

# **Afvalinzameling in Hilversum**

*Onderzoek naar de afvalinzameling in Hilversum 2007 – 2010*

Rekenkamer Hilversum

Dudokpark 1, kamer 1.14  
Postbus 9900  
1201 GM HILVERSUM  
rekenkamer@hilversum.nl

2 februari 2012

## Inhoudsopgave

<b>Deel 1 – Hoofdconclusies en aanbevelingen</b>	<b>5</b>
1.1 Hoofdconclusies	5
1.2 Aanbevelingen	8
<b>Deel 2 – Feiten en deelconclusies</b>	<b>10</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>10</b>
1.1 Aanleiding en doel onderzoek	10
1.2 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen	10
1.3 Onderzoeksmethoden	11
1.4 Normenkader	11
1.5 Leeswijzer	12
<b>2. Wettelijk kader afvalinzameling</b>	<b>13</b>
2.1 Wet milieubeheer	13
2.2 Landelijk afvalbeheerplan (LAP)	13
2.2.1 LAP-1 (2003 tot en met 2009)	14
2.2.2 LAP-2 (2009 tot en met 2015)	14
<b>3. Organisatiestructuur gemeenschappelijke regeling</b>	<b>15</b>
3.1 Inleiding	15
3.2 Gewest Gooi en Vechtstreek	15
3.3 Gewestelijke Afvalstoffendienst (GAD)	19
3.4 Deelconclusies	21
<b>4. Doeltreffendheid afvalinzameling</b>	<b>22</b>
4.1 Inleiding	22
4.2 Beleidskaders	22
4.2.1 Programma gescheiden inzameling huishoudelijk afval 2007-2010	23
4.2.2 Programma gescheiden inzameling huishoudelijk afval 2012-2014	23
4.3 Opbouw voorzieningenniveau	24
4.3.1 Nadere toelichting voorzieningen	26
4.3.2 Inzameling bedrijfsafval	28
4.4 Inzamelresultaten	28
4.4.1 Maatregelen en bepalen effect op afvalaanbod en scheidingsresultaat	28
4.4.2 Toetsing aan gemiddelde sterk stedelijke gemeenten	30
4.4.3 Toetsing aan doelstellingen beleidskaders	32
4.5 Waardering dienstverlening	33
4.6 Deelconclusies	36
<b>5. Ontwikkelingen</b>	<b>38</b>
5.1 Inleiding	38
5.2 Invulling ontwikkelingen door GAD en Hilversum	38

5.3	Deelconclusies	41
<b>6.</b>	<b>Doelmatigheid gescheiden afvalinzameling</b>	<b>42</b>
6.1	Inleiding	42
6.2	Opbouw afvalstoffenheffing	42
6.3	Hoogte afvalstoffenheffing	44
6.4	Kosten GAD vergeleken in de markt	48
6.5	Deelconclusies	51
<b>7.</b>	<b>Kaderstellende en controlerende rol van de Raad</b>	<b>52</b>
7.1	Inleiding	52
7.2	Keuze voor een gemeenschappelijke regeling	52
7.3	Afvalbeleid en begroting	53
7.4	Rol portefeuillehoudersoverleg	56
7.5	Afvalinzameling	56
7.6	Deelconclusies	57
<b>Bijlage 1:</b>	<b>Geraadpleegde bronnen</b>	<b>59</b>
<b>Bijlage 2:</b>	<b>Geïnterviewde personen</b>	<b>60</b>
<b>Bijlage 3:</b>	<b>Normenkader</b>	<b>61</b>
<b>Bijlage 4:</b>	<b>Begrippenlijst</b>	<b>63</b>
<b>Bijlage 5:</b>	<b>Afkortingenlijst</b>	<b>65</b>
<b>Bijlage 6:</b>	<b>LAP-2</b>	<b>66</b>

# Deel 1 – Hoofdconclusies en aanbevelingen

## 1.1 Hoofdconclusies

### Organisatie afvalinzameling in juridisch perspectief

1. De gemeente Hilversum is deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling Gewest Gooi en Vechtstreek en heeft zich hiermee voor verschillende onderwerpen, waaronder de afvalinzameling, verbonden aan een gemeenschappelijke aanpak op regionaal niveau. Deze taken zijn in het geheel overgedragen aan het gewest.
2. Het gewest heeft binnen geformaliseerde kaders bevoegdheden gekregen om namens de gewestgemeenten uitvoering te geven aan het gewestelijk beleid en de uitvoering van de afvalinzameling. De Gewestelijke Afvalstoffendienst (GAD) is het ambtelijk uitvoeringsorgaan en als zodanig verantwoording schuldig aan het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling en niet aan de individuele gemeenten. De consequentie van deze constructie is dat de gewestgemeenten in formeel-juridische zin geen rechtstreekse afspraken hebben of kunnen maken met de GAD, bijvoorbeeld in de zin van een dienstverleningsovereenkomst.
3. Het algemeen bestuur bestaat uit leden die door de gemeenteraden van de gewestgemeenten benoemd worden uit hun midden en uit de colleges van burgemeester en wethouders. Het algemeen bestuur is besluitvormend ten aanzien van het afvalbeleid en de begroting van de GAD. De gemeenteraden van de gewestgemeenten ontvangen het beleid ter informatie en kunnen hun mening geven over de begroting. Voor zover bekend maakt de Raad van Hilversum geen gebruik van de mogelijkheid om via deze weg te sturen op de begroting.
4. De gemeenschappelijke regeling kent slecht beperkte mogelijkheden om te interveniëren indien het gewest in casu de GAD taken niet goed uitvoert of afspraken niet nakomt.
5. De gewestgemeenten zijn op basis van de gemeenschappelijke regeling, althans voor zover kon worden vastgesteld, niet vrij om te kiezen voor een andere uitvoerder voor de afvalinzameling. De regeling zelf heeft de rekenkamer echter niet onderzocht.

### Geen eigen gemeentelijk afvalbeleid

6. In tegenstelling tot de meeste gemeenten in Nederland heeft Hilversum geen eigen afvalbeleid geformuleerd. Er zijn ook gemeenten die hun afvalinzameling hebben ondergebracht bij een gemeenschappelijke regeling, maar wel eigen afvalbeleid hebben geformuleerd. Het Gewest Gooi en Vechtstreek stelt het afvalbeleid vast voor de gewestgemeenten als geheel. De GAD is als ambtelijk uitvoeringsorgaan zowel opsteller als uitvoerder van het regionaal afvalbeleid. Hilversum volgt het afvalbeleid zoals dat vanuit het gewest tot de gemeente

komt. De Raad van Hilversum heeft formeel geen mogelijkheden om sturing te geven aan het gewestelijk afvalbeleid. De Raad kan alleen de betrokken vakwethouder, die via zijn deelname aan het portefeuillehoudersoverleg milieu van het gewest invloed heeft aan de ‘voorkant’, ter verantwoording roepen en proberen via deze weg (bij) te sturen.

7. De GAD heeft kennis van de materie, de markt en relevante ontwikkelingen in de afvalwereld. Dit is terug te zien in de opzet van het gewestelijk afvalbeleid dat de gemeente Hilversum een degelijke basis biedt om voor haar inwoners invulling te geven aan een goede wijze van afvalinzameling.

### **Landelijke doelstelling afvalscheiding gehaald**

8. Over de doeltreffendheid van de afvalinzameling kunnen alleen uitspraken worden gedaan op regionaal niveau. De GAD heeft geen inzamelcijfers beschikbaar op het niveau van de gemeente Hilversum.
9. Het regionaal beleid is voor verschillende afvalstromen afzonderlijk en voor de afvalscheiding als geheel vastgelegd in concrete streefwaarden die toetsbaar zijn en gekoppeld aan een einddatum. Met 55 % afvalscheiding in 2010 voldoet het gewest aan de landelijke en gewestelijke doelstelling van 53 %.

### **Kosten GAD laag, maar niet inzichtelijk**

10. Ten opzichte van andere inzamelorganisaties heeft de GAD lage afvalkosten. De huidige opzet van de begroting en jaarrekening zoals het gewest in casu de GAD deze opstelt biedt geen inzicht in de kosten en eventuele baten per afvalstroom dan wel per inzamelvoorziening. Uit de benchmark afval van Agentschap NL blijkt dat de GAD deze informatie wel beschikbaar heeft.
11. Er zijn verschillen tussen de begroting en de jaarrekening van de GAD die te maken hebben met:
  - a. het achterblijven van het investeringsniveau. Een groot deel van de geraamde investeringen zijn op de ‘hold’ status gezet en de invoering van de ondergrondse containers duurt langer dan begroot;
  - b. verschillen in restafval en gft-afval. De begrote tarieven hebben een lagere inflatiecorrectie dan voorzien en de hoeveelheid restafval loopt sneller terug dan gecalculeerd, mede door de economische recessie;
  - c. de markwerking van de afvalstromen die gescheiden worden ingezameld. De kosten en inkomsten zijn marktgevoelig en daarom moeilijk te begroten. Vandaar dat de portefeuillehouders hebben gekozen voor een berekening van deze tarieven met een laag risicoprofiel.

12. Op basis van een vergelijking met referentiecijfers veronderstellen we dat de afvalinzameling door de GAD doelmatig is.

### **Lage afvalstoffenheffing Hilversum**

13. De kosten van de GAD zijn, uitgedrukt in een bedrag per huishouden, voor alle gewestgemeenten gelijk. Toch zijn er tussen de gewestgemeenten onderling grote verschillen in de hoogte van de afvalstoffenheffing. Hilversum heeft in de regio het laagste tarief voor de afvalstoffenheffing. De grote verschillen in hoogte van de afvalstoffenheffing tussen de gewestgemeenten onderling kunnen niet worden verklaard, omdat een analyse van de opbouw van de tarieven in de andere gewestgemeenten geen deel uitmaakt van het onderzoek. De gemeente Hilversum voldoet aan de landelijke richtlijnen, maar zou wettelijk gezien meer kosten mogen doorberekenen aan de afvalstoffenheffing, zoals een deel van de kosten voor het vegen en opruimen van zwerfafval.

### **Tevreden met wat GAD levert, maar geen keuzevrijheid**

14. Het Gewest Gooi en Vechtstreek en in het verlengde hiervan de GAD levert wat de gemeente Hilversum nodig heeft:
  - a. de inzamelvoorzieningen voldoen aan de wettelijk voorgeschreven normen en zijn niet afwijkend van de meest voorkomende systemen in vergelijkbare sterk stedelijke gemeenten;
  - b. uit enquêtes blijkt dat de inwoners van Hilversum tevreden zijn met de dienstverlening. Op een bevolking van 85.000 inwoners krijgt de GAD gemiddeld per dag 10 meldingen over de afvalinzameling in Hilversum. In vergelijking met andere gemeenten in het land is dit een gemiddelde score. De meeste meldingen hebben te maken met het feit dat containers niet zijn geleege, omdat ze niet tijdig buiten stonden;
  - c. de kosten van de GAD zijn laag en Hilversum heeft de laagste afvalstoffenheffing in de regio.

De gemeente heeft echter geen vrijheid in keuzes met betrekking tot de afvalinzameling. Vanuit een oogpunt van doelmatigheid functioneert binnen de regio een uniform inzamelstelsel dat voor alle afvalstromen in alle gemeenten gelijk is. De rekenkamer heeft niet onderzocht of 'gemeentelijk' maatwerk wel of niet mogelijk is en tegen welke kosten.

### **Invulling kaderstellende en controlerende rol van de Raad**

15. De wijze waarop de Raad haar kaderstellende en controlerende rol voor de afvalinzameling kan invullen heeft vooral te maken met de constructie van de gemeenschappelijke regeling en geldt ook voor andere onderwerpen dan afval. Formeel-juridisch kan de Raad geen kaders stellen met betrekking tot afvalbeleid, kwaliteit van de dienstverlening en operationele uitvoering. Dit is aan het algemeen bestuur van het gewest.

16. In de praktijk zijn er echter wel mogelijkheden om als Raad invloed uit te oefenen op het afvalbeleid. De Raad kan de vakwethouder die zitting heeft in het portefeuillehoudersoverleg milieu aanspreken op zijn politieke verantwoordelijkheid. Het portefeuillehoudersoverleg is immers het gremium waar op basis van voorstellen van de GAD het gezamenlijk beleid tot stand komt en gezamenlijk regie wordt gevoerd.
17. De Raad heeft ook invloed via het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling Gewest Gooi en Vechtstreek. Deze invloed bestaat uit het goed- of afkeuren van voorstellen die vanuit het portefeuillehoudersoverleg via het dagelijks bestuur worden voorgelegd. Met 9 leden (waarvan 7 raadsleden) heeft de gemeente Hilversum bijna 1/3 van de stemmen in het algemeen bestuur. Ten aanzien van de ontwerpbegroting kan de Raad haar mening geven. De Raad maakt van deze mogelijkheid voor zover bekend niet of nauwelijks gebruik.

## 1.2 Aanbevelingen

Realiseer je als Raad goed wat de situatie is. Beschouw de constructie met Het Gewest als een gegeven. Bepaal vervolgens of aanvullende kaders dan wel beleid gewenst is. Zo ja, stel dan vast wat je gedaan wilt hebben. Kijk of de huidige situatie binnen de gemeenschappelijke regeling wel of niet helpt om deze extra kaders en beleidswensen te realiseren en wat er eventueel zou moeten worden aangepast binnen de huidige constructie met Het Gewest. Bepaal hoe je vervolgens op deze (extra) kaders gaat sturen. Deze hoofdlijn is in de volgende aanbevelingen geconcretiseerd:

1. Bepaal als gemeente Hilversum of eigen kaders en aanvullend beleid wenselijk is. Voorbeelden van terreinen waarop aanvullend beleid geformuleerd kan worden zijn: de frequentie van inzameling van verschillende afvalstromen, het plaatsen van ondergrondse verzamelcontainers en het wel of niet afrekenen met inwoners op basis van het afvalaanbod (tariefdifferentiatie). Plaats deze beleidswensen in een breder perspectief. Betrek daarbij ook taken die aan de afvalinzameling verwant zijn en in één pakket aan diensten zouden kunnen worden uitgevoerd, zoals bijvoorbeeld het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Bepaal ook op welke wijze u de verantwoordingsinformatie ten aanzien van afvalinzameling gepresenteerd wilt krijgen. Biedt de huidige informatie in de begroting en jaarrekening voor u voldoende inzicht of is informatie op meer detailniveau wenselijk? Bekijk binnen het kader van verantwoordingsinformatie ook of u als Raad behoefte heeft aan concrete prestatieafspraken met de GAD.
2. Gebruik als Raad de mogelijkheden die de huidige structuur van de gemeenschappelijke regeling biedt om meer invloed te kunnen aanwenden met betrekking tot kaderstelling en controle van afvalbeleid, kwaliteit van dienstverlening en kosten. Schakel hiervoor actiever de bestaande gremia in, zoals het portefeuillehoudersoverleg Milieu waarin de vakwethouder zitting heeft en het algemeen bestuur van het gewest waar 7 Hilversumse raadsleden deel van uitmaken. Geef de vakwethouder die zitting heeft in het portefeuillehoudersoverleg Milieu de opdracht om eventuele aanvullende gemeentelijke beleidskaders te betrekken bij de



voorstellen die ter besluitvorming aan het dagelijks bestuur en in het verlengde hiervan aan het algemeen bestuur van het gewest worden voorgelegd. De Raad zelf kan de vakwethouder 'indirect' aanspreken op het resultaat. Bespreek ook de verantwoordings- en beleidsstukken van de GAD inhoudelijk in de Raad.

3. Indien blijkt dat de onder aanbeveling 2 genoemde mogelijkheden voor (bij)sturing onvoldoende zijn, overweeg dan of aanpassing van de gemeenschappelijke regeling gewenst is. Zoek daarvoor steun bij andere gewestgemeenten.
4. Geef als Raad aan de Hilversumse leden van het algemeen bestuur van het Gewest de opdracht mee om duidelijkheid te vragen over wanneer de GAD wel of niet 'gemeentelijk' maatwerk kan leveren en hoe de kosten worden (door)berekend.

## Deel 2 – Feiten en deelconclusies

### 1. Inleiding

#### 1.1 Aanleiding en doel onderzoek

De gemeenten Blaricum, Bussum, Hilversum, Huizen, Laren, Muiden, Naarden, Weesp en Wijdemeren participeren in de gemeenschappelijke regeling ‘Gewest Gooi en Vechtstreek’. De gemeenten hebben de inzameling van huishoudelijk afval in het geheel overgedragen aan het gewest, inclusief het ontwikkelen en vaststellen van beleid, alsmede het toezicht en de handhaving.

De Rekenkamer Hilversum vraagt zich af in hoeverre de gemeente Hilversum binnen deze constructie haar doelstellingen ten aanzien van haar afvalbeleid realiseert en in hoeverre de Raad in staat is hieraan effectieve sturing te geven. Concrete aanleiding voor de vraagstelling is de discussie die de Raad heeft gevoerd met de vakwethouder en de GAD over geconstateerde problemen met de wijze van inzamelen van kunststof verpakkingen en de ontevredenheid over de mate waarin de gemeente Hilversum hier richting aan kan geven.

De rekenkamer heeft voor dit onderzoek, uitgevoerd in de periode juli tot en met december 2011, gebruik gemaakt van de expertise van Bureau Milieu & Werk BV.

#### 1.2 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

De **centrale onderzoeksvraag** luidt als volgt:

- |   |
|---|
| 1. Kan de afvalinzameling in de gemeente Hilversum als doeltreffend en doelmatig worden aangemerkt? |
|---|

De centrale onderzoeksvraag is vertaald in vijf deelvragen. De volgende **deelvragen** worden met het onderzoek beantwoord:

- |   |
|---|
| 1. Hoe vindt bijsturing plaats van beleid en uitvoering en welke signalen zijn leidend om te komen tot deze bijsturing? Hoe worden signalen gecommuniceerd?                   |
| 2. Welke doelstellingen heeft de gemeente Hilversum gesteld en worden deze bereikt? Zo nee, wat is/ zijn hiervan de oorzaak/ oorzaken en welke verbetermogelijkheden zijn er? |

3. Welke ontwikkelingen zijn er op het terrein van afvalinzameling en hoe spelen respectievelijk de gemeente Hilversum en de GAD op deze ontwikkelingen in?
4. Hoe is het gesteld met de kostendekkendheid van de tarieven voor afvalstoffenheffing? Is het tarief voor afvalstoffenheffing in de gemeente Hilversum conform het landelijk gemiddelde?
5. Mede in relatie tot het vraagstuk van de verbonden partijen wordt de vraag gesteld in hoeverre de Raad in voldoende mate in staat is gesteld om invulling te (kunnen) geven aan haar kaderstellende en controlerende rol.

### 1.3 Onderzoeksmethoden

De benodigde informatie is ontsloten op basis van gesprekken met ambtenaren en raadsleden van de gemeente Hilversum, vertegenwoordigers van de GAD en een vereniging die papier verzamelt. De uitkomsten van de gesprekken zijn ondersteund en aangevuld met schriftelijke documentatie met zowel kwalitatieve als kwantitatieve informatie. De lijst van geraadpleegde documenten is opgenomen in bijlage 1. Zie bijlage 2 voor de lijst met geïnterviewde personen. Tot slot is in een beperkt veldonderzoek de mening van de Hilversumse burger over de afvalinzameling gepeild.

Het onderzoek heeft betrekking op de jaren 2007 tot en met 2010. Dit is de periode waarop het meest recente beleidsplan opgesteld door de GAD betrekking heeft.

### 1.4 Normenkader

Voor de oordeelsvorming is een normenkader gebruikt dat, in combinatie met de onderzoeksvraag, richting geeft aan de dataverzameling, analyse en rapportage. Het normenkader beschrijft de normen waaraan de gemeente zich op de betreffende onderwerpen (zie de vijf deelvragen) dient te houden. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

1. wettelijke verplichtingen (Landelijk afvalbeheerplan en Wet Milieubeheer);
2. normen richtlijnen van Agentschap NL;
3. gewestelijke afvalstoffenverordening;
4. verplichtingen voortkomend uit (eigen) beleidskaders gemeente Hilversum;
5. 'meest voorkomend' in Nederland.

Het normenkader is SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden).

Het complete normenkader staat in bijlage 3.

## 1.5 Leeswijzer

Deel 2 van het rapport is ingedeeld naar vijf clusters van deelvragen. In hoofdstuk 2 is echter eerst het wettelijk kader van de afvalinzameling geschetst. Hoofdstuk 3 laat zien hoe de organisatiestructuur van de gemeenschappelijke regeling eruit ziet en hoe de afvalinzameling via de GAD daarin zijn plaats heeft. In dit hoofdstuk wordt ook de eerste deelvraag beantwoord, namelijk hoe bijsturing van beleid en uitvoering plaatsvindt. Hoofdstuk 4 gaat over de doeltreffendheid van de afvalinzameling afgemeten aan de beleidskaders. Hoe de gemeente Hilversum en de GAD inspelen op nieuwe ontwikkelingen komt aan bod in hoofdstuk 5. De beoordeling van de doelmatigheid van de gescheiden afvalinzameling is uitgewerkt in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 tenslotte wordt ingegaan op de kaderstellende en controlerende rol van de Raad.

Elk hoofdstuk begint met een korte inleiding op het onderwerp en met de deelvragen die in het hoofdstuk beantwoord worden. Vervolgens geven we de bevindingen per deelvraag weer. Ieder hoofdstuk wordt afgesloten met de belangrijkste conclusies.

## **2. Wettelijk kader afvalinzameling**

De belangrijkste wettelijke basis voor het afvalstoffenbeleid is te vinden in de Wet milieubeheer. De gemeentelijke inzameltaak voor (grof) huishoudelijk afval is verankerd in het hoofdstuk Afvalstoffen van de Wet milieubeheer en bijbehorende uitvoeringsbesluiten. Volgens de Wet milieubeheer en diverse internationale richtlijnen<sup>1</sup> is de Minister van Infrastructuur en Milieu (voorheen VROM) verplicht om tenminste eenmaal in de vier jaar een Landelijk afvalbeheerplan (LAP) op te stellen.

### **2.1 Wet milieubeheer**

Nederlandse gemeenten hebben op grond van de Wet milieubeheer een wettelijke zorgplicht voor de wekelijkse inzameling van huishoudelijk afval. Groente-, fruit- en tuinafval dient daarbij in ieder geval afzonderlijk te worden ingezameld. De gemeente kan bij verordening afwijken van deze verplichting indien het belang van een doelmatig beheer van huishoudelijk afval dat eist, bijvoorbeeld om redenen van de gft-kwaliteit, kostenniveau en milieuhygiëne. Naast de bestaande afwijkingsmogelijkheden kunnen gemeenten er voor kiezen alleen bepaalde bestanddelen van het gft-afval - zoals tuinafval - gescheiden in te zamelen. Verder mogen zij gft-afval samen met andere afvalstromen, bijvoorbeeld met luiers, inzamelen. Daarnaast zijn gemeenten verplicht grof huishoudelijk afval aan huis in te zamelen. In de Wet milieubeheer is echter geen (verplichte) inzamelfrequentie aangegeven, het bieden van een minimale faciliteit is voldoende. Ook moeten gemeenten een locatie inrichten waar inwoners grof huishoudelijk afval kunnen wegbrengen.

### **2.2 Landelijk afvalbeheerplan (LAP)**

Op 03-03-03 is het eerste Landelijk afvalbeheerplan (LAP-1) in werking getreden. De geldingsduur van dat plan was van 2003 tot en met 2009. Het tweede Landelijk afvalbeheerplan (LAP-2) is geldig van 2009 tot en met 2015, met een doorkijk tot 2021. Alle overheden moeten rekening houden met het LAP. Deze verplichting vloeit voort uit artikel 10.14 van de Wet milieubeheer. In het LAP wordt aan gemeenten de verplichting gesteld zich maximaal in te zetten voor preventie van het ontstaan van afval, zowel bij particulieren als bedrijven en voor verbetering van de gescheiden afvalinzameling. Via het LAP zijn gemeenten verplicht papier en karton, glas, kunststof verpakkingen (mag ook via nascheiding uit huishoudelijk restafval worden gehaald), textiel, klein chemisch afval, elektr(on)ische apparaten en ook componenten uit grof huishoudelijk afval afzonderlijk in te zamelen. Gemeenten mogen zelf bepalen hoe ze de inzameling

---

<sup>1</sup> Europese Kaderrichtlijn.

vormgeven. Tenslotte kan de gemeenteraad op grond van de Wet milieubeheer besluiten tot het afzonderlijk inzamelen van andere dan de hierboven genoemde afvalstromen.

### 2.2.1 LAP-1 (2003 tot en met 2009)

LAP-1 kende de volgende doelstellingen voor huishoudelijk afval. Minimaal 60 % van het huishoudelijk afval dient nuttig te worden toegepast, waarbij ervan uitgegaan werd dat 5 % werd gerealiseerd door nascheidingstechnieken. Onder nuttige toepassing wordt verstaan het als product of als materiaal opnieuw gebruiken van een afvalstof in dezelfde of een andere toepassing en het toepassen van een afvalstof met een hoofdgebruik als brandstof.

Dit betekent dat gemeenten dienden te realiseren dat 55 % van het huishoudelijk afval door huishoudens zelf gescheiden werd (verder in deze rapportage aangeduid als bronscheiding). Deze doelstelling werd gedifferentieerd naar stedelijkheidsklasse<sup>2</sup>. Sterk stedelijke gemeenten zoals het gebied Gooi en Vechtstreek dienden 53 % bronscheiding te realiseren. Naast deze bronscheidingsdoelstelling kende LAP-1 aparte doelstellingen voor de volgende afvalstromen:

- gft-afval	55 %
- papier en karton	85 %
- glas	90 %
- textiel	50 %
- elektr(on)ische apparatuur	90 %
- klein chemisch afval	90 %
- grof huishoudelijk afval	75 %

### 2.2.2 LAP-2 (2009 tot en met 2015)

In LAP-1 was beleid voornamelijk gericht op het einde van de keten, de afvalfase. In LAP-2 wordt gesteld dat de meest effectieve stappen in de richting van een duurzaam en zuinig materiaalgebruik zijn te realiseren wanneer deze plaatsvinden vanuit het perspectief van de hele keten. En met 'keten' wordt hier bedoeld: het hele traject van de winning van een grondstof tot en met de verwerking van een afvalstof. Met een ketenaanpak in het afvalbeleid wordt een verdere vermindering van de milieudruk door afval beoogd, dat wil zeggen een verminderde belasting van het milieu.

Zie voor een nadere toelichting van LAP-2 bijlage 6.

---

<sup>2</sup> De mate van stedelijkheid heeft te maken met de adressendichtheid per km<sup>2</sup>. Onderscheid wordt gemaakt in vijf klassen (niet, weinig, matig, sterk en zeer sterk). Al deze klassen komen in de Gooi en Vechtstreek in meer of mindere mate voor. Als geheel wordt de Gooi en Vechtstreek gekenmerkt als sterk stedelijk gebied (stedelijkheidsklasse 2).

### 3. Organisatiestructuur gemeenschappelijke regeling

#### 3.1 Inleiding

De gemeente Hilversum en de andere gewestgemeenten hebben via de gemeenschappelijke regeling ‘Gewest Gooi en Vechtstreek’ bestuurlijk gekozen voor het op afstand plaatsen van de afvalinzameling. De gemeenten hebben de inzameling van huishoudelijk afval in het geheel overgedragen aan het gewest, inclusief het ontwikkelen en vaststellen van beleid, alsmede het toezicht en de handhaving. Hiermee heeft het gewest binnen geformaliseerde kaders bevoegdheden gekregen om namens de gewestgemeenten uitvoering te geven aan het gewestelijk beleid en de uitvoering van de afvalinzameling. De vraag is hoe deze kaders zijn georganiseerd, welke afspraken zijn gemaakt, wie welke bevoegdheden heeft en hoe bijsturing van beleid en uitvoering kan plaatsvinden.

De volgende deelvraag heeft hierop betrekking:

*Hoe vindt bijsturing plaats van beleid en uitvoering en welke signalen zijn leidend om te komen tot deze bijsturing? Hoe worden signalen gecommuniceerd?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft er een toetsing plaatsgevonden van:

1. De gezagsverhoudingen tussen de verantwoordelijkheden van de gemeente, de gemeenschappelijke regeling ‘Gewest Gooi en Vechtstreek’ en de GAD.
2. De afspraken die de gemeente heeft met de GAD en op welke wijze deze contractueel zijn vastgelegd.
3. De wijze waarop de gemeente bijsturing van beleid terugkoppelt met de GAD, zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau.
4. De wijze waarop de GAD bijsturing van de uitvoering terugkoppelt met de gemeente, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau.

Om deze toetsing te kunnen uitvoeren is het van belang om inzicht te hebben in de constructie van de gemeenschappelijke regeling. In paragraaf 3.2 wordt eerst nader ingegaan op de constructie van de gemeenschappelijke regeling Gewest Gooi en Vechtstreek en in paragraaf 3.3 meer specifiek op die van de uitvoerende dienst voor de afvalinzameling, te weten de GAD.

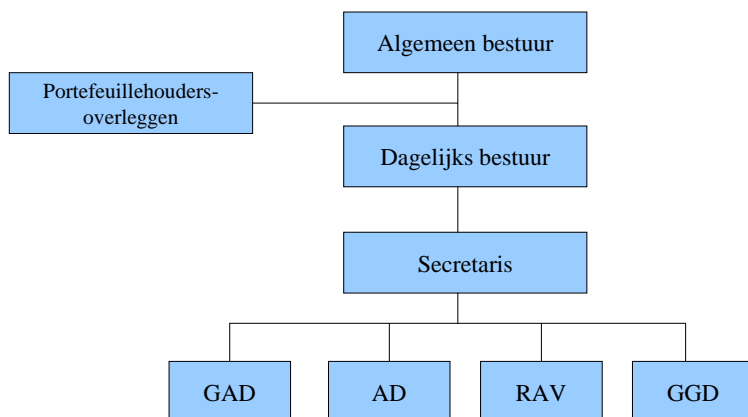
#### 3.2 Gewest Gooi en Vechtstreek

Het gewest Gooi en Vechtstreek is een publiekrechtelijk samenwerkingsverband dat regionale taken uitvoert en regionaal beleid ontwikkelt. De belangen van de negen gewestgemeenten (Blaricum, Bussum, Hilversum, Huizen, Laren, Muiden, Naarden, Weesp en Wijdmeren) worden hier gezamenlijk opgepakt. De belangen strekken zich uit tot de gebieden van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, openluchtrecreatie, verkeer en vervoer, natuur en landschap, economi-

sche zaken en milieu. Binnen de gemeenschappelijke regeling ‘Gewest Gooi en Vechtstreek’ worden naast de Algemene Dienst (AD) drie voorzieningen/ diensten onderscheiden: de Regionale Ambulancevoorziening (RAV), de Gewestelijke Gezondheidsdienst (GGD) en de Gewestelijke Afvalstoffendienst (GAD). De spelregels voor de samenwerking zijn opgenomen in de Regeling gewest Gooi en Vechtstreek. De Regeling dateert van 1986 en is voor het laatst gewijzigd en goedgekeurd op 19 augustus 2003. De wettelijke basis voor deze Regeling is de Wet gemeenschappelijke regelingen. Verwijzingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen naar de Gemeentewet moeten steeds gelezen worden met in de hand de versie 2001/2002 van de Gemeentewet uit de periode vóór de dualisering.

Uit de Regeling blijkt dat gewestgemeenten niet vrij zijn om te kiezen voor een andere uitvoerder voor de drie genoemde voorzieningen/ diensten. In hoofdstuk 3 van de Regeling zijn taken benoemd waarvoor het gewest is belast met intergemeentelijke uitvoering. Ten aanzien van de taken op het gebied van de inzameling van huishoudelijk afval vermeldt artikel 18 van de gemeenschappelijke regeling meer specifiek dat het gewest is belast met de uitvoering van hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer. In dit hoofdstuk is opgenomen hoe de afvalinzameling dient te worden geregeld.

Het gewest heeft als bestuursorganen het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en zes verschillende portefeuillehoudersoverleggen, op de werkerreinen: Ruimtelijke Ordening en Verkeer en Vervoer, Wonen Welzijn Zorg (WWZ), Milieubeheer, Economie en Werk, Gezondheidszorg en Algemene Zaken. Het gewestelijk bestuur is als volgt georganiseerd:



*Figuur 1 Organogram gewestelijk bestuur*

De gemeenschappelijke regeling voorziet slechts in beperkte interventiemogelijkheden vanuit de gemeenten. Zijn er problemen tussen gewest in casu GAD enerzijds en een gemeente anderzijds, dan is het streven erop gericht om tot een oplossing te komen.

**Voorzitter**

Het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur hebben een en dezelfde voorzitter die volgens artikel 28 van de Regeling is belast met de uitvoering van besluiten van het algemeen en dagelijks bestuur, het ondertekenen van stukken en het vertegenwoordigen van Gooi en Vechtstreek in



rechtsgedingen. De voorzitter wordt benoemd door het algemeen bestuur en komt uit zijn midden.

### **Secretaris**

Volgens hoofdstuk 6 van de Regeling staat de secretaris aan het hoofd van het ambtelijk apparaat, zijnde de uitvoerende diensten GAD, AD, RAV en GGD. De secretaris staat alle bestuurs-gremia bij de uitvoering van hun taak terzijde en is mede ondertekenaar van alle uitgaande stukken van zowel algemeen als dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur kan een onderdeel van het ambtelijk apparaat aanwijzen als dienst met aan het hoofd een directeur. Het regelt daarbij de verhouding tot de secretaris en de rest van het ambtelijk apparaat. In de praktijk zijn dus de GAD, AD, RAV en GGDD aangewezen als aparte diensten. Opvallend is dat de huidige secretaris van het gewest tevens directeur van de GAD is en daarom twee functies vervult die in hiërarchische verhouding tot elkaar staan (besluit algemeen bestuur). De secretaris is immers het hoofd van het gehele ambtelijke apparaat, zijnde de vier afzonderlijke diensten. In het kader van onderhavig onderzoek kan geen antwoord worden gegeven op de vraag of deze dubbelfunctie conflicteert met verschillende belangen.

### **Algemeen bestuur**

Het algemeen bestuur bestaat uit leden die door de raden van de deelnemende gemeenten benoemd worden uit hun midden en uit de colleges van burgemeester en wethouders. In 1997 is in de regio Gooi en Vechtstreek overgeschakeld van een politiek naar een bestuurlijk samenwerkingsmodel. Dit bestuurlijke model is achteraf gezien in het licht van het later bij gemeenten doorgevoerde dualisme niet geheel zuiver doorgevoerd door in het algemeen bestuur een vertegenwoordiging van raadsleden aan te houden. Benoemde raadsleden zitten als 'bestuurder' in het algemeen bestuur, dat wil zeggen als vertegenwoordiger van hun gemeente en bestuurlijk mede verantwoordelijk voor het gewest als geheel inclusief alle uitvoerende diensten.

Per deelnemende gemeente is het aantal te benoemen bestuursleden (totaal van burgemeester, wethouders en raadsleden) door de gemeenteraad één lid per 10.000 inwoners of een gedeelte hiervan met een minimum van twee. Uit tabel 1 blijkt dat er veel gemeenteraadsleden zijn vertegenwoordigd in het algemeen bestuur, vooral vanuit de gemeente Hilversum. De wethouder die thans vanuit de gemeente Hilversum zitting heeft in het algemeen bestuur is in Hilversum belast met Grondzaken, Economische zaken en media (incl. toerisme en evenementen), Sociale zaken, arbeidsmarktbeleid en werkgelegenheid, Wonen en Stedelijke vernieuwing (ISV). Vanuit Hilversum is dus geen wethouder Financiën vertegenwoordigd in het algemeen bestuur.

	burge- meester	wet- houders	gemeente- raads- leden	<b>totaal</b>
Blaricum	1		1	<b>2</b>
Bussum	1	2	1	<b>4</b>
Hilversum	1	1	7	<b>9</b>
Huizen	1	3	1	<b>5</b>
Laren	1		1	<b>2</b>
Muiden	1		1	<b>2</b>
Naarden		1	1	<b>2</b>
Weesp		1	1	<b>2</b>
Wijdmeren	1		2	<b>3</b>
<b>totaal</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>16</b>	<b>31</b>

*Tabel 1 Leden algemeen bestuur*

Volgens artikel 26 van de Regeling heeft het algemeen bestuur alle bevoegdheden die niet zijn opgedragen aan de voorzitter, het dagelijks bestuur of een bestuurscommissie<sup>3</sup>. Het algemeen bestuur is formeel besluitvormend en heeft bij meerderheid alle wettelijke mogelijkheden om initiatiefvoorstellen, amendementen en moties in te dienen. Interventies en sancties, zoals het afkeuren of amenderen van een GAD-voorstel, het niet beschikbaar stellen van een krediet en het afkeuren of amenderen van begrotingen, zijn voor het algemeen bestuur aanwezig. Dit vraagt wel kennis van de regeling en de reglementen.

Uit gesprekken met raadsleden en de GAD komt naar voren dat vergaderingen van het algemeen bestuur vaak niet langer duren dan 15 minuten. Voorstellen zijn hamerstukken. Doordat het algemeen bestuur voor de helft uit wethouders en burgemeesters bestaat en de collegebehandeling over de voorliggende stukken in de adviesfase heeft plaatsgevonden (zie portefeuillehouders-overleggen), kan in het algemeen bestuur worden volstaan met formele vaststelling en besluitvorming. De tussenliggende adviesfase (stukken via de colleges en portefeuillehouders) onttrekt zich merkbaar aan de waarneming van de raadsleden.

### **Dagelijks bestuur**

Het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en minimaal twee en maximaal vier hoogste gedelegeerden die door het algemeen bestuur uit zijn midden worden benoemd<sup>4</sup>. Voorwaarde is verder dat de leden van het dagelijks bestuur deel moeten uitmaken van de portefeuillehouders-overleggen. Raadsleden zijn derhalve niet vertegenwoordigd in het dagelijks bestuur. Volgens artikel 27 van de Regeling heeft het dagelijks bestuur verschillende bevoegdheden, onder andere het voorbereiden van beslissingen van het algemeen bestuur, het uitvoeren van besluiten van het algemeen bestuur en adviezen van portefeuillehoudersoverleggen en de controle op geldelijk beheer en het beheer van activa en passiva binnen Gooi en Vechtstreek. Gesteld kan dan worden

<sup>3</sup> Commissie die het algemeen bestuur kan instellen met het oog op het behartigen van bepaalde belangen.

<sup>4</sup> Thans bestaat het dagelijks bestuur overigens uit een voorzitter en vijf leden.

dat het dagelijks bestuur de onderlinge samenhang tussen de werkterreinen van de zes portefeuilles en de voortgang bewaakt.

### **Portefeuillehoudersoverleggen**

Voor elk van de zes gebieden is een portefeuillehoudersoverleg ingesteld. De leden van elk portefeuillehoudersoverleg worden aangewezen door het college van burgemeester en wethouders van elk der deelnemende gemeenten. Het betreft collegeleden (wethouder of burgemeester) die in hun gemeente verantwoordelijk zijn voor het betreffende werkterrein. Voorzitter van een portefeuillehoudersoverleg is het lid van het dagelijks bestuur dat het werkterrein van het portefeuillehoudersoverleg in dat bestuur in het bijzonder behartigt. Volgens artikel 60 van de Regeling adviseert een portefeuillehoudersoverleg het dagelijks bestuur over alle voorstellen die op zijn werkterrein aan het algemeen bestuur worden uitgebracht. In de praktijk zijn de portefeuillehouders collectief regievoerend. Discussie en gedachtevorming over ontwikkelingen vindt plaats in de openbare vergaderingen van het portefeuillehoudersoverleg. De uitkomsten daarvan zijn richtinggevend voor de GAD. Burgers en raadsleden gebruiken het portefeuillehoudersoverleg soms om vroegtijdig de discussie te volgen en om in te spreken. De portefeuillehoudersoverleggen vormen dan ook de spil in de samenwerking waar het gezamenlijk beleid tot stand komt en gezamenlijk regie wordt gevoerd. Zij zijn sturend en beleidsbepalend.

Portefeuillehouders zitten in twee juridische posities in het portefeuillehoudersoverleg, te weten als lid van het adviserend portefeuillehoudersoverleg en als bestuurlijk vertegenwoordiger van hun gemeente (vertegenwoordigingsconstructie). Als bestuurlijk vertegenwoordiger van hun gemeente kunnen portefeuillehouders afspraken onderling bindend tussen gemeenten in het verslag laten vastleggen, behoudens de vertegenwoordigers die op dat moment niet aan tafel zitten. Uitgangspunt is dat portefeuillehouders in het bestuurlijke model opereren op basis van collegestandpunten. Bij ingrijpende veranderingen wordt als uitgangspunt genomen de betrokkenheid van de gemeenteraden. Portefeuillehouders regisseren veranderingsprocessen primair zelf in samenspraak met de eigen achterban en de raad. Desgewenst vragen zij daarbij om ondersteuning van de GAD.

De afvalinzameling- en verwerking komen aan bod in het portefeuillehoudersoverleg milieu.

## **3.3 Gewestelijke Afvalstoffendienst (GAD)**

### **Missie en kerntaken**

De GAD heeft als missie het vergroten van het milieubewustzijn in algemene zin. De GAD draagt haar missie uit naar de inwoners van Gooi en Vechtstreek, naar haar medewerkers en naar aan de GAD verbonden partijen. Het beleid van de GAD is gericht op een efficiënte en milieubewuste bedrijfsvoering met oog voor veiligheid en dienstverlening. De kerntaken van de GAD zijn het inzamelen en vervoeren van het huishoudelijk afval uit Gooi en Vechtstreek, het handhaven op de aanbiedregels van huishoudelijk afval, het geven van voorlichting over af-

val(inzameling) aan de inwoners van het gewest en het zorg dragen voor gescheiden en milieu-verantwoorde verwerking van het huishoudelijk afval. De GAD bestaat sinds 1990.

### **Bevoegdheden en verantwoordelijkheden**

Gemeenten spelen hun rol via het ambtelijk vakberaad (gremium waar de beleidsvoorbereiding plaatsvindt) en het portefeuillehoudersoverleg milieu. De GAD maakt en stuurt het afvalbeleid, legt dit voor aan het portefeuillehoudersoverleg milieu en is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. Bijsturing van eigen opgesteld beleid als van de uitvoering kan de GAD bij het gewest inbrengen via het portefeuillehoudersoverleg milieu. Volgens de GAD is het mogelijk maatwerkafspraken te maken. Er vindt structureel vooroverleg en afstemming plaats met ambtelijke vertegenwoordigers van de gemeenten. Dit gebeurt op het gebied van financiën, beleid en voorlichting. Over onder andere de begroting, de jaarrekening, beleid, gezamenlijke acties en projecten vindt vooraf ambtelijke afstemming plaats en wordt het GAD-beleid medebepaald en vorm gegeven. Minimaal 2 keer per jaar worden ambtenaren uitgenodigd voor een bijeenkomst met de GAD met betrekking tot ontwikkelingen, de strategische agenda en het bespreken van de gang van zaken. Daarnaast is er regelmatig bilateraal overleg tussen de GAD en de contactambtenaren van de gewestgemeenten.

Het contact van de GAD met de raden is minder. De GAD ziet zichzelf als verlengd lokaal bestuur en heeft de behoefte zich te profileren ten opzichte van private inzamelaars. Het management van de GAD wil het beleid en de resultaten van de gescheiden afvalinzameling meer uitdragen richting raden. Dit doet men door op bezoek te gaan bij de raden en bestuurders uit te nodigen voor het bijwonen van 3 tot 4 bijeenkomsten bij de GAD voor een update ten aanzien van beleid en ontwikkelingen. Dit gebeurt structureel via *factsheets* en aanmelding op thema's. De griffiers van de gemeenten worden hierbij betrokken. Raadsleden maken hier weinig gebruik van.

Over haar kostenprestaties rapporteert de GAD aan het gewest op een vrij abstract niveau. De jaarrekening en de begroting zijn concernrapportages en geven een beeld op hoofdlijnen. Uit deze rapportages kunnen geen kosten per afvalstroom worden gedestilleerd. Over de kosten op dit niveau wordt gerapporteerd via de gemeentelijke benchmark afval van Agentschap NL. De uitkomsten van de benchmarkrapportages zijn openbaar en worden jaarlijks ambtelijk en bestuurlijk met de gemeenten besproken.

In het gesprek met de raadsleden is gewezen op het feit dat er geen dienstverleningsovereenkomst is met de GAD. Ook een andere vorm van contract of een productenboek waarin prestatieafspraken gekoppeld aan een tarief zijn vastgelegd over de verschillende diensten/ producten (bijvoorbeeld per afvalstroom of per voorziening) ontbreekt. De GAD zelf plaatst overigens vraagtekens bij de meerwaarde van dergelijke overeenkomsten. Dit vloeit voort uit het feit dat er sprake is van een overgedragen taak via de gemeenschappelijke regeling.

### 3.4 Deelconclusies

1. De gemeente Hilversum is deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling Gewest Gooi en Vechtstreek en heeft zich hiermee voor verschillende onderwerpen, waaronder de afvalinzameling, verbonden aan een gemeenschappelijke aanpak op regionaal niveau. De consequentie van het op afstand plaatsen van deze onderwerpen is een verminderde invloed van de gemeente Hilversum op beleid, organisatie, bedrijfsvoering en uitvoering. De Raad kan de prestaties van het gewest in casu de GAD beoordelen op basis van de gewestbegrotingen en rekening. De gemeente heeft geen dienstverleningsovereenkomst met gewest of GAD.
2. De bevoegdheden en taken van zowel de Raad van de gemeente Hilversum, het bestuur van de gemeenschappelijke regeling Gewest Gooi en Vechtstreek en de directie van de GAD zijn duidelijk vastgelegd en worden, voor zover in het kader van onderhavig onderzoek kon worden vastgesteld, in overeenstemming daarmee ingevuld. Hiermee zijn de gezagsverhoudingen en de verantwoordelijkheden van de gemeente, gemeenschappelijke regeling Gewest Gooi en Vechtstreek en in het verlengde hiervan de GAD vastgelegd. Gemeenteraadsleden in het algemeen bestuur hebben zitting in een besluitvormend orgaan en daarmee direct invloed. In het algemeen bestuur wordt het beleid vastgesteld. De raadsleden denken echter vooral vanuit de eigen gemeente en hebben naar hun mening weinig invloed op de besluitvorming. De kaderstelling van beleid (vooroverleg en afstemming) vindt plaats in de portefeuillehoudersoverleggen die overigens formeel-juridisch slechts een adviserende functie hebben.
3. Opvallend is dat de directeur van de GAD tevens de functie invult van secretaris van het gewest. De secretaris is hoofd van het ambtelijk apparaat van het gewest en staat bijgevolg hiërarchisch boven de directeur van de GAD. Dit is een besluit van het algemeen bestuur.
4. Op het gebied van de afvalinzameling ontwikkelt de gemeente Hilversum geen eigen beleid (zie ook hoofdstuk 4). Bijsturing van eigen beleid terugkoppelen met de GAD (ambtelijk en bestuurlijk) is dan ook niet aan de orde. Indien de gemeente eigen beleid wil inbrengen in het gewest dan kan dit voor het onderwerp afval via het portefeuillehoudersoverleg milieu. Bijsturing van de uitvoering door de GAD kan door de GAD zelf bij het gewest worden ingebracht via het portefeuillehoudersoverleg milieu. Dit geldt ook voor bijsturing van beleid vanuit de GAD.
5. Indien het gewest in casu de GAD taken niet goed uitvoert of afspraken niet nakomt kunnen de gewestgemeenten voorstellen van de GAD afkeuren, weigeren om krediet beschikbaar te stellen of de begrotingen afkeuren of amenderen. Verdere sanctiemogelijkheden, waarmee de uitvoering op de korte termijn direct kan worden beïnvloed, zijn er niet.
6. Op basis van de Regeling bestaat de indruk dat gewestgemeenten niet vrij zijn om te kiezen voor een andere uitvoerder voor de afvalinzameling. Wij hebben de gemeenschappelijke regeling zelf echter niet onderzocht en ook niet gesproken met betrokken bestuurders.

## 4. Doeltreffendheid afvalinzameling

### 4.1 Inleiding

De beoordeling van de doeltreffendheid richt zich op de inhoudelijke doelen van de afvalinzameling. De volgende deelvraag heeft hierop betrekking:

*Welke doelstellingen heeft de gemeente Hilversum gesteld en worden deze bereikt? Zo nee, wat is/ zijn hiervan de oorzaak/ oorzaken en welke verbetermogelijkheden zijn er?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft er een toetsing plaatsgevonden van:

1. De opbouw van het voorzieningenniveau per afvalstroom ten opzichte van de minimale landelijk voorgeschreven normen, afspraken in de gewestelijke afvalstoffenverordening en het meest voorkomende systeem in vergelijkbare sterk stedelijke gemeenten.
2. De feitelijk inzamelresultaten per afvalstroom gerelateerd aan de gemiddelde resultaten in vergelijkbare sterk stedelijke gemeenten en de geformuleerde beleidskaders.
3. De klachten van burgers over de afvalinzameling op basis van de klachtenregistratie bij de gemeente Hilversum en bij de GAD, alsmede de opvolging wat met deze klachten is gedaan.

Alvorens nader in te gaan op de toetsing van de opbouw van het voorzieningenniveau, de inzamelresultaten en de waardering van de dienstverlening (o.a. op basis van klachten van burgers over de afvalinzameling), zijn in paragraaf 4.2 eerst de beleidskaders geschetst.

### 4.2 Beleidskaders

De GAD stelt programma's gescheiden inzameling huishoudelijk afval op waarin voor de regio als geheel doelstellingen zijn opgenomen. De GAD volgt hierin het landelijke beleid (LAP). De belangrijkste vindplaats voor de beschrijving van de doelstellingen is het door de GAD opgestelde programma GIHA II (gescheiden inzameling huishoudelijk afval II) 2007-2010<sup>5</sup>. De gemeente Hilversum volgt, via het gewest, het voorgestelde beleid van de GAD. De regionale doelstellingen zijn overgenomen in het gemeentelijk Milieu Uitvoeringsprogramma 2007-2010, milieujaarverslagen, maar ook in de Programmabegroting- en rekening. De gemeente Hilversum heeft geen eigen visie op de toekomst van de gescheiden afvalinzameling. Deze taak is geheel toebedeeld aan het Gewest Gooi en Vechtstreek en in het verlengde hiervan aan de GAD.

---

<sup>5</sup> Dit is een vervolg op het programma GIHA I 2003 – 2006.

#### 4.2.1 Programma gescheiden inzameling huishoudelijk afval 2007-2010

Algehele doelstelling van het programma gescheiden inzameling huishoudelijk afval 2007-2010 (GIHA II) is 53 % bronscheiding en aanvullend aparte doelstellingen voor gft-afval, papier, glas, textiel, kca, elektr(on)ische apparaten en grof huishoudelijk afval. De GAD volgt in haar beleid het LAP. Oorspronkelijk had LAP-1 een looptijd tot en met 2012. De GAD-doelstellingen voor 2010 waren tussendoelstellingen om uiteindelijk te komen tot de LAP-doelstellingen 2012. LAP-1 is tussentijds gewijzigd (in LAP-2 vanaf 2009). Dit is de reden waarom de percentages voor papier, glas, kca en elektr(on)ische apparaten bij de GAD-doelstellingen voor 2010 lager zijn dan de doelstellingen in LAP-1. In LAP-1 was nog geen doelstelling geformuleerd voor de gescheiden inzameling van kunststof verpakkingen. Bij de doelstelling van de GAD voor 2010 is uitgegaan van een te realiseren inzamelhoeveelheid.

<i>doelstellingen</i>	GAD 2010	LAP-1 2009
gft-afval	59%	55%
papier	80%	85%
glas	85%	90%
textiel	50%	50%
kunststof verpakking	10-12 kg/ inwoner	nvt
kca	85%	90%
elektr(on)ische apparaten	40%	90%
gescheiden ingezameld grof huishoudelijk afval	80%	75%
gescheiden ingezameld totaal	53%	53%

*Tabel 2 Doelstellingen GAD en LAP-1*

In LAP-2 zijn geen afzonderlijke scheidingsdoelstellingen meer per afvalstroom opgenomen. De GAD heeft per 2011 deze deeldoelstellingen ook losgelaten, maar blijft wel op inzamel-prestatie per afvalstroom sturen.

De evaluatie van de afvalinzameling in de gemeente Hilversum is gekoppeld aan de periode waarop GIHA II betrekking heeft, te weten 2007 t/m 2010.

#### 4.2.2 Programma gescheiden inzameling huishoudelijk afval 2012-2014

Onder het motto 'Regio op Groen' heeft de GAD zich tot en met 2014 tot doel gesteld een zichtbare bijdrage te leveren aan verduurzaming van de regio. Markconform werken, milieu en maatschappelijke betrokkenheid staan centraal binnen het beleid van de GAD. Het onderdeel GIHA III vormt in het programma het zwaartepunt in de periode 2012-2014 en gaat verder dan gescheiden afvalinzameling.

De GAD volgt in haar beleid de landelijke doelstelling uit LAP-2, te weten 60 % nuttige toepassing ongeacht de grootte of stedelijkheidsklasse van gemeenten. In LAP-2 zijn geen scheidingsdoelstellingen meer per afvalstroom opgenomen. De GAD doet dat ook niet meer. In de doel-

stelling van 60 % hergebruik (nuttige toepassing) is een verbetertraject voor kunststof verpakkingen meegenomen. Indien dit traject niet wordt uitgevoerd zal het percentage hergebruik uitkomen op 58 %.

Het verbetertraject GIHA III moet leiden tot meer hergebruik, minder CO<sub>2</sub>-uitstoot, lagere afvalverwijderingskosten en minder restafval. Begin 2015 worden de eindresultaten gepresenteerd. De belangrijkste maatregelen die binnen GIHA III worden genomen zijn:

1. Het uitbreiden van de aanbiedgelegenheid van gft-afval, papier, glas en kunststof verpakkingen in vooral de hoogbouw.
2. Het voeren van een intensieve bewustwordingscampagne 'duurzaam keukenmanagement: in de keuken gebeurt het!' gedurende de looptijd van GIHA III. Naast het afval dat in de keuken ontstaat, worden in de campagne de thema's voedselverspilling, waterverbruik en energie meegenomen.
3. Het voorscheiden van grof huishoudelijk afval (in plaats van nascheiden).
4. Een verbetertraject voor textiel samen met charitatieve instellingen.

De voorbereiding en uitvoering van GIHA III zal in nauwe afstemming tussen de GAD en de gewestgemeenten plaatsvinden. Bij de uitvoering zal waar mogelijk de samenwerking met sociale werkvoorzieningen worden gezocht. Op 22 december 2011 heeft het Algemeen Bestuur van het Gewest Gooi en Vechtstreek een besluit over GIHA III genomen.

### **4.3 Opbouw voorzieningenniveau**

Het gebied van de Gooi en Vechtstreek als geheel is stedelijkheidsklasse 2 (sterk stedelijk). Dit betekent relatief gezien veel hoogbouw en aaneengesloten bebouwing. In de structuur en organisatie van de inzamelvoorzieningen is hier rekening mee gehouden. Het basispakket aan inzamelvoorzieningen is voor alle gemeenten gelijk. Wenst een gemeente specifieke voorzieningen of maatwerk dan zijn hiermee extra kosten gemoeid. De GAD maakt dan één op één afspraken met de betreffende gemeente. In Hilversum was dit bijvoorbeeld aan de orde in het Riebeeckkwartier met betrekking tot de plaatsing van ondergrondse containers voor restafval. Deze wens was neergelegd in het Collegeprogramma. Vanwege het kostenaspect is het overigens niet tot uitvoering gekomen.

Het voorzieningenniveau voor de verschillende afvalstromen in Hilversum voldoet aan de wettelijke eisen (Wet milieubeheer en LAP) en wijkt nauwelijks af van de meest voorkomende systemen in vergelijkbare gemeenten. In de gewestelijke afvalstoffenverordening 2010 die het gewest Gooi en Vechtstreek 26 november 2009 heeft vastgesteld en in de 11 uitvoeringsbesluiten van 9 september 2010 is geregeld welke partij(en) (lees: GAD) welke afvalstromen met welke middelen en welke frequentie inzamelen. In het volgende schema is de situatie anno 2011 weergegeven.



Afstroom	Hilversum	Meest voorkomende systeem in vergelijkbare gemeenten (klasse 2)
Inzameling restafval	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laagbouw: minicontainer 240 liter tweeweekelijkse inzameling aan huis.</li> <li>• Hoogbouw: wijkcontainer bovengronds vrij toegankelijk of wijkcontainer ondergronds (toegankelijk met pas).</li> <li>• Centrum: huisvuilzakken wekelijkse inzameling aan huis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laagbouw: idem.</li> <li>• Hoogbouw: idem.</li> <li>• Centrum: idem eventueel in combinatie met ondergrondse wijkcontainers.</li> </ul>
Inzameling gft- afval	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laagbouw: minicontainer 140 of 240 liter tweewekelijkse inzameling aan huis.</li> <li>• Hoogbouw: bij locaties met wijkcontainers bovengronds voor restafval 240-600 liter gft-cocons. Bij locaties met wijkcontainers ondergronds voor restafval geen gft-inzameling.</li> <li>• Centrum: geen gft-inzameling.</li> <li>• Brengen naar een van de 4 scheidingsstations.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laagbouw: idem voornamelijk 140 liter containers.</li> <li>• Hoogbouw: geen gft-inzameling.</li> <li>• Centrum: geen gft-inzameling.</li> </ul>
Inzameling papier en karton	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laagbouw: minicontainer 140 liter 1 x per maand inzameling aan huis.</li> <li>• Hoogbouw: dozen aan de weg 1 x per 4 weken inzameling aan huis.</li> <li>• Centrum: dozen aan de weg 1 x per maand inzameling aan huis.</li> <li>• Inzameling al dan niet in samenwerking met verenigingen.</li> <li>• Brengpunten bij diverse scholen, verenigingen, e.d. of naar een van de 4 scheidingsstations.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 x per maand inzameling aan huis zonder inzamelmiddel al dan niet in samenwerking met verenigingen.</li> </ul>
Inzameling glas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Glasbakken met kleurscheiding in de wijk (1 glasbak op 1.382 inwoners).</li> <li>• Brengen naar een van de 4 scheidingsstations.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 glasbak op 1.000 inwoners met kleurscheiding.</li> </ul>
Inzameling textiel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Textielcontainers in de wijk (1 textielbak op 4.032 inwoners).</li> <li>• Inzameling aan huis 5 x per jaar (op afroep).</li> <li>• Brengen naar een van de 4 scheidingsstations.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 textielbak op 3.000 inwoners en charitatieve instellingen die 4 x per jaar aan huis inzamelen.</li> </ul>
Inzameling kunststof verpakkingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inzameling met zakken 1 x per 4 weken aan huis.</li> <li>• Brengen naar wijkcontainers (nabij winkelcentra) of naar een van de 4 scheidingsstations.</li> <li>• Brengen naar een van de 4 scheidingsstations.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brengen naar wijkcontainers.</li> </ul>
Inzameling kca	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brengen bij een van de 4 scheidingsstations, detailhandel (batterijen) of apotheek (naalden en medicijnen).</li> <li>• Chemokar tot 1-1-2011.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 x per jaar inzameling via standplaatsen en kca-depot op milieustraat.</li> </ul>
Inzameling grof huishoudelijk afval	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 'Gratis' inzameling op afroep van grof restafval in combinatie met scheidingsstations waar tot 1 m<sup>3</sup> 'gratis' grof huishoudelijke afvalstoffen kunnen worden aangeboden. Boven de 1 m<sup>3</sup> betaalt men een vergoeding.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inzameling op afroep van grof restafval en groenafval tegen betaling in combinatie met milieustraat waar grof huishoudelijke afvalstoffen tegen betaling (echter een lager tarief dan inzameling op afroep) kunnen worden aangeboden.</li> </ul>

#### 4.3.1 Nadere toelichting voorzieningen

- **Inzameling gft- en restafval**

Voor de inzameling van gft- en restafval is Gooi en Vechtstreek ingedeeld in 12 wijken. 's Ochtends rijdt de GAD routes voor de restcontainers en 's middags voor de gft-containers. Afvoer vindt plaats via het overlaadstation Crailoo. Voor de inzameling van gft- en restafval, maar ook voor grof huishoudelijk afval, worden zowel achterladers als zijladers (inzamelvoertuig met een grijparm die de minicontainers oppakt en ledigt; de chauffeur bedient de grijparm). Zijladers worden voornamelijk ingezet in ruim opgezette wijken en achterladers meer in de dichtbebouwde gebieden. In sommige wijken waar inwoners geen containers kwijt kunnen biedt men het afval aan in zakken.

- **Inzameling papier**

Aan 92 % van de huishoudens in de laagbouw die ook een rest- en gft-container in gebruik hebben, is de minicontainer voor oud papier en karton op vrijwillige basis uitgedeeld. Dit komt overeen met circa 60.000 huishoudens. In 2005 werd begonnen met een proef van 10.000 containers. Dit heeft geleid tot de invoering van een derde container in de Gooi en Vechtstreek, de papiercontainer, die vanaf september 2007 is uitgereikt. De inzameling vindt plaats deels in de avonduren en op zaterdag met vrijwilligers van verenigingen en deels met eigen mensen overdag op werkdagen. Verenigingen krijgen een vaste inzamelvergoeding per ton die los staat van de opbrengstprijis die de GAD ontvangt vanuit de markt. Een hogere opbrengstprijis levert een financieel voordeel op voor de GAD en bijgevolg de gemeenten. De GAD ontvangt namelijk altijd een minimale garantieprijs. De afspraken met verenigingen en de administratie van het ingezamelde papier gaan via de Coöperatieve Oud Papier Organisatie Gooi & Vechtstreek (COPOG). Vrijwilligers die achter de wagen lopen zijn opgeleid en krijgen een speciaal pasje. Gemeenten spelen in de organisatie en coördinatie geen rol.

In 2010 is de inzamelingsorganisatie voor oud papier en karton door de GAD in afstemming met de COPOG aangepast en is een nieuw contract gesloten. Door gebruikmaking van het Teckal Arrest<sup>6</sup> was aanbesteding volgens de GAD niet noodzakelijk.

---

<sup>6</sup> Arrest van 18 november 1999, zaak C-107/98. Er is sprake van het verlenen van een 'in house' opdracht indien een aanbestedende dienst binnen zijn eigen gezagsstructuur een opdracht verstrekt. Er is sprake van een gezagsstructuur als de gemeente toezicht uitoefent op een entiteit zoals op zijn eigen diensten en de entiteit tegelijkertijd het merendeel van zijn werkzaamheden verricht ten behoeve van de gemeente.

#### Effect introductie papiercontainer

Met de introductie van de papiercontainer hebben de GAD en COPOG in 2007 nieuwe inzamelwijken samengesteld. De verwachting was namelijk dat de introductie van de papiercontainer zou leiden tot een beter scheidingsgedrag en dus meer papier, op jaarbasis 4.000 ton. In 2010 is ten opzichte van 2006 (het jaar voordat is gestart met het inzetten van de papiercontainer) 1.202 ton meer ingezameld en niet de geprognosticeerde extra hoeveelheid van 4.000 ton.

Op basis van de prognose van 4.000 ton extra heeft de GAD de vergoeding die verenigingen ontvangen voor hun inzamelactiviteiten verlaagd van € 40 per ton naar uiteindelijk € 35 per ton (in eerste instantie € 30 per ton). Het inzamelen met de papiercontainer gaat volgens de GAD en COPOG namelijk sneller en efficiënter. De ervaring in een aantal proefwijken liet ook zien dat in een zelfde wijk meer papier werd opgehaald dan voorheen. Dus meer papier met dezelfde inspanning en een hogere opbrengst. De ervaring van Jong Beatrix is echter dat deze stijgende lijn zich na de introductie van de papiercontainer niet heeft doorgezet. Dit wijzen de inzamelcijfers ook uit.

Jong Beatrix is een van de verenigingen met een lange traditie wat betreft het inzamelen van oud papier in Hilversum. De vergoeding die men ontvangt voor het inzamelen van papier is een noodzakelijke aanvulling op de contributie. Hiermee kunnen uniformen, instrumenten en reizen naar optredens worden bekostigd.

In een bijeenkomst op 22 februari 2007 waar de GAD en COPOG de introductie van de papiercontainer hebben aangekondigd, is afgesproken dat de hoogte van de vergoeding zou worden geëvalueerd na introductie van de papiercontainer. Deze evaluatie heeft volgens Jong Beatrix nog niet plaatsgevonden.

#### Samenwerking met GAD en COPOG

Jong Beatrix heeft ook opmerkingen over de constructie van de samenwerking tussen GAD en COPOG en de communicatie met beide partijen. Onderzoek hiernaar heeft de rekenkamer niet gedaan, omdat dit niet bijdraagt aan beantwoording van de onderzoeksvragen.

- **Inzameling textiel**

De GAD coördineert de inzameling van textiel en werkt hierin samen met charitatieve instellingen die de inzameling verzorgen met textielzakken en via textielbakken.

- **Inzameling kunststof verpakkingen**

Op 1 januari 2010 is in de regio gestart met de inzameling van kunststof verpakkingen via de scheidingsstations. De GAD is per 1 maart 2010 gestart met de gescheiden inzameling van kunststof verpakkingen via een haalsysteem. Per 1 mei 2010 zijn ook op beperkte schaal containers in de openbare ruimte geplaatst. Aan de keuze voor bronscheiding is een ambtelijke discussie vooraf gegaan, bron- of nascheiding. Omdat nascheiding op 1 januari 2010 (datum waarop gemeenten moesten starten) nog niet was uitgekristalliseerd, heeft de GAD geadviseerd te kiezen voor bronscheiding. De GAD heeft de keuze verwoord in een adviesnota die is besproken in het dagelijks bestuur van het gewest en in het portefeuillehoudersoverleg milieu. De colleges van de gewestgemeenten hebben het advies, nog voordat het in het dagelijks en algemeen bestuur van het gewest is vastgesteld, ter kennisgeving

ontvangen. Na vaststelling van het adviesvoorstel in het algemeen bestuur heeft de GAD hieraan uitvoering gegeven.

Bij de volgende aanbesteding van huishoudelijk restafval speelt nascheiding mogelijk wel een rol. Vooralsnog wordt ingezet op optimalisatie van de inzameling aan de bron (meer en andere communicatie, vaker inzamelen, meer containers), in eerste instantie via proeven. Verwacht wordt hiermee meer kunststof verpakkingen gescheiden in te zamelen. Uitgangspunt voor de GAD is een inzameling die budgetneutraal is. De proeven worden in 2012 geëvalueerd. Onzekerheid is er over de vergoeding die gemeenten ontvangen vanuit het bedrijfsleven na 2012. Valt deze lager uit, wie past dan het verschil bij, zo is de vraag?

- **Scheidingsstations**

De GAD beheert vier scheidingsstations, namelijk in Bussum, Hilversum, Huizen en Weesp. Hier kunnen alle inwoners uit de Gooi en Vechtstreek 21 afvalstromen kwijt. Burgers van de gewestgemeenten maken veel gebruik van deze voorzieningen. Volgens de GAD kenmerkt de Gooi en Vechtstreek zich door een brengcultuur.

#### 4.3.2 Inzameling bedrijfsafval

De GAD is een dienst die uitsluitend huishoudelijk afval van burgers inzamelt. Uitzonderingen op deze regel zijn:

- Bedrijven kunnen na aankoop van een registratiekaart klein gevaarlijk afval tot een maximum van 50 kilo per maand aanbieden op het overlaadstation Crailoo of het scheidingsstation in Hilversum. Tot maximaal 10 kilogram is gratis en kan ook worden aangeboden op andere scheidingsstations in de regio.
- Kringloopbedrijven en instellingen zoals Servitas uit Huizen en De Poorters uit Naarden kunnen op verzoek huishoudelijke afvalstromen aanbieden op het overlaadstation Crailoo.
- Bedrijven kunnen alle soorten afgedankte elektrische en elektronische apparaten, vlakglas, batterijen en gasontladingslampen inleveren op het overlaadstation Crailoo.
- De inzameling van kantoor-, winkel- en dienstenafval (KWD) tegen betaling via een uitvoeringsbesluit van 9 september 2010 geregeld in de gewestelijke afvalstoffenverordening.

## 4.4 Inzamelresultaten

### 4.4.1 Maatregelen en bepalen effect op afvalaanbod en scheidingsresultaat

#### Maatregelen

Niet alle maatregelen uit het programma gescheiden inzameling huishoudelijk afval (GIHA II) zijn in de periode 2007 t/m 2010 uitgevoerd. De niet uitgevoerde maatregelen zijn meegenomen bij het opstellen van het programma gescheiden inzameling huishoudelijk afval 2012-2014 (GIHA III).

De volgende maatregelen zijn in de onderzoeksperiode uitgevoerd:

1. Vanaf medio 2007 is gefaseerd de minicontainer voor papier uitgezet.
2. Een gerichte voorlichtingscampagne voor glas gekoppeld aan het bijplaatsen van glasbakken, eventueel ondergronds, op nieuwe brengpunten.
3. Introductie van de “milieukrantonline” als medium van de gewestgemeenten, NME-partijen en GAD om te communiceren over nieuws en ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid.
4. De inzamelstructuur voor kunststof verpakkingen is vanaf begin 2010 trapsgewijs ingevoerd.
5. Het nut en noodzaak van het Afvalinfopunt is in 2009 geëvalueerd. Op basis van deze evaluatie is medio 2010 besloten de kca-inzameling via het Afvalinfopunt eind 2010 te beëindigen. Het Afvalinfopunt blijft inzetbaar voor voorlichtingsactiviteiten van de GAD en de gemeenten.
6. Roetfilters geplaatst en wagenpark aangepast aan richtlijnen Europese Unie / Euro 5.

De volgende maatregelen zijn niet of niet geheel uitgevoerd:

1. In 2010 is een businesscase grof huishoudelijk afval opgesteld. De bespreking in het portefeuillehoudersoverleg milieu vond plaats 2 maart 2011.
2. In 2010 zijn verkennende gesprekken gevoerd naar samenwerking met kringloopbedrijven. In 2011 zijn gerichte vervolggesprekken gevoerd en is een inventarisatie gedaan naar de mogelijkheden om elkaar te versterken.
3. Optimalisatie logistiek rondom scheidingsstations.
4. Maken CO2 *footprint* (uitstoot van broeikasgassen veroorzaakt door bedrijf). In 2010 lag de focus op het in kaart brengen van de CO2 uitstoot samenhangend met het gescheiden verwerken van grondstoffen versus het integraal verbranden van restafval. Dit beeld is gedetailleerd in kaart gebracht en vertaald. In 2011 is opdracht verleend aan studenten van de Universiteit van Utrecht met betrekking tot de *footprint* van het bedrijf. Het rapport is in januari 2012 gereed. Daarmee is de CO2 scan compleet.
5. Verbetertraject gericht op de inzameling van gft-afval bij gestapelde bouw en in centrumgebieden is doorgeschoven in verband met opname als speerpunt binnen GIHA III.

### **Bepalen effect maatregelen op afvalaanbod en scheidingsresultaat**

De vraag is in welke mate deze maatregelen effect hebben gehad op het afvalaanbod en het scheidingsresultaat. Om dit inzicht te verkrijgen zijn de ingezamelde hoeveelheden in de periode 2007 tot en met 2010 nader bekeken. De GAD beschouwt Gooi en Vechtstreek als één inzamelgebied. Inzamelroutes van alle afvalstromen zijn geoptimaliseerd vanuit een logistiek oogpunt en zijn daarom veelal gemeentegrensoverschrijdend. Inzamelcijfers per gemeente zijn dan ook niet beschikbaar.

Vanwege de gewenste vergelijkbaarheid tussen de verschillende jaren onderling en met het landelijk gemiddelde van vergelijkbare sterk stedelijke gemeenten, ook wel aangeduid als stedelijkheidsklasse 2 (bron: CBS) zijn de inzamelresultaten uitgedrukt in kilogram per inwoner. Omdat binnen het gemeentelijk afvalbeleid onderscheid wordt gemaakt in huishoudelijk afval en grof huishoudelijk afval, is deze verdeling ook zo aangehouden. Onder grof huishoudelijk

afval wordt verstaan huishoudelijk afval dat te zwaar is om in een zak of minicontainer aan te bieden. Het betreft voornamelijk afval aangeboden op de scheidingsstations, maar ook het aan huis ingezamelde grof restafval. Onder huishoudelijk afval wordt verstaan huishoudelijk restafval, gft-afval, papier, glas, textiel, kunststof verpakking en kca.

Naast een vergelijking met de CBS-cijfers zijn de inzamelresultaten ook vergeleken met de doelstellingen uit het programma gescheiden inzameling huishoudelijk afval 2007-2010 van de GAD.

#### 4.4.2 Toetsing aan gemiddelde sterk stedelijke gemeenten

##### **Totale afvalaanbod**

Gooi en Vechtstreek had in 2007 een relatief hoog afvalaanbod (zie tabel 3). Dit lag 6 % hoger dan gemiddeld in vergelijkbare sterk stedelijke gemeenten. In 2010 lag het afvalaanbod in Gooi en Vechtstreek nog 3 % hoger. Het verschil met het CBS gemiddelde heeft vooral te maken met het hogere aanbod gft-afval en glas in Gooi en Vechtstreek.

In de onderzoeksperiode is het afvalaanbod per inwoner in Gooi en Vechtstreek gedaald van 597 kilogram in 2007 naar 542 kilogram in 2010. Dit is een verschil van 9 %. De daling is vrijwel compleet toe te schrijven aan een verminderd aanbod huishoudelijk- en grof restafval. Dit is ook het landelijke beeld.

##### **Totaalbeeld effectiviteit afvalscheiding**

In 2010 ligt het percentage bronscheiding in Gooi en Vechtstreek met 55 % hoger dan in 2007 (53 %). De inwoners van Gooi en Vechtstreek zijn het afval dus beter gaan scheiden. Dat wil niet zeggen dat dit ook geldt voor de afzonderlijke afvalstromen. Het totale scheidingsresultaat wordt mede bepaald door het hiervoor beschreven aanbod restafval dat in 2010 lager ligt dan in 2007. De ingezamelde hoeveelheden van de afvalstromen die burgers gescheiden houden zijn in de periode 2007-2010 niet wezenlijk gewijzigd (zie tabel 3).

Uit de vergelijking met het gemiddelde in vergelijkbare sterk stedelijke gemeenten blijkt dat het afvalaanbod in Gooi en Vechtstreek structureel hoger ligt dan het CBS-gemiddelde. De hoeveelheid huishoudelijk- en grof restafval ligt echter structureel lager waardoor het percentage gescheiden ingezameld afval (55 % in 2010) hoger is dan het CBS-gemiddelde (49 % in 2010). Dit betere scheidingspercentage heeft ook te maken met het betere inzamelresultaat voor gft-afval in Gooi en Vechtstreek.

gegevens in kg per inwoner	Gooi- en Vechtstreek				CBS stedelijkheidsklasse 2			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
<b>huishoudelijk afval (hha)</b>								
restafval	244	233	227	216	248	245	238	230
gft-afval	101	99	98	92	72	70	73	69
papier	62	69	67	65	64	65	62	61
glas	28	28	28	28	21	21	21	20
textiel	6	6	5	6	4	4	4	4
kunststof verpakking	nvt	nvt	nvt	4	nvt	nvt	1	4
kca	2	2	2	2	1	1	1	1
overig*	0	0	0	0	1	1	1	1
<b>totaal hha</b>	<b>443</b>	<b>437</b>	<b>427</b>	<b>413</b>	<b>411</b>	<b>408</b>	<b>401</b>	<b>391</b>
<i>gescheiden ingezameld hha</i>	<i>45%</i>	<i>47%</i>	<i>47%</i>	<i>48%</i>	<i>40%</i>	<i>40%</i>	<i>41%</i>	<i>41%</i>
<b>grof huishoudelijk afval (gha)</b>								
restafval	39	36	33	30	44	42	38	37
grof tuinafval	18	15	17	16	20	18	19	20
elektr(on)ische apparaten	6	6	6	6	5	6	5	6
hout	30	29	27	26	23	23	22	22
metalen	9	9	8	8	6	6	6	5
puin	34	34	31	28	29	25	27	25
grond	12	11	11	10	11	10	11	9
overig**	5	5	5	5	14	14	13	13
<b>totaal gha</b>	<b>154</b>	<b>146</b>	<b>137</b>	<b>129</b>	<b>152</b>	<b>144</b>	<b>141</b>	<b>137</b>
<i>gescheiden ingezameld gha</i>	<i>75%</i>	<i>75%</i>	<i>76%</i>	<i>77%</i>	<i>71%</i>	<i>71%</i>	<i>73%</i>	<i>73%</i>
<b>totaal hha en gha</b>	<b>597</b>	<b>583</b>	<b>563</b>	<b>542</b>	<b>563</b>	<b>551</b>	<b>542</b>	<b>527</b>
<i>gescheiden ingezameld hha en gha</i>	<i>53%</i>	<i>54%</i>	<i>54%</i>	<i>55%</i>	<i>48%</i>	<i>48%</i>	<i>49%</i>	<i>49%</i>

nvt = niet van toepassing

\* Metalen verpakkingen, drankenkartons en overige kunststoffen

\*\* In Gooi- en Vechtstreek vloerbedekking, matrassen, dakbedekking, harde kunststof, asbest, frituurvet, autobanden, vlakglas en gasflessen

Bij CBS-cijfers meubilair, vlakglas, asbest, autobanden, dakbedekking, verbouwingsrestafval en overig afval

Tabel 3 Toetsing resultaten aan CBS-gemiddelde stedelijkheidsklasse 2

### Gemeentelijke benchmark afval

De GAD is deelnemer aan de gemeentelijke benchmark afval van Agentschap NL. In deze benchmark wordt Gooi en Vechtstreek op drie onderdelen, te weten milieuprestaties, kosten en dienstverlening, vergeleken met de resultaten van gemeenten uit stedelijkheidsklasse 2. De milieuprestaties zijn vooral uitgedrukt in ingezamelde hoeveelheden en percentage bronscheiding. Met betrekking tot ingezamelde hoeveelheden en percentage bronscheiding komt het gemiddelde van de benchmark voor een groot deel overeen met het CBS-gemiddelde van stedelijkheidsklasse 2 uit tabel 3. Deze vergelijking is hier dan ook van toepassing. Wij willen nadrukkelijk wijzen op het feit dat ook hier de vergelijking gemaakt wordt met de totale regio Gooi en Vechtstreek. Over Hilversum op zich kunnen vanwege het ontbreken van inzamelcijfers op gemeenteniveau geen uitspraken worden gedaan.

#### 4.4.3 Toetsing aan doelstellingen beleidskaders

In het programma gescheiden inzameling huishoudelijk afval 2007–2010 (GIHA II) van de GAD zijn, naast doelstellingen voor het percentage gescheiden ingezameld grof huishoudelijk afval en het percentage totaal gescheiden ingezamelde afval, ook doelstellingen opgenomen voor een aantal individuele afvalstromen (zie tabel 4). Om vast te stellen of de doelstelling per afvalstroom uitgedrukt in een percentage is gerealiseerd, is informatie benodigd over het aandeel van de betreffende afvalstroom in het huishoudelijk restafval. Het percentage geeft vervolgens aan hoeveel van de betreffende afvalstroom gescheiden wordt ingezameld ten opzichte van de totaal vrijkomende hoeveelheid (gescheiden ingezameld + aanwezig in het huishoudelijk restafval). CREM heeft in 2007, 2008 en 2009 op basis van sorteeranalyses van het huishoudelijk restafval vastgesteld hoeveel gft-afval, papier, glas, textiel en kca niet gescheiden worden ingezameld. In 2010 heeft Eureco deze sorteeranalyses uitgevoerd.

*Voorbeeldberekening respons op de inzameling van papier in 2010:*

Gescheiden ingezameld papier	65 kilogram per inwoner
<u>Papier aanwezig in huishoudelijk restafval (op basis van sorteeranalyses)</u>	<u>30 kilogram per inwoner</u>
Totaal vrijkomende hoeveelheid papier	95 kilogram per inwoner

De gescheiden ingezamelde hoeveelheid van 65 kilogram per inwoner is 68 % van de totaal vrijkomende hoeveelheid.

Uit tabel 4 blijkt dat de doelstellingen voor kca en het totaal van gescheiden ingezameld afval zijn gehaald, maar die voor gft-afval, papier, glas, textiel en gescheiden ingezameld grof huishoudelijk afval niet. De lagere respons voor gft-afval in 2010 heeft te maken met de methodiek / definitiestelling die het nieuwe onderzoeksbureau Eureco hanteert. Onder gft-afval vallen in 20201 ook de deeltjes < 20 mm. Voorheen was dit niet het geval (was zand/ aarde / kattengrit). Hierdoor wordt er meer restafval als gft-afval aangemerkt. Na omrekening volgens de definitiestelling zoals gehanteerd door het oude onderzoeksbureau, zou de respons op de gescheiden inzameling van gft-afval 58 % bedragen.

<i>respons</i>	Gooi- en Vechtstreek			LAP-1
	2007 resul- taat	2010 resul- taat	2010 doel- stelling	doel- stelling 2009
gft-afval	61%	53%	59%	55%
papier	65%	68%	80%	85%
glas	74%	74%	85%	90%
textiel	51%	38%	50%	50%
kunststof verpakking	nvt	15%	nvt	nvt
kca	61%	94%	85%	90%
elektr(on)ische apparaten	nb	nb	40%	90%
gescheiden ingezameld grof huishoudelijk afval	75%	77%	80%	75%
gescheiden ingezameld totaal	53%	55%	53%	53%

Tabel 4 Toetsing resultaten aan doelstellingen beleidskaders



## 4.5 Waardering dienstverlening

Of en in welke mate inwoners van de gemeente Hilversum tevreden zijn over de dienstverlening van de GAD is vastgesteld op basis van beschikbare tevredenheidsonderzoeken en een analyse van de meldingen (inhoudelijke vragen, opmerkingen en klachten) en de afhandeling daarvan bij de GAD. Daarnaast is 3 november 2011 een beperkt veldonderzoek uitgevoerd in een aantal wijken. Het gaat om het van Riebeeckkwartier, Kleine Driftbuurt, Geuzenbuurt, Villaparken en Kerkelanden. Voor dit veldonderzoek zijn in totaal 26 inwoners geïnterviewd die op dat moment gebruik maakten van een van de aanwezige brengvoorzieningen voor glas, textiel of kunststof verpakkingen. De volgende vragen zijn hierbij aan bod gekomen:

1. Maakt u veel gebruik van deze brenglocatie?
2. Maakt u gebruik van de faciliteiten om uw grof huishoudelijk afval aan te bieden?
3. Bent u tevreden over de dienstverlening van de gemeente Hilversum/ GAD op het gebied van afval?



Ondergrondse glasbak in het van Riebeeckkwartier

### Resultaten veldonderzoek

De meeste inwoners maken gebruik van de brengvoorzieningen die in hun wijk staan. In alle wijken staan in ieder geval glasbakken en textielbakken, soms aangevuld met een container voor kunststof verpakkingen. De textielbakken en de containers voor kunststof verpakkingen zijn bovengrondse voorzieningen. Van de glasbakken zijn zowel bovengrondse als ondergrondse varianten geplaatst. Bij het winkelcentrum in Kerkelanden staan een ondergrondse perscontainer voor kunststof verpakkingen en ondergrondse containers voor restafval voor mensen die in de hoogbouw wonen en geen eigen minicontainer aan huis kunnen hebben.

*In het van Riebeeckkwartier meldt een bewoner het volgende: "het op straat aanbieden van grof afval heeft geen zin; mensen gaan er in zitten wroeten en kinderen gaan er mee aan de haal. Het wordt zo een zootje op straat." Over de glasbakken nabij het winkelcentrum zegt zij "nadat de bakken zijn geleegd blijft er vaak veel glas rondom de containers liggen. Het wordt niet goed opgeveegd."*

*Een andere bewoner van het van Riebeeckkwartier vertelde: "grotere verzamelcontainers voor mijn restafval zou ik fijner vinden. Daar kan ik meer in kwijt dan in de containers die ik nu heb."*

1. Over het algemeen zijn inwoners tevreden over de verschillende brengvoorzieningen. In het van Riebeeckkwartier worden opmerkingen gemaakt over het glas dat achterblijft op straat na het ledigen van de glasbakken. In het Riebeeckkwartier en de Kleine Driftbuurt maken inwoners opmerkingen over het feit dat de container voor textiel vaak vol is.

2. Slechts weinig burgers maken gebruik van de mogelijkheid om grof huishoudelijk afval aan huis te laten ophalen. Het geeft rommel op straat, anderen (ook kinderen) gaan erin zitten wroeten. Men brengt het liever zelf weg naar het scheidingsstation waar het volgens deze inwoners nu beter is geregeld dan vroeger. Het is naar de mening van de geïnterviewden een fijne en duidelijke voorziening.
3. Alle geïnterviewden zijn tevreden over de dienstverlening van de GAD en hebben daarover geen klachten.

### **Afhandeling meldingen**

Zowel bij de GAD als bij de gemeente Hilversum functioneert een meldingenregistratiesysteem. In beide systemen worden alle meldingen geregistreerd. Een melding is een inhoudelijke vraag, opmerking of klacht over de dienstverlening. Daarnaast kennen de GAD en de gemeente Hilversum voor klachten over gedragingen van medewerkers beiden een klachtenregeling en een klachtencoördinator die toeziet op een adequate afhandeling. Er vindt dan altijd een terugkoppeling plaats met de burger over de afhandeling van de klacht. De rekenkamer heeft geen aanleiding te veronderstellen dat de wijze van afhandeling van meldingen en klachten over gedragingen van medewerkers bij de gemeente en de GAD niet conform procedures wordt uitgevoerd.

In 2010 zijn bij de gemeente Hilversum 80 meldingen binnengekomen over het werk van de GAD. De meeste meldingen gingen over het niet ophalen van aangeboden grof huishoudelijk afval dan wel afvaldumpingen. Het geringe aantal meldingen betekent niet automatisch dat er geen problemen zouden kunnen zijn met de afvalinzameling. Er kunnen altijd latente meldingen bestaan die niet worden gemeld of direct bij de GAD binnenkomen. De meldingen die bij de gemeente Hilversum binnenkomen worden ter afhandeling doorgegeven aan de GAD. Er vindt geen terugkoppeling plaats met de gemeente Hilversum over de afhandeling van deze meldingen, maar ook niet van de meldingen die bij de GAD zelf binnenkomen.

Bij de GAD worden alle inhoudelijke vragen, opmerkingen en klachten van burgers per adres geregistreerd als een melding. De GAD ziet elke melding als een vraag of klacht die moet worden opgelost. Sinds 2010 kiest de GAD ervoor om elke melding direct op te lossen. Er vindt met de burger geen discussie meer plaats of een melding terecht of onterecht is. De aard van de inhoudelijke vragen, opmerkingen en klachten zijn volgens de GAD in alle gemeenten vrijwel gelijk. Ten aanzien van de afhandeling bij de GAD is belangrijk te weten dat vanwege ziekte in 2009 veel uitval is geweest. Dit heeft regelmatig geleid tot langere wachttijden bij de telefonische afhandeling. Halverwege 2010 heeft de GAD daarom aanvullend op haar eigen dienstverlening een callcenter ingeschakeld.

In tabel 5 zijn alle meldingen van Hilversumse burgers in de periode 2007 tot en met 2010 weergegeven. In 2010 zijn bij de GAD 2.586 meldingen binnengekomen (inclusief de 80 van burgers die zich bij de gemeente hebben gemeld). In dit aantal zijn ook de inhoudelijke vragen en klachten van KWD-bedrijven opgenomen (paar procent). Een aantal van 2.586 meldingen op jaarbasis komt overeen met gemiddeld 10 per dag. In vergelijking met andere gemeenten in het land is dit een gemiddelde score.

Uit de vergelijking van de verschillende jaren blijkt een stijgende lijn van met name vragen en opmerkingen over de inzameling van gft- en restafval met minicontainers en van papier (ook met de minicontainer). De meeste van deze vragen gaan over het feit dat de minicontainers niet zijn geleegd. Het discussiepunt met de burger is dan vaak of de container tijdig buiten stond om te worden geleegd. Dit is volgens de GAD namelijk niet altijd het geval. De GAD heeft ervoor gekozen om niet met de burger te gaan discussiëren of de melding al dan niet terecht is. De containers worden dezelfde dag, of indien dit niet kan de volgende dag geleegd. Zo is de afhandeling ook vermeld in het registratiesysteem. Met name voor kunststof verpakkingen komt het ook wel voor dat in hele straten zakken niet worden opgehaald. Dit heeft te maken met de onbekendheid van de externe chauffeur met de lokale situatie. Kunststof verpakkingen worden ingezameld door een particulier bedrijf in opdracht van de GAD. Bij de papierinzameling (vaak in de avond en in het weekend) komt het regelmatig voor dat vanwege de parkeerdruk delen van straten niet kunnen worden ingezameld. Ook voor de inzameling van groot grof afval aan huis kent de GAD geen vaste tijdstippen waarop men het ophaalt. Bij de aanmelding wordt burgers verteld dat het groot grof afval in de loop van een afgesproken dag wordt opgehaald. Burgers bellen echter al veel eerder dan het einde van de werkdag dat het groot grof afval niet is opgehaald.

Met name meldingen over de inzameling van minicontainers voor gft-afval, restafval en papier, alsmede over de inzameling van groot grof afval hebben dan ook vaak te maken met het feit dat burgers de containers niet tijdig buiten zetten. Het betreft meer dan de helft van het totaal aantal meldingen, die dus zeker niet altijd zijn toe te rekenen aan de bedrijfsvoering van de GAD. Een paar procent van de meldingen betreft burgers die meer dan 1 keer bellen met dezelfde vraag of klacht.

	2007	2008	2009	2010
Inzameling GFT- en restafval d.m.v.:				
Minicontainer	704	728	1.074	1.067
Bovengrondse verzamelcontainer	214	134	239	205
Ondergrondse verzamelcontainer	105	50	44	108
Zakken	41	22	18	40
Groot grof afval	191	214	250	224
Kunststof	0	0	0	50
Papier	172	559	476	408
Kerstbomen	103	19	81	50
Glas	6	14	43	55
Textiel	11	26	12	7
Kalenders	342	390	536	328
Medewerker	65	41	51	44
<b>TOTAAL</b>	1.954	2.197	2.824	2.586

*Tabel 5 Meldingen inwoners gemeente Hilversum bij GAD*

### **Tevredenheidsonderzoeken**

Uit de jaarlijkse omnibusenquête van de gemeente Hilversum blijkt elk jaar weer dat ongeveer 80 % van de inwoners tevreden is over de dienstverlening van de GAD. Dit komt overeen met de resultaten van eigen onderzoeken die de GAD laat uitvoeren. Uit het tevredenheidsonderzoek van de GAD onder inwoners van de Gooi en Vechtstreek in 2009 komt naar voren dat inwoners van de regio de GAD ook kennen. Resultaten van tevredenheidsonderzoeken worden als input gebruikt om bij te sturen, zowel bij de GAD als bij de gemeente. Deze laatste treedt dan in overleg met de GAD.

### **Communicatie**

Het informeren van inwoners vindt vooral plaats via de Groenstrook in lokale kranten (wekelijks), via huis aan huis te verspreiden informatiefolders en via de website. In 2009 is gekozen voor de Milieukrantonline.nl van de GAD als het medium van de gewestgemeenten, NME partijen en de GAD om te communiceren over nieuws en ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid. De afgelopen jaren heeft de GAD veel gedaan aan voorlichting en communicatie (zoals de GFT-actie met 'Sjaak de Schillenboer' en de glascampagne 'Glas: houd het apart'). Ook is de gelegenheid om afval gescheiden aan te bieden vergroot en daar hebben de inwoners goed gebruik van gemaakt.

Communicatie vanuit de GAD is ook nadrukkelijk gericht op gemeenten/ voorlichters en tussen gemeenten. Op communicatiegebied is dan ook veel samenwerking tussen gemeenten en de GAD richting de inwoners. De GAD probeert de communicatiemedewerkers van de betrokken gemeenten actief te betrekken bij de opzet en invulling van de communicatie. Volgens de GAD mogen de communicatiemedewerkers wel wat meer het initiatief naar zich toe trekken. Vanuit de gemeente zelf wordt zeer beperkt gecommuniceerd over de afvalinzameling.

Communicatie is een van de belangrijkste instrumenten die de GAD de komende jaren zal inzetten om een nog betere afvalscheiding te realiseren.

## **4.6 Deelconclusies**

1. Op regionaal niveau heeft de GAD beleidsdoelstellingen en te verwachten prestaties met betrekking tot afvalscheiding duidelijk geformuleerd in concrete streefwaarden die toetsbaar zijn en gekoppeld aan een einddatum. In tegenstelling tot de meeste gemeenten in Nederland heeft Hilversum geen eigen afvalbeleid geformuleerd, maar volgt het door de GAD opgestelde beleid. Voor afvalpreventie heeft de GAD geen doelstellingen en te verwachten prestaties geformuleerd. Echter in de communicatie is wel aandacht voor het voorkomen van afval.
2. In 2010 is op regionaal niveau 55 % bronscheiding gerealiseerd. Hiermee voldoet de gescheiden afvalinzameling aan de doelstelling van 53 % bronscheiding voor sterk stedelijke gemeenten zoals verwoord in LAP-1. Uit de analyse op het niveau van de afzonderlijke af-

valstromen blijkt dat de landelijke doelstellingen uit LAP-1 en de GAD-doelstellingen voor gescheiden ingezameld kca zijn gehaald, maar die voor gft-afval, papier, glas en textiel niet. De LAP-1 doelstelling voor gescheiden ingezameld grof huishoudelijk afval is gehaald, de GAD-doelstelling voor deze afvalstroom niet. Over elektr(on)ische apparaten kunnen vanwege het ontbreken van aparte cijfers geen uitspraken worden gedaan.

3. De GAD beschikt niet over inzamelcijfers op gemeentelijk niveau. Over de gemeente Hilversum zelf kunnen daarom geen uitspraken worden gedaan over hoe goed of slecht men scoort op het gebied van de gescheiden afvalinzameling. De Raad kan de resultaten van Hilversum zelf dan ook niet toetsen.
4. Beleidsdoelstellingen en prestaties zijn niet zo geformuleerd dat de Raad verantwoording hierover kan verwachten van het college. De Raad kan alleen, zoals beschreven in hoofdstuk 3, de betrokken vakwethouder die participeert in het portefeuillehoudersoverleg milieu van de gemeenschappelijke regeling ter verantwoording roepen.
5. De praktijksituatie van de afvalinzameling correspondeert met de inhoud van de gewestelijke afvalstoffenverordening die in het Gewest is vastgesteld.
6. Het voorzieningenniveau voldoet tenminste aan de wettelijk voorgeschreven normen en de meest voorkomende systemen in vergelijkbare sterk stedelijke gemeenten. Uit diverse onderzoeken blijkt dat inwoners van de regio en Hilversum meer in het bijzonder tevreden zijn over de dienstverlening van de GAD.
7. Zowel binnen de GAD als binnen de gemeente functioneert een klachtenregistratiesysteem waarbij de wijze van afhandeling van klachten in procedures is vastgelegd en conform procedures wordt uitgevoerd.
8. De communicatie met de inwoners door de GAD verloopt voldoende, maar kan altijd nog worden verbeterd. De GAD zet de komende jaren dan ook in op intensivering van communicatie. Vanuit de gemeente wordt zeer beperkt gecommuniceerd over de afvalinzameling.

## 5. Ontwikkelingen

### 5.1 Inleiding

De wereld van de afvalinzameling- en verwerking is continu in ontwikkeling. Van verantwoordelijken binnen de overheidskolom wordt gevraagd in te spelen op deze ontwikkelingen. In het kader van de evaluatie van de afvalinzameling in Hilversum komt hierbij de volgende deelvraag aan de orde:

*Welke ontwikkelingen zijn er op het terrein van afvalinzameling en hoe spelen respectievelijk de gemeente Hilversum en de GAD op deze ontwikkelingen in?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft er een toetsing plaatsgevonden van:

1. De wijze waarop ‘nieuwe’ ontwikkelingen in de gemeentelijke beleidskaders zijn vastgelegd en bestuurlijk vastgesteld en zich verhouden tot algemeen erkende regionale of landelijke ontwikkelingen.
2. De wijze waarop ‘nieuwe’ ontwikkelingen in de beleidskaders van de GAD zijn vastgelegd en zich verhouden tot algemeen erkende regionale of landelijke ontwikkelingen.

### 5.2 Invulling ontwikkelingen door GAD en Hilversum

Van een aantal relevante landelijke ontwikkelingen wordt geschetst op welke wijze de GAD en/of de gemeente Hilversum hieraan invulling (willen) geven.

#### **Algemeen**

In de jaarlijkse begroting (in ieder geval vanaf 2007) stelt de GAD continu te blijven inspelen op nieuwe ontwikkelingen en inzichten ten einde een efficiënt en doelmatig inzamelsysteem voor gescheiden te houden afvalstromen te kunnen blijven waarborgen. Daarnaast streeft de GAD naar maximaal schone en duurzame transport- en verwerkingstechnieken.

Zoals in paragraaf 4.2.2 over het nieuwe beleidskader is opgenomen geeft de GAD via het programma Regio op groen in de periode 2012-2014 invulling aan verduurzaming van de Gooi en Vechtstreek, marktconform werken, milieu en maatschappelijke betrokkenheid. Afval scheiden aan de bron blijft in de nieuwe beleidsperiode het uitgangspunt, evenals het intensiveren van de samenwerking met de gewestgemeenten op dit gebied. In de begroting 2012 is te lezen dat de GAD via dit programma direct bijdraagt aan een duurzame regio. In dat kader start in 2012 ook een intern verbetertraject gericht op het verminderen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot samenhangend met de GAD-activiteiten.

In de gemeente Hilversum krijgt het onderwerp duurzaamheid meer prioriteit. Het 2<sup>e</sup> beleidsplan duurzaamheid is in voorbereiding. Voor het onderwerp afval moet de GAD input leveren. Afval maakt echter slechts een klein onderdeel uit van het totale plan.

### **Ketengericht afvalbeleid en realisatie grondstoffenmarkt**

De beleidsplannen GIHA I en II hadden als uitgangspunt bronscheiding. In GIHA III (periode 2012-2014) wordt, naar analogie van LAP-2, vooral ingezet op ketengericht afvalbeleid en de rol van de GAD als grondstoffenproducent. Afval is geen afvalproduct meer maar een grondstof die kan worden hergebruikt. In LAP-2 zijn de individuele doelstellingen per afvalstroom losgelaten. De GAD blijft echter wel sturen op individuele afvalstromen. Regelmatig laat men sorteertanalyses uitvoeren van het huishoudelijk restafval uit verschillende typen wijken in de regio. Deze informatie wordt gebruikt als instrument om te kunnen sturen waar de gescheiden afvalinzameling nog beter kan.

De gemeente Hilversum volgt het beleidsplan van de GAD.

### **‘Nieuwe’ inzamelsystemen**

De regiogemeenten hebben tot 2015 bewust niet gekozen voor totale wijziging van de inzamelstructuur. Tot en met 2014 loopt nog GIHA III. Een nieuwe inzamelstructuur wordt wel al voorbereid. 25 januari 2012 is de bestuurlijke aftrap gericht op de toekomst. De richting van de afvalinzameling maakt daar onderdeel van uit. Vooralsnog loopt de GAD daarom niet voorop als het gaat een nieuwe inzamelstructuur, zoals bijvoorbeeld het zoveel mogelijk faciliteren van de gescheiden inzameling van grondstoffen aan huis en het ontmoedigen van het aanbieden van restafval. Er vindt wel onderzoek plaats naar nieuwe wijzen van inzameling van kunststof verpakkingen. In de periode september 2010 tot begin 2012 lopen 5 pilots.

Vanuit de gemeente Hilversum zijn op dit punt geen initiatieven en/ of voorstellen bekend.

### **Klimaatneutraliteit en CO2 reductie**

Alhoewel de gewestgemeenten actief bezig zijn met duurzaamheidsplannen, wordt in deze beleidsplannen minimaal aandacht geschonken aan vermindering van CO2 uitstoot als gevolg van gescheiden afvalinzameling, terwijl dit wel een substantiële bijdrage kan leveren aan minder CO2. In 2009 was dit op regionale schaal 41,4 kiloton (zonder inzameling van de kunststof verpakkingen). Dit compenseert het stroomverbruik van circa 20.000 huishoudens. De GAD gaat zowel de gemeenten als de burgers meer betrekken en attenderen op de potentiële bijdrage die de GAD kan leveren in het duurzaamheidsbeleid van de gemeenten.

De gemeente Hilversum verwacht met betrekking tot het onderwerp afval op dit onderwerp input vanuit de GAD (zie ook kopje ‘algemeen’)

### **‘Jacht’ op biomassa en nieuwe verwerkingstechnieken**

De gewestgemeenten voeren hun groen- en wijkonderhoud zelf uit of hebben dit, zoals de gemeente Hilversum, uitbesteed. Hierbij komen verschillende groenstromen vrij. Door de bundeling van de groenstromen afkomstig van de gemeenten uit de regio en het grof tuinafval en gft-afval dat de GAD inzamelt (samen ruim 40.000 ton biomassa) kan mogelijk na 2014 groen gas worden geproduceerd en/ of warmte en elektriciteit worden opgewekt. Dit kan naar de mening van de GAD in belangrijke mate bijdragen aan de ‘verduurzaming’ van de regio (‘de regio op groen’). In 2011 is de richting bepaald voor de verdere uitwerking van het gezamenlijke biomassatraject. Medio 2012 zal de projectgroep biomassa een definitief voorstel doen voor de verwerking van groenafval, grof tuinafval en gft-afval voor de periode na 2014. Een alternatieve optie is dat de GAD een eigen biomassacentrale realiseert.

In 2011 zijn voor de periode tot en met 2013 de groenstromen van de gemeenten en het grof tuinafval aanbesteed door de GAD. Het merendeel van het groenafval komt als schone compost terug in de natuur en de tuinen. Een klein deel (houtchips en snoeihout) wordt verbrand voor energieopwekking. Op een totaal van meer dan een half miljoen aan jaarlijkse kosten, levert de gezamenlijke aanbesteding in de nieuwe situatie bijna een kwart miljoen aan inkoopvoordeel op. In 2010 moest de aanbesteding worden ingetrokken omdat de gestelde afstandcriteria en milieuberekeningen op verzet vanuit de markt leidden. De GAD heeft gemeenten een oplossing aangereikt door een centraal overslagpunt op Crailoo in te richten.

### **Samenwerking m.b.t. overige gemeentelijke afvalstromen**

In het verlengde van het biomassatraject is in 2011 gestart met een verkenning voor verdere samenwerking op het gebied van de overige gemeentelijke afvalstromen (restafval, veegvuil, puin, e.d.). In dat kader wordt de mogelijkheid voor de inzet van de gemeenschappelijke overslagfaciliteit op Crailoo onderzocht. In 2012 wordt dit traject onderzocht. Doel is ook hiermee milieu- en kostenvoordeel te behalen.

### **Kwaliteit leefomgeving/ straatbeeld**

De GAD is nu vooral een afvalinzamelaar, maar heeft de ambitie om breder in gemeenten actief te zijn, meer in het bijzonder met betrekking tot het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Afval maakt hier een onderdeel van uit en een integrale aanpak van de openbare ruimte heeft de voorkeur van de GAD. Het beheer en onderhoud van de openbare ruimte is nu nog in handen van de individuele gemeenten.

### **Nieuwe ‘goedkopere’ verwerkingstechnieken restafval**

Het contract voor de verwerking van het restafval met Attero<sup>7</sup> loopt via afzonderlijke deelnemers (o.a. het gewest). De contractpartners hebben zich verenigd in STIVAM. Het contract voor de verwerking van restafval loopt tot en met 1 juli 2016. Pas na die datum kunnen nieuwe

---

<sup>7</sup> Verwerker van afval



technieken worden ingezet. De GAD oriënteert zich nu al op de mogelijkheden voor de verwerking van restafval na 2016. Advies hierover vindt plaats in 2012/ 2013.

### **5.3 Deelconclusies**

1. De GAD zet in op nieuwe ontwikkelingen, maar hoeft niet per se voorloper te zijn in Nederland. De gemeente Hilversum is volgend in wat de GAD voorstelt.
2. De GAD probeert zo veel als mogelijk invulling te geven aan diverse ontwikkelingen die ook landelijk spelen. In het nieuwe beleidsplan GIHA III voor de periode 2012-2014 staat ketengericht afvalbeleid en realisatie van een grondstoffenmarkt centraal.
3. Een eventuele wijziging van de inzamelstructuur is pas aan de orde na 2015, maar staat in 2012 wel al op de agenda. De GAD voert op dit moment wel onderzoek uit naar de best mogelijke inzamelwijzen voor kunststof verpakkingen.
4. De GAD probeert het onderwerp afval en de bijdrage die gescheiden afvalinzameling kan bijdragen aan de CO<sub>2</sub>-reductie ingebracht te krijgen in de duurzaamheidsplannen van de verschillende gewestgemeenten.
5. Met de keuze om alle groenafval uit de regio na 2014 in te zetten als biomassa en hiermee groen gas te produceren en/ of warmte en elektriciteit op te wekken, zet de GAD een belangrijke stap in de realisatie van duurzame verwerking.
6. Door in te zetten op een integrale aanpak van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte kiest de GAD voor een integrale aanpak waarvan afval deel uitmaakt.

## 6. Doelmatigheid gescheiden afvalinzameling

### 6.1 Inleiding

De beoordeling van de doelmatigheid richt zich op de financiële kant van de gescheiden afvalinzameling. De volgende deelvraag heeft hier betrekking op:

*Hoe is het gesteld met de kostendekkendheid van de tarieven voor afvalstoffenheffing? Is het tarief voor afvalstoffenheffing in de gemeente Hilversum conform het landelijk gemiddelde?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft er een toetsing plaatsgevonden van:

1. De opbouw van de afvalstoffenheffing ten opzichte van landelijke richtlijnen.
2. De hoogte van de afvalstoffenheffing aan het landelijk gemiddelde.
3. De opbouw van het voorzieningenniveau ten opzichte van het gemiddelde in vergelijkbare sterk stedelijke gemeenten.
4. De behaalde inzamelresultaten in relatie tot de kosten ten opzichte van scores in vergelijkbare sterk stedelijke gemeenten.
5. De opbouw van de kosten van de inzameling per afvalstroom en per voorziening in relatie tot vergelijkbare gemeenschappelijke regelingen.

Alvorens nader in te gaan op de toetsing van de hiervoor genoemde onderwerpen is in paragraaf 6.2 eerst toegelicht wanneer de afvalstoffenheffing van toepassing is en hoe Hilversum hier invulling aan geeft.

### 6.2 Opbouw afvalstoffenheffing

#### Algemeen

Onder de naam afvalstoffenheffing wordt een directe belasting geheven als bedoeld in artikel 15.33 van de Wet Milieubeheer. Essentie van het kostenverhaal bij de afvalstoffenheffing is dat de gemeente een zorgplicht heeft voor huishoudelijke afvalstoffen en de kosten daarvan mag verhalen. De opbrengst van de afvalstoffenheffing moet aan deze zorgplicht worden uitgegeven. De afvalstoffenheffing is van toepassing op elk perceel waar huishoudelijke afvalstoffen kunnen ontstaan. De afvalstoffenheffing wordt geheven van degene die feitelijk gebruik maakt van een perceel waarvoor op grond van de artikelen 10.21 en 10.22 van de Wet milieubeheer een verplichting tot het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen geldt. Dit is in principe ongeacht de hoeveelheid en de frequentie waarin deze worden aangeboden.

Naast de kosten van het nakomen van de inzamelplicht kunnen ook nog andere kosten worden meegenomen in de afvalstoffenheffing:

1. De kosten die betrekking hebben op handhaving, toezicht en controle gemaakt ter bescherming van de gemeenschap. Hiervan vindt de wetgever het in principe niet wenselijk dat de-

ze kosten individueel worden verhaald. Op deze regel is één uitzondering geformuleerd, namelijk de kosten van eerste controle na vergunningverlening. Bij de afvalstoffenheffing zijn de kosten van structurele controle op de wijze en soort aanbidding echter wel toerekenbaar, ondanks het feit dat er in dit geval ook sprake is van handhaving. De reden hiervan is dat de afvalstoffenheffing een doorlopende dienst is doordat in het algemeen sprake is van wekelijkse inzameling. Hierdoor kunnen de kosten van structurele milieucontrole gelijkgesteld worden met de verhaalbare kosten van eerste controle na vergunningverlening.

2. Kosten die gepaard gaan met de belastingheffing (perceptiekosten). Net als bij de zorgplicht kunnen de integrale kosten van de heffing in rekening worden gebracht. Onderscheid kan worden gemaakt tussen activiteiten die volledig aan het opleggen van de aanslagen afvalstoffenheffing kunnen worden toegerekend en gezamenlijke activiteiten die over verschillende belastingheffingen moeten worden verdeeld. Tot de perceptiekosten van de heffing behoren ook de kosten van bezwaar en beroep tegen de aanslagen. Deze activiteiten staan in een rechtstreeks verband met de belastingheffing. Kosten van algemene bezwaar,- beroep- en inspraakprocedures kunnen niet worden verhaald. Ook de kosten van kwijtschelding, de kosten van oninbaar en de verlagingen naar aanleiding van bezwaarschriften kunnen worden gerekend tot de perceptiekosten.
3. Een deel van de kosten voor vegen en opruimen van zwerfafval mag worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing. Jurisprudentie gaat uit van ongeveer een derde van de kosten voor vegen en opruimen van zwerfafval ten laste te brengen van de afvalstoffenheffing. (Hof Amsterdam 12 november 2009, nr. 2009/00287). In de model kostenonderbouwing van de VNG wordt bij het hanteren van de 'zakenkundige methode' aanbevolen de keuze voor het percentage doorberekening van vegen en zwerfafval controleerbaar vast te leggen. Verder is de aanbeveling te motiveren op basis van welke inschatting is gekomen tot deze keuze.
4. Tenslotte, ook de compensabele BTW mag worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing.

### **Gemeente Hilversum**

In Hilversum is de afvalstoffenheffing nader uitgewerkt in de verordening op de heffing en invordering van afvalstoffenheffing die de Raad jaarlijks vaststelt. De hoogte van de belasting per perceel is gekoppeld aan de grootte van het huishouden. Onderscheid wordt gemaakt in een perceel in gebruik bij één persoon, twee personen of meer dan twee personen. Hilversum dekt de volledige kosten voor het afvalbeheer uit de afvalstoffenheffing.

De gemeente Hilversum brengt de volgende kosten ten laste van de afvalstoffenheffing:

- kosten GAD (kosten voor het nakomen van de inzamelplicht en de inzet van handhaving);
- overdekkingsdeel BTW-compensatie;
- kosten kwijtschelding afvalstoffenheffing (met ingang van belastingjaar 2011);
- administratiekosten afdeling Belastingen ten behoeve van innen heffing.

De gemeente Hilversum berekent de kosten voor vegen en opruimen van zwerfafval, taken die in eigen beheer worden uitgevoerd, niet door in de afvalstoffenheffing.

Samenvattend kan worden gesteld dat de gemeente Hilversum voldoet aan de landelijke richtlijnen wat wettelijk gezien wel en niet mag worden doorberekend aan de afvalstoffenheffing<sup>8</sup>.

### 6.3 Hoogte afvalstoffenheffing

#### Berekening tarief Hilversum 2010

In 2010 bedroegen de afvalkosten in de gemeente Hilversum €8.796.000. Dit zijn de kosten GAD, een deel van de overdekking ten behoeve van het BTW-compensatiefonds en kosten voor de inning van de afvalstoffenheffing. Zie tabel 6 voor de cijfers.

Tegenover deze kosten heeft de gemeente Hilversum ook baten. Voor het belastingjaar 2010 zijn deze zoals opgenomen in tabel 6. De jaarrekening 2008 van de GAD sloot net als voorgaande jaren met een voordeel dat voor Hilversum een bedrag is van €1.027.000. Dit voordelig saldo van de jaarrekening 2008 is verrekend in het tarief voor de afvalstoffenheffing 2010. Aanvullend is in 2010 een restant uit de beschikbare egalisatiereserve afvalstoffen verrekend met het tarief voor 2010 (het ging om een bedrag van €485.000). Rekening houdend met deze beide verrekeningen moest in 2010 een opbrengst van de afvalstoffenheffing worden gerealiseerd van €7.284.000 ofwel €189 per huishouden. Uit de Verordening Afvalstoffenheffing 2010 van de gemeente Hilversum blijkt dat 38.500 huishoudens afvalstoffenheffing betalen.

Zoals gezegd, in de gemeente Hilversum betaalt niet ieder huishouden hetzelfde tarief afvalstoffenheffing. De hoogte wordt bepaald door de grootte van het huishouden. 1-persoons huishoudens betalen het laagste tarief, gevolg door 2-persoons huishoudens en huishoudens met meer dan 2 personen. Kijkend naar 2010 betekent dit dat het bedrag van €7.248.000 via een bepaalde formule is versleuteld in een drietal verschillende tarieven.

<i>bedragen in euro's</i>	2010
kosten GAD	8.010.000
overdekking tbv btw-compensatie	748.000
kosten kwijtschelding	0
administratiekosten afd. belastingen	38.000
<b>totaal ten laste van gemeente</b>	<b>8.796.000</b>
verrekening voordelig saldo GAD jaarrekening 2008	1.027.000
restant beschikbaar uit egalisatiereserve	485.000
geraamde opbrengsten afvalstoffenheffing	7.284.000
<b>totaal ten bate van gemeente</b>	<b>8.796.000</b>

Tabel 6 Berekening tarief Hilversum 2010

<sup>8</sup> Model kostenonderbouwing van de VNG van februari 2010 en Handreiking kostentoe rekening opgesteld in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in januari 2010.

De vraag is hoe het komt dat de GAD in enig jaar een voordelig saldo realiseert ten opzichte van de begroting. Er zijn de laatste jaren drie aanwijsbare ontwikkelingen gaande die leiden tot grote overschotten:

1. het achterblijven van het investeringsniveau;
2. de verschillen in restafval en gft-afval;
3. de marktwerking van een aantal gescheiden in te zamelen afvalstromen.

1. Het achterblijven van het investeringsniveau

- a. Een aantal jaren geleden (2007/2008) zijn een groot deel van de geraamde investeringen op de 'hold' status gezet. Dit om niet alleen te voldoen aan de regels van de Europese aanbesteding, maar ook om te profiteren van deze situatie. De vervanging van bijvoorbeeld voertuigen is uitgesteld, waardoor er een achterstand van het investeringsniveau ontstond ten opzichte van de begroting. Die is grotendeels nu ingehaald.
- b. De invoering van de ondergrondse containers duurt langer dan voorzien is in de begrotingen van de afgelopen jaren. Procedures met instanties en de gemeenten (om bijvoorbeeld een geschikte plek te vinden) hebben meer tijd nodig dan bij aanvang werd ingeschat. Deze achterstand is, op de glascontainers na, grotendeels ingelopen. Hierdoor ontstaan verschillen tussen begroting en jaarrekening.

2. De verschillen in restafval en gft-afval

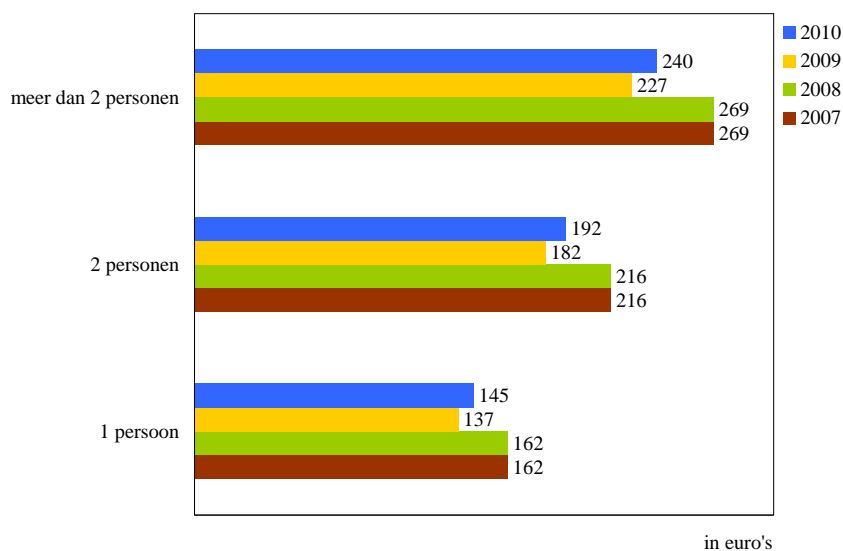
- a. De laatste jaren blijkt dat de begrote tarieven voor deze twee componenten (met name restafval) een lagere inflatiecorrectie hebben dan 1,5 jaar voor die tijd werd voorzien.
- b. De hoeveelheid restafval loopt sneller terug dan er met de aanpassingen van het GIHA-beleid is gecalculleerd. Ofwel er is meer succes dan vooraf werd verwacht.
- c. De economische recessie levert ook een duidelijke bijdrage aan de vermindering van het restafval.

3. De marktwerking van een aantal afvalstromen

De verwerkingstarieven van het grootste deel van gescheiden ingezamelde afvalstromen zijn de afgelopen jaren 'bevoren' ten opzichte van het voorgaande jaar. Het gaat hier om de afvalstromen die geld kosten (dus niet met een opbrengst als verwerking). De actieve rol bij het maken van prijsafspraken in 'de markt' voor meer dan 20 verschillende afvalstromen heeft grote voordelen laten zien, echter het risico van de wereldwijde marktwerking is niet geheel af te dekken. Vandaar dat de portefeuillehouders eerder hebben aangegeven voor een berekening van deze tarieven met een laag risicoprofiel. Iedere afvalstroom wordt apart begroot door een inschatting te maken van de markt over 1,5 tot 2 jaar. Het afgelopen jaar was papier een duidelijk voorbeeld van de positieve marktwerking. Door het aanpassen van de logistiek in het verwerkingsproces en de stijging van de tarieven werd alleen al op papier een voordeel behaald van €900.000,--. Nog geen jaar later zijn de tarieven met 60 % gedaald en zelfs onder het begrotingsniveau van dit moment gekomen.

## **Ontwikkeling tarief Hilversum in periode 2007-2010**

In figuur 2 is de ontwikkeling van de afvalstoffenheffing in Hilversum geschetst onderscheiden naar de grootte van het huishouden. Nadat in 2007 en 2008 de tarieven gelijk zijn gebleven, is na een daling in 2009 weer een kleine stijging te zien in 2010. De daling en stijging hebben te maken met de mate waarin in het betreffende belastingjaar een verrekening van een voordelig saldo GAD van de jaarrekening twee jaar daarvoor aan de orde is.



Figuur 2 Ontwikkeling afvalstoffenheffing Hilversum 2007-2010

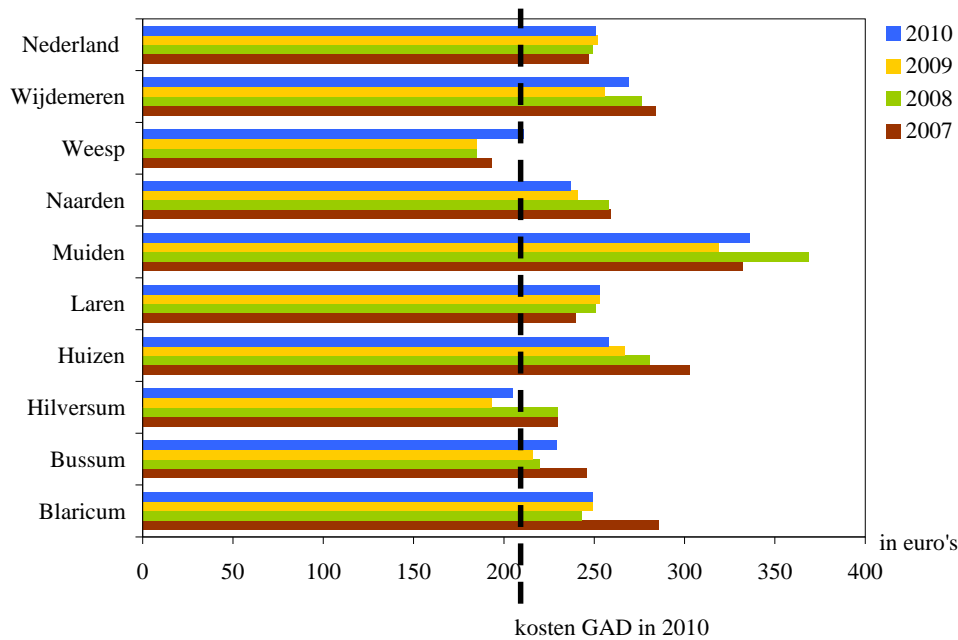
### Tarief Hilversum vergeleken met gewestgemeenten en gemiddeld Nederland

In figuur 3 is de ontwikkeling van de gemiddelde afvalstoffenheffing in Hilversum vergeleken met het gemiddelde tarief in de gewestgemeenten en in Nederland. Wij hebben ons gebaseerd op de cijfers zoals die zijn opgenomen in de jaarlijkse rapportages van Agentschap NL over de afvalstoffenheffing. Voor Hilversum is in deze rapportages een ander gemiddeld tarief opgenomen dan uit de jaarlijkse verordeningen van de afvalstoffenheffing van Hilversum blijkt. Zo hanteert Agentschap NL voor 2010 een gemiddeld tarief van €205 en komt Hilversum zelf uit op €189 (€7.284.000 gedeeld door 38.500 huishoudens; zie tabel 6). Dit verschil heeft te maken met het feit dat Agentschap NL de tarieven per grootte van het huishouden op een andere wijze heeft omgerekend naar een gemiddeld tarief voor Hilversum.

Ook uitgaande van de tarieven die Agentschap NL hanteert is het tarief in Hilversum structureel lager dan dat van de meeste gewestgemeenten en gemiddeld in Nederland. In 2010 was dit 18 % lager dan gemiddeld in Nederland. In Hilversum is in 2009 een daling gerealiseerd van 16 %. In 2010 was echter weer een stijging van 6 %. Het landelijk gemiddelde is in de periode 2007-2010 nauwelijks gestegen of gedaald.

Opvallend zijn de grote verschillen tussen de gewestgemeenten, terwijl de kosten van de GAD uitgedrukt in een bedrag per huishouden voor alle gemeenten gelijk zijn. In 2010 is dit een bedrag van €208 per huishouden (zie figuur 3). De wijze waarop gewestgemeenten omgaan met verrekeningen van voordelige saldi GAD van jaarrekeningen van voorgaande jaren is blijkbaar niet overal hetzelfde. Hoe andere gemeenten hiermee omgaan was echter geen doel van onder-

zoek. Hierover kunnen wij dan ook geen uitspraken doen. Dit geldt ook voor de wijze waarop andere gewestgemeenten de afvalstoffenheffing hebben opgebouwd. De vraag is welke kosten wel en niet zijn meegenomen. Ook dit is niet bekend.



Figuur 3 Ontwikkeling gemiddelde afvalstoffenheffing gewestgemeenten en Nederland 2007-2010 (bron: jaarlijkse rapportages Agentschap NL over afvalstoffenheffing)

### Hoogte afvalstoffenheffing in relatie tot grootte gemeente c.q. stedelijkheidsklasse

Er zijn geen onderzoeken bekend waaruit blijkt dat er een lineair verband is tussen de hoogte van de afvalstoffenheffing en de grootte van de gemeente, dan wel de stedelijkheidsklasse. In 2010 blijkt bijvoorbeeld dat van de vier grote steden Utrecht en Rotterdam een afvalstoffenheffing in rekening brengen die vrijwel gelijk is aan het landelijk gemiddelde van €251 (2 tot 3 % hoger). In 's-Gravenhage ligt de afvalstoffenheffing 10 % hoger dan het landelijk gemiddelde. In Amsterdam wordt per stadsdeel een eigen afvalstoffenheffing vastgesteld en varieert de afwijking van het landelijk gemiddelde tussen de plus 2 % en de plus 31 %. Ter vergelijking, de gemeente Muiden behoort met een tarief van €336 per huishouden tot de top 5 in Nederland.

## 6.4 Kosten GAD vergeleken in de markt

### Kosten GAD

De GAD maakt in haar rapportages aangaande de begroting en de rekening aan het gewest en in het verlengde hiervan aan de individuele gemeenten, onderscheid in de volgende kostenposten:

1. handhaving;
2. inzameling en verwerking van gft- en restafval en grof huishoudelijk afval;
3. inzameling en verwerking overige afvalstromen;
4. bedrijfsvoering;
5. dotaties en onttrekkingen reserves.

Van elke kostenpost geeft de GAD inzicht in de lasten die bestaan uit personeelskosten, kapitaallasten, materiële kosten en een post verrekening, alsmede in de baten die bestaan uit bijdragen van gemeenten, derden en overige baten. De kosten worden over alle gewestgemeenten verdeeld op basis van het aantal inwoners. In 2010 bedroegen de kosten GAD omgerekend naar een bedrag per huishouden €208.

De jaarrekening en de begroting zijn concernrapportages en geven een beeld op hoofdlijn/ hoofdproduct. Deze rapportages geven geen zicht op kosten per afvalstroom en/ of kosten per voorziening. De GAD beschikt wel over de gegevens/ kosten per afvalstroom, die in een benchmark tot uiting komen. De uitkomsten van de benchmarkrapportages zijn openbaar en worden jaarlijks ambtelijk en bestuurlijk met de gemeenten besproken.

### Kosten in relatie tot opbouw voorzieningenniveau

De Gooi en Vechtstreek behoort gemiddeld tot de klasse van sterk stedelijke gemeenten. Er zijn echter grote verschillen tussen gemeenten en type gebieden in het gewest wat betreft mate van stedelijkheid. Dit varieert van niet stedelijk tot zeer sterk stedelijk. De GAD rekent echter voor alle gemeenten een uniform tarief. Indien het bijzondere karakter van een bepaalde gemeente al tot extra kosten zou leiden, wordt dit door deze berekeningswijze gespreid over een zo groot aantal huishoudens dat dit geen wezenlijke invloed heeft op de hoogte van de door de GAD in rekening gebrachte kosten.

Toegesplitst op de methode van afvalinzameling wordt in paragraaf 4.3 geconcludeerd dat de inzameling van de verschillende afvalstromen in Hilversum in hoofdzaak op overeenkomstige wijze plaatsvindt als in vergelijkbare sterk stedelijke gemeenten. Daarbij geldt wel dat in Hilversum, zoals in de gehele Gooi en Vechtstreek, voor de inwoners geen kosten zijn verbonden aan zowel de inzameling van grof huishoudelijk restafval aan huis, als aan de aanbidding van grof huishoudelijke afvalstromen op het scheidingsstation. In 2010 ligt de omvang van deze afvalstromen echter niet hoger dan gemiddelde in vergelijkbare sterk stedelijke gemeenten, zoals wellicht verwacht zou mogen worden.

Indien de veronderstelling juist is dat er geen lineair verband is tussen de hoogte van de afvalstoffenheffing en de mate van stedelijkheid, kan de hoogte van de afvalstoffenheffing in Hilversum met recht vergeleken worden met het landelijk gemiddelde. Geconcludeerd kan worden dat



Hilversum een lage afvalstoffenheffing heeft gegeven het feit dat het niveau van de inzamelvoorzieningen in Hilversum niet anders is dan in de meeste sterk stedelijke gemeenten.

### **Kosten GAD vergeleken met kosten in vergelijkbare sterk stedelijke gemeenten**

Uit de rapportages van de GAD kunnen geen kosten per afvalstroom worden gedestilleerd. Kosten op dit niveau zijn wel te vinden in een extern opgestelde rapportage, te weten de gemeentelijke benchmark afval van Agentschap NL.

Uit de benchmark over 2010 komt naar voren dat de afvalbeheerskosten van de GAD €169 per huishouden bedragen (zie tabel 7). Op basis van de jaarrekening betaalden gemeenten in 2010 een bedrag van €208 per huishouden (zie paragraaf 6.3). Het verschil van €39 per huishouden is volgens de GAD als volgt te verklaren: De laatste jaren is binnen de benchmarkgroep steeds meer afstemming gekomen over wat wordt vergeleken. Het gaat dan voornamelijk over de core-business (taken die betrekking hebben op uitvoering van de zorgplicht, zoals inzameling, vervoer e.d.). Activiteiten die buiten de basistaken vallen worden ten behoeve van de zuiverheid niet meegenomen in de vergelijking. Bijvoorbeeld: niet alle deelnemers van de benchmarkgroep hebben een sector Toezicht en Handhaving binnen de organisatie, de GAD wel. Volgens de GAD kan worden gesteld dat de vergelijking plaatsvindt op basis van 80 - 90 % van de taken.

Met €169 per huishouden in 2010 is de GAD iets goedkoper dan het gemiddelde van de benchmark (€188). Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de kosten van de GAD betrekking hebben op de inzameling, verwerking en de handhaving. Kosten van inning van de afvalstoffenheffing, overdekking ten behoeve van BTW compensatie en kwijtschelding zitten niet in de kosten van de GAD. Niet bekend is of en in welke mate de andere benchmarkgemeenten deze kosten wel hebben meegenomen in hun berekeningen.

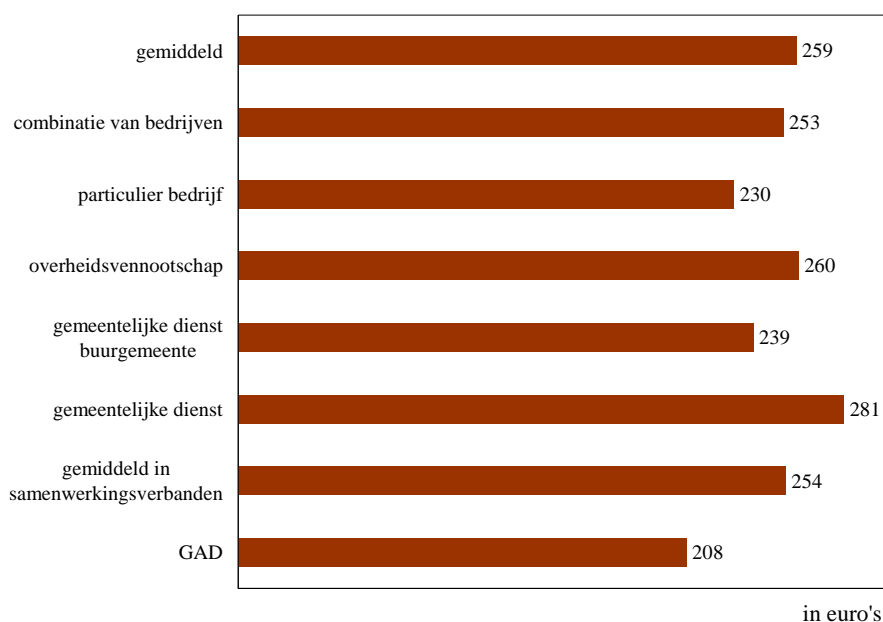
<i>in euro's per huishouden</i>	GAD	gemiddelde benchmarkkring klasse 2
gft- en restafval	109,7	113,8
papier	-2,5	-2,0
glas	0,1	1,3
kunststof verpakkingen	-0,1	-1,4
overig huishoudelijk afval	0,0	0,7
grof huishoudelijk afval	31,8	33,9
inzamelmiddelen	13,8	13,0
totale directe kosten	152,8	159,3
totale indirecte kosten	16,0	29,0
totale kosten	168,8	188,3

*Tabel 7 Kosten GAD vergeleken met benchmarkgemiddelde 2008*

### Kosten vergeleken met andere inzamelorganisaties

Vergelijking van de kosten van de GAD met de gemiddelde kosten voor de afvalinzameling- en verwerking bij verschillende vormen van inzamelorganisaties is lastig. In de jaarlijkse rapportage over de afvalstoffenheffing van Agentschap NL is om de effecten van verschil in kostendekking bij gemeenten uit te sluiten gewerkt met de afvalbeheerskosten. Dat zijn de kosten die gemeenten maken voor het verzamelen en verwerken van huishoudelijk afval. Gemeenten dekken de afvalbeheerskosten voor het grootste deel met de opbrengsten van de afvalstoffenheffing. Bij Agentschap NL zijn de afvalbeheerskosten berekend door het gewogen gemiddelde van het aantal één- en meerpersoonsheffingen binnen een gemeente met behulp van het kostendekkingspercentage op te schalen naar 100 procent kostendekking. De op deze wijze bepaalde afvalbeheerskosten zijn niet voor 100 % correct. Dit komt omdat gemeenten verschillende definities aanhouden van kostendekking. Bij sommige gemeenten is de kwijtschelding in de kostendekking verwerkt. Daarnaast neemt niet iedere gemeenten de BTW mee in het kostendekkingspercentage. Maar omdat de meeste gemeenten dit elk jaar op dezelfde wijze zullen opgeven kan op deze manier de ontwikkeling van de beheerskosten op de meest betrouwbare wijze worden bepaald.

De GAD komt positief uit de vergelijking met de gemiddelde afvalbeheerskosten bij andere inzamelorganisaties en heeft duidelijk de laagste kosten. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat Agentschap NL de in eerste instantie berekende afvalbeheerskosten van individuele gemeenten vervolgens per type organisatie heeft gemiddeld. Bij deze vergelijking dient ook weer te worden opgemerkt dat niet bekend is in welke mate in deze tarieven andere kostenposten zijn opgenomen ten opzichte van de kosten die de GAD doorberekent aan de gewestgemeenten (alleen kosten inzameling, verwerking en handhaving).



*Figuur 4 Kosten GAD vergeleken met andere inzamelorganisaties (Afvalstoffenheffing 2010 van Agentschap NL)*

## 6.5 Deelconclusies

1. In de gemeente Hilversum ligt het tarief voor de afvalstoffenheffing 18 % lager dan gemiddeld in Nederland. Voor zover kon worden vastgesteld heeft Hilversum beperkte perceptiekosten, maar geen kosten voor opruimen veegvuil en zwerfvuil, meegenomen in de berekening van het tarief.
2. De hoogte van de afvalstoffenheffing wordt niet direct aanwijsbaar bepaald door het voorzieningenniveau.
3. De meest belangrijkste directe kosten voor inzameling en verwerking (het inzamelen en verwerken zelf) in de Gooi en Vechtstreek liggen, voor zover kon worden vergeleken op basis van de benchmark afval, op een gemiddeld niveau. De indirecte kosten liggen echter beduidend lager. Hierbij moet wel de aantekening worden gemaakt dat de GAD geen afvalstoffenheffing int en daarom ook geen perceptiekosten in haar kosten meeneemt. Ook kosten voor het opruimen van veegvuil en zwerfafval blijven buiten beschouwing.
4. Vergelijking van de totale afvalbeheerskosten met vergelijkbare sterk stedelijke gemeenten en gemeenten die participeren in vergelijkbare inzamelorganisaties, laten een positief beeld zien.
5. De berekening van de afvalstoffenheffing zelf is transparant. Grote afwijkingen/ verschillen bij een afvalstroom worden vermeld in de begroting en de jaarrekening.
6. Op basis van het onderzoek kunnen geen harde uitspraken worden gedaan in hoeverre binnen de GAD sprake is van een doelmatige uitvoering van afvaltaken. Op basis van vergelijking met referentiecijfers kan echter worden aangenomen dat de afvalinzameling doelmatig is.

## 7. Kaderstellende en controlerende rol van de Raad

### 7.1 Inleiding

Een van de primaire doelen van de Rekenkamer is de ondersteuning van de gemeenteraad bij het vervullen van haar kaderstellende en controlerende rol. De volgende deelvraag heeft hierop betrekking:

*Mede in relatie tot het vraagstuk van de verbonden partijen wordt de vraag gesteld in hoeverre de Raad in voldoende mate in staat is gesteld om invulling te geven aan haar kaderstellende en controlerende rol.*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft er een toetsing plaatsgevonden van:

1. Kaders die de raad heeft gesteld met betrekking tot afvalbeleid, kwaliteit van de dienstverlening en operationele uitvoering. Worden deze kaders periodiek getoetst?
2. De invloed van het gemeentebestuur in beleid en uitvoering door de GAD.
3. Wijzigingen met betrekking tot het beleid, het systeem/ voorzieningen, de kosten van de organisatie van de afvalinzameling die zijn voorgelegd aan de raad t.o.v. wijzigingen die aan de raad voorgelegd hadden moeten worden.

### 7.2 Keuze voor een gemeenschappelijke regeling

Zoals in hoofdstuk 3 al is aangegeven, heeft de gemeente Hilversum het afvalbeleid en de uitvoering van de afvalinzameling uitbesteed aan de gemeenschappelijke regeling Gewest Gooi en Vechtstreek in casu de uitvoeringsorganisatie GAD. Onbekend is of afspraken met het gewest tot stand zijn gekomen binnen de kaders van het gemeentelijk aanbestedingsbeleid. De gemeenschappelijke regeling Gewest Gooi en Vechtstreek is namelijk tot stand gekomen in een periode (1986) waarin nog geen sprake was van de strikte aanbestedingsregels zoals die op dit moment gelden.

Met andere gemeenten samenwerken in regionaal verband is een kwestie van geven en nemen. Dat is ook de mening van de raadsleden. Samenwerking in gewestelijk verband op het gebied van de afvalinzameling (en andere onderwerpen) biedt voordelen voor alle aangesloten gemeenten. Naar de mening van de raadsleden zullen kleine gemeenten in de regio mogelijk meer voordelen hebben door de toegenomen schaalgrootte dan de gemeente Hilversum. Als grote gemeente heeft Hilversum zelf al schaalvoordelen waar nu de gewestgemeenten mede van profiteren. Voor de raadsleden is samenwerking in het gewest een vanzelfsprekendheid, maar Hilversum moet zelf ook wel de voordelen blijven ondervinden. Een groot voordeel van gewestelijke samenwerking is de gedeelde deskundigheid naar de mening van de raadsleden.

Ook de andere gemeenten binnen het gewest zijn op zoek naar meer mogelijkheden voor sturing. Binnen gewestelijk verband is een conferentie georganiseerd voor onderlinge kennismaking van gemeenteraadsleden van de gewestgemeenten. Het blijkt vanuit meerdere gemeenten dat daar behoefte aan is. Tijdens de bijeenkomst zijn vragen gesteld en is discussie ontstaan over meerdere onderwerpen. Daardoor komt het gewest ‘dichterbij’, maar het is nog niet concreet genoeg en biedt nog geen mogelijkheid om direct invloed uit te oefenen.

### **7.3 Afvalbeleid en begroting**

#### **Afvalbeleid**

Deelname aan de gemeenschappelijke regeling heeft als consequentie dat het afvalbeleid op regionaal niveau wordt opgesteld. In opdracht van het gewest stelt de GAD beleidsplannen op over de afvalinzameling die voor de gehele regio gelijk zijn. Het afvalbeleidsplan wordt vervolgens doorgestuurd naar het portefeuillehoudersoverleg milieu. Dit is het orgaan dat technisch en inhoudelijk kan beoordelen of het afvalbeleid voldoet aan de regionaal gestelde doelen. Door de raadsleden is aangegeven dat voor gewenste beleidswijzigingen in het kader van de afvalinzameling de wethouder draagvlak moet verwerven bij de andere gemeenten. De GAD wordt door de raadsleden ervaren als een gesloten bastion dat alleen naar eigen inzicht het beleid aanpast en voorlegt aan het gewestelijke bestuur. In hoeverre deze mening in overeenstemming met de werkelijkheid is, hebben wij niet goed kunnen vaststellen.

Ook het algemeen bestuur heeft de mogelijkheid om het afvalbeleid periodiek te toetsen. In hoeverre het algemeen bestuur gebruik maakt van deze mogelijkheid is niet bekend. Naar de mening van de raadsleden vindt in het algemeen bestuur nauwelijks discussie plaats over het afvalbeleid. Op zich is dit niet verwonderlijk aangezien het portefeuillehoudersoverleg het gremium is waar de discussie plaatsvindt en vanuit dit gremium komt een advies aan het dagelijks en algemeen bestuur om in te stemmen met voorgesteld beleid waar de portefeuillehouders achter staan. Aan de andere kant heeft Hilversum met 7 raadsleden bijna een kwart van het totaal aantal leden in het algemeen bestuur. In die zin heeft Hilversum voldoende mogelijkheden om de wensen van de Raad kenbaar te maken in het bestuur. Het is overigens juist dat de Raad van de gemeente Hilversum geen directe invloed kan uitoefenen over een genomen besluit. Ook heeft de Raad geen directe interventiemogelijkheden richting het algemeen bestuur van het gewest om bij te sturen. Zie stroomschema figuur 5 op bladzijde 54.

Hilversum heeft geen eigen afvalbeleid opgesteld. Het is ook maar de vraag of het noodzakelijk is voor Hilversum om eigen afvalbeleid te formuleren. In de hoofdstukken 4 en 5 is aangegeven dat de GAD actief is in het opstellen en actualiseren van afvalbeleid aan regelgeving vanuit de centrale overheid. Daarnaast volgt de GAD de nieuwe ontwikkelingen die er zijn op afvalgebied. De expertise daarover is ruimschoots aanwezig bij de GAD. Eigen opgesteld beleid van Hilversum heeft toegevoegde waarde wanneer de gemeente aanvullend op het beleid van de GAD doelstellingen zou willen realiseren. Naar de mening van de raadsleden moet het in gewestelijk verband ook mogelijk zijn dat gemeenten afwijken van het standaardpakket. Dit heeft

extra kosten tot gevolg. Dat is evident vinden de raadsleden. Andere gemeenten hoeven niet te betalen voor extra diensten die bijvoorbeeld Hilversum zou willen afnemen.

Een voorbeeld voor aanvullend afvalbeleid in Hilversum is de inzameling van kunststof verpakkingen. De problemen waar de gemeente mee worstelt in de vorm van wegwaaiend afval over de straat zouden opgelost kunnen zijn wanneer dit afval wordt ingezameld met behulp van ondergrondse voorzieningen. In de praktijk blijkt dat gemeenten geen aanvullende wensen kunnen stellen bij de GAD. De raadsleden pleiten daarom voor nuances op de afvalinzameling. Dit zou per gemeente mogelijk moeten zijn, zonder dat alle andere gemeenten daarvoor moeten meebetalen. De GAD betwist deze zienswijze. Zij stellen bijvoorbeeld dat naar aanleiding van vragen uit de Raad in januari 2012 in Hilversum een pilot is gestart met kroonringen. Dit zijn ringen die kunnen worden bevestigd aan bijvoorbeeld een lantaarnpaal. Burgers kunnen hieraan hun zakken met kunststof verpakkingen hangen. Zo wordt voorkomen dat zakken wegwaaien. De GAD is dan ook van mening dat men daar waar mogelijk wel maatwerk levert.

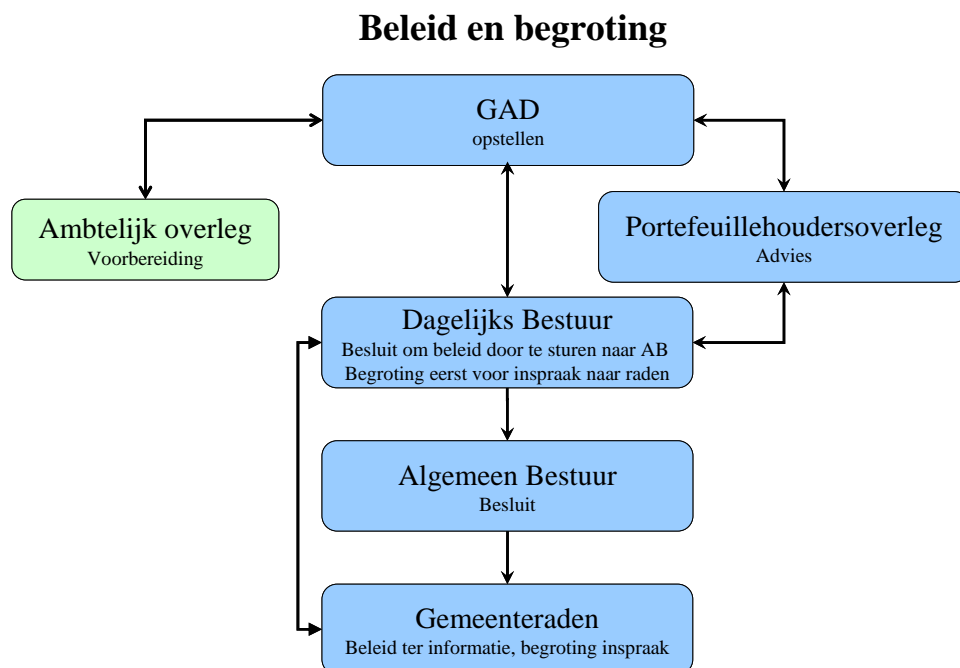
### **Begroting**

Het opstellen van de begroting is een belangrijke taak van de gemeenschappelijke regeling Gewest Gooi en Vechtstreek. Deze taak is voor de afvalinzameling gedelegeerd aan de GAD. Deze stelt voor het onderwerp afval een ontwerpbegroting op en brengt deze in het portefeuillehoudersoverleg milieu in. Het portefeuillehoudersoverleg verwoordt de begroting in een kaderbrief aan het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur stuurt de ontwerpbegroting naar de gemeenteraden van de gewestgemeenten. De raden mogen hun mening geven die bij het ontwerp wordt gevoegd. Hierna stelt het algemeen bestuur de begroting definitief vast. Het algemeen bestuur bewaakt vervolgens alleen het budget. Zie stroomschema figuur 5 op bladzijde 54.

Bij het opstellen van de begroting voor 2012 blijkt dat alle regiogemeenten geld terugontvangen. Dit vloeit terug naar de burgers in de vorm van een lagere heffing. De raadsleden stellen zich de vraag of de begroting mogelijk te ruim wordt opgezet en waarom de GAD hierop niet kon of wilde anticiperen. Vanuit de positie van het gewest en de GAD is het te begrijpen dat marges worden ingebouwd om tegenvallers gedurende het jaar op te vangen. Het gewest en de GAD kunnen niet halverwege het jaar de hand ophouden bij de gemeenten als de kosten hoger uitvallen door bepaalde tegenvallers en de begroting heeft geen ruimte. In hoofdstuk 6 blijkt ook dat voor 2010 een positief saldo van 2008 wordt verrekend in de begroting en dit ook in voorgaande jaren aan de orde is geweest. Het verschil tussen begroting en jaarrekening heeft volgens de GAD te maken met drie aanwijsbare ontwikkelingen: het achterblijven van het investeringsniveau (een groot deel van de geraamde investeringen zijn op de 'hold' status gezet en de invoering van de ondergrondse containers duurt langer dan begroot), verschillen in restafval en gft-afval (de begrote tarieven hebben een lagere inflatiecorrectie dan voorzien en de hoeveelheid restafval loopt sneller terug dan gecalculeerd, mede door de economische recessie) en de markwerking van de afvalstromen die gescheiden worden ingezameld. De kosten en inkomsten zijn marktgevoelig en daarom moeilijk te begroten. Vandaar dat de portefeuillehouders hebben gekozen voor een berekening van deze tarieven met een laag risicoprofiel. Zie voor een nadere toelichting hoofdstuk 6.

In figuur 5 staat de structuur voor het opstellen van de begroting. De ontwerpbegroting komt met een kaderbrief van het portefeuillehoudersoverleg via het dagelijks bestuur terecht bij de gemeenteraden van de gemeenten uit het gewest. De gemeenteraad van Hilversum en ook de raden van de andere gemeenten kunnen in dit stadium nog invloed uitoefenen op de hoogte van de begroting. Het is voor te stellen dat individuele raadsleden de begroting niet tot in detail kunnen duiden. De portefeuillehouder heeft dit inzicht wel. Hij is immers degene die samen met zijn collega's de kaders heeft geschetst bij de begroting. Wat overigens opvallend is aan de begroting is dat deze op hoofdlijnen is opgesteld. Er is geen gedetailleerd inzicht in de kosten voor individuele afvalstromen. In de begroting is wel sprake van een beperkte verslaglegging van het laatste afgesloten jaar, maar ook niet per afvalstroom. Dit maakt het moeilijk om te sturen op afvalstromen, zeker voor de raadsleden die toch wat meer op afstand staan dan de portefeuillehouder.

De raadsleden zijn van mening dat de Raad geen invloed kan uitoefenen op de opgestelde begroting. Volgens de raadsleden krijgt de Raad alleen inzage. Gelet op het voorgaande heeft de Raad van Hilversum wel degelijk mogelijkheden om aanpassingen in de begroting te bewerkstelligen. Daarnaast heeft de Raad, zoals eerder opgemerkt, 7 leden in het algemeen bestuur van het gewest. Ook op deze plaats kan de raad nog invloed uitoefenen op de begroting door kanttekeningen te plaatsen of er niet mee in te stemmen. De raadsleden erkennen overigens dat, in tijden dat alles naar wens verloopt, de raad weinig initiatieven neemt om sturing uit te oefenen.



*Figuur 5 Stroomschema afvalbeleid en begroting*

## 7.4 Rol portefeuillehoudersoverleg

Het portefeuillehoudersoverleg is het orgaan waar aan de knoppen wordt gedraaid, terwijl het formeel-juridisch slechts een adviserend orgaan is. Zowel met betrekking tot het afvalbeleid als het opstellen van de begroting geldt in de praktijk dat de wethouders een aantal maanden voordat de procedure begint al bijeen komen om kaders te stellen voor zowel beleid als begroting. Ambtelijk, door beleidsmedewerkers van de gewestgemeenten en de GAD, worden voorbereidingen getroffen waarna het portefeuillehoudersoverleg milieu de ambtelijke voorstellen overneemt of bijstuurt. De begroting komt vervolgens met de kaderbrief bij de raden voor inspraak. Het beleid volgt de bestuurlijke weg via het dagelijks en het algemeen bestuur. Deze besturen stellen het door de portefeuillehouders voorgestelde beleid vast.

Naar de mening van de raadsleden kan de wethouder niet worden afgerekend op het gevoerde afvalbeleid. Het is de vraag of deze perceptie helemaal juist is. De vakwethouder vertegenwoordigt de gemeente in het gewest en rapporteert vervolgens aan de Raad vanuit de gewestelijke vergaderingen, lees de portefeuillehoudersoverleggen. De raadsleden vinden dat de Raad de kaders moet stellen die vervolgens door de wethouder in het gewest naar voren worden gebracht en waar dan de GAD opdracht voor krijgt. Het is de vraag waarom deze werkwijze niet wordt gevolgd door de Raad. Wanneer de Raad van mening is dat opgesteld beleid niet voldoende is kan de Raad de wethouder vragen deze aanvullende eisen en wensen in te brengen in het portefeuillehoudersoverleg.

De raadsleden stellen een structuur voor waar de gemeenteraad eerst de kaders zou moeten stellen en mogelijkheid zou moeten hebben voor sturing. Voorts zou iedere gemeente een bestuurder verantwoordelijk moeten stellen voor de afvalinzameling. Deze verantwoordelijke zou de mogelijkheid moeten hebben om zelf invloed uit te oefenen op het beleid. Bij deze werkwijze kan de Raad de wethouder afrekenen op het afvalbeleid. Feitelijk bestaat deze structuur al in de vorm van de portefeuillehoudersoverleggen. Met dien verstande dat het gewestelijke afvalbeleid tot stand komt in gezamenlijkheid in het portefeuillehoudersoverleg. Of gewenste veranderingen vanuit Hilversum daadwerkelijk worden doorgevoerd in het gewest is afhankelijk van democratische besluitvorming in het portefeuillehoudersoverleg, ervan uitgaande dat de meerderheid beslist.

## 7.5 Afvalinzameling

De afvalstoffenverordening regelt de wijze waarop het afval in een gemeente wordt ingezameld. Aangezien de afvalinzameling in de regio wordt uitgevoerd door de GAD stelt het algemeen bestuur van het Gewest Gooi en Vechtstreek de afvalstoffenverordening vast. Ook de handhaving is een taak van het gewest die wordt uitgevoerd door de GAD. De raden van de gewestgemeenten hebben hierin geen rol en Hilversum heeft om deze reden niet zelf een afvalstoffenverordening vastgesteld.



Consequentie van deelneming aan de gemeenschappelijke regeling is dat gemeenten geen vrijheid hebben in keuzes met betrekking tot de afvalinzameling. Vanuit een oogpunt van doelmatigheid functioneert binnen de regio één systeem per afvalstroom. Voor individuele gemeenten houdt dit in dat de inzamelactiviteiten op afstand staan en dat zij geen directe invloed kunnen uitoefenen op de wijze waarop de inzameling plaatsvindt. Dit kwam ook naar voren tijdens het gesprek met de gemeenteraadsleden. Een voorbeeld daarvan is de inzameling van de plastic verpakkingen. Nu Hilversum met de inzameling van de plastic verpakkingen tegen problemen aanloopt blijkt dat de gemeente geen invloed kan uitoefenen om de geconstateerde problemen bespreekbaar te maken en op te lossen.

De GAD bepaalt ook zelf op welke wijze de inzameling plaatsvindt. Dat is door het gehele grondgebied van de gemeenschappelijke regeling als één inzamelgebied te beschouwen en niet als afzonderlijke gemeenten die inzage willen in gemeentespecifieke gegevens over de afvalinzameling. Dat wordt door de raadsleden tijdens het interview niet als probleem ervaren en is naar hun mening inherent aan de samenwerking. Naar de mening van de raadsleden is het aan de GAD om het afval zo efficiënt mogelijk in te zamelen om zodoende voor alle gewestgemeenten te besparen op de inzamelkosten. Als efficiëntie inhoudt dat niet per gemeente inzamelgegevens kunnen worden gerapporteerd, dan accepteren de ondervraagde raadsleden dat als een gegeven.

## **7.6 Deelconclusies**

1. De gemeente Hilversum heeft geen eigen beleidsuitgangspunten, maar ook geen zicht op die van de andere deelnemende gemeenten.
2. Op basis van het onderzoek kan niet worden vastgesteld of afspraken met het Gewest Gooi en Vechtstreek tot stand zijn gekomen binnen de toenmalige kaders van het gemeentelijk aanbestedingsbeleid.
3. De gewestelijke afvalstoffenverordening is vastgesteld door het algemeen bestuur van het Gewest Gooi en Vechtstreek. De Raad heeft hierin geen rol.
4. Het Gewest Gooi en Vechtstreek en in het verlengde hiervan de GAD levert in principe wat de gemeente nodig heeft. De gemeente heeft echter geen vrijheid in keuzes met betrekking tot de afvalinzameling. Binnen de regio functioneert per afvalstroom een uniform inzamelstelsel dat voor alle gemeenten gelijk is.
5. De gemeente Hilversum heeft geen eigen afvalbeleid geformuleerd en kan dit dus ook niet vaststellen. Men volgt het door de GAD opgestelde en door het algemeen bestuur van het gewest vastgestelde beleid. Door deel te nemen aan deze gemeenschappelijke regeling heeft de Raad van de gemeente Hilversum gekozen voor deze constructie en werkwijze. De Raad kan geen kaders stellen voor het afvalbeleid en kan het beleid zoals vastgesteld door het gewest niet controleren en/ of bijstellen. Invloed aanwenden kan de Raad alleen via de vak-

wethouder die via het portefeuillehoudersoverleg aan de voorkant kan (bij)sturen. Aanpassen van het beleid of zorgen voor interventie richting het Gewest Gooi en Vechtstreek behoort niet tot de bevoegdheden van de Raad.

6. Het algemeen bestuur van het Gewest Gooi en Vechtstreek stelt jaarlijks de gewestbegroting- en rekening vast. De ontwerpbegroting wordt toegestuurd aan de Raad die hiermee wel of niet akkoord gaat.
7. De GAD is als uitvoeringsorgaan van de gemeenschappelijke regeling verantwoording schuldig aan die gemeenschappelijke regeling en niet aan de individuele gemeenten.

## Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

- Regeling Gewest Gooi en Vechtstreek, vastgesteld in de openbare vergadering van de gewestraad op 5 februari 1986. Laatste wijziging goedgekeurd op 19 augustus 2003.
- Afvalstoffenverordening Gewest Gooi en Vechtstreek 2010 vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van het Gewest Gooi en Vechtstreek d.d. 26 november 2009.
- Uitvoeringsbesluit aanwijzing inzamelmiddelen of –voorzieningen Gewest Gooi en Vechtstreek, 9 september 2010.
- Geïntegreerde communicatie, Onderzoek en adviesrapport naar de verbetering van de communicatie van het Gewest Gooi en Vechtstreek richting de raadsleden van de gewestgemeenten, Gewest en Hogeschool Utrecht, afstudeerproject, oktober 2010.
- Het versterken van de positie van de gemeenteraden bij de regionale beleidsontwikkeling via de gemeenschappelijke regeling van het gewest Gooi en Vechtstreek, Gewest Gooi en Vechtstreek en Hogeschool Amsterdam, afstudeeropdracht, 9 juni 2011.
- Nulmeting en evaluatie afvalscheiding 2010 GAD Gooi en Vechtstreek van Eureco, eindversie D4, maart 2011.
- Businesscase stoppen met gratis ophalen van grof huishoudelijk afval, Cyclus projecten en interimmanagement, 8 februari 2011.
- Verbonden Partijen in Hilversum na het rekenkameronderzoek, een nazorgonderzoek, Rekenkamer Hilversum, december 2010.
- Meer samen; samen méér. Eindadvies over de herijking van de regionale samenwerking, Gewest Gooi en Vechtstreek, 17 maart 2011.
- GAD, meldingen 2010, hoofdcategorie Milieu, subcategorie huisvuil, zwerfvuil, grof vuil.
- Concept Milieu Uitvoeringsprogramma 2007 – 2010, Dienst Stad gemeente Hilversum, januari 2007.
- Raadsbesluit Verordening op de heffing en de invordering van afvalstoffenheffing 2009 gemeente Hilversum, 12 november 2008.
- Raadsvoorstel- en besluit Verordening op de heffing en invordering van afvalstoffenheffing 2010 gemeente Hilversum, 12 november 2009.
- Programma's 6 Milieubescherming Natuur en Leefbaarheid gemeente Hilversum.
- Intern memo GAD aan MTO over geactualiseerd Milieuprogramma 2007-2010, d.d. 21 januari 2008.
- Overzicht meldingen en klachten bij gemeente Hilversum 2010.
- Overzicht meldingen en klachten bij GAD van inwoners Hilversum 2007 t/m 2010.
- Gemeentelijke benchmark afval 2010, afvalprofiel Gewest Gooi en Vechtstreek, Cyclus, augustus 2011.
- Gewest Gooi en Vechtstreek, Jaarrekeningen- en begrotingen 2007 t/m 2010, onderdeel programmabegroting Gewestelijke Afvalstoffendienst.
- Milieujaarverslagen gemeente Hilversum, Dienst Stad, 2008 t/m 2010.
- Model kostenonderbouwing van de VNG van februari 2010.
- Handreiking kostentoerekening opgesteld in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in januari 2010.
- Monitor 2010 gemeente Hilversum, Dienst Stad, afdeling Beleid, februari 2011.
- Afvalstoffenheffingen 2007, Uitvoering afvalbeheer SenterNovem, oktober 2007.
- Afvalstoffenheffingen 2008, 2009 en 2010, SenterNovem, mei 2008.

## Bijlage 2: Geïnterviewde personen

Naam	Functie / organisatie
Dhr. H. van Woerkom	Beleidsmedewerker Milieu gemeente Hilversum
Dhr. Marcel Trienen	Directeur Dienst Stad gemeente Hilversum
Groepsgesprek MT GAD Dhr. E.J. Bodar Dhr. E. Duijn Dhr. H. Bakker Dhr. D. Walkot	Directeur GAD Adjunct directeur GAD Manager Inzameling, Vervoer en Verwerking GAD Afdelingsmanager bedrijfsvoering GAD
Groepsgesprek Dhr. M. Maassen Dhr. D. Walkot	Beleidscoördinator GAD Afdelingsmanager bedrijfsvoering GAD
Groepsgesprek raadsleden Dhr. G. Kroon Dhr. H. Blok Dhr. F. Vogel Dhr. H. Haselager Dhr. F. Kool	Raadslid D66 Fractiemedewerker Leefbaar Hilversum Raadslid VVD Raadslid PvdA Raadslid Groen Links
Dhr. W. Brands	Fractiemedewerker ChristenUnie (telefonisch)
Dhr. R. Kessel	Stichting Jong Beatrix

## **Bijlage 3: Normenkader**

### **Met betrekking tot bijsturing beleid en uitvoering:**

1. De bevoegdheden en taken van de Raad, het bestuur van de gemeenschappelijke regeling 'Gewest Gooi en Vechtstreek' en de directie van de GAD zijn duidelijk vastgelegd en worden overeenkomstig ingevuld.
2. De gemeente kan voldoende invloed uitoefenen om de prestaties van de GAD te controleren.
3. De besluitvorming in het bestuur van het 'Gewest Gooi en Vechtstreek' is transparant voor de Raad.
4. Vanuit de gemeenschappelijke regeling 'Gewest Gooi en Vechtstreek' zijn kaders gesteld waarbinnen de GAD mag en kan opereren.
5. Sancties bij het niet correct uitvoeren van taken of nakomen van afspraken zijn vastgelegd.
6. De gemeente en het 'Gewest Gooi en Vechtstreek' hebben een duidelijke procedure aangaande vernieuwing van de dienstverlening.
7. Het 'Gewest Gooi en Vechtstreek' in casu de GAD heeft doelstellingen geformuleerd aangaande de prestaties van de afvalinzameling en rapporteert hierover periodiek aan de gemeente.

### **Met betrekking tot doeltreffendheid:**

1. Beleidsdoelstellingen en te verwachten prestaties met betrekking tot afvalpreventie- en afvalscheiding zijn duidelijk geformuleerd en vertaald in concrete streefwaarden die toetsbaar zijn en gekoppeld aan een einddatum.
2. De prestatie van de gescheiden afvalinzameling voldoet minimaal aan de landelijke norm uit LAP2.
3. Beleidsdoelstellingen en prestaties zijn zo geformuleerd dat de Raad verantwoording hierover kan verwachten van het college.
4. De praktijksituatie van de afvalinzameling correspondeert met de inhoud van de gewestelijke afvalstoffenverordening die in de Raad is vastgesteld.
5. Het voorzieningenniveau voldoet minimaal aan de wettelijk voorgeschreven normen.
6. Zowel binnen de GAD als binnen de gemeente vinden onderzoeken plaats naar klanttevredenheid en deze worden gebruikt als input om (bij) te sturen.
7. Zowel binnen de GAD als binnen de gemeente functioneert een klachtenregistratiesysteem.
8. Zowel binnen de GAD als binnen de gemeente is de wijze van afhandeling van klachten in procedures vastgelegd en wordt conform de procedures uitgevoerd.
9. De communicatie met de burgers en de klachtenafhandeling door zowel de GAD als de gemeente verloopt voldoende.

**Met betrekking tot ontwikkelingen:**

1. De gemeente zet in op nieuwe ontwikkelingen op afvalgebied en wil hierin voorloper zijn in de regio.
2. De GAD zet in op nieuwe ontwikkelingen op afvalgebied en wil hierin voorloper zijn in Nederland.

**Met betrekking tot doelmatigheid:**

1. De berekening van de afvalstoffenheffing is transparant waarbij volledig inzicht is in de kostentoe rekening per afvalstroom en per voorziening.
2. Het prijspeil van de GAD staat in verhouding met het gemiddelde prijspeil van vergelijkbare gemeenschappelijke regelingen voor afvalinzameling.
3. Binnen de GAD is sprake van een effectieve uitvoering van de afvaltaken.
4. De GAD heeft SMART criteria en doelstellingen geformuleerd aangaande prijs en kwaliteit waarbij het bedrijf informatie verzamelt, rapporteert en stuurt.

**Met betrekking tot kaderstellende en controlerende rol van de Raad:**

1. Het gemeentelijk afvalbeleid is door de Raad vastgesteld.
2. De gewestelijke afvalstoffenverordening is door de Raad vastgesteld.
3. De afspraken met het 'Gewest Gooi en Vechtstreek' zijn tot stand gekomen binnen de kaders van het gemeentelijk aanbestedingsbeleid.
4. Het 'Gewest Gooi en Vechtstreek' rapporteert transparant en inzichtelijk aan de Raad in hoeverre doelstellingen (inhoudelijk en financieel) zijn gerealiseerd en wel op die momenten waarop bijsturing nog tot de mogelijkheden behoort.
5. De Raad controleert de rapportages van het 'Gewest Gooi en Vechtstreek' en stelt vast of de behaalde resultaten passen binnen de gestelde beleidskaders.
6. Passen de behaalde resultaten niet binnen de gestelde beleidskaders, dan stelt de Raad het beleid bij of zorgt voor interventie richting het 'Gewest Gooi en Vechtstreek'.
7. De conclusies uit de rapportages van het 'Gewest Gooi en Vechtstreek' worden betrokken bij de beleidsvoorbereiding.
8. Het 'Gewest Gooi en Vechtstreek' en in het verlengde hiervan de GAD levert wat de gemeente wil hebben. De gemeente heeft voldoende vrijheid in keuzes met betrekking tot de afvalinzameling.

## Bijlage 4: Begrippenlijst

Bedrijfsafval:	Afvalstoffen niet zijnde huishoudelijke afvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen.
Bronscheiding:	Het gescheiden inzamelen van afval waar het vrijkomt. Voor huishoudelijk afval is dat bij particuliere huishoudens.
Gevaarlijke afvalstoffen:	Afvalstoffen zoals aangewezen in de Regeling Europese afvalstoffenlijst (Eural).
Gft-afval:	Groente-, fruit- en tuinafval.
Grof huishoudelijk afval:	Afvalstoffen afkomstig van particuliere huishouden- behoudens voor zover het afgegeven of ingezamelde bestanddelen van die afvalstoffen betreft, die zijn aangewezen als gevaarlijke afvalstoffen- dat zo afwijkt naar aard, samenstelling of omvang (volume of afmetingen) dat deze apart aan een inzameldienst of een verwerker van afvalstoffen wordt aangeboden. Voorbeelden zijn grof tuinafval, meubels, tapijten en particulier bouw- en sloopafval.
Grof huishoudelijk restafval;	Mengsel van naar aard en samenstelling verschillende onderdelen van grof huishoudelijk afval. Hieronder vallen ook de restfractie op de scheidingsstations en de partijen gemengd afval die als zodanig worden aangeboden bij de inzameling aan huis.
Hergebruik:	Het als product of materiaal opnieuw gebruiken van een afvalstof.
Huishoudelijk afval:	Afvalstoffen afkomstig van particuliere huishoudens, behoudens voor zover het afgegeven of ingezamelde bestanddelen van die afvalstoffen betreft, die zijn aangewezen als gevaarlijke afvalstoffen.
Huishoudelijk restafval:	Mengsel van afvalstoffen dat ontstaat bij huishoudens, nadat afzonderlijke componenten (gft-afval, papier, glas, etc.) gescheiden zijn gehouden en gescheiden worden ingezameld/ afgevoerd.
Nascheiden:	Het handmatig of mechanisch afzonderen van componenten uit afvalstoffen uit een behandelde stroom.

Nuttige toepassing:	Handelingen die zijn opgenomen in bijlage IIB van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. De belangrijkste handelingen zijn het als product of als materiaal opnieuw gebruiken van een afvalstof in dezelfde of een andere toepassing en het toepassen van een afvalstof met een hoofdgebruik als brandstof.
Preventie:	Het voorkomen en beperken van het ontstaan van afvalstoffen en het verminderen van de milieuschadelijkheid van afvalstoffen.



## **Bijlage 5: Afkortingenlijst**

- AD Algemene Dienst
- AVI Afval Verbrandings Installatie
- CBS Centraal Bureau voor de Statistiek
- COPOG Coöperatieve Oud Papier Organisatie Gooi & Vechtstreek
- GAD Gewestelijke Afvalstoffen Dienst Gooi en Vechtstreek
- GFT Groente-, Fruit,- en Tuinafval
- GGD Gewestelijke Gezondheidsdienst
- GHA Grof Huishoudelijk Afval
- GIHA Gescheiden Inzameling Huishoudelijk Afval
- HHA Huishoudelijk Afval
- KCA klein chemisch afval
- KWD Kantoren, Winkels en Dienstverlenende organisaties
- LAP Landelijk Afvalbeheerplan
- NME Natuur- en Milieueducatie
- RAV Regionale Ambulancevoorziening
- SMART Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden
- STIVAM Stichting contractpartners Vuil Afvoer Maatschappij
- VNG Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- VROM Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordeding en Milieubeheer
- WWZ Wonen Welzijn Zorg

## Bijlage 6: LAP-2

In LAP-2 zijn de volgende algemene doelstellingen voor het afvalstoffenbeleid beschreven:

1. Het beperken van het ontstaan van afvalstoffen; de groei van het totale afvalaanbod moet zijn ontkoppeld van de economische groei;
2. Het beperken van de milieudruk van de activiteit 'afvalbeheer'; in principe wordt zoveel mogelijk afval nuttig toegepast, alleen afval dat niet nuttig kan worden toegepast mag worden verwijderd en alleen het onbrandbaar afval mag worden gestort;
3. Het vanuit ketengericht afvalbeleid beperken van de milieudruk van productketens (grondstofwinning, productie, gebruik en afvalbeheer, inclusief hergebruik); voor vermindering van milieudruk in de afvalfase wordt de gehele keten in beschouwing genomen, de inzet op vermindering van de milieudruk in de afvalfase mag niet resulteren in afwenteling van milieudruk op andere fases in de keten.

### **60 % nuttige toepassing**

LAP-2 kent geen gedifferentieerde doelstellingen naar stedelijkheidsklassen meer. Ook zijn er geen aparte doelstellingen meer voor de verschillende fracties uit het huishoudelijk afval. Belangrijk doel is meer preventie en nuttige toepassing en minder verwijdering van afval. De doelstelling van LAP-2 is dat in 2015 landelijk 60 % van het huishoudelijk afval nuttig wordt toegepast. Deze 60 % bestaat dus uit het totaal van bron- en nascheiding. Dit betekent dat gemeenten een bepaalde mate van vrijheid hebben bij het invullen van het behalen van de doelstelling van 60 %. LAP-2 kent nog wel de verplichting om de zes fracties uit LAP-1 gescheiden in te zamen. Nieuw in LAP-2 is dat gemeenten vóór 2010 dienden zorg te dragen dat ook kunststof verpakkingsafval uit huishoudens gescheiden wordt ingezameld of via nascheiding uit het huishoudelijk afval wordt gehaald.

Om een zo hoogwaardig mogelijk afvalbeheer te bereiken, zijn in het LAP minimumstandaarden vastgesteld. Deze zijn gebaseerd op de voorkeursvolgorde voor nuttige toepassing van afvalstromen uit de Wet Milieubeheer en daarnaast voor het optimaal benutten van de energie-inhoud van afval dat niet kan worden hergebruikt door een betere benutting van de restwarmte van afvalverbranding.

Volgens de Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen kunnen afvalenergiecentrales de classificatie R of D krijgen. R staat voor nuttige toepassing, D voor verwijdering. Het onderscheid ligt in het rendement van de centrale. Bij een rendement van minder dan 60 % is sprake van verwijdering, bij een hoger rendement is sprake van nuttige toepassing. In het LAP 2 wordt verbranden in een AVI gezien als vorm van verwijderen. Door het in de nieuwe Kaderrichtlijn opgenomen onderscheid tussen verbranden als vorm van nuttig toepassen en verbranden als vorm van verwijderen, zullen in de toekomst enkele Nederlandse AVI's mogelijk als installaties voor nuttige toepassing worden gekarakteriseerd.

## **7 prioritaire stromen**

In LAP-2 zijn zeven prioritaire stromen benoemd. De keuze voor deze stromen is onder meer gemaakt omdat de milieudruk relatief groot is in vergelijking met andere stromen, een vermindering van de milieudruk haalbaar is en er mogelijkheden zijn in het afvalbeleid om de milieudruk te verminderen.

Het gaat om de volgende stromen met daarbij tussen haakjes de mogelijkheden voor een verminderde milieudruk in het kader van afvalbeleid;

1. papier en karton (meer hergebruik en inzetten op preventie);
2. textiel (verhogen gescheiden inzameling en hoogwaardiger hergebruik);
3. bouw- en sloopafval (verhogen gescheiden inzameling en nuttige toepassing);
4. organisch afval / voedselresten (preventie; het tegengaan van voedselverspilling);
5. aluminium (verhogen recyclingpercentage en hoogwaardiger hergebruik);
6. PVC (sluiten van de kringloop);
7. grof huishoudelijk afval (meer gescheiden inzameling en hoogwaardiger toepassing van deelstromen en/ of toepassing als secundaire brandstof).