Rekenkamer Nijmegen
De Rekenkamer neemt een onafhankelijke positie
in binnen de gemeente Nijmegen

Nijmegen



HOOFDRAPPORT

Afval of grondstof?

Rekenkameronderzoek naar de kwaliteit van gescheiden ingezameld huishoudelijk afval.

Oktober 2021

COLOFON

De Rekenkamer heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Haar doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn controlerende taak uit te voeren. Daartoe voert zij onderzoek uit op het gebied van:

- Doeltreffendheid:
  Bij dit type onderzoek wordt nagegaan of de gewenste resultaten daadwerkelijk worden bereikt
- Doelmatigheid
  Bij dergelijk onderzoek gaan we na of de gewenste resultaten worden bereikt met zo weinig mogelijk middelen (personeel, geld)
- Rechtmatigheid:
  Bij onderzoek op dit terrein staat de vraag centraal of de uitvoering plaatsvindt volgens geldende wetten en regels.

Bij de uitvoering van haar onderzoeken kijkt de Rekenkamer altijd terug (wat is besloten, wat is gedaan), met als nadrukkelijk doel daarvan te kunnen leren voor de toekomst.

De wijze waarop de Rekenkamer haar onderzoeken (en overige werkzaamheden) uitvoert is vastgelegd in de Notitie Werkwijze.

Samenstelling:
de heer G. Backus (voorzitter)
Mevrouw C. Baarda (lid)
mevrouw B. Cornielje (lid)

De Rekenkamer wordt ambtelijk ondersteund door mevrouw J. Smink (secretaris / onderzoeker).
Bij de uitvoering van het onderzoek Kwaliteit gescheiden ingezameld huishoudelijk afval is de Rekenkamer ondersteund door onderzoekers van KplusV: de heren R. Bottema en A. van Winden.
De infographics zijn gemaakt door mevrouw I. Lub van Gloed Communicatie.

Contact:

Post:	Postbus 9105 6500 HG NIJMEGEN
Telefoon:	024 – 329 2338
E-mail:	rekenkamer@nijmegen.nl
Website:	www.nijmegen.nl
Twitter:	@rekenkamer024

INHOUDSOPGAVE HOOFDRAPPORT

Voorwoord

1	Inleiding		1
	1.1	Aanleiding voor het onderzoek	1
	1.2	Doel- en vraagstelling van het onderzoek	1
	1.3	Afbakening van het onderzoek	2
	1.4	Aanpak van het onderzoek	2
	1.5	Leeswijzer	4
2	Hoe en wat rond gescheiden inzameling van huishoudelijk afval		5
	2.1	Korte toelichting	5
	2.2	Afvalketen	6
	2.3	Spelers in de Nijmeegse afvalketen	7
	2.4	Kernbegrippen	8
3	Conclusies		12
4	Aanbevelingen		30
5	Reactie college		36
6	Nawoord rekenkamer		41

Bij dit rapport hoort een bijlagenboek met de volgende bijlagen:

1 Aanpak van het onderzoek

2 Spelers in de afvalketen

3 Afvalbeleid gemeente Nijmegen

4 Inzicht in afvalstromen: kwantiteit en kwaliteit

5 In gesprekken genoemde verbeteracties

6 Toelichting op gebruikte begrippen en afkortingen

7 Links naar achtergrondinformatie

In een afzonderlijk document is een samenvatting in beelden en cijfers opgenomen.

Alle stukken zijn te vinden op een speciale webpagina voor dit onderzoek.

VOORWOORD

Veel inwoners van Nijmegen vinden het belangrijk dat hun afval gerecycled wordt. Ook de gemeente vindt dat. Zij zamelt daarom al decennia oud papier, glas en GFT gescheiden in; later kwamen daar textiel en verpakkingsmateriaal bij. En zeer recent is een proef gestart met de gescheiden inzameling van luiers. Die gescheiden inzameling is een succes. Nijmegenaren scheiden meer afval dan inwoners van vergelijkbare gemeenten. Dat is een compliment aan vooral inwoners, gemeente en Dar waard. Maar wordt al dat gescheiden ingezamelde afval ook gerecycled? Dat vroeg een raadslid zich af. Hij heeft de rekenkamer verzocht om hier onderzoek naar te doen. De rekenkamer is op dit verzoek ingegaan, omdat het recyclen van afval van groot maatschappelijk en financieel belang is.

De faciliteiten om het gescheiden ingezamelde afval te recyclen zijn er. Het Nijmeegse afval gaat naar gespecialiseerde verwerkers in binnen- en buitenland. Om in deze fabrieken uit het afval grondstoffen voor nieuwe producten te kunnen maken, moet het afval van goede kwaliteit – zo zuiver mogelijk - zijn. In het onderzoek zijn wij, ondersteund door onderzoekers van KplusV, nagegaan wat de kwaliteit van de verschillende herbruikbare stromen is. We hebben onderzocht op welke punten in de keten van inzameling tot eindverwerking sprake is van uitval. Hoe groter de uitval, hoe groter het verschil tussen scheidings- en hergebruikspercentage. Bij glas en oud papier is de uitval beperkt, de hergebruikspercentages daarvan liggen bijna op 90%. Bij GFT, plastic+ en textiel is de uitval aanzienlijk. De hergebruikspercentages daarvan liggen rond de 50%. GloedCommunicatie heeft voor dit rapport infographics gemaakt, waarin per herbruikbare stroom de cijfers in één oogopslag te zien zijn. Het verzamelen van informatie over de kwaliteit van de ingezamelde stromen was complex en arbeidsintensief. De gemeente blijkt hier maar beperkt zicht op te hebben. We hebben daarom ook cijfers verzameld bij ketenpartners en uit landelijke rapporten.

In het onderzoek hebben we ook gekeken naar het beleid van de gemeente en de wijze waarop zij stuurt op de realisatie daarvan. We concluderen dat in Nijmegen sprake is van een goede uitgangspositie, maar dat de sturing meer aandacht vraagt, zowel van het college als van de raad. Wij achten het risico anders groot dat de – ambitieuze – doelstellingen voor 2025 en 2030 niet gerealiseerd worden. Wij hopen dat de inzichten die in dit rapport worden gegeven en de aanbevelingen die wij naar aanleiding daarvan doen, de gemeenteraad en het college helpen bij het opstellen en uitvoeren van het nieuwe Afvalbeleidsplan. En daarmee uiteindelijk bij het realiseren van fors minder Restafval én tegelijkertijd meer hergebruik van het huishoudelijk afval dat gescheiden wordt ingezameld!

Iedereen die de rekenkamer bij de uitvoering van het onderzoek van stukken, cijfers en context daarbij heeft voorzien, bedanken wij daarvoor nogmaals heel hartelijk. Zonder die gegevens hadden wij niet zo'n inzicht in de wereld van gescheiden inzameling van afval kunnen geven aan de raad als nu in dit rapport is opgenomen.

Gé Backus, voorzitter Rekenkamer Nijmegen

1. INLEIDING

In dit hoofdstuk is een toelichting op de aanleiding en opzet van het onderzoek gegeven. Een uitgebreidere toelichting is opgenomen in bijlage 1.

1.1 AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK

In het voorjaar van 2020 ontving de rekenkamer de suggestie van een raadslid om onderzoek te doen naar de kwaliteit van gescheiden ingezameld huishoudelijk afval. De rekenkamer heeft besloten deze suggestie op te pakken. Het belang van een goede kwaliteit van gescheiden ingezameld afval is namelijk groot, zowel maatschappelijke als financieel. Maatschappelijk, omdat het (hoogwaardig) kunnen hergebruiken (recyclen)[1] van huishoudelijk afval – een belangrijk doel vanuit duurzaamheidsoogpunt - vereist dat ingezamelde stromen zo zuiver mogelijk zijn. Financieel, omdat de kosten voor het verbranden van Restafval hoger zijn en harder stijgen, dan de verwerkingskosten voor herbruikbare stromen die gescheiden worden ingezameld. Gescheiden ingezamelde stromen kunnen zelfs opbrengsten genereren. De eerste oriëntatie op het onderwerp leverde nog een reden op het onderzoek op te pakken. Landelijk - en ook binnen de gemeente Nijmegen –wordt vooral gerapporteerd over kwantitatieve ontwikkelingen rond de gescheiden inzameling van huishoudelijk afval. Het succes van het afvalbeleid wordt veelal afgemeten aan twee zaken: de hoeveelheid ingezameld Restafval per inwoner en het zogenaamde scheidingspercentage[2]. Deze cijfers zeggen echter niets over de kwaliteit en de mate waarin de gescheiden ingezamelde stromen daadwerkelijk worden hergebruikt. Over de kwaliteit van de gescheiden ingezamelde stromen zijn er vooral vanuit verwerkers, steeds meer signalen dat deze achteruit gaat. Ook in de jaarstukken van de gemeente Nijmegen wordt daar sinds 2017 melding van gemaakt. Waar de doelstellingen voor hergebruik vragen om zuiverder stromen, lijkt de praktijk te zijn dat stromen steeds meer vervuild zijn. Omdat het Afvalbeleidsplan van de gemeente Nijmegen een looptijd heeft tot en met 2022, vond de rekenkamer het een goed moment nu onderzoek te doen naar de kwaliteit van de gescheiden ingezamelde stromen.

1.2 DOEL- EN VRAAGSTELLING VAN HET ONDERZOEK

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te geven aan de raad. Dit met het oog op de invulling van zijn kaderstellende en controlerende rol bij het opstellen en uitvoeren van het nieuwe Afvalbeleidsplan.

---

1 Het hergebruik van afval wordt aangeduid met de term recyclen. Voor een toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 2 of bijlage 6.

2 Scheidingspercentage: de hoeveelheid gescheiden ingezameld afval, uitgedrukt als percentage van de totaal ingezamelde hoeveelheid huishoudelijk afval (gescheiden en ongescheiden samen).

De **centrale vraag** van het onderzoek is:
Wat is de kwaliteit van het ingezamelde huishoudelijk afval in de gemeente Nijmegen, over welke informatie beschikt de gemeente Nijmegen daarbij, hoe stuurt de gemeente Nijmegen daarin en in welke context speelt het kwaliteitsvraagstuk?

Om deze vraag te beantwoorden, hebben wij een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Deze waren leidend bij de uitvoering van het onderzoek en zijn opgenomen in bijlage 1.

1.3 AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek richt zich op de volgende stromen huishoudelijk afval:

- Groente-, fruit- en tuinafval (GFT)
- Plastic, Metaal en Drankenkartons (Plastic+)
- Oud papier en karton (OPK)
- Textiel
- Glas
- Restafval

Andere stromen die separaat worden ingezameld en stromen die op de milieustraat worden ingezameld, zijn niet meegenomen in het onderzoek.

Het gemeentelijke Afvalbeleidsplan Kadernota afvalbeleid 2013 – 2022 'Creatief met afval – minder afval, meer grondstoffen' (verder: het Afvalbeleidsplan) heeft betrekking op de periode 2013 tot en met 2022. In het onderzoek kijken we zo veel mogelijk terug tot 2013. Met name voor de cijfers is dit niet altijd mogelijk. Zo is de landelijke benchmark bijvoorbeeld pas vanaf 2015 beschikbaar. Bij het onderdeel financiële gevolgen maken we geen directe doorvertaling naar de financiële gevolgen voor inwoners. Dat doen we niet, omdat de gemeente Nijmegen niet werkt met een kostendekkende afvalstoffenheffing. De kosten voor de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval worden voor het grootste deel verdisconteert in de OZB. Een ander deel wordt geïnd via de koopzakken voor Restafval en Plastic+. Er is dus geen directe relatie tussen de kosten die de gemeente maakt en de doorberekening daarvan aan inwoners.

1.4 AANPAK VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek is als volgt aangepakt:

Verzamelen en analyseren van (beleids)stukken
Door het bestuderen van (beleids)stukken heeft de rekenkamer zich een beeld gevormd van de doelen van beleid, de wijze waarop de gemeente gestuurd heeft op de realisatie daarvan en de informatie die de gemeente daarbij gebruikt heeft. We hebben zowel (beleids)stukken bestudeerd van de gemeente Nijmegen, als van de partijen waarmee de gemeente nauw samenwerkt, zoals de Dar, de Gemeenschappelijke Regeling Milieusamenwerking en Afvalverwerking Regio Nijmegen (GR

MARN) en de ARN. Om ons een beeld te vormen van de context waarin het kwaliteitsvraagstuk speelt, hebben wij de relevante landelijke stukken bestudeerd.

Verzamelen en analyseren van cijfers

De rekenkamer heeft in eerste instantie cijfers verzameld bij de gemeente. Waar de gemeente niet de beschikking over cijfers had, hebben we die verzameld bij verwerkers. Als zij de benodigde cijfers ook niet hadden, zijn we op zoek gegaan naar cijfers in landelijke onderzoeksrapporten. We hebben de cijfers geanalyseerd. Daarmee zijn ontwikkelingen in de tijd in beeld gebracht en is inzicht gegeven in de kwaliteit op verschillende momenten in de afvalketen en in het daadwerkelijke hergebruik. Wij hebben dat steeds gedaan voor alle stromen samen, maar juist ook voor de afzonderlijke stromen. Tijdens deze stap van het onderzoek hebben wij twee keer een werksessie georganiseerd met de meest betrokken medewerkers van de gemeente en de Dar. Daarin zijn onze vragen over de aangeleverde en nog ontbrekende cijfers beantwoord.
Tevens heeft de rekenkamer berekeningen gemaakt van de financiële consequenties van vervuiling in gescheiden ingezameld afval en van herbruikbare stromen in het Restafval.

Gesprekken met betrokkenen binnen en buiten de gemeente

Op basis van de bevindingen uit de analyse van stukken en cijfers hebben wij gesprekken gevoerd met betrokkenen binnen en buiten de gemeente. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners. Van alle gesprekken is een verslag op hoofdlijnen gemaakt, dat voor verificatie is teruggelegd. De gesprekken leverden een aanvullende set relevante stukken op. Ook deze hebben wij geanalyseerd.

Rapportage

Op basis van de geanalyseerde (beleids)stukken en cijfers en de informatie uit de gesprekken, heeft de rekenkamer de bevindingen op een rij gezet. Deze zijn voor een toets op de feiten voorgelegd aan de betrokken ambtenaren van de gemeente[3]. Zij hebben ons in hun reactie gewezen op een aantal feitelijke onjuistheden en omissies. Wij hebben deze verwerkt. De bevindingen hebben wij afgezet tegen het toetsingskader[4], bestaande uit:

- wet- en regelgeving;
- landelijk, regionaal en gemeentelijk beleid;
- overeenkomsten en afspraken met andere spelers in de afvalketen;
- algemeen geaccepteerde uitgangspunt van een cyclische totstandkoming en uitvoering van overheidsbeleid.

Op basis daarvan hebben wij conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd. Het college is door ons in de gelegenheid gesteld te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Deze heeft daar gebruik van gemaakt. Nadat de rekenkamer de reactie van het college heeft voorzien van een nawoord, is het rapport aangeboden aan de raad en daarmee openbaar gemaakt.

---

[3] De bevindingen gepresenteerd in de huidige bijlagen 2, 3 en 4 zijn voorgelegd voor een toets op de feiten.

[4] Het toetsingskader is opgenomen in bijlage 1.

Tijdens het hele onderzoek is er op gezette momenten contact geweest met betrokken ambtenaren en de klankbordgroep uit de raad over de stand van zaken, de planning en de bevindingen op hoofdlijnen op dat moment.

Bij de uitvoering van het onderzoek is de rekenkamer ondersteund door onderzoekers van onderzoeksbureau KplusV uit Arnhem. De infographics in het rapport zijn opgesteld door een grafisch ontwerper van Gloed Communicatie uit Nijmegen.

1.5 LEESWIJZER

Na dit inleidende hoofdstuk, vervolgt dit rapport met een korte toelichting op het hoe en wat rond de gescheiden inzameling van huishoudelijk afval (hoofdstuk 2). De conclusies uit het onderzoek zijn opgenomen in hoofdstuk 3; de aanbevelingen in hoofdstuk 4. De reactie van het college is te lezen in hoofdstuk 5. Deze reactie is in hoofdstuk 6 voorzien van een nawoord van de rekenkamer.

Bij dit rapport horen een Bijlagenboek en een Samenvatting in beelden en cijfers.
In de bijlagen is meer gedetailleerde informatie opgenomen. Het gaat om een nadere toelichting op de aanpak van het onderzoek (bijlage 1), de spelers in de afvalketen (bijlage 2), het afvalbeleid van de gemeente Nijmegen (bijlage 3), inzicht in de kwantiteit en kwaliteit van de afvalstromen (bijlage 4), de suggesties van gesprekspartners voor het verbeteren van de kwaliteit van de stromen die gescheiden worden ingezameld (bijlage 5), een toelichting op gebruikte begrippen en afkortingen (bijlage 6) en links naar achtergrondinformatie (bijlage 7). De begrippen die zijn toegelicht in bijlage 6, zijn de eerste keer dat ze in voorliggend rapport worden gebruikt voorzien van een *.
De samenvatting bestaat uit een korte toelichting op het onderzoek, de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek en een aantal infographics, grafieken en tabellen. Per onderdeel is steeds aangegeven waar in de rapportage op de betreffende zaken wordt ingegaan.

Alle stukken zijn te vinden op een speciale webpagina voor dit onderzoek.

2. HOE EN WAT ROND GESCHEIDEN INZAMELING VAN HUISHOUDELIJK AFVAL

In dit hoofdstuk is een korte toelichting opgenomen op het (landelijke) afvalbeleid, de afvalketen, de belangrijkste spelers in die afvalketen en een aantal gebruikte begrippen.

2.1 KORTE TOELICHTING

Gemeenten zijn sinds begin vorige eeuw wettelijk verplicht huishoudelijk afval in te zamelen en te zorgen voor een verantwoorde verwerking daarvan. Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw zamelen gemeenten steeds meer huishoudelijk afval gescheiden in. De hoeveelheid ingezameld Restafval neemt daardoor steeds verder af. Sinds 1 januari 1994 zijn gemeenten wettelijk verplicht groente-, fruit- en tuinafval (GFT) gescheiden in te zamelen. Sinds 1 juli 2020 zijn zij ook verplicht papier, metaal, kunststof, glas en afgedankte elektrische en elektronische apparatuur gescheiden in te zamelen. Vanaf 1 januari 2025 worden gemeenten bovendien verplicht textiel en gevaarlijke stoffen gescheiden in te zamelen.

Dat gemeenten steeds meer afval gescheiden moeten inzamelen volgt uit het streven naar een Circulaire Economie*. Een Circulaire Economie is een economie waarin grondstoffen optimaal worden benut en hergebruikt en waarin niet of nauwelijks afval ontstaat. In dit kader zijn de doelstellingen van het Rijk:

- Nederland 50% circulair in 2030;
- Nederland 100% circulair in 2050.

Het Rijksbeleid is nader uitgewerkt in diverse programma's. Eén van die programma's is het programma Van Afval Naar Grondstof (VANG)* (januari 2014). Daarin is aangegeven dat duurzaam en zuinig moet worden omgegaan met natuurlijke bronnen, dat slim ontworpen moet worden, dat voorwerpen langer mee moeten gaan én dat reststromen optimaal moeten worden benut. Het VANG-programma bevat operationele doelstellingen voor de verschillende schakels in de afvalketen. Iedere doelstelling is uitgewerkt in acties, tijdpad en betrokken partijen. Een van de acties is 'Gemeenten faciliteren bij verbetering van afvalscheiding en inzameling'. Uitgangspunt is dat het verbeteren van de gescheiden inzameling op termijn leidt tot meer hergebruik (recycling) en minder kosten voor de burger. Meer recycling vereist dat meer afval gescheiden wordt ingezameld. Of de gescheiden ingezamelde stromen daadwerkelijk gerecycled kunnen worden, wordt in hoge mate bepaald door de kwaliteit. Hoe zuiverder de ingezamelde stroom, hoe beter die gerecycled kan worden en hoe minder afval verbrand hoeft te worden.

Het Rijk, de VNG[5] en de NVRD[6] hebben de doelen en acties voor de verbetering van afvalscheiding en inzameling geconcretiseerd in het zogenaamde Publiek Kader.

[5] VNG: Vereniging Nederlandse Gemeenten.

[6] NVRD: Nederlandse vereniging van gemeentelijke reinigingsdiensten.

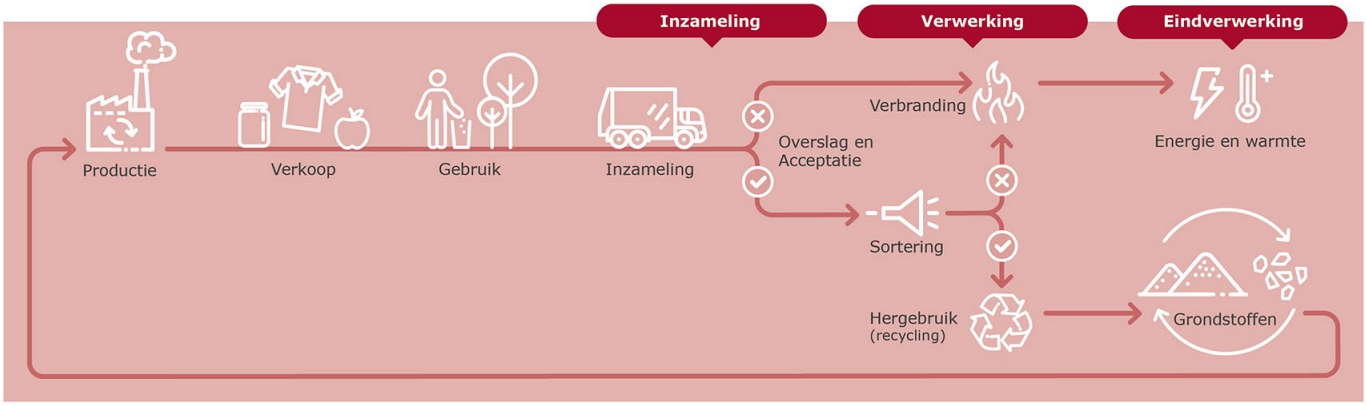
In het Publiek Kader zijn onder meer de zogenaamde VANG-doelstellingen opgenomen:

- 2020:
  - 100 kilo Restafval per inwoner;
  - scheidingspercentage van 75%;
- 2025:
  - 30 kilo Restafval per inwoner;
  - scheidingspercentage van 75% (waarbij het streven is dit na 2020 te maximeren).

Bij de realisatie van de VANG-doelstellingen is 'het streven naar een Circulaire Economie leidend, dat wil zeggen dat grondstofketens gesloten moeten worden'.

2.2 AFVALKETEN

De afvalketen bestaat uit een aantal schakels en is schematisch weergegeven in figuur 1. Na de figuur is een korte toelichting op de verschillende schakels opgenomen. In bijlage 4 is hier uitgebreider op ingegaan.



Figuur 1: Schematische weergave van de afvalketen.

Productie, verkoop en gebruik: De producent maakt een product, bijvoorbeeld een verpakking, kledingstuk of etenswaren. Deze worden vervolgens verkocht aan consumenten en door hen gebruikt. Deze schakels vallen buiten de scope van dit onderzoek.

Inzameling: Wanneer het product of verpakking door de consument wordt weggegooid als afval, wordt deze ingezameld door of in opdracht van de gemeente.

Overslag en Acceptatie: Het ingezamelde afval gaat met de vuilniswagen naar een overslagpunt. Daar wordt de lading geïnspecteerd. Als er te veel vervuiling wordt aangetroffen, wordt de stroom afgekeurd. Afgekeurde stromen worden samen met het Restafval verbrand.

Sortering: Het ingezamelde afval dat is geaccepteerd gaat verder het verwerkingsproces in. De eerste stap daarin is dat het nader gesorteerd wordt. De wijze van sortering verschilt per stroom, maar kent twee hoofddoelen:

- het uitsorteren van niet herbruikbare stromen. Deze worden samen met het Restafval verbrand;
- het sorteren van verschillende herbruikbare stromen in de afvalstroom. Bij Textiel wordt bijvoorbeeld herdraagbare kleding gescheiden van kleding die niet herdraagbaar is, maar wel als vulling kan dienen in kussens of isolatiemateriaal.

Hergebruik: De herbruikbare stromen worden in deze schakel (zo nodig) schoongemaakt en verwerkt tot grondstoffen voor nieuwe producten. Eventuele stoorstoffen die nog in de stroom aanwezig blijken te zijn, worden samen met het Restafval verbrand.

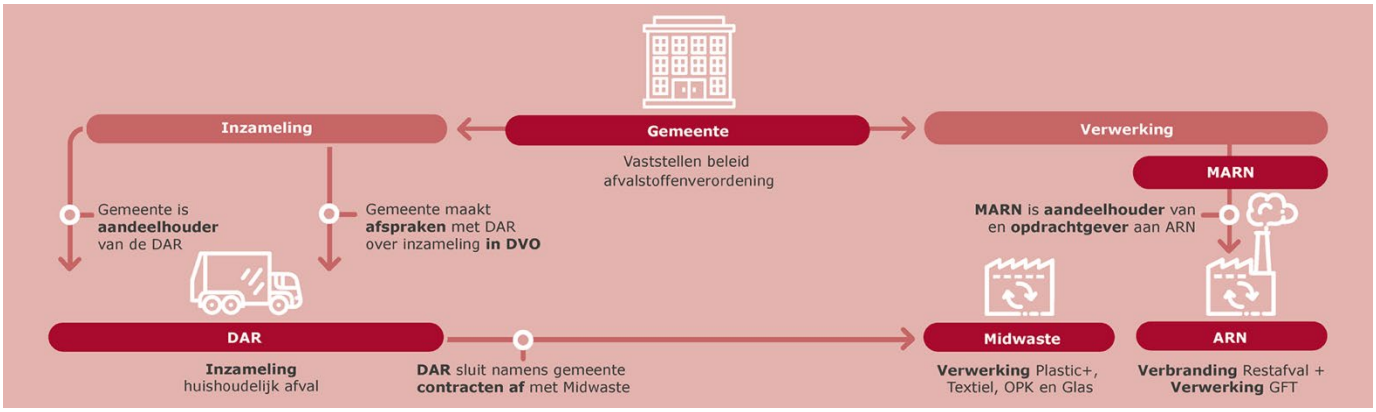
Verbranding: Het ingezamelde Restafval, het afval uit de gescheiden ingezamelde stromen dat is afgekeurd aan de poort, de niet herbruikbare stromen uit de sortering en de eventuele stoorstoffen uit het verwerkingsproces, worden verbrand.

Eindverwerking: De eindverwerking is afhankelijk van de wijze van verwerking van het afval:
- Met verbranding wordt energie en warmte opgewekt;
- Van de grondstoffen die in de schakel hergebruik zijn gemaakt, worden nieuwe producten gemaakt.

Deze schakels vallen buiten de scope van het onderzoek.

2.3 SPELERS IN DE NIJMEEGSE AFVALKETEN

De belangrijkste spelers in de afvalketen en hun rol zijn weergegeven in figuur 2. Na de figuur is een korte toelichting per speler gegeven. In bijlage 2 is uitgebreider op deze spelers ingegaan. Daar is ook ingegaan op enkele landelijke spelers die een belangrijke rol spelen in (het versterken) de afvalketen.



Figuur 2: Schematische weergave van de (rol van de) belangrijkste spelers in de afvalketen.

Gemeente:

- stelt het beleid vast in een afvalbeleidsplan en voert het beleid uit;
- stelt de regels voor inzameling vast in de afvalstoffenverordening;
- is aandeelhouder van de Dar;
  maakt afspraken over de inzameling en verwerking met de Dar in de DVO[7];
- participeert in de Gemeenschappelijke Regeling Milieu- en Afvalsamenwerking Regio Nijmegen (GR MARN).

Dar:

- zamelt het afval in de gemeente Nijmegen in;
- heeft in opdracht van de gemeente Nijmegen een overeenkomst afgesloten met Midwaste[8] voor de verwerking van Textiel, OPK en Glas, en voor Plastic+ met RKN[9]. Op grond van afspraken die de VNG namens de gemeenten heeft gemaakt, is de gemeente contracthouder voor RKN.
- heeft een adviserende rol bij de opstelling, uitvoering en monitoring van het gemeentelijke afvalbeleid.

GR MARN:

- is aandeelhouder van de ARN;
- heeft een 'vuilverwerkersovereenkomst' afgesloten met de ARN.

Midwaste / RKN:

Zorgt ervoor dat het ingezamelde Plastic+, Textiel, OPK en Glas naar gespecialiseerde verwerkers in binnen- en buitenland gaat.

ARN:

- verbrandt het Restafval;
- verwerkt het GFT;
- verzorgt de overslag van Plastic+ en Glas.

2.4 KERNBEGRIPPEN

In deze paragraaf worden enkele kernbegrippen rond de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval toegelicht. In bijlage 6 zijn meer begrippen toegelicht.

7 DVO: Diensverleningsovereenkomst.

8 Midwaste is een coöperatieve vereniging van dertien regionale afval- en reinigingsbedrijven. De Dar is één van de leden van Midwaste.

9 RKN: Regie Kunststoffen Nederland. RKN is een gezamenlijke entiteit van HVC (één van de grootste inzamelaars en afvalverwerkers van Nederland) en Midwaste.

Circulaire Economie

In een Circulaire Economie worden zo min mogelijk grondstoffen gebruikt en worden grondstoffen optimaal benut. Producten worden zo ontworpen dat zo weinig mogelijk grondstoffen nodig zijn en de gebruikte grondstoffen zo lang mogelijk worden gebruikt en daarna hoogwaardig worden hergebruikt. In een Circulaire Economie bestaat geen afval. Dit is anders dan in een lineaire economie. Kort samengevat worden in een Lineaire Economie grondstoffen gedolven, verwerkt tot een product en na gebruik weggegooid.

10R model

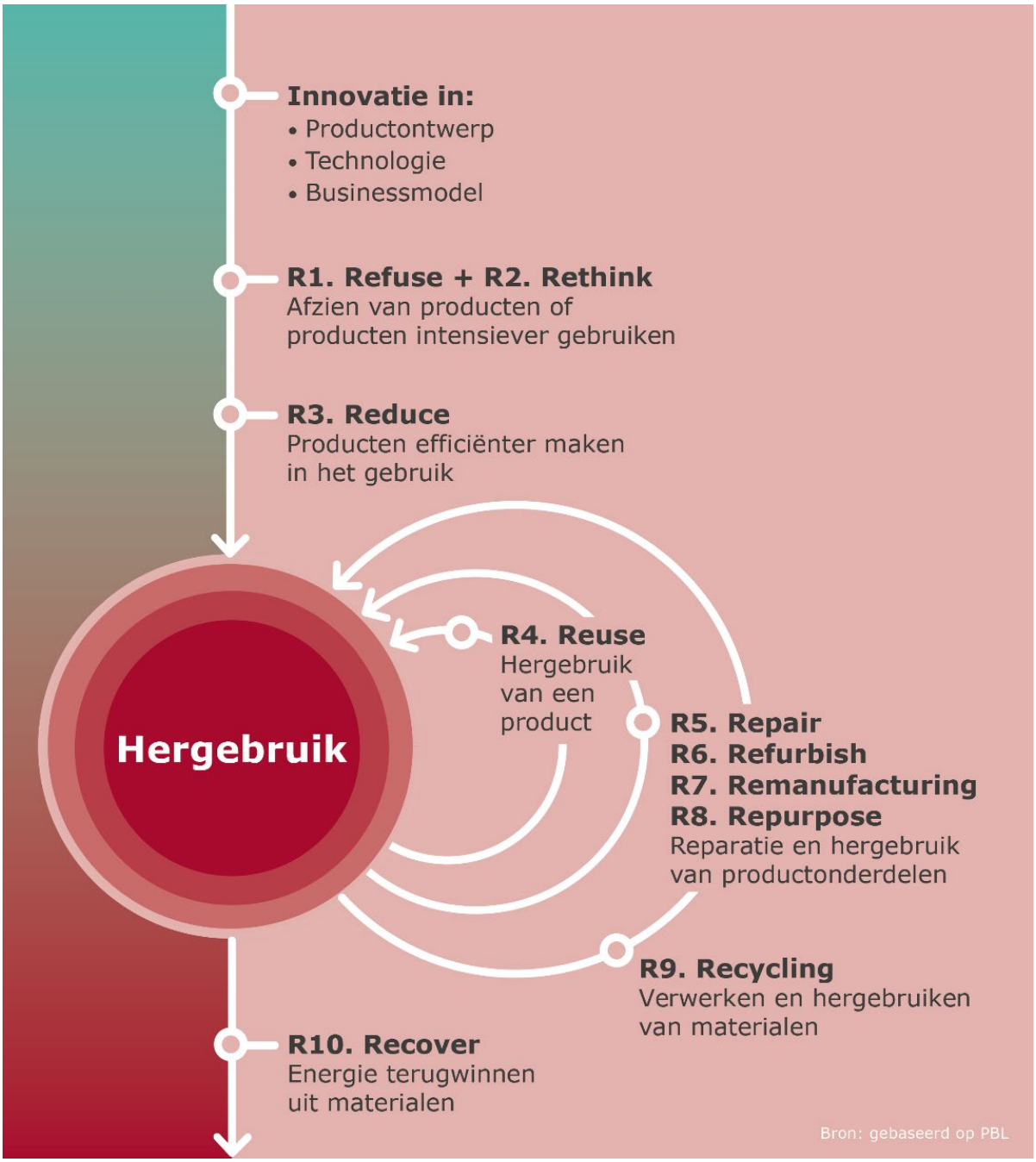
Het 10-R model geeft 10 strategieën aan voor het sluiten van kringlopen. Hoe hoger een strategie op deze lijst (ladder) staat, hoe circulairder de strategie is.[10] In het kort:

- bovenaan de ladder staat het verminderen van consumptie en productie en het slimmer maken en gebruiken van producten;
- in het midden staat het verlengen van de levensduur van producten en onderdelen;
- onderaan staat het nuttig toepassen van materialen, die anders gestort zouden worden. Hiertoe wordt ook het hergebruik van afval (recycling) gerekend.

In het volgende kader zijn de 10 strategieën kort toegelicht. Na de toelichting zijn de strategieën weergegeven in een infographic.

Verminderen consumptie en het slimmer maken en gebruik van produceren.	R1 Refuse	Afzien van een product
	R2 Rethink	Product intensiveren gebruiken
	R3 Reduce	Producten efficiënter fabriceren of efficiënter maken in het gebruik
Levensduur van producten en onderdelen verlengen.	R4 Re-use	Hergebruik van een nog goed product in dezelfde functie door een andere gebruiker
	R5 Repair	Hergebruik van een product in zijn oude functie na reparatie of onderhoud
	R6 Refubish	Hergebruik van een product in zijn oude functie na het opknappen of moderniseren ervan
	R7 Remanufacturing	Hergebruik van onderdelen van een afgedankt product in een nieuw product met dezelfde functie
	R8 Repurpose	Hergebruik door (onderdelen van) een product te gebruiken in een nieuw product met een andere functie
Nuttig toepassen van materialen.	R9 Recycle	Materialen hergebruiken met dezelfde (hoogwaardig) of mindere (laagwaardige) kwaliteit
	R10 Recover	Verbranden van materialen met energieterugwinning

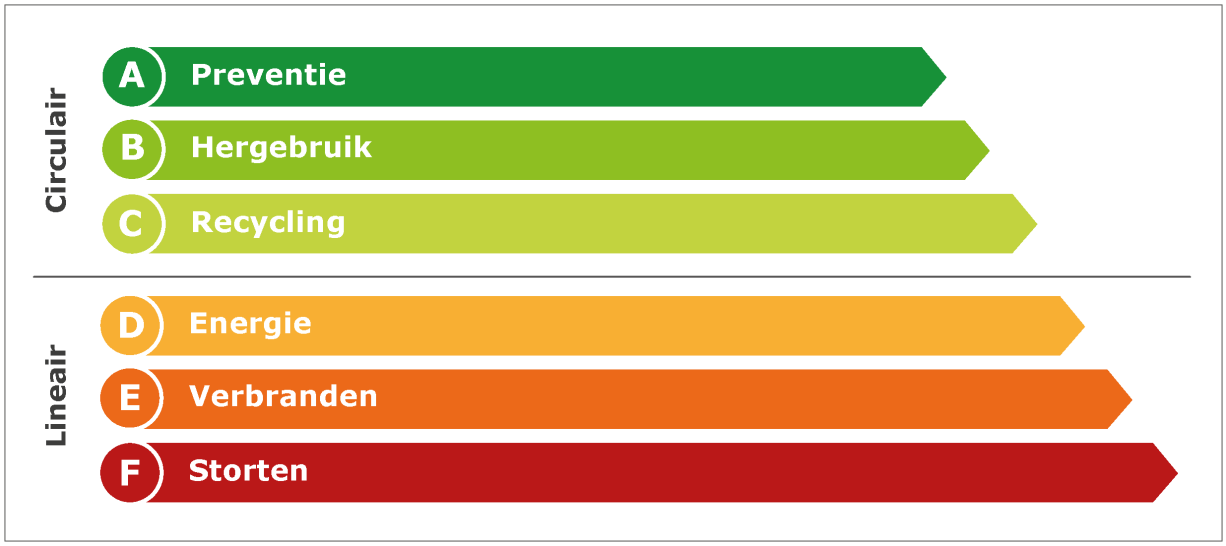
[10] Er bestaan ook varianten op dit model waarin bepaalde strategieën worden samengetrokken. Er wordt dan gesproken van het 9 of 7 R-model.



Figuur 3: 10-R model.

Ladder van Lansink

De Ladder van Lansink drukt de voorkeursvolgorde uit voor de wijze waarop met afval wordt omgegaan. De Ladder van Lansink is als 'afvalhiërarchie' opgenomen in de Wet milieubeheer en ook vastgelegd in de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen. In onderstaande figuur 4 is de Ladder van Lansink opgenomen, waarbij is aangegeven welke strategieën horen bij een Lineaire Economie, en welke bij een Circulaire Economie.



Figuur 4: Ladder van Lansink.

Scheidings- en hergebruikspercentage

Het scheidings- en hergebruikspercentage zijn indicatoren voor het meten van de voortgang van het afvalbeleid. Het verschil tussen het scheidings- en hergebruikspercentage blijkt uit de toelichting in onderstaand kader.

Scheidingspercentage	**Hergebruikspercentage**
De hoeveelheid gescheiden ingezameld huishoudelijk afval uitgedrukt als percentage van de totaal ingezamelde hoeveelheid huishoudelijk afval (gescheiden en ongescheiden).	De hoeveelheid gescheiden ingezameld huishoudelijk afval *die na verwerking opnieuw gebruikt wordt*, uitgedrukt als percentage van de totaal ingezamelde hoeveelheid huishoudelijk afval (gescheiden en ongescheiden). In termen van het 10R-model gaat het hier om recycling.

Recycling

Recycling is een vorm van hergebruik. Bij deze vorm gaat het om het verwerken van *materialen* tot dezelfde (hoogwaardige) of mindere (laagwaardige) kwaliteit. Een voorbeeld van recycling betreft het hergebruik van ingezameld verpakkingsmateriaal tot nieuwe verpakkingen (hoogwaardige kwaliteit) of bermpaaltjes (laagwaardige kwaliteit). Zie ook de toelichting op het 10-R model die hiervoor is opgenomen.

3. CONCLUSIES

De centrale vraag van het onderzoek was:
Wat is de kwaliteit van het ingezamelde huishoudelijk afval in de gemeente Nijmegen, over welke informatie beschikt de gemeente Nijmegen daarbij, hoe stuurt de gemeente Nijmegen daarin en in welke context speelt het kwaliteitsvraagstuk?

De rekenkamer trekt op basis van het onderzoek vijf conclusies. Deze conclusies zijn in dit hoofdstuk onderbouwd met een analyse van de bevindingen uit de bijlagen en aangevuld met informatie uit de gevoerde gesprekken. Voor details verwijzen wij naar de bijlagen, in het bijzonder bijlage 2 (spelers), bijlage 3 (afvalbeleid gemeente Nijmegen) en bijlage 4 (inzicht in afvalstromen: kwantiteit en kwaliteit).

De conclusies die de rekenkamer trekt zijn:

1. De kwantitatieve doelstellingen voor de gescheiden inzameling van huishoudelijk afval zijn voor 2020 bijna gerealiseerd. Afgezet tegen de situatie in vergelijkbare gemeenten is dat een goede prestatie.
2. De gemeente heeft een beperkt inzicht in de kwaliteit van het gescheiden ingezamelde huishoudelijk afval en geen inzicht in het uiteindelijk hergebruik ervan. Dit komt doordat onvoldoende afspraken gemaakt zijn met andere spelers in de keten over het uitwisselen van informatie.
3. Door het weergeven van het scheidingspercentage onder de noemer hergebruikspercentage is een te positief beeld ontstaan. Dit heeft er mede toe geleid, dat er binnen de gemeente een beperkt gevoel van urgentie en daardoor te weinig aandacht is geweest voor het verbeteren van de kwaliteit van gescheiden ingezameld huishoudelijk afval en daarmee het uiteindelijk hergebruik ervan.
4. Het Afvalbeleidsplan vormt voldoende basis om te komen tot substantieel meer hergebruik van huishoudelijk afval, maar de doelen in het Afvalbeleidsplan zijn onvoldoende concreet en het Afvalbeleidsplan is niet of nauwelijks vertaald naar de uitvoering. Mede daardoor is er in de praktijk gestuurd op het realiseren van de doelstellingen voor de hoeveelheid Restafval en het scheidingspercentage, en onvoldoende op het realiseren van de doelstellingen voor meer hergebruik.
5. Met de huidige wijze van sturen door de gemeente is het risico groot dat het niet lukt de doelstelling voor de hoeveelheid Restafval en de gescheiden inzameling van huishoudelijk afval voor 2025 te realiseren, én gelijktijdig het hergebruik fors te verhogen. Daarmee komt ook de realisatie van de doelstellingen voor de Circulaire Economie in 2030 in gevaar.

Wij lichten deze conclusies hierna toe.

CONCLUSIE 1

De kwantitatieve doelstellingen voor de gescheiden inzameling van huishoudelijk afval voor 2020 zijn bijna gerealiseerd. Afgezet tegen de situatie in vergelijkbare gemeenten is dat een goede prestatie.

In januari 2013 heeft de gemeenteraad de Kadernota afvalbeleid 2013 – 2022 'Creatief met afval – minder afval, meer grondstoffen' vastgesteld en daarmee de volgende kwantitatieve doelstelling voor 2020:

- 70% afvalscheiding;
- minder dan 100 kilo Restafval per inwoner.

In 2014 heeft het Rijk in samenwerking met de VNG en de NVRD de zogenaamde VANG-doelstellingen geïntroduceerd:

- 2020:
  - 100 kilo Restafval per inwoner;
  - scheidingspercentage van 75%;
- 2025:
  - 30 kilo Restafval per inwoner;
  - scheidingspercentage van 75% (waarbij het streven is dit na 2020 te maximeren).

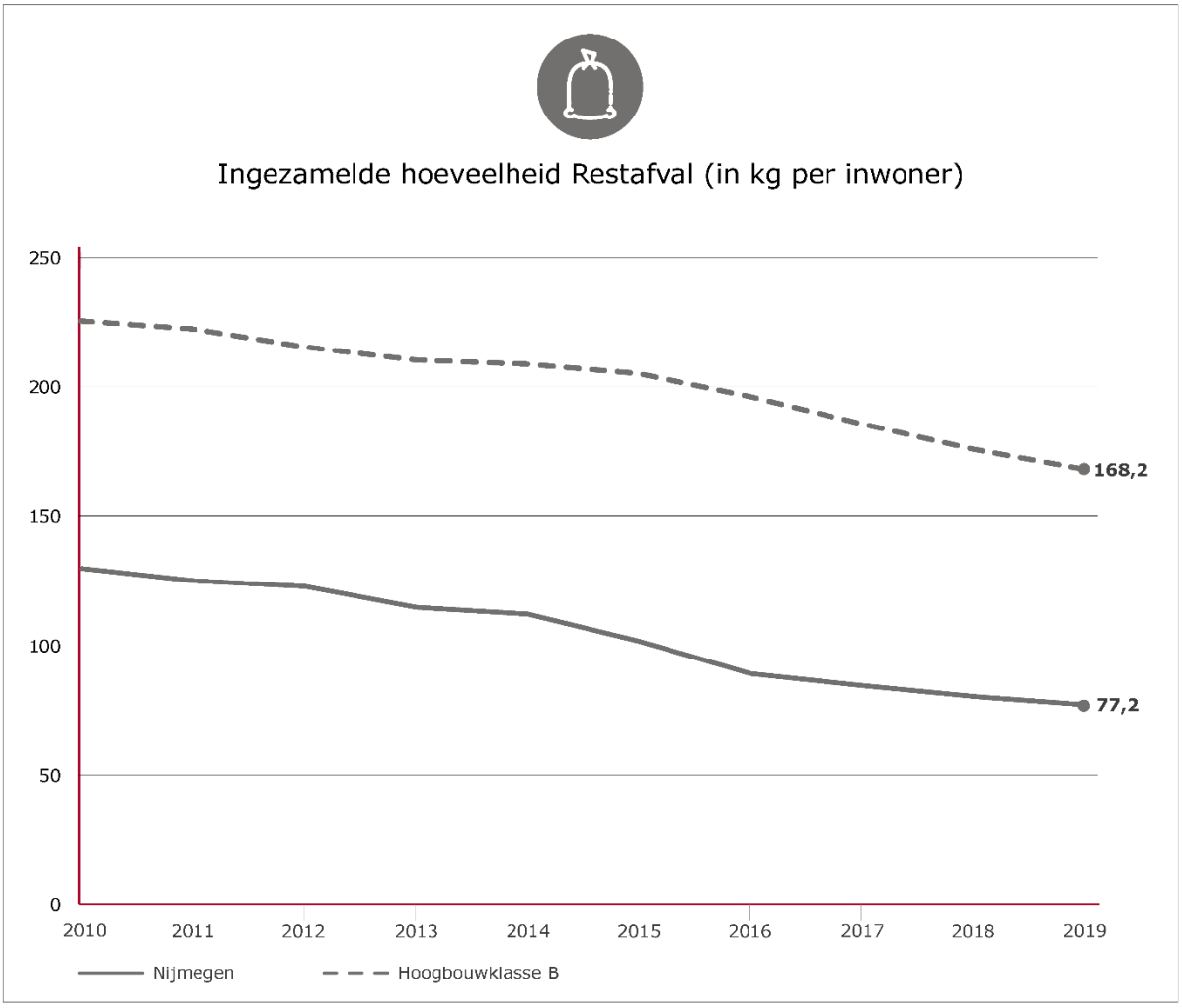
Bij de realisatie van de doelstellingen is 'het streven naar een Circulaire Economie leidend, dat wil zeggen dat grondstofketens gesloten moeten worden'.

De wethouders van de gemeenten in de regio Nijmegen met 'afval' in hun portefeuille en de Dar, hebben in het najaar van 2016 het Bestuursakkoord VANG ondertekend. Hiermee hebben zij onderschreven zich individueel en regionaal in te spannen de VANG-doelstellingen voor 2020 te realiseren. Met het ondertekenen van het Bestuursakkoord is het kwantitatieve doel uit het Afvalbeleidsplan voor het te realiseren scheidingspercentage voor 2020 aangescherpt: een scheidingspercentage van 75% in plaats van 70%.

Uit de meest actuele beschikbare cijfers blijkt dat de kwantitatieve doelen voor 2020 bijna gerealiseerd zijn. In 2019 is in Nijmegen 77 kilo Restafval per inwoner ingezameld. Nijmegen scoort daarmee hoger dan vergelijkbare gemeenten. Gemiddeld is in gemeenten in hoogbouwklasse B*[11] 168 kilo Restafval per inwoner ingezameld. Het scheidingspercentage in Nijmegen was in 2019 72%. Dat is hoger dan landelijk gemiddeld (66%) en ook hoger dan het gemiddelde van gemeenten in hoogbouwklasse B (64%)[12].

[11] Om gemeenten met elkaar te kunnen vergelijken worden deze in de jaarlijkse Benchmark Huishoudelijk Afval van de NRVD ingedeeld naar het aandeel hoogbouw. Nijmegen valt (met 61 andere gemeenten) in hoogbouwklassen B. In bijlage 6 is een toelichting op de hoogbouwklassen opgenomen.

[12] Bron gemiddelde hoeveelheden ingezameld Restafval 2019: Benchmark huishoudelijk afval 2019, NVRD.



Figuur 5: Ingezamelde hoeveelheid Restafval[13] in kg per inwoner in Nijmegen en gemiddeld in gemeenten in hoogbouwklasse B.

[13] Het gaat hier om de ingezamelde hoeveelheid Restafval. De afkeur van gescheiden ingezamelde stromen die uiteindelijk ook als Restafval wordt verbrand is niet in deze cijfers opgenomen.

CONCLUSIE 2

De gemeente heeft een beperkt inzicht in de kwaliteit van het gescheiden ingezamelde huishoudelijk afval en geen inzicht in het uiteindelijk hergebruik ervan. Dit komt doordat onvoldoende afspraken gemaakt zijn met andere spelers in de keten over het uitwisselen van informatie.

Huishoudelijk afval wordt gescheiden ingezameld om het te kunnen hergebruiken (recyclen). Hoe meer afvalstromen gescheiden worden, hoe meer materiaal er hergebruikt kan worden en hoe minder Restafval er verbrand of gestort hoeft te worden. Dat is ook de kern van het gemeentelijke Afvalbeleidsplan, dat als ondertitel heeft 'minder afval, meer grondstoffen'. In het Afvalbeleidsplan zelf staat: 'Hoofddoel van het beleid is maximaal afval scheiden, zo veel mogelijk grondstoffen terugwinnen en restafval sterk reduceren'. En in het raadsvoorstel bij het Afvalbeleidsplan is aangegeven dat het doel ook is 'het verder vergroten van het hergebruik van grondstoffen uit afval'. In regionaal verband heeft de gemeente de landelijke VANG-doelstellingen en de doelstellingen voor de Circulaire Economie onderschreven.

Of gescheiden ingezameld afval daadwerkelijk gerecycled kan worden, wordt in hoge mate bepaald door de *kwaliteit* van het afval. Hoe zuiverder de ingezamelde stroom, hoe beter die gerecycled kan worden. Er zijn vier momenten in de afvalketen waarop blijkt wat de kwaliteit van het huishoudelijk afval is en of het verder de keten in kan richting hergebruik of dat het verbrand moet worden. Die vier momenten zijn in het volgende kader toegelicht.

- Inzameling
  Bij de inzameling kunnen chauffeurs en beladers voor een deel al zien of het aangeboden huishoudelijk afval stoorstoffen bevat. Op basis daarvan zijn indicaties te krijgen voor de kwaliteit van de verschillende stromen en verschillen tussen straten en wijken. Het uitvoeren van sorteerproeven is een andere manier om inzicht te krijgen in de kwaliteit van het ingezamelde afval.
- Acceptatie en overslag
  De inzamelaar brengt het ingezamelde huishoudelijke afval naar een overslagpunt. Bij het overslagpunt wordt de lading geïnspecteerd. Het gaat hierbij om een visuele inspectie aan de hand van protocollen en acceptatiereglementen per stroom. Als er meer vervuiling en/of stoorstoffen dan de afgesproken norm worden aangetroffen, wordt de stroom afgekeurd en verbrand.
- Verwerking:
  - Sortering
    Het ingezamelde afval dat is geaccepteerd gaat verder het verwerkingsproces in. De eerste stap daarin is dat het nader gesorteerd wordt. Daarbij worden de niet herbruikbare stromen uit de stroom gehaald. Zo worden bijvoorbeeld uit GFT stoffen gezeefd die niet gecomposteerd kunnen worden en worden uit bijvoorbeeld Plastic+ de niet recycleerbare kunststoffen gehaald. Deze worden niet hergebruikt (gerecycled), maar verbrand.
  - Hergebruik
    Ondanks afkeur aan de poort en het sorteren van het afval in een herbruikbare en niet herbruikbare stroom, kan er nog steeds sprake zijn van stoorstoffen in de afvalstromen. Deze worden niet hergebruikt, maar vallen uit als 'residu' en worden verbrand.

Om zo veel mogelijk afval te hergebruiken (recyclen) en om daar als gemeente op te kunnen (bij)sturen, is het essentieel data en informatie te hebben over de kwaliteit van de verschillende stromen op deze vier momenten in de keten. Voor het verkrijgen van die data is het nodig dat de gemeente afspraken heeft gemaakt over de uitwisseling van informatie met andere spelers in de keten. Dat is nu nog maar beperkt het geval. Wij lichten dit hierna toe. Voorafgaand daaraan illustreren wij het belang van inzicht en het maken van goede afspraken over informatie-uitwisseling over de kwaliteit in alle schakels van de afvalketen voor één stroom: GFT.

GFT wordt in Nijmegen ingezameld door de Dar. Wanneer beladers zien dat aangeboden GFT stoorstoffen bevat, laten zij de mini-container staan en wordt deze later als Restafval ingezameld. De Dar brengt het GFT naar de ARN, waar het visueel wordt geïnspecteerd aan de hand van een acceptatieprotocol. Als er meer vervuiling wordt aangetroffen dan de norm, wordt de hele vracht afgekeurd. De ARN informeert hierover de Dar. De Dar op zijn beurt informeert de gemeente Nijmegen met een maandelijks overzicht met daarin onder meer de hoeveelheden ingezameld, geaccepteerd en afgekeurd GFT. Gegevens over vervuiling en stoorstoffen die in het verwerkingsproces uit het GFT worden gehaald, worden door ARN niet gedeeld met de Dar, de GR MARN en/of de gemeente(n). Door hen is daar tot nu toe niet naar gevraagd. Vanuit de ARN werd in de door ons gevoerde gesprekken aangegeven dat meermaals het signaal is afgegeven dat de kwaliteit van GFT afneemt. Ook uit bestudeerde stukken blijkt dit. De ARN baseert het beeld van de ontwikkeling van de kwaliteit van GFT op sorteerproeven die zij steekproefsgewijs uitvoert en op verontreinigingen die bij de voorbewerking en in het verwerkingsproces zelf uit het GFT worden gehaald. Door de gesprekspartners van de ARN werd het van belang genoemd dat de ARN data inzichtelijk maakt, actief gaat delen en daarover structureel het gesprek aan gaat met de GR MARN en de gemeenten. Wanneer de kwaliteit van GFT niet verbetert of nog verder achteruit gaat, heeft dit namelijk negatieve consequenties voor het hergebruik, maar mogelijk ook financiële consequenties voor de gemeenten, zo werd aangegeven. Een mogelijke financiële consequentie is dat de extra kosten voor verbranding van stoorstoffen of residu die niet meer gedekt kunnen worden uit het verwerkingstarief, aan de gemeente worden doorberekend. Gemeenten zouden ook met extra kosten geconfronteerd kunnen worden, wanneer de ARN uit het aangeleverde GFT geen keurcompost meer kan maken. Voor een slechte kwaliteit compost moet de ARN de afnemer namelijk betalen, in plaats van dat het opbrengsten genereert.

Op dit moment heeft de gemeente alleen volledig inzicht in de kwaliteit op het moment van overslag en acceptatie. Dat inzicht is gebaseerd op de maand- en jaarrapportages die de gemeente ontvangt van de Dar. In die rapportages is steeds een overzicht opgenomen van de ingezamelde hoeveelheden per stroom en wat daarvan is goed- en afgekeurd. Voor de inzameling geldt dat de gemeente met de Dar heeft afgesproken dat de Dar het aan het klantcontactcentrum[14] meldt als zij een container niet ledigt. Uit ons onderzoek kwam naar voren dat de Dar hier op dit moment echter geen eenduidige registratie van bijhoudt. Het is daardoor niet goed mogelijk te zien waar meer dan eens afval verkeerd wordt aangeboden. Verder heeft de gemeente geen concrete afspraken gemaakt met de Dar of andere spelers in de keten over het uitwisselen van informatie over de kwaliteit van het ingezamelde huishoudelijke afval. De gemeente en de Dar maken geen gebruik van de digitale tools* van Midwaste / RKN, waarmee – deels *real-time* - inzicht wordt

[14] Het gaat hier om het klantcontactcentrum van de Dar zelf.

gegeven in de kwaliteit van de gescheiden ingezamelde stromen in de verschillende schakels van de afvalketen.

In de gesprekken die de rekenkamer voerde met betrokkenen binnen de gemeente en waarin het inzicht in de kwaliteit van de ingezamelde stromen aan de orde is gesteld (4), werd het op één uitzondering na voldoende genoemd om inzicht te hebben in de hoeveelheid ingezameld afval per stroom die is afgekeurd. Aangegeven werd dat wanneer het ingezamelde afval door de verwerker geaccepteerd is, de gemeente ervan uit mag gaan dat de kwaliteit van het afval goed is. De wettelijke verantwoordelijkheid van de gemeente gaat niet verder dan het acceptatiepunt, zo werd toegelicht.

Met een aantal andere gesprekspartners (één van de gemeente, gesprekspartners van ARN, RWS, Midwaste, RKN, NVRD en VA) vindt de rekenkamer dit een te beperkte uitleg van de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Behalve een wettelijke verantwoordelijkheid voor de inzameling van het huishoudelijk afval en het verantwoord laten verwerken daarvan, hebben gemeenten vanuit het streven naar een Circulaire Economie ook een ketenverantwoordelijkheid. Hoewel de term ketenverantwoordelijkheid in het Afvalbeleidsplan en de begroting niet voorkomt, zijn daarin wel doelstellingen en activiteiten opgenomen (en later in regionaal verband onderschreven) die verder gaan dan de wettelijke verantwoordelijkheid, zoals voor meer hergebruik (recycling), voor het (regionaal) inzichtelijk maken en sluiten van grondstofkringlopen en voor de Circulaire Economie. Ook in het in 2016 door de gemeenten uit de regio Nijmegen ondertekende Bestuursakkoord VANG is de gemeentelijke verantwoordelijkheid breder geformuleerd: ‘De gemeenten spannen zich individueel en regionaal in om de VANG-doelstellingen te realiseren. Zij doen dat vanuit de verantwoordelijkheid van gemeenten voor de uitvoering van het afvalbeheer binnen hun eigen grondgebied en de zorgplicht die zij daarmee hebben voor de inzameling, recycling en verwerking van huishoudelijk afval’.

Overigens werd in de gesprekken met vertegenwoordigers van de landelijke spelers aangegeven dat ook voor de andere spelers in de keten geldt, dat zij maar beperkt oog hebben voor de kwaliteit van afval in de schakels voor en na hen in de keten. Genoemd werd dat elke schakel in de keten vindt dat hij aan zijn verplichting heeft voldaan als hij van het afval af is, dat elke schakel te veel gericht is op optimalisatie van de eigen schakel en dat de spelers in de afvalketen zich te weinig gezamenlijk verantwoordelijk voelen voor de gehele keten. Toegelicht werd dat de meeste gemeenten nog onvoldoende om informatie over de kwaliteit vragen, en dat de meeste spelers verder in de keten de informatie die zij over de aard en mogelijke oorzaken van de achteruitgang van de kwaliteit hebben nog onvoldoende delen. Die uitwisseling van informatie werd juist essentieel genoemd om tot verbetering te komen.

CONCLUSIE 3

Door het weergeven van het scheidingspercentage onder de noemer hergebruikspercentage is een te positief beeld ontstaan. Dit heeft er mede toe geleid dat er binnen de gemeente een beperkt gevoel van urgentie en daardoor te weinig aandacht is geweest, voor het verbeteren van de kwaliteit van gescheiden ingezameld huishoudelijk afval en daarmee het uiteindelijk hergebruik ervan.

In de jaarstukken is onder meer de indicator 'hergebruikspercentage' opgenomen. De benaming van die indicator sluit weliswaar aan op de bewoordingen van het doel zoals dat in de begrotingen is opgenomen, maar is onjuist. De cijfers die zijn opgenomen onder het 'hergebruikspercentage' betreffen het 'scheidingspercentage', zoals ook het CBS[15] die publiceert. Het verschil tussen het scheidings- en hergebruikspercentage is hierna aangegeven:

Scheidingspercentage	**Hergebruikspercentage**
De hoeveelheid gescheiden ingezameld huishoudelijk afval uitgedrukt als percentage van de totaal ingezamelde hoeveelheid huishoudelijk afval (gescheiden en ongescheiden).	De hoeveelheid ingezameld huishoudelijk afval *die na verwerking opnieuw gebruikt wordt*, uitgedrukt als percentage van de totaal ingezamelde hoeveelheid huishoudelijk afval (gescheiden en ongescheiden). In termen van het 10R-model* gaat het hier om recycling.

De rekenkamer heeft het scheidings- en hergebruikspercentage voor 2019 berekend voor de onderzochte stromen (GFT, Plastic+, Textiel, OPK en Glas). De resultaten zijn opgenomen in figuur 6. Voor de wijze waarop wij deze berekeningen hebben uitgevoerd en de gegevens die we per stroom hebben gebruikt, verwijzen wij naar bijlage 4. Daar hebben wij voor elke stroom ook in een infographic aangegeven waar in de keten sprake is van uitval, en hoeveel dat dan is. Op deze plaats hebben wij de infographic voor GFT opgenomen (figuur 7).

	2019		
	Scheidingspercentage	**Hergebruikspercentage (recycling)**	**Verschil in procentpunten**
GFT	78%	52%	26
Plastic+	83%	46%	37
Textiel	60%	46%	14
OPK	92%	88%	4
Glas	91%	89%	2

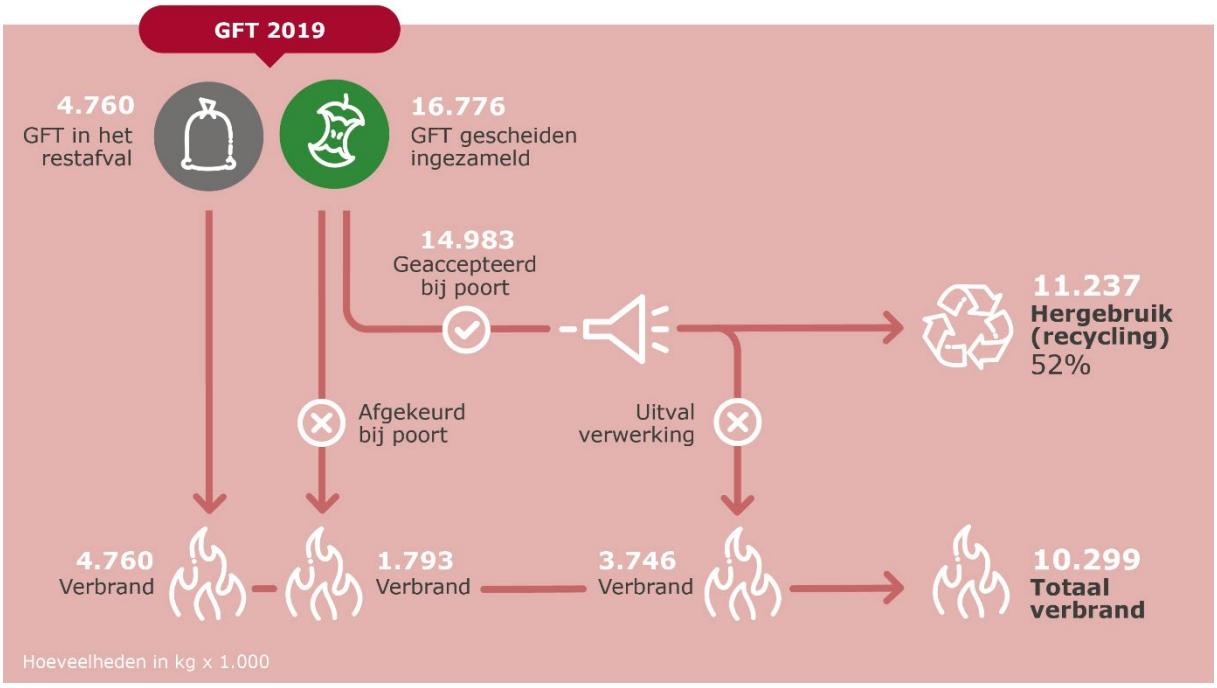
Figuur 6: Scheidings- en hergebruikspercentage voor GFT, Plastic+, Textiel, OPK en Glas in 2019.

[15] CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Figuur 6 laat zien dat in 2019:

- met uitzondering van Textiel de scheidingspercentages voor de onderzochte stromen (ruim) boven de VANG-doelstelling van 75% lagen;
- de verschillen tussen het scheidings- en hergebruikspercentage voor OPK en Glas gering waren. De kwaliteit van het ingezamelde OPK en Glas was zo goed dat er op het acceptatiepunt geen afkeur was en er weinig uitval in het verwerkingsproces was;
- de verschillen tussen het scheidings- en hergebruikspercentage voor met name GFT en Plastic+ aanzienlijk waren. In het proces na acceptatie viel dus relatief veel afval uit. Voor GFT viel in 2019 11% uit op het acceptatiepunt en 25% in het verwerkingsproces. Voor Plastic+ werd in 2019 0,4% op het acceptatiepunt afgekeurd, en viel 46% in het verwerkingsproces uit.

Door het onjuist gebruik van de indicator hergebruikspercentage is een te positief beeld gegeven en ontstaan van de bereikte resultaten. De rekenkamer ziet dit mede als verklaring voor het beperkte probleembesef en daarmee beperkte gevoel van urgentie voor het verbeteren van de kwaliteit van het huishoudelijk afval bij de meeste gemeentelijke gesprekspartners.



Figuur 7: Cijfers GFT in één oogopslag.

CONCLUSIE 4

Het Afvalbeleidsplan vormt voldoende basis om te komen tot substantieel meer hergebruik van huishoudelijk afval, maar de doelen in het Afvalbeleidsplan zijn onvoldoende concreet en het Afvalbeleidsplan is niet of nauwelijks vertaald naar de uitvoering. Mede daardoor is er in de praktijk gestuurd op het realiseren van de doelstellingen voor de hoeveelheid Restafval en het scheidingspercentage, en onvoldoende op het realiseren van de doelstellingen voor meer hergebruik.

In het gemeentelijk afvalbeheer is het gangbaar voor het invullen van de taken de zogenaamde afvaldriehoek te gebruiken.



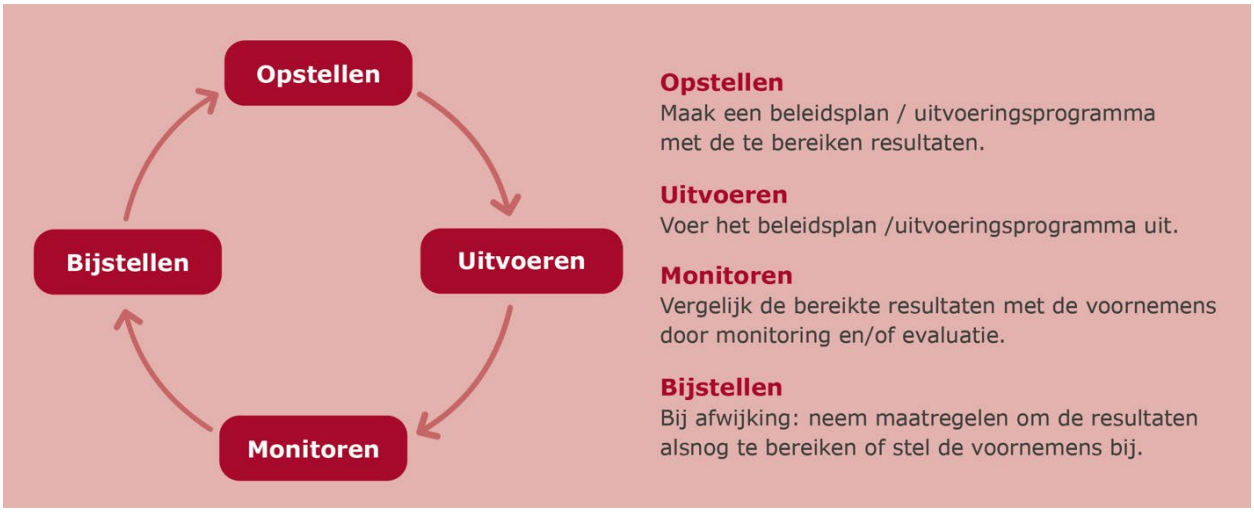
Figuur 8: Afvaldriehoek.

De drie elementen milieu, kosten en service staan niet los van elkaar. Sturen op het ene element heeft gevolgen voor het andere element. Zo leidt meer service voor inwoners (alle stromen gescheiden inzamelen aan huis) tot meer gescheiden inzameling en schonere stromen (milieu), maar ook tot meer kosten. Het gaat erom de 'ideale mix' te vinden. In het Afvalbeleidsplan van de gemeente Nijmegen is deze afvaldriehoek ook opgenomen: 'We willen een zo maximaal mogelijk milieu-effect bereiken, met een adequaat serviceniveau en tegen 'redelijke' kosten'. Wat maximaal, adequaat en redelijk is, is niet geconcretiseerd.

Het prestatieveld 'regie' is in het Afvalbeleidsplan niet specifiek benoemd of uitgewerkt. Dat betekent dat niet is aangegeven hoe de gemeente haar instrumentarium gaat inzetten om (bij) te sturen op de realisatie van voornemens uit het Afvalbeleidsplan. In het raadsvoorstel bij het Afvalbeleidsplan is in het algemeen aangegeven dat 'het invoeren van verbeteringen in de huidige werkwijze' en 'het verbeteren van de sturing op afvalverwerking' belangrijke thema's waren voor het actualiseren van het afvalbeleid.

Een algemeen geaccepteerd uitgangspunt voor het sturen op overheidsbeleid, is cyclisch werken. Deze manier van werken hebben wij in het volgende kader toegelicht.

Om een richtinggevend kader te hebben voor de uitvoering is een beleidsplan nodig. In dit beleidsplan legt de gemeente vast wat de (tussen)doelen zijn die de gemeente wil realiseren, hoe de gemeente die doelen gaat realiseren (instrumenten, activiteiten, samenwerkingspartners) en wat de uitvoering daarvan gaat kosten (personeel, financieel). Zo'n beleidsplan doet dienst als het meerjarig kader voor de uitvoering. Voor de (bij)sturing van de uitvoering zelf is zo'n beleidsplan te abstract. Om het beleid goed uit te kunnen voeren, vertaalt de gemeente dit in een meerjarig uitvoeringsprogramma. Vervolgens is het van belang in een zich steeds herhalende cyclus de uitvoering van dat programma te monitoren. Met de resultaten van monitoring kan inzicht worden verkregen in hoeverre doelstellingen worden gehaald en afspraken worden nageleefd, kunnen ontwikkelingen worden ingeschat, scenario's worden op- of bijgesteld en aannames worden gevalideerd. Monitoring kan dus worden gebruikt voor zowel diagnose (kijken naar het verleden en het vaststellen van de stand van zaken) als prognose (kijken naar de toekomst en het inschatten van ontwikkelingen en de gevolgen daarvan). Op basis van de informatie uit de monitoring én ontwikkelingen in het veld wordt dan de planning voor het eerstvolgende jaar uit het uitvoeringsprogramma geactualiseerd. Op dezelfde manier, maar met een lagere frequentie, wordt het beleidsplan geactualiseerd. We vatten deze manier van werken samen als 'een cyclische manier van werken'.



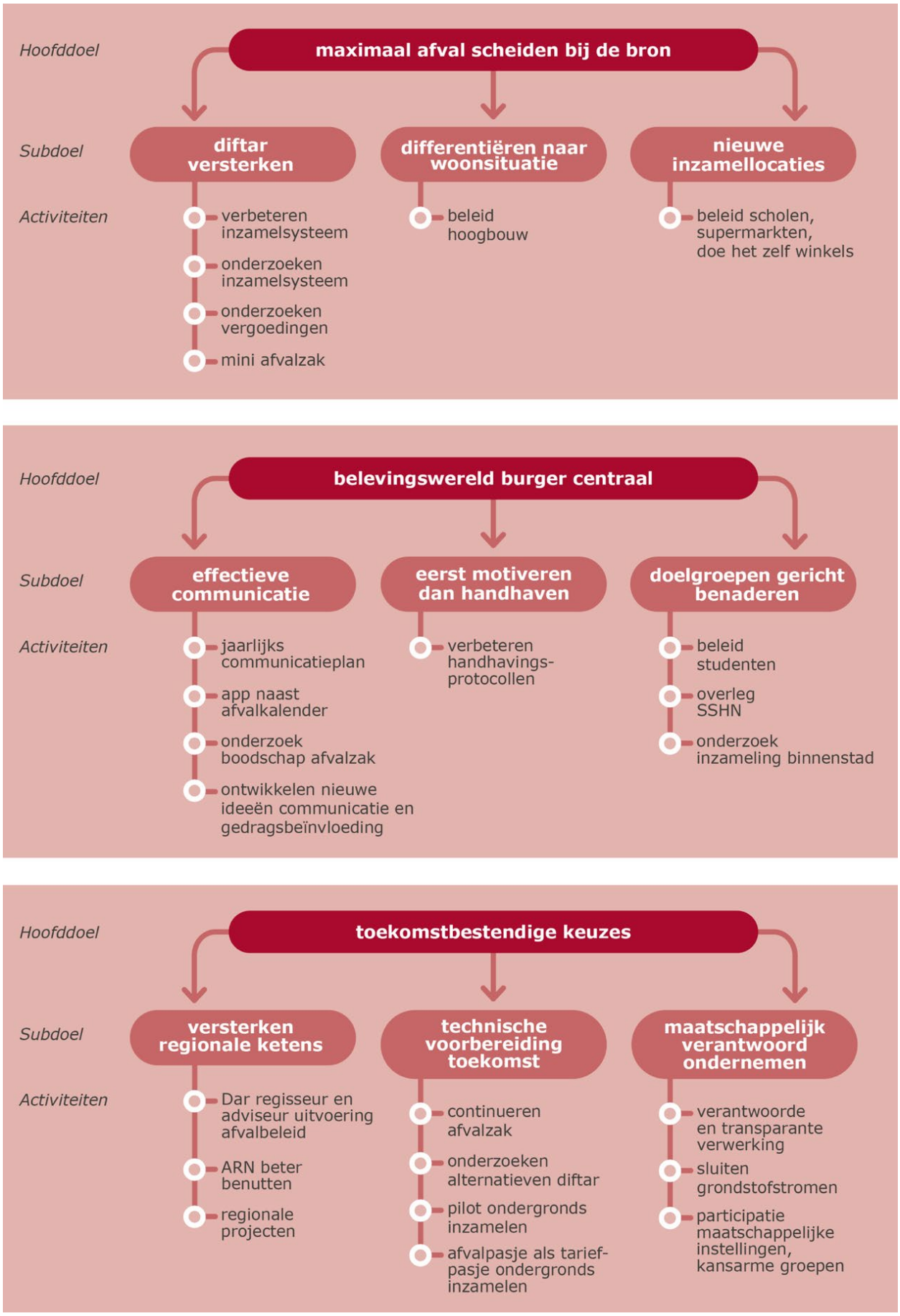
Figuur 9: Schematische weergave van de beleidscyclus.

Richtinggevende doelen voor meer hergebruik

Op 31 januari 2013 heeft de gemeenteraad het Afvalbeleidsplan en het bijbehorende Uitvoeringsplan voor 2013 tot en met 2016 vastgesteld. Kern van het Afvalbeleidsplan is 'minder afval, meer grondstoffen'. Om dat te bereiken zijn onder meer doelstellingen geformuleerd om meer afval gescheiden in te zamelen. Het gescheiden inzamelen van afval is geen doel op zich, maar een middel om te komen tot meer hergebruik (recycling). In het (raadsvoorstel bij het) Afvalbeleidsplan staan enkele doelstellingen die zich specifiek richten op het realiseren van meer hergebruik (recycling):

- Hoofddoel van het beleid is maximaal afval scheiden, zo veel mogelijk grondstoffen terugwinnen en restafval sterk reduceren;
- De afvalketens zijn met Dar en ARN maximaal inzichtelijk en regionaal gesloten;
- Het verder vergroten van het hergebruik van grondstoffen uit afval.

Het gaat hier om richtinggevende doelstellingen die in de context van het gehele Afvalbeleidsplan een voldoende kader bieden om te komen tot substantieel meer hergebruik. Om op deze doelstellingen te kunnen sturen, is het echter nodig die concreter te maken en te vertalen naar de uitvoering. Dat is in de praktijk niet (doelstellingen) of maar beperkt (activiteiten) gebeurd. In figuur 10 is de doelenboom opgenomen die de rekenkamer heeft gedestilleerd uit het Afvalbeleidsplan en bijbehorende uitvoeringsprogramma.



Figuur 10: Doelenboom op basis van Afvalbeleidsplan en bijbehorend Uitvoeringsplan.

Doelen beperkt vertaald naar de uitvoering

In het Uitvoeringsprogramma 2013 tot en met 2016 is aangegeven welke activiteiten wanneer worden opgepakt om de doelstellingen uit het Afvalbeleidsplan te realiseren. De aard van de activiteiten varieert. Zo gaat het om vrij concrete aanpassingen in het systeem voor (gescheiden) inzameling, het uitvoeren van pilots, het opstellen van beleid voor specifieke doelgroepen, het uitvoeren van onderzoeken, maar ook om nog niet concreet gemaakte activiteiten.
Qua planning ligt de nadruk in het Uitvoeringsplan op activiteiten die in of vanaf 2013 en 2014 worden uitgevoerd. Voor de jaren 2015 tot en met 2022 staan niet of nauwelijks activiteiten gepland (anders dan zaken die vanaf 2013 of 2014 uitgevoerd zullen worden). Een samenvattend overzicht van de geplande maatregelen en activiteiten is opgenomen in figuur 11.

In het Uitvoeringsplan zijn geen middelen gekoppeld aan de afzonderlijke activiteiten. In het raadsvoorstel is aangegeven dat de uitvoering van het Afvalbeleidsplan mogelijk is binnen de bestaande budgetten. Op de samenwerking met andere spelers wordt slechts af en toe en dan in algemene termen ingegaan.

Niet cyclisch gewerkt bij de uitvoering

Uit de bestudeerde stukken en gevoerde gesprekken blijkt dat bij de uitvoering van het Afvalbeleidsplan niet cyclisch is gewerkt. De activiteiten zoals die in 2013 geformuleerd zijn, zijn sindsdien niet geconcretiseerd, de uitvoering is niet (zichtbaar) gemonitord en de planning is nooit geactualiseerd. Er is niet gewerkt met jaarplannen. In het raadsvoorstel bij het Afvalbeleidsplan was aangegeven dat het Uitvoeringsplan 2013 tot en met 2016 in 2016 geëvalueerd zou worden. De uitkomsten van de evaluatie zouden gebruikt worden voor het Uitvoeringsplan voor 2017 en volgende jaren. Die evaluatie is niet uitgevoerd. Voor de jaren 2017 tot en met 2022 is geen Uitvoeringsplan opgesteld. Er zijn ook geen jaarplannen voor deze jaren opgesteld. Het Afvalbeleidsplan zelf – met een looptijd van 10 jaar - is tot nu toe niet geëvalueerd of geactualiseerd.



Figuur 11: Samenvattend overzicht van de planning van maatregelen en activiteiten uit het Afvalbeleidsplan.

In de gesprekken is desgevraagd over (de werkwijze rond) de uitvoering van het afvalbeleid aangegeven dat het Uitvoeringsplan 2013 tot en met 2016 te ambitieus was. Toegelicht is dat veel activiteiten die bedoeld waren voor de hele looptijd van het Afvalbeleidsplan, in de eerste jaren gepland zijn. Verder werd aangegeven dat de evaluatie van het Uitvoeringsplan tussen wal en schip is geraakt, maar desalniettemin steeds gewerkt is aan de uitvoering van de activiteiten uit het Uitvoeringsplan en ook is ingesprongen op ontwikkelingen. In de meeste gesprekken die wij met medewerkers van de gemeente voerden werd verder over de uitvoering van het afvalbeleid aangegeven dat medewerkers tot nu toe veel tijd besteden aan ad-hoc zaken (vooral meldingen en vragen) en daardoor onvoldoende toekomen aan de uitvoering van geplande activiteiten. Ook werd aangegeven dat de afgelopen jaren – met succes - prioriteit is gegeven aan de realisatie van de VANG-doelstellingen. Nu de VANG-doelstellingen (bijna) gerealiseerd zijn, zal de aandacht ook gericht worden op de kwaliteit van het huishoudelijk afval. Daarbij is opgemerkt dat tot voor kort relatief weinig afval werd afgekeurd, dat de afkeur de afgelopen tijd toeneemt en er daarmee nu ook een directe aanleiding is hiermee aan de slag te gaan. Genoemd werd dat de eerste stappen daarvoor inmiddels zijn gezet. De komende drie jaar zal achtereenvolgens gewerkt worden aan het verbeteren van de kwaliteit van GFT (2021, project gestart), Plastic+ (2022) en Textiel (2023). Voor elke stroom wordt in overleg tussen de gemeente en de Dar een actieplan opgesteld en uitgevoerd.

Onvoldoende aandacht voor meer hergebruik

In plaats van in een zich steeds herhalende cyclus de uitvoering van het afvalbeleid te monitoren en op basis daarvan (bij) te sturen, zijn het grote aantal ad-hoc zaken en de focus op de VANG-doelstellingen bepalend geworden voor wat wel en niet is opgepakt. De aandacht voor het realiseren van meer hergebruik (en dus de kwaliteit van gescheiden ingezameld afval) is mede daardoor naar de achtergrond geraakt. Dat geldt daardoor ook voor de (doorontwikkeling van de) inzet van instrumenten die juist belangrijk zijn voor het sturen op een betere kwaliteit van de gescheiden ingezamelde stromen. Wij doelen hierbij in het bijzonder op:

- het ontbreken van de wettelijk verplichte Afvalstoffenverordening met regels voor het gescheiden en zuiver aanbieden van afvalstoffen[16];
- het ontbreken van een handhavingsprotocol;
- de beperkte inzet van toezicht en handhaving;
- het vrijwel ontbreken van resultaatafspraken voor het onderdeel afval in de DVO met de Dar;
- het ontbreken van systematische monitoring en evaluatie van de uitvoering en daarmee bereikte resultaten;
- de beperkte concrete afspraken met andere spelers in de keten over informatie-uitwisseling;
- het vrijwel ontbreken van informatie-uitwisseling in de praktijk met andere spelers in de keten;
- de beperkte concrete afspraken met andere spelers in de keten over de wijze van samenwerking en de bijpassende rol in de ketenverantwoordelijkheid.

[16] In bijlage 2 is toegelicht dat de regels die in de APV (Algemene Plaatselijke Verordening) zijn opgenomen, onvoldoende zijn uitgewerkt om als alternatief te kunnen dienen voor de Afvalstoffenverordening. Wij hebben begrepen dat inmiddels gewerkt wordt aan een Afvalstoffenverordening.

Dat prioriteiten worden gesteld, vindt de rekenkamer gegeven de geschetste situatie voorstelbaar. *Inhoudelijk* doet de gekozen prioritering in de ogen van de rekenkamer echter geen recht aan de gemeentelijke doelstellingen. Bovendien geeft deze redenering in de ogen van de rekenkamer onvoldoende blijk van bewustzijn van het risico waar landelijk al sinds de start van het VANG-programma (en steeds sterker) op gewezen wordt, namelijk dat een ongewenst neveneffect van een focus op de VANG-doelstellingen een afnemende kwaliteit van gescheiden ingezameld huishoudelijk afval – en dus de mogelijkheden voor hergebruik - is. *Procesmatig* tonen de genoemde punten naar het oordeel van de rekenkamer juist aan dat het belangrijk is de uitvoering te monitoren en op basis daarvan een realistisch programma op te stellen voor het daarop volgende jaar. Die monitoring is ook nodig om de raad tijdig en volledig te kunnen informeren over de voortgang van de uitvoering en de daarmee bereikte resultaten. Op die manier kunnen zo nodig ook tijdig voorstellen voor aanpassingen in het beleid en/of de daarvoor in te zetten middelen aan de raad worden voorgelegd.

Gemeenteraad nauwelijks geïnformeerd over voortgang

Sinds de vaststelling van het Afvalbeleidsplan in 2013 zijn de voortgang en de daarmee bereikte resultaten niet zichtbaar aan de orde geweest in het college en de raad. De raad is ook niet specifiek geïnformeerd over de voortgang. Opgemerkt moet worden dat de raad daar zelf ook niet om heeft gevraagd.

Op onderdelen is de raad geïnformeerd via de jaarstukken[17]. In het college zijn sinds de vaststelling van het Afvalbeleidsplan wel een aantal periodiek terugkerende zaken en enkele specifieke zaken rond de inzameling of verwerking van afval aan de orde geweest. Bij periodiek terugkerende zaken ging het om de DVO's[18] met de Dar (tot en met 2016), de Nijmeegse inbreng in de AvA[19] van de Dar (altijd) en het AB van de GR MARN (sinds medio 2018). Bij de specifieke zaken ging het onder meer enkele keren om de inzameling van Oud Papier en Karton.

17 In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de doelen, activiteiten en financiën in de begrotingen en jaarstukken vanaf 2014.

18 DVO: Dienstverleningsovereenkomst.

19 AvA: Algemene vergadering van Aandeelhouders.

CONCLUSIE 5:

Met de huidige wijze van sturen door de gemeente is het risico groot dat het niet lukt de doelstelling voor de hoeveelheid Restafval en de gescheiden inzameling van huishoudelijk afval voor 2025 te realiseren, én gelijktijdig het hergebruik fors te verhogen. Daarmee komt ook de realisatie van de doelstellingen voor de Circulaire Economie in 2030 in gevaar.

Voor de komende jaren staan rond huishoudelijk afval stevige uitdagingen op de agenda. De doelstellingen voor de komende jaren zijn:

- 2025:
  - maximaal 30 kilo Restafval per inwoner (VANG-doelstelling);
  - 90% hergebruik van huishoudelijk afval (regionale doelstelling);
- 2030:
  - 50% circulair (doelstelling van het Rijk).
    In het regionale uitvoeringsprogramma voor de circulaire economie is dit als volgt vertaald:
    - 50% minder gebruik van primaire grondstoffen;
    - voor 50% afvalloos;
    - uitfaseren afvalverbranding.

Het gaat hier om tussendoelen op weg naar 100% circulair (doelstelling Rijk) in 2050, die regionaal onder meer vertaald is naar 100% afvalloos in 2050.

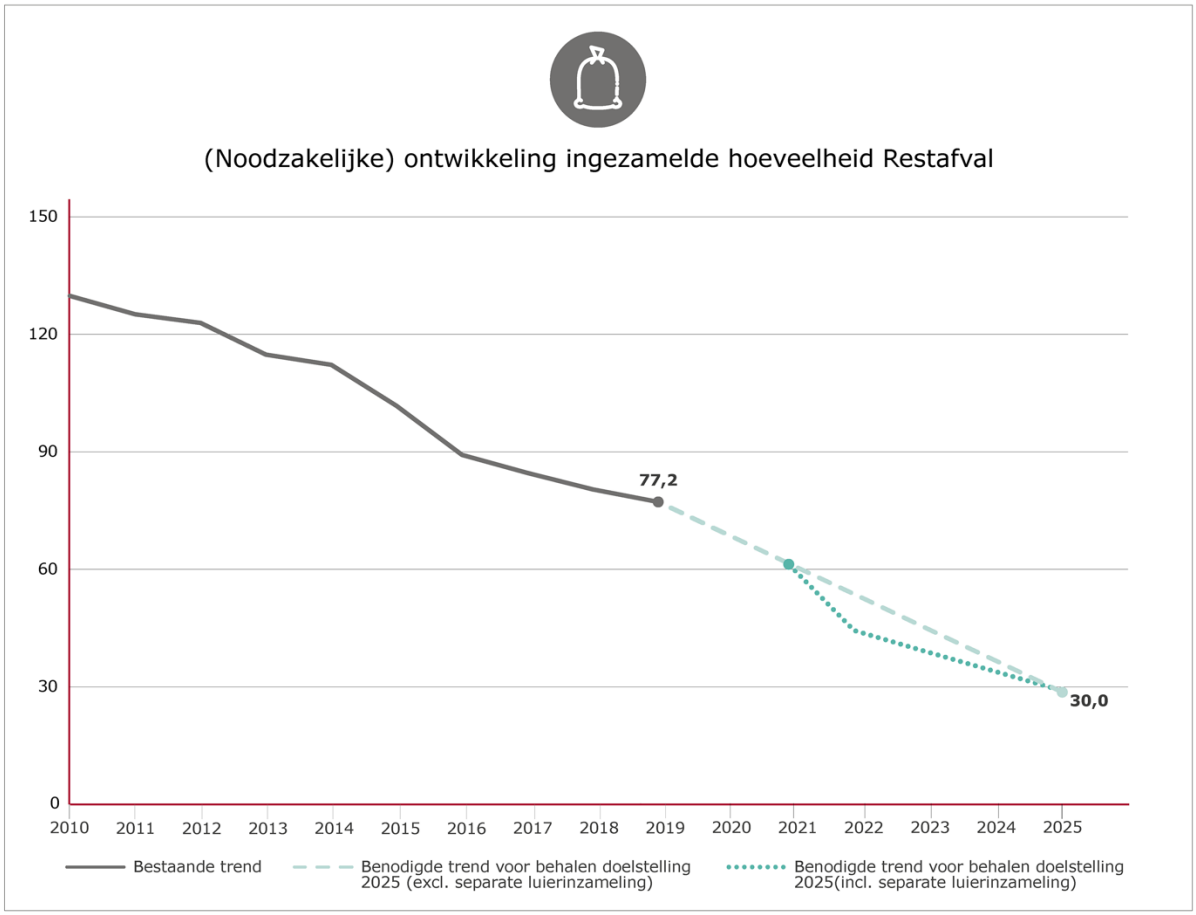
Kijkend naar de hoeveelheid bruikbare stoffen die in 2019 in het ingezamelde Restafval zaten en de verwachting dat de hoeveelheid huishoudelijk afval de komende jaren door afvalpreventie en duurzaam productontwerp zal afnemen, lijkt puur cijfermatig de doelstelling van maximaal 30 kilo Restafval per Nijmegenaar in 2025 haalbaar.

Wanneer alle herbruikbare stoffen uit het in 2019 ingezamelde Restafval gescheiden ingezameld zouden zijn, zou 20 kilo Restafval per inwoner zijn ingezameld. Zouden alle GFT, Plastic+, Textiel, OPK en Glas in 2019 volledig gescheiden ingezameld zijn, dan zou per Nijmegenaar 45 kilo Restafval zijn ingezameld.

Wanneer echter gekeken wordt naar de ontwikkeling in de afgelopen jaren, dan lijkt de doelstelling van maximaal 30 kilo Restafval in 2025 én tegelijkertijd een fors hoger hergebruik nauwelijks haalbaar. Met de huidige wijze van sturing door de gemeente (zie conclusie 4), is het risico groot dat het niet lukt de daarvoor benodigde trendbreuk te realiseren. Dat geldt ook als behalve alle GFT, Plastic+, Textiel, OPK en Glas ook nog eens alle Luiers[20] volledig gescheiden zouden worden ingezameld. De daling van de hoeveelheid Restafval per inwoner in de periode 2020 – 2025 zou dan gemiddeld 7,9 kilo per jaar zou moeten zijn. De afgelopen tien jaar daalde de hoeveelheid Restafval per inwoner met gemiddeld 5,8 kilo per jaar.

[20] Vanaf 1 september 2021 is gestart (proef) met de gescheiden inzameling van luiers.

In figuur 12 is de trend van de ingezamelde hoeveelheid Restafval in de afgelopen jaren geschetst en doorgetrokken naar het doel in 2025: 30 kilo Restafval per inwoner.



Figuur 12: Ontwikkeling ingezamelde hoeveelheid Restafval en noodzakelijke ontwikkeling naar doel 2025 (in kg / inwoner).

Er zijn twee ontwikkelingen die de realisatie van de doelstelling van 30 kilo Restafval én meer hergebruik (waarschijnlijk) nog moeilijker maken. Het gaat om ontwikkelingen waar de gemeente geen invloed op heeft. De eerste is de verwachting die in de door ons gevoerde gesprekken met de verwerkers (ARN, VA) is uitgesproken. Zij gaven aan dat verwerkers hun acceptatiecriteria de komende jaren stringenter zullen gaan hanteren. Als redenen werden daarvoor genoemd:

- de hogere eisen die gesteld worden aan de te leveren grondstoffen;
- de toenemende kosten voor het verwijderen en verbranden van stoorstoffen die na acceptatie nog uit de aangeleverde stroom afval worden gehaald.

Aangegeven is dat verwerkers nu nog regelmatig afzien van afkeur van een vracht als die rond de grens van de maximale vervuiling zit. Afkeur zou te veel (administratieve) rompslomp en risico met zich meebrengen, waardoor ervoor gekozen wordt de vracht te accepteren en te zien 'waar het schip strandt'. Nu de verwerkingscapaciteit van bepaalde stromen (bijvoorbeeld GFT) afneemt en er ondercapaciteit ontstaat, zou het voor verwerkers eenvoudiger worden in dergelijke gevallen de vracht toch af te keuren. Wanneer verwerkers dit gaan doen, betekent dit dat de afkeur van de gescheiden ingezamelde stromen op het acceptatiepunt toe zal nemen. Het effect van deze ontwikkeling zou zijn: meer Restafval en een terugval in het scheidings- en hergebruikspercentage.

Waar de gemeente ook geen invloed op heeft, is dat vanaf 2024 de wijze van berekening van de hoeveelheid Restafval en hergebruik (recycling) verandert. Nu wordt die nog bepaald door het ingezamelde Restafval en de aan de poort afgekeurde stromen van het gescheiden ingezamelde afval bij elkaar op te tellen. Vanaf 2024 moeten daar de stoorstoffen bij opgeteld worden, die bij de sortering en de verwerking zelf (dus na het acceptatiepunt) uit de aangeleverde stroom verwijderd worden. Gezien de hoeveelheden die met name bij GFT, Plastic+ en Textiel uitvallen na het moment van acceptatie, moet er rekening mee worden gehouden dat de hoeveelheid Restafval toeneemt en het scheidings- en hergebruikspercentage afneemt.

4. AANBEVELINGEN

Op basis van de conclusies uit het onderzoek doet de rekenkamer vier aanbevelingen om meer huishoudelijk afval gescheiden in te zamelen en afval van een betere kwaliteit in te zamelen. Dit met als uiteindelijk doel het realiseren van meer hergebruik (recycling).

De Rekenkamer beveelt de gemeenteraad aan:

1. Geef het college opdracht om bij het actualiseren van het afvalbeleid en het uitvoeren ervan als leidende principes te hanteren dat:
   a. de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor huishoudelijk afval verder gaat dan haar wettelijke taak, zeker gezien de duurzaamheidsambities van de gemeente Nijmegen

   en daarmee dat:
   b. het verbeteren van de kwaliteit van huishoudelijk afval een urgent probleem is

   dat voor het oplossen vraagt om:
   c. een cyclische manier van werken.

   Hanteer deze leidende principes als raad ook zelf bij het invullen van de kaderstellende en controlerende rol in het dossier huishoudelijk afval.
2. Afspraken met het college te maken over:
   a. de betrokkenheid van de raad, inwoners en andere spelers in de keten bij de totstandkoming van het nieuwe Afvalbeleidsplan;
   b. de zaken die de raad in elk geval uitgewerkt wil zien in het nieuwe Afvalbeleidsplan;
3. Afspraken met het college te maken over de informatievoorziening aan de raad over:
   a. de uitvoering van het Afvalbeleidsplan;
   b. de bereikte resultaten in de verschillende schakels in de afvalketen.
4. Onderling afspraken te maken over de behandeling van voortgangs- en verantwoordingsinformatie en de informatie over ontwikkelingen.

Hierna hebben wij deze aanbevelingen meer concreet uitgewerkt.

AANBEVELING 1:

Geef het college opdracht om bij het actualiseren van het Afvalbeleid en het uitvoeren ervan als leidende principes te hanteren dat:

a. de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor huishoudelijk afval verder gaat dan haar wettelijke taak, zeker gezien de duurzaamheidsambities van de gemeente Nijmegen

en daarmee dat:

b. het verbeteren van de kwaliteit van huishoudelijk afval een urgent probleem is

dat voor het oplossen vraagt om:

c. een cyclische manier van werken.

Hanteer deze leidende principes als raad ook zelf bij het invullen van de kaderstellende en controlerende rol in het dossier huishoudelijk afval.

Om te voorkomen dat de Afvalstoffenverordening[21], het nieuwe Afvalbeleidsplan en het bijbehorende Uitvoeringsprogramma papieren tijgers worden, acht de rekenkamer het essentieel dat raad, college en ambtelijke organisatie deze leidende principes delen en centraal stellen in hun handelen.

AANBEVELING 2:

Maak afspraken met het college over:

d. de betrokkenheid van de raad, inwoners en andere spelers in de keten bij de totstandkoming van het nieuwe Afvalbeleidsplan;
e. de zaken die de raad in elk geval uitgewerkt wil zien in het nieuwe Afvalbeleidsplan.

Betrokkenheid van de raad, inwoners en andere spelers in de keten

Het huidige Afvalbeleidsplan heeft een looptijd tot en met 2022. De voorbereidingen voor het opstellen van een nieuw Afvalbeleidsplan zullen binnenkort starten. De hoofddoelen voor 2025, 2030 en 2050 zijn al vastgesteld. Voor de tussendoelen, de samenwerking met andere spelers, de in te zetten instrumenten en de benodigde middelen, zijn diverse scenario's denkbaar. De rekenkamer acht het daarom van belang dat de raad, maar ook inwoners en andere spelers in de keten, betrokken worden bij de totstandkoming van het nieuwe beleidsplan. Hiertoe beveelt de rekenkamer de raad aan om een startnotitie van het college te vragen waarin wordt ingegaan op:

- de betrokkenheid van de raad, inwoners en andere spelers in de keten;
- scenario's op hoofdlijnen voor de richting van het nieuwe Afvalbeleidsplan;
- de planning voor de totstandkoming van het nieuwe Afvalbeleidsplan.

De rekenkamer beveelt de raad verder aan om op basis van die startnotitie te besluiten of, wanneer, door wie en hoe hij zich informeert in aanloop naar de vaststelling van het Afvalbeleidsplan. Te denken valt aan het voeren van gesprekken of het laten toelichten van relevante documenten. In bijlage 7 hebben wij een aantal websites opgenomen die hiervoor een hulpmiddel kunnen zijn.

In het bijzonder wijzen wij de raad hier op de mogelijkheid ondersteuning te krijgen vanuit het VANG-programma. Zo bestaat de mogelijkheid advies te krijgen over doelstellingen en de mogelijkheden deze lokaal te bereiken.

[21] Aanvankelijk hadden wij de aanbeveling voor de raad opgenomen het college opdracht te geven een Afvalstoffenverordening voor te bereiden op basis van de modelverordening van de VNG. Nu inmiddels gewerkt wordt aan een Afvalstoffenverordening, hebben wij die aanbeveling geschrapt.

Zaken om tenminste uit te werken in het nieuwe Afvalbeleidsplan

Om tot meer hergebruik (recycling) te komen, hebben alle spelers in de afvalketen een verantwoordelijkheid. Het is de verantwoordelijkheid van producenten om producten te maken die gerecycled kunnen worden en hun producten te maken van zoveel mogelijk gerecycled materiaal. Inwoners hebben de verantwoordelijkheid hun afval zuiver te scheiden. Het is de verantwoordelijkheid van de inzamelaar er op te letten dat dit gebeurt en de aangeboden stromen niet (gescheiden) in te zamelen als deze vervuild zijn. Afvalverwerkers hebben de verantwoordelijkheid om het aangeboden afval te inspecteren aan de hand van vastgestelde acceptatiecriteria en het af te keuren als er te veel vervuiling wordt aangetroffen.
De overheid (Rijk, gemeenten) heeft de verantwoordelijkheid zodanig te sturen dat zij de randvoorwaarden schept dat alle partijen in de keten, inclusief zij zelf, hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken. Om goed te kunnen (bij)sturen is het nodig dat de overheid doelen formuleert én organiseert dat zij in staat is werk te maken van het realiseren van die doelen. De Rijksoverheid heeft haar beleid vastgesteld in het Landelijke Afvalbeheerplan. Dit plan vormt – met de uitwerkingen in diverse programma's - voor gemeenten het kader voor hun beleid en de uitvoering daarvan.

Bij het opstellen van het nieuwe Afvalbeleidsplan acht de rekenkamer het van belang dat gebruik gemaakt wordt van kennis en ervaring van binnen en buiten de gemeente. Landelijk is veel materiaal beschikbaar dat gebruikt kan worden bij het opstellen van het nieuwe Afvalbeleidsplan (zie bijlage 7). Geadviseerd wordt ook gebruik te maken van het overzicht van de in de gesprekken genoemde acties voor meer en beter gescheiden huishoudelijk afval (zie bijlage 5).

Meer concreet adviseert de rekenkamer aan de raad om het college te vragen in het nieuwe Afvalbeleidsplan tenminste op te nemen:

- doelen die voldoende concreet en sturend zijn, waarbij het in elk geval van belang is dat:
  - naast de doelen voor de lange termijn ook tussendoelen geformuleerd worden;
  - (tussen)doelen geformuleerd worden voor:
    - ingezamelde hoeveelheden Restafval;
    - scheidingspercentage voor alle stromen samen én voor de grootste herbruikbare stromen afzonderlijk;
    - hergebruikspercentage (recycling), ook voor alle stromen samen én voor de grootste herbruikbare stromen afzonderlijk;
    - de Circulaire Economie.
- een visie op het instrumentarium dat het college gaat inzetten om de doelen van beleid te realiseren, waaronder in elk geval de wijze waarop:
  - de cyclische manier van werken wordt ingevuld en de momenten waarop de raad in die cyclus wordt betrokken. De rekenkamer acht het wenselijk dat in dit kader ook wordt ingegaan op de wijze waarop besluiten over aanpassingen in de inzameling van huishoudelijk afval worden voorbereid;

    - het college de samenwerking tussen de spelers in de afvalketen gaat versterken:
        - voor wat betreft de uitwisseling van data en informatie;
        - voor wat betreft het overleg daarover;
        - in afspraken en overeenkomsten;
    - invulling wordt gegeven aan voorlichting aan en communicatie met inwoners;
    - invulling wordt gegeven aan toezicht en handhaving;
    - de gemeente zelf het goede voorbeeld geeft.
- een overzicht op hoofdlijnen – gedestilleerd uit het bij het Afvalbeleidsplan op te stellen meerjarig uitvoeringsprogramma – van activiteiten, waarin per activiteit is aangegeven:
    - aan welk(e) (tussen)doel(en) deze een bijdrage levert;
    - of het om structurele of eenmalige activiteiten (projecten) gaat;
    - wat de samenhang is met andere activiteiten;
    - wanneer deze wordt opgepakt;
    - wie bij de uitvoering ervan betrokken worden;
    - welke middelen (personeel / financiën) voor de uitvoering nodig zijn;
    - wat de risico's zijn bij de uitvoering.

    Op deze manier krijgt de raad een realistisch beeld van de uitvoerbaarheid van het Afvalbeleid en kan volstaan worden met informatie op hoofdlijnen over de uitvoering en daarmee bereikte resultaten.

Wanneer het Afvalbeleidsplan weer een looptijd krijgt van meer dan vier jaar, beveelt de rekenkamer de raad aan een moment met het college af te spreken waarop het Afvalbeleidsplan en het bijbehorende Uitvoeringsprogramma tussentijds geëvalueerd worden.

AANBEVELING 3:

Maak afspraken met het college over de informatievoorziening aan de raad over:

a. de uitvoering van het Afvalbeleidsplan;
b. de bereikte resultaten in de verschillende schakels in de afvalketen.

Met het vaststellen van het Afvalbeleidsplan geeft de raad het college het kader voor de uitvoering van het afvalbeleid. Dit kader is tevens de basis voor de controle door de raad. Om daadwerkelijk te kunnen controleren, dient het college de raad te informeren over de voortgang van de uitvoering en de daarmee bereikte resultaten. De rekenkamer beveelt de raad aan concrete afspraken te maken over de zaken waarover de raad in elk geval geïnformeerd wil worden en met welke frequentie. Wij doen daarvoor de volgende suggesties:

- Voortaan in de begroting en jaarstukken te rapporteren over de volgende indicatoren:
    - ingezamelde hoeveelheden Restafval per inwoner;
    - scheidingspercentage;
    - hergebruikspercentage (recycling).

    Voor de volledigheid zou hier nog een indicator aan toegevoegd kunnen worden voor de energie die wordt opgewekt met de verbranding van afval van Nijmeegse huishoudens.

Later, wanneer de uitvoering van het beleid voor de Circulaire Economie meer concreet vorm krijgt, is te overwegen in de begroting en jaarstukken ook indicatoren voor de meer circulaire strategiëen uit het 10R model op te nemen.

- Een keer per jaar te rapporteren over:
  - ingezamelde hoeveelheden Restafval per inwoner;
  - voor in elk geval GFT, Plastic+, Textiel, OPK en Glas de hoeveelheden (in kilo's (per inwoner) en in percentages):
    - die zijn ingezameld;
    - die aanwezig zijn in Restafval;
    - die afgekeurd worden aan de poort;
    - die uitvallen na sortering;
    - die uitvallen in het verwerkingsproces;
  - de berekende scheidings- en hergebruikspercentages voor in elk geval GFT, Plastic+, Textiel, OPK en Glas;
  - de berekende scheidings- en hergebruikspercentages voor het totaal;
  - resultaten uit de sorteeranalyse van Restafval;
  - resultaten uit sorteeranalyses per stroom als signalen of cijfers over de kwaliteit van die stroom aanleiding gaven om zo'n sorteeranalyse uit te voeren.

  Met zo'n jaarlijks overzicht met de meest essentiële gegevens, krijgt de raad een goed inzicht in de ontwikkelingen. De rekenkamer acht dit echter niet voldoende en adviseert de raad om het college ook te vragen om één keer per jaar een analyse van de gegevens te geven. Daarmee wordt dan van gegevens informatie gemaakt. In die analyse zou in de ogen van de rekenkamer tenminste het volgende aan de orde moeten komen:
  - een toelichting op de ontwikkeling van de cijfers;
  - een vergelijking van de Nijmeegse cijfers met die van gemeenten uit dezelfde hoogbouwklasse;
  - een inschatting van de haalbaarheid van tussen- en einddoelen;
  - (mogelijke) verklaringen voor successen dan wel tegenvallende resultaten, waarbij in elk geval een relatie wordt gelegd met:
    - de voortgang van de uitvoering van de activiteiten uit het Uitvoeringsprogramma;
    - externe ontwikkelingen.
  - een toelichting op of en hoe het college gaat bijsturen.

  Het ligt het meest voor de hand het college te vragen die analyse in het najaar aan de raad aan te leveren. Dan analyseert de ambtelijke organisatie deze (en meer) gegevens immers toch al voor de jaarschijf van het Uitvoeringsprogramma voor het komende jaar.

De rekenkamer adviseert de raad om bij het vaststellen van het nieuwe Afvalbeleidsplan expliciet na te gaan of hij – gegeven de (tussen)doelen in dat plan – ook nog andere gegevens wil ontvangen.

AANBEVELING 4:

Onderling afspraken te maken over de behandeling van voortgangs- en verantwoordingsinformatie en informatie over ontwikkelingen.

Wanneer de raad afspraken met het college maakt over te ontvangen voortgangs- en verantwoordingsinformatie, is het van belang dat de raad ook afspraken maakt over hoe hij met deze informatie omgaat. De rekenkamer geeft de raad in overweging een vast moment per jaar in te plannen waarop de gegevens en de daarbij door het college opgestelde analyse wordt besproken en zo nodig naar aanleiding daarvan besluiten te nemen. De rekenkamer beveelt de raad aan dit moment ook te benutten om zich door spelers uit de keten en/of externe deskundigen over door de raad te bepalen (actuele) zaken te laten informeren. Dit moment zou eventueel gecombineerd kunnen worden met de jaarlijkse (besloten) bijeenkomst waarin de ARN onder meer raadsleden informeert en/of met het bezoek dat raadsleden vrijwel jaarlijks op uitnodiging aan de Dar brengen. Met het oog op een goede voorbereiding van deze bespreking, beveelt de rekenkamer aan dit moment op te nemen in de Lange Termijn Agenda.

5. REACTIE COLLEGE

De Rekenkamer heeft het college van Burgemeester en Wethouders in de gelegenheid gesteld te reageren op de conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek. Het college heeft van deze gelegenheid gebruik gemaakt. De reactie van het college is hierna opgenomen.

Op 15 september 2021 heeft u ons het onderzoeksrapport naar de kwaliteit van gescheiden ingezameld huishoudelijk afval toegestuurd voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Deze brief bevat onze reactie op het door u uitgevoerde onderzoek.

Algemeen
Als eerste spreken wij onze waardering uit voor uw uitgebreide onderzoek naar dit belangrijke onderwerp. We zien diverse aanknopingspunten waar we als gemeente ons voordeel mee kunnen doen. Daarnaast geeft het rapport de raad een helder inzicht in het functioneren van de ketenstructuur van een aantal huishoudelijke afvalstromen. Dat zal zonder meer zijn meerwaarde hebben bij het nieuwe afvalbeleidsplan dat we in 2022 samen met de raad en stakeholders willen gaan ontwikkelen.

Voor we ingaan op de conclusies en aanbevelingen willen we graag stilstaan bij een aantal punten. Vanuit de context van het kwaliteitsvraagstuk missen wij in het onderzoek de producentenverantwoordelijkheid die van toepassing is op verpakkingen en daarmee op plastic+, glas en (deels) oud papier en karton. Voor textiel is producentenverantwoordelijkheid in voorbereiding. Dit is om twee redenen relevant:

- Producenten dragen wettelijke verantwoordelijkheid voor inzameling én verwerking van hun verpakkingen en
- Producenten bepalen aan de voorkant zelf de samenstelling van hun producten.

De analyse die u heeft gemaakt, start bij de inzameling. Naar onze mening had het onderzoek een vollediger beeld gegeven als ook de eerste stap (de productie) in de keten zou zijn meegenomen. De samenstelling van een product bepaalt namelijk in hoge mate de herbruikbaarheid. Dat speelt met name voor verpakkingen en textiel. Voor fabrikanten en producenten ligt daar een grote maatschappelijke verantwoordelijkheid die helaas vaak niet of matig wordt ingevuld. Daar hebben als gemeente weinig invloed op, maar is nog een wereld in te winnen. Door het onderzoek ontstaat nu het beeld alsof veel afval volledig herbruikbaar is en het kwaliteitsvraagstuk pas begint vanaf het moment van inzameling. Dat ligt in onze ogen veel genuanceerder.

Een bevinding uit uw onderzoek is de constatering dat de partijen in de verschillende delen van de keten nauwelijks met elkaar in gesprek zijn. Dit onderkennen we en nemen we ook ter harte. Wij zullen met de partijen in de keten onderzoeken hoe we de samenwerking binnen de keten structureel kunnen verbeteren teneinde in gezamenlijkheid meer hergebruik te kunnen realiseren. Dat gezegd hebbende komt de terechte vraag op hoe we de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen in de keten moeten bezien. In uw onderzoek geeft u aan dat wij ons in onze verantwoordelijkheid niet moeten beperken tot onze wettelijke taken. Dat zijn wij met u eens en dat hebben wij ook altijd al gedaan. Zo zijn we bijvoorbeeld via de MARN aandeelhouder van ARN waar ons GFT en restafval worden verwerkt. Maar wij hebben wat betreft onze verdergaande verantwoordelijkheid ook wel lering getrokken uit andere ervaringen.

Zo hebben gemeenten in de periode 2015-2019 de volledige regie en formele verantwoordelijkheid op zich genomen voor de hele plastic+-keten (het *ketenregie-model*: van inzameling tot en met de vermarkting van uitgesorteerde fracties). Dit vanuit de ambitie van gemeenten om zo meer hergebruik te kunnen realiseren dan de doelstellingen die de Rijksoverheid aan de verpakkingsindustrie had opgelegd. Feitelijk namen gemeenten hiermee de producentenverantwoordelijkheid over van de verpakkingsindustrie. Uiteindelijk werkte dit model niet omdat er helaas te veel onderliggende tegenstrijdige belangen waren tussen partijen. Uiteindelijk is - na jarenlange onderhandelingen - de verantwoordelijkheid voor de verwerking van het plastic+ weer teruggelegd bij de verpakkingsindustrie en de verantwoordelijkheid voor de inzameling bij de gemeenten.
De reden dat wij dit voorbeeld aanhalen is enerzijds om te benadrukken dat we als gemeente onze rol en betrokkenheid breder zien dan enkel en alleen onze wettelijke verantwoordelijkheid, maar anderzijds ook dat we hiervan hebben geleerd dat we niet in de primaire verantwoordelijkheid van anderen moeten willen treden. Zeker als die partijen wettelijke producentenverantwoordelijkheid dragen voor hun producten. We voelen betrokkenheid bij alle stappen in de keten, maar dragen niet voor alle stappen de primaire verantwoordelijkheid.

Vanuit die achtergrond stellen wij ons dan ook op het standpunt dat voor het kwaliteits-vraagstuk de primaire verantwoordelijkheid bij de verwerking van de ingezamelde stromen ligt bij de partijen die de producentenverantwoordelijkheid uitvoeren. Onze primaire verantwoordelijkheid als gemeente ligt bij een goede kwantiteit én kwaliteit van de gescheiden ingezamelde herbruikbare afvalstromen. Alleen ten aanzien van de verwerking van GFT zien wij een verdergaande verantwoordelijkheid en ook een goed perspectief op verbetering door ons indirecte aandeelhouderschap in ARN.

Een laatste algemeen punt dat wij graag willen maken is het volgende. In Nijmegen worden 27 huishoudelijke afvalstromen gescheiden ingezameld via inzameling aan huis, wijkcontainers en milieustraten. Alle stromen tezamen produceert de Nijmegenaar gemiddeld 391 kilogram huishoudelijk afval (2019). Het onderzoek gaat over vijf herbruikbare stromen (2019: 201 kg) en fijn restafval (2019: 77 kg). Van de 201 kilo's uit de vijf herbruikbare stromen is geconstateerd dat 11 kilogram na inzameling bij de verwerker wordt afgekeurd.
Wij realiseren ons dat het afvalprobleem echter groter is dan dat. Bijvoorbeeld omdat veel fabrikanten verpakkingen gebruiken die niet hergebruikt kunnen worden (een internationaal probleem) óf omdat sommige bestanddelen van een afvalstroom procestechnisch niet goed verwerkt kunnen worden en als stoorstof moeten worden verwijderd.
Wij vinden het belangrijk dat mensen die het onderzoek lezen, zich bewust zijn van deze context. Het is ons overduidelijk dat wij aan sommige knoppen beter moeten gaan draaien en daarop komen wij op het vervolg van deze reactie terug, maar veel knoppen zitten niet op ons dashboard.

Ten aanzien van de conclusies
1. De kwantitatieve doelstellingen voor de gescheiden inzameling van huishoudelijk afval zijn voor 2020 bijna gerealiseerd. Afgezet tegen de situatie in vergelijkbare gemeenten is dat een goede prestatie.

Wij waarderen het dat u de positieve resultaten die we in Nijmegen behalen met de gescheiden inzameling ook benoemt. Het doet recht aan de inspanningen van onze inwoners die naast de stromen GFT, plastic+, textiel, oud papier, glas en restafval nog 21 andere stromen gescheiden kunnen aanbieden en daar ook gebruik van maken. In totaal wordt zo 391 kg per inwoner (2019) aangeboden. Daarmee wordt de beleidsdoelstelling voor 2020 van 75% gescheiden inzameling en 100 kg restafval bijna gerealiseerd. Met de gescheiden inzameling van luiers en incontinentiemateriaal én de verdergaande aanpak op een verbeterde kwaliteit van het ingezamelde GFT en textiel zetten we aanvullende stappen hier naar toe.

2. De gemeente heeft een beperkt inzicht in de kwaliteit van het gescheiden ingezamelde huishoudelijk afval en geen inzicht in het uiteindelijk hergebruik ervan. Dit komt doordat onvoldoende afspraken gemaakt zijn met andere spelers in de keten over het uitwisselen van informatie.

Jaarlijks maken wij een sorteeranalyse van het restafval. Op die manier hebben een beeld van de samenstelling en de hierin nog aanwezige hoeveelheden herbruikbare bestanddelen. Voor de herbruikbare stromen hebben wij dat beeld niet. Tot op heden achtten wij dat ook niet nodig omdat deze stromen nagenoeg altijd werden goedgekeurd bij de verwerker. Daardoor is ons inzicht in de samenstelling van deze stromen inderdaad beperkt. Gezien het kwaliteitsvraagstuk is het een goede suggestie om ook van de vijf onderzochte herbruikbare afvalstromen periodiek een sorteeranalyse te laten doen. Daarmee ontstaat een beter beeld door de keten heen van de mate van hergebruik van de ingezamelde stromen. Dat biedt een basis om te bezien of en zo ja waar in de keten (bij de inzameling en/of bij de verwerking) een verbetering in kwaliteit gerealiseerd zou kunnen worden.

3. Door het weergeven van het scheidingspercentage onder de noemer hergebruikspercentage is een te positief beeld ontstaan. Dit heeft er mede toe geleid, dat er binnen de gemeente een beperkt gevoel van urgentie en daardoor te weinig aandacht is geweest voor het verbeteren van de kwaliteit van gescheiden ingezameld huishoudelijk afval en daarmee het uiteindelijk hergebruik ervan.

Het is correct dat de termen “scheidingspercentage” en hergebruikspercentage” geregeld oneigenlijk door elkaar heen zijn gebruikt. Dat kan verwarrend overkomen. Naar de toekomst toe zullen wij het gebruik van deze termen correct aanwenden. De indruk kan zijn ontstaan dat wij hiermee een probleem probeerden te verdoezelen. Dat hebben wij niet bewust gedaan en wij bieden onze excuses hiervoor aan.
Vanuit oogpunt van de kwantiteit en kwaliteit van het huishoudelijk afval hebben wij ons de afgelopen jaren binnen de keten vooral geconcentreerd op de inzameling, omdat wij dat als onze primaire verantwoordelijkheid zien. Terugkijkend onderkennen we dat we eerder hadden moeten acteren op de kwaliteit van het ingezamelde GFT. Ondertussen is dit in samenwerking met Dar in 2020 opgepakt en zijn hier ook al positieve resultaten in geboekt.
In het nieuwe afvalbeleidsplan zullen wij ons ook richten welke verbeteringen in kwaliteit mogelijk zijn bij de verwerking van de gescheiden ingezamelde stromen; dit in samenwerking met de verwerkers en daarbij betrokken partijen.

4. Het Afvalbeleidsplan vormt voldoende basis om te komen tot substantieel meer hergebruik van huishoudelijk afval, maar de doelen in het Afvalbeleidsplan zijn onvoldoende concreet en het Afvalbeleidsplan is niet of nauwelijks vertaald naar de uitvoering. Mede daardoor is er in de praktijk gestuurd op het realiseren van de doelstellingen voor de hoeveelheid Restafval en het scheidingspercentage, en onvoldoende op het realiseren van de doelstellingen voor meer hergebruik.

Onze reactie bij de vorige conclusie is ook hier van toepassing. Verder onderschrijven we het belang om de vertaling van het beleid naar de uitvoering goed te borgen. Het uitvoeringsprogramma 2013-2016 dat is opgesteld op basis van het vigerende afvalbeleidsplan bleek te ambitieus in de tijd en ging voorbij aan de dynamiek die met het afvalbeheer gepaard gaat. Dat neemt niet weg dat de acties merendeels zijn uitgevoerd en succesvol zijn geweest waardoor de doelstelling voor 2020 nagenoeg is behaald. De resultaten van dit afvalbeleidsplan zullen worden geëvalueerd en aan de raad worden aangeboden. Wij zien dit als een van de eerste stappen op weg naar een nieuw afvalbeleidsplan dat we samen met de raad willen ontwikkelen.

5. Met de huidige wijze van sturen door de gemeente is het risico groot dat het niet lukt de doelstelling voor de hoeveelheid Restafval en de gescheiden inzameling van huishoudelijk afval voor 2025 te realiseren, en gelijktijdig het hergebruik fors te verhogen. Daarmee komt ook de realisatie van de doelstellingen voor de Circulaire Economie in 2030 in gevaar.

Nijmegen is een van de weinige gemeenten in hoogbouwklasse B (totaal 61), die de doelstelling van 75% afvalscheiding en 100 kg restafval per inwoner nagenoeg hebben gerealiseerd. Desondanks is de VANG-doelstelling van 90% afvalscheiding en 30 kg restafval per inwoner in 2025 ook voor Nijmegen een enorme uitdaging zowel kwantitatief als in de tijd. En dat is eens te meer zo voor de meeste gemeenten in hoogbouwklasse B. De Rijksoverheid realiseert zich dit ook en bezint zich hoe de doelstellingen voor het huishoudelijk afval kunnen worden geherformuleerd op een zodanige wijze dat zij recht doen aan een verdergaande afvalscheiding enerzijds én een hogere mate van circulariteit van de gescheiden ingezamelde stromen anderzijds.

Hoe dan ook ligt Nijmegen en alle overige gemeenten een complexe en uitdagende opgave te wachten om te komen tot meer afvalscheiding én meer hergebruik. Daarbij moeten we ons realiseren dat we principiële keuzes zullen moeten maken om echt wezenlijke progressie te kunnen boeken. Er is geen laaghangend fruit meer. Het verder optimaliseren van de huidige bestaande inzamelstructuur en het intensiveren van de communicatie zal niet afdoende effect sorteren om onze 176.000 inwoners te bewegen het afval nog beter te gaan scheiden. Daartoe zullen wij maatregelen moeten treffen die aan de ene kant het gemak en serviceniveau om herbruikbare stromen te scheiden substantieel verhogen en aan de andere kant het serviceniveau om zich van restafval te ontdoen omlaag brengen. Deze benadering staat bekend als “omgekeerd inzamelen” en is in het huidige beleidsplan als vergezicht genoemd.
Wij gaan graag het gesprek aan met de raad welke doelstellingen we willen formuleren, welke maatregelen we bereid zijn te nemen en binnen welke termijnen deze tot stand gebracht moeten worden.

Terzijde merken we nog op dat de circulaire doelstellingen voor 2030 en 2050 gericht zijn op de gehele samenleving en alle afval- en grondstofstromen die hierin omgaan; en niet alleen het huishoudelijk afval dat hiervan maar een beperkt deel uitmaakt. Uiteraard maakt dit de circulaire doelstelling niet minder uitdagend, maar het is niet de exclusieve verantwoordelijkheid van de gemeente om deze doelstellingen te behalen. Alle partijen in de maatschappij hebben hierin een rol en verantwoordelijkheid.

Ten aanzien van de aanbevelingen:
1. Geef het college opdracht om bij het actualiseren van het afvalbeleid en het uitvoeren ervan als leidende principes te hanteren dat:

a. de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor huishoudelijk afval verder gaat dan haar wettelijke taak, zeker gezien de duurzaamheidsambities van de gemeente Nijmegen
en daarmee dat:
b. het verbeteren van kwaliteit van huishoudelijk afval een urgent probleem is dat voor het oplossen vraagt om:
c. een cyclische manier van werken.
Hanteer deze leidende principes als raad ook zelf bij het invullen van de kaderstellende en controlerende rol in het dossier huishoudelijk afval.

Als college hebben wij steeds onze verantwoordelijkheid breder betracht dan onze wettelijke zorgtaak en dat zullen we blijven doen. In dat kader wijzen we onder andere op:

- de vergaande rol en verantwoordelijkheid die gemeenten in het ketenregie-model voor plastic+-afval op zich hebben genomen om te komen tot meer hergebruik van het plastic+.
- de keuze om ons als gemeente Nijmegen aan te sluiten bij de statiegeld-alliantie.
- de inzet van restwarmte vrijkomend bij de verbranding van restafval bij ARN voor het warmtenet en
- de keuze om het huishoudelijk ingezamelde GFT in de eigen installatie bij ARN lokaal te vergisten en daarbij het vrijkomende biogas te benutten in het regionale streekvervoer.

Deze aanbeveling omarmen wij dan ook met de kanttekening dat wij onze bredere verantwoordelijkheid wel steeds bezien binnen onze reële mogelijkheden. Zoals bij het algemene deel van onze reactie aangegeven, stellen we ons op het standpunt dat we niet de primaire verantwoordelijkheid van andere partijen in de keten moeten willen overnemen. Daar waar wij bevoegd zijn, zijn we leidend. Daar waar we kunnen lobbyen, bemiddelen of ondersteunen, zullen we dat doen in samenwerking met onze partners.

We onderschrijven dat kwaliteit van huishoudelijk door de keten heen een urgent probleem is. Vanuit de Rijksoverheid en het programma VANG wordt dit eveneens onderkend en bezint men zich hoe de samenwerking binnen de keten kan worden verbeterd. In lijn met deze ontwikkelingen zullen wij met onze partners in de keten bekijken hoe we de samenwerking binnen de keten structureel kunnen versterken en in gezamenlijkheid meer hergebruik kunnen realiseren.

De aanbeveling voor een proces van cyclisch werken nemen wij over. Wij zien het als een zinvol instrument om de betrokkenheid van en het inzicht bij de raad te vergroten bij de ontwikkeling en voortgang van het afvalbeleid.

2. Afspraken met het college te maken over:

a. de betrokkenheid van de raad, inwoners en andere spelers in de keten bij de totstandkoming van het nieuwe Afvalbeleidsplan;

b. de zaken die de raad in elk geval uitgewerkt wil zien in het nieuwe Afvalbeleidsplan;

Uw suggestie van de startnotitie nemen we over. Dit betekent dat we vooraf met de raad het gesprek voeren over het proces van totstandkoming. Ook kunnen we dan met elkaar bespreken welke punten in het nieuwe Afvalbeleidsplan terecht komen.

3. Afspraken met het college te maken over de informatievoorziening aan de raad over:

a. de uitvoering van het Afvalbeleidsplan;

b. de bereikte resultaten in de verschillende schakels in de afvalketen.

Uw rekenkamer benoemt een aantal concrete punten. Het gaat om een aanpassing van de indicatoren in de begroting en jaarrekening, als ook het periodiek informeren van de raad via een rapportage en analyse. Op dit moment trachten wij de gemeenteraad ten behoeve van haar kaderstellende en controlerende rol al een zo volledig mogelijk beeld te geven. Uw aanbeveling helpt om dit aan te scherpen. Tegelijkertijd kunnen wij op dit moment nog niet volledig overzien welke impact de door u gestelde inhoudelijke verantwoording vraagt op uitvoeringsniveau. Het nieuwe afvalbeleidsplan lijkt ons inziens een mooi moment om hierin de juiste afwegingen te maken.

4. Onderling afspraken te maken over de behandeling van voortgangs- en verantwoordingsinformatie en de informatie over ontwikkelingen.

Ons college zal in het proces naar het nieuwe afvalbeleidsplan 2022 ook aandacht hebben voor de voortgangs- en verantwoordingsinformatie.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen

mr. drs. A.H. van Hout
gemeentesecretaris

drs. H.M.F. Bruls
burgemeester

6. NAWOORD REKENKAMER

De rekenkamer is verheugd dat het college de conclusies uit ons onderzoek omarmt en de aanbevelingen overneemt. Naar aanleiding van de reactie van het college willen wij twee opmerkingen maken.

Het college mist in het onderzoek de producentenverantwoordelijkheid. Het college stelt dat nu het beeld ontstaat dat het kwaliteitsvraagstuk pas begint vanaf het moment van inzameling. De rekenkamer onderkent in het rapport het belang van de producentenverantwoordelijkheid. Echter: het is de wettelijke taak van de rekenkamer om onderzoek te doen naar het door de gemeente gevoerde bestuur. De rekenkamer heeft in het onderzoek de hele afvalketen van productie tot eindverwerking geschetst. Vanuit onze wettelijke taak hebben wij het onderzoek vervolgens afgebakend tot die schakels in de afvalketen waar de gemeente op kan sturen. De eerste schakel is dan het (laten) inzamelen van het huishoudelijk afval.

In zijn reactie geeft het college aan zich betrokken te voelen bij alle schakels in de keten, maar niet de primaire verantwoordelijkheid te dragen voor alle schakels in de keten. De rekenkamer onderschrijft dit in haar rapport. Om tot meer hergebruik (recycling) te komen, hebben alle spelers in de afvalketen een verantwoordelijkheid: producenten, inwoners, inzamelaars, verwerkers. Wij willen op deze plek graag benadrukken dat de gemeente de verantwoordelijkheid van deze partijen zeker niet over kan of moet nemen. In de toelichting op aanbeveling 2 gaan we in op de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen. Daarbij hebben wij ook aangegeven het wel de verantwoordelijkheid van de gemeente te vinden, zodanige randvoorwaarden te scheppen dat alle partijen in de keten – inclusief de gemeente zelf - hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken.