

Ex ante onderzoek naar een afvalinzamelsysteem

Rekenkamercommissie Nederweert
Datum; 6 oktober 2020

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
Voorwoord.....	2
1 Inleiding	3
1.1 Doelstelling.....	3
1.2 Leeswijzer.....	3
2 Onderzoeksmethode	4
2.1 Onderzoeksonderwerp	4
2.2 Onderzoeksvragen	4
2.3 Onderzoeksopzet	5
3 Resultaten: beantwoording van de onderzoeksvragen.....	6
3.1 Wat is het proces tot besluitvorming rondom een nieuw afvalinzamelsysteem?	6
3.2 Wat zijn de doelen van de gemeenteraad ten aanzien van het afvalinzamelsysteem?	7
3.3 Welke mogelijkheden zijn er om een afvalinzamelsysteem te benchmarken?	8
3.4 Wat zijn de do en don'ts bij de voorbereiding voor een nieuw afvalinzamelsysteem?	9
3.5 Wat zijn de facts van het huidige afvalinzamelsysteem, hoe doen we het nu?	10
3.6 Hoe ervaren betrokkenen het proces om tot een nieuw afvalinzamelsysteem te komen?.....	12
3.7 Welk instrument kan de raad ondersteunen om een weloverwogen keuze te maken voor het nieuwe afvalinzamelsysteem?.....	14
4 Conclusies & Aanbevelingen.....	17
4.1 Conclusies.....	17
4.2 Aanbevelingen.....	17
Nawoord	18
Bijlagen	19
A. Lijst geïnterviewde personen en geraadpleegde documenten	19
B. Praatpapier.....	20
C. Tijdpad.....	23

Voorwoord

In 2019 heeft het presidium een aantal onderzoeksonderwerpen aangedragen aan de rekenkamercommissie. Na zorgvuldige afweging heeft de rekenkamercommissie gekozen voor het onderzoek naar het afvalinzamelsysteem van de gemeente Nederweert vanaf 2021. Een belangrijke afweging om hiervoor te kiezen is de ambitie van de rekenkamercommissie om ex ante onderzoek te doen. In ex ante onderzoek wordt in een nog lopend proces gekeken naar het voorbereidend en besluitvormend proces van de gemeente en de communicatie hieromtrent naar de gemeenteraad.

1 Inleiding

1.1 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is door de rekenkamercommissie als volgt geformuleerd:

De gemeenteraad ondersteunen bij het maken van een weloverwogen keuze van het afvalinzamelsysteem.

1.2 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de aanpak en onderzoeksmethode van het onderzoek, met de onderzoeksvragen en de gevolgde werkwijze. Hoofdstuk 3 geeft de resultaten weer; de beantwoording van de onderzoeksvragen en in hoofdstuk 4 zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

2 Onderzoeksmethode

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het onderzoek uitgevoerd is.

2.1 Onderzoeksonderwerp

In het tweede kwartaal van 2019 heeft de rekenkamercommissie van het presidium een aantal suggesties ontvangen voor onderzoeksonderwerpen. Deze onderwerpen zijn verder geduid in het seniorenconvent. De rekenkamercommissie heeft de onderwerpen beoordeeld op de criteria uit haar Reglement van Orde:

- het onderzoek moet betrekking hebben op de doelmatigheid, doeltreffendheid of rechtmatigheid van het beleid;
- er moet sprake zijn van een substantieel belang;
- het moet door de gemeente te beïnvloeden beleid betreffen;
- er moet sprake zijn van enige evenwichtige spreiding over de gemeentelijke beleidsterreinen in de opvolgende onderzoeken;
- de resultaten moeten communiceerbaar zijn naar de bevolking.

Het onderwerp afvalinzamelsysteem voldeed het beste aan deze criteria en is opgenomen in het jaarplan 2020 van de rekenkamercommissie. Een concept van dit jaarplan is op 16 december 2019 besproken in een kennismakingsgesprek met burgemeester Op de Laak. Op 28 januari 2020 is het gekozen onderzoeksonderwerp besproken tijdens een bijeenkomst van de gemeenteraad en de rekenkamercommissie. De rekenkamercommissie heeft de keuze voor het onderwerp en de insteek van het onderzoek toegelicht. Het college is op 26 mei 2020 formeel geïnformeerd over het onderzoeksonderwerp.

2.2 Onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie heeft de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Wat is het proces tot besluitvorming rondom een nieuw afvalinzamelsysteem?
- Wat zijn de doelen van de gemeenteraad ten aanzien van het afvalinzamelsysteem?
- Welke mogelijkheden zijn er om een afvalinzamelsysteem te benchmarken?
- Wat zijn de do en don'ts bij de voorbereiding voor een nieuw afvalinzamelsysteem?
- Wat zijn de facts van het huidige afvalinzamelsysteem, hoe doen we het nu?
- Hoe ervaren betrokkenen het proces om tot een nieuw afvalinzamelsysteem te komen?
- Welk instrument kan de raad ondersteunen om een weloverwogen keuze te maken voor het nieuwe afvalinzamelsysteem?

2.3 Onderzoeksopzet

Ex ante

De rekenkamercommissie heeft als taak de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad te versterken. Traditioneel onderzoek heeft hier niet altijd in de gewenste mate aan bijgedragen. De gemeenteraad dient in 2020 een weloverwogen keuze te maken voor een afvalinzamelsysteem. De rekenkamercommissie wil de raad hierbij voorafgaand aan de besluitvorming ondersteunen.

De rekenkamercommissie heeft er daarom voor gekozen om een ex ante onderzoek uit te voeren. Dit is nieuw voor de rekenkamercommissie. Ex ante onderzoek maakt het mogelijk om:

1. De gemeenteraad in staat te stellen een afgewogen keuze te maken (kaderstellende rol)
2. De gemeenteraad in staat te stellen achteraf goed te kunnen monitoren/ evalueren (controlerende rol)

Daarnaast kan ex ante onderzoek bijdragen aan een ambtelijk advies dat aansluit bij overtuigingen en voorkeuren van de gemeenteraad.

Ex ante onderzoek kent ook valkuilen: de rekenkamercommissie moet er voor waken om op de stoel van de ambtenaar en/of het college te gaan zitten. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling van de rekenkamercommissie om voorafgaand aan de besluitvorming te sturen op inhoud. Het onderzoek is met name gericht op het proces rondom de keuze voor een nieuwe afvalinzamelsysteem.

Het uitvoeren van ex ante onderzoek heeft per definitie invloed op dit proces, al zal de mate waarin altijd moeilijk te duiden zijn. Het doel van dit onderzoek ligt niet alleen in het beantwoorden van de onderzoeksvragen, maar ook in het onderzoeksproces zelf: samen leren van deze 'nieuwe' vorm van onderzoek.

Kwalitatief

Het uitgevoerde onderzoek is kwalitatief van aard. De beschikbare kwantitatieve data (denk aan benchmarks) zijn enkel gebruikt als input voor de verschillende gesprekken.

Instrumenten

Het onderzoek bestaat grotendeels uit interviews met betrokkenen (zie overzicht in bijlage).

Ter voorbereiding hierop heeft de rekenkamercommissie:

- Deelgenomen aan de themaraad Duurzaamheid (3 december 2019)
- Pieter Reus, extern afvaladviseur, uitgenodigd voor een toelichting op het thema (16 december 2019)
- Desk research uitgevoerd (zie geraadpleegde (beleids-) documenten)
- Informatie opgevraagd bij de gemeenten Reusel-De Mierden en Horst aan de Maas (maart 2020)
- Een praatpapier opgesteld (zie bijlage). Het doel van het praatpapier is tweeledig:
 - o De gesprekspartners 'bijpraten' op het gebied van het thema en het proces tot nog toe;

- Toetsen in hoeverre de huidige vorm van onderzoek en het tot dan toe ontwikkelde model kan bijdragen aan de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

In het praatpapier is een benchmark opgenomen ter illustratie van mogelijk mee te wegen indicatoren en om een indruk te geven van de mogelijke variatie op het gebied van afvalinzamelsystemen.

3 Resultaten: beantwoording van de onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd, dit wordt gedaan aan de hand van de onderzoeksvragen zoals gedefinieerd in het vorige hoofdstuk.

3.1 *Wat is het proces tot besluitvorming rondom een nieuw afvalinzamelsysteem?*

Proces besluitvorming nieuw afvalinzamelsysteem:

15 januari 2018:

themaraad circulaire economie & afval. Doel van deze bijeenkomst is het informeren van raadsleden over de ontwikkelingen op afvalgebied en te bekijken hoe invulling gegeven moet worden aan VANG.

9 oktober 2018:

gemeenteraad stelt eigen beleidskader VANG vast. Daarmee is aangesloten bij de ambities van de Rijksoverheid.

3 december 2019:

themaraad duurzaamheid waar ook aandacht wordt geschonken aan afval.

Maart 2020:

oproep inwoners om mee te denken over nieuw afvalinzamelsysteem.

April 2020:

Plan: start diverse (in totaal 4) werkgroep bijeenkomsten waarbij ook raadsleden mogen aansluiten (zonder invloed uit te oefenen).

Bovenstaande is niet doorgedaan wegens beperkte aanmeldingen van inwoners in combinatie met de situatie rondom COVID-19.

Mei 2020:

Plan: inhuur externe deskundige (Pieter Reus) om 3 afvalinzamelsystemen uit te werken welke vervolgens worden besproken in een themaraad.

Uiteindelijk is niet gekozen voor bovenstaand alternatief vervolgproces.

26 mei 2020:

Raadvragen (fractie VVD) inzake voortgang en informatie voorziening afvalinzamelsysteem 2021; uitstel keuze systeem wordt door verantwoordelijk wethouder aangekondigd.

23 juni 2020:

Wederom raadvragen (fractie Nederweert Anders & VVD) inzake voortgang en informatie voorziening afvalinzamelsysteem 2021; wethouder kondigt themaraad aan op 29 september.

1 juli 2020:

via een raadsinformatiebrief is de raad geïnformeerd over het vervolg.

29 september 2020 (nog te realiseren):

themaraad waarbij d.m.v. een interactieve en richtinggevende bijeenkomst raadsleden en geïnteresseerde inwoners worden meegenomen in 'de wondere wereld van het afval' en de daarbij te maken keuzes. Na afloop van de bijeenkomst wordt een concreet uitvoeringsscenario uitgewerkt wat nog in 2020 door de raad kan worden vastgesteld. Invoering vindt vervolgens in 2021 plaats.

Q4 2020 (nog te realiseren):

besluitvorming raad nieuw afvalinzamelsysteem.

Contract:

Het huidige contract voor de afvalinzameling liep in eerste instantie af per 31-12-2019. Het contract is verlengd tot 31-12-2020.

Zie voor het tijdpad ook de bijlage.

3.2 Wat zijn de doelen van de gemeenteraad ten aanzien van het afvalinzamelsysteem?

De gemeenteraad ziet de burger als het vertrekpunt en wil dat afval ingezet wordt als een middel voor het dienen van meerdere doelen van de lokale economische gemeenschap. "Als burger maken we het verschil tussen afval of grondstof. Daarom moet de burger in zijn kracht worden gezet en een bewuste eigenaar worden van zijn keuze voor afval óf grondstof".

Met betrekking tot afval zijn de volgende doelen gesteld:

- In 2020 maximaal 100 kg/inw/jr (grof) restafval en
- in 2025 maximaal 30 kg/inw/jr (grof) restafval

De aanpak/ strategie hierbij is als volgt geformuleerd:

- Stuur op grondstoffen (minimaliseer restafval)

Rekenkamercommissie Nederweert

- Verweef grondstoffen met andere thema's
- Benut snelle winstpakkers (laaghangend fruit)
- Bezoek interessante voorbeelden
- Co-creëer door maatschappelijke participatie voor 'eigenaarschap'
- Communiceer voor een wisseling van gedachtepatroon

3.3 Welke mogelijkheden zijn er om een afvalinzamelsysteem te benchmarken?

Op 9 oktober 2018 heeft de gemeenteraad het beleidskader 'Van Afval Naar Grondstof (VANG)' vastgesteld. Het beoogde effect van vaststelling van dit beleidskader is het terugdringen van de hoeveelheid restafval naar 100 kg/inwoner in 2020 en 30 kg/inwoner in 2025 en het stimuleren van hergebruik van afvalstoffen.

Hiermee heeft de gemeente Nederweert zich geconformeerd aan de opgestelde Rijksdoelstellingen t.a.v. de hoeveelheid restafval per inwoner.

Er zijn diverse gemeenten die net als de gemeente Nederweert ook bovengenoemd beleidskader hebben vastgesteld. Via www.benchmarkafval.nl is een online benchmark beschikbaar. In deze benchmark vergelijken gemeenten en publieke organisaties hun aanpak en prestaties op het gebied van (huishoudelijk) afval en grondstoffenbeheer. Voor onderstaande huidige facts over de gemeente Nederweert is op diverse onderdelen gebruik gemaakt van deze online benchmark.

Nederweert	
Aantal inwoners, % hoogbouw	Aantal inwoners: 17.038, % hoogbouw: 12% ¹
Beleidskader	VANG
Afvalinzamelsysteem	Diftar ² . Duobak (GFT + huishoudelijk restafval) o.b.v. gewicht. Inzameling duobak is wekelijks. Daarnaast diverse (ondergrondse) inzamelcontainers voor PMD, glas en textiel. Afzonderlijke inzamelacties papier (via verenigingen). Milieustraat (Weert/Nederweert)
Hoogte afvalstoffenheffing	Vast bedrag per jaar: € 112,20 per perceel Variabel bedrag: € 0,15 per kg voor zowel GFT- als restafval ³

¹ Via Benchmark Huishoudelijk afval, VANG vergelijker, gegevens 2018

² Diftar: gedifferentieerd tarief. Volgens principe 'de vervuiler betaald'. Hoge mate van afvalscheiding brengt lagere kosten met zich mee, via website VANG.

³ Tarieven 2020, via BsGW

Hoeveelheden afval(scheiding)	Restafval (incl. grof): 137 kg per inwoner % afvalscheiding: 72% GFT: 30 kg per inwoner Papier en karton: 47 kg per inwoner PMD: 24 kg per inwoner ⁴
-------------------------------	---

3.4 Wat zijn de do en don'ts bij de voorbereiding voor een nieuw afvalinzamelsysteem?

Een aantal aspecten zijn van belang bij de voorbereiding en implementatie van een nieuw afvalinzamelsysteem. Onderstaande aspecten c.q. aandachtspunten zijn benoemd tijdens de gesprekken met fractievoorzitters, verantwoordelijk wethouder, beleidsmedewerkers afval en telefonisch contact met 2 gemeenten (Horst aan de Maas en Reusel-De Mierden) waarbij is gesproken over aandachtspunten en tips.

- Maak aan de voorkant een weloverwogen keuze tussen bronscheiding of nascheiding
- Onderzoek mogelijkheden tot samenwerking in de regio
- Bepaal de mate van service/gebruikersgemak en toegankelijkheid: hoeveel afvalstromen haal je aan huis op?
- Bepaal of en in hoeverre je social return toepast (inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt)
- Maak een afweging tussen een hoog gebruikersgemak en (mogelijk) hoge(re) kosten, milieu en overige facetten
- Zorg dat betrokkenen zich bij de keuze voor het nieuwe beleid op een vergelijkbaar informatieniveau bevinden
- Bezoek interessante voorbeelden en benut de kennis en ervaring bij andere gemeenten
- Bekijk regelmatig of 'quick wins' mogelijk zijn, voer deze vervolgens actief door (investeer bijvoorbeeld in je (bestaande) voorzieningen zodat deze up-to-date blijven en een goede basis (blijven) vormen, bv. optimaliseren brenglocaties/implementeren mobiel scheidingsstation)
- Investeer aan de voorkant op het gebied van implementatie en communicatie (laat het nieuwe systeem op een goede manier landen binnen de gemeente)
- Stimuleer inwoners ook na implementatie over het belang van afvalscheiding (prikkel regelmatig, bijvoorbeeld via social media en fysiek contact: op de markt informeren over afvalscheiding): het gaat namelijk ook om een gedragsverandering (van afval naar grondstof)
- Verplaats je bij de ontwikkeling van het nieuwe systeem in de inwoner: zorg voor draagvlak. Betrek inwoners actief van de beleidsontwikkeling (participatie), maak bijvoorbeeld gebruik van een burgerpanel (bekijk ook alternatieve manieren om

⁴ Via Benchmark Huishoudelijk afval, VANG vergelijker, gegevens 2018

- inwoners hierbij te betrekken), bekijk of veranderstappen voor inwoners niet te groot zijn (stap voor stap)
- Investeer/focus vooral op zaken die nog aandacht behoeven of waar verbetering mogelijk is (maak gebruik van sorteeranalyses)
 - Bekijk belangrijke randvoorwaarden, zoals een goed ingerichte (passend bij kaders) milieustraat (samenwerking met gemeente Weert) en kringloop.
 - Evalueer/monitor regelmatig na implementatie van het nieuwe afvalinzamelsysteem (samen met inwoners). Kijk bij gefaseerde implementatie voor iedere fase terug wat succesvol is en waar nog verbetering mogelijk is.
 - Besef dat wat je aan de voorkant vraagt aan inwoners, je ook aan de achterkant moet kunnen organiseren (afvalverwerking)
 - Neem de raad actief mee in het (vervolg)traject, informeer regelmatig over de stand van zaken
 - Weeg ingrijpende wijzigingen qua inzameling af ten opzichte van sterk wijzigende afvalwereld (bekijk optie om tijdelijk eenvoudige wijzigingen/quick wins door te voeren)

3.5 Wat zijn de facts van het huidige afvalinzamelsysteem, hoe doen we het nu?



Bovenstaande laat een vergelijking⁵ t.a.v. aantal kg restafval, % afvalscheiding en hoogte € afvalstoffenheffing zien van de gemeente Nederweert (blauw) t.o.v. het landelijke gemiddelde (rood). Het aantal kg restafval (137 versus 189 kg) en de hoogte van de afvalstoffenheffing (€130 versus €232) zitten onder het landelijk gemiddelde. Het percentage afvalscheiding zit iets boven het landelijk gemiddelde (61% versus 72%). Nederweert scoort dus op deze drie onderdelen beter dan het landelijk gemiddelde (o.b.v. gegevens uit 2018).

⁵ Via www.benchmarkafval.nl

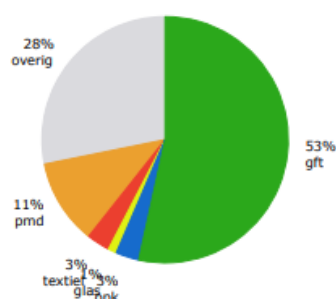
Echter, de gemeenteraad heeft eind 2018 de beleidskaders VANG vastgesteld. In het VANG staan doelstellingen t.a.v. de maximale hoeveelheid restafval in 2020 en 2025.

- In 2020 maximaal 100 kg/inw/jr (grof) restafval en
- In 2025 maximaal 30 kg/inw/jr (grof) restafval

Om bovenstaande doelstellingen te bereiken is afname van het aantal kg restafval nodig. Een van de aandachtspunten bij de implementatie van het nieuwe afvalinzamelsysteem is op welke wijze de vastgestelde doelstellingen kunnen worden behaald.

Uit de benchmark huishoudelijk afval gemeente Nederweert over 2017 blijkt dat het aantal kg gft afval in het fijn restafval (na nascheiding) hoog is t.o.v. vergelijkbare gemeenten (hoogbouwklasse D). Zie in onderstaande cirkeldiagram de samenstelling van het fijn restafval (na nascheiding). Hieruit blijkt dat 85 kg per inwoner aan grondstoffen (gft, pmd, glas, papier en textiel) in het fijn restafval zit. Dat is 72% van de totale hoeveelheid fijn restafval. 53% van het fijn restafval bestaat uit gft.

Samenstelling fijn restafval (na nascheiding)



Nederweert heeft 85 kilogram per inwoner aan grondstoffen (gft, pmd, glas, papier en textiel) in het fijn restafval zitten. Dat is **72 %** van de totale hoeveelheid fijn restafval.

Daarnaast blijkt uit de benchmark huishoudelijk afval op het gebied van regievaardigheden onderstaande:

Beleidsregie⁶:

- De kaders en ambities t.a.v. huishoudelijk afval zijn door de Raad vastgesteld
- Er worden regelmatig sorteeranalyses voor fijn restafval uitgevoerd, voor grof restafval wordt dit niet gedaan
- Er heeft de laatste 5 jaar geen uitvoerige beleidsevaluatie plaatsgevonden
- Er is geen actueel afvalbeleidsplan voor huishoudelijk afval vastgesteld
- Er heeft de afgelopen 5 jaar geen uitvoerig bewonersonderzoek plaatsgevonden

Burgerregie⁷:

⁶ Beleidsregie: de mate waarin beleid wordt geëvalueerd en geformuleerd op huishoudelijk afvalbeheer.

- De gemeente onderhoudt geen actief contact met bewonersorganisaties
- De gemeente maakt geen gebruik van burgerpanels
- De afvalinzameling wordt niet geoptimaliseerd op basis van bewonersconsultatie
- Er is geen klachtenprotocol aanwezig
- Afvalklachten worden niet geregistreerd c.q. regelmatig op soort geanalyseerd
- Kwaliteitseisen afvalinzameling zijn niet bekend bij burgers

Informatiesturing⁸:

- Inzamelgegevens worden per deelstroom en inzamelwijze geregistreerd
- Er vindt registratie van aanbiedingsgedrag (containermanagement) plaats
- Er vindt registratie van milieustraatbezoekers plaats (aantal per dag)
- Prestatie-indicatoren maken geen onderdeel uit van de planning & control cyclus
- Er vindt uren en kostenregistratie per inzamelactiviteit plaats
- Er bestaat geen goed inzicht in de doelmatigheid van de inzamelactiviteiten
- De gemeente voert geen actief contractmanagement met verwerkers en leveranciers

3.6 Hoe ervaren betrokkenen het proces om tot een nieuw afvalinzamelsysteem te komen?

VANG

Fractievoorzitters geven aan het VANG te onderschrijven, maar de hierin genoemde doelstelling (< 30 kg restafval per inwoner) niet als alomvattend te zien. Andere kritieke prestatie-indicatoren (kpi's) van het afvalinzamelsysteem die genoemd worden zijn:

- Draagvlak inwoners
- Kosten (afvalstoffenheffing)
- Service/ gemak (praktisch en haalbaar)
- Milieu (naast afvalreductie zoals beoogd in het VANG ook: afval dumpen, transportbewegingen)
- Social return
- Flexibiliteit m.b.t. aanbesteding afvalverwerking en regionale samenwerking

Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor gelieerde thema's als:

- Beperken van het gebruik van plastic verpakkingen
- Toekomstbestendige afspraken m.b.t. oud papier
- Hergebruik van producten en voedsel (milieustraat en kringloop)

Quick wins

De verantwoordelijk ambtenaar geeft aan dat de quick wins zoals genoemd in het VANG bij gebleken draagvlak in de themaraad al doorgevoerd zouden kunnen worden. Een aantal fractievoorzitters is hier voorstander van, andere merken op dat dit een gepasseerd station is.

⁷ Burgerregie: de mate waarin de burger wordt betrokken bij de beleidsontwikkeling en uitvoering van het afvalbeheer.

⁸ Informatiesturing: de mate waarin op basis van identificatie en registratie managementinformatie wordt gegenereerd en bijsturing plaatsvindt.

Participatie inwoners

De gemeenteraad heeft aangegeven participatie van inwoners erg belangrijk te vinden. Hierbij moeten de perspectieven van verschillende inwoners terugkomen: zowel mensen in het buitengebied als mensen in hoogbouw. Alle partijen stellen dat het succes van het afvalinzamelsysteem staat of valt met draagvlak onder en gedrag van de inwoners. De voormalig verantwoordelijk ambtenaar heeft aangegeven dat er sprake is van 'participatiemoehheid'. Daarom is er gekozen voor een korte digitale enquête om inwoners te prikkelen voor deelname aan een werkgroep. Niet alle fractievoorzitters hebben de enquête gezien. De resultaten van deze werkgroep zouden voorgelegd worden aan de gemeenteraad. De werkgroep heeft geen doorgang gevonden i.v.m. COVID-19. De fractievoorzitters geven aan dat inwoners op een alternatieve manier betrokken dienen te worden. Hierbij is van belang dat zij voldoende informatie hebben om afgewogen keuzes te maken. De wethouder heeft vertrouwen in de voorgestelde aanpak rondom de themaraad van Pieter Reus.⁹ De ambtenaar geeft daarnaast aan dat in een pilot van de voorkeursvariant ervaringen van de inwoners opgehaald kunnen worden.

Participatie raad

De fractievoorzitters geven aan te weinig betrokken te zijn in het proces tot nog toe. Er wordt wisselend gedacht over het succes van de themaraad in 2018. Vervolgens is de gemeenteraad beperkt geïnformeerd over de aanpak en voortgang. Ze zijn bijvoorbeeld niet actief geïnformeerd over het uitzetten van de enquête. De fractievoorzitters willen aan de voorkant meegenomen worden om een weloverwogen keuze te kunnen maken.

Goede voorbeelden

De voormalig verantwoordelijk ambtenaar geeft aan dat de gemeente Nederweert altijd goed gescoord heeft op 'afvalgebied', maar aan de slag zal moeten om de doelen uit het VANG te bereiken. Hierin kan geleerd worden van andere gemeenten. Dit kan middels een benchmark of door andere gemeenten te bezoeken.

Dit laatste is niet doorgegaan vanwege COVID-19. Een aantal fractievoorzitters ziet dit als een gemiste kans. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat informatie ook op een andere manier opgehaald kan worden.

Bron- of na-scheiding

Fractievoorzitters geven aan dat de keuze voor een afvalinzamelsysteem start met de keuze voor bron- of na-scheiding. Zij hebben de indruk dat deze keuze al is gemaakt, zonder de gemeenteraad hierbij te betrekken.

Tijdpad

De voormalig verantwoordelijk ambtenaar verwachtte dat de besluitvorming rondom het afvalinzamelsysteem in 2020 afgerond zou kunnen worden. De wethouder heeft hier met de

⁹ De heer Pieter Reus is door de gemeente Nederweert ingehuurd als extern adviseur op het gebied van afval.

externe ondersteuning van Pieter Reus vertrouwen in. De fractievoorzitters hebben hun bedenkingen.

3.7 Welk instrument kan de raad ondersteunen om een weloverwogen keuze te maken voor het nieuwe afvalinzamelsysteem?

De gemeenteraad van Nederweert mag in het najaar van 2020 een keuze maken voor het nieuw in te zetten afval inzamelsysteem. Om tot een wel afgewogen keuze te kunnen komen zijn er kaders nodig waarop een keuze gebaseerd wordt. Kaders voor de keuze van het nieuwe afval inzamelsysteem maar ook kaders op basis waarvan de te boeken resultaten van het nieuwe afval inzamelsysteem gevolgd kunnen worden. De rekenkamercommissie van Nederweert heeft een instrument ontwikkeld dat een bijdrage levert om de gemeenteraad haar kader stellende en controlerende rol te kunnen laten uitvoeren.

Hoe is het instrument tot stand gekomen?

De rekenkamercommissie heeft een instrument voorbereid en dit voorgelegd aan alle geïnterviewden gedurende het onderzoek. Een ieder zag de toegevoegde waarde van het instrument. Het instrument is aangepast en verbeterd op basis van de input van de geïnterviewden, zijnde de fractievoorzitters, de wethouder en de betrokken ambtenaren. Tevens is het instrument gespiegeld aan het landelijk benchmark model¹⁰.

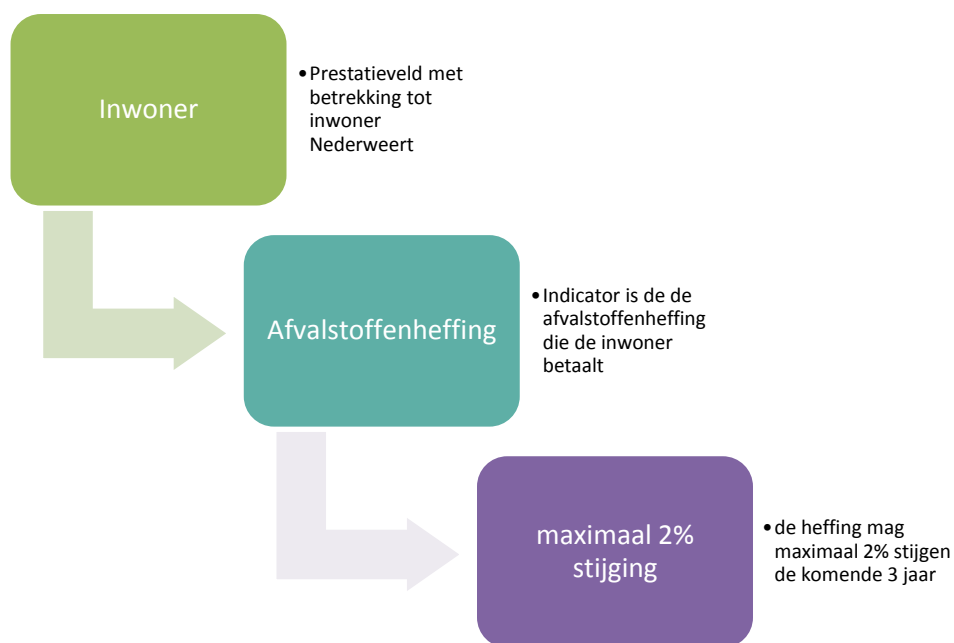
Het instrument bestaat uit een 3-tal prestatiegebieden. De prestatie gebieden zijn als volgt benoemd:

- Service aan inwoner
- Financieel
- Milieu

Dit zijn 3 verzameltermen voor prestaties waaronder per prestatie een aantal indicatoren benoemd worden. Per indicator kan geformuleerd worden wat u wil bereiken met een prestatie. Een indicator kan genormeerd worden. Bijvoorbeeld bij het prestatieveld inwoner is de indicator “stijging afvalstoffenheffing” benoemd. Hierbij kunt u bijvoorbeeld als raad (of fractie) het doel stellen dat deze maximaal 2% mag stijgen over een periode van 3 jaar. Zo kunt u iedere indicator normeren.

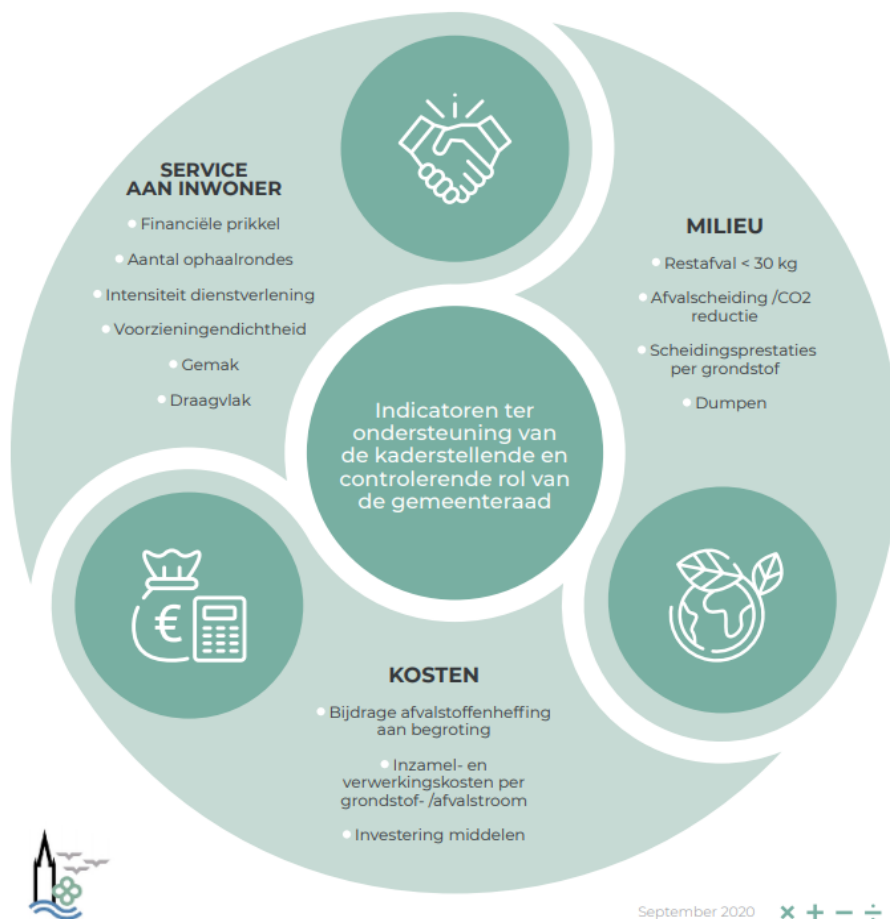
Voorbeeld gebruik instrument

¹⁰ Via www.benchmarkafval.nl



De rekenkamercommissie wil benadrukken dat dit model richtinggevend is. De gemeenteraad kan met dit model haar kaders definiëren voor het afvalinzamelsysteem. Ook kan daaropvolgend de controlerende rol op het model gebaseerd worden. De invulling hiervan is aan de gemeenteraad zelf. Afstemming met het college hierover is belangrijk. Een model dat ook een evaluerende functie heeft functioneert alleen als zowel de gemeenteraad als het college dit in de praktijk toepast.

Het instrument is hier grafisch weergegeven



Het instrument kan ook gebruikt worden als input voor de landelijke benchmark. Met enige aanvulling beschikt het instrument over alle indicatoren waar de benchmark om vraagt.

4 Conclusies & Aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden eerst de conclusies van de rekenkamercommissie m.b.t. het onderzoek beschreven, vervolgens worden aanbevelingen gedaan naar de toekomst toe.

4.1 Conclusies

Op basis van de resultaten van het onderzoek kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- Het VANG wordt breed gedragen als beleidskader
- Dit beleidskader bevat geen specifieke verkenning voor Nederweert in operationele of financiële zin
- Er is geruime tijd verstreken sinds vaststelling van het beleidskader VANG in oktober 2018 zonder concrete vervolgacties
- Draagvlak en participatie van inwoners wordt door alle fracties belangrijk gevonden. In het proces om te komen tot een nieuw afvalinzamelsysteem heeft dit tot het moment van schrijven beperkt plaatsgevonden
- De informatievoorziening vanuit het college naar de gemeenteraad heeft beperkt en niet proactief plaatsgevonden

4.2 Aanbevelingen

- Bepaal voorafgaand aan de besluitvorming voor een nieuw afvalinzamelsysteem welke kaders voor u als gemeenteraad meewegen
- Maak gebruik van een uniform instrument om uw kaders te bepalen en verwachtingen naar elkaar uit te spreken
- Formuleer concrete doelstellingen, prioriteer deze
- Formuleer KPI's waardoor monitoring kan plaatsvinden
- Stem af met het college dat u op regelmatige basis een terugkoppeling van de door u gestelde kaders wilt terug zien van het afvalinzamelsysteem (koppel aan P&C cyclus)

Nawoord

De rekenkamercommissie heeft voor de eerste keer niet teruggekeken naar een beleidsproces maar meegekeken naar een actueel beleidsproces. Het zogenaamde ex ante onderzoek. Een uitdaging maar zeker ook verfrissend om deze nieuwe werkwijze toe te passen.

Er is voor gekozen om geen ambtelijk en bestuurlijk hoor en wederhoor toe te passen. Burgemeester en gemeentesecretaris gaven aan dat er in de ambtelijke organisatie op korte termijn geen capaciteit was om het bestuurlijk hoor en wederhoor voor te bereiden.

Toepassen van ambtelijk en bestuurlijk hoor en wederhoor zou ertoe leiden dat de raad het rapport pas na de themaraad van 29 september inzake afvalbeleid zou ontvangen. Daarom heeft de rekenkamercommissie besloten om deze keer geen ambtelijk en bestuurlijk hoor en wederhoor toe te passen. Hierdoor kan de verspreiding van het rapport nog voor de themaraad op 29 september zowel aan de gemeenteraad als aan het college plaatsvinden. De rekenkamercommissie stelt inbreng vanuit het college ten aanzien van het rapport natuurlijk wel op prijs.

We willen met name de fractievoorzitters, de betrokken ambtenaren en verantwoordelijk wethouder bedanken voor hun constructieve en positieve bijdrage in deze nieuwe vorm van onderzoek. We hopen dat dit onderzoek, het daaruit voortvloeiende instrument en de conclusies en aanbevelingen het huidige proces versterken. Tevens zijn we ervan overtuigd dat de toepassing van het instrument een bijdrage gaat leveren aan de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

Bijlagen

A. Lijst geïnterviewde personen en geraadpleegde documenten

Lijst geïnterviewde personen

Datum	Naam	Rol	Interview
27 februari 2020	Bram Thijssen	Verantwoordelijk ambtenaar	Fysiek
11 mei 2020	Jorik Franssen	Fractievoorzitter VVD	Digitaal
12 mei 2020	Marcel Vossen	Fractievoorzitter JAN	Digitaal
12 mei 2020	Martin van Montfort	Fractievoorzitter D66	Digitaal
25 mei 2020	Ria Stienen	Fractievoorzitter Nederweert Anders	Digitaal
1 juli 2020	Erik van der Putten	Fractievoorzitter CDA	Digitaal
9 juli 2020	Frank Voss	Verantwoordelijk wethouder	Fysiek
20 juli 2020	Hans van de Kerkhof	Verantwoordelijk ambtenaar	Digitaal

Lijst van geraadpleegde (beleids-) documenten

Naam document	Auteur	Opgesteld op
Uitnodiging themaraad	Gemeente Nederweert	22 januari 2018
Beleidskader Van Afval Naar Grondstof (VANG)	Gemeente Nederweert	24 april 2018
Kadernota Grondstoffen	Gemeente Reusel-De Mierden	1 maart 2019
Evaluatie inzamelsysteem	Gemeente Reusel-De Mierden	3 juni 2019
Fact sheet Afvalstelsel	Gemeente Horst aan de Maas	Onbekend
Afvalscheidingskaart	Gemeente Horst aan de Maas	Onbekend
RIV-20-00405, Circulaire aanbesteding Afval Samenwerking Limburg	Gemeente Nederweert	19 februari 2020
Raadsinformatiebrief Afvalbeleid	Gemeente Nederweert	1 juli 2020
benchmark huishoudelijk afval gemeente Nederweert peiljaar 2017,	Rijksoverheid	23 oktober 2018

B. Praatpapier

Praatpapier onderzoek Afval-inzamelbeleid

Vooraf

De rekenkamercommissie van de gemeente Nederweert voert momenteel een ex ante onderzoek uit naar het afval-inzamelbeleid per 1 januari 2021. Het doel hiervan is de gemeenteraad te ondersteunen bij het maken van een weloverwogen keuze met betrekking tot het afval-inzamelbeleid. In gesprekken met fractievoorzitters van alle partijen wil de rekenkamercommissie toetsen in hoeverre de tot dusver ontwikkelde methodiek inderdaad kan bijdragen aan de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

Kaders

In oktober 2018 heeft de gemeenteraad het beleidskader Van Afval Naar Grondstof (VANG) vastgesteld. Met betrekking tot afval zijn de volgende doelen gesteld:

- In 2020 maximaal 100 kg/inw/jr (grof) restafval en
- in 2025 maximaal 30 kg/inw/jr (grof) restafval

Dit is een breed kader, dat de volgende vragen oproept:

- Is het terugbrengen van de hoeveelheid restafval het enige doel?
- Wat mag het bereiken van dit doel kosten in termen van:
 - o Financiën (afvalstoffenheffing)
 - o Gemak voor inwoners

De aanpak/ strategie om de doelen te bereiken is in het VANG als volgt geformuleerd:

- Stuur op grondstoffen
De bestaande afvalstromen zijn niet meer houdbaar. Verdere splitsing van zowel restafval als GFT.
- Verweef grondstoffen met andere thema's
Door andere inzameling en verwerking van kostenpost afval naar opbrengstenpost grondstof. Samenhang met werk en inkomen, mobiliteit, kwaliteit fysieke leefomgeving, ruimtelijke ontwikkeling.
- Benut snelle winstpakkers (laaghangend fruit)
Haal het tussenschot uit de duo-container en gebruik deze GFT-container. Verzamel restafval in een grijze container of tariefzak. Benut het aflopen van het huisvuil-inzamelcontract per 31-12-2019 (inmiddels verlengd tot 31-12-2020 red.).
- Bezoek interessante voorbeelden
We gaan met een gemeentelijke delegatie op studiereis naar een aantal voorbeelden die interessant zijn voor onze eigen uitgangspunten
- Co-creëer door maatschappelijke participatie voor 'eigenaarschap'
De intrinsieke motivatie van inwoners aanwakken door samen te werken met verenigingsleven, ondernemers en onderwijs.
- Communiceer voor een wisseling van gedachtepatroon
Communicatieplan m.b.t. overgang naar circulaire economie.

Welke andere thema's moeten zeker worden meegenomen in de keuze voor een afval-inzamelsysteem?

Welke stappen moeten er op korte termijn al gezet worden? Waarom is dit tot nog toe niet gebeurd?

Wat kunnen we leren van andere gemeenten? Zie ook de voorbeelden in dit praatpapier.

Kan dit 'eigenaarschap' al starten in de beleidsvorming?

Voorbeelden

In het beleidskader VANG is afgesproken om interessante voorbeelden te bezoeken. Voor zover de rekenkamercommissie bekend, heeft dit bezoek (nog) niet plaatsgevonden. Wanneer is een gemeente 'interessant' om te bezoeken? Welke beleidskeuzes spreken aan, of gaat het om het resultaat? En om welk resultaat dan?

Hieronder volgt een korte benchmark t.a.v. de methode van afvalinzameling van andere (vergelijkbare) gemeenten. In de benchmark zijn de volgende onderdelen opgenomen: afval-inzamelsysteem, hoogte afvalstoffenheffing en hoeveelheden afval(scheiding).

Daarnaast is een online benchmark¹ beschikbaar. In deze benchmark vergelijken gemeenten en publieke organisaties hun aanpak en prestaties op het gebied van (huishoudelijk) afval en grondstoffenbeheer. Voor onderstaande vergelijking is op diverse onderdelen gebruik gemaakt van deze online benchmark.

	Nederweert	Horst aan de Maas	Reusel-De Mierden	Weert
Tarief-systeem	Diftar ²	Diftar	Diftar	Vast tarief o.b.v. huishoudgrootte
Afval-inzamel-systeem	Duobak, ondergrondse inzamelcontainers voor PMD, glas en textiel. Afzonderlijke inzamelacties papier (via verenigingen).	In totaal 20 verschillende afvalstromen met verschillende inzamelsystemen.	Verskillende inzamelsystemen per afvalstroom. Het meeste wordt aan huis opgehaald, m.u.v. glas, textiel en luiers (verzamelcontainers in de openbare ruimte).	Duobak.
Hoogte afvalstoffen-heffing	Vast bedrag per jaar: € 112,20 per perceel Variabel bedrag: € 0,15 per kg voor zowel GFT- als restafval ³	Vast bedrag per jaar voor 1 persoonshuishouden: € 144,10 Vast bedrag per jaar voor meerpersoonshuishoudens: € 195,23 Tariefzakken (afhankelijk van mate van gebruik): € 1,20 per tariefzak ⁴	Vast bedrag per jaar per perceel: € 112,80 Tarief groene container (GFT): • 25 liter € 0,39 • 40 liter € 0,60 • 140 liter € 2,15 • 240 liter € 3,70 Tarief restafval • € 3,05 per 30 liter ⁵	Vast bedrag 1 persoonshuishouden per jaar: € 221,76 per perceel Vast bedrag 2 persoonshuishouden per jaar: € 242,40 per perceel Vast bedrag 3 of meerpersoonshuishouden per jaar: € 265,20 per perceel ⁶

¹ <https://www.benchmarkafval.nl/>

² Diftar: gedifferentieerd tarief. Volgens principe 'de vervuiler betaald'. Hoge mate van afvalscheiding brengt lagere kosten met zich mee, via website VANG.

³ Tarieven 2020, via BsGW

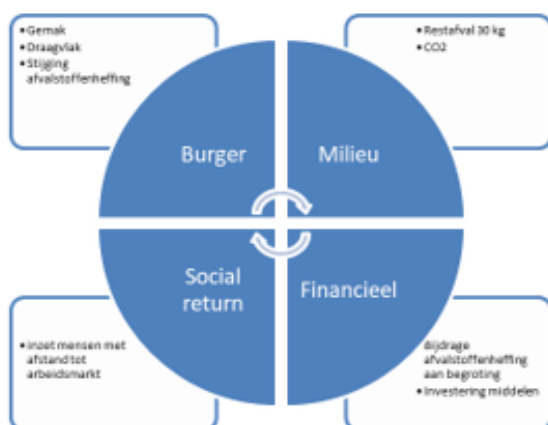
⁴ Via website gemeente Horst aan de Maas

⁵ Via website gemeente Reusel-De Mierden

⁶ Tarieven 2020, via BsGW

Hoeveelheid afval per inwoner⁷	Restafval (incl grof): 136 kg GFT: 30 kg Papier en karton: 54 kg PMD: 24 kg	Restafval (incl grof): 29 kg % afvalscheiding: GFT: 70 kg Papier en karton: 68 kg PMD: 41 kg	Restafval (incl grof): 31 kg GFT: 93 kg Papier en karton: 73 kg PMD: 35 kg	Restafval (incl grof): 224 kg GFT: 72 kg Papier en karton: 42 kg PMD: 13 kg
% afvalscheiding	73%	96%	91%	63%

Instrument



Tot slot

Volgens de huidige planning zullen in september 2020 tijdens een themaraad 3 verschillende afval-inzamelsystemen besproken worden. De rekenkamercommissie streeft ernaar om nog hier vóór haar rapport te presenteren. In het vierde kwartaal van 2020 zal de besluitvorming in de gemeenteraad plaatsvinden.

- Welke vragen neemt u mee naar de themaraad?
- Wat heeft u nodig om een goede keuze te kunnen maken?
- Wat heeft u nodig om het gekozen beleid vervolgens te monitoren?

⁷ Via Benchmark Huishoudelijk afval, VANG vergelijker, gegevens 2017

C. Tijdpad

