Onderzoek afvalbeleid gemeente Roermond

November 2024

rekenkamer
roermond

Onderzoek afvalbeleid gemeente Roermond

Onderzoek naar de vraag in hoeverre de oorspronkelijke inhoudelijke beleidsdoelstellingen conform planning geconcretiseerd zijn binnen de gestelde (financiële) kaders.

rekenkamer
roermond

Samenstelling

Voorzitter
Melhat Kurt

Leden
Nico Op de Laak
Paul Janssen
Mariska Knapen

Contact

Secretaris Arno Vestjens
arnovestjens@roermond.nl

Postbus 900
6040 AX Roermond
0475-359460

www.roermond.nl/rekenkamer

rekenkamer
roermond

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting 5

1. Inleiding 6

2. Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek 7

3. Scope 9

4. Normenkader 10

5. Aanpak 11

6. Bevindingen 12
6.1. Algemeen 12
6.2. Beleid 12
6.3. Data en analyses 13
6.4. Wijziging inzamelsysteem huishoudelijk restafval en GFT 13
6.5. Realisatie wijziging inzamelingssysteem 14
6.6. Realisatie inhoudelijke doelstellingen 14
6.7. Realisatie financiële doelstellingen 16
6.8. Raadsinformatie 17
6.9. Benchmarks 18

7. Conclusies 19

8. Voorstellen 22

Bestuurlijke reactie & nawoord rekenkamer 24
A. Bestuurlijke reactie van het college van B&W 25
B. Nawoord rekenkamer 27

Bijlagen
Bijlage 1 Geïnterviewde personen 28
Bijlage 2 Samenvatting beoordeelde documenten 29
Bijlage 3 Diverse tabellen 31
Bijlage 4 Overzicht presentatie 2020 34

Bestuurlijke samenvatting

De gemeenteraad heeft in 2017 in de Duurzaamheidsvisie een aantal doelstellingen geformuleerd met betrekking tot de afvalstoffeninzameling. Daarbij ging het om het sterk reduceren van de hoeveelheid huishoudelijk restafval per persoon en het nog meer scheiden van afval. In 2020 zijn de doelstellingen nogmaals bevestigd waarbij eind 2020 tevens een aantal financiële doelstellingen aan de raad zijn gepresenteerd. Daarbij ging het om onder meer het verlagen van de kosten en het op termijn verlagen van de afvalstoffenheffing. In 2020 werd uitgegaan van het realiseren van die doelstellingen eind 2025.

De rekenkamer gaat er van uit dat in 2025 gewerkt gaat worden aan het formuleren van de doelstellingen voor het afvalstoffenbeleid voor de volgende planperiode. Uitgaande van deze aanname is de rekenkamer van mening dat het nu een goed moment is om onderzoek te doen naar de voortgang van het ingang gezette beleid. De resultaten van dat onderzoek kunnen dan dienen als richtingen voor de uitwerking van het nieuwe afvalstoffenbeleid als onderdeel van het in voorbereiding zijnde grondstoffenbeleidsplan.

Sinds 2020 heeft de gemeente hard gewerkt om de door de raad vastgestelde inhoudelijke en financiële doelstellingen te realiseren waarbij het overgaan naar een nieuw inzamelsysteem voor huishoudelijk restafval alsmede groente-, fruit en tuinafval een belangrijke stap was. In het onderzoek is naar voren gekomen dat zowel de inhoudelijke doelstellingen als de financiële doelstellingen niet gerealiseerd zijn. En het is niet de verwachting dat deze binnen de indertijd aangegeven planperiode gerealiseerd gaan worden, ook niet als rekening wordt gehouden met het jaar uitstel van invoering van het nieuwe inzamelsysteem. Er zijn verschillende verklaringen waarom de beoogde resultaten uit blijven/zijn gebleven. Voor een deel liggen die buiten de invloedsfeer van de gemeente (bijvoorbeeld energieprijzen, inflatie).

Afvalstoffeninzameling is primair een taak van het college (uitvoering). Maar dat betekent niet dat de raad geen of slechts beperkt informatie dient te krijgen over de realisatie van het vastgestelde beleid. Essentieel is de bestuurlijk informatie waarmee de raad haar kaderstellende en controlerende rol goed kan uitvoeren. Daarbij is relevante informatie in het kader van het budgetrecht ook van belang. In het onderzoek is naar voren gekomen dat de raad na november 2020 via de reguliere P&C-cyclus is geïnformeerd waarbij met name daar het accent op de financiële aspecten ligt.

Eind 2024 loopt de huidige planperiode uit het in 2020 vastgestelde Uitvoeringsprogramma Duurzaamheid af. Gezien landelijke ontwikkelingen met betrekking tot grondstoffen en afvalstoffen ligt het voor de hand dat er een nieuw afvalstoffenbeleid wordt uitgewerkt. De voorstellen van de rekenkamer in hoofdstuk 8 gaan hierop in en kunnen onder meer gebruikt worden als richtingen voor het nieuwe beleid.

1. Inleiding

Op 9 juli 2020 heeft de gemeenteraad van Roermond een besluit genomen het Uitvoeringsprogramma Duurzaamheid[1]. Eerder op 30 maart 2017 is de Duurzaamheidsvisie al vastgesteld door de gemeenteraad. Hierin staat de doelstelling om het aantal kilogram restafval terug te dringen naar maximaal 100 kg per persoon per jaar voor 2025. Daarnaast gold de doelstelling om te komen tot een scheidingspercentage van 75% voor al het huishoudelijk afval. Deze doelstellingen sluiten aan op onder meer de gezamenlijke doelstellingen van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de VNG, de Koninklijke Nederlandse vereniging voor afval- en reinigingsdiensten (NVRD) en Rijkswaterstaat die samen de landelijke ambitie hebben uitgesproken. Deze doelstellingen waren tevens onderdeel van het Programma "*Van Afval Naar Grondstof*" kortweg VANG[2].

In november 2020 is het voorstel voor de nieuwe inzamelmethode als uitvoering van het afvalbeleid gepresenteerd aan de raad in een werkbijeenkomst. De belangrijkste doelstellingen in 2020[3] waren tijdens die bijeenkomst:

- **Inhoudelijk**
  - Reductie huishoudelijk restafval: De gemeente wenst al in 2021 zichtbaar resultaat te boeken. In 2025[4] dient de hoeveelheid huishoudelijk restafval in Roermond nog maar maximaal 100 kg per persoon per jaar te bedragen.
  - *Toename hergebruik huishoudelijk afval:* De gemeente wenst al in 2021 zichtbaar resultaat te boeken. In 2025 dient minimaal 75% van het huishoudelijk afval gescheiden ingezameld en hergebruikt te worden.
- **Financieel**
  - Verlagen van de gemeentelijke kosten voor de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval met 10% in 2022.
  - Verlagen van de gemeentelijke afvalstoffenheffing op termijn.

Daarnaast was aangegeven dat zo mogelijk in 2024 een onderzoek naar het eventueel invoeren van gedifferentieerde tarieven (DIFTAR) wordt uitgevoerd waarmee de gemeentelijke doelstelling nog beter gehaald zou kunnen worden.

[1] Uitvoeringsprogramma Duurzaamheid 2020 – 2024 Zaaknummer 22658-2020
[2] VANG = Van Afval Naar Grondstof: de gemeente dient zich aan die richtlijnen te houden maar er zijn geen sancties als de gemeente die doelen niet haalt.
[3] Presentatie werkbijeenkomst november 2020 inclusief ambtelijke verslaglegging
[4] Voor de opeenvolgende jaren 2021 tot en met 2024 zijn SMART omschreven tussendoelen met betrekking tot de beoogde reductie van de hoeveelheid huishoudelijk restafval concreet geformuleerd.

2. Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek

Op dit moment, zomer 2024, zijn er 3,5 jaar van de planperiode van 5 jaar verstreken. In die periode is op uitvoeringsniveau een aantal stappen door de gemeentelijke organisatie gezet samen[5] met de Afval Samenwerking Limburg (ASL)[6] en contractpartners[7]. Het betreft in belangrijke mate uitvoeringsactiviteiten die aan het college zijn. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat die uitvoeringsactiviteiten gebaseerd (dienen te) zijn op de door de raad vastgestelde kaders.

De rekenkamer wil onderzoeken in hoeverre uitvoering wordt gegeven aan het vastgestelde en daarna nogmaals gepresenteerde beleid en tevens in hoeverre de vastgestelde tussendoelen[8] gehaald zijn en in hoeverre de oorspronkelijke doelstellingen gehaald (zullen gaan) worden.

Centrale vraag in het onderzoek is:

> In hoeverre worden de oorspronkelijke inhoudelijke beleidsdoelstellingen conform planning geconcretiseerd binnen de gestelde (financiële) kaders.

Deelvragen die in het onderzoek naar voren komen zijn:

1. In hoeverre zijn de inhoudelijke doelstellingen realistisch m.b.t. de reductie van de huishoudelijke afvalstromen (vermindering én hergebruik)? Het gaat om de afvalstromen benoemd in hoofdstuk 3. Scope.
2. Kan worden aangegeven waar de indertijd gepresenteerde planning op gebaseerd was en is er inzicht te geven in de concrete voortgang?
3. Wat is het beeld van de doeltreffendheid én de doelmatigheid van de genomen maatregelen in relatie tot de uitgangspunten alsmede de planning?
4. Zijn er vergelijkingscijfers beschikbaar met andere gemeente en welke conclusies kunnen daaruit getrokken worden?

[5] Uiteraard met in acht name van de onderscheiden rollen van de betrokken organisaties
[6] ASL is de vereniging van Limburgse gemeenten die ervoor zorgt dat ingezameld huishoudelijk afval efficiënt en zo verantwoord mogelijk voor het milieu verwerkt wordt. De gemeente zorgt voor de inzameling.
[7] Onder meer de vorige inzamelaar Renewi en de huidige inzamelaar Van Kaathoven.
[8] Soms wordt gesproken over prognoses die gepresenteerd zijn bij de verschillende interventies. In bijlage 4 is voor de duidelijkheid de tabel opgenomen uit de presentatie voor de raad november 2020

5. De inzameling van huishoudelijke afvalstoffen is uitvoering. Toch is de vraag in hoeverre de raad geïnformeerd wordt over de realisatie van de uitgangspunten van het milieubeleid, grondstoffenbeleid en dienstverlening in het kader van genoemde inzameling. Welke uitgangspunten waren er en hoe is de realisatie daarvan?
6. Heeft de raad voldoende inzicht in alle financiële consequenties in het kader van het budgetrecht?
7. Wordt de raad tijdig en volledig in beeld gebracht bij onvoorziene afwijkingen?

3. Scope

De focus ligt op het *huishoudelijk restafval* (hierna HHA), *groente, fruit en tuinafval* (hierna GFT) en *plastic, metaal en drankkartons* (hierna PMD) en de onderzoeksperiode is 2018 tot en met 2024. In aanvang was de gedachte om de onderzoeksperiode gelijk te laten lopen met de planperiode zoals die in de werkbijeenkomst was gepresenteerd. De jaren 2018 en 2019 zijn aan het begin van het onderzoek toegevoegd om de juiste vergelijkingen te kunnen maken en de behaalde resultaten met de wijzigingen van de afvalinzameling in de juiste context te kunnen plaatsen.

De wijze waarop door de gemeente gecommuniceerd is bij de overgang naar de nieuwe inzamelmethode is buiten beschouwing gelaten en evenals de aanbestedingen in het kader van die overgang. Het onderzoek is er ook niet op gericht om een diepgaande vergelijking met andere (vergelijkbare) (Limburgse) gemeenten te maken. Dat vraagt een ander type onderzoek

Afvalstoffeninzameling is primair uitvoering waarbij de verantwoordelijkheid bij het college ligt. Toch zijn er voldoende beleidsmatige aspecten waarvoor de gemeenteraad de kaders dient te stellen: milieubeleid, grondstoffenbeleid, dienstverlening. Daarnaast geldt uiteraard het budgetrecht van de raad (exploitatie, investeringen, hoogte afvalstoffenheffing etc.).

4. Normenkader

In dit onderzoek worden door de rekenkamer normen gehanteerd, die de meetlat vormen bij de oordeelsvorming. Het normenkader ziet er als volgt uit:

1. Er zijn concrete doelstellingen door de raad geformuleerd voorafgaand aan de wijziging van de inzamelmethodiek voor huishoudelijk afval;
2. De oorspronkelijke doelstellingen worden uiterlijk eind 2025 daadwerkelijk gerealiseerd: huishoudelijk restafval per inwoner maximaal 100 kg/jaar, scheidingpercentage tenminste 75%, verlaging kosten inzameling met 10% in 2022 en op termijn verlaging van de afvalstoffenheffing;
3. Er is een duidelijke en eenduidige systematiek om de afvalstromen in beeld te brengen;
4. Er zijn concrete budgettaire kaders per jaarschijf waarbinnen het vastgestelde beleid uitgevoerd wordt;
5. De uitvoeringsagenda voor de inzameling van huishoudelijk afval is in overeenstemming met de in 2020 gepresenteerde planning;
6. De raad wordt eens per jaar tenminste schriftelijk geïnformeerd inzake de voortgang van de uitvoeringsagenda waarbij het accent ligt op de strategische en beleidsmatige aspecten;
7. Indien aan de hand van de voortgangsrapportages wordt geconcludeerd dat het beleid dient te worden bijgesteld (inhoudelijk en/of financieel) dan wordt de raad daar tijdig én actief bij betrokken.

5. Aanpak

Het onderzoek is in eigen beheer uitgevoerd door de rekenkamer. Er is sprake van een reguliere aanpak hetgeen inhoudt dat er documenten zijn opgevraagd en dat er interviews zijn gehouden. Waar nodig zijn aanvullende vragen gesteld en is aanvullende documentatie opgevraagd. De verkregen informatie is geanalyseerd. In het volgende hoofdstuk (Bevindingen) wordt hierop teruggekomen. Onderdeel van de reguliere aanpak is het voorleggen van de feitelijke bevindingen voor ambtelijke wederhoor. Naar aanleiding daarvan is de bevindingenrapportage op een aantal aspecten aangepast. **Aansluitend is de rapportage met conclusies en de voorstellen van de rekenkamer aangeboden voor bestuurlijk wederhoor. De bestuurlijke reactie van het college van B&W treft u aan in hoofdstuk 9 evenals het nawoord van de rekenkamer daarop.**

De aanpak bestond dus onder meer uit documentenanalyse en een aantal interviews. De samenwerking met de organisatie was goed. Wel plaatst de rekenkamer daarbij een tweetal opmerkingen:

1. De afgelopen tijd heeft een aantal personeelswisselingen plaatsgevonden zowel in de organisatie als in het college. Dat betekent dat niet altijd met die personen gesproken kon worden die alle fasen van de beleidsvoorbereiding inclusief het concretiseren van de wijzigingen in de afvalstoffeninzameling hebben meegemaakt;
2. Wellicht in samenhang met het vorige punt is het de vraag in hoeverre alle juiste documenten gevonden konden worden en ter beschikking van de rekenkamer zijn gesteld.

De rekenkamer heeft echter geconcludeerd dat er voldoende informatie beschikbaar is gekomen om het onderzoek goed te kunnen laten verlopen en tot conclusies en voorstellen te komen.

Het onderzoek richt zich op de realisatie van de in 2017 en 2020 vastgelegde doelstellingen voor de afvalinzameling. Dat houdt ook in dat er iets gezegd moet worden over de ingezamelde hoeveelheden. De gebruikte getallen op zich zijn echter geen onderwerp van onderzoek. Aangenomen wordt dat de gemeentelijke gegevens, die ook aan het CBS worden doorgegeven, accuraat zijn.

6. Bevindingen

6.1. Algemeen

In het onderzoek wordt in hoofdstuk 7. Conclusies een antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. Daarbij is het onvermijdelijk dat in een aantal gevallen op meer operationeel niveau geconstateerde feiten worden opgenomen. Uiteindelijk leiden die feiten tot conclusies en voorstellen op beleidsmatig en dus bestuurlijk niveau.

Tevens is het van belang om aan te geven dat de omvang van de bevolking van de totale gemeente Roermond in de onderzoeksperiode is toegenomen met circa 1% per jaar. Dat betekent dat bij de beoordeling van de verschillende getallen (hoeveelheden afval, hoogte inzamelkosten etc.) rekening gehouden kan worden met een stijging los van de geformuleerde doelstellingen om juist tot verlagingen te komen.

In de periode die onderzocht wordt zijn er verschillende veranderingen doorgevoerd die van invloed zijn op onder meer de inzameling van het HHA en PMD. Genoemd kunnen worden de (tijdelijke) verandering van de inzameling van luiers, het heffen van statiegeld op kleine PET-flessen etc.

6.2. Beleid

Er is in de gemeente Roermond geen expliciet vastgesteld afvalbeleid. Wel zijn er onder meer in de Duurzaamheidsvisie 2017 doelstellingen geformuleerd maar die worden nadien niet verder uitgewerkt in specifieke beleidsdocumenten die ter besluitvorming aan de raad worden aangeboden. Dat wil overigens niet zeggen dat er niet planmatig en niet gestructureerd bij de uitvoering wordt gewerkt.

In de interviews komt naar voren dat er wel behoefte is aan een specifiek afvalbeleid. Tegelijkertijd komt naar voren dat er eerst aan een nieuw Uitvoeringsprogramma Duurzaamheid 2025 – 2028 gewerkt gaat worden. Dat kan tot gevolg hebben dat een specifiek afvalbeleid pas in een later stadium wordt uitgewerkt.

6.3. Data en analyses

Er zijn veel documenten aangeleverd. Vastgesteld moet worden dat veruit de meeste documenten betrekking hebben op gedetailleerde uitvoeringsinformatie. Tevens moet worden vastgesteld dat die data op zich goed zijn uitgewerkt. Zo is ter onderbouwing van de verschillende tonnages informatie beschikbaar per inzameldag en per inzamelvoertuig. In concreto is er veel monitoring op uitvoeringsniveau terwijl het beeld ontstaat dat op beleidsmatig en bestuurlijk niveau de monitoring niet aanwezig is. Er zijn geen managementrapportages dan wel specifieke voortgangsdocumenten voor het college van B&W overlegd. In paragraaf 6.7. wordt nader ingegaan op de informatie die aan de raad wordt verstrekt.

Er wordt over de concrete data (hoeveelheden, kosten etc.) overleg gevoerd met de betrokken financiële functionarissen en Beheer Openbare Ruimte (BOR). De financieel functionaris richt zich hierbij op begroting/realisatie. Het betreft verschillende overleggen in verschillende samenstellingen/frequenties. Dat overleg heeft vaak betrekking op de korte termijn (afgelopen weken, afgelopen half jaar) waarbij bovendien ook verder vooruitgekeken wordt richting ontwikkelingen of activiteiten die van belang kunnen zijn om in de P&C-cyclus mee te nemen. Bij de verschillende documenten zijn geen analyses van de verzamelde data aangetroffen. De kern van de overleggen is het beoordelen van de gang van zaken met als vraag: moet er bijgestuurd worden. In het onderzoek is niet naar voren gekomen welke concrete bijsturing aan de orde zou kunnen zijn. De belangrijkste variabelen zijn de hoeveelheden huishoudelijk afval, GFT en PMD en beïnvloeding daarvan is afhankelijk van de bewustwording bij met name de burgers en vervolgens het wijzigen van het gedrag waardoor meer op hergebruik, beperken van afval etc. wordt ingezet.

6.4. Wijziging inzamelsysteem huishoudelijk restafval en GFT

In de interviews en uit de documenten komt naar voren dat de belangrijkste reden om in 2020 te besluiten over te gaan naar een ander inzamelsysteem lag bij het verouderde systeem van duobakken. Roermond was nog één van de laatste gemeente die dat systeem nog hanteerde. De inzamelvoertuigen waren te kostbaar om te vervangen[9] en uitwisseling met andere gemeenten met een vergelijkbaar systeem was niet mogelijk[10].

Er werd gevreesd voor (zeer) hoge kosten te komen te staan bij continuering van de oude werkwijze. Daarnaast werd aangenomen dat de doelstellingen uit 2017, die in het

[9] De gemeente heeft zelf geen inzamelvoertuigen. De kosten (van vervanging) van de inzamelvoertuigen zitten uiteraard wel in de aanneemsom

[10] Er is/was maar een klein aantal gemeenten overigens niet in de onmiddellijke nabijheid van de gemeente Roermond met een vergelijkbaar systeem van duo-bakken.

Uitvoeringsprogramma Duurzaamheid 2020-2024 nogmaals herhaald zijn, niet gehaald zouden gaan worden.

In 2020 zijn die doelstellingen niet opnieuw beoordeeld op haalbaarheid binnen een periode van 5 jaar. Eén van de redenen was dat de gemeente de doelstellingen en uitgangspunten van het Programma "*Van Afval Naar Grondstof*" had overgenomen.

6.5. Realisatie wijziging inzamelingssysteem

De oorspronkelijke planning zoals die onder meer op de werkbijeenkomst van de raad op 20 november 2020 is gepresenteerd was het uitgangspunt dat medio 2021 de transitie van duobakken naar tweemaal een monocontainer zou worden gerealiseerd. In werkelijkheid werd dat in de periode juli 2022 – september 2022. Hoofdoorzaak was het alsnog inlassen van een aanbestedingsprocedure voor de aanschaf van de containers[11+12]. Het effect is wel dat er afgerond (ruim) één jaar later pas met de nieuwe inzamelmethode gewerkt kon gaan worden. Pas in 2023 was het eerste volledige jaar.

In figuur 1 is één en ander schematisch weergegeven:

Figuur 1	2020				2021				2022				2023			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
beoogde transitie																
werkelijke transitie																
1e volledig jaar effectief																

6.6. Realisatie inhoudelijke doelstellingen

Algemeen

De gemeente volgt in principe de doelstellingen en uitgangspunten van het landelijke Programma "*Van Afval Naar Grondstof*" (VANG). Deze doelstellingen zijn al in 2017 door de gemeente bij raadsbesluit over de Duurzaamheidsvisie onderschreven. Inmiddels is in de interviews naar voren gekomen dat er voor de gemeente Roermond behoefte is aan een actualisatie. Reden is dat landelijk blijkt[13] dat de oorspronkelijke doelstellingen niet goed realiseerbaar zijn.

[11] Buiten de scope van het nu voorliggende onderzoek valt of er terecht een keuze is gemaakt voor het inzetten van het instrument aanbesteding
[12] Covid-19 is ook als oorzaak genoemd maar dit was niet doorslaggevend
[13] Verwezen wordt naar de VANG-website

Hoeveelheden

Vanaf 2017 is de doelstelling in de gemeente Roermond om de ingezamelde hoeveelheden huishoudelijk restafval in 2025 terug te brengen tot maximaal 100 kg/inwoner. In 2020 is dit verder onderbouwd met hoeveelheden per inwoner voor de jaarschijven tussen 2020 en 2025. Het einddoel, maximaal 100 kg/inwoner, zou eind 2024 behaald moeten worden.

In bijlage 3 zijn enkele tabellen opgenomen waarin de werkelijk opgehaalde hoeveelheden HHA, PMD en GFT zijn opgenomen. De gegevens zijn afkomstig de gemeente en deze totalen zijn door de gemeente ook gebruikt om aan het CBS door te geven[14].

Kijkend naar de werkelijke resultaten kan worden vastgesteld dat de beoogde doelen voor het huishoudelijk restafval niet gehaald zijn. Voor het jaar 2023 was de doelstelling[15] om te komen tot circa 100 tot 115 kg huishoudelijk restafval per inwoner. In bijlage 3 is door de rekenkamer berekend dat de werkelijk hoeveelheid per inwoner in 2023 circa 144 kg bedroeg. Dit getal moet als indicatie worden gezien en niet als uitkomst van een uitgebreide analyse. (zie ook paragraaf 6.3. Data en Analyses)

Tijdens het onderzoek is naar voren gekomen dat er nieuwe richtlijnen van VANG zijn. De gemeente is voornemens om die richtlijnen te implementeren. Uit de documenten noch uit de interviews komt naar voren op welke wijze dat gaat plaatsvinden. Het beeld ontstaat dat dit pas duidelijk wordt nadat het volgende Uitvoeringsprogramma Duurzaamheid voor de periode 2025 – 2028 is vastgesteld. Wel is aangegeven dat er een groter accent gelegd zal gaan worden op het scheiden van afval en het schoner worden van de gescheiden fracties[16]. Er wordt wellicht minder accent gelegd op het beperken van de hoeveelheden restafval per inwoner.

Scheidingspercentage

In de Duurzaamheidsvisie van 2017 is aangegeven dat naast de vermindering van de totale hoeveelheden huishoudelijk afval doel is te komen tot een scheidingspercentage van 75%.
In de documenten en tijdens de verschillende interviews is naar voren gekomen dat dit scheidingsdoel niet gehaald wordt. In bijlage 3 is een tabel opgenomen waaruit blijkt dat het scheidingpercentage wel sterk gestegen is van circa 57% in 2018 naar circa 65% in 2023 maar dat blijft achter bij de doelstellingen. Wel is aangegeven dat er op dit moment wordt nagedacht over het actualiseren van de uitgangspunten en dat ligt in lijn met de landelijke ontwikkelingen.

[14] De rekenkamer heeft geen nader onderzoek uitgevoerd naar de juistheid van die gegevens
[15] Zoals opgenomen in de presentatie van november 2020
[16] Met name bij PMD en GFT speelt dit. Door een te hoge vervuilingsgraad worden soms partijen afgekeurd die dan alsnog bij het restafval belanden.

Diftar

In 2020 is aangegeven dat in 2022 onderzocht gaat worden in hoeverre de introductie van DIFTAR[17] in 2024 mogelijk is. Dit is met name een wijziging in de wijze waarop de kosten per huishouden in rekening gebracht worden. Genoemd onderzoek heeft (nog) niet plaatsgevonden. In de interviews komt naar voren dat het uitstel van de invoering van de nieuwe inzamelmethode van 2021 naar 2022 hier in belangrijke mate debet aan is. Daarnaast zijn er medio 2024 zijn nog onvoldoende gegevens om een gericht onderzoek uit te kunnen voeren. In de interviews is niet naar voren gekomen wanneer het onderzoek wel gaat plaatsvinden.

6.7 Realisatie financiële doelstellingen

In deze paragraaf wordt naar twee aspecten gekeken:

1. Kostenbesparing

De beoogde kostenbesparing: in 2020 was aangegeven dat in 2022 10% lagere inzamelkosten voor het huishoudelijk afval (alle afvalstromen) gehaald zouden worden waarbij wordt opgemerkt dat het onduidelijk is ten opzichte van welk jaar dat dan plaats zou vinden. In onderstaande tabel 1 is aangegeven hoe de ontwikkeling was van de inzamelkosten in de periode 2018 – 2024[18] (afgeronde bedragen x €1.000).

Tabel 1	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totalen werkelijke inzamelkosten	7.062	7.234	9.383	9.846	9.579	9.032	nvt

Vastgesteld kan worden dat de beoogde kostenbesparing volgens de verkregen informatie niet gerealiseerd is. Eén van de oorzaken kan zijn dat de nieuwe inzamelmethodiek een jaar later is ingevoerd en dat gedurende een overgangsperiode aanvullende maatregelen dienden te worden getroffen. Wordt vervolgens het eerste jaar van de volledige nieuwe systematiek vergeleken met 2020 dan is er weliswaar sprake van een verlaging maar die is geen 10%[19].

2. Hoogte afvalstoffenheffing

Het streven om op termijn de afvalstoffenheffing te verlagen, waarbij meteen wordt opgemerkt dat bij die door de raad geformuleerde doelstelling geen *omvang van de beoogde verlaging* is benoemd noch dat er is aangegeven *op welke termijn* een en ander gerealiseerd moet worden.

[17] DIFTAR = een systeem van gedifferentieerde tarieven. Dit houdt in dat de afvalstoffenheffing voor huishoudens afhangt van de hoeveelheid huishoudelijk restafval die zij aanbieden

[18] Gegevens afkomstig van de afdeling Financiën van de gemeente Roermond

[19] Er zijn uiteraard meer invloeden op de totale inzamelkosten zoals bijvoorbeeld hogere energiekosten, inflatie etc. die tot uiting kunnen komen in een indexatie. De exacte effecten van deze invloeden zijn niet apart bijgehouden dus ook niet goed te duiden.

In onderstaande tabel 2 is aangegeven hoe de ontwikkeling was van de afvalstoffenheffing in de periode 2018 – 2024[20].

Tabel 2	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Hoogte afvalstoffenheffing (€)	209,75	212,69	235,00	250,28	312,87	305,28	295,97

Vanaf het hoogtepunt van de afvalstoffenheffing in 2022 is er sprake van een daling van 5,5% in 2024. Daar staat tegenover dat ten opzichte van 2020, het jaar waarin de doelstelling geformuleerd is er sprake is van een verhoging met circa 25% in 2024.

6.8 Raadsinformatie

De afvalstoffeninzameling is in hoofdzaak uitvoering en daarmee niet meteen onderwerp van gesprek op raadsniveau. Op een meer strategisch en beleidsmatig niveau dient de afvalstoffeninzameling gebaseerd te zijn op onder meer financiële uitgangspunten (investeringen, exploitatie, afvalstoffenheffing), inhoudelijke kaders (grondstoffenbeleid, milieubeleid etc.) alsmede uitgangspunten met betrekking tot dienstverlening (serviceniveau, communicatie etc.)[21].

De raad krijgt informatie over afval en afvalstoffeninzameling via onder meer:

- *Programmabegroting:* In zijn algemeenheid zijn de teksten op een hoog abstractieniveau en de programmabegroting bestrijkt alle gemeentelijke beleidsvelden. Inhoudelijk op het thema afval zijn de teksten kort[22]. Bij de programmabegroting ligt vaak het accent op de financiële vooruitzichten en mogelijk nieuw beleid. Beheersmatige aspecten zoals de afvalstoffeninzameling worden niet expliciet benoemd. In het onderzoek is naar voren gekomen dat de hoogte van de afvalstoffenheffing wel een vaak terugkerend thema is;
- *Jaarrekening:* Het beeld van de rekenkamer in zijn algemeenheid is dat de jaarrekening naar verhouding weinig aandacht krijgt. Vervolgens wordt in de jaarrekening met name aandacht besteed aan de financiële aspecten. In het onderzoek valt op dat de afvalstoffenheffing veel aandacht krijgt terwijl het realiseren van de inhoudelijke beleidsdoelen m.b.t. afval en afvalstoffeninzameling minder breed wordt uitgemeten;
- *Diverse documenten in het kader van de P&C-cyclus:* deze rapportages zijn veelal gericht op het sturen op mee- en tegenvallers. Specifiek voor de begroting van de kosten van inzameling geldt dat die bewust door het jaar heen niet wordt bijgesteld. Volgens verkregen informatie zou dit namelijk tot gevolg kunnen hebben dat ook de hoogte van de afvalstoffenheffing door het jaar heen fluctueert en dat is onwenselijk omdat de

[20] Gegevens afkomstig van de afdeling Financiën van de gemeente Roermond
[21] In de Programmabegroting 2024 wordt dit aangeduid als de afvaldriehoek: kosten, dienstverlening en milieu
[22] Als voorbeeld: De gemeente streeft naar een circulaire wereld. Hergebruik van materialen en afval gebruiken als grondstof, wordt de standaard. In de programmabegroting wordt verder niet toegelicht wat er exact bedoeld wordt en op welke termijn de resultaten behaald dienen te zijn.

afvalstoffenheffing voor een heel jaar wordt vastgesteld;

- *Specifieke documenten:* In het kader van onder meer het Uitvoeringprogramma Duurzaamheid is op 12 juni 2024 een commissie-informatiebrief uitgebracht waarin wordt aangegeven op welke termijn het Uitvoeringsprogramma Duurzaamheid 2025 – 2028 aan de raad wordt aangeboden. Daarin wordt overigens afval niet expliciet benoemd. Wel wordt daarin veel aandacht aan circulaire economie besteed. Impliciet gaat het dan ook over afvalstoffen.

Vastgesteld kan worden dat afvalstoffeninzameling niet hoog op de politieke/bestuurlijke agenda staat. Dit wordt onder meer veroorzaakt door het feit dat er volgens de opgehaalde informatie in de interviews en uit de documenten er weinig klachten vanuit de burgerij zijn. Voor de volledigheid kan worden aangegeven dat vanuit commissie en raad geen vragen worden gesteld over de afvalstoffeninzameling.

In de periode 2022 – medio 2024 zijn geen informatieavonden[23] voor de raad gehouden en zijn er geen raadsinformatiebrieven aan de raad gestuurd die tot doel hadden om de raad te informeren over de feitelijke voortgang van de realisatie van de oorspronkelijke doelstellingen. Ook is er aan de raad nog geen informatie verstrekt inzake de mogelijke aanpassing van de doelstellingen op grond van de veranderde VANG-richtlijnen. Uit de interviews komt naar voren dat een nieuw afvalstoffenbeleid pas wordt opgesteld nadat het nieuwe Uitvoeringsprogramma Duurzaamheid is vastgesteld. Dat wordt volgens de recente commissie-informatiebrief van 12 juni 2024 verwacht in maart 2025.

6.9 Benchmarks

In de interviews is een aantal malen naar voren gekomen dat een vergelijking met andere gemeenten zinvol zou zijn om te bepalen “waar Roermond staat”. Daarmee zou ook een antwoord op deelvraag 4 verkregen kunnen worden. Natuurlijk is het zinvol om vergelijkingen te maken om daar van te leren maar dan dienen de uitgangspunten voor de onderling te vergelijken gemeenten wel (globaal) hetzelfde te zijn. Omdat in Roermond medio 2022 een wijziging in het inzamelsysteem is ingevoerd in combinatie met een aantal overgangsmaatregelen[24] is het lastig om goede vergelijkingen te maken. Bij een eerste vergelijking van gegevens van de grote gemeenten in de provincie Limburg bleek de onvergelijkbaarheid. Daarom is verder afgezien van het opzetten van benchmarks.

[23] Zogeheten Gele Avonden
[24] Bijvoorbeeld voor de luierinzameling

7. Conclusies

In het voorgaande hoofdstuk zijn de bevindingen omschreven. Indien de bevindingen aan de centrale onderzoeksvraag *In hoeverre worden de oorspronkelijke inhoudelijke beleidsdoelstellingen conform planning geconcretiseerd binnen de gestelde (financiële) kaders* gekoppeld wordt dan ontstaat het volgende beeld:

1. Centrale onderzoeksvraag

De inhoudelijke beleidsdoelstellingen zijn niet geconcretiseerd. Naast de inhoudelijke afwijkingen is de planning niet gehaald en zijn de financiële kaders niet gehaald. Dat laatste geldt zowel voor de doelen om tot een kostenreductie te komen als voor het verlagen van de afvalstoffenheffing.

2. Conclusies in relatie tot de deelvragen

2.1 In hoeverre zijn de inhoudelijke doelstellingen realistisch m.b.t. de reductie van de huishoudelijke afvalstromen (vermindering én hergebruik)? De gemeente Roermond heeft sinds 2017 de VANG-doelstellingen gevolgd. Deze landelijke doelstellingen waren toen zeker realistisch te noemen. Inmiddels is de ambtelijke organisatie van mening, in navolging van wijzigingen op landelijk niveau, dat met name de doelstelling voor de vermindering van de hoeveelheden niet goed haalbaar is en dat het accent op het scheidingspercentage gelegd dient te worden. De conclusie is dat de gemeentelijke doelen niet gehaald zijn.

2.2 Kan worden aangegeven waar de indertijd gepresenteerde planning op gebaseerd was en is er inzicht te geven in de concrete voortgang? De planning was primair gebaseerd op de mogelijkheden om de nieuwe inzamelmethode uitgerold te krijgen. Die planning is gehaald, zij het met een jaar vertraging.

2.3 Wat is het beeld van de doeltreffendheid én de doelmatigheid van de genomen maatregelen in relatie tot de uitgangspunten alsmede de planning? Met betrekking tot de wijziging van de inzamelmethodiek kan gesteld worden dat dit doeltreffend heeft plaatsgevonden. Wel waren er extra kosten in verband met aanvullende maatregelen. Met betrekking tot het realiseren van de doelstellingen als resultaat van de nieuwe inzamelmethodiek geldt dat dit niet of onvoldoende doeltreffend is. Immers de beoogde doelen zijn (nog) niet gehaald. Indien de ontwikkeling van de kosten in ogenschouw wordt genomen dan kan geconcludeerd worden dat de doelmatigheid ook beter had gekund.

2.4 Zijn er vergelijkingscijfers beschikbaar met andere gemeenten en welke conclusies kunnen daaruit getrokken worden? Er is gekeken naar onder meer de grote Limburgse gemeenten. De eerste conclusie is dat het lastig is om goede vergelijkingen te maken aangezien de gemeenten redelijk verschillen in inzamelmethodes maar ook de verschillend in geografische kenmerken en bebouwing maken het lastig. Een tweede conclusies uit die informatie is dat in veel gemeenten geworsteld wordt met het terugdringen van de hoeveelheden. De ontvangen gegevens geven een beeld van grote verschillen op onder meer scheidingspercentage zowel als ingezamelde hoeveelheden HHA per inwoner.

*2.5 De **inzameling** van huishoudelijke afvalstoffen is uitvoering. Toch is de vraag in hoeverre de raad geïnformeerd wordt over de realisatie van de uitgangspunten van het milieubeleid, grondstoffenbeleid en dienstverlening in het kader van genoemde inzameling. Welke uitgangspunten waren er en hoe is de realisatie daarvan?* De raad is niet specifiek geïnformeerd over de in deze deelvraag opgesomde punten. Maar ook moet worden vastgesteld dat er in de ontvangen en onderzochte documenten geen initiatieven zijn aangetroffen vanuit de raad dan wel commissie om nader geïnformeerd te worden.

2.6 Heeft de raad voldoende inzicht in alle financiële consequenties in het kader van het budgetrecht? Technisch gesproken heeft de raad alle informatie op hoofdlijnen middels programmabegroting en middels verschillende andere documenten uit de P&C-cyclus. Maar de raad is niet concreet geïnformeerd over de realisatie (voortgang planning, besteding budget, realisatie inhoudelijke doelstellingen) gezien de afwijkingen die zijn opgetreden.

2.7 Wordt de raad tijdig en volledig in beeld gebracht bij onvoorziene afwijkingen? Dit had in de ogen van de rekenkamer wel gemoeten maar het beeld is dat pas heel recent de raad weer concreet betrokken wordt. Ook hier geldt dat de raad dan wel commissie zelf het initiatief genomen heeft om aanvullende informatie te vragen.

Met de beantwoording van de centrale vraag en de deelvragen ligt de conclusie voor de hand dat de indertijd gepresenteerde doelstellingen niet gehaald zijn. Daar is een aantal verklaringen voor. Zo is het uitstellen van de invoering van de nieuwe inzamelmethode een belangrijke factor voor zowel het achterblijven van de realisatie van de inhoudelijke doelstellingen als ook de financiële doelstelling. In de planperiode speelde ook COVID-19 en moet worden vastgesteld dat de inflatie een rol heeft gespeeld.

Daarnaast is een belangrijke conclusie dat de raad wel geïnformeerd wordt maar dat dit hoofdzakelijk via de documenten uit de P&C-cyclus gebeurt. Deels laat zich dat verklaren door het feit dat afvalstoffeninzameling een taak van het college op uitvoeringsniveau is. Toch had de raad vaker, tijdiger en uitgebreider in beeld gebracht mogen worden uitgaande van de Duurzaamheidsvisie uit 2017 en het Uitvoeringsprogramma Duurzaamheid uit 2020. Immers

het niet halen van inhoudelijke, plannings- en financiële doelstellingen raakt de kaderstellende én de controlerende rol van de raad. De rekenkamer begrijpt dat niet altijd alle doelstellingen gehaald worden. De rekenkamer verwacht dan wel dat op het moment dat dat inzicht gaat ontstaan de raad op zijn minst via commissie- en/of raadinformatiebrieven geïnformeerd wordt. Tegelijkertijd kan de raad ook actiever reageren op de informatie die wel door het college verstrekt is.

8. Voorstellen

Uitgaande van de belangrijkste conclusies in het vorige hoofdstuk komt de rekenkamer tot enkele voorstellen rekening houdend met het feit dat de inzameling van afvalstoffen primair een taak is van het college. De voorstellen van de rekenkamer moeten duidelijk in dat perspectief geplaatst worden. Daarnaast wordt opgemerkt dat de rekenkamer geen voorstander is van uitgebreide en complexe rapportages.

1. Voorstellen specifiek voor de gemeenteraad

De doelstellingen waar de huidige uitvoering van de afvalstoffeninzameling op is gebaseerd zijn overgenomen van de VANG-doelstellingen. En bij de besluitvorming omtrent de nieuwe inzamelmethodiek waren financiële overwegingen zeer bepalend terwijl de doelstelling toen niet opnieuw geformuleerd zijn. De gemeente is van plan een nieuw grondstoffenbeleid te formuleren waar het afvalstoffenbeleid onderdeel van uit maakt. Voor de rekenkamer is dit aanleiding voor de volgende voorstellen:

1.1 Draag het college op om op korte termijn, bijvoorbeeld het eerste kwartaal 2025, een werkbijeenkomst voor de gemeenteraad te organiseren waar opiniërend gesproken wordt over de mogelijke inhoudelijke én financiële kaders voor het nieuwe afvalstoffenbeleid;

1.2 Draag het college op om bij de voorbereiding van die werkbijeenkomst de meest recente landelijke ontwikkelingen met betrekking tot grondstoffenbeleid, afvalstoffenbeleid en inzamelmethodieken te betrekken waarmee de richtingen voor het nieuwe beleid vorm gegeven kunnen worden;

1.3 Draag het college op voor eind 2025 uitwerking te geven aan de (mogelijke) inhoudelijke en financiële kaders in de vorm van het (nieuwe) afvalstoffenbeleid.

2. Voorstellen voor het college via de gemeenteraad

Er was sprake van een onvoldoende informatie-uitwisseling tussen college en raad. De rekenkamer is van mening dat dit verbeterd dient te worden. Daarnaast bleek dat er niet altijd gegevens zijn van de andere organisaties die actief zijn bij de inzameling van afvalstoffen. Voor een goede beleidsvoorbereiding en daarna monitoring van de uitvoering dienen ook de gegevens van die organisaties bekend te zijn. Dat leidt tot de volgende voorstellen:

2.1 Rapporteer schriftelijk in de vorm van een commissie-informatiebrief elk halfjaar te beginnen in december 2024 over de voortgang van de afvalstoffeninzameling en alle aspecten die daarbij voor de gemeenteraad relevant zijn;

2.2 Betrek bij de voorbereiding van het nieuwe beleid de andere organisaties actief in de afvalstoffeninzameling en -verwerking zodat er een compleet beeld opgemaakt kan worden van alle afvalstromen en het formuleren van keuzes bij de voorbereiding van het nieuwe gemeentelijk beleid;

2.3 Neem in die rapportage in ieder geval informatie op over de nu vigerende inhoudelijke en financiële doelstellingen waaronder informatie over scheidingspercentage en financiële aspecten van de totale afvalstoffeninzameling;

2.4 Draag zorg voor uitgebreidere informatie over de afvalstoffeninzameling in de programmabegrotingen en de jaarrekeningen waarbij naast de gebruikelijke financiële informatie ook inhoudelijke informatie wordt opgenomen.

Bestuurlijke reactie & nawoord rekenkamer

A. Bestuurlijke reactie van het college B&W

gemeente **Roermond**

uw nummer	Rekenkamer/2024/18	Rekenkamer Roermond
uw datum	3 oktober 2024	
ons nummer	89477-2024	
onze datum	12 november 2024	
verzonden	13 NOV. 2024	
inlichtingen bij	E. Hochstenbach	
cluster	BOR	
doorkiesnr.	0475 359 769	
bijlage(n)		
betreffende	bestuurlijk wederhoor onderzoek "afvalbeleid Roermond"	

Bij schrijven van 3 oktober 2024 is het onderzoek "afvalbeleid Roermond" voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd met het verzoek uiterlijk 24 oktober 2024 te reageren.
In verband met het feit dat wethouder Van Rey afscheid heeft genomen is uitstel gevraagd voor het indienen van bestuurlijk wederhoor. Dit om te bewerkstellingen dat wethouder Loganathan kennis kan nemen van en verantwoordelijkheid kan nemen voor de bestuurlijke reactie. Door de Rekenkamer is uitstel verleend tot 12 november 2024.

In grote lijnen kan de conclusie van de Rekenkamer, dat de inhoudelijke afwijkingen wat betreft de planning alsmede de financiële kaders niet zijn gehaald, worden gevolgd. Sinds 2017 volgt de gemeente Roermond de VANG-doelstellingen. Deze landelijke doelstellingen waren erop gericht om het aantal kilogrammen restafval per inwoner terug te dringen. De VANG-doelstellingen hebben niet het resultaat opgeleverd wat er van mocht worden verwacht. In dat kader zijn de betreffende doelstellingen aangepast waarbij de nadruk nu ligt op het scheidingspercentage. Bovendien is de intentie nu om meer aandacht te besteden aan recycling.

Op dit moment wordt het nieuwe programma Duurzaamheid 2025-2028 voorbereid. De verwachting is dat het programma in het eerste kwartaal 2025 gereed is en ter besluitvorming aan de raad zal worden voorgelegd. In het programma zullen ook de actuele ontwikkelingen op het gebied van inzameling en verwerking van huishoudelijk afval worden opgenomen. Deze vormen de leidraad voor beleid op het gebied van afval en grondstoffen. Het programma Duurzaamheid zal, voordat het ter besluitvorming aan de raad wordt voorgelegd in een werkbijeenkomst (gele avond) met de raad worden besproken, waarin de raad de gelegenheid wordt geboden opiniërend te spreken over de mogelijke inhoudelijke en financiële kaders van inzameling en verwerking van huishoudelijk afval.

Voor de actualisatie van beleid omtrent inzameling en verwerking van huishoudelijk afval is het verzamelen van data in een dashboard vereist. De meest recente landelijke ontwikkelingen kunnen hier in worden verwerkt. Het verzamelen van data in een dashboard is vrij recent opgestart. Door inzicht te hebben in de data kan nieuw beleid worden ontwikkeld en kan beter gestuurd worden op het behalen van de VANG-doelstellingen en zo nodig kunnen deze doelstellingen worden bijgestuurd.

Stadhuis | Markt 31 6041 EM | Postbus 900 6040 AX Roermond | T 14 0475 | IBAN NL65 BNGH 0285 0072 03

www.roermond.nl

De voorstellen van de Rekenkamer zien voornamelijk op het informeren van de raad over voortgang van de afvalinzameling en verwerking, het betrekken van de raad bij het beleid, informatie verstrekken over de vigerende inhoudelijke en financiële kaders en een uitgebreider informatieverstrekking in de P&C cyclus.

Wij zullen bij nieuwe ontwikkelingen en op verzoek van de raad via een commissie informatiebrief de raad informeren over de voortgang en verwerking van het huishoudelijk afval. De raad wordt bij de voorbereiding en de vaststelling van het nieuwe programma Duurzaamheid 2025-2028 actief betrokken.

U stelt aan de raad voor het college op te dragen voor het eind 2025 uitwerking te geven aan de (mogelijke) inhoudelijke en financiële kaders in de vorm van het (nieuwe) afvalstoffenbeleid. De termijn die u voorstelt een nieuw afvalstoffenbeleid eind 2025 gereed te hebben wordt niet haalbaar geacht. Het programma duurzaamheid wordt in het eerste kwartaal 2025 vastgesteld. Afhankelijk van de uitkomsten van dit programma wordt een prioritering opgesteld. De verwachting is dat nieuw afvalstoffenbeleid in de loop van 2026 zal worden opgeleverd.

Met vriendelijke groet,

het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris,	de burgemeester,
J. van Putten	Y.F.W. Hoogtanders

Stadhuis | Markt 31 6041 EM | Postbus 900 6040 AX Roermond | T 14 0475 | IBAN NL65 BNGH 0285 0072 03

B. Nawoord rekenkamer

Op 13 november is de reactie op de concept rapportage “Onderzoek afvalbeleid gemeente Roermond” ontvangen in het kader van het gebruikelijke bestuurlijke wederhoor.

De rekenkamer stelt met tevredenheid vast dat het college zich kan vinden in de conclusies zoals ver-woord in hoofdstuk 7. Tevens stelt de rekenkamer vast dat het college zich kan vinden in alle gedane voorstellen zoals opgenomen in hoofdstuk 8 met uitzondering van voorstel 1.3. op bladzijde 22. Daarin wordt de raad voorgesteld om aan college op te dragen om voor het eind van 2025 uitwerking te geven aan de (mogelijke) inhoudelijke en financiële kaders in de vorm van het (nieuwe) afval-stoffenbeleid. Het college acht die termijn onhaalbaar. Het college geeft daarvoor geen concrete ar-gumenten noch geeft het college aan welke termijn dan wel realistisch zou zijn.

De rekenkamer blijft desondanks bij het oorspronkelijk voorstel. Temeer daar het college aangeeft in het 1e kwartaal van 2025 het nieuwe Programma Duurzaamheid door de raad te laten vaststellen waarin de kaders voor het nieuwe afvalbeleid zijn opgenomen. Uit de bestuurlijke reactie kan worden afgeleid dat de gesprekken met de raad hierover op korte termijn gaan plaatsvinden, maar in ieder geval voordat het aangekondigde Programma Duurzaamheid wordt vastgesteld. De rekenkamer con-cludeert aan de hand van deze informatie dat het college dan circa 9 maanden heeft om het nieuwe beleid verder uit te werken. In de optiek van de rekenkamer is dit toereikend.

In de bestuurlijke reactie stelt het college dat de (oorspronkelijke) VANG-doelstellingen niet gebracht hebben wat daarvan verwacht werd. Het college geeft aan dat die doelstellingen inmiddels zijn bijge-steld. De rekenkamer heeft dit tijdens het onderzoek ook geconcludeerd, waarbij met name opvallend was dat dit zonder overleg met de gemeenteraad is gebeurd.

De rekenkamer is ook benieuwd naar de wijze waarop het college invulling gaat geven aan voorstel 2.1: Rapporteer schriftelijk in de vorm van een commissie-informatiebrief elk halfjaar te beginnen in december 2024 over de voortgang van de afvalstoffeninzameling en alle aspecten die daarbij voor de gemeenteraad relevant zijn. De rekenkamer vertrouwt erop dat bij de behandeling van het onder-zoeksrapport in de raad hieromtrent duidelijkheid wordt gegeven.

Aansluitend geeft het college aan dat voor de actualisatie van het beleid veel data van belang zijn en dat daarvoor een dashboard vereist is en dat daarmee inzicht ontstaat in het behalen van de VANG-doelstellingen. De rekenkamer gaat er van uit dat het college doelt op de geactualiseerde c.q. ver-nieuwde VANG-doelstellingen. Een dashboard kan ongetwijfeld een nuttig hulpmiddel zijn maar de rekenkamer stelt vast dat gedurende het onderzoek de

meeste relevante gegevens rechtstreeks be-schikbaar waren. De rekenkamer geeft de raad in overweging het gesprek met het college aan te gaan over nut en noodzaak van een dashboard. Indien toch gekozen wordt voor het ontwikkelen van een dashboard dan moet dat niet er toe leiden dat het ontwikkelen van een nieuw afvalstoffenbeleid daardoor vertraagd wordt.

Tot slot ziet de rekenkamer uit naar het implementatieplan dat conform de gebruikelijke afspraken wordt opgesteld. En dat geldt ook voor de (nieuwe) wettelijke verplichting waarin is vastgelegd dat het college elk jaar rapporteert over de concrete uitvoering van de door de rekenkamer gedane voor-stellen.

Namens Rekenkamer Roermond,

Melhat Kurt
Voorzitter

Bijlage 1
Geïnterviewde personen

Startgesprek op 22 april 2024 met aanwezig Jack Mestrom, Daniëlle Paulissen-Paas, Wen van Diepe en Lucia van den Bongard namens de organisatie en Arno Vestjens en Nico op de Laak namens de rekenkamer.

- **Interviews**

  a) Jos van Rey, portefeuillehouder, bestuurlijke aspecten vanaf juli 2022
  b) Jack Westrom, beleidsmatige aspecten
  c) Daniëlle Paulissen-Paas en Wen van Diepe, operationele aspecten
  d) Lia Schouten-van Summeren en Roel Knibbeler, financiële aspecten

- **Overige contacten**

  a) Diverse e-mails en telefoongesprekken
  b) Griffie in verband met raadsinformatie en raadsbesluiten
  c) Rens Evers, verantwoordelijk portefeuillehouder tot en met juni 2022

Bijlage 2
Samenvatting beoordeelde documenten

Gemeentelijke informatie

Er zijn veel documenten ontvangen. Het voert te ver om deze alle te noemen aangezien veel documenten hoofdzakelijk op operationeel niveau waren.

- Excell-bestanden begrotingen afvalstoffen 2018 tot en met 2024 inclusief de meerjarenramingen
- Excell-bestanden jaarrekeningen 2018 tot en met 2022
- Programmabegrotingen 2020 – 2024
- Jaarrekeningen 2020 - 2023
- Diverse B&W-voorstellen en besluiten
- Diverse raadsdocumenten waaronder de presentatie werkbijeenkomst raad november 2020

Overige informatiebronnen

a) Website “Van Afval Naar Grondstof” van de RIVM (https://www.rivm.nl/circulaire-economie/afval-wordt-grondstof)
b) Website Koninklijke Nederlandse vereniging voor afval- en reinigingsdiensten, oftewel de NVRD (https://www.nvrd.nl/)
c) Website Afval Samenwerking Limburg (https://www.afvalsamenwerkinglimburg.nl/)
d) Website Afvalmonitor (https://afvalmonitor.databank.nl/)

Bijlage 3
Diverse tabellen

In deze bijlage is een aantal gegevens opgenomen die onder meer door de ambtelijke organisatie zijn verstrekt. De gegevens en de bewerking daarvan hebben enkel tot doel om een beeld van de hoofdlijnen te krijgen.

De door de ambtelijke organisatie aangeleverde gegevens zijn niet nader geverifieerd. Dit omdat die gegevens ook door de gemeente aan het CBS worden verstrekt. De rekenkamer neemt om die reden aan dat de gegevens correct zijn.

Opgemerkt wordt dat onderstaande tabellen wellicht beter onderdeel dienen uit te maken van ambtelijke analyses om vervolgens in managementrapportages een plaats te krijgen.
In het kader van het nu voorliggende onderzoek zijn onderstaande tabellen en bewerkingen opgenomen als illustratie c.q. indicatie.

Tabel 3.1. Inwoneraantal gemeente Roermond[1]	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Per 1 januari	57761	58209	58260	58763	59184	59981
Per 31 december	58209	58260	58763	59184	59981	60746
Per medio jaar (afgerond)	58000	58200	58500	59000	59500	60300

[1] Gegevens CBS tevens te vinden op de website Alle Cijfers (https://allecijfers.nl/)

Uit tabel 3.1. kan worden afgeleid dat bij ongewijzigd beleid er een toename van afgerond 4% van de hoeveelheid huishoudelijk restafval verklaarbaar zou zijn. Er is echter ingezet op een daling die in absolute hoeveelheden is benoemd per inwoner.

Tabel 3.2.	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ingezameld Huishoudelijk restafval (x1000 kg)[1]	11375	11283	11943	8995	8671	8704
Aantal inwoners per medio jaar[2]	58000	58200	58500	59000	59500	60300
Indicatie hoeveelheid restafval per inwoner[3] in kg	196	194	204	152	146	144

[1] Gegevens afkomstig van de gemeente, afdeling BOR
[2] Gemiddeld aantal inwoners 1-1 en 31-12, zie tabel 3.1.
[3] Berekend door de rekenkamer. Getal dient als *indicatie* gehanteerd te worden. Het zou voor de hand liggen dat de gemeente zelf in de vorm van monitoring en managementrapportages deze uitkomsten berekent.

Uit tabel 3.2. kan worden afgeleid dat de beoogde verlaging van het huishoudelijk restafval naar 115-100 kg/inwoner in 2023 niet gehaald is. Het verschil met de doelstelling, maximaal 100 kg/inwoner eind 2024, is dusdanig groot dat mag worden aangenomen dat deze doelstelling niet gerealiseerd wordt.

Wel is nog een opmerking op zijn plaats: in het onderzoek is gesproken waar de daling van het ingezamelde huishoudelijk restafval in 2021 ten opzichte van 2020 vandaan komt. Een door de gemeente gegeven verklaring gaat uit van de invloed van COVID. In 2020 zouden de maatregelen om de verspreiding van COVID tegen te gaan hebben geleid tot het meer thuisblijven van mensen. Vervolgens zouden er veel meer zolders en schuurtjes zijn opgeruimd. In 2021 zou dit niet meer aan de orde zijn. Op zich is dit een logische verklaring maar dan blijft de vraag hoe de hoge hoeveelheden huishoudelijk restafval in 2018 en 2019 te verklaren zijn.

Tevens is het lastig vast te stellen welke invloed de intensivering van de inzameling van PMD heeft op de totalen restafval. Dat geldt ook voor het effect van minder "vervuiling" van het huishoudelijk restafval met groenafval omdat de oude duo containers per fractie (HHA en GFT) in sommige situaties onvoldoende capaciteit hadden. Dat kon er toe leiden dat als de "goede helft vol is met de juiste afvalstoffen" door de burger gekozen werd om de "verkeerde" helft te gebruiken. Dit betekent dat het oude systeem een (grote) foutgevoeligheid had.

Tabel 3.3.	2018[1]	2019[1]	2020	2021	2022	2023
Scheidingspercentage[1 en 2]	57%	56%	56%	??[3]	64%	65%

[1] Gegevens afkomstig van de gemeente, afdeling BOR
[2] In de aangeleverde informatie wordt een onderscheid gemaakt tussen fijn huishoudelijk afval, grof huishoudelijk afval en totaal. Voor de tabel is gebruik gemaakt van het overzicht van de totalen aangezien in de oorspronkelijke gemeentelijke doelstellingen ook geen onderscheid is tussen fijn en grof huishoudelijk afval
[3] Over 2021 zijn geen gegevens beschikbaar volgens de gemeente

Uit tabel 3.3. kan worden afgeleid dat het beoogde scheidingspercentage in 2025 -kijkend naar de cijfers (tot en met eind 2023) - niet gehaald gaat worden. Aangenomen wordt dat de laatste twee jaar van de planperiode (2024 en 2025) niet tot de gewenste verhoging tot 75% leidt. Dit komt overigens overeen met de wijzigingen in de VANG-richtlijnen. Die wijziging is opgenomen omdat landelijk de ervaring is dat 75% in feite te hoog is onder meer door vervuiling van de ingezamelde fractie GFT en PMD. Door die vervuiling moeten partijen afgekeurd worden en tot het reguliere huishoudelijk restafval gerekend worden.

Tabel 3.4.	2018[1]	2019[1]	2020	2021	2022	2023
Ingezameld P(MD) (x1000 kg)[2]	626	665	1735	1720	1655	1503
Indicatie hoeveelheid PMD per inwoner[3] in kg	11	11	30	29	28	25

[1] In 2018 en 2019 werd alleen Plastic aan huis opgehaald. Voor drankenkartons (D) en blik (M) waren er ondergrondse containers op wijkniveau. Vanaf 2020 is dit PMD aan huis geworden.
[2] Gegevens afkomstig van de gemeente, afdeling BOR

Opgemerkt wordt dat de wijziging in inzamelmethodiek specifiek voor PMD heeft geleid tot een sterke verhoging van de ingezamelde hoeveelheden. Vervolgens is er een dalende trend te zien waarbij het invoeren van statiegeld voor plastic flesjes (1 juli 2021) en blikjes (1 april

2023) ongetwijfeld daar aan heeft bijgedragen. Er zijn geen aanvullende gegevens aangeleverd met betrekking tot de ingezamelde hoeveelheden via de statiegeldautomaten. Het is dus lastig vast te stellen welke invloed e.e.a. gehad heeft op het totaal aan PMD dat NIET bij het HHA is terechtgekomen.

Tabel 3.5.	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ingezameld GFT (x1000 kg)[1]	3327	3298	3682	3909	3775	4946
Indicatie hoeveelheid GFT per inwoner[3] in kg	57	57	63	66	63	82

[1] Gegevens afkomstig van de gemeente, afdeling BOR

Medio 2022 zijn de oude duobakken vervangen door de twee aparte mono-containers (HHA en GFT). Volgens verkregen informatie was in de situatie bij de oude duobakken dat huishoudens in feite soms te weinig ruimte hadden om hun afval aan te bieden. Een gevolg zou zijn dat het scheidingsgedrag nadelig werd beïnvloed: groenafval zou in het deel voor HHA terecht komen.

Bijlage 4
Overzicht presentatie 2020

Fase	Periode	Wijzigingen	Inzamelmiddel	Reductie restafval	Bevoegdheid
	2021				
1.	Per 1-1-2021 tot 1-7-2021	• Frequentie wijziging van GFT en restafval laagbouw van 1x per week naar 1x per 2 weken • Emmers: 1x per week	Duo-containers	198-185	College: wijziging frequentie
2.	Per 1-5-2021 of 1-7-2021	• Overstap van duo-container naar mono-container gft en rest • Emmers gft en rest 1x per week • Frequentie blijft 1x 2 weken, alternerend	Mono-containers	185-185	College: wijziging inzamelmiddel Raad : (vrijmaken kredieten aanschaf containers)
	2023				
3.	Per 1-1-2023	• Verlagen van de inzamelfrequentie naar 1x 4 weken gft en rest	Mono-containers	185-115	College
	2024				
4.	Per 1-1-2024	• Invoeren van DIFTAR	Mono-containers	115-100	College en raad (wijziging tarifering afvalinzameling en systematiek)

rekenkamer
roermond