

onderzoeksopzet afvalstoffenketen

1 inleiding

1-1 aanleiding

Rotterdammers produceerden in 2014 gemiddeld 432 kilogram huishoudelijk restafval per inwoner.¹ In verband met het inzamelen en verwerken van huishoudelijk afval betalen Rotterdamse huishoudens afvalstoffenheffing. In tabel 1-1 is het tarief van de afvalstoffenheffing van de gemeente Rotterdam in de periode 2008-2016 weergegeven en tevens de kostendeckingsgraad van het tarief. De kostendeckingsgraad is de mate waarin de kosten van het inzamelen en verwerken van huishoudelijk afval worden gedekt door de opbrengsten uit de afvalstoffenheffing.

tabel 1-1: tarief afvalstoffenheffing (meerpersoonshuishouden) en kostendeckingsgraad tarief

jaar	tarief afvalstoffenheffing	kostendeckingsgraad (%)
2008	248	100
2009	259	100
2010	259	100
2011	263	100
2012	315	100
2013	340	91
2014	373	89
2015	360	89
2016	347	89

bron: Rijkswaterstaat²

Uit tabel 1-1 blijkt dat het tarief van de afvalstoffenheffing voor meerpersoonshuishoudens in Rotterdam in de periode 2008-2014 is gestegen met 50%, terwijl de kostendeckingsgraad is gedaald. Het landelijk gemiddelde tarief van de afvalstoffenheffing daalde in de periode 2008-2014 met 3%, terwijl de gemiddelde kostendeckingsgraad ongeveer constant bleef.³ De stijging van de afvalstoffenheffing na 2010 is het gevolg van het voornemen van het vorige college⁴ om het tarief op termijn kostendekkend te maken. In 2011 besloot het college om het kostendekkend maken van het tarief te versnellen.⁵ Het kostendekkend maken van het tarief hield volgens het toenmalige college in dat 'alle kosten die kunnen worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing, ook worden toegerekend en door middel van de verordeningen

¹ Afvaldatabase Rijkswaterstaat, <http://afvalmonitor.databank.nl/Jive/>. Gegevens zijn beschikbaar tot en met 2014.

² Sinds 1991 onderzoekt Rijkswaterstaat jaarlijks de ontwikkeling van de afvalstoffenheffing en de gemeentelijke kosten voor het beheer van huishoudelijk afval. Rijkswaterstaat maakt hierbij gebruik van de resultaten van een enquête van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) van de Rijksuniversiteit Groningen. Bron: www.rwsleefomgeving.nl/onderwerpen/afval/publicaties. De meest recente rapportage betreft 2015.

³ Het gemiddelde tarief per meerpersoonshuishouden daalde van 265 euro in 2008 tot 258 in 2014. De gemiddelde kostendeckingsgraad was in 2008 97% en in 2014 97,7%. Bron: Rapportage afvalstoffenheffing 2015, Rijkswaterstaat.

⁴ College van B en W, 'collegewerkprogramma 2010-2014', oktober 2010.

⁵ College van B en W, kaderbrief 2011, 16 juni 2011.

voor 100% in rekening gebracht worden bij de burger.⁶ De daling van de kostendekkingsgraad werd veroorzaakt doordat de aan het tarief afvalstoffenheffing toe te rekenen categorieën kosten zijn uitgebreid.

In 2015 en 2016 is het tarief afvalstoffenheffing in Rotterdam verlaagd. Bovendien is in 2015 een apart (lager) tarief geïntroduceerd voor eenpersoonshuishoudens.

In tabel 1-2 wordt het tarief afvalstoffenheffing van de gemeente Rotterdam vergeleken met de tarieven van andere gemeenten.

tabel 1-2: afvalstoffenheffing Rotterdam t.o.v. andere gemeenten (2015)

	Rotterdam	landelijk gemiddelde	hoogste tarief	ranking
eenpersoons	347	184	375	3
meerpersoons	360	249	433	8

bron: COELO, Atlas van de lokale lasten 2015.

Uit tabel 1-2 blijkt dat het tarief van de afvalstoffenheffing van de gemeente Rotterdam in 2015 tot de hoogste van Nederland behoort. Het Rotterdamse tarief voor eenpersoonshuishoudens is bijna twee keer zo hoog als het landelijk gemiddelde. In beleidsnota's en andere raadsstukken over het afvalbeleid vergelijkt Rotterdam zich met name met de drie andere grote steden. In tabel 1-3 worden, naast de Rotterdamse tarieven voor de afvalstoffenheffing, de tarieven van de drie andere grote steden weergegeven.

tabel 1-3: afvalstoffenheffing Rotterdam ten opzichte van G-4 (2015)

Tarief per huishouden per jaar (2015)	eenpersoons huishouden	meerpersoons huishouden	kostendekkingsgraad (%)
Utrecht	203	240	100
Amsterdam	240	320	100
Rotterdam	347	360	89
's-Gravenhage	234	288	100

bron: COELO, Atlas van de lokale lasten 2015.

Uit tabel 1-3 blijkt dat het tarief van Rotterdam ook ten opzichte van de andere drie grote steden relatief hoog is. Tevens valt op dat het tarief in Rotterdam niet volledig kostendekkend is, terwijl de tarieven van de andere drie grote steden dat wel zijn. Wat 'kostendekkend' is verschilt overigens per gemeente, aangezien er verschillen zijn

⁶Brief van het college van B en W aan de commissie BWB, 'afdoening toezeggingen van wethouder Eerdmans gedaan tijdens commissie BWB op 11 juni 2015 n.a.v. bespreking jaarrekening 2014', 16 juni 2015. Onder de extra kosten die worden toegerekend vallen in ieder geval kosten voor straatreiniging ('veegkosten'), kosten van toezicht en handhaving op het onjuist aanbieden van afval en toerekenbare BTW. Bron: Gemeente Rotterdam, 'Presentatie Afvalinzameling Rotterdam & Afvalstoffenheffing', ontvangen op 18 augustus 2018.

tussen gemeenten met betrekking tot de categorieën kosten die worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing. Zo worden kosten voor kwietschelding, straatreiniging, handhaving, btw en overhead in sommige gemeenten wel en in andere gemeenten niet toegerekend aan de afvalstoffenheffing.

Rijkswaterstaat berekent ook jaarlijks de ‘afvalbeheerkosten’ per gemeente: dit zijn de kosten van afvalinzameling en verwerking. Deze kosten worden berekend door het tarief afvalstoffenheffing te delen door de kostendeckingsgraad. Uit de rapportage van Rijkswaterstaat blijkt dat de afvalbeheerkosten van de gemeente Rotterdam in 2015 na Leiden en Wassenaar de hoogste van Nederland zijn.

Naast het hoge tarief afvalstoffenheffing en de hoge kosten van afvalinzameling en verwerking heeft de Rotterdamse afvalketen nog een ander opvallend kenmerk: er wordt in Rotterdam relatief weinig afval gescheiden ingezameld. Ten opzichte van het landelijke gemiddelde loopt Rotterdam achter met betrekking tot het scheiden van afval. Ook loopt Rotterdam achter ten aanzien van de doelstelling uit het tweede Landelijk Afvalbeheerplan 2009-2021 (LAP-2): in 2021 dient 75% van het huishoudelijk afval gescheiden ingezameld te worden.⁷ Het percentage gescheiden ingezameld afval is in Rotterdam vergelijkbaar met Amsterdam en Den Haag (zie tabel 1-4), maar lager dan Utrecht.

tabel 1-4: inzameling huishoudelijk afval grote gemeenten (2014)

	huishoudelijk afval (kg.)	restafval (kg.)	percentage gescheiden ingezameld
Utrecht	429	273	36
Amsterdam	427	353	17
Rotterdam	432	356	17
Den Haag	447	382	14
Landelijk gemiddelde	498	239	52

bron: Ministerie van Infrastructuur en Milieu⁸, afvaldatabase Rijkswaterstaat⁹

Volgens het college worden de tegenvallende prestaties van Rotterdam op het terrein van afvalscheiding veroorzaakt door het hoge percentage (75%) hoogbouw in Rotterdam. Bij hoogbouw is het volgens het college lastiger om binnenshuis verschillende afvalstromen apart te houden. Tevens stelt volgens het college “de diversiteit van de bevolking en migratiegraad grenzen aan de effectiviteit van informatievoorziening over de juiste aanbiedregels voor afval of het belang van afvalscheiding”.¹⁰

⁷ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, ‘Landelijk Afvalbeheerplan 2009-2012’, 9 maart 2009.

⁸ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, programmabureau VANG, brief aan de gemeenteraad ‘Resultaten vermindering huishoudelijk restafval’, 25 maart 2016.

⁹ <http://afvalmonitor.databank.nl/Jive/>.

¹⁰ Gemeente Rotterdam, ‘Beleidsnota huishoudelijk afval 2013-2018’, 25 juni 2013, p.27.

De doelmatigheid en doeltreffendheid van het afvalbeleid zijn regelmatig onderwerp van discussie in de gemeenteraad. Hieronder worden enkele voorbeelden van moties en voorstellen van de gemeenteraad genoemd:

- Initiatiefvoorstel VVD: 'Minder lokale lasten door afvalinzameling en -verwerking goedkoper te maken' van 14 december 2015. Dit voorstel houdt in dat het college opdracht geeft voor een marktconsultatie om te verkennen of de afvalinzameling en verwerking door middel van een publiek-private samenwerking efficiënter kan worden ingericht. Het college heeft op 29 juni jl.¹¹ laten weten invulling te willen geven aan dit voorstel door een pilot te starten in Hoek van Holland met inzameling door commerciële aanbieders en het mogelijk op termijn uitbesteden van de inzameling van kunststof verpakkingsafval.
- De motie 'aanval op afval', aangenomen op 11 november 2014. In deze motie verzoekt de raad de afvalberg te verminderen door onder andere een wijkgerichte afvalinzameling en een doelgroepbenadering. Deze motie is afgedaan door middel van de eerste voortgangsrapportage over de beleidsnota huishoudelijk afval 2013-2018.¹²
- De motie 'de vervuiler betaalt' aangenomen op 12 november 2013. In deze motie verzoekt de raad om een voorstel te doen over het invoeren van het meest optimale systeem van tariefdifferentiatie. Deze motie is afgedaan in de raadsvergadering van 5 november 2015. Het college heeft besloten om geen tariefdifferentiatie in te voeren, onder meer omdat dit tot illegaal dumpen van afval zou kunnen leiden.
- De motie 'meer afval scheiden, geen extra heffing voor de burger', aangenomen op 7 juli 2013. In deze motie wordt verzocht de extra kosten en opbrengsten van meer en betere afvalscheiding zoals beoogd in de nieuwe afvalbeleidsnota jaarlijks in kaart te brengen. Deze motie is eveneens afgedaan door middel van de voortgangsrapportage(s) over de beleidsnota huishoudelijk afval 2013-2018.
- De ingetrokken motie Van de Donk bij de behandeling van de begroting 2013 op 8 en 13 november 2012 en het initiatiefvoorstel VVD: 'minder geld weggooien' van 11 maart 2013, waarin voorstellen worden gedaan om de afvalscheiding aan de bron te verbeteren door o.a. bronscheiding van GFT (groente, fruit en tuinafval) en plastic en in samenwerking met marktpartijen de doelmatigheid van de afvalinzameling te verbeteren. Het college laat in de beleidsnota afvalbeleid 2013-2018 weten de voorstellen van de VVD om bronscheiding te verbeteren over te nemen. Het college is echter van mening dat het beter is het afvalbeheer in eigen beheer te blijven uitvoeren.

De toename van de afvalstoffenheffing, de daling van de kostendekkingsgraad van het tarief en het lage percentage gescheiden ingezameld afval zijn voor de rekenkamer aanleiding om onderzoek te doen naar de opbouw en samenstelling van het tarief afvalstoffenheffing, de efficiëntie van de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval en de effectiviteit van het afvalbeleid van de gemeente.

1-2 beleidsmatige en financiële context

1-2-1 beleidsmatige context

De zorg voor het inzamelen van huishoudelijk afval is een gemeentelijke taak volgens artikel 10.21 van de Wet milieubeheer. Minstens eenmaal per week moet het

¹¹ College van B en W, 'collegereactie initiatiefvoorstel Minder lokale lasten door afvalinzameling en -verwerking goedkoper te maken', 29 juni 2016.

¹² College van B en W, 'Voortgangsrapportage Beleidsnota Huishoudelijk Afval 2013-2018 "Dat doe je goed"', 18 mei 2015.

aangeboden huishoudelijk afval van bewoners worden ingezameld. Daarbij is een gemeente ter uitvoering van deze zorgtaak verplicht om een afvalstoffenverordening op te stellen (artikelen 10.23-10.26 van de Wet milieubeheer).

In opeenvolgende gemeentelijke afvalbeleidsnota's is beschreven hoe de gemeente haar zorgtaak ten aanzien van het huishoudelijk afval van burgers heeft ingevuld en invult. De doelstelling van de nota 'Afvalmanagement 1996-2005'¹³ was het creëren of vernieuwen van de faciliteiten voor de inzameling van afval, om zo meer hergebruik en een nuttige toepassing van afval mogelijk te maken. Hiertoe zijn onder andere ondergrondse verzamelcontainers geplaatst in wijken met hoogbouw en milieuparken gecreëerd waar burgers al hun afval kunnen brengen.

In de nota 'Afvalbeleid 2005-2010'¹⁴ werd ingezet op verbetering van de bronscheiding¹⁵ door communicatie gericht op scheiding, hergebruik, meer handhaving en onderzoek naar aanvullende dienstverlening en service. Hiermee is het echter niet gelukt om een grotere hoeveelheid gescheiden afval te realiseren.

Met de beleidsnota 'Huishoudelijk afval 2013-2018' wordt het beleid uitgebreid met een nieuw initiatief: door nascheiding wil de gemeente met name kunststof verpakkingsmateriaal, maar ook GFT, drankkartons en metalen scheiden van het overige huishoudelijke afval. Tevens wil het college de bronscheiding van afval verder stimuleren door onder andere het (ver)plaatsen van containers, intensieve communicatie en het belonen van goed gedrag. Volgens het college moet dit beleid in de komende jaren leiden tot:

- minimaal 12% minder huishoudelijk restafval in 2018 (t.o.v. 2011);
- minimaal 31% materiaalhergebruik in 2018;
- minimaal 89 kiloton vermeden afvalverbranding per jaar;
- behoud van schoonniveau 4¹⁶ tegen lagere kosten;
- minimaal 4% daling van de aan de (huidige) afvalstoffenheffing toe te rekenen kosten voor de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval.

Bij deze algemene doelstellingen van het afvalbeleid is overigens geen rekening gehouden met de impact van de komst van een nascheidingsinstallatie, aangezien deze techniek innovatief is en er nog weinig onderzoek was gedaan naar de kosten en opbrengsten van nascheiding. Het college gaat uit van het kostenneutraal realiseren van een nascheidingsinstallatie.

Verder zijn in de beleidsnota meer specifieke doelstellingen geformuleerd ten aanzien van het gescheiden inzamelen van afval (tabel 1-5).¹⁷

¹³ Gemeente Rotterdam, 'Afvalmanagement 1996-2005' in gemeente Rotterdam, 'nota afvalbeleid 2005-2010'.

¹⁴ Gemeente Rotterdam, 'Nota afvalbeleid 2005-2010', 1 juli 2005.

¹⁵ Onder bronscheiding wordt verstaan het gescheiden inzamelen van herbruikbare componenten bij de huis-aan-huisinzameling of op de milieustraat, ten behoeve van hergebruik als product, materiaal of brandstof. Onder nascheiding wordt beschouwd de scheiding die plaatsvindt na integrale inzameling, direct voor of na verbranding van het afval. Definities overgenomen uit Cyclusmanagement in opdracht van Vereniging Nederlandse Gemeenten, 'Benchmark afvalscheiding. De afvalmonitor', april 2010.

¹⁶ Het 'schoon' niveau van de buitenruimte is een beoordeling, op basis van een 5-punten schaal. Hiertoe wordt een schouw uitgevoerd door bewoners en medewerkers van de gemeente. Bron: gemeente Rotterdam, 'Rotterdam schone stad', juni 2016.

¹⁷ In de beleidsnota wordt gesteld dat de algemene doelstellingen een optelsom zijn van de doelen per afvalfractie (voetnoot 20). Bij de doelstelling voor scheiding van kunststof is echter wél rekening gehouden met de komst van een nascheidingsinstallatie, terwijl bij de algemene doelstellingen is

tabel 1-5: doelstellingen afvalscheiding (percentage)

afvalfractie	werkelijk 2011	werkelijk 2014	doelstelling 2018	doelstelling LAP-2
oud papier	35	29	41	90
GFT	0	1	6	55
kunststof	0	2	60	-- ¹⁸
textiel	16	12	33	50
glas	39	42	62	85
grof huish. afval	77	79	>75	75
totaal	23	--	--	75

bron: beleidsnota huishoudelijk afval 2013-2018 en 1^e voortgangsrapportage

Uit de eerste voortgangsrapportage¹⁹ van de uitvoering van de beleidsnota bleek dat in de periode 2012-2014 de totale hoeveelheid huishoudelijk afval was verminderd met ongeveer 3%. Er wordt meer kunststof en GFT ingezameld. Ook wordt een groter deel van het glas gescheiden. Er wordt echter minder papier ingezameld (mogelijk doordat minder bedrijfsafval wordt verzameld door de gemeente). Ook wordt een kleiner deel van het textiel gescheiden ingezameld. Op basis van de realisatiecijfers is de beoogde doelstelling voor glas verlaagd tot 50% in 2018. De overige doelstellingen voor afvalscheiding blijven gehandhaafd, waarbij de realisatie van het percentage gescheiden ingezameld kunststof volgens de gemeente sterk afhankelijk is van de bouw van de nascheidingsinstallatie.

Voor de realisatie van de nascheidingsinstallatie wordt een business case opgesteld. De stand van zaken met betrekking tot de business case is besproken in het besloten deel van de commissie Bouwen, Wonen en Buitenruimte van 24 juni 2015. In het najaar zou de business case naar de raad worden gestuurd. Dit is uitgesteld tot 5 oktober 2016.²⁰ De business case is geheim.

1-2-2 financiële context

De kosten en opbrengsten van de inzameling en verwerking van zowel huishoudelijk afval als bedrijfsafval worden verantwoord op het product 'afvalinzameling', onderdeel van het programma Beheer van de Stad. In de periode 2011-2014 heette dit product 'ingezameld en gebracht afval' en was het onderdeel van het beleidsveld Schoon. Op het product afvalinzameling worden, naast de kosten van inzameling en

vermeld dat geen rekening is gehouden met de impact van deze installatie. De rekenkamer zal in het kader van dit onderzoek de verklaring voor deze discrepantie trachten te achterhalen.

¹⁸ In het LAP-2 is geen doelstelling opgenomen voor kunststof verpakkingen. In de raamovereenkomst Verpakkingen 2013-2022 gesloten tussen bedrijfsleven, VNG en de rijksoverheid is een doelstelling van 48% in 2022 opgenomen. (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Vereniging Nederlandse Gemeenten en het verpakkende bedrijfsleven, 'Raamovereenkomst tussen I&M, het verpakkende bedrijfsleven en de VNG over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2013 t/m 2022', 27 juni 2012.

¹⁹ College van B en W, 'Voortgangsrapportage Beleidsnota Huishoudelijk Afval 2013-2018 "Dat doe je goed"', 18 mei 2015.

²⁰ Gemeenteraad Rotterdam, 'Openstaande toezeggingen commissie bouwen, wonen en buitenruimte', 29 juni 2016.

verwerking van afval, ook de kosten en opbrengsten van het leasen van voertuigen door de gemeente verantwoord. Het resultaat van het product 'ingezameld en gebracht afval' komt onder meer daardoor niet overeen met het saldo van de kosten en opbrengsten die worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing. In tabel 1-6 is een uitsplitsing gemaakt van de kosten en opbrengsten die volgens de gemeente toerekenbaar zijn aan de afvalstoffenheffing.²¹ De cijfers zijn gebaseerd op de begroting 2016.

tabel 1-6: toerekenbare kosten afvalinzameling en verwerking (mln. euro)

kostencomponent	2016
personeel	18,4
verwerking	23,2
transport	8,6
kapitaal	6,5
overige kosten	5,0
indirecte lasten (overhead, huisvesting e.d.)	8,1
straatreiniging	10,6
toezicht en handhaving	3,5
toegerekende BTW	6,5
kwijtschelding	10,8
oninbaarheid	3,0
stortbelasting	3,0
perceptiekosten	3,3
diverse baten	3,0
netto lasten	107,6
opbrengsten afvalstoffenheffing	95,3
kostendeckingsgraad	89%

bron: opgave gemeente

Van de kosten voor kwijtschelding en perceptiekosten die zijn vermeld in tabel 1-6 worden respectievelijk 6,5 mln. euro en 1,3 mln. euro gedekt door de afvalstoffenheffing.²² Het college is voornemens de kosten van kwijtschelding op termijn niet meer te dekken door de afvalstoffenheffing.²³ Dit zal gefaseerd gebeuren; de kosten van kwijtschelding zullen vanaf 2018 volledig worden gedekt vanuit het armoedebeleid. Bovendien wordt het deel van de afvalstoffenheffing dat wordt kwijtgescholden teruggebracht tot 50%.

Welke kosten gemeenten mogen toerekenen aan de afvalstoffenheffing wordt toegelicht in de handreiking kostentoerekening van het ministerie van Binnenlandse

²¹ Gemeente Rotterdam, 'Presentatie Afvalinzameling Rotterdam & Afvalstoffenheffing', ontvangen op 18 augustus 2018.

²² Gemeente Rotterdam, 'Presentatie Afvalinzameling Rotterdam & Afvalstoffenheffing', ontvangen op 18 augustus 2018.

²³ College van B en W, 'collegewerkprogramma 2014-2018', 25 september 2014.

Zaken en Koninkrijksrelaties²⁴ en het model kostenonderbouwing afvalstoffenheffing van de Vereniging Nederlandse Gemeenten.²⁵

1-3 bestuurlijke- en ambtelijke verantwoordelijkheden

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het afvalbeleid is belegd bij de wethouder Veiligheid, Handhaving en Buitenruimte. In het vorige college was de wethouder Duurzaamheid, Binnenstad en Buitenruimte verantwoordelijk voor het afvalbeleid. De ambtelijke verantwoordelijkheid voor het afvalbeleid is belegd bij het cluster Stadsbeheer.

2 doel- en vraagstelling en afbakening

2-1 doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer na te gaan of de opbouw en samenstelling van de afvalstoffenheffing rechtmatig is, of de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval efficiënt is en te beoordelen in hoeverre aannemelijk is dat het afvalbeleid effectief zal zijn.

2-2 onderzoeksvragen

centrale onderzoeksvraag:

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Is de opbouw en samenstelling van het tarief afvalstoffenheffing rechtmatig, is de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval efficiënt en in hoeverre is aannemelijk dat het afvalbeleid effectief zal zijn?

deelvragen

De centrale onderzoeksvraag is verder uitgewerkt in vijf deelvragen:

- 1 Is de opbouw en samenstelling van het tarief afvalstoffenheffing rechtmatig?
- 2 Is de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval door de gemeente Rotterdam efficiënt, mede in vergelijking tot de G-4 gemeenten?
- 3 Is het afvalbeleid in opzet effectief om de doelstellingen (minder restafval, meer hergebruik van afval, minder afvalverbranding, lagere kosten en een lagere afvalstoffenheffing) te realiseren?
- 4 Wordt het afvalbeleid adequaat uitgevoerd?
- 5 Wat betekent het antwoord op de vragen 2, 3 en 4 voor de te verwachten resultaten van de afvalbeleid voor de periode 2013-2018?

2-3 afbakening

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

²⁴ Deloitte in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'handreiking kostentoerekening heffingen, rechten en tarieven', oktober 2014.

²⁵ Vereniging Nederlandse Gemeenten, 'model kostenonderbouwing afvalstoffenheffing', februari 2010.

- De aanpak van zwerfafval en het schoon houden van de buitenruimte is een apart proces binnen de gemeente. De kosten van dit proces worden (anders dan huishoudelijk afval) niet primair gefinancierd uit de afvalstoffenheffing.
- De inzameling en verwerking afval van bedrijven door de gemeente is een relatief kleine stroom²⁶, waarvan de kosten gedekt worden door het bedrijfsreinigingsrecht (een retributie) in plaats van de afvalstoffenheffing. Bedrijven zijn, anders dan particulieren, zelf verantwoordelijk voor het scheiden en afvoeren van afval en kunnen ook kiezen voor een particuliere afvalinzamelingspartij. De gemeente kan overigens wel regels stellen voor de inzameling en verwerking van bedrijfsafval.

Het onderzoek richt zich verder op de inzameling en verwerking van afval door de gemeente. Het inzamelen van bijvoorbeeld textiel of oud papier door o.a. scholen, kerken, stichtingen wordt alleen in beschouwing genomen voor zover hier gegevens over beschikbaar zijn bij de gemeente.

Het onderzoek heeft betrekking op de inrichting van de inzameling en verwerking van afval en het afvalbeleid in de huidige collegeperiode (2014-2018). Om het huidige afvalbeleid in historisch perspectief te plaatsen zullen, waar nodig, ook gegevens uit voorgaande collegeperiodes worden verzameld.

3 normenkader en aanpak

Onderstaand is voor de onderzoeksvragen aangegeven welke normen en methoden de rekenkamer zal hanteren. Wanneer hiervoor aanleiding is zullen de normen in de loop van het onderzoek nader aangevuld en/of aangescherpt worden. In het onderzoek worden verschillende methoden gebruikt, mede om de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten te borgen.

1 Is de opbouw en samenstelling van het tarief afvalstoffenheffing rechtmatig?²⁷

normen

- De opbrengsten van de afvalstoffenheffing zijn niet hoger dan de kosten van inzameling en verwerking van huishoudelijk afval.
- De opbouw en samenstelling van het tarief afvalstoffenheffing voldoet aan de wet Milieubeheer. De rekenkamer zal bij de interpretatie van deze wet onder meer gebruik maken van de richtlijnen uit de handreiking kostentoerekening van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014), het model kostenonderbouwing afvalstoffenheffing van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (2010) en relevante rechterlijke uitspraken.

methoden

Voor de beantwoording van deze vraag zal de rekenkamer financiële overzichten en rapportages over de kosten van inzameling en verwerking van huishoudelijk afval raadplegen.

²⁶ Het gaat om 25.000 adressen, waarvan voor 10.000 een vrijstelling geldt (Bron: Brief wethouder Moti aan de commissie Bestuur, Veiligheid en Middelen (BVM), Beantwoording toezeggingen commissie BVM, 'Bedrijfsreinigingsrecht en Berekening weerstandsvermogenratio', 25 juni 2013).

²⁷ De rechtmatigheid van de opbouw van het tarief van de afvalstoffenheffing is geen object van jaarlijkse controle door de gemeentelijke accountant, aangezien de aan de afvalstoffenheffing toegerekende kosten zijn gebaseerd op de gemeentelijke begroting (die niet door de accountant wordt gecontroleerd).

- 2 Is de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval door de gemeente Rotterdam efficiënt, mede in vergelijking tot de G-4 gemeenten?

normen

- De gemeente heeft voldoende inzicht in de kosten en baten van inzameling en verwerking van huishoudelijk afval om te kunnen sturen op de efficiëntie van de werkprocessen.
- De gemeente heeft kennis van relevante actuele inzichten en best practices bij de G-4 gemeenten en past deze toe om de efficiëntie van de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval te optimaliseren.
- Alternatieven om de afvalinzameling en -verwerking efficiënter in te richten, bijvoorbeeld door uitbesteding of publiek-private samenwerking zijn met voldoende diepgang onderzocht en de inzichten uit deze onderzoeken zijn gebruikt om de efficiëntie van de afvalinzameling en -verwerking te vergroten.

methoden

Voor de beantwoording van deze vraag zal de rekenkamer (naast het raadplegen van financiële overzichten en rapportages, zie onderzoeksvraag 1) vergelijkingen uitvoeren tussen de kosten van inzameling en verwerking van afval in Rotterdam en in andere gemeenten en de oorzaken van verschillen analyseren.²⁸ Tevens zal de rekenkamer een literatuurstudie verrichten en de onderzoeken van de gemeente naar de mogelijkheid van uitbesteden of afstoten van de afvalinzameling (2011)²⁹ de verzelfstandiging van stadsbeheer (2015)³⁰ en de benchmark-vergelijking met G-4 gemeenten die op initiatief van de gemeente Rotterdam in 2012 is gehouden³¹ bestuderen.

- 3 Is het afvalbeleid in opzet effectief om de doelstellingen (minder restafval, meer hergebruik van afval, minder afvalverbranding, lagere kosten en een lagere afvalstoffenheffing) te realiseren?

normen

- De maatregelen zijn gebaseerd op een adequate analyse van de oorzaken van het lage percentage gescheiden ingezameld afval, de hoge kosten van de afvalketen en het hoge tarief van de afvalstoffenheffing.
- De maatregelen sluiten logisch aan bij de oorzaken die uit deze analyse blijken.
- De maatregelen dragen logischerwijze bij aan de realisatie van de doelstellingen van het afvalbeleid en zijn onderling consistent.
- De maatregelen sluiten logisch aan bij bestaande (wetenschappelijke) kennis over afvalinzameling en -verwerking.

methoden

²⁸ Hierbij zal de rekenkamer gebruik maken van openbare bronnen, waaronder data van het Centraal Bureau voor de Statistiek, de benchmark huishoudelijk afval uitgevoerd door Cyclus Management in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en de Koninklijke Vereniging voor Afval –en Reinigingsmanagement, de Afvaldatabase en de rapportages over de afvalstoffenheffing van Rijkswaterstaat.

²⁹ College van B en W, brief aan de commissie FIB, 'afvalinzameling', 12 maart 2013.

³⁰ Gemeente Rotterdam, 'haalbaarheidsonderzoek verzelfstandiging Stadsbeheer', vastgesteld door het college op 23 juni 2015.

³¹ College van B en W, brief aan de commissie BWB, 'Toezegging kostenbesparingsmogelijkheden', 8 september 2014.

Voor de beantwoording van deze vraag zal de rekenkamer de beleidsnota huishoudelijk afval 2013-2018 en onderliggende stukken analyseren. Tevens zal een literatuurstudie worden uitgevoerd.

4 Wordt het afvalbeleid adequaat uitgevoerd?

normen

- Er zijn adequate business cases opgesteld voor de maatregelen van het afvalbeleid (o.a. de realisatie van een nascheidingsinstallatie, en implementatie van de inzamelmethode 'van halen naar brengen'³²).
- De effectiviteit van de voorgenomen maatregelen wordt bevestigd door de resultaten van pilotprojecten.
- De voorgenomen maatregelen worden conform planning en budget uitgevoerd.
- Afspraken met uitvoerders binnen en buiten de gemeente zijn consistent met de opzet van de maatregelen en worden uitgevoerd zoals afgesproken.
- Problemen in de uitvoering worden gesignaleerd en opgepakt.

methoden

Voor de beantwoording van deze vraag zal de rekenkamer de jaarlijkse uitvoeringsplannen, business cases van maatregelen (o.a. de business case van de nascheidingsinstallatie), resultaten van pilotprojecten en voortgangsrapportages bestuderen. Tevens zal de rekenkamer de afspraken met uitvoerders binnen en buiten de gemeente en rapportages over de uitvoering van deze afspraken analyseren.

5 Wat betekent het antwoord op de vragen 2, 3 en 4 voor de te verwachten resultaten van de afvalbeleid voor de periode 2013-2018?

Voor de beantwoording van deze vraag hanteert de rekenkamer geen normen, maar wordt geanalyseerd wat de antwoorden op de vragen 2, 3 en 4 betekenen voor de te verwachten resultaten van het beleid.

Ten behoeve van de beantwoording van vraag 1 tot en met 5 zullen tevens gesprekken met betrokkenen worden gevoerd. Het ligt in de verwachting dat de volgende personen worden geïnterviewd:

- de verantwoordelijke wethouder;
- ambtenaren, betrokken bij beleid, uitvoering en financiën met betrekking tot de inzameling en verwerking van afval;
- externe experts of ambtenaren van andere gemeenten.

4 organisatie en planning

4-1 organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een onderzoeksteam van de rekenkamer bestaande uit:

- Annemijn Cazander;
- Ian Koetsier;
- Laurens Wijmenga (projectleider).

³² De verantwoordelijkheid om grof huishoudelijk afval aan te bieden wordt bij deze voorgenomen maatregel meer bij de burger neergelegd. Nu kan de burger kiezen voor het gratis laten ophalen van grof huishoudelijk afval.

4-2 **planning en procedure**

De voorbereiding van dit onderzoek is in juli 2016 gestart. De bevindingen uit het onderzoek worden in een concept nota van bevindingen vastgelegd. De rekenkamer stelt de gemeente in de gelegenheid op deze bevindingen te reageren door de concept nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor aan te bieden. Na verwerking van de ambtelijke reactie stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college van B en W worden voorgelegd. De reactie van het college van B en W wordt samen met het nawoord van de rekenkamer in het definitieve rapport opgenomen. De aanbieding van het rapport aan de gemeenteraad staat in maart 2017 gepland.