de lasten houdt verband met de afvalinzameling (ca. € 1.400.000,-) en afvalverwerking (ca. €1.500.000,-). Ook staan in deze figuur baten genoemd. Dit betreffen inkomsten naast de inkomsten uit de afvalstoffenheffing. Deze zijn afkomstig uit de bijdrage van producenten (verwijderingsbijdrage) en bijdrage afvalinzameling (vergoeding voor o.a. ingezameld oud papier). Ook wordt er uit de reserve geput om het begrotingsresultaat van de Jaarrekening 2012 ten goede te laten komen aan de inwoners.⁶⁶

⁶⁴ Programmabegroting 2013, p. 121.

⁶⁵ Eigen figuur rekenkamercommissie o.b.v. gegevens totstandkoming afvalstoffenheffing 2014, gemeente Rheden.

⁶⁶ Bij een positief resultaat van de begroting wordt dat resultaat in de reserve gestort. Vanwege de eis van maximaal 100% kostendekkendheid, wordt een overschot op afval in mindering gebracht op de hoogte van de afvalstoffenheffing in het eerstvolgende begrotingsjaar.

Figuur 3.7 Samenstelling begrote lasten en baten in het kader van verwerking afvalstoffen 2014⁶⁷



Forse incidentele voordelen op afval

In 2011 en 2012 is er een aanzienlijk verschil tussen de beoogde lasten uit de begroting en het uiteindelijke resultaat in de jaarrekening. Het betreft in beide jaren een afwijking van 6,5%. Dat blijkt uit figuur 3.8 waarin deze informatie (voor zover beschikbaar) voor de jaren 2010 tot en met 2014 bijeen is gebracht.

Figuur 3.8 Overzicht begrote en bestede bedragen 2010 tot en met 2014 aan afval⁶⁸

Jaar	Begroot	Besteed	Vershil	Afwijking
2010	€ 2.871.000 ⁶⁹	N.B. ⁷⁰	N.B. ⁷¹	
2011	€ 3.033.000 ⁷²	€ 2.849.000	€ 184.000 ⁷³	-6,5%

⁶⁷ Eigen figuur rekenkamercommissie o.b.v. gegevens totstandkoming afvalstoffenheffing 2014, gemeente Rheden.

⁶⁸ Eigen figuur rekenkamercommissie o.b.v. programmabegroting Rheden 2010, 2011, 2012, 2013 en 2014 en jaarstukken Rheden 2010, 2011, 2012.

⁶⁹ Programmabegroting 2010, p. 47.

⁷⁰ De daadwerkelijke uitgaven ten voor 2010 worden niet in de Jaarstukken 2010 vermeld.

⁷¹ Een eventueel nadeel of voordeel ten opzichte van de begroting 2010 wordt niet in de Jaarstukken 2010 vermeld.

⁷² Programmabegroting 2011, p. 89.

2012	€ 3.112.000 ⁷⁴	€ 2.911.000	€ 201.000 ⁷⁵	-6,5%
2013	€ 3.006.000 ⁷⁶	Niet beschikbaar ⁷⁷	Niet beschikbaar ⁷⁸	
2014	€ 2.954.000 ⁷⁹			

Heldere toelichting van afwijking op begroting

In de Jaarrekeningen worden de afwijkingen van de begroting op het gebied van verwerking en inzameling van afval helder verantwoord. Zo staat bijvoorbeeld in de Jaarstukken 2011⁸⁰ de volgende toelichting:

Kosten huisvuil, € 184.000 incidenteel voordeel

Dit voordeel bestaat uit:

/ € 10.000 incidenteel voordeel op toezicht en handhaving. Dit budget kan worden gebruikt wanneer er door de inzamelaar geconstateerd wordt dat er niet goed gescheiden ingezameld wordt. In 2011 zijn er geen acties noodzakelijk geweest.

/ € 133.000 incidenteel voordeel op verbrandingskosten. Door de steeds betere gescheiden inzameling (zie ook extra inkomsten bijdrage Nedvang voor inzameling verpakkingsmateriaal en de nadelen bij grofvuil en grof tuinafval) zijn de verbrandingskosten afgenomen. Met de ruiling van de containers in 2012 is de verwachting dat dit nog verder zal gaan afnemen. Het totale product huisvuil zal opnieuw bekeken en begroot worden voor de begroting 2013.

/ € 40.000 incidenteel voordeel op GFT compostering. Dit wordt veroorzaakt door een credit nota over het jaar 2010.

/ €15.000 incidenteel voordeel op bijdragen van derden. Dit wordt met name veroorzaakt door inkomsten kunststof. Feitelijk kan dit samen met de bijdrage Nedvang gezien worden.

/ € 58.000 incidenteel voordeel op de vergoeding van Nedvang, omdat meer verpakkingsmateriaal gerecycled is dan verwacht.

/ €33.000 incidenteel nadeel op brandbaar grofvuil (€ 16.000) en inzameling grof tuinafval nadeel (€ 17.000). Zoals vermeld bij verbrandingskosten, wordt er steeds beter gescheiden. We zien daardoor een overschrijding op deze posten maar daar staat het voordeel op de verbrandingskosten tegen over.

/ € 19.000 incidenteel nadeel op de Inzameling van gebroken glas nadeel. Dit wordt veroorzaakt door de (contractueel vastgelegde) overname van de glasbakken.

/ € 25.000 incidenteel nadeel op de inzameling van kunststof. Dit wordt veroorzaakt door de aankoop van de plastic zakken. Dit is vorig jaar ook al gemeld en zal, zoals hierboven eerder gemeld, worden gecorrigeerd met de herziening van het gehele product huisvuil in de begroting 2013.

/ € 5.000 incidenteel voordeel op diverse kleinere posten.

⁷³ Jaarstukken 2011, p. 59.

⁷⁴ Programmabegroting 2012, 91.

⁷⁵ Jaarstukken 2012, p. 64.

⁷⁶ Programmabegroting 2013, p. 106.

⁷⁷ De Jaarstukken 2013 worden in april 2014 verwacht.

⁷⁸ De Jaarstukken 2013 worden in april 2014 verwacht.

⁷⁹ Programmabegroting 2014, p. 120.

⁸⁰ Jaarstukken 2011, p. 59-60.

3.3 / Overige resultaten

Zorgvuldige klachtenregistratie met dalende trend

Hoewel er in het Uitvoeringsprogramma geen doelstellingen zijn geformuleerd ten aanzien van de dienstverlening, worden de klachten door SITA wel geregistreerd. De gemeente ontvangt regelmatig van SITA een overzicht van hoeveelheid en type klachten. Deze gegevens van het totaal aantal klachten staan in figuur 3.9. Bespreking van klachten vindt plaats in het maandelijks overleg. Het aantal klachten neemt af. Een betrokkene geeft aan dat het aantal jaarlijkse klachten met name verband houden met (winterse) weersomstandigheden, waardoor afvalinzameling niet of minder zorgvuldig plaatsvindt. De meest voorkomende klachten zijn: grofvuil niet opgehaald, mini-containers GFT en restafval niet geleegd en zakken niet opgehaald.

Figuur 3.9 Aantal klachten⁸¹

	2010	2011	2012
Totaal	841	716	692
Per duizend inwoners	19	16	15

3.4 / Normbeoordeling

De bevindingen in dit hoofdstuk leiden tot de volgende normbeoordeling:

Deelvragen	Normen	Beoordeling
8. In hoeverre zijn de beleidsdoelen met betrekking tot het afvalbeheer in de periode 2010-2013 gerealiseerd?	/ De gemeente heeft een helder beeld van de mate van doeltreffendheid van de doelstellingen in het afvalbeleid.	/ Komt overeen. De ambtelijke organisatie monitort de inzamelhoeveelheden voor de verschillende afvalstromen nauwkeurig en frequent. Op basis van deze informatie is af te leiden of Rheden zijn doelstellingen (in kilogram per inwoner) behaald. Het merendeel van de milieudoelstellingen uit het uitvoeringsprogramma is behaald. Aanzienlijk gunstiger dan beoogd zijn de resultaten voor restafval, GFT en textiel. De doelstelling voor oud papier en karton is niet behaald. Dit komt overeen met de landelijke trend. Ook ten aanzien van de kostendoelstelling uit de programmabegroting scoort Rheden goed. Hoewel er geen doelstellingen in het uitvoeringsprogramma zijn ten aanzien van klachten, worden deze wel nauwkeurig geregistreerd.

⁸¹ Eigen figuur rekenkamercommissie op basis van aangeleverde informatie

Bijlagen

Bijlage 1. Toetsingskader

Deelvragen	Normen
<p>Beleidskader</p> <p>1. Welke landelijke en lokale beleidskaders hanteert de gemeente in haar afvalbeleid?</p> <p>2. Welke visie/beleidsdoelen heeft de gemeente in haar afvalbeleid geformuleerd en zijn de beleidsdoelen SMART gemaakt?</p>	<p>Beleidskader</p> <p>/ De beleidskaders van de gemeente Rheden zijn afgestemd op de landelijk beleidskaders.</p> <p>/ De beleidsdoelen in het afvalbeleid zijn SMART geformuleerd.</p>
<p>Sturing en informatievoorziening</p> <p>3. Bieden de visie en de geformuleerde beleidsdoelen de gemeenteraad de juiste handvatten om het afvalbeleid te sturen?</p> <p>4. Wordt het bereiken van de beleidsdoelen (in de uitvoering) gemonitord, en zo ja, hoe wordt de raad hierover geïnformeerd?</p> <p>5. Welke instrumenten hanteert de gemeente voor sturing op de beleidsdoelen en welke rol speelt de gemeenteraad in de beleidssturing?</p> <p>6. Heeft tussentijdse bijsturing respectievelijk bijstelling van de beleidsdoelen en/of de beleidsuitvoering plaatsgevonden, en zo ja, welke rol heeft de raad hierbij gespeeld?</p> <p>7. Welke rol spelen externe partijen in het werkveld van afvalbeheer binnen de gemeente Rheden en welke instrumenten heeft de gemeente (ingezet) om deze externe partijen te sturen?</p>	<p>Sturing en informatievoorziening</p> <p>/ De beleidsdoelen zijn vertaald in (SMART) indicatoren die kunnen worden gemonitord.</p> <p>/ De beleidsdoelen worden gemonitord en hierover wordt de raad geïnformeerd.</p> <p>/ De raad wordt op basis van de informatievoorziening in de positie gesteld om de beleidsdoelen te volgen en hierop bij te sturen.</p> <p>/ De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de gemeente en de externe partijen zijn helder geformuleerd (SMART).⁸²</p> <p>/ De beoogde resultaten (output/outcome) van de externe partijen zijn helder geformuleerd en zijn ondersteunend aan de beleidsdoelen.⁸³</p> <p>/ De gemeente heeft heldere sturingsinstrumenten beschikbaar voor het aansturen van de externe partijen.⁸⁴</p> <p>/ De informatievoorziening tussen de gemeente en de externe partijen is zodanig ingericht dat monitoring en sturing van de uitvoering kan plaatsvinden op doeltreffendheid (effecten/outcome)</p>
<p>Doeltreffendheid</p> <p>8. In hoeverre zijn de beleidsdoelen met betrekking tot het afvalbeheer in de periode 2010-2013 gerealiseerd?</p>	<p>Doeltreffendheid</p> <p>/ De gemeente heeft een helder beeld van de mate van doeltreffendheid van de doelstellingen in het afvalbeleid.</p>

⁸² Onder helder wordt verstaan dat taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in documenten zijn vastgelegd, eenduidig zijn, toegespitst op het belang van de gemeente en er conform deze documenten wordt gehandeld.

⁸³ Onder helder wordt verstaan dat de beoogde resultaten in documenten zijn vastgelegd, eenduidig zijn, vergelijkbaar met andere gemeenten en toegespitst op de eigen gemeente.

⁸⁴ Onder helder wordt verstaan dat de sturingsinstrumenten bij betrokkenen bekend zijn, toegespitst zijn op het financieel en inhoudelijk belang van de gemeente en ook worden ingezet.

Bijlage 2. Interviews

In de Nota van Bevindingen is in voetnoten verantwoording afgelegd over het gebruik van schriftelijke bronnen. In het onderstaande schema staat weergegeven welke vraaggesprekken hebben plaatsgevonden.

Geïnterviewde(n)	Functie	Datum
De heer Jansen	Sectormanager Ruimte	12-12-2013
De heer De Jonge	Directievoerder Civiele Werken, afdeling Openbaar Beheer	12-12-2013
Mevrouw Ter Braak De heer Van Eldik	Teammanager Regie, afdeling Ruimte Beleidsmedewerker milieu en afval, afdeling Ruimte	12-12-2013
Mevrouw Tiemens	Wethouder (portefeuillehouder afvalbeleid)	12-12-2013
Raadsconsultatie met deelname van 11 raadsleden van 7 fracties uit de gemeenteraad		07-01-2014

Bijlage 3. Overzicht van taken en bevoegdheden bestuurslagen

Het onderstaande overzicht is afkomstig uit het Landelijk Afvalbeheerplan.⁸⁵

Rijksoverheid	Provincie	Gemeenten
Het opstellen en vaststellen van het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP).	Vergunningverlening en handhaving van inrichtingen waar afvalstoffen worden opgeslagen en be- of verwerkt (waaronder verbranden als vorm van verwijderen en storten).	Het zorgdragen voor (gescheiden) inzamelen van huishoudelijk afval
Het zorgdragen voor implementatie van internationale regelgeving.	Het in nauw omschreven gevallen verlenen van ontheffingen voor het storten buiten inrichtingen en het handhaven van dat storten.	Het treffen van maatregelen om afvalpreventie en -scheiding van huishoudelijk afval te optimaliseren
Het stellen van regels voor preventie en nuttige toepassing. Dit betreft de regelingen en besluiten over het beheer van specifieke afvalstromen, zoals batterijen, elektr(on)ische apparatuur, verpakkingen en autobanden.	Het zorgdragen dat de regulering (vergunningverlening en handhaving) van afvalpreventie en afvalscheiding zich op een adequaat niveau bevindt bij inrichtingen waarvoor de provincies het bevoegd gezag zijn.	Het inzamelen en transporteren van afvalwater (rioolwater) dat vrijkomt bij de binnen de gemeente gelegen percelen.
Het aansturen van de gemeenten voor het beheer van huishoudelijke afvalstoffen en afvalwater.	Het uitvoeren van stimulerende activiteiten, zowel voor inrichtingen waarvoor zijzelf bevoegd gezag zijn als voor inrichtingen waarvoor gemeenten dat zijn.	Het verlenen van ontheffingen voor het verbranden van afvalstoffen buiten inrichtingen en het handhaven van dat verbranden
Het verlenen van vergunningen voor het inzamelen van enkele afvalstoffen.	Het ondersteunen van gemeenten bij het bevorderen van afvalpreventie en afvalscheiding van huishoudelijke afvalstoffen.	Het zorgdragen dat regulering (vergunningverlening en handhaving) van afvalpreventie en afvalscheiding zich op een adequaat niveau bevindt bij de inrichtingen waarvoor gemeenten het bevoegd gezag zijn. Naast vergunningverlening en handhaving zijn hier ook van belang de inrichtingen die onder algemene regels vallen (Activiteitenbesluit). Het grootste deel van de inrichtingen in Nederland vallen onder deze regels en gemeenten zijn daarvoor in de regel het bevoegd gezag.

⁸⁵ Landelijk Afvalbeheerplan 2009-2021, *Naar een materiaalketenbeleid*, 16 februari 2010, p. 94-95.

Het opstellen en bijhouden van lijsten van vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars.		Het ondernemen van stimulerende activiteiten om aan het regulerende spoor een adequate invulling te geven.
Het afgeven van verklaringen voor ontheffingen van het stortverbod buiten inrichtingen.		
Het zorgdragen voor een adequate handhaving.		
Het zorgdragen voor monitoring van en rapportage over de uitvoering van het LAP.		
Het uitvoeren van de Europese verordening voor het overbrengen van afvalstoffen.		