Gemeente Sittard-Geleen

Voorstel aan Gemeenteraad

Onderwerp
Rekenkamerrapport Quickscan afval van de gemeente Sittard-Geleen

Voorstel

1. Aanbeveling 1 tot en met 6 van het Rekenkamerrapport Quickscan afval over te nemen met inbegrip van de aandachtspunten uit de bestuurlijke reactiebrief van burgemeester en wethouders van Sittard-Geleen.
2. Aanbeveling 7 uit het Rekenkamerrapport niet over te nemen met als motivatie hetgeen verwoord is in de bestuurlijke reactie.

Samenvatting
De afgelopen jaren is de afvalstoffenheffing in Sittard-Geleen ruim boven inflatie toegenomen. In 2020 ging het om een stijging van 12% en in 2021 om een stijging van bijna 11%. De Rekenkamercommissie (RKC) heeft een onderzoek ingesteld naar een verklaring voor deze stijging. Om deze verklaring goed te kunnen onderbouwen heeft de RKC de scope van het gevraagde onderzoek door de gemeenteraad, verbreed naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid en uitvoering van afvalbeheer.
Het onderzoek resulteert in zestien conclusies en zevental aanbevelingen om de kostenstijging tegen te gaan.

De algemene conclusie is dat de tarieven van de afvalstoffenheffing al jaren onder het landelijke

Openbaarheid ■ Openbaar □ Vertrouwelijk □ Geheim	**Communicatie** □ Anders, zie toelichting □ Geen	**Raad** ■ Raadsvoorstel □ Anders, zie toelichting

Portefeuillehouder mr. J.Th.C.M. Verheijen	Griffier

gemiddelde ligt, maar boven het gemiddelde in Limburg. De Rekenkamer is ervan overtuigd dat de aanbevelingen uit dit rapport de gemeente gaat helpen om de juiste maatregelen te nemen zodat de stijgende lijn in de afvalinzameling en kosten worden afgevlakt. Wat betreft uitvoering heeft het college van B&W al aangegeven dat een aantal van de aanbevelingen inmiddels zijn meegenomen in het Regionaalbeleidskader van afval naar grondstof 2022-2025 en het nog vast te stellen Uitvoeringsplan dat volgt vanuit het Beleidskader.

Toelichting voorstel

De RKC heeft op verzoek van de gemeenteraad een onderzoek ingesteld naar de stijging van de kosten van afvalbeheer. Deze stijging is ruim boven het inflatieniveau en doel van het onderzoek is om de oorzaak van deze stijging boven water te krijgen.

Om deze stijging goed te kunnen verklaren, heeft de Rekenkamercommissie van Sittard-Geleen de scope van het onderzoek verbreed naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid en uitvoering van het afvalbeheer. Het onderzoek focust op drie onderwerpen:

1. Beleid en governance (afvalbeleid, monitoring en rol raad)
2. Uitvoering afvalbeheer (inzameling via RWM, verwerking via ASL en milieuresultaten)
3. Financiële prestaties (kosten en afvalstoffenheffing).

De volgende vraag staat centraal in dit Rekenkameronderzoek:
Is de inzameling en verwerking van huishoudelijk afval (en eventuele andere werkzaamheden die verdisconteerd worden in de afvalstoffenheffing) in Sittard-Geleen doelmatig en doeltreffend georganiseerd (beleid en beheer). Dit mede in vergelijking met gemeenten van vergelijkbare grote en andere reinigings-overheids NV's?

Naast de centrale vraag zijn de deelvragen geformuleerd en gestructureerd die beantwoord worden in dit Rekenkameronderzoek. Deze vragen zijn terug te vinden op pagina 16 en 17 van het onderzoeksrapport.

Conclusies
Onderstaande conclusies uit het rekenkamerrapport zijn verdeeld in de eerdergenoemde drie onderwerpen.

Conclusies over beleid en governance
1. Beleidsdoelen niet langer in lijn met landelijke doelen en andere gemeenten

De restafvaldoelstelling van maximaal 100 kg/inw in 2020 is niet gehaald in Sittard-Geleen (overigens geldt dit voor ca. driekwart van de andere gemeenten in Nederland). In het nieuwe afvalbeleidskader is in het jaar van doelbereiking van de 100 kg/inw restafval uitgesteld tot 2025. De landelijke streefwaarde voor 2025 is 30 kg/inw restafval.

2. Met vastgestelde strategieën zijn de beleidsdoelen niet haalbaar

De strategie prijsdifferentiatie past Sittard-Geleen (met succes) al toe sinds de implementatie van diftar in 2002. Dat leidde destijds direct tot een flinke reductie van de hoeveelheid restafval (min 100 kg/inw) en maakte van de gemeente één van de koplopers m.b.t. deze milieuprestatie. Na de verzelfstandiging van RWM in 2011 zijn door de gemeente echter geen grote maatregelen of "trendbreuk" strategie-wijzigingen meer doorgevoerd. Landelijk hebben veel gemeenten de afgelopen 5 tot 10 jaar juist wel (veel) maatregelen genomen waardoor er landelijk sprake is van een dalende trend. De positie van Sittard-Geleen is daarmee veranderd van koploper naar goede middenmoter.
De gemeente Sittard-Geleen past (in vergelijking tot de benchmark) zelfs een afwijkende

strategie toe met betrekking tot servicedifferentiatie. Een “trendbreuk” is noodzakelijk om de gestelde doelen te bereiken. Dat zal in de praktijk betekenen dat een systeemwijziging zal moeten plaatsvinden met een strategie gericht op een lagere service voor het aanbieden van restafval en een hogere service voor het aanbieden van grondstoffen.

3. Veel vastgelegde maatregelen zijn niet uitgevoerd

Met name de uitvoering van maatregelen gericht op communicatie, serviceverhoging voor grondstoffen en serviceverlaging voor restafval blijft achter. Dit lijkt mede een gevolg te zijn van de beperkte ambtelijke (beleids-)capaciteit die er in de jaren na de verzelfstandiging van RWM beschikbaar was.

4. Afvaldoelen zijn veelal niet SMART geformuleerd, monitoring en verantwoording vindt conform DVO plaats, maar kan beter

Drie van de vier doelen uit het nieuwe regionaal afvalbeleidskader zijn niet SMART gemaakt: deze kunnen dus niet worden gemeten waardoor adequate (bij)sturing in de praktijk moeilijk uitvoerbaar is. De dienstverleningsovereenkomst met RWM (DVO) is echter niet aangepast om aanvullende data op (nieuwe) beleidsdoelen te verzamelen. Belangrijk is dat op dit moment er geen “gestructureerd” verband is tussen de doelstellingen, beleidsindicatoren, dataverzameling en rapportage. De gemeente is aan zet om dat proces goed in te richten.

5. De raad heeft vooral aandacht gehad voor dumpingen en bijplaatsingen

Op basis van analyse van raadsvragen (artikel 43 vragen) in de afgelopen jaren volgt dat de raad vooral aandacht heeft gehad voor de zichtbare en negatieve nevenaspecten van afval(inzameling): namelijk dumpingen van afval en bijplaatsingen van afval bij ondergrondse containers. Aan de preventieve kant zijn door de gemeente minder maatregelen genomen: communicatie en educatie zijn beperkt van de grond gekomen en de netto toegerekende capaciteit voor handhaving (via de afvalstoffenheffing) is de afgelopen drie jaar juist gedaald. Een (vaste) periodieke update aan de raad over stand van zaken en gerealiseerde afvalprestaties (buiten de jaarlijkse programmabegroting) ontbreekt. Ook een gedetailleerde opbouw van de afvalstoffenheffing ontbreekt in de begroting.

Conclusies over uitvoering afvalbeheer

6. Sinds verzelfstandiging RWM is er beperkte ambtelijke capaciteit

RWM is in 2011 verzelfstandigd. Veel personeel is toen vanuit de gemeente(n) overgegaan naar RWM. Bij de gemeente Sittard-Geleen bleef er beperkte ambtelijke capaciteit voor afval achter.

7. Uitvoering door RWM gaat goed, maar DVO met RWM is niet meer actueel

De samenwerking tussen de gemeente en RWM is vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst (DVO) uit 2011. Inmiddels heeft de gemeente in 2021 wel het initiatief genomen om het actualisatieproces op te starten. Enkele aspecten in de taakverdeling tussen RWM en gemeente die zijn vastgelegd in de DVO zijn minder gebruikelijk in Nederland en waarschijnlijk ook minder (kosten)effectief. Met name onderbrengen van de KCC taken.

8. RWM is lean en mean, maar kwetsbaar

Er zijn verschillende mogelijkheden om deze kwetsbaarheid te verminderen. Zo kan het takenpakket worden uitgebreid, het aantal deelnemende gemeenten worden vergroot (zoals via de recente toetreding van Echt-Susteren) of kan een (personele) investering in de RWM-organisatie worden gedaan. Daarnaast zijn er ook andere mogelijkheden, zoals een fusie of overname (verkoop) van RWM. Deze mogelijkheden worden begin 2022 door een extern

bureau nader onderzocht. Tot de uitkomst van dit onderzoek wordt er beperkt geïnvesteerd in de RWM organisatie (bijv. om kwetsbaarheden te verminderen).

9. Afvalprestaties Sittard-Geleen – kansen bij GFT en PMD

In vergelijking met de afvalbenchmark scoort Sittard-Geleen iets beter dan gemiddeld (2% meer scheiding en 13 kg/inw minder restafval). Er zijn echter wel mogelijkheden om deze afvalprestaties te verbeteren. De grootste verbeterkansen zitten bij GFT en PMD.

10. Veel milieuparken in Sittard-Geleen en daardoor hoge kosten

Uit de benchmark blijkt dat er in het RWM-verzorgingsgebied veel milieuparken zijn (gerelateerd naar aantal huishoudens dat gebruik maakt van één milieupark): voor Sittard-Geleen geldt dat dit er ongeveer twee keer zoveel milieuparken zijn als gemiddeld. Deze kwestie wordt steeds urgenter, omdat de milieuparken in zijn huidige vorm niet toekomst vast zijn en investeringen noodzakelijk zijn: de bestaande milieuparken hebben onvoldoende ruimte om gewenste nieuwe (circulaire) functies en afvalstromen te kunnen accommoderen (transformatie naar circulair ambachtscentrum) en de milieuparken kunnen volgens RWM daardoor niet meer voldoen aan alle eisen van het activiteitenbesluit.

Conclusies over financiële prestaties

11. Inzamelkosten RWM beperkt gestegen, stijging zit in verwerkingskosten

12. Lage afvalbeheerkosten in vergelijking met de benchmark

Uit de benchmark (2019) blijkt dat de totale afvalbeheerskosten per huishouden circa 12% lager zijn dan gemiddeld (€ 148 per huishouden versus € 168 in de benchmark). Hierbij zijn de inzamelkosten van RWM, verwerkingskosten van afval en enkele overige kosten (incl. overhead) meegenomen.

13. Onzekerheid over nieuwe verwerkingstarieven

De huidige ASL-verwerkingscontracten zijn in een “gunstige” tijd afgesloten en lopen vanaf 2014 tot 2024. De vraag is wat de tarieven gaan worden voor de nieuwe ASL-contracten. In ongunstige marktomstandigheden kan dit zomaar leiden tot circa € 0,5 miljoen aan extra verwerkingskosten. Het risico zit met name bij restafval. Om dat risico te verminderen, is inzetten op betere afvalscheiding en minder restafval een win-win maatregel.

14. Zakkeninzameling is goedkoopste variant en leidt tot het minste restafval

Restafval wordt in Sittard-Geleen op drie manieren ingezameld: met minicontainers, via ondergrondse containers en met “dure” zakken. De kosten en milieueffecten zijn voor deze verschillende methoden in kaart gebracht. Hieruit blijkt dat er met zakken het minste restafval wordt ingezameld per huishouden (124 kg) en met minicontainers het meeste (247 kg). Een verklaring kan zijn dat de grootte van een huishouden gemiddeld groter is bij huishoudens met een minicontainer alhoewel dat geen factor 2 zal schelen. Daarnaast is de zakkeninzameling ook een relatief goedkope vorm van inzamelen.

15. Hoogte afvalstoffenheffing is gemiddeld, trend is stijgend

De hoogte van de afvalstoffenheffing is in Sittard-Geleen (2020) iets lager dan het landelijk gemiddelde en vergelijkbaar met die van het gemiddelde van de grotere gemeenten in Limburg. Dit is voor een groot deel terug te voeren op langjarige gunstige verwerkingscontracten. De afvalstoffenheffing in Sittard-Geleen had 10-15% lager kunnen liggen in vergelijking met de landelijke en Limburgse gemiddeldes als er minder kosten zouden worden toegerekend aan de heffing.

16. Sittard-Geleen rekent relatief veel kosten toe aan de afvalstoffenheffing
Uit de tariefberekening van de gemeente Sittard-Geleen blijkt dat er in vergelijking met andere gemeenten relatief veel kosten worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing. Dit zit vooral in de toerekening van de kosten van straatreiniging en personele kosten. De kosten voor kwijtschelding zijn in lijn met die van andere grote gemeenten in Limburg. Daarnaast zit er een post van € 277.000,- onder de personele kosten die in het verleden daar terecht is gekomen vanuit een doorbelasting vanuit openbare ruimte, groen en wegen. Die post is ieder jaar automatisch weer onderdeel geworden van de heffing. Nu is niet meer te achterhalen waar deze post voor is. Deze kan dus (ook volgens medewerkers van de gemeente) uit de begroting van de afvalstoffenheffing worden gehaald. Door deze post is de afvalstoffenheffing ca. € 6 per huishouden hoger.

Aanbevelingen
De bovengenoemde zestien conclusies leiden tot zeven aanbevelingen.

1. Kies voor een strategie die een bewezen trendbreuk kan realiseren
Landelijk blijkt dat onderdelen van een succesvolle strategie zijn; verlaging van de service bij restafvalinzameling, verhogen van het serviceniveau grondstoffen en slim inzetten van een tariefprikkel. Het college geeft aan dat zij deze aanbeveling overneemt.

2. Maak een nieuwe strategie milieuparken;
Er dient een nieuw (circulair) concept ontwikkeld te worden voor de milieuparken.

3. Focus op de kansen voor verbetering scheidingsprestaties GFT en PMD
Uit de sorteeranalyses blijkt dat er nog veel GFT en PMD in het restafval zit.

4. Professionaliseer monitoring en verantwoording
De afvaldoelen zijn niet SMART geformuleerd (zie conclusie 4). Deze zijn daardoor moeilijk te monitoren met als gevolg dat bijsturen en verantwoording afleggen niet goed mogelijk zijn. De resultaten van de monitoring kunnen gebruikt worden om grip te houden op het afvalbeheer: tijdig bijsturen en inspelen op trends.

5. Vergroot de uitvoeringskracht huishoudelijk afvalbeheer van de gemeente
Gezien de opgave voor de komende jaren, zou de ambtelijke capaciteit moeten worden opgeschaald. In de afvalstoffenheffing zit een post van € 277.000,- onder personele kosten die niet meer herleidbaar is. Die post zou (deels) kunnen worden gebruikt om de ambtelijke capaciteit op te schalen.

6. Actualiseer de DVO, gewenste rol RWM en zorg voor bijbehorende capaciteit;
Aandachtspunten zijn: rol in en transitie naar een circulaire economie, nieuw afvalsysteem, logische en effectieve taakverdeling, toekomstbeeld RWM.

7. Laat nader onderzoek doen naar toerekening kosten aan de afvalstoffenheffing.
Er worden in Sittard-Geleen relatief veel kosten toegerekend aan de afvalstoffenheffing. Geef als raad daarom richting de accountant aan de toerekening van kosten aan de afvalstoffenheffing als aandachtsgebied te duiden. Dit Rekenkameronderzoek was gericht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het afvalbeleid. De bevindingen ten aanzien van de toerekening van kosten aan de afvalstoffenheffing geven ons inziens aanleiding voor nadere verdieping op de billijkheid en rechtmatigheid van de kostentoerekening.

Reactie College B&W

Algemene conclusie van het college is dat de tarieven van de afvalstoffenheffing in lijn zijn met die van andere gemeenten, ondanks de conclusie van de rekenkamer dat er een hogere mate van toerekening van kosten is in het tarief. De stijging van de afgelopen jaren wordt voornamelijk veroorzaakt door autonome factoren zoals stijgende verwerkingstarieven voor (grof) restafval, de gestegen verbrandingsbelasting voor restafval en toename van het afvalaanbod door COVID. Wat betreft uitvoering is er ruimte voor verbetering, waarbij een aantal conclusies die het rapport stelt door de gemeente voorafgaand aan het rekenkameronderzoek zelf ook al zijn getrokken. In het Regionaalbeleidskader van afval naar grondstof 2022-2025 en het nog vast te stellen Uitvoeringsplan dat volgt vanuit het Beleidskader, komt een aantal zaken terug.

Wel vindt het College het een gemiste kans dat de scope van het onderzoek verlegd is. Hierdoor komt RWM niet voldoende terug in het onderzoek waardoor een beoordeling voor toekomstige plannen van RWM (2.0) niet met dit onderzoek gefaciliteerd wordt.
Daarnaast is het door vertragingen in het onderzoek niet mogelijk om aanbevelingen mee te nemen in het beleid en de tarieven voor 2022. De uitwerking van de aanbevelingen kan dan ook pas opgepakt worden in de uitvoering van het beleid en de tarieven van 2023.
De aanbevelingen 1 tot en met 4 worden overgenomen. Aanbeveling 5, uitbreiding capaciteit wordt meegenomen in de uitvoering van het uitvoeringsplan, hiervoor moet een integrale afweging gemaakt worden. Aanbeveling 6 kan pas worden opgepakt als aan een aantal randvoorwaarden is voldaan.
Aanbeveling 7 neemt het college niet over, een onderzoek door een accountant is volgens het college niet nodig. Het gemeentelijk beleid van de afvalstoffenheffing is gericht op de vervuiler betaalt, dit houdt in dat alle kosten die betrekking hebben de afvalstoffenheffing ook worden toegerekend, uitgangspunt is 100% kostendekkendheid. Het college geeft aan dat aanpassingen in de kostentoerekening, indien nodig, getoetst kunnen worden door een extern fiscaal-juridische adviseur.

Financiën

De uitwerking van de aanbevelingen wordt meegenomen in de programmabegroting en belastingmaatregelen.

Indien de kosten van € 277.000, genoemd onder aanbeveling 5, niet meer worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing, betekent dit weliswaar dat ruimte ontstaat om andere kosten toe te rekenen, maar dat er ruimte gezocht moet worden binnen de begroting om de kosten van € 277.000 op een andere manier te dekken.

Bijlagen

Bijlage 1: Raadsbesluit
Bijlage 2: Rapport

Voorstel aan Gemeenteraad	
Steller : Angelique Lamers / Marianne Dackus Telefoon : 0614999959/ 06-11462910 E-mail : marianne.dackus@sittard-geleen.nl	
Voorzitter Commissie Begroting & Verantwoording	Griffier a.i. Mr. N.A.P.G. Bisschoff