

Afvalbeleid Almelo, Borne, Enschede, Hengelo, Hof van Twente en Oldenzaal in uitvoering

Aanbevelingen naar aanleiding van het gezamenlijke rekenkameronderzoek

19 september 2017

Samenwerkende rekenkamercommissies:

- Almelo
- Borne
- Enschede
- Hengelo
- Hof van Twente
- Oldenzaal

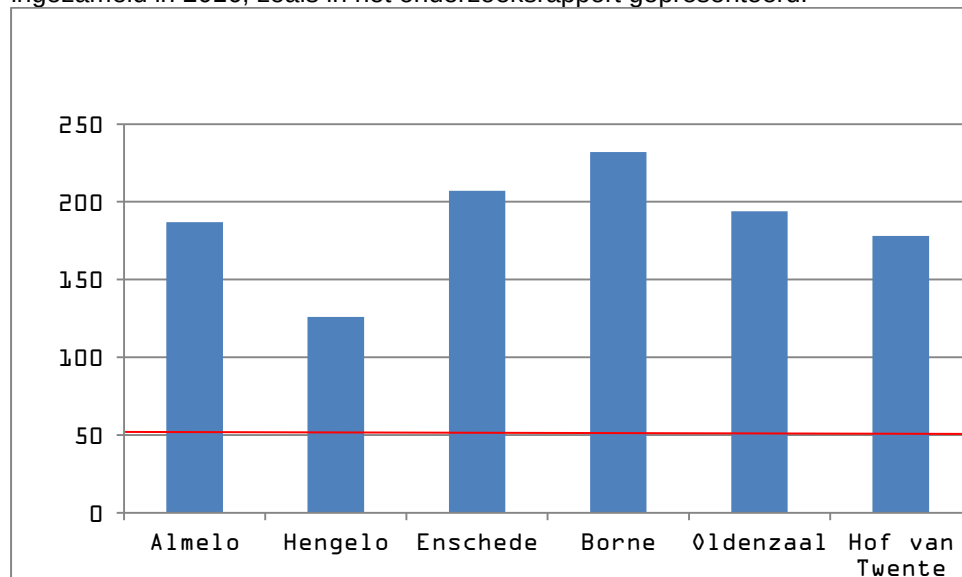


Onderzoek gezamenlijke rekenkamers

De gezamenlijke rekenkamercommissies van Almelo, Borne, Enschede, Hengelo, Hof van Twente en Oldenzaal hebben in 2017 onderzoek laten doen naar de uitvoering van het afvalbeleid door uitvoeringsorganisatie Twente Milieu. Het onderzoek is gedaan door onderzoeksbureau Necker van Naem. Aanleiding voor het onderzoek is het voornemen van de rekenkamers om jaarlijks gezamenlijk een verbonden partij onder de loep te nemen en om op deze wijze de samenwerking tussen de rekenkamers in de praktijk op te bouwen. De samenwerking werd afgetrapt door de rekenkamers van Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal met een onderzoek naar de Stadsbank Oost-Nederland. In 2016 publiceerden de rekenkamers de gezamenlijke conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van dit onderzoek¹. Bij het onderzoek naar Twente Milieu sloot ook de rekenkamer van Hof van Twente zich aan. In de tussentijd publiceerden de rekenkamers een quick scan van de jaarstukken van een aantal gemeenschappelijke regelingen².

Gemeentelijk afvalbeleid

De Wet milieubeheer bepaalt dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de inzameling van huishoudelijk afval en dat zij verplicht zijn groente-, fruit- en tuinafval gescheiden in te zamelen. Het landelijk afvalbeheerplan (LAP) en het bijbehorende uitvoeringsprogramma Van Afval Naar Grondstof (VANG) helpt gemeenten met onderwerpen als hoogwaardige recycling van huishoudelijk afval en minimumstandaarden voor afvalverwerking op weg naar een circulaire economie. Het VANG is inmiddels opgegaan in het Rijksbreed programma Circulaire Economie. Landelijk is de doelstelling om vóór 2020 maximaal 100 kilo huishoudelijk restafval per inwoner per jaar over te houden. Regionaal hebben de 14 Twentse gemeenten zich ten doel gesteld dat inwoners in 2030 per jaar 50 kg restafval overhouden onder de noemer "Afvalloos Twente". Elke gemeente bepaalt zelf de instrumenten om deze doelstelling te realiseren, zoals de manier van afvalinzameling en de inzaelfrequentie. Ter illustratie in onderstaande figuur, de hoeveelheid restafval die in de gemeenten werd ingezameld in 2016, zoals in het onderzoeksrapport gepresenteerd.



RESTAFVAL [KG] PER INWONER PER JAAR PER GEMEENTE IN 2016

BRON: JAARVERSLAG 2016 TWENTE MILIEU

De rode lijn in deze figuur geeft het doel van de Twentse gemeenten in 2030 weer: 50 kg restafval per inwoner per jaar.

¹ Rekenkamercommissie Almelo, Borne, Enschede, Hengelo, Oldenzaal, *Schulddienstverlening nader bekeken, Een evaluatie van de schulddienstverlening voor de gemeenten Almelo, Borne, Enschede, Hengelo en Oldenzaal, Conclusies en aanbevelingen*, 14 november 2016

² Rekenkamercommissie Almelo, Borne, Enschede, Hengelo, Oldenzaal, *Quick scan verbonden partijen*, J. de Kruijf, i.s.m. F. Galesloot, mei 2017

Uitvoeringsorganisatie Twente Milieu

De bij dit onderzoek betrokken gemeenten maken bij de uitvoering van hun afvalbeleid gebruik van Twente Milieu, een in 1997 opgerichte NV met als kerntaak het inzamelen van huishoudelijk afval en reinigingstaken. De aandelen van Twente Milieu zijn in handen van 7 gemeenten: Almelo, Borne, Enschede, Hengelo, Hof van Twente, Losser en Oldenzaal. Hoewel deze gemeenten in het kader van Afvalloos Twente een gemeenschappelijke doelstelling hebben, bepalen zij hun eigen instrumenten om het afvalbeleid uit te voeren. Het takenpakket van Twente Milieu kan daardoor per gemeente sterk verschillen.

Aanbevelingen voor de gemeenteraden

De onderzoeksrapportage van Necker van Naem presenteert conclusies en aanbevelingen over de breedte van de gehele gemeentelijke organisatie. De gezamenlijke rekenkamers brengen in deze oplegnotitie een aantal aanbevelingen onder uw aandacht waarmee de gemeenteraden aan de slag kunnen. Deze zijn gebaseerd op zowel het onderzoek naar afvalbeleid en de uitvoering daarvan door Twente Milieu als op eerder onderzoek naar verbonden partijen van de Twentse gemeenten. De gezamenlijke rekenkamercommissies van Almelo, Borne, Enschede, Hengelo, Hof van Twente en Oldenzaal geven de volgende aanbevelingen aan hun gemeenteraden:

1. Monitor de voortgang in het afvalbeleid en de haalbaarheid van de doelstelling.
2. Agendeer afvalbeleid en Twente Milieu regelmatig in de gemeenteraad.
3. Verbeter het inzicht van de gemeenteraad in de besluitvorming door het formaliseren van die besluitvorming in de AVA en door als aandeelhouder een actieve en kritische opstelling te kiezen
4. Deel als aandeelhoudende gemeenten onderling kennis, ervaring en onzekerheden op het gebied van afvalbeleid en uitvoering.
5. Benut de kennis en ervaring van Twente Milieu als uitvoeringsorganisatie en stuur Twente Milieu als gemeente beleids-strategisch aan.

1. Monitor de voortgang in het afvalbeleid en de haalbaarheid van de doelstelling

De 14 Twentse gemeenten hebben een ambitieuze doelstelling vastgesteld met het jaarlijks overhouden van 50 kg restafval per inwoner in 2030. Gezien de forse ambitie is het belangrijk dat de gemeenteraden inzicht hebben in de mate waarin het afvalbeleid de doelstelling dichterbij brengt. Met dit inzicht kunnen gemeenten tijdig de beleidsmaatregelen en/of de doelstelling bijstellen. Het behalen van een ambitieuze doelstelling als die van Afvalloos Twente³ vergt dan het opstellen van indicatoren (en de bijbehorende normering) en actuele prognoses. Daarbij moet de aandacht niet alleen uitgaan naar de hoeveelheid restafval, maar ook naar zaken als zwerfvuil, draagvlak en de hoogte van de afvalstoffenheffing. Het stellen van tussendoelen is in het geval van een dergelijke ambitieuze doelstelling ook behulpzaam. Evenals we constateerden bij het onderzoek naar de Stadsbank Oost-Nederland kan de gemeenteraad, door relevante gegevens aangereikt te krijgen, een betere inschatting maken van de mate waarin het beleid bijdraagt aan de gestelde (ambitieuze) doelen en daarmee de controlerende en kaderstellende rol versterken.

Ook het landelijke afvalbeleid beïnvloedt de lokale ontwikkelingen en zou dan ook verwerkt moeten worden in de prognoses. Bovendien zouden gemeenten de mechanismen op de afvalstoffenmarkt in verband moeten brengen met de kosten van inzameling/verwerking en de consequenties voor de afvalstoffenheffing⁴. Naar aanleiding van de prognoses kan in de

³ Uit de landelijke benchmark huishoudelijk afval blijkt dat nog geen enkele gemeente 50 kg per inwoner restafval overhoudt met maatregelen zoals Diftar en omgekeerd inzamelen.

⁴ Meer afval en meer fracties leidt tot hogere verwerkingskosten. Bovendien leidt een grotere fractie van herbruikbaar afval ertoe dat de prijs voor dit type afval op den duur daalt. De opbrengst van dit type

afzonderlijke gemeenten en/of gezamenlijk in de Twentse gemeenten het bereiken van de doelstelling ter discussie staan. Dit zou kunnen leiden tot een gezamenlijke aanpak om de ambitieuze doelstelling binnen bereik te brengen.

2. Agendeer afvalbeleid en Twente Milieu regelmatig in de gemeenteraad

Gemeenteraden richten hun aandacht vooral op de praktische uitvoering van het afvalbeleid, meestal naar aanleiding van incidenten, zoals inzamellocaties, tarieven, zwerfvuil en inzameling bij hoogbouw. De raden komen nauwelijks toe aan een beleidsmatige discussie over de te behalen doelen. Daarom adviseren de gezamenlijke rekenkamers de gemeenteraden om structureel (los van incidenten en uitvoeringskwesties) in de gemeenteraad onderwerpen als afvalbeleid, maatschappelijke effecten van het afvalbeleid, bestuurlijke en financiële risico's van de gemeenten bij Twente Milieu en Twente Milieu als verbonden partij te agenderen. De ambitieuze afvaldoelstelling in het kader van Afvalloos Twente vergt het regelmatig controleren op de voortgang en de haalbaarheid van de doelstelling. Ook de bestuurlijke en financiële risico's die de gemeente loopt met uitvoeringsorganisatie Twente Milieu rechtvaardigen agendering in de gemeenteraad, eventueel in combinatie met ook andere verbonden partijen. Het jaarverslag van Twente Milieu is een vanzelfsprekende aanleiding voor agendering. Ook de wijzigingen in landelijke richtlijnen voor afvalbeleid of de klanttevredenheidsonderzoeken die Twente Milieu laat uitvoeren kunnen aanleiding zijn voor agendering. De raad kan het college vragen informatie aan te leveren over maatschappelijke effecten zoals: welke belemmeringen ervaren inwoners bij de uitvoering van het afvalbeleid, welke belemmeringen kunnen weggenomen worden, hoe ontwikkelt het zwerfvuil zich en hoe ontwikkelt zich de afvalstoffenheffing en welke prognoses passen daarbij?

Spreek ook als raad met elkaar af hoe je omgaat met signalen van inwoners over de uitvoering van het afvalbeleid, zodat de raadsvergaderingen over het afvalbeleid minder door incidenten en kritiek worden gedomineerd.

3. Verbeter het inzicht van de gemeenteraad in de besluitvorming door het formaliseren van die besluitvorming in de AVA en door als aandeelhouder een actieve en kritische opstelling te kiezen

De aandeelhoudende gemeenten hebben groot vertrouwen in Twente Milieu. Het grote vertrouwen is een mooie uitgangssituatie, maar leidt tot een informele werkwijze en een weinig actieve en kritische houding van de aandeelhouders. Dit brengt een aantal risico's met zich mee. Zo is de vraag of bij een wisseling van de wacht bij Twente Milieu eenzelfde vertrouwen nog steeds gepast is. Voorts stelt een geformaliseerde besluitvorming de gemeenteraden beter in staat om navraag te doen, omdat zij meer inzicht hebben in de beslissingen die zijn genomen. Ook de antwoorden van de wethouder op vragen van de gemeenteraad kunnen bij een geformaliseerde werkwijze beter worden gestaafd.

De reactieve houding van aandeelhouders is opvallend gezien de actuele ontwikkelingen in landelijk afvalbeleid, afvaltechnologie en dynamiek op de afvalstoffenmarkt. Daarom adviseren de gezamenlijke rekenkamers de besluiten van de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) te formaliseren. Als de Raad van Commissarissen (RvC) en directie jaarlijks décharge krijgen, vraagt dat van gemeenten expliciet aandacht voor het functioneren van directie en RvC. Formaliseren van de besluitvorming kan ook als de voorzitter bij de start van de AVA expliciet constateert dat alle aanwezigen, elk afzonderlijk en gezamenlijk, inderdaad bevoegd zijn beslissingen te nemen op grond van de statuten⁵.

Door als aandeelhouder een proactieve/kritische houding in te nemen kan het inzicht in de bestuurlijke en financiële risico's voor de gemeente vergroot worden. Zo kunnen aandeelhouders de accountant of de RvC actief bevragen. Door een actieve opstelling ten opzichte van Twente Milieu kunnen aandeelhouders het inzicht in de consequenties van

afval kan dan teruglopen. Naar verwachting zorgt dit mechanisme ervoor dat de afvalstoffenheffing stijgt.

⁵ Aandeelhouders kunnen zich via schriftelijke volmacht laten vervangen door een ambtenaar of wethouder van de betreffende gemeente. In de praktijk laat een wethouder zich ook weleens vervangen door een wethouder van een andere gemeente. Hierdoor ontstaat onder meer het risico dat de terugkoppeling naar de betreffende gemeente onvolledig is.

ontwikkelingen in afvaltechnologie en ontwikkelingen op de afvalstoffenmarkt vergroten en de raadsleden het inzicht geven waarmee zij deze verbonden partij kritisch kunnen volgen.

4. Deel als aandeelhoudende gemeenten onderling kennis, ervaring en onzekerheden op het gebied van afvalbeleid en uitvoering

Werk als aandeelhoudende gemeenten meer samen door kennis, ervaring en onzekerheden op het gebied van afvalbeleid en uitvoering te delen. Deze samenwerking kan op veel vlakken voordelen opleveren. Overweeg ook het afstemmen en/of opheffen van de verschillen tussen de gemeenten in de uitvoering. Dit kan mogelijk kostenvoordelen opleveren voor zowel de inwoner als gemeenten. Uitwisseling van kennis en ervaring kan bijvoorbeeld door een andere gemeente uit te nodigen om de ervaringen te komen delen. Ook wijzigingen in de afzonderlijke dienstverleningsovereenkomsten kunnen door hun invloed op het risicoprofiel van Twente Milieu onderwerp van gesprek zijn bij de onderlinge aandeelhouders. Ook bij het onderzoek van de gezamenlijke rekenkamers naar de Stadsbank Oost-Nederland constateerden we dat de deelnemende gemeenten weinig voordeel halen uit het succes in een andere gemeente op hetzelfde terrein.

5. Benut de kennis en ervaring van Twente Milieu als uitvoeringsorganisatie en stuur Twente Milieu als gemeente beleids-strategisch aan

Twente Milieu is een uitvoeringsorganisatie. De verantwoordelijkheidsverdeling is dan ook zodanig dat de deelnemende gemeenten het beleid ontwikkelen, met de lijnen waarlangs Twente Milieu de uitvoering moet vormgeven. Door de uitvoering op afstand te plaatsen in een verbonden partij moet in de afzonderlijke gemeenten ambtelijk tijd bespaard worden. De gemeenten moeten de verbonden partij daarbij ruimte geven om kennis en ervaring met de uitvoering optimaal te benutten. De rol van de gemeente is dan niet méér dan de verbonden partij beleids-strategisch aan te sturen. De opdrachtgevende gemeenten benutten deze voordelen van verbonden partij Twente Milieu onvoldoende. Nog steeds vindt op ambtelijk niveau met Twente Milieu veel en gedetailleerd overleg plaats over de uitvoering. Beleids-strategische en operationele aansturing en kennisuitwisseling is niet te traceren. Het gebruik van de kennis en ervaring van Twente Milieu in zaken als het terugdringen van de hoeveelheid afval gebeurt nu nog incidenteel. Daarom adviseren de gezamenlijke rekenkamers de gemeenteraden om zich te concentreren op de beleids-strategische aansturing van Twente Milieu. Laat Twente Milieu de ruimte om de uitvoering op basis van kennis en ervaring invulling te geven. Maak over de uitvoering resultaatafspraken en maak afspraken over de informatievoorziening betreffende de uitvoering, zodat de ambtelijke inzet van gemeenten beperkt kan blijven. Bij het onderzoek naar de Stadsbank Oost-Nederland constateerden we een vergelijkbare situatie waarin de expertise en ervaring van de verbonden partij met cliënten beter benut kon worden.

