

Rapport voor bestuurlijk wederhoor

AFVALBELEID EN DE ROL VAN DE RAAD

Onderzoek Rekenkamercommissie Midden-Drenthe

17 december 2019

COLOFON

Uitgave

I&O Research
Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede

Rapportnummer

2019/definitief

Datum

December 2019

Opdrachtgever

Rekenkamercommissie Midden-Drenthe

Auteur(s)

Thijs Lenderink
Henk Mogezoomp

Bestellingen

Exemplaren zijn verkrijgbaar bij de opdrachtgever.

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld



INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding.....	6
1.1	Doel, aanleiding en scope van het onderzoek.....	6
1.2	Onderzoeksvragen.....	6
1.3	Normenkader.....	7
1.4	Uitvoering van het onderzoek	7
1.5	Leeswijzer	7
2.	Speelveld.....	9
2.1	Inleiding.....	9
2.2	Europees en landelijk beleidskader en ontwikkelingen	9
2.3	Praktijkervaringen elders.....	10
3.	Afvalbeleid Midden-Drenthe	14
3.1	Inleiding.....	14
3.2	Afvalbeheer Midden-Drenthe.....	14
3.3	Afvalstoffenbeleid 2012-2015	14
3.4	Afvalstoffenbeleid 2016-2019	16
3.5	Betrokkenheid raad 2016	18
3.6	Betrokkenheid raad 2017	19
3.7	Betrokkenheid raad 2018	20
3.8	Betrokkenheid raad 2019	22
3.9	Afvalstoffenheffing en afvalbeheerprestaties	25
4.	Resultaten interviews.....	28
4.1	Inleiding.....	28
4.2	Terugblik op het afvalbeleid.....	28
4.3	Keuzes en uitdagingen	28
4.4	Rol gemeenteraad	29
4.5	Commissieleden aan het woord	30



5.	Toetsing aan het normenkader, conclusies en aanbevelingen	33
5.1	Inleiding.....	33
5.2	Toetsing aan het normenkader.....	33
5.3	Beantwoording onderzoeksvragen	34
5.4	Aanbevelingen	35
	Bijlage 1. Interviewprotocollen geïnterviewden, geraadpleegde documenten en lijst met afkortingen	38
	Bijlage 2. Landelijke trends en ontwikkelingen	41



HOOFDSTUK

Inleiding

1. Inleiding

1.1 Doel, aanleiding en scope van het onderzoek

Dit onderzoek van de rekenkamercommissie Midden-Drenthe (RKC) gaat over de kaderstellende en controlerende rol van de raad bij het gemeentelijke afvalbeleid. Het huidige gemeentelijke afvalbeleid¹ loopt ten einde en de opbrengsten van dit rekenkameronderzoek kunnen de raad helpen bij de aanloop naar een nieuw beleidskader.

Vanuit de raad bereikten de RKC geluiden over tariefstijgingen waar de raad mee wordt geconfronteerd, terwijl de raad hierop gevoelsmatig geen invloed op kan uitoefenen. Zij vraagt dan ook naar de beïnvloedbaarheid en realisatie van de beleidsdoelen, in relatie tot de kostendekkende tarieven. Tijdens de beleidsperiode (2016-2019) is zowel de politieke als ambtelijke sturing op het dossier afvalbeleid gewijzigd. In oktober 2019 heeft de gemeente een onderzoek afgerond naar de gewenste ontwikkeling van de organisatie van het afvalbeheer in de gemeente². Parallel aan dit onderzoek wenst de RKC de raad meer zicht op de rol van de raad bij de vaststelling en uitvoering van het afvalbeleid te verschaffen.

De scope van dit onderzoek beslaat primair het gemeentelijk beleid (w.o. de beleidsontwikkeling) ten aanzien van huishoudelijke afval- en grondstoffen. Waar relevant behoort ook het gemeentelijk afvalbeheer, waaronder de uitvoeringsorganisatie, regie en het contractbeheer, tot het object van onderzoek. Het onderzoek bestrijkt de afgelopen beleidsperiode en de aanloop daarvan.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek is:

“Welke mogelijkheden heeft de raad op welke momenten om sturing te geven aan het afvalbeleid?”

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zijn vijf deelvragen geformuleerd:

- 1 Welke landelijke ontwikkelingen zijn er op het terrein van afvalinzameling en welke ontwikkelingen zijn geschikt voor of spelen een rol voor een gemeente als Midden-Drenthe?
- 2 In hoeverre is de gemeenteraad in het verleden in staat gesteld om te sturen en te controleren op het beleid (vaststellen, informatievoorziening, monitoring, evaluatie)?
- 3 Welke mogelijkheden heeft de raad bij het vaststellen van het toekomstige beleid om sturing te geven?
- 4 Welke mogelijkheden heeft de raad om sturing te geven bij de uitvoering van het toekomstige afvalbeleid?
- 5 Hoe kan de kaderstellende en controlerende rol van de raad op dit dossier worden versterkt?

¹ Afvalstoffenbeleid 2016-2019, samen werken aan minder restafval en meer grondstoffen.

² Onderzoek van IPR-Normag. De raad is begin oktober geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek (zie ook hierna).

1.3 Normenkader

Bij het onderzoek hoort een normenkader met daarin de wenselijke kenmerken van de beleidscyclus en de rol van de raad daarin:

1. De raad is op hoofdlijnen op de hoogte van wat er leeft bij inwoners over de uitvoering van het afvalbeleid;
2. De raad is op hoofdlijnen op de hoogte van relevante ontwikkelingen op het gebied van afval;
3. De beleidsvorming is gestart met kaderstelling vanuit de raad;
4. Er is sprake van consistentie in beleidsdoelen en bijbehorende instrumenten en uitwerkingen;
5. Het beleid is door de raad vastgesteld met duidelijke en haalbare financiële kaders en doelen;
6. Het beleid en de uitvoering zijn inzichtelijk voor de raad;
7. De raad is op hoofdlijnen op de hoogte van het beleid en afwijkingen daarvan, de budgetten, de uitvoering en de financiële doelbereiking;
8. Het beleid wordt gemonitord en geëvalueerd en de raad ontvangt deze informatie of vraagt hierom;
9. De raad heeft mogelijkheden om het beleid bij te sturen;
10. Het college en de ambtelijke organisatie volgden/volgen de wensen van de raad.

1.4 Uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek maakt gebruik van een aantal methoden om een zo breed mogelijk beeld te krijgen van het afvalbeleid.

- A Deskresearch op de (beleids-)documenten van de gemeente Midden-Drenthe en ontwikkelingen en ervaringen elders in het land.
- B Interviews met ambtenaren en de bestuurder. Met daarbij aandacht voor:
- Geschiedenis van het afvalbeleid en de bij het beleid gemoeide (financiële) middelen;
 - Het regionale krachtenveld qua aanbieders, samenwerkingsverbanden etc.;
 - De belangrijkste politieke besluiten van de afgelopen jaren en de formele en/of feitelijke rol van de raad daarbij;
 - De bestuurlijke keuzes en uitdagingen voor de aankomende beleidsperiode;
 - De stand van zaken van het interne onderzoek naar de organisatie van het afvalbeheer;
 - Ideeën over de (gewenste) rol van de raad en het proces bij het nieuwe beleidskader.
- C Een groepsinterview met vijf raadsleden uit de commissie ruimte en groen³. Met daarin aandacht voor:
- Kennis van het afvalbeleid (inhoudelijk en qua middelen)?
 - Hoe ervaren inwoners van Midden-Drenthe het beleid en de beleidsuitvoering?
 - Hoe geeft de raad invulling aan de kaderstellende en controlerende rol?
 - Welke ontwikkelingen en stakeholders spelen een rol bij een nieuw beleidskader?

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat een beschrijving van het speelveld van het afvalbeleid en de landelijke kaders en trends. Hoofdstuk 3 beschrijft het gemeentelijk beleid en de beleidsontwikkeling sinds 2014. Hoofdstuk 4 beschrijft de uitkomsten van de interviews. In hoofdstuk 5 volgt toetsing aan het normenkader en staan de conclusies en aanbevelingen. In bijlage 1 staan de interviewprotocollen, een lijst met geïnterviewden en een lijst met geraadpleegde documenten. In bijlage 2 staat een nadere toelichting op de trends uit hoofdstuk 1.

³ <https://www.middendrenthe.nl/website/suite86.scherm0325?mPag=4444>.

HOOFDSTUK

Speelveld

2. Speelveld

2.1 Inleiding

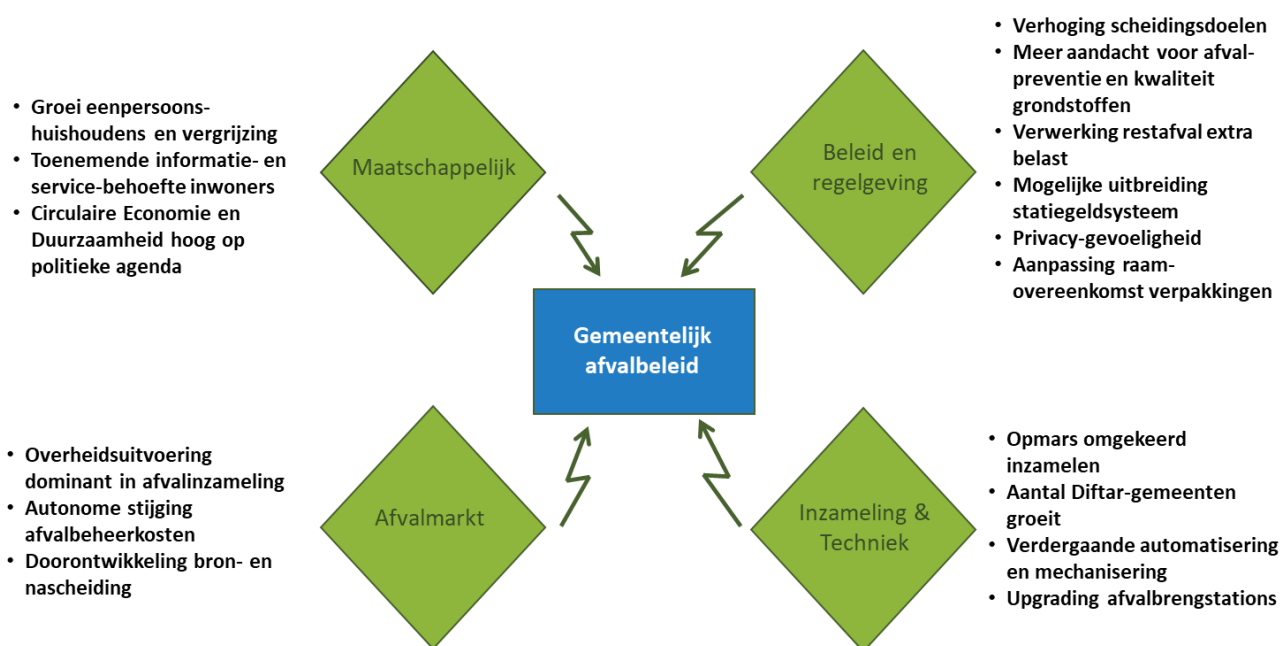
Dit hoofdstuk geeft een globaal beeld van het speelveld. Wat zijn de landelijke en Europese kaders en welke ontwikkelingen doen zich op landelijk niveau voor? Daarna wordt ingezoomd op landelijke praktijkervaringen en mogelijke rollen van gemeenteraden in beleidstrajecten.

2.2 Europees en landelijk beleidskader en ontwikkelingen

Het inzamelen en verwerken van afvalstoffen is een nutsfunctie. Dit betekent dat de overheid de beschikbaarheid, continuïteit en kwaliteit moet garanderen. De Nederlandse wet- en regelgeving geeft uitvoering aan de Europese wet- en regelgeving. Europa geeft een raamwerk voor afvalbeheer, preventie en hergebruik, en regels zoals het verbod op plastics voor eenmalig gebruik. Gemeenten hebben op basis van de Wet milieubeheer een zorgplicht voor het inzamelen van huishoudelijk afval. De rijksoverheid stuurt via het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP 3) en het Rijksbrede programma circulaire economie op meer preventie en hergebruik door, onder meer, stortverboden en de verbrandingsbelasting.

Op diverse fronten spelen er ontwikkelingen die invloed hebben op het gemeentelijk afvalbeleid. Onderstaande figuur 2.1 geeft een overzicht van belangrijke trends.

Figuur 2.1. Trends die van invloed zijn op het gemeentelijk afvalbeleid⁴.



Bovenstaande trends leiden tot de volgende opgaven voor het gemeentelijk afvalbeleid:

- de afvalscheidingsprestaties moeten na 2020 verder omhoog;
- er is meer aandacht nodig voor de kwaliteit en hergebruik van grondstoffen;
- het belang van kostenreductie en-beheersing neemt toe;
- inwoners verwachten meer service en flexibiliteit in de dienstverlening.

In bijlage 2 worden deze trends nader geduid en toegelicht.

⁴ Buiten organisatieadvies, 2019

2.3 Praktijkervaringen elders

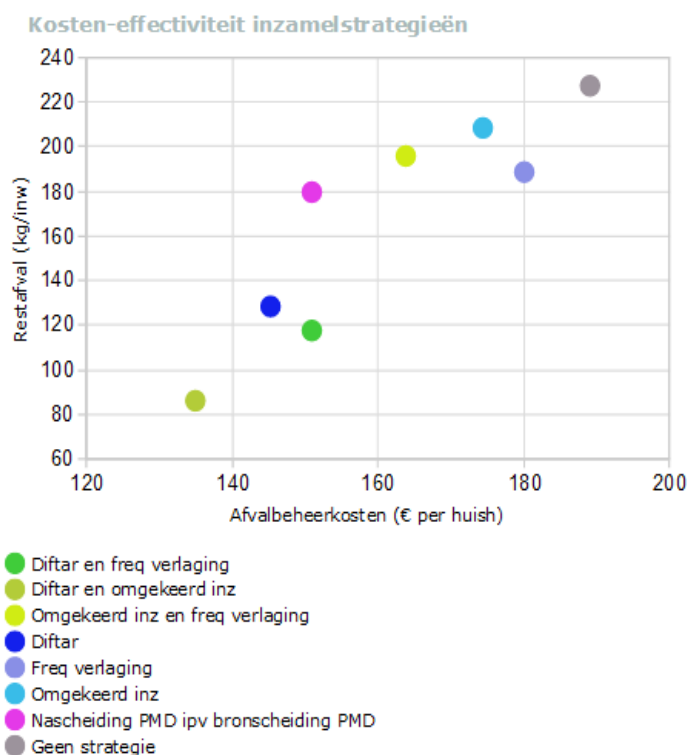
Inhoudelijk

In het hele land zijn gemeenten hard aan het werk met afvalscheiding en het hergebruik. Veel gemeenten proberen de VANG-doelstellingen van 100 kg restafval per inwoner per jaar en 75% afvalscheiding te halen. Ofschoon de doelstellingen niet verplicht zijn, zoeken die gemeenten en ook de afvalverwerkers naar manieren om afval beter te scheiden en het restafval omlaag te brengen. Twee typen prikkels staan centraal:

- 1) financiële prikkels, zoals diftar, waarbij inwoners gestimuleerd worden zo min mogelijk restafval aan te bieden, bijvoorbeeld door ze per keer dat ze de container of vuilniszak aanbieden te laten betalen;
- 2) serviceprikkels, zoals omgekeerd inzamelen, waarbij de service op restafval verminderd wordt (bijvoorbeeld minder ophalen, of ver lopen).

In de afgelopen twee jaar is meer aandacht gekomen voor de onbedoelde gevolgen van de invoer van prijs- en serviceprikkels, waaronder de dalende kwaliteit van stromen (zie hiervoor).

Figuur 2.2. Kosteneffectiviteit inzamelstrategieën 2017⁵.



Op landelijk niveau bestaat er inmiddels een goed beeld van wat succesvolle strategieën en inzamelsystemen zijn (zie grafiek hiernaast). De bollen in de grafiek geven de gemiddelde prestaties van gemeenten weer, die voor een bepaalde inzamelstrategie hebben gekozen.

Figuur 2.2. laat zien hoe de verschillende inzamelstrategieën scoren op het gebied van kosten en kg restafval. Diftar in combinatie met laagfrequente inzameling restafval of omgekeerd inzamelen scoort het beste. Feitelijk is de combinatie diftar-omgekeerd op dit moment de enige strategie die tot een gemiddelde score van onder de 100 kg restafval per inwoner leidt.

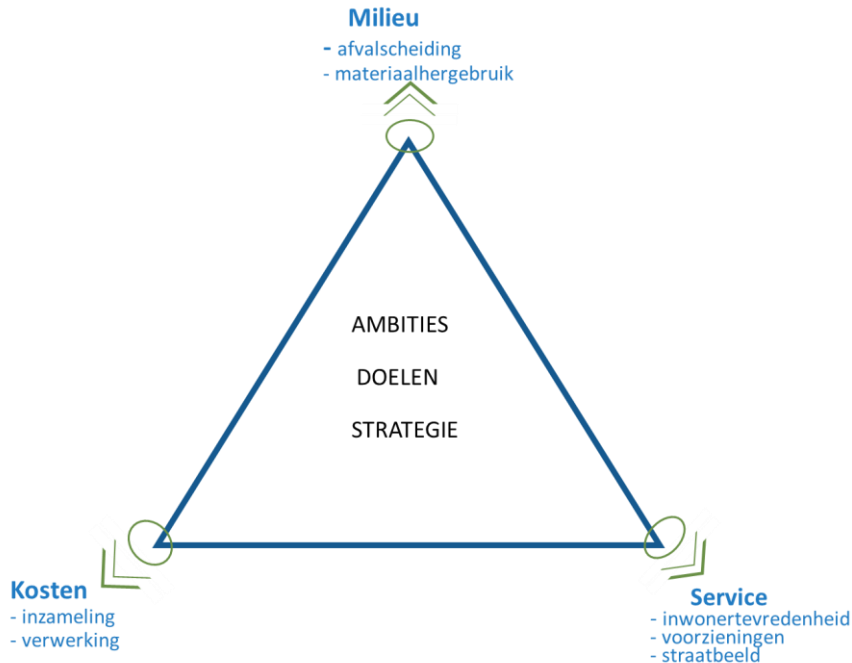
Rol gemeenteraad

Hoe worden gemeenteraden bij afvalbeleidstrajecten in positie gebracht? De gemeenteraad richt zich op de kaders, doelen en hoofdlijnen (strategie) van het afval- en grondstoffenbeleid. Het college voert dit beleid uit en draagt er zorg voor dat de doelen en prestaties worden gerealiseerd.

⁵ <https://www.benchmarkafval.nl/nieuws/analyserapport-2017-nu-beschikbaar/>.

Bij ambitiebepaling wordt veelvuldig gebruik gemaakt van de 'afval- of grondstoffendriehoek'. De afvaldriehoek (ook wel grondstoffendriehoek genoemd) is een hulpmiddel om de gemeentelijke doelen en ambities in kaart te brengen (zie figuur 2.3).

Figuur 2.3. De grondstoffendriehoek.



Keuzes vanuit één invalshoek hebben altijd consequenties op de andere twee invalshoeken. Als de gemeente de service wil verhogen (bijvoorbeeld frequentere inzameling PMD of GFT) dan heeft dat kostenconsequenties en mogelijk ook een (positief) effect op de afvalscheiding (milieuresultaat). Het vaker inzamelen van restafval werkt positief aan de servicekant, maar heeft negatieve consequenties op de kosten én het milieuresultaat (de hoeveelheid restafval stijgt). Keuzes leiden niet altijd tot een uitruil en kunnen ook in elkaars verlengde liggen. De inzet van afvalcoaches bijvoorbeeld kan ertoe leiden dat de inwonertevredenheid stijgt, dat de afvalscheiding verbetert en dat de kosten dalen (minder afkeur, minder restafval → lagere verwerkingskosten). Met de driehoek kan de gemeente de huidige en gewenste positie (passende balans) tussen service, kosten en milieuresultaat aangeven.

Naast ambitiebepaling leggen raden in het begin van het traject vaak ook een aantal beleidsuitgangspunten vast, zoals de landelijke doelen worden gevolgd, scheiding aan de bron het uitgangspunt blijft en de afvalstoffenheffing niet mag stijgen (uitgezonderd inflatiecorrectie). Wat minder consequent gebeurt is dat spanningsvelden of dilemma's worden aangegeven. Bijvoorbeeld dat als een gemeenteraad de landelijke doelen wil halen, dit zonder stevige prijs- of serviceprikkel niet haalbaar is. Een ander voorbeeld is dat bij invoering van dit soort prikkels de gemeenteraad rekening moet houden met een hogere handhavings- en communicatie-inspanningen. Een laatste voorbeeld is dat wanneer de gemeenteraad de afvalstoffenheffing op het huidige niveau wil houden, er feitelijk kostenbesparingen in de inzameling of breder in het afvalbeheer nodig zullen zijn. Door autonome ontwikkelingen vertonen de afvalverwerkingskosten immers een stijgende trend (zie figuur 2.1).

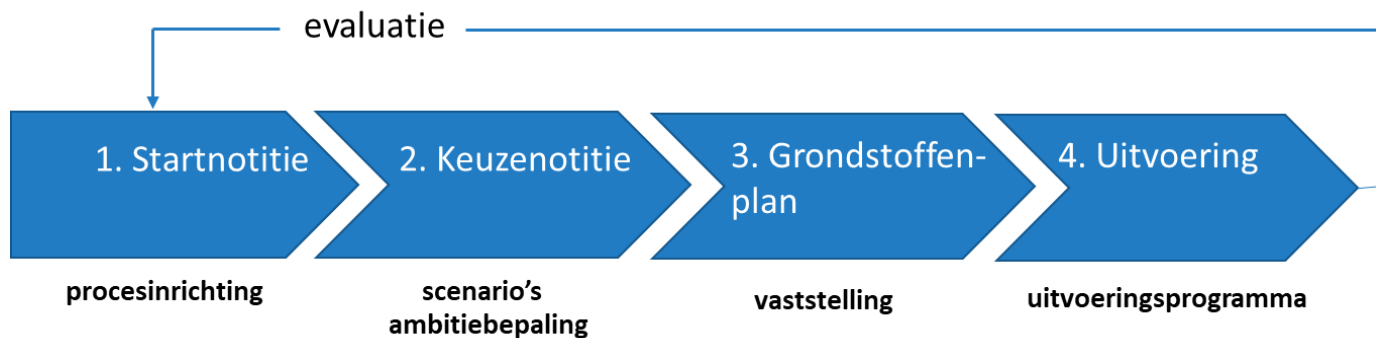
Gebruikelijk is om in het begin van het traject een aantal beleidsscenario's aan de raad voor te leggen en de raad hier uit te laten kiezen. Beleidsscenario's kunnen zijn: ongewijzigd beleid, licht bijsturen (optimaliseren) en vergaand aanpassen/vernieuwen van de inzamelstructuur. In het laatste scenario komen financiële en serviceprikkels om de hoek kijken. Het voorkeursscenario vormt samen met een

aantal (financiële) uitgangspunten het kader waarbinnen de verdere uitwerking van het afvalbeleids- of grondstoffenplan plaatsvindt. Dit uitwerkingstraject wordt onder verantwoordelijkheid van het college opgepakt. Het college legt het resultaat dan weer terug bij de raad.

Proces

In de meeste beleidstrajecten zijn de volgende fases te onderscheiden, zie figuur 2.4.

Figuur 2.4. Fases van het beleidsproces (afvalbeleid).



De Raad is vooral aan zet in de eerste fases en bij vaststelling van het plan. In de eerste fases worden interactieve methoden ingezet, bijvoorbeeld werk- of themasessies met de raad, werkbezoeken e.d. Actueel thema is hoe inwoners en stakeholders bij de planontwikkeling worden betrokken. Dit gebeurt elders op verschillende manieren. Vormen die worden toegepast zijn: klankbord- of focusgroepen met betrokkenen, inloopavonden, braderieën, enquêtes e.d. Er is veel aandacht voor de interactie-/participatievorm. Steeds meer overheden beseffen dat het belangrijk is om aan de voorkant keuzes te maken ten aanzien van:

- De mate van invloed die inwoners krijgen. Gaat het alleen om advies of volgt het gemeentebestuur – binnen bepaalde bandbreedtes – de voorkeuren van inwoners. De participatieladder⁶ kan hierbij helpen;
- Het moment waarop inwoners worden betrokken. Gebeurt dit voorafgaand aan de ambitiebepaling of gebeurt dat daarna, dus in de uitwerkingsfase.

⁶ De ladder bestaat in de regel uit de volgende treden vanaf de grond: informeren, raadplegen, adviseren, coproductie, meebeslissen en faciliteren.

HOOFDSTUK

Afvalbeleid Midden-Drenthe

3. Afvalbeleid Midden-Drenthe

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het beleid en de beleidsontwikkeling van 2012 tot heden. Voorafgaand aan die chronologische schets wordt in de eerste paragraaf kort ingegaan op hoe het afvalbeheer in Midden-Drenthe is georganiseerd. Aan het eind van het hoofdstuk wordt ingegaan op de afvalbeheerprestaties en de afvalstoffenheffing van Midden-Drenthe.

3.2 Afvalbeheer Midden-Drenthe

De gemeente heeft een groot deel van de uitvoering van het afvalbeheer bij marktpartijen belegd. De inzameling aan huis wordt momenteel uitgevoerd door Remondis. Dit inzamelcontract loopt, zonder rekening te houden met verlengingsopties, nog door tot en met 2023⁷. Attero verwerkt een belangrijk deel van de afvalstromen (o.m. restafval, GFT en PMD). Voor de verwerking van deelstromen van de milieustraten heeft de gemeente contracten met verschillende partijen gesloten. Het beheer van de milieustraat in Beilen wordt door de eigen buitendienst verzorgd. De milieustraat in Bovensmilde wordt door een particulier bedrijf geëxploiteerd.

Voor de invulling van de beleid en regiefunctie heeft de gemeente zelf circa 0,8 fte beschikbaar (zie rapport IPR-Normag, exclusief capaciteit buitendienst). In de organisatie van het afvalbeheer (met name op het punt van beleidssturing en professioneel contractbeheer) zijn verbeterlagen nodig. Deze worden in de rapportage van IPR-Normag toegelicht en onderbouwd.

Regionale samenwerking

De gemeente werkt op het gebied van afvalbeleid, monitoring en contractbeheer samen met andere Drentse gemeenten. De gemeente Midden-Drenthe heeft (met de andere Drentse gemeenten) het manifest 'Drenthe Van Afval Naar Grondstoffen' ondertekend (zie ook hierna). In de werkgroep Markereïen zetten de Drentse gemeenten in op het verder terugdringen van het huishoudelijk restafval en op een betere scheiding en meer recycling van grondstoffen. Deze samenwerking levert Midden-Drenthe kennis en informatie op. Er worden in Markereïen-verband ook gemeenschappelijke aanbestedingen uitgevoerd (b.v. inzameling en verwerking van luiers) waar gemeenten aan mee (kunnen) doen.

3.3 Afvalstoffenbeleid 2012-2015

Het een-na-laatste beleidsplan dateert uit januari 2012. In de samenvatting staat "Het afvalstoffenbeleid is vooral een verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid. De ruimte voor gemeentelijk beleid richt zich vooral op de uitvoering. Daarom kent dit afvalstoffenbeleidsplan van de gemeenteraad een beperkt aantal beleidskeuzes". En "Van alle afval in ons land, is ongeveer 14% huishoudelijk afval. Over die 14% gaat dit beleidsplan". De beleidskeuzes die Midden-Drenthe op dat moment maakt:

- We voldoen eind 2015 aan de ambitieuze landelijk vastgestelde richtlijnen voor de percentages gescheiden inzameling en de hoeveelheid kilo's in te zamelen huishoudelijk afval. Soms gaan we nog verder dan die landelijke normen. Daarvoor nemen we diverse maatregelen, waaronder het aanschaffen van nieuwe afvalcontainers met ingebouwde chips.

⁷ Met daarna twee keer de mogelijkheid om met 2 jaar te verlengen.

Afvalstoffenbeleid 2012 – 2015

Midden-Drenthe
23 januari 2012

- We geven duidelijke en effectieve voorlichting waar dat ons lokale afvalstoffenbeleid ondersteunt.
- We wegen vóór verlenging van contracten de uitvoeringsmogelijkheden af: zelf doen, samendoen of uitbesteden?
- We kiezen voor zo weinig mogelijk regels en duidelijke handhaving waar dat wezenlijk bijdraagt aan een beter milieu en/of kostenbesparing.
- We handhaven de huidige tariefstructuur afvalstoffenheffing.
- We wegen de hoogte van de tarieven telkens af tegen de voorgestelde maatregelen. Daarbij gaan we uit van volledige kostendekkendheid.

Het beleidsplan is destijds door de raad vastgesteld waarbij een amendement is aangenomen om de aankoop van nieuwe containers minstens 2 jaar uit te stellen (zie paragraaf 3.5).

Coalitieakkoord 2014-2018

Het coalitieakkoord 'Samen: Aan de slag voor een sociaal en duurzaam Midden-Drenthe' staat voor een deel in het teken van bezuinigingen. De OZB-tarieven gaan -los van inflatiecorrecties- niet omhoog maar belastingen, leges en tarieven kennen een trendmatige verhoging van 2% per jaar. "De hoogte van de afvalstoffenheffing en rioolheffing wordt jaarlijks bepaald op basis van de dan actuele cijfers". Inhoudelijk komt het thema afvalbeleid niet expliciet aan bod. Wel is er aandacht voor duurzaamheid:

"Midden-Drenthe staat op plaats 244 (van de 408) de Gemeentelijke Duurzaamheidsindex 2014 met als cijfer een 5,2. We willen tijdens deze bestuursperiode dit cijfer omhoog brengen, waarbij we beseffen dat we als gemeentelijke overheid daarin slechts beperkt invloed hebben. We gaan door middel van een duurzaamheidsprogramma onderzoeken waar onze kansen en mogelijkheden liggen".

Programmabegroting 2015

In de eerste begroting van de nieuwe coalitie staat bij uitwerking coalitieakkoord voor afvalbeleid: "Het voorbereiden van actueel afvalbeleid. Onderdeel daarvan kan zijn het belonen van positief gedrag".

"Het afvalstoffenbeleid wordt in 2015 geactualiseerd voor de planperiode van 2016-2019. In dit plan wordt aangegeven hoe de landelijke doelstellingen voor afvalpreventie en hergebruik van ingezameld afval gerealiseerd kunnen worden. Deze doelstellingen worden getracht via Markerein verband Drenthe breed te realiseren. In de Raamovereenkomst verpakkingen is o.a. afgesproken dat de gemeenten een vergoeding krijgen voor de extra aanpak van zwerfafval".

"De tarieven in 2015 blijven op hetzelfde niveau als in 2014. In 2015 komen we voor beide onderdelen met nieuw beleid, wat van invloed zal zijn op de tarieven in 2016 en de jaren erna. Daarbij nemen we als uitgangspunt – wat ook in het coalitieakkoord te lezen is – dat de nieuwe contracten afvalverwerking minder kosten en dat die lagere kosten vanaf 2016 hun weerslag vinden in de tarieven afvalstoffenheffing".

Er staan geen getalsmatige doelen op het gebied van afval in de programmabegroting 2015.

Jaarstukken 2014

Een van de doelstellingen uit het deelprogramma milieu: 'Stimuleren voorkomen en hergebruik afvalstoffen en voorkomen en opruimen zwerfafval'. Hierbij worden geen indicatoren genoemd of gerapporteerd. De tarieven voor de afvalstoffenheffing zijn in 2014 verhoogd met €25,00 (kostendekking en kwijtschelding), het tarief van de rioolheffing voor 2014 is verlaagd met €25,00.

3.4 Afvalstoffenbeleid 2016-2019

Begin 2015 is er een informatieve sessie voor de raad waarin een adviseur van IPR-Normag het speelveld van het afvalbeleid schetst. De presentatie had als doel het algemene kennisniveau van de raadsleden over het speelveld te vergroten. Er zijn gedurende de presentatie verhelderende vragen gesteld over bronscheiding versus nascheiding, hoeveelheid containers bij een huishoudens, inzamelstructuren en financiële structuren zoals diftar.

Nota van uitgangspunten

In juli 2015 bespreekt de commissie de conceptnota van uitgangspunten afvalstoffenbeleid 2016-2019. Om te kunnen voldoen aan de inmiddels hogere landelijke doelen (75% scheiding, minder dan 100kg restafval) moet het beleid worden aangepast.

In de conceptnota staan 7 uitgangspunten:

A. Landelijke doelstelling scheidingspercentage

(1): De gemeente Midden-Drenthe voldoet in 2020 aan de landelijk gestelde doelstelling: een scheidingspercentage van 75% en maximaal 100kg restafval/inwoner.

B. Nieuwe beleidskeuzes

Nascheiden en bronscheiden

(2:) De gemeente Midden-Drenthe gaat naast nascheiden meer bronscheiden.

Aanschaf nieuwe containers met chip

(3): De gemeente gaat per huishouden drie nieuwe containers met containermanagement aanschaffen. Eén voor restafval, één voor GFT en één voor plastic, metaal en drankenkartons (PMD).

Tariefstructuur

(4): De vervuiler betaalt, positief gedrag wordt beloond.

Duurzaamheid

(5): Optimale duurzaamheid tegen zo laag mogelijke kosten.

Inzameling oud papier en karton

(6): Oud papier en karton (OPK) wordt ingezameld en verkocht door verenigingen en scholen.

Inzameling textiel

(7): Textiel wordt ingezameld en verkocht door charitatieve instellingen.

De uitgangspunten worden toegelicht waarbij de conceptnota ook terugkijkt naar de afgelopen jaren en verwachtingen en (investerings-)budgetten voor de komende jaren noemt.



Samen werken aan minder restafval en meer grondstoffen

De commissie bespreekt de conceptnota opiniërend .

Daarbij kwamen de volgende discussie- en aandachtspunten aan bod:

- de vervuiler betaalt ja of nee?
- angst voor zwerfafval/afvaldumping
- bronscheiding versus nascheiding (Attero continueren?)
- discussie over de doelstelling, landelijke normen of moet het strenger of minder streng
- veel steun voor opbrengsten oud papier en textiel naar scholen, verenigingen en charitatieve instellingen.
- vragen over pilots in plaats van alles tegelijk invoeren.

In oktober 2015 verschijnt het beleidsstuk zelf.

In het voorwoord wordt het huidige en gewenste scheidingspercentage genoemd om duidelijk te maken dat er iets moet veranderen, wat de gemeente niet zonder de inwoners kan. Er worden investeringen gedaan en diftar wordt aangekondigd. Ook de rol van verenigingen komt aan bod.

In de samenvatting komen aan bod: de nieuwe doelstelling, meer bronscheiding (vooral PMD), nieuwe containers met een containermanagement-systeem (CMS), diftar vanaf 2018 (met maatwerk voor bijzondere aansluitingen (b.v. appartementen), inzameling van textiel en papier en de communicatie rondom het beleid.

De raad stelt het beleid in november 2015 vast. Het bijbehorende uitvoeringsplan stuurt het college na vaststelling in december 2015 naar de commissie Ruimte en Groen. Het communicatieplan volgt in februari 2016. Bij de behandeling in de gemeenteraad is afgesproken de commissie Ruimte en Groen twee keer per jaar te informeren.

Programmabegroting 2016

De tekst lijkt op die uit de begroting 2015: "In 2016 wordt begonnen met de uitvoering van het nieuwe vastgestelde Afvalstoffenbeleidsplan 2016-2019. Zo worden nieuwe containers aangeschaft en uitgezet. Er wordt begonnen met het gescheiden inzamelen van plastic, metaal en dranken kartons (PMD). Huishoudens ontvangen hiervoor een extra derde container. Ook wordt er een Europese aanbesteding gehouden voor het inzamelen van huishoudelijk afval in 2017⁸. In het beleidsplan is verder aangegeven hoe de landelijke doelstellingen voor afvalpreventie en hergebruik van ingezameld afval gerealiseerd kunnen worden. Deze doelstellingen worden getracht via het Markerein⁹-verband Drenthe breed te realiseren. In de raamovereenkomst verpakkingen is o.a. afgesproken dat de gemeenten een vergoeding krijgen voor de extra aanpak van zwerfafval".

⁸ Bedoeld wordt de aanbesteding in 2016 te laten plaatsvinden, zodat vanaf 2017 een nieuw inzamelcontract operationeel is.

⁹ <https://www.nvrd.nl/nieuwsberichten/2017/openbaar/drentse-gemeenten-en-area-gaan-gezamenlijk-meer-werk-maken-van-een-bijna-afvalvrije-regio>.



3.5 Betrokkenheid raad 2016

Gedurende 2016 stuurt het college drie keer (februari, juni en oktober) een voortgangsrapportage naar de commissie met de beide laatste keren ook een actualisatie van het uitvoeringsplan. Het betreft de voortgang van de implementaties, de communicatie met de inwoners, en de sorteeralyses. Er staan geen afvalbeheerprestaties in de voortgangsrapportages.

De raad besluit eind maart 2016 een krediet van € 1.030.000,00 beschikbaar te stellen voor de aanschaf van 39.750 nieuwe minicontainers en chips voor de inzameling van huishoudelijk afval.

In de jaarrekening 2015 staat: "Het duurzaamheidsbeleid heeft in 2015 een nieuwe impuls gekregen. In het nieuwe duurzaamheidsprogramma staat een groot aantal activiteiten. Belangrijk onderdeel van dit beleid is ook ons nieuwe afvalstoffenbeleid met ambitieuze duurzaamheidsdoelstellingen. De uitvoering daarvan zal de komende periode verder vorm krijgen."

In december 2016 stelt de raad de geactualiseerde afvalstoffenverordening 2017 gemeente Midden-Drenthe vast.

Nota bene: In de Programmabegroting 2017 worden de op grond van het BBV verplichte beleidsindicatoren in de begroting opgenomen (toelichting maatschappelijke effecten). Hier hoort ook de hoeveelheid aangeboden fijn huishoudelijk afval bij. De cijfers voor Midden-Drenthe worden vergeleken met de cijfers van gemeenten uit de inwonersklasse 25.000 -50.000. Duidelijk is dat de gemeente Midden-Drenthe in 2014 qua afvalscheiding achter bleef bij het gemiddelde van de referentiegemeenten (zie tabel 3.1.).

Tabel 3.1. Indicatoren restafval Midden-Drenthe. (Bron: Programmabegroting 2017).

Indicator	eenheid	jaar	regio	waarde	Beschrijving
<i>Fijn huishoudelijk restafval</i>	kg per inwoner	2014	Midden-Drenthe	235	De hoeveelheid restafval per bewoner per jaar (kg)
		2014	25.000 - 50.000 inwoners	184	
<i>Hernieuwbare elektriciteit</i>	%	2014	Midden-Drenthe	130	Hernieuwbare elektriciteit is elektriciteit die is opgewekt uit wind, waterkracht, zon of biomassa.
		2014	25.000 - 50.000 inwoners	10,5	

3.6 Betrokkenheid raad 2017

In oktober 2017 besluit de raad kennis te nemen van de brief over de voortgang van de implementatie van het afvalstoffenbeleid 2016-2019, en de invoering van diftar op restafval (gebaseerd op de aanbiedfrequentie van de grijze container) per 2019 in te laten gaan.

Medio oktober 2017 brengen raadsleden een bezoek aan Attero naar aanleiding van de (afgenomen) kwaliteit van het PMD. Raadsleden konden de vervuiling zien en kregen toelichting op de landelijke problematiek en de geldende kwaliteitsprotocollen en -procedures.

In de programmabegroting 2018 staat een 'update' van de verplichte indicator restafval. Ook in 2015 loopt Midden-Drenthe achter op het gemiddelde van gemeente van 25.000-50.000 inwoners (zie tabel 3.2).

Tabel 3.2. Indicator restafval 2015 Midden-Drenthe (Bron: Programmabegroting 2018).

<i>Fijn huishoudelijk restafval</i>	kg per inwoner	2015	Midden-Drenthe	235 (235)	De hoeveelheid restafval per bewoner per jaar (kg)
		2015	25.000 - 50.000 inwoners	176 (184)	

Over ontwikkelingen en activiteiten voor 2018 staat in de begroting: "Door de invoering van de PMD-container en het afschaffen van bedrijfscontainers is de hoeveelheid restafval in 2017 sterk afgenomen. De verwachting is dat mede daardoor het scheidingspercentage ten opzichte van 2016 is toegenomen. Landelijk gezien is de kwaliteit van het ingezamelde PMD een probleem. De vervuiling is in veel gevallen hoger dan de toegestane norm. Vrachten PMD worden afgekeurd wat hogere verwerkingskosten met zich meebrengt. De gemeente zet extra in op communicatie en controles".

"In 2016 en 2017 zijn veel veranderingen doorgevoerd. Huishoudens hebben een nieuwe GFT en grijze container ontvangen. Daarnaast hebben huishoudens een oranje container ontvangen voor de gescheiden inzameling van Plastic, Metalen (blik) en Drankenkartons (PMD). Alle containers zijn voorzien van een chip. De ledigingen worden per container per adres geregistreerd. Per 1 september 2016 worden er geen containers met bedrijfsafval meer geleegd door de gemeente. In 2017 is de nieuwe inzamelaar begonnen en is de inzamelfrequentie veranderd. GFT en PMD om de week en de restafvalcontainer één keer in de vier weken. Over deze veranderingen is op verschillende manieren gecommuniceerd. In 2018 vinden er geen grote wijzigingen plaats. De maatregelen om het scheidingspercentage te verhogen en uiteindelijk een restafvalproductie van maximaal 100 kg per inwoner per jaar te bereiken worden in 2018 onverminderd voortgezet. Een goede publieksvoorlichting zal daarbij een belangrijke rol spelen. De jaarlijkse vergoeding die wij voor zwerfafval ontvangen, wordt ook in 2018 onder andere gebruikt om lokale zwerfafvalopruimacties te ondersteunen".

In de jaarrekening 2016 staat: "In 2016 is een belangrijke stap gezet in de uitvoering van het Afvalstoffenbeleidsplan. De inzet is om uit overwegingen van duurzaamheid meer te scheiden. Uiteindelijk moet dat in 2020 leiden tot een hoeveelheid restafval van maximaal 100 kg per inwoner per jaar. In het verslagjaar zijn daarvoor de containers voor groen en grijs bij particuliere huishoudens vervangen door nieuwe containers voor groen, voor plastic metaal en drankkartons (PMD, oranje) en voor restafval (grijs). De eerste resultaten zijn veelbelovend."

“Het afvalstoffenbeleid is in 2015 geactualiseerd voor de planperiode van 2016-2019. Met het nieuwe afvalstoffenbeleid streven we naar het halen van de landelijke doelstellingen in 2020. Deze doelstellingen zijn: 100 kg restafval per inwoner per jaar en een scheidingspercentage van 75%. Om deze doelen te bereiken worden er een aantal maatregelen genomen.

Plastic, Metaal en Drinkenkartons (PMD) worden aan de bron gescheiden. Hiervoor hebben huishoudens één extra container met oranje deksel gekregen. De grijze en groene containers zijn vervangen door nieuwe containers. Alle containers zijn voorzien van een chip. Deze chip koppelt een container aan een huishouden. Deze gegevens worden geregistreerd in een containermanagementsysteem (CMS). In 2016 zijn de nieuwe containers met chip en het CMS uitgerold.

In het laatste kwartaal is de nieuwe wijze van gescheiden inzameling ingevoerd. De eerste inzamelresultaten zijn hoopgevend. De hoeveelheden ingezameld glas en papier zijn gestegen¹⁰. Er wordt aanzienlijk meer PMD ingezameld. Dit alles heeft tot resultaat dat er minder restafval ingezameld wordt. De periode van meten is echter nog te kort om harde conclusies te kunnen trekken.

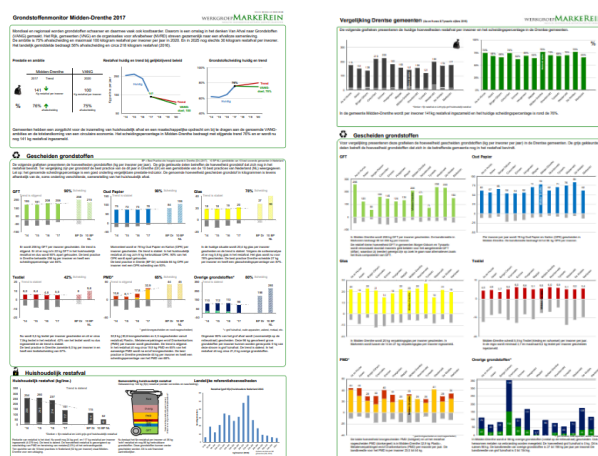
De tariefstructuur van de afvalstoffenheffing blijft in 2016 en 2017 gebaseerd op de gezinssamenstelling. In 2018, zo is het voornemen, gaan we over op diftar op frequentie. Het voornemen is naast een vast bedrag een tarief per lediging van de grijze container. Voorafgaand gaat er nog een notitie naar de gemeenteraad.”

3.7 Betrokkenheid raad 2018

Diftar was een onderwerp bij de raadsverkiezingen in 2018.

In maart 2018 besluit het college de afvalbeheerprestatie 2017 ter kennisgeving aan te nemen en de gemeenteraad per brief hierover te informeren. De prestatie is gebaseerd op/gelijk aan de grondstoffenmonitor Midden-Drenthe 2017.

Figuur 3.1. Ter illustratie: figuren uit de grondstoffenmonitor 2017 (Bron: werkgroep Markerein, 2018).



¹⁰ In de praktijk bleek dat bij het invoeren van brongescheiden PMD er ook ineens een stijging in de hoeveelheid ingezameld glas en papier was. De directe link tussen die twee was niet direct duidelijk maar er zijn meerdere gemeenten die dit constateerden. Een mogelijke verklaring is dat naast de introductie van de container voor PMD de inzamelfrequentie voor restafval teruggebracht werd naar 1 x 4 weken. Laagfrequent inzamelen van restafval prikkelt de afvalscheiding zo blijkt in de praktijk. Laagfrequent inzamelen heeft een vergelijkbaar (iets minder sterk effect) als omgekeerd inzamelen.

In de gemeente Midden-Drenthe werd in 2017 per inwoner 141kg restafval ingezameld en het scheidingspercentage lag rond de 76%. Daarmee presteert de gemeente duidelijk beter dan de voorgaande jaren en zit de gemeente ook in de 'kopgroep' van Drentse gemeenten.

Begin mei 2018 verschijnt een informatiedocument van de werkgroep Markerijn: Drentse gemeentelijke samenwerking Van Afval Naar Grondstoffen Informatiedocument over de Drentse gemeentelijke samenwerking op het gebied van huishoudelijk afval- en grondstoffenbeheer. Het document is niet naar de raad gestuurd.

In de jaarrekening 2017 (voorjaar 2018) staat: "In 2016 is een belangrijke stap gezet in de uitvoering van het Afvalstoffenbeleidsplan. De inzet is om uit overwegingen van duurzaamheid meer te scheiden. Uiteindelijk moet dat in 2020 leiden tot een hoeveelheid restafval van 100 kg per inwoner per jaar. In 2016 zijn daarvoor de containers voor groen en grijs bij particuliere huishoudens vervangen door nieuwe containers voor groen, voor plastic metaal en drankenkartons (PMD - oranje) en voor restafval (grijs). In 2017 is verder gewerkt aan het verbeteren van de afvalscheiding voor met name de oranje container".

"In 2016 zijn de nieuwe containers met chip en het CMS uitgerold. Sinds het laatste kwartaal van 2016 is er gescheiden ingezameld. In 2017 is duidelijk geworden dat de hoeveelheid ingezamelde PMD hoger is dan verwacht. Tegelijkertijd hebben we te maken met veel vervuiling in deze oranje container. Hiervoor zijn in 2017 diverse acties uitgezet.

Opvallend is dat bij de beleidsindicatoren in de jaarrekening 2017 231 kilo restafval per inwoner wordt gemeld, terwijl de bovengenoemde monitor veel gunstiger cijfers over 2017 meldt (mogelijk omdat deze laatste nog niet via www.wsjg.nl beschikbaar waren – overigens staat daar voor 2017 111,4 kg ¹¹). Het is niet duidelijk waar de verschillen vandaan komen.

Coalitieakkoord 2018-2022 - Sociaal en ondernemend Midden-Drenthe - dat bouwen we met elkaar

Medio mei 2018 verschijnt het nieuwe coalitieakkoord. Met de aankondiging dat de gemeente afziet van de voorgenomen invoering van diftar per 2019.

"We werken mee aan de kringlooeconomie: alles wat we maken, kunnen we opnieuw gebruiken. Afval is dan niet alleen afval. Het is meteen weer grondstof voor iets nieuws. We gaan verder met gescheiden inzameling. We blijven inwoners, ondernemers en organisaties voorlichting geven. We willen dat we allemaal goed weten waar het om gaat bij afval en duurzaamheid. Bovendien hebben we dan ook het recht om te handhaven als iemand zich niet aan de regels houdt. We gaan geen verschillende tarieven hanteren voor het restafval. Dus geen diftar. We hebben als gemeente niet overal zelf iets over te zeggen. Het Rijk bepaalt bijvoorbeeld wat er onder PMD valt. We gaan het Rijk vragen dat veel ruimer te maken. We komen in actie tegen zwerfvuil. We gaan zorgen voor genoeg afvalbakken en blikvangers. We gaan scholen en organisaties vragen mee te werken".

¹¹ <https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/dashboard/zoekresultaat/?search=afval>

Begin juli besluit de raad geen diftar in te voeren per 1 januari 2019 en verdere maatregelen af te laten hangen van de inzamelresultaten over 2018.

Programmabegroting 2019

In de programmabegroting 2019 geeft de gemeente aan dat het afvalstoffenbeleid 2016-2019 wordt geëvalueerd en men het beleid gaat actualiseren/opstellen voor na 2019. De grootste opgave is het verbeteren van de kwaliteit van het ingezamelde PMD. Er komt een aanbesteding voor het sorteren, verwerken en vermarkten van PMD. Diftar wordt niet ingevoerd, uitgangspunt blijft wel dat de afvalstoffenheffing kostendekkend blijft. De gemeente gaat communiceren over juiste scheiding van PMD en andere afvalstromen, controleren en handhaven en in Markerein-verband meedoen aan een sorteeraanlyse restafval en sorteeraanlyse PMD.

3.8 Betrokkenheid raad 2019

Het college informeert in juni 2019 de raad met de brief 'Ontwikkelingen afvalbeheer'. In die brief staat informatie over een intern onderzoek naar het optimaliseren van het afvalbeheer in de gemeente Midden-Drenthe, een pilot rondom het verbeteren van de kwaliteit van het plastic, metaal en drankenkartons in Smilde en een provincie brede communicatiecampagne 'Drenthe geeft het door'.

Jaarrekening 2018

"Het ingezamelde plastic, metaal en drankenkartons (PMD) is nog steeds vervuild wat leidt tot afkeur en extra kosten. Het verbeteren van de kwaliteit van het PMD is een belangrijke opgave. Er wordt door middel van communicatie en pilotprojecten gekeken of de kwaliteit van het PMD verbeterd kan worden om zo de mate van afkeur te verminderen".

"In 2018 zijn de wettelijke taken voor huishoudelijk afval uitgevoerd. Afvalstromen zijn gescheiden ingezameld en ter verwerking aangeboden. Aandachtspunt blijft de kwaliteit van het PMD. De verwachting is dat de hoeveelheid afkeur van het PMD een negatief effect heeft op de scheidingspercentages en hoeveelheid kilo restafval per inwoner per jaar. De exacte resultaten worden in mei 2019 bekend".

"In 2018 hebben er geen grote wijzigingen plaats gevonden. Om de kwaliteit van het PMD te verbeteren wordt er extra ingezet op communicatie, doelgroep gerichte voorlichting en pilotprojecten. Daarnaast is er een proef uitgevoerd met het voorsorteren van het PMD. Deze maatregelen hebben nog niet geleid tot het oplossen van de vervuiling in het PMD".

Grondstoffenmonitor 2018

Begin juli stuurt het college een raadsbrief grondstoffenmonitor 2018 met daarbij de in Markerein-verband opgestelde monitor.

"De doelstelling voor 2020 van 75% scheidingspercentage is gehaald. De doelstelling voor de hoeveelheid restafval in 2020 is maximaal 100 kg per inwoner per jaar. Na een forse daling tot 141 kg in 2017 was er in 2018 een stijging naar 158 kg per inwoner per jaar (waarvan 27 kg milieustraat). In vergelijking tot andere Drentse gemeenten is dit gemiddeld".

"De belangrijkste verklaring voor de toename van de hoeveelheid restafval is dat afgekeurd PMD als restafval afgevoerd en geregistreerd wordt. Deze hoeveelheid restafval zat naar verwachting ook in 2017 in het PMD maar toen werden we minder frequent door Attero gecontroleerd en werd er minder afgekeurd".

“De grootste opgave is om de kwaliteit van het PMD te verbeteren en de afkeur te verminderen. Hiervoor wordt in 2019 en 2020 intensiever gemonitord, gecommuniceerd en steekproeven toegepast. Hiervoor wordt een plan van aanpak opgesteld. Daarnaast hebben wij u begin juni 2019 geïnformeerd, dat we onderzoeken hoe wij ons afvalbeheer kunnen optimaliseren”.

De relatieve stijging in kg restafval per inwoner t.o.v. het Drents gemiddelde is te verklaren door de hoeveelheid afkeur van het PMD sinds het voorjaar van 2017. De mate van afkeur is gedurende de tijd toegenomen waardoor er meer restafval ontstond en minder PMD was. Dat heeft invloed gehad op de prestaties.

Plan van aanpak verbeteren kwaliteit PMD

In augustus 2019 heeft het college de raads- en commissieleden geïnformeerd over het ‘Plan van aanpak verbeteren kwaliteit PMD’ (raadsbrief en plan van aanpak). De focus van het plan van aanpak ligt -na een succesvolle proef in Smilde, op monitoring (afkeurpercentages in deelgebieden), handhaving (steekproeven zichtbaar in de wijk) en communicatie (op gerichte deelstromen in gerichte gebieden). De nieuwe werkwijze start in oktober 2019. Doelstelling in het plan van aanpak is:

- Verbeteren PMD kwaliteit (max. 25% afkeur in 2020);
- Verminderen kosten afkeur PMD (- €110.000);
- Bijdragen aan behalen VANG-doelstellingen, 75% afvalscheiding en max. 100kg restafval per inwoner;
- Verbeteren bewustwording en gedragsverandering onder inwoners.

Het plan van aanpak bevat ook een memo met argumenten voor en tegen bronscheiding.

Verder wordt uit het plan van aanpak duidelijk dat een nieuw beleidsplan ingaat in 2021.

“In dit plan van aanpak wordt uitgelegd hoe er in de gemeente in de komende periode tot invoering van het nieuwe beleid (2021) invulling wordt gegeven aan bovenstaande beschrijving en doelen. Inzichten uit deze aanpak en een eventueel vervolg na deze periode worden opgenomen in het nieuw op te stellen afvalstoffenbeleid.”

Najaarsnota 2019

In de (financiële) najaarsnota wordt een meevaller gemeld. Een in 2017 ontvangen (Nedvang-) vergoeding voor bronscheiding, hoeft niet te worden doorbetaald aan Attero. De raad stemt in om de € 409.239 toe te voegen aan de Egalisatiereserve tarief afvalstoffenheffing.

Rapport intern onderzoek afvalbeheer

Begin oktober 2019 ontvangt de raad een brief over de resultaten van het intern onderzoek afvalbeheer en het bijbehorende rapport van IPR-Normag.

“In de tussenliggende periode zijn er veel wijzigingen geweest in de organisatie van het afvalbeheer met als gevolg, dat een aantal vaste structuren en patronen zijn losgelaten. Hierdoor is de afbakening van taken en bijbehorende verantwoordelijkheden minder scherp, waardoor er inhoudelijk niet optimaal kan worden gestuurd op kerntaken”.

“IPR-NORMAG heeft onderzocht hoe deze taken en verantwoordelijkheden weer helder kunnen worden en hoe het afvalbeheer in de toekomst geoptimaliseerd kan worden. Het gaat niet over de inhoud van het

beleid en de resultaten daarvan¹². Deze zaken worden meegenomen in het afvalbeleidsplan dat in 2020 wordt opgesteld”.

“In het onderzoek zijn drie verschillende scenario’s onderzocht en beoordeeld ten opzichte van de huidige situatie en ten opzichte van elkaar. De drie onderzochte scenario’s zijn:

- Een optimalisatiemodel ten opzichte van de huidige situatie (scenario 1);
- Een samenwerkingsmodel met een andere Drentse gemeente (scenario 2);
- Een model waarbij aangesloten wordt bij een bestaand overheid gedomineerd bedrijf (scenario 3);

“Conclusie onderzoek: Optimalisatiemodel (scenario 1). Een keuze voor samenwerking met een specifieke regiogemeente (scenario 2) zou bij voorkeur moeten samenvallen met een duidelijke bestuurlijke keuze en organisatievisie en een voorkeur voor deze gemeente. Deze keuze is momenteel niet aan de orde en bovendien biedt samenwerking met één regiogemeente niet het antwoord op de lange termijnuitdaging”.

“Concreet betekent dit:

- Breed de huidige formatie van het team Ruimtelijk Beleid en Projecten uit naar 0.5 fte beleidsmedewerker (was 0.1) en 1.0 fte beheerder afval (was 0.7);
- Pas de taakverdeling aan, waarbij met name de beheertaken worden gecentraliseerd.
- Voer een projectplanning inclusief capaciteit en middelen in, waardoor de organisatie piekwerkzaamheden en ad-hoc-werkzaamheden kan opvangen;
- Versterk de participatie in de werkgroep Markerein met als doel om de kennisontwikkelingen projecten te versterken;
- Complementair: werk met de nieuwe formatie aan het op orde brengen van de afvalstoffenheffing, contractmanagement, beleidsanalyse en –advisering wethouder”.

“Voor wat betreft toekomstbestendigheid adviseert IPR-NORMAG om begin 2023 te komen tot een strategische afweging tussen uitbesteding en samenwerking (ook in relatie tot het aflopen van de contractduur met Remondis). Op dat moment kan nog tijdig de toetreding tot een overheids-gedomineerd bedrijf worden overwogen (scenario 3). Uiteraard is dit een afweging en besluit die door de gemeenteraad zelf moet worden gemaakt. Wanneer dit aan de orde is zal de raad hierbij actief betrokken worden.

Het college heeft kennisgenomen van het onderzoek, de conclusie en de aanbevelingen. Het college kan zich vinden in de aanbevelingen en geeft opdracht om het optimalisatiemodel verder uit te werken”.

Programmabegroting 2020

In de begroting voor 2020 (vastgesteld najaar 2019) staan ten opzichte van de begroting van 2019 weinig nieuwe opvallende beleidsmatige zaken¹³. Het voorstel is de afvalstoffenheffing te verhogen met €7 per huishouden. In de begroting wordt hiervoor de volgende reden gegeven: *“Door indexeringen van bestaande contracten (o.a. inzameling en verwerking) en nieuwe aanbestedingen die naar verwachting hoger uitvallen nemen de kosten toe”*.

Oud papier

In oktober 2019 informeert het college de raads- en commissieleden over de ‘Garantieprijs oud papier scholen en verenigingen’.

¹² Al wordt in het rapport wel vermeld dat de beleidsdoelen deels niet worden gehaald.

¹³ <https://middendrenthe.begroting-2020.nl/p13286/afval>.

“Door huidige marktontwikkelingen, waaronder de slechtere exportmogelijkheden naar China en de veranderende samenstelling van het oud papier (karton), zijn de prijzen voor oud papier de afgelopen periode sterk gedaald. Dit heeft tot gevolg dat er inzamelaars de inzamelkosten nauwelijks kunnen dekken en niet meer kunnen crediteren aan scholen en verenigingen. De werking van het huidige systeem komt hiermee onder druk te staan, omdat scholen en verenigingen overwegen te stoppen met inzamelen nu de oud papier opbrengsten nul zijn.”

“In de afgelopen weken zijn meerdere scenario’s voor zowel de korte als lange termijn verkend en afgewogen. Op hoofdlijnen waren er een drietal volgende mogelijkheden:

1. Huidig systeem in stand houden door middel van het invoeren van een garantieprijs.
2. De inzameling als gemeente zelf te organiseren, vergelijkbaar met restafval, PMD en GFT.
3. Stoppen met gescheiden inzameling.”

“Op korte termijn kiezen wij er voor om een garantieprijs van 3 cent per kilogram ingezameld oud papier in te voeren. In het vorige afvalbeleidsplan 2012-2015 heeft u als raad deze prijs zelf eerder ook gegarandeerd. Concreet betekent dit, dat wanneer de opbrengsten per kilo lager zijn dan de garantieprijs, de gemeente het resterende bedrag aanvult. Met de gekozen maatregel blijft de huidige inzamelstructuur gehandhaafd en hoeft de structuur niet ad-hoc te worden aangepast als gevolg van ontwikkelingen in de huidige markt. Door gescheiden inzameling verdwijnt het oud papier niet in het restafval en blijft de belangrijke rol voor scholen en verenigingen bestaan. Een evaluatie en herijking van het inzamelsysteem in breder perspectief zal onderdeel uit maken van het nieuw op te stellen afvalstoffenbeleidsplan.”

3.9 Afvalstoffenheffing en afvalbeheerprestaties

De gemeenteraad stelt de afvalstoffenheffing vast. Midden-Drenthe gaat uit van 100% kostendekkendheid en kent een vast tarief voor eenpersoons-, tweepersoons- en drie- en meerpersoonshuishoudens. Het tarief voor de laatste categorie huishoudens bedraagt in 2019 circa € 230,-. Dit is lager dan het landelijke gemiddelde. Wel is het tarief van 2018 naar 2019 met circa € 25 per huishouden gestegen (en is zoals gezegd voorgesteld dit voor 2020 te doen met €7). Dit komt vooral door externe factoren en daarbinnen met name door de kwaliteitsproblematiek bij PMD. De stijgende afvalbeheerkosten zorgen ervoor dat de egaliseringsreserve in snel tempo uitgeput raakte (zie ook IPR-Normag-rapportage). Inmiddels is deze reserve door de in de najaarsnota gemelde meevaller weer duidelijk hoger.

Afvalbeheerprestaties Midden-Drenthe

De afvalbeheerprestaties van de gemeente zijn in vergelijking tot het landelijke gemiddelde, op basis van cijfers over 2017 en 2018, goed:

✓ De hoeveelheid restafval in Midden-Drenthe bedraagt in 2018 158 kg/inwoner t.o.v. 171 kg landelijk voor vergelijkbare gemeenten in dezelfde stedelijkheidsklasse. Het scheidingspercentage ligt in Midden-Drenthe ook een paar procentpunten hoger (bron: grondstoffenmonitor Markerein).

✓ De afvalbeheerkosten (inzamel- en verwerkingskosten, kosten voor beleid, communicatie, exclusief gemeentelijke overheadkosten, straatreiniging, btw en kwijtscheldingen) bedragen op basis van de begroting 2019 circa € 160 per woonhuisaansluiting (gebaseerd op kostenallocatie afvalstoffenheffing 2019). Dat ligt lager dan het gemiddelde van vergelijkbare niet-diftar-gemeenten, die in 2018 op circa € 180 per aansluiting uitkwamen (bron: gegevens Buiten Organisatieadvies, bewerking van landelijke benchmarkcijfers 2018).

✓ Het dienstverleningsniveau zit op een vergelijkbaar niveau als bij andere gemeenten. Er zijn twee afvalbrengstations en grondstoffen worden regelmatig aan huis ingezameld.



HOOFDSTUK

Resultaten interviews

4. Resultaten interviews

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft eerst de bevindingen uit de ambtelijke interviews en die met de griffier en de wethouder. Daarna volgen de bevindingen uit het gesprek met de commissieleden.

4.2 Terugblik op het afvalbeleid

Voor 2014 was er sprake van een relatief stabiel beleidsveld. Er werd minder beleidsmatig gestuurd, de aandacht ging uit naar de uitvoering.

Vanaf 2014/2015 is het veld in een stroomversnelling gekomen. De landelijke doelen (75% afvalscheiding, minder dan 100 kg/inwoner restafvalreductie) maakten een trendbreuk noodzakelijk en er trad een nieuwe coalitie aan. Het nieuwe afvalbeleidsplan 2016-2019 bevat daarom een veel hogere ambitie en een ingrijpender maatregelenpakket, waaronder invoering extra minicontainer voor PMD (voorscheiding) en aankondiging invoering diftar.

Invoering diftar is uitgesteld en keert vervolgens niet meer terug in het nieuwe coalitieakkoord. Redenen voor de uitstel en uiteindelijk afstel van diftar waren ook de korte implementatietijd en de ambtelijke en politieke energie die invoering PMD-minicontainer kostte. Het momentum voor diftar ging voorbij en invoering zou voor de organisatie ook een grote belasting zijn geweest. In 2017 ging de PMD-inzameling naar 1 x per twee weken onder andere na druk vanuit de raad. Inwoners zijn niet betrokken of geëngageerd tijdens de ontwikkeling van het afvalbeleidsplan 2016-2019. Verenigingen die oudpapier inzamelen zijn wel geconsulteerd.

4.3 Keuzes en uitdagingen

PMD vraagt blijvend om aandacht. Hiervoor is een plan van aanpak opgesteld. De vervuiling leidt tot afkeur en forse kostentegenvallers. Deze trend moet worden omgebogen. PMD-sortering wordt binnenkort opnieuw aanbesteed, waarbij rekening wordt gehouden met een kostenstijging.

Het inzamelen van oudpapier gaat weinig gestructureerd. Dit zit met name in de afstemming tussen de verschillende 'instanties' die oudpapier ophalen. Voor de politiek is de verenigingsinzameling een belangrijk punt.

Ambtelijk heeft het beleidsveld te kampen met onderbezetting o.a. door afslanking van het gemeentelijk apparaat. Daarnaast was er relatief veel inhuur de afgelopen jaren. Dat is ook een van de redenen dat het organisatieonderzoek is gestart. De raad is hierover geïnformeerd. Hangt ook deels samen met de raadsdiscussie over rol/ profiel van de gemeente.

De Afvalstoffenheffing is in 2019 verhoogd om de PMD kosten te dekken (principe van kostendekkende uitvoering). Dit gaat waarschijnlijk voor 2020 ook gelden¹⁴. Een autonome kostenverhogende ontwikkeling was de extra verbrandingsbelasting.

Het contractbeheer behoeft aandacht. Dat geldt dat ook voor de uitvoering van de inzameling en de handhaving.

¹⁴ Dat blijkt ook zo te zijn.

Dit jaar wordt geen aparte evaluatie opgestart voor het nieuwe beleidsplan. Het traject nieuwe beleidsplan zal in 2020 worden opgepakt, eerste stap daarin zal een terugblik op het gevoerde beleid en de behaalde prestaties zijn (evaluatie onderdeel van beleidsplan).

Er loopt een locatie/huisvestingsonderzoek bij de buitendienst. Binnen de gemeente zijn er drie werven. Op een van de werven, zit de milieustraat van Beilen. De exploitatie en bemensing van de milieustraat regelt de gemeente zelf. De verwerking van afvalstromen is uitbesteed. De visie op een nieuwe milieustraat ('grondstoffenhub') kan mogelijk in het locatie/huisvestingsonderzoek meelopen.

De afvalstoffenheffing is kostendekkend (als dat onverhoopt niet zo is, is er de egaliseringsreserve). In 2018 is de heffing niet verhoogd, in 2019 wel. De tarieven worden in augustus/september opgesteld en bij de programmabegroting vastgesteld. Daarna zijn er potentiële tegenvallers. Er wordt bijvoorbeeld meer PMD afgekeurd (ondanks invoeren tussen-sorteren) dan verwacht. Ook is er sprake van kostenschommelingen door aanbestedingen of als gevolg van externe ontwikkelingen zoals de verhoging van de verbrandingsbelasting. Er is nu nog € 125.000 in de reserve¹⁵. Heffingen waren deels communicerende vaten ("als de ene heffing omhoog gaat, gaat de andere naar beneden")¹⁶. In totaal is er met het afvalbeleid ongeveer € 3 miljoen (incl. BTW) gemoeid.

De belangrijkste "draaiknoppen" voor kostenverlaging zijn gedragsbeïnvloeding van de inwoners en het sturen op contractbeheer en aanbestedingen. In de meerjarenbegroting stijgen de kosten van afval, dat betekent in de heffingen elk jaar een paar euro's erbij. Voorsortering bij PMD kan tot minder kosten/meer opbrengsten PMD gaan leiden. De afvalstoffenheffing zit iets onder het landelijk gemiddelde. Er is een ruimhartig kwijtscheldingsbeleid. De kosten hiervan zitten verdisconteerd in de heffing.

4.4 Rol gemeenteraad

Bij opstelling van het vorige beleidsplan is de raad op verschillende momenten aan zet geweest: vooraf een informatieve sessie om het speelveld te presenteren, daarna een nota van uitgangspunten (na een technische behandeling in de commissie Ruimte & Groen). Belangrijke politieke afwegingen waren: "volgen we de landelijke doelen" en "blijven we de papierinzameling door verenigingen laten doen". Belangrijke discussiepunten bij het beleidsplan waren: de invoering van diftar, het ruimtebeslag van een derde PMD-container (waar relatief weinig klachten over kwamen) en het kunnen gebruiken van de oude (restafval) container voor oudpapier-inzameling. De raad heeft een grote rol gehad in het uitstel van de invoering van diftar. Kredietaanvragen en verordeningen zijn vanzelfsprekend ook aan de raad voorgelegd en door de raad vastgesteld.

In het verleden waren er weinig raadsragen over het afvalbeleid, ook niet bij de begrotingsbehandeling. Soms als er een wijk wordt overgeslagen bij de inzameling of bij een brand bij Attero worden er raadsragen gesteld. Bij het verlengen van het PMD-contract wordt de raad meegenomen in de te maken afwegingen. De ontwikkelingen rond PMD ('duur inzamelen – toch verbranden') hebben ook de aandacht van de raad.

Het onderzoek van de RKC komt op een goed moment. Het biedt kansen om een verbinding te leggen met duurzaamheid, bewonersparticipatie ('meer samen') en een minder klassieke rol voor de raad.

¹⁵ Dat was de situatie medio 2019. Door de in de najaarsnota gemelde 'meevaller' is het saldo van de reserve eind 2019 € 535.000.

¹⁶ Eerder werden de afvalstoffenheffing en de rioolheffing tegen elkaar afgewogen. Het doel was om lastendruk voor de burger met betrekking tot de heffingen "neutraal" zou zijn. Dit systeem (van de communicerende vaten) is een paar jaar geleden losgelaten en niet meer van toepassing. Het Watertakenplan is nu de basis voor de rioolheffing (de raad heeft dat bedrag vastgezet) en de afvalstoffenheffing is kostendekkend.

Daarbij zou de raad tijdig op de hoogte moeten zijn wanneer ze wel en niet aan zet is, een rol kunnen spelen bij bewonersparticipatie en zouden er scenario's kunnen voorliggen voor de te kiezen inhoudelijke koers. Aandachtspunt is wel dat er momenteel veel zaken lopen en de raad mogelijk wordt overvraagd. Dit vraagt om een lange termijn agenda (welke onderwerpen op welke momenten, met welk tijdsplan en welke ruimte voor de raad).

4.5 Commissieleden aan het woord

Kennis en beeldvorming

Leden van de commissie Ruimte & Groen hebben niet scherp voor ogen hoeveel middelen er met het totale afvalbeleid zijn gemoeid. De leden weten de afvalstoffenheffing in de begroting te vinden evenals de benchmark met andere gemeenten en het hoe en waarom van een voorgenomen stijging van de afvalstoffenheffing. Het is bij de leden bekend dat op de gemeente een wettelijke zorgplicht voor de inzameling rust. Dit is een belangrijk vertrekpunt voor de discussie.

Het is lastig dat de afvalmarkt grillig en continue in beweging is. Dit staat haaks op de werkwijze van de overheid om langlopende contracten aan te gaan. De overheid is daarom niet altijd in staat om snel te reageren.

Snoeiafval/grof tuinafval, glas, kleding en papier (met vrijwilligers van verenigingen) vindt men voorbeelden van 'mooie' stromen. De gescheiden inzameling van dit afval wordt logisch gevonden. Belangrijke keuzes voor de raad liggen bij keuze voor inzamelsystemen en -frequenties. Diverse afvalstromen worden immers met verschillende systemen of frequenties ingezameld. Diftar is ook een centrale/bepalende beleidskeuze, maar hier wordt politiek verschillend over gedacht. Diftar stond aanvankelijk in het beleid, maar is later, bij het nieuwe coalitieakkoord, gesneuveld.

Het niveau van afvalscheiding in de gemeente Midden-Drenthe is gemiddeld, maar het niveau blijft achter bij de (landelijke) doelstelling. Inwoners zien het belang van gescheiden inzameling in, ook al zijn de scheidingsregels (met name voor plastic) vanuit het perspectief van inwoners niet te volgen. Vervuiling van stromen is actueel en naar de toekomst toe een belangrijk issue in verband met kostenbeheersing. In 2016 zijn de afvalbeheerkosten en is de hoeveelheid restafval fors gedaald. Bedrijfsafval dat eerder meelifte is vanaf eind 2016 buiten het systeem van huishoudelijk afval gehouden.

Communicatie is onmisbaar in het beleid. Meer communicatie is vereist om de bewoners te overtuigen hun afval beter te scheiden. Of laat je het juist meer aan de mensen zelf over? Handhaving wordt ook genoemd, maar hier doet de gemeente tot dusverre weinig mee vanwege een tekort aan capaciteit. Daarnaast hebben in het verleden incidenten plaatsgevonden met agressieve reacties van inwoners¹⁷, bij handhaving.

Inwoners

Commissieleden hebben het beeld dat inwoners tevreden zijn als de afvalcontainer op tijd wordt geleegd en netjes wordt teruggezet. Dit gaat over het algemeen goed, al wordt er ook wel eens wat overgeslagen (omdat de container te vol zit of per ongeluk). De meeste klachten gaan over de stank bij de grijze container, deze wordt 1 x 4 weken (laagfrequent) ingezameld. Drie containers was voor de inwoners wennen, maar het gebruik van de drie containers gaat steeds beter.

Het service- en voorzieningenniveau van Midden-Drenthe is op het gebied van afvalbeheer goed. Verschillende stromen worden regelmatig opgehaald, papierinzameling door verenigingen levert goodwill

¹⁷ Het betrof één ernstig incident waarvan ook aangifte is gedaan.

en brede betrokkenheid op. Voor luiers zijn, als servicemaatregel, aparte containers (onder meer bij supermarkten) geplaatst.

Zwerfvuil (lachgaspatronen, afval van fastfoodketens, plastic flesjes etc.) is een aandachtspunt. De indruk is dat de hoeveelheid toeneemt. De gemeente heeft bij de aanpak hiervan een faciliterende taak. Over de milieustraat wordt positief geoordeeld, bezoekers worden daar klantvriendelijk bediend. Terzijde: Attero is nabij en een grote werkgever. Attero verbrandt veel afval, maar levert ook energie.

Rol van de raad

Afvalbeleid stond de laatste jaren hoog op de agenda en krijgt nog steeds veel aandacht. De raad wordt periodiek, bij begroting en jaarstukken en door middel van de afvalmonitor, geïnformeerd over de stand van zaken (afvalhoeveelheden, scheidingsprestaties) en ontwikkelingen. Daaruit blijkt dat de scheidingsresultaten de afgelopen jaren wat zijn teruggelopen. Uit deze informatie wordt duidelijk dat de 'kwaliteitskant' (vervuiling van stromen) belangrijker wordt.

Belangrijke factoren zijn onder meer de hoeveelheid restafval, zuiverheid van stromen (afkeur). Aangegeven wordt dat er beperkingen zitten in de gemeentelijke invloed. Zaken als productontwerp (zoals de drie kleuren stippen) en statiegeld liggen op rijksniveau. Bij de ontwikkeling van nieuw afvalbeleid is het belangrijk om rekening te houden met de mogelijkheden die je als gemeente hebt en dat de er alternatieven worden geboden aan de raad. Zijn er bijvoorbeeld alternatieven voor diftar, hoe kunnen we dan wel tot een verdere reductie van restafval komen?

Route naar nieuw beleidskader

Er is in de totstandkoming van het vigerende beleidsplan geen sprake geweest van burgerparticipatie. Bij het nieuwe beleidsplan is meer participatie wel gewenst, maar er moet wel goed worden gekeken hoe dit wordt vormgegeven. Werken met focusgroepen en betrokkenheid van de gemeentelijke klankbordgroep (dit is een bestaand burgerpanel met 10-15 leden) zijn mogelijke opties.

Raadsleden willen meer inzicht in trends in de afvalverwerking; hoe zit het met het landelijke milieurendement en opbrengsten? Het gaat om inzicht in stuurmogelijkheden en alternatieven, zodat er meer te kiezen valt. Ook mag er in het nieuwe plan meer aandacht zijn voor aanpalende onderwerpen, zoals verduurzaming van inzamelvoertuigen en de aanpak van zwerfafval.

HOOFDSTUK

Toetsing aan het normenkader, conclusies en aanbevelingen

5. Toetsing aan het normenkader, conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk volgt de toetsing van de bevindingen aan het normenkader en een samenvatting van de bevindingen aan de hand van de onderzoeksvragen. Op basis van de bevindingen volgen daarna aanbevelingen van de RKC voor de raad.

5.2 Toetsing aan het normenkader

De toetsing aan het normenkader van de rol van de raad resulteert in de volgende uitkomsten (zie tabel 5.1).

Tabel 5.1 Toetsing normenkader

NORM	oordeel ¹⁸	toelichting
1. De raad is op hoofdlijnen op de hoogte wat er leeft bij inwoners over de uitvoering van het afvalbeleid	Neutraal	Leden van de raadscommissie blijken op de hoogte van wat in de praktijk goed en minder goed gaat. Een belevingsonderzoek is/wordt niet onder inwoners uitgevoerd. Hoe inwoners tegenover grotere issues in het afvalbeheer staan (diftar, bron- of nascheiding PMD) is niet scherp in beeld.
2. De raad is op hoofdlijnen op de hoogte van relevante ontwikkelingen op het gebied van afval	Voldoende	Leden van de raadscommissie hebben zicht op de relevante ontwikkelingen met de kanttekening dat zij hoogstwaarschijnlijk de 'specialisten' zijn in de raad.
3. De beleidsvorming is gestart met kaderstelling vanuit de raad	Goed	Er is gewerkt met een informatieve aftrap en de raad heeft voorafgaand aan de opstelling van een uitvoeringsprogramma uitgangspunten vastgesteld. Wel zijn kanttekeningen te plaatsen bij de kwaliteit van de kaderstelling (zie punt 5).
4. Er is sprake van consistentie in beleidsdoelen en bijbehorende instrumenten en uitwerkingen	Voldoende	Daar is sprake van; de nota van uitgangspunten en het uitvoeringsplan sluiten inhoudelijk op elkaar aan. Kanttekening: de ambtelijke capaciteit en handhavingsinzet was onvoldoende voor de opgave die ontstond vanaf 2016.
5. Het beleid is door de raad vastgesteld met duidelijke en haalbare financiële kaders en doelen	Onvoldoende	De raad heeft het beleid vastgesteld. De doelen en financiële kaders (als gevolg van de PMD-problematiek) bleken na verloop van tijd echter niet haalbaar. Het eerste besluit om Diftar in te voeren is genomen, zonder dat er een scherp inzicht was in de (mogelijke) effecten en consequenties.
6. Het beleid en de uitvoering zijn inzichtelijk voor de raad	Voldoende	De commissieleden zijn goed op de hoogte van beleid en uitvoering. Beleid en uitvoering zijn ook transparant.
7. De raad is op hoofdlijnen op de hoogte van het beleid (en afwijkingen daarvan), de budgetten, de uitvoering en de (financiële) doelbereiking	Voldoende	Het duurde even voordat de raad voldoende informatie kreeg over doelbereiking, en de voortgang van de uitvoering. Inmiddels zijn de commissieleden op de hoogte.
8. Het beleid wordt gemonitord en geëvalueerd en de raad ontvangt deze informatie (of vraagt er om)	Matig	Het duurde een aantal jaren voordat de monitoring op orde was. De raad heeft kennis genomen van de afvalrapportages; discussies over eventuele bijstellingen van het beleid (omdat het doel van 100 kg restafval niet wordt gehaald of diftar niet ingevoerd) zijn niet geëntameerd of gevoerd.

¹⁸ Op de schaal goed - voldoende - neutraal - matig - onvoldoende.

9. De raad heeft mogelijkheden om het beleid bij te sturen	Neutraal	De raad beschikt met het vastgestelde beleidskader over ruime sturingsmogelijkheden. In de praktijk stuurt de raad maar beperkt bij.
10. Het college en de ambtelijke organisatie volgen/volgen de wensen van de raad	Goed	College en ambtelijke organisatie volgen de wensen van de raad

Samenvatting toetsing

Procesmatig is de beleidsontwikkeling op het gebied van gemeentelijk afvalbeheer goed verlopen. De raad is in positie gebracht en heeft aan het begin van het traject de doelen en hoofdlijnen van het beleid bepaald. Aan de inhoudelijke kant zijn er wel kritiekpunten: de effecten en consequenties van diftar en het inwonersperspectief hadden ten tijde van besluitvorming met meer diepgang in beeld kunnen worden gebracht.

In de fase van beleidsuitvoering liet de informatievoorziening over de beleidsuitvoering naar de raad aanvankelijk te wensen over, maar dit is inmiddels op orde. De leden van de raadscommissie Ruimte en Groen zijn op de hoogte van het beleid en de beleidsuitvoering. De voortgangsrapportages zijn vooral beschrijvend en constaterend van aard. De rapportages kunnen aan kracht winnen door er een analyse en - indien nodig - acties/voorstellen voor bijstelling aan toe te voegen. De raad kan op dit punt zelf ook actiever zijn en de uitvoeringsprestaties en inzet scherper toetsen aan de beleidsdoelen.

5.3 Beantwoording onderzoeksvragen

1. Welke landelijke ontwikkelingen zijn er op het terrein van afvalinzameling en welke ontwikkelingen zijn geschikt voor of spelen een rol voor een gemeente als Midden-Drenthe?

Diverse ontwikkelingen – op het gebied van regelgeving, in de afvalverwerkingsmarkt en de inzameltechniek – zijn relevant voor de gemeente. Belangrijke onderwerpen voor het nieuwe beleidsplan zijn de kwaliteit van afval-en grondstofstromen, kostenbeheersing, hoe afvalpreventie en afvalscheiding op een hoger niveau te krijgen (welke alternatieve (financiële) prikkels zijn er, wat zijn effectieve systemen en methoden?), bijdrage aan circulaire economie.

2. In hoeverre is de gemeenteraad in het verleden in staat gesteld om te sturen en te controleren op het beleid (vaststellen, informatievoorziening, monitoring, evaluatie)?

De gemeenteraad is bij opstelling afvalbeleid op het juiste niveau en passende momenten in stelling gebracht om ambitie & koers te bepalen en kaders aan te geven. De gemeenteraad is daarnaast (na verloop van tijd) ook actief geïnformeerd over relevante ontwikkelingen, ontwikkelingen in afvalhoeveelheden en afvalscheiding. Wat beter had gekund: 1) er had meer inzicht gegeven kunnen worden in de voors en tegens van een belangrijke maatregel als Diftar; 2) de consequenties van het afzien van diftar voor de doelrealisatie hadden in beeld moeten worden gebracht; 3) de informatievoorziening aan de raad had aanvankelijk sneller gekund en gemoeten en 4) een peiling onder inwoners (naar hun standpunten en wensen, met name ten aanzien van diftar) was bij de start van het traject op zijn plaats geweest.

3. Welke mogelijkheden heeft de raad bij het vaststellen van het toekomstige beleid om sturing te geven?

De raad stelt het afvalbeleid vast en bepaalt de hoofdlijnen van het beleid ten aanzien van huishoudelijk afval. Hoofdkeuzes in het afvalbeleid liggen bij de raad. De raad bepaalt de balans tussen milieuresultaat, serviceniveau en kostenniveau.

Ook in het totstandkomingsproces van nieuw beleid (de ontwikkelfase) speelt de raad een belangrijke rol. De raad is aan zet bij de inrichting van het proces (hoe worden stakeholders betrokken, wat wordt de rol en invloed van inwoners in het totstandkomingsproces) en bij de ambitiebepaling en het aangeven en vaststellen van inhoudelijke en financiële kaders.

4. Welke mogelijkheden heeft de raad om sturing te geven bij de uitvoering van het (toekomstige) afvalbeleid?

Op basis van voortgangsrapportages, grondstofmonitor en evaluaties kan de raad de voortgang volgen en desgewenst het college vragen om bij te sturen. De sturende rol van de raad kan worden versterkt door in de voortgangsrapportages analyses en verbetervoorstellen op te nemen. Die mogelijkheden kunnen negatief worden beïnvloed als niet aan bovengenoemde aandachtspunten snelle informatievoorziening aan de raad en inzicht in de standpunten en wensen van de bevolking wordt voldaan.

5. Hoe kan de kaderstellende en controlerende rol van de raad (op dit dossier) worden versterkt?

De raad beschikt in de praktijk, zoals hierboven geschetst, over ruime sturingsmogelijkheden in het afvalbeleid. Verdere versterking is mogelijk door de raad aan de voorkant van beleidsontwikkeling te betrekken bij de procesinrichting (met name op het punt van inwonerparticipatie) en de raad via een aantal aansprekende scenario's hoofdkeuzes te laten maken. De raad kan zelf ook meer initiatief nemen en de beleidsprestaties actiever volgen en met voorstellen en inhoudelijke suggesties komen voor tussentijdse bijstelling of aanscherping van het beleid. Belangrijke toetssteen is of de doelen worden gehaald en of de uitvoering binnen de gestelde (financiële) kaders blijft.

Beschouwing

De raad heeft de afgelopen jaren als het gaat om het afvalbeleid vooral op operationeel en tactisch niveau geacteerd en minder op strategisch niveau.¹⁹ De aandacht ging bijvoorbeeld meer uit naar de hoogte van de heffingen, de kwaliteitsproblematiek rond PMD en de positie van verenigingen bij de inzameling dan naar de consequenties voor de organisatie en voor doelbereiking van de invoering van diftar en het voortijdig stopzetten daarvan. Bij diftar had een haalbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets, voorafgaand aan besluitvorming, nuttig kunnen zijn.

5.4 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen in dit onderzoek komt de rekenkamercommissie tot een aantal aanbevelingen aan de raad.

1. Leg de focus sterker op strategisch niveau:
 - Welke bijdrage kan de gemeente met haar afvalbeleid leveren aan de circulaire economie.
 - Welke doelen stelt de gemeente ten aanzien van afvalscheiding, materiaalhergebruik, service- en voorzieningenniveau en kosten?

¹⁹ Met strategisch wordt bedoeld: hoofdkeuzes in het afvalbeheer op het niveau van ambities, doelen en inzamelstrategie. Doorgaans zijn dit keuzes voor de lange termijn. Met tactisch en operationeel wordt bedoeld op keuzes in/tussen inzamelsystemen en optimalisaties van bestaande systemen en methoden. De focus van dit soort keuzes ligt op de korte/middellange termijn.

- Waar komt het zwaartepunt te liggen en welke strategische uitgangspunten worden daarbij gehanteerd (bron- en/of nascheiding, hoofdkeuzes in de inzamelstructuur en flankerend beleid gericht op gedragsbeïnvloeding).
- 2. Voer periodiek en/of bij de start van een beleidstraject een belevingsonderzoek uit naar ervaringen van inwoners met het huidige beleid en het draagvlak bij inwoners van (eventuele scenario's van) het komende afvalbeleid.
- 3. Laat de commissie Ruimte & Groen mee denken over de procesinrichting van de opstelling van het nieuwe beleidsplan en het ambitieniveau van de inwonerparticipatie daarbij.
- 4. Vraag het college om bij de nota van uitgangspunten te werken met een aantal beleidsscenario's. Besteed bij de ambitiebepaling aandacht aan de haalbaarheid en organisatorische voorwaarden.
- 5. Bij beleidsontwikkeling, en zeker ook bij aanpassing van beleid, dient de raad ervoor te waken dat zij haar besluiten goed geïnformeerd neemt. Zij moet daarom de te verwachten gevolgen en consequenties van beleidsmaatregelen en -opties helder in beeld hebben, voorafgaand aan het nemen van besluiten.
- 6. Bouw een of meer tussen-evaluaties in bij de monitoring van het nieuwe beleidsplan, bij voorkeur op momenten dat desgewenst beleidsbijstellingen mogelijk zijn en formuleer daarbij de gewenste beleidsinformatiebehoefte.
- 7. Vraag het college om de raad voorafgaand aan belangrijke inhoudelijke keuzes, zoals over het aangaan van langlopende afvalverwerkingsovereenkomsten of samenwerkingsverbanden, actief te informeren en daarbij de consequenties voor doelrealisatie, planuitvoering en toekomstige beïnvloedingsmogelijkheden aan te geven.

BIJLAGE

Interviewprotocollen, geïnterviewden en geraadpleegde documenten

Bijlage 1. Interviewprotocollen geïnterviewden, geraadpleegde documenten en lijst met afkortingen

1A. Interviewprotocol ambtenaren en wethouder

- Geschiedenis van het afvalbeleid vanaf de vorige coalitieperiode (2014-heden) en de bij het beleid gemoeide (financiële) middelen;
- Het regionale krachtenveld qua aanbieders, samenwerkingsverbanden etc.;
- De belangrijkste politieke besluiten van de afgelopen jaren in dit dossier en de formele en/of feitelijke rol van de raad daarbij (b.v. de discussie over diftar);
- De bestuurlijke (beleidsmatige en financiële) keuzes en uitdagingen voor de aankomende beleidsperiode;
- De stand van zaken van een reeds lopend onderzoek naar de (toekomstige) organisatie van het afvalbeleid;
- Ideeën over de (gewenste) rol van de raad en het proces bij de besluitvorming over het nieuwe beleidsplan.

1B. Interviewprotocol sessie raadsleden

- Wat weten commissieleden van het afvalbeleid (inhoudelijk en qua middelen)?
- Hoe denken commissieleden dat inwoners van Midden-Drenthe het beleid en de beleidsuitvoering ervaren?
- Hoe geeft de commissieleden invulling aan hun kaderstellende en controlerende rol bij het afvalbeleid?
- Welke ontwikkelingen en stakeholders spelen volgens commissieleden een rol bij (de route naar) een nieuw beleidskader?

1C. Overzicht geïnterviewden

- Wethouder Duurzaamheid en milieu (incl. afval en energie)
- Medewerker landschap, landbouw en plattelandontwikkeling
- Financieel medewerker afdeling Advies en Control
- Griffier
- Afdelingshoofd Ruimte/plv. gemeentesecretaris
- Vijf raadsleden uit de commissie Ruimte & Groen

1D. Geraadpleegde documenten

- Afvalstoffenbeleid 2012-2015 (januari 2012)
- Coalitieakkoord 2014-2018 - 'Samen: Aan de slag voor een sociaal en duurzaam Midden-Drenthe' (voorjaar 2014)
- Programmabegroting 2015 (najaar 2014)
- Nota van uitgangspunten afvalstoffenbeleid 2016-2019 (voorjaar 2015)
- Jaarstukken 2014 (voorjaar 2015)
- Afvalstoffenbeleid 2016-2019 – samen werken aan minder restafval en meer grondstoffen (oktober 2015)
- Programmabegroting 2016 (najaar 2015)
- Uitvoeringsplan afvalstoffenbeleid 2016-2019 (december 2015)
- Toelichting: Uitvoeringsplan afvalstoffenbeleid Midden-Drenthe 2016-2019 (december 2015)
- Communicatieplan Afvalstoffenbeleid 2016-2019 (februari 2016)
- Voortgangsrapportage afvalstoffenbeleid 2016-2019 (februari 2016)
- Voortgangsrapportage afvalstoffenbeleid 2016-2019 (mei 2016)

- Jaarstukken 2015 (voorjaar 2016)
- Voortgangsrapportage Afvalstoffenbeleid (oktober 2016)
- Programmabegroting 2017 (najaar 2016)
- Afvalstoffenverordening 2017 gemeente Midden-Drenthe (december 2016)
- Jaarstukken 2016 (voorjaar 2017)
- Programmabegroting 2018 (najaar 2017)
- Grondstoffenmonitor Midden-Drenthe 2017 (voorjaar 2018)
- Informatiedocument over de Drentse gemeentelijke samenwerking op het gebied van huishoudelijk afval- en grondstoffenbeheer (mei 2018)
- Coalitieakkoord 2018-2022 - Sociaal en ondernemend Midden-Drenthe - dat bouwen we met elkaar
- Jaarstukken 2017 (voorjaar 2018)
- Programmabegroting 2019 (najaar 2018)
- Raadsbrief Ontwikkelingen afvalstoffenbeheer (juni 2019)
- Jaarstukken 2018 (voorjaar 2019)
- Raadsbrief - Plan van aanpak verbeteren kwaliteit PMD (plus plan van aanpak) (augustus 2019)
- Positionering Afvalbeheer - Analyse huidige situatie en onderzoek naar mogelijkheden voor optimalisatie en samenwerking – IPR-Normag (september 2019)
- Raadsbrief - Resultaten intern onderzoek afvalbeheer (oktober 2019)
- Raadsbrief - Garantieprijs oud papier scholen en verenigingen (oktober 2019)
- Programmabegroting 2020 (najaar 2019)

1E. Lijst met afkortingen

BBV – Besluit Begroting en Verantwoording

Diftar - Gedifferentieerde tarieven

GFT(e) - Groente, Fruit-, Tuinafval en etensresten

LAP - Landelijk Afvalbeheer Plan

PBD - Plastic, Blik en Drankverpakkingen

PMD - Plastic, Metaal en Drankenkartons

RKC – Rekenkamercommissie

OPK - Oud Papier en Karton

VANG -Uitvoeringsprogramma Van Afval Naar Grondstof Huishoudelijk Afval (VANG-HHA)

2

Landelijke trends en ontwikkelingen

Bijlage 2. Landelijke trends en ontwikkelingen²⁰

Toelichting op en duiding van trends

Sociaal-maatschappelijk

- Participatie: samenwerken met inwoners bij inzameling, oplossen van bijplaatsingen, tegengaan van zwerfvuil.
- De bevolkingssamenstelling verandert. Meer ouderen, meer eenpersoonshuishoudens. Dit leidt ertoe dat de behoefte aan maatwerk toeneemt. In algemeenheid verlangen inwoners meer service en neemt de behoefte aan maatwerk toe. Inwoners verwachten meer informatie over inzamelresultaten, wat er met grondstoffen gebeurt.

Beleid en regelgeving

- Europese regelgeving en landelijk overheidsbeleid sturen richting een circulaire economie. De kwantitatieve reductiedoelen voor 2020 en 2025 blijven van toepassing (van minder dan 100 kg naar 30 kg restafval per inwoner per jaar).
- De verbrandingsbelasting is per 1 januari 2019 verhoogd van € 13 naar € 32 per ton restafval.
- Daarbovenop krijgen afvalpreventie en kwaliteit van grondstofstromen meer aandacht. Hoogwaardig hergebruik staat centraal, het scheiden van afval staat ten dienste daarvan. De afgelopen twee jaar is er meer aandacht gekomen voor een dalende kwaliteit van in ingezamelde grondstofstromen door vervuiling, bijplaatsingen bij verzamelcontainers en dumpingen. Het beheersen van de kwaliteit van ingezamelde stromen wordt de komende jaren alleen maar belangrijker, zowel vanuit kosten als circulair oogpunt.
- De Raamovereenkomst verpakkingen is geëvalueerd en momenteel worden afspraken tussen het Afvalfonds (gevormd door het verpakkend bedrijfsleven), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) herzien/vernieuwd. Er worden nieuwe afspraken gemaakt (t/m 2022) over onder meer de hoogte van de ketenvergoeding voor kunststof en drankenkartons en het (waarschijnlijk) afstaan van de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor verwerking en vermarkting. Tegelijkertijd proberen partijen de huidige knelpunten in de keten op te lossen met als doel meer recycling van kunststoffen en beheersing van ketenkosten. De gemeente moet er rekening mee houden dat de hoogte van de vergoedingen voor komende jaren omlaaggaan en de kwaliteitseisen van de ingezamelde stromen strenger worden.
- Uitbreiding statiegeld. Op dit moment zit er alleen statiegeld op grote petflessen en bierflesjes. Het kabinet bereidt regelgeving voor uitbreiding van dit systeem naar kleine plastic flesjes, ook wordt nagedacht over een mogelijke uitbreiding naar blikjes. Uitbreiding van het statiegeldsysteem moet ervoor zorgen dat het aandeel van kleine flesjes en blikjes in het zwerfafval fors gaat dalen.

Afvalmarkt

- De afvalbeheerkosten staan onder druk. Autonome ontwikkelingen zorgen voor een tarief opdrijvend effect. Het gaat bijvoorbeeld om de landelijke verbrandingsbelasting en negatieve ontwikkelingen aan de verwerkingskant zoals lagere opbrengsten van oudpapier, lagere vergoedingen voor Plastic, Blik en Drankverpakkingen (PBD=PMD), hogere verwerkingstarieven voor Groente, Fruit-, Tuinafval en etensresten (GFTe). Daarnaast is landelijk en regionaal sprake van een teruglopende kwaliteit van ingezamelde stromen (bij PBD, GFTe, textiel), waardoor sorteer- en verwerkingskosten hoger uitvallen.

²⁰ Buiten Organisatieadvies, 2019.

- Naast verbetering van de bronscheiding, zit er ook ontwikkeling in de prestaties van nascheiding, met name bij plastic, blik en drinkpakken. Aantal gemeenten dat gebruik maakt van nascheiding neemt toe, vaak naast of aanvullend op bronscheiding. Nascheiding is op dit moment vooral een optie voor PBD, voor andere grondstoffen zoals oudpapier en GFT is het (nog) geen realistisch alternatief. Aandacht bij bronscheiding concentreert zich op volumineuze en/of herbruikbare stromen in restafval (GFTe, luiers).
- De meeste gemeenten hebben de uitvoering van de afvalinzameling bij een overheidsorganisatie belegd. De meest voorkomende vorm is samenwerking in de vorm van een overheids-NV of GR. Een aantal, met name grotere, gemeenten voert de inzameltaak in eigen beheer uit. Het aantal gemeenten dat de inzameling op de markt uitbesteed is de afgelopen jaren afgenomen; het aantal deelnemende gemeenten in overheidsverbanden is gegroeid. Voor meer informatie over deze marktontwikkelingen wordt verwezen naar het IPR-Normag-rapport.
- De omgang met adresgegevens moet voldoen aan privacywetgeving. Bij de invulling van containermanagement, toegang tot voorzieningen, pasjessysteem en het uitlezen en monitoren van gegevens, dient hieraan te worden getoetst.

Inzameling en techniek

- Inzameling wordt steeds kapitaal- en kennisintensiever, door inzet specialistische voertuigen (o.m. zijbelading), moderne inzamelmiddelen (pers- en wisselcontainers), moderne ICT (volmeldsystemen, boordcomputers, volledig computergestuurde werkplanning en gegevensbeheer).
- In toenemende mate ontwikkelen gemeenten plannen voor gezamenlijke afvalbrengstations. Dit levert financiële voordelen op en maakt het (makkelijker) mogelijk om tot nieuwe invullingen te komen (koppeling met kringloopwinkel, reparatie, educatiedoelen, creëren van sociale werkgelegenheid).