



Doelmatigheid afvalstoffenheffing in Koggenland, Opmeer, Medemblik, Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland

Een onderzoek naar de tariefstelling zoals in rekening gebracht bij burgers

26 november 2018

Versie rapport : Medemblik

Rekenkamercommissie Koggenland

Rekenkamercommissie Medemblik – Opmeer

Rekenkamercommissie Stede Broec, Enkhuizen, Drechterland (SED)

Voorwoord

Waarom dit rapport?

Het ophalen van huishoudelijk afval is een wettelijke taak van gemeenten. De gemeenten leggen daarvoor een afvalstoffenheffing op aan hun burgers. In de gemeenten Drechterland, Enkhuizen, Koggenland, Medemblik, Opmeer en Stede Broec behoren de tarieven tot de hoogste van Nederland.

Diverse gemeenteraden hebben hun rekenkamercommissies (RKC's) verzocht naar de oorzaken en opbouw van deze tarieven een onderzoek te doen. De gemeenteraden willen dit gebruiken om tijdig in positie te komen bij het opstellen van een nieuwe dienstverleningsovereenkomst met de organisatie die het afval voor deze gemeenten inzamelt en verwerkt. Om hiermee tot een marktconform tarief te komen.

Wat zijn de belangrijkste conclusies?

De hoofdconclusies, zoals in dit rapport toegelicht, zijn samengevat:

- De raden staan te veel op afstand in de besturing en inwoners hebben geen invloed op de tarieven. De raden zijn nog beperkt in positie bij het vaststellen van tarieven.
- De afspraken met HVC leiden nu tot hoge tarieven zonder inzicht in de onderliggende kosten. Het gemeentelijk beleid leidt zo tot grote verschillen in tarieven t.o.v. andere gemeenten.

Voor wie is het rapport bestemd en hoe is het tot stand gekomen?

Dit openbaar rapport is bestemd voor de gemeenteraden, colleges en organisaties van de gemeenten Drechterland, Enkhuizen, Koggenland, Medemblik, Opmeer en Stede Broec. Voor dit onderzoek hebben de RKC's van deze gemeenten eerst één gezamenlijke rapportage opgesteld waarin de resultaten per gemeente en de overkoepelende conclusies en aanbevelingen in samenhang zijn beschreven.

Deze gelijklopende rapportage is besproken met de verschillende portefeuillehouders per gemeente. Het bestuurlijk wederhoor van die desbetreffende(n) gemeente(n) is in het rapport opgenomen met een nawoord van de betreffende RKC.¹ Het voorliggende rapport betreft de versie voor de gemeente Medemblik.

Woord van dank

De RKC's bedanken alle betrokken medewerkers van de zes gemeenten en van het bureau dat de gemeenten ondersteunt voor de gehouden interviews en verkregen informatie. Dit waren belangrijke bronnen van ons onderzoek.

Regionale uitvoering van het onderzoek

Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van de opdrachten van de drie onderstaande RKC's. Hiermee is effectiviteit en efficiency bereikt in de opzet, uitvoering en rapportage van het onderzoek. De eerste ervaringen van deze drie RKC's met dit eerste regionale onderzoek zijn positief.

De Rekenkamercommissie Koggenland

De Rekenkamercommissie Medemblik-Opmeer

De Rekenkamercommissie Stede Broec-Enkhuizen-Drechterland

¹ Dit betekent dat alleen hoofdstuk 4 van dit rapport per gemeente is opgesteld. De andere hoofdstukken zijn gelijklopend.

Inhoudsopgave

<u>Bestuurlijke Nota</u>	4
1 Inleiding	4
2 Context en beantwoording onderzoeksvragen en toetsingskader	5
2.1 Context: ontwikkelingen afvalstoffenbeheer en maatschappelijke veranderingen	5
2.2 Beantwoording van de hoofdvragen uit het onderzoek	6
2.3 Samenvattend overzicht van de scores op de normen van het onderzoek	9
3 Conclusies en aanbevelingen	10
3.1 Hoofdconclusies	10
3.2 Aanbevelingen	15
4 Bestuurlijke reactie en nawoord RKC	20
<u>Nota van Bevindingen</u>	22
5 Inleiding, doel en normenkader onderzoek	22
5.1 Aanleiding en actualiteit	22
5.2 Doel en vraagstelling onderzoek	23
5.3 Normenkader en onderzoeksmethoden	23
5.4 Leeswijzer	25
6 Actoren en factoren bij totstandkoming afvalstoffentarief	26
6.1 Overzicht van actoren en factoren	26
6.2 Afvalbedrijf HVC	27
6.3 Gemeenschappelijke Regeling CAW	28
6.4 Dienstverleningsovereenkomst (DVO)	29
6.5 Westfriese gemeenten	31
6.6 Toetsing van normen	33
7 Beleid; uitvoering van wettelijke en gemeentelijke kaders afvalstoffentarief	35
7.1 Wettelijke kaders en juridische grondslagen	35
7.2 Grondslagen voor het tarief: kosten HVC en grondslagen individuele gemeenten	36
7.3 Toetsing van normen	39
8 Ontwikkeling en opbouw van afvalstoffentarief	40
8.1 Ontwikkeling van tarieven afvalstoffenheffing landelijk, in de zes gemeenten	40
8.2 Opbouw van tarieven afvalstoffenheffing in de zes gemeenten	45

8.3 De prijs in relatie tot de dienstverlening	47
8.4 Toetsing van normen	49
9 De raden in positie bij de vaststelling van het afvalstoffentarief	50
9.1 Betrokkenheid van de raden bij de vaststelling van de tarieven	50
9.2 Betrokkenheid bij het proces om te komen tot een nieuwe DVO afvalstoffen	52
9.3 Toetsing van normen	55
Bijlagen	56
Bijlage 1 Verantwoording, bronnen en interviewoverzicht	56
Bijlage 2 Afkortingen en begrippen	57
Bijlage 3 Ontwikkeling tarieven per gemeente	58
Bijlage 4 Ontwikkeling tarieven per gemeente in grafieken	59
Bijlage 5 Grondslagen en raadsbesluiten per gemeente	60
Bijlage 6 Strategische richtingen voor gemeenten: naar een circulaire economie in 2050	62
Bijlage 7 Onderkende juridische risico's van afvalstoffentarieven	64

Bestuurlijke Nota

1 Inleiding

Aanleiding en achtergrond

De drie rekenkamercommissies (RKC's) van de Westfriesse gemeenten Stede Broec, Enkhuizen, Drechterland, Koggenland, Opmeer en Medemblik hebben gezamenlijk onderzoek verricht naar de tarieven afvalstoffenheffing. Dit is mede gedaan naar aanleiding van een verzoek van vier van de zes raden van deze gemeenten. De overwegingen van de raden voor dit verzoek zijn dat de tarieven in Westfriesland beduidend hoger zijn dan in omliggende gemeenten en dat het voor de raden onvoldoende duidelijk is hoe deze tarieven worden bepaald. Daarnaast zijn er in 2018 contractonderhandelingen gestart met het afvalbedrijf HVC voor het afsluiten van een nieuwe dienstverleningsovereenkomst (DVO). Het streven van zowel HVC als de deelnemende gemeenten is om te komen tot een nieuwe DVO die op 1 januari 2019 ingaat.² De raden hebben aangegeven behoefte te hebben aan een inventariserend onderzoek om hen tijdig in positie te brengen om kaders hiervoor te stellen.³

Rapporten van het ministerie van Infrastructuur en Milieu van november 2016 en 2017⁴ bevestigen het beeld dat de gemiddelde tarieven afvalstoffenheffing inderdaad relatief hoog zijn ten opzichte van andere gemeenten en de gemeenten in Westfriesland tot de 25 duurste gemeenten van Nederland behoren. Vier van de zes gemeenten (Medemblik, Drechterland, Enkhuizen en Stede Broec) vormen samen met de gemeente Wassenaar voor het jaar 2017 de top 5 in Nederland.

Vraagstelling

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Hoe wordt de heffing afvalstoffen in de betreffende Westfriesse gemeenten bepaald en welke factoren zijn hierbij van invloed, zowel intern (de mate van kostendekkendheid, het toerekenen van activiteiten, door de raad gestelde kaders etc.) als extern (de heffing vanuit de afvalverwijderaar en afvalverwerker, de kosten inzake GR CAW, etc.)?

Uitvoering onderzoek

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende methoden. De RKC's hebben informatie van verschillende bronnen (COELO, CPB, HVC en CAW) over afvalstoffen bestudeerd en informatie verzameld uit raadsstukken en interne documenten van de gemeenten. Daarnaast zijn interviews afgenomen met betrokken ambtenaren van de gemeenten en met een medewerker van het bureau dat de gemeenten adviseert in het traject om tot een nieuwe DVO te komen (BUITEN Organisatie Advies). Daarnaast is de tariefsopbouw afvalstoffenheffing per gemeente opgevraagd en geanalyseerd, waarbij ook vergelijkingen zijn gemaakt met andere gemeenten.

Leeswijzer

Voor dit onderzoek hebben de RKC's één gezamenlijke rapportage opgesteld waarin de resultaten per gemeente en de overkoepelende conclusies en aanbevelingen in samenhang zijn beschreven. In hoofdstuk 2 van deze bestuurlijke nota worden de deelvragen beantwoord en wordt er ingegaan op de beoordelingscriteria. In hoofdstuk 3 treft u de conclusies en aanbevelingen aan. In hoofdstuk 4 zijn de bestuurlijke reacties van de colleges van B&W opgenomen, met een kort nawoord van de RKC's.

² Verslag van het Algemeen Bestuur CAW van 6 december 2017 te Hoorn.

³ Naast de gemeenten die verzocht hebben tot een onderzoek, zijn ook de gemeenten Stede Broec en Opmeer in dit onderzoek meegenomen.

⁴ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016), Afvalstoffenheffing 2016 en 2017, november 2016 en november 2017

2 Context en beantwoording onderzoeksvragen en toetsingskader

2.1 Context: ontwikkelingen afvalstoffenbeheer en maatschappelijke veranderingen

Trends op het gebied van afvalstoffen en maatschappij hebben invloed op de afvalsector

De afvalsector en de gemeentelijke omgeving zijn de laatste jaren volop in beweging en zullen dat in de komende jaren ook blijven. Demografische, economische, sociale, ecologische, technologische en politieke trends hebben allemaal invloed op hoe wordt omgegaan met afvalstoffen. Naast directe beïnvloedende factoren op de wereldwijde afvalsector zijn er ook vele maatschappelijke ontwikkelingen in Nederland die van invloed (kunnen) zijn op afvalbeheer en inzameling.

Trends	Beïnvloedende factoren op afvalsector wereldwijd	Beïnvloedende maatschappelijke factoren in Nederland
Demografisch	Toenemende wereldwijde afvalberg, daling Europese en Nederlandse afvalberg, stijgende welvaart, verstedelijking.	Minder jongeren en meer senioren, culturele diversiteit, kleinere huishoudens, sociaaleconomische verschillen, regionalisering
Economisch	Concurrentie bij aanbestedingen, behoefte/schaarste aan grondstoffen en energie, schaalgrootte, recycling als business case, van afvalverwerking naar afvalmanagement.	Veranderende arbeidsmarkt, globalisering en internationale handel,
Sociaal	Consumptief gedrag en gedragsverandering, afvalpreventie, scheiden omdat het moet.	Toenemende levensverwachting, individualisering, transparantie door internet social media, online platforms en nieuwe communities
Ecologisch	Verduurzamen, gevolgen van klimaatverandering, ethische vraagstukken	Bewustwording leefomgeving. Lokale burgerinitiatieven duurzaamheid.
Technologisch	Automatisering, innovaties in recycling, mogelijkheden duurzaam inzamelen, kennis om meer uit afval te halen.	Toename technologie thuis. Overheidsdiensten zijn digitaal bereikbaar. Big data-analyses
Politiek	Op Europees, landelijk en lokaal niveau. Beleid en doelstellingen, behoefte aan kennis, bereidheid tot investeren, openstellen markten.	Relatie burger en overheid verandert. Burgerinitiatief en participatie. Meer samenwerken in regio's. Versnippering politiek landschap. Verschuiving naar meer taken voor gemeenten.

Tabel 2.1 Trends en beïnvloedende factoren op de afvalsector⁵

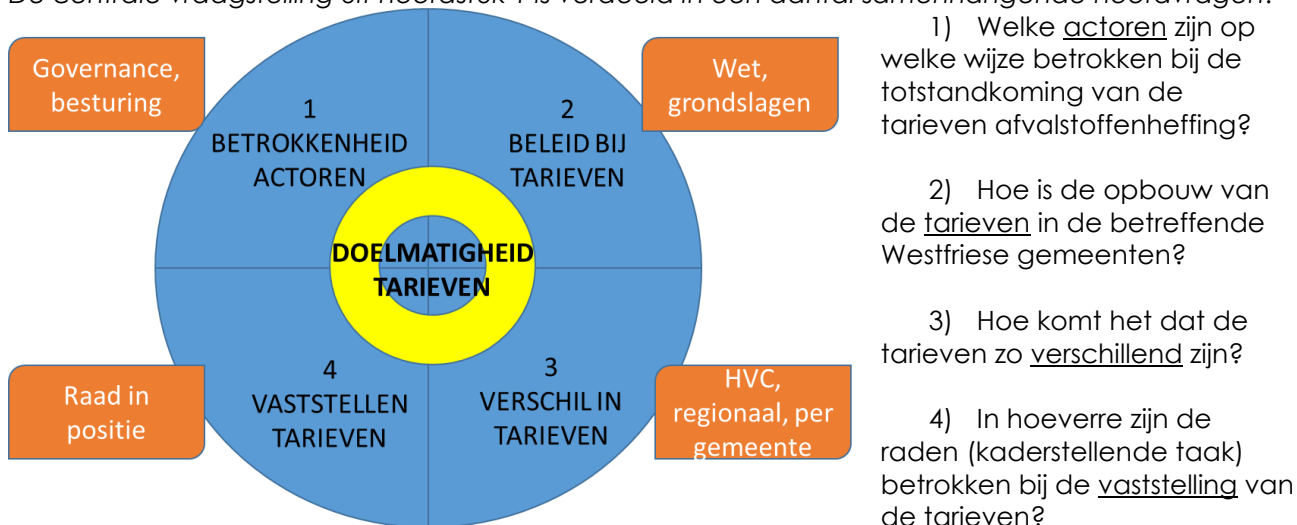
De uitkomst van al deze factoren staat niet vast. Wel zullen zij ook de komende jaren veel effect hebben. In allerlei studies is dan ook veel aandacht voor verschillende scenario's als voorbeeld van een mogelijke toekomst ten aanzien van afvalstoffen. Dit heeft betekenis voor gemeenten en publieke bedrijven in het afvalbeheer. In bijlage 6 zijn een aantal strategische richtingen voor gemeenten samengevat.⁶

⁵ Assetvisie afvalbranche, ING Economisch Bureau, 2014 en VNG trends in het sociaal domein, 2015

⁶ NVRD rapport, mei 2018. Op weg naar de circulaire economie.

2.2 Beantwoording van de hoofdvragen uit het onderzoek

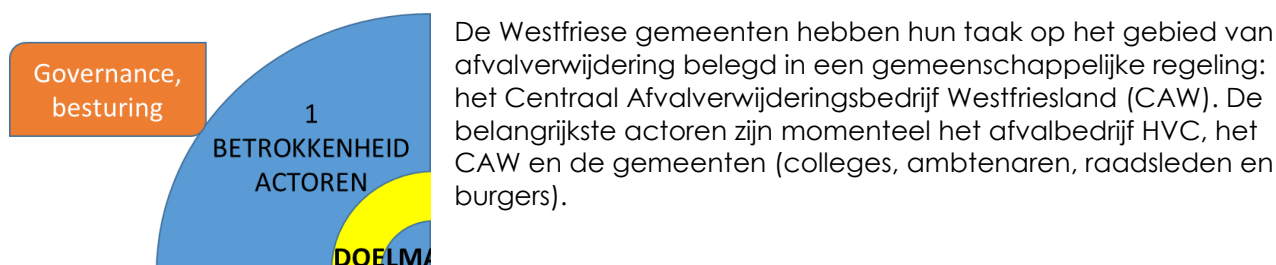
De centrale vraagstelling uit hoofdstuk 1 is verdeeld in een aantal samenhangende hoofdvragen:



Figuur 2.1 Samenhang van hoofdvragen onderzoek; doelmatigheid tarieven afvalstoffen.

In figuur 2.1 is de samenhang van deze vragen weergegeven. Hierbij zijn de elementen aangegeven die betekenis hebben voor de doelmatigheid van de tarieven afvalstoffenheffing.

1) Betrokkenheid actoren



De gemeenteraden hebben als hoogste bestuursorgaan de GR CAW gemandateerd tot het vaststellen van beleid. De GR kan zo in naam van de raden handelen. De raad blijft zelf bevoegd en verantwoordelijk. De gemeenten hebben de GR CAW ingesteld voor het vaststellen en (doen) uitvoeren van beleid ten aanzien van huishoudelijke en andere afvalstoffen.

In de GR CAW zijn bevoegdheden voor Algemeen Bestuur (AB) en Dagelijks Bestuur (DB) vastgelegd: het AB stelt beleid vast, het DB bereidt dit voor. De raden benoemen ieder hun eigen wethouder als AB lid en kunnen deze informatie vragen over de behartiging van belangen. De secretariële ondersteuning van de GR CAW is in de praktijk belegd bij HVC.

Naast de bevoegdheid tot het vaststellen van beleid, is CAW ook aandeelhouder van HVC. Het aandeelhouderschap is onlosmakelijk verbonden aan de dienstverlening van HVC.⁷

De kosten die door HVC voor de dienstverlening aan de gemeenten worden doorberekend (de belangrijkste grondslag van de tarieven) vinden hun oorsprong in de DVO uit 2004.

⁷ Afvalinzameling in Medemblik, verhouding met en tussen CAW en HVC nu en in de toekomst, 17 oktober 2017, Berenschot. En ballotageovereenkomst van aandeelhouders HVC, oktober 2002.

Daarnaast hebben de gemeenten geen autonoom beleid op het gebied van afvalstoffen waarmee ze direct invloed kunnen uitoefenen op de hoogte van de heffing. De invloed die een gemeente heeft wordt gedeeld met andere gemeenten. Er is regionaal beleid in CAW-verband. De bevoegdheden van de collegeleden in het AB van CAW zijn formeel vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling. HVC heeft het regionale afvalbeleidsplan 2012-2016 opgesteld en dit is vastgesteld door het CAW. De beleidsmedewerkers van de gemeenten zijn betrokken geweest bij het opstellen van het beleid. De raden zijn bij het opstellen van het regionaal beleid in 2012 niet gevraagd om een zienswijze af te geven. Bij het reduceren van afval (verbeteren ophalen kunststof verpakkingen) in 2015 zijn de raden wel gevraagd om een zienswijze af te geven. Er wordt in belangrijke mate gebruik gemaakt van de kennis en expertise van HVC. De kennis en capaciteit binnen de gemeentelijke organisaties en CAW is beperkter. Burgers hebben geen financiële prikkel: zij kunnen niet door hun hoeveelheid huisafval te verminderen het tarief omlaag brengen.

2) Beleid bij tarieven



De Wet Milieubeheer geeft de wettelijke kaders aan voor het beleid en de opbouw van tarieven afvalstoffenheffing. Zo is bepaald dat opbrengsten afvalstoffenheffing niet voor andere doeleinden mogen worden aangewend en dat het tarief maximaal kostendekkend mag zijn.

In alle zes gemeenten is sprake van een financiële verordening voor de toerekening van kosten. Ook is de jaarlijkse verordening

afvalstoffenheffing – en daarmee de tariefstelling - in alle zes de gemeenten vastgesteld middels een raadsbesluit. De raden hebben middels deze besluiten (direct) of goedkeuring van begrotingen (indirect) gekozen voor het principe van kostendekkendheid van het tarief voor de afvalstoffenheffing.

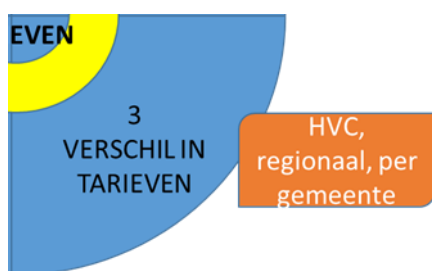
Alle zes gemeenten berekenen de HVC-kosten voor inzameling en verwerking volledig door in de tarieven. Voor wat betreft de gemeentelijke kosten zijn er op onderdelen verschillende grondslagen (waaronder de doorberekening van btw) voor doorberekening aan burgers.

De tarieven afvalstoffenheffing zijn conform het beleid opgebouwd uit:

- 1) de kosten gebaseerd op de DVO met HVC. HVC brengt jaarlijks de kosten in rekening bij de gemeenten.
- 2) de vereveningsbijdrage, zijnde een regionale verdeling van de kwijtschelding aan burgers van afvalstoffenheffing (solidariteitsregeling). HVC verdeelt deze bijdrage over de gemeenten.
- 3) gemeentelijke kosten voor bijvoorbeeld overhead, heffingskosten en kosten voor straatreiniging.

Het afvalstoffentarief voor burgers bestaat door dit beleid uit: 80% kosten HVC, 5% kosten kwijtschelding en 15% gemeentelijke kosten.

3) Verschil in tarieven



Landelijk gezien zijn de tarieven afvalstoffenheffing in de afgelopen acht jaar afgenomen. In 2017 daalden de tarieven gemiddeld met 2% en betaalde een huishouden in Nederland gemiddeld € 235 per jaar (2017). De tarieven in de Westfriese gemeenten zijn de laatste vier jaren juist gestegen met 2 tot 5 % per jaar. Gemiddeld betaalde een huishouden in de zes gemeenten € 339 per jaar.

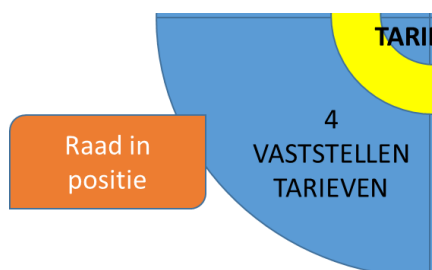
Een eerste belangrijk verschil in Nederland bestaat tussen gemeenten die DIFTAR⁸ ingevoerd hebben en gemeenten die op basis van het aantal personen per huishouden het tarief hebben vastgesteld. Bij gemeenten met DIFTAR is het tarief gemiddeld € 203 per huishouden en bij de andere gemeenten is het gemiddeld € 260 per huishouden.⁹ De CAW-gemeenten en ook de meeste andere Noord-Hollandse gemeenten hebben een tarief op basis van personen per huishouden.

Een tweede belangrijk verschil is dat de tarieven van de CAW-gemeenten hoger liggen dan andere gemeenten die gebruik maken van HVC (gemiddeld tarief €339 t.o.v. €287). Een derde belangrijk verschil is dat de tarieven van gemeenten (exclusief CAW) die gebruik maken van HVC (€ 287) hoger zijn dan van samenwerkende en particuliere inzamel- en verwerkingsorganisaties (€ 230) en iets lager dan andere overheidsorganisaties (€300).

Een belangrijke oorzaak voor de benoemde verschillen tussen de Westfriese gemeenten en andere gemeenten (zowel HVC-gemeenten als niet-HVC-gemeenten) is dat de kosten van HVC voor de Westfriese gemeenten zijn gebaseerd op een DVO uit 2004 (inclusief een inflatiecorrectie). In veel andere gemeenten zien we een daling van de tarieven als gevolg van het afsluiten van nieuwe contracten, stijging van baten van kunststofinzameling en daling van de verwerking van restafval.

Tot slot zijn er verschillen tussen de zes Westfriese gemeenten veroorzaakt door het genoemde verschil in grondslagen voor het doorberekenen van gemeentelijke kosten en door kleine verschillen in de hoogte van deze kosten.

4) Vaststellen van tarieven



De raden stellen de tarieven jaarlijks vast. Deze bestaan zoals aangegeven uit de kosten van HVC, de vereveningsbijdrage (die vastliggen in de DVO) en de gemeentelijke kosten. Sinds 2004 stellen zij – gezien het contract - geen kaders meer voor het deel van de HVC-kosten.

Zij stellen in de praktijk dus alleen nog kaders voor de gemeentelijke kosten en de mate van kostendekkendheid vast. Dit had ook tot gevolg dat er beperkte keuzes aan de raden voorgelegd zijn over de vaststelling van de tarieven.

Ook via het gezamenlijke beleid van de CAW-gemeenten kunnen de raden slechts beperkt invloed uitoefenen op de grondslagen van de tarieven.

De informatievoorziening over de tariefsopbouw aan de raden vindt plaats op hoofdlijnen. Er zijn met name de laatste jaren vanuit de raden steeds meer vragen gekomen over de tariefsopbouw. Een onderbouwde verklaring gebaseerd op een helder overzicht van de ontwikkelingen en afspraken uit het verleden die van invloed zijn op de hoogte van de tarieven ontbrak veelal.

Het AB (de wethouders van de gemeenten) van het CAW heeft besloten tot begeleiding van de gemeenten bij de totstandkoming van de nieuwe DVO. De raden zijn door het CAW per brief geïnformeerd over de opzet van het proces om te komen tot een nieuwe DVO. We zien dat er veel ruimte in het proces is opgenomen voor inbreng van de raden. In het voorjaar van 2018 heeft organisatieadviesbureau BUITEN (het bureau dat dit traject begeleid) een presentatie gegeven aan de raden over dit proces. Hierbij zijn de uitgangspunten toegelicht en hebben de raden inbreng gegeven.

⁸ Systeem waarbij de hoogte van het tarief wordt bepaald door de hoeveelheid afval die een huishouden aanbiedt (zie begrippenlijst – bijlage 2).

⁹ Dit zijn gemiddelde tarieven. In gemeenten met DIFTAR kunnen er grote verschillen zijn tussen grote vervuilers en kleine vervuilers. Dit is met name het geval in een tiental gemeenten in Noord Brabant.

Ten tijde van het uitvoeren van dit RKC-onderzoek loopt het proces om te komen tot een nieuwe DVO.

2.3 Samenvattend overzicht van de scores op de normen van het onderzoek

In dit onderzoek hebben wij de voor de beoordeling van de gestelde hoofdvragen een aantal deelvragen met bijbehorende normen opgesteld. Het samenvattend overzicht van de scores op deze normen is in de volgende tabel opgenomen. In paragraaf 5.3 is een toelichting op de kleurnormeringen opgenomen.

1) BETROKKENHEID ACTOREN			2) BELEID BIJ TARIEVEN	
Norm	Toetsing		Norm	Toetsing
a) Gemeenten hebben een eigen beleid over afvalstoffen	Voldoet deels		a) Tariefstelling past binnen wettelijk kader	Onzekerheden
b) Gemeenten hebben invloed op het afvalstoffenbeleid.	Voldoet deels		b) Tariefstelling is gebaseerd op raadsbesluit	Verordening
c) Gemeenten hebben invloed op doelmatigheid	2004 deels	Nu niet meer	c) Het contract met HVC is qua tarief toegepast	Voldoet 2017/18
d) Burgers hebben invloed op tarief	Voldoet niet		d) De grondslagen van tarief zijn duidelijk onderbouwd	Voldoet deels
e) Gemeenten hebben kennis over afvalstoffen	Eigen deel	HVC-deel		
f) Gemeenten hebben rol in besluitvorming	Vaststellen beleid ligt bij GR CAW			
4) VASTSTELLEN VAN TARIEVEN			3) VERSCHIL IN TARIEVEN	
Norm	Toetsing		Norm	Toetsing
a) De raad is goed geïnformeerd over de tariefsopbouw	Voldoet deels		a) De ontwikkeling is lager dan/gelijk aan de consumentenprijsindex	Voldoet niet
b) De raad heeft keuzes kunnen maken bij het tarief	Eigen deel	HVC-deel	b) De ontwikkeling is lager dan een benchmark gemeente	Voldoet niet
c) De gezamenlijke aanpak geeft ruimte voor de raden	Opzet voldoet via traject		c) De prijs en dienstverlening zijn duidelijk geformuleerd	Voldoet deels
d) De kaders en keuzes van de raad zijn opgevolgd	Momenteel Geen oordeel		d) De prijs en dienstverlening is in verhouding gelijk aan andere HVC-gemeenten	Voldoet niet

Tabel 2.2 Samenvatting scores van alle gemeenten op de onderzoeksnormen¹⁰

In de Nota van Bevindingen wordt hier meer in detail op ingegaan.

¹⁰ Dit is de gezamenlijk score van alle gemeenten. Er zijn op enkele onderdelen verschillen tussen de zes gemeenten. Deze verschillen zijn echter marginaal en wijken te beperkt af van het totaal beeld.

3 Conclusies en aanbevelingen

De conclusies en aanbevelingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de onderzoeksresultaten zoals verwoord in hoofdstuk 2. We volgen daarom in paragraaf 3.1 (conclusies) en 3.2 (de aanbevelingen) de indeling van figuur 2.1.

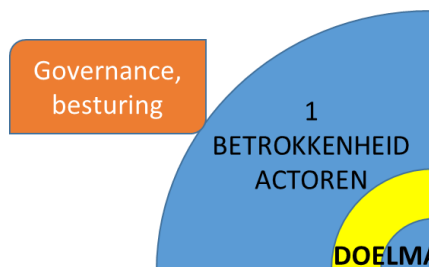
De raden en colleges zijn – conform de wet Milieubeheer - verantwoordelijk voor de inzameling van huishoudelijk afval en de raden voor het vaststellen van de tarieven afvalstoffenheffing.

3.1 Hoofdconclusies

1. De huidige raden staan te veel op afstand in de besturing en inwoners hebben geen invloed op de tarieven.
 - a. In het verleden zijn bevoegdheden in de GR CAW belegd, die ook nu nog gelden. Daardoor ontstaat in de praktijk een te grote afhankelijkheid van HVC.
 - b. Er zijn in het regionaal beleidsplan geen doelstellingen per gemeente opgenomen. Daardoor ontbreekt de mogelijkheid voor de raad om op doelstellingen te sturen.
 - c. De kennis over de afvalsector en afvalbeleid is bij de gemeenten in de huidige situatie te beperkt. Hier wordt met name de kennis gebruikt van HVC.
 - d. Besluitvorming heeft ertoe geleid dat baten en lasten van recycling voor rekening van HVC zijn. De inwoners ondervinden geen financiële prikkels om afval te verminderen of afval meer te scheiden.
2. Het beleid en de huidige afspraken met de HVC leiden tot hoge tarieven zonder inzicht in de onderliggende kosten van HVC.
 - a. De gemeenten handelen gedeeltelijk binnen de wettelijke kaders. Voor andere gedeelten zijn er juridische onzekerheden ten aanzien van de wijze waarop kosten worden toegerekend.
 - b. Gemeenten hebben geen inzicht in de onderliggende kosten die HVC doorberekent aan de gemeenten.
 - c. Er is geen goed inzicht in de effecten van de solidariteitsregeling op de gemeentelijke tarieven.
 - d. Gemeenten hebben weinig aandacht voor de opvolging van de contractafspraken.
3. De grondslag en het contract met HVC leiden in de uitwerking tot grote verschillen in tarieven t.o.v. andere gemeenten.
 - a. Landelijk zijn de gemiddelde tarieven afgenomen, met name in de gemeenten met DIFTAR.
 - b. De basis van het contract uit 2004 met HVC is het toepassen van de grondslag 'tarief per huishouden' en indexatie. Dat leidt nu tot hogere tarieven.
 - c. Gemeentelijke kosten hebben een beperkt effect op het verschil in tarieven met andere gemeenten.
4. Raden zijn nog beperkt in positie bij vaststellen tarieven.
 - a. De raden hadden wel inzicht in de eigen tariefsopbouw, maar niet in de kosten van HVC.
 - b. Momenteel worden de raden bij de totstandkoming van de nieuwe DVO meer betrokken.

Toelichting van de hoofdconclusies

1) Betrokkenheid actoren



1. De huidige raden staan te veel op afstand in de besturing en inwoners hebben geen invloed op de tarieven.

Door de combinatie van in het verleden belegde bevoegdheden, de invulling daarvan in de praktijk, het ontbreken van gemeentelijke doelen en de beperkte kennis en capaciteit over de afvalstoffensector bij de gemeenten zijn de raden te veel op afstand gekomen om kaders bij de besturing aan te geven. Op dit moment hebben burgers ook geen

financiële prikkel voor recycling.

a) *In het verleden zijn bevoegdheden in de GR CAW belegd, die ook nu nog gelden. Daardoor ontstaat in de praktijk een te grote afhankelijkheid van HVC.*

De door de raden gemandateerde bevoegdheid tot het vaststellen van beleid door de GR CAW is niet gebruikelijk bij andere gemeenschappelijke regelingen die de wet Milieubeheer uitvoeren. Daar is doorgaans sprake van alleen een uitvoerende of een beleidsvoorbereidende bevoegdheid.

Daarnaast zijn er bij de praktische uitwerking aandachtspunten ontstaan. Het CAW is opdrachtgever in de beleidsmatige en uitvoerende taken die HVC – als opdrachtnemer – voor de gemeenten uitvoert. HVC is zo leidend geweest bij het opstellen van het regionale afvalbeleidsplan 2012-2016. In dit regionale beleidsplan zijn doelstellingen en maatregelen opgenomen voor de verschillende afvalstromen, hergebruik van goederen, de infrastructuur van inzamelmiddelen en de communicatie naar inwoners. Dit beleidsplan is vastgesteld door het CAW. De RKC's constateren dat HVC naast deze bepalende rol bij het beleid gelijktijdig ook opdrachtnemer is voor de afvalverwerking en inzameling. Verder is in de praktijk een belangrijk aandachtspunt dat de secretariële ondersteuning van het CAW door HVC is ingevuld. Deze drie opdrachtnemersrollen (beleidsadvies, uitvoering en secretariële ondersteuning) door dezelfde partij (HVC) uit laten voeren is praktisch, maar vanuit het oogpunt van de belangen van de individuele zes gemeenten zijn de drie rollen moeilijk met elkaar verenigbaar.

De belangenbehartiging van gemeenten vindt namelijk nu alleen plaats via het aandeelhouderschap. Een individuele gemeente heeft via het aandeelhouderschap slechts marginale invloed. Voor de conclusies t.a.v. het aandeelhouderschap van CAW in HVC, verwijzen wij naar het rapport van Berenschot.¹¹ Dit valt buiten de scope van ons onderzoek.

b) *Er zijn in het regionaal beleidsplan geen doelstellingen per gemeente opgenomen. Daardoor ontbreekt de mogelijkheid voor de raad om op doelstellingen te sturen.*

De raden hebben geen doelstellingen voor hun eigen gemeente vastgesteld. In aanvulling op punt a) ontstond ook hierdoor grote beleidsafhankelijkheid van het HVC.

c) *De kennis over de afvalsector en afvalbeleid is bij de gemeenten in de huidige situatie te beperkt. Hier wordt met name de kennis gebruikt van HVC.*

Omdat er conform de GR CAW geen personeel in dienst mag zijn, is de ondersteuning van het CAW afhankelijk van de secretariële ondersteuning (door HVC), diensten van derden en het contactpersonenoverleg (CPO). Dit CPO bestaat uit (ingehuurde) beleidsmedewerkers van

¹¹ Afvalinzameling in Medemblik, verhouding met en tussen CAW en HVC nu en in de toekomst, 17 oktober 2017, Berenschot.

gemeenten. De kennis en capaciteit binnen de gemeentelijke organisaties over het afvaldossier¹² (en de ambtelijke capaciteit die hiervoor beschikbaar wordt gesteld) is beperkt. Het volgen van trends en ontwikkelingen op het gebied van afvalbeheer en het vertalen naar gemeentelijk beleid staan onder druk. Beleidsambtenaren geven aan dat de inbreng van HVC binnen het CAW een duidelijke meerwaarde heeft voor de gemeenten.

- d) *Besluitvorming heeft ertoe geleid dat baten en lasten van recycling voor rekening van HVC zijn. De inwoners ondervinden geen financiële prikkels om afval te verminderen of afval meer te scheiden.*

Het CAW heeft –mede op basis van zienswijzen van gemeenten - in 2015 ingestemd met een voorstel van HVC om burgers te stimuleren tot afvalscheiding. HVC heeft de investering voor containers voor kunststoffen gedaan, waarbij de baten en andere lasten van recycling ook ten gunste komen aan HVC. In andere ook Noord-Hollandse gemeenten komen baten en lasten van recycling soms ook ten gunste van de gemeente zelf. Bij toenemende baten van recycling kunnen hierdoor tarieven dalen. Hiermee ontstaat er ook een financiële prikkel voor burgers om te recyclen. (Zie verder ook 2a.)

2) Beleid bij tarieven



2. Het beleid en de huidige afspraken met de HVC leiden tot hoge tarieven zonder inzicht in de onderliggende kosten van HVC

Door het beleid van kostendekkendheid worden de kosten van HVC, de solidariteitsregeling en gemeentelijke kosten (bijna) volledig doorberekend. Gemeenten hebben geen inzicht in de onderliggende kosten van HVC of de effecten van de solidariteitsregeling. Er bestaan onzekerheden over de

rechtmatigheid van doorberekening aan inwoners.

De gemeenten handelen gedeeltelijk binnen de wettelijke kaders. Voor andere gedeelten zijn er juridische onzekerheden ten aanzien van de wijze waarop kosten worden toegerekend. De gemeenten handelen binnen de wettelijke kaders van de verordeningplicht (de afvalstoffenheffing wordt vastgelegd in een belastingverordening). Het doel van de verordening is het bieden van een grote mate van beleidsvrijheid bij de vaststelling van de afvalstoffentarieven. Deze is in te vullen door de gemeenteraden. De zes gemeenten hebben gekozen voor maximale kostendekkendheid. De meeste gemeenten hebben, conform hun raadsbesluiten- de tarieven inmiddels bijna kostendekkend. De beleidsinvloed van gemeenteraden op de tarieven is beperkt geweest door het DVO-contract met HVC. De kosten van HVC worden volledig doorberekend in de afvalstoffenheffing.

De gemeenten handelen voor de gemeentelijke kosten binnen de wettelijke kaders van de bestemmingsheffing (opbrengsten worden niet aangewend voor andere doeleinden) en maximale kostendekkendheid. Wel constateren de RKC's dat er voor drie onderdelen die voortvloeien uit contracten tussen gemeenten en HVC, onzekerheden zijn ten aanzien van de rechtmatigheid. In bijlage 7 zijn deze toegelicht

¹² Hiermee wordt met name de kennis over de ontwikkelingen in het verzamelen en verwerken van afval bedoeld. Het gaat hier uitdrukkelijk niet om de kennis over de afvalstoffenheffing, die wel op gemeentelijk niveau aanwezig is.

- a) Gemeenten hebben geen inzicht in de onderliggende kosten die HVC doorberekent aan de gemeenten.

De afspraken over inzameling en verwerking van afvalstoffen zijn vastgelegd in een DVO uit 2004. De kosten hiervan zijn voor alle Westfriese gemeenten op dezelfde manier geregeld. Er is sprake van destijds afgesproken tarieven met indexering.

In het beleidsplan en de jaar- en kwartaalrapportages van HVC is geen informatie opgenomen over de daadwerkelijke kosten van de afvalinzameling en de afvalverwerking en de opbrengsten. Ondanks de wens hiertoe van het CAW en diverse gemeenten, is er op dit moment geen inzicht in de werkelijke kosten van HVC voor de afvalinzameling en verwerking voor Westfriese gemeenten. De kosten van HVC maken ca. 80% uit van de aan inwoners doorberekende kosten.

- b) Er is geen goed inzicht in de effecten van de solidariteitsregeling op de gemeentelijke tarieven

In 2004 is tussen gemeenten en de HVC in de DVO ook een solidariteitsregeling afgesproken. Echter in de loop der jaren hebben de gemeenten steeds minder inzicht gekregen in de effecten van de solidariteitsregeling. De wijze en omvang van solidariteit is een politieke keuze. De RKC's vinden het wel van belang dat hier inzicht in is, zodat de raden op grond van dat inzicht hun eigen afwegingen kunnen maken. We verwijzen hierbij ook naar bijlage 7.

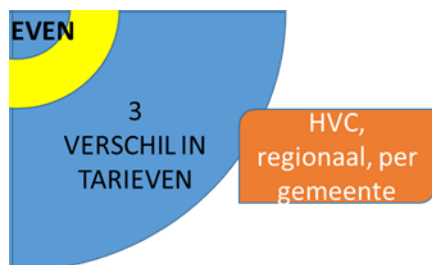
Uit het onderzoek blijkt dat inwoners van de zes onderzochte gemeenten door deze solidariteitsheffing in 2016 een hogere bijdrage voor kwijscheldingen betaald hebben dan indien zij alleen bij hoefden te dragen voor kwijscheldingen in de eigen gemeente (zie tabel 8.1).

Wij constateerden ook voor het jaar 2016 dat burgers het voorcalculatorische vereveningsbedrag betalen terwijl het nacalculatorische bedrag van kwijschelding in 2016 uiteindelijk lager uitkwam. Het verschil (een bedrag van € 2,09 per aansluiting over 2016) is, voor zover wij hebben kunnen nagaan, niet geretourneerd aan de burgers van Westfriesland. De voorlopige conclusie is dus dat dit verschil, via de exploitatie, uiteindelijk ten goede komt aan de algemene middelen van de gemeente. Indien dit het geval is, staat dit op gespannen voet met de wettelijke bepaling dat opbrengsten afvalstoffenheffing niet voor andere doeleinden mogen worden aangewend (zie 2a).

- c) Gemeenten hebben weinig aandacht voor de opvolging van de contractafspraken.

Tijdens ons onderzoek bleek dat er in de gemeenten wel aandacht was voor de juistheid van de in rekening gebrachte tarieven conform het contract met HVC. Gelijktijdig bleek dat er weinig kennis en aandacht was voor veel van de overige bepalingen. Het contractmanagement ten aanzien van de dienstverleningsovereenkomst is niet afdoende om controle uit te oefenen op de uitvoering van deze contractuele bepalingen.

3) Verschil in tarieven



3. Grondslag en verwerkingsorganisatie HVC leiden in de uitwerking tot grote verschillen in tarieven t.o.v. andere gemeenten

Door keuzes die zijn vastgelegd in de DVO uit 2004 met HVC – en sindsdien ongewijzigd zijn gebleven – zijn de tarieven in Westfriesland hoger dan elders in Nederland en Noord-Holland.

- a) Landelijk zijn de gemiddelde tarieven afgenomen, met name in de gemeenten met DIFTAR.

Er zijn twee gebruikelijke grondslagen: 46% van de gemeenten gebruikt in 2017 DIFTAR, 48% berekent op basis van de grootte van het huishouden. Vooral de gemeenten met lage tarieven voor burgers hanteren vaak DIFTAR (dat is differentiatie van tarieven op afvalaanbod). DIFTAR wordt vooral veel toegepast in weinig tot niet-stedelijke gemeenten. DIFTAR is door deze gemeenten vooral ingevoerd om burgers financieel te prikkelen afval te voorkomen en afval te scheiden. Het tarief wordt dan bepaald op basis van volume, frequentie of gewicht. Een DIFTAR

systeem heeft wel veel consequenties voor de wijze van afvalinzameling. Ook kan het onbedoelde consequenties hebben, bijvoorbeeld de toename van zwerfvuil of meer kosten voor bepaalde groepen van burgers.

In Noord-Holland, grote delen van de Randstad en noordelijke provincies is veelal sprake van een doorberekening op basis van grootte van het huishouden.¹³ Het gebruik van de grondslag om door te berekenen op basis van grootte van het huishouden is eenvoudiger, zowel voor de afvalinzameling als voor het berekenen van tarieven.

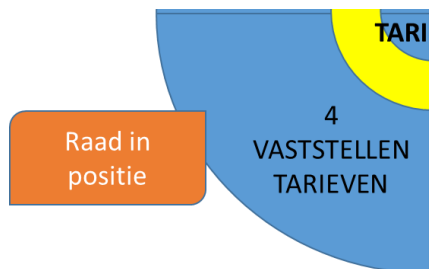
b) *De basis van het contract uit 2004 met HVC is het toepassen van de grondslag 'tarief per huishouden' en indexatie. Dat leidt nu tot hogere tarieven.*

De tarieven in Westfriesland zijn de afgelopen jaren sterker gestegen dan de consumentenprijsindices en hoger dan de gemiddelde landelijke en Noord-Hollandse tarieven. Voor de zes onderzochte gemeenten is het eenpersoons tarief in 2017 gemiddeld €270 (Noord-Holland gemiddeld €229) en voor een meerpersoonshuishouden €369 per jaar (Noord-Holland gemiddeld €300). Het verschil wordt vooral veroorzaakt door het contract uit 2004 met HVC voor de afvalinzameling en verwerking.

c) *Gemeentelijke kosten hebben een beperkt effect op het verschil in tarieven met andere gemeenten*

Het aandeel van gemeentelijke kosten in het tarief is ca. 15%. Deze kosten verschillen weinig t.o.v. andere gemeenten in Noord-Holland. Er zijn tussen de zes gemeenten verschillen in de wijze van toerekenen van gemeentelijke kosten aan de afvalstoffenheffing. Deze kosten zijn wel beargumenteerd maar beperkt vastgelegd qua onderbouwing van de keuze van wel/niet toerekenen.

4) Vaststellen van tarieven



4. Raden nog beperkt in positie bij vaststellen tarieven.

De raden zijn bij het vaststellen van de tarieven wel geïnformeerd over de ontwikkeling en de opbouw van de tarieven, met uitzondering van inzicht in de werkelijke kosten van HVC en het effect van de solidariteitsheffing. Op dit punt is de raad niet in positie gebracht. Nu loopt er een traject om met ondersteuning de raad wel in positie te brengen.

a) *De raden hadden wel inzicht in de eigen tariefsopbouw, maar niet in de kosten van HVC*

Bij de vaststelling van de tarieven is in de loop van de jaren toegegroeid naar de keuze voor volledige kostendekkendheid (zie 2). De raden zijn op hoofdlijnen geïnformeerd over de opbouw van de tarieven. Daarnaast worden de jaar- en kwartaalrapportages van HVC, die vooral gaan over de afvalstromen, per gemeente gedeeld met de gemeenteraden.

De RKC's constateren dat een onderbouwing van de tarieven voor wat betreft de kosten van HVC (80% aandeel) veelal ontbrak in de informatievoorziening aan de raden. Enerzijds omdat de opbouw van het tarief complex is, al in 2004 contractueel bepaald, en de kennis hierover niet altijd meer aanwezig is. Anderzijds omdat van HVC geen informatie over de werkelijke kosten bij de gemeenten aanwezig is (zie 2). De raden zijn zelf steeds actiever geworden om zich te laten informeren over de tariefsopbouw.

¹³ Rapport afvalstoffenheffing 2017, Rijkswaterstaat

b) Momenteel worden de raden bij de totstandkoming van de nieuwe DVO meer betrokken.

De raden van de Westfriese gemeenten zijn en worden betrokken bij de totstandkoming van de nieuwe dienstverleningsovereenkomst. Eisen en wensen van raden zijn in beeld gebracht (gemeentelijk maatwerk, een marktconform tarief, toekomstgericht, transparant, zakelijk). Het oordeel van de RKC's over de opzet van het proces is daarom positief.

Opvallend vinden de RKC's dat het proces vooral gericht is op het verbeteren van de uitgangspunten van de eerdere DVO. Er is nog te beperkt aandacht voor visie en scenario's bij afvalstoffenbeheer en de strategische richtingen voor gemeenten.

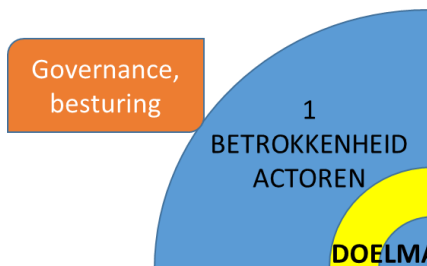
Bij het vaststellen door de raden van nieuwe afvalstoffentarieven voor burgers voor 2019 is nog onduidelijk of dit op basis van nieuwe contract(en) is.

3.2 Aanbevelingen

De belangrijkste aanbevelingen luiden als volgt:

1. Zorg dat raden meer invloed krijgen op de besturing.
 - a. Laat de raden goed ondersteunen bij het maken van hun keuze over het continueren van de aan de GR CAW gemandateerde bevoegdheid tot het vaststellen van het beleid.
 - b. Stel per gemeente eigen doelstellingen op voor het afvalstoffenbeleid.
 - c. Zorg voor meer regionale/gemeentelijke kennis over het afvalstoffendossier en gebruik deze kennis voor het beleid en het beïnvloeden toekomstige prijsvorming.
 - d. Bespreek met de raden of en hoe burgers financieel geprikkeld kunnen worden door de afvalstoffenheffing.
2. Zorg dat het beleid continu kan worden aangepast op externe ontwikkelingen.
 - a. Laat de rechtmatigheid vaststellen van 1) de wijze van doorrekening van de kosten van HVC in de tarieven afvalstoffenheffing 2) de solidariteitsheffing en 3) het buiten de afvalstoffenheffing houden van de resultaten van recycling.
 - b. Besluit vervolgens over het al dan niet continueren van de solidariteitsregeling.
 - c. Laat de organisatie de verschillen onderzoeken tussen de voorcalculatorische en nacalculatorische kosten van de solidariteitsheffing. Egaliseer –indien van toepassing - verschillen tussen hoeveel burgers hebben betaald voor de solidariteitsheffing en hoeveel volgens nacalculatie is toegestaan met een voorziening.
 - d. Stel beleid op voor het contractmanagement met HVC en rapporteer hier periodiek over aan de raden.
3. Zet bij het nieuwe contract in op verlaging van tarieven.
 - a. Laat de voor- en nadelen van DIFTAR onderzoeken voor de Westfriese gemeenten.
 - b. Borg dat afspraken met HVC in het verlengde liggen van het afvalbeleid en de marktontwikkeling.
 - c. Borg dat afspraken met HVC in het verlengde liggen van de uitgangspunten van de raden.
 - d. Zorg voor een duidelijke en uniforme vastlegging van de onderbouwing van keuzes over welke gemeentelijke kosten worden doorberekend in de afvalstoffenheffing.
4. Zorg dat de raden een totaal inzicht in de kosten hebben.
 - a. Zorg dat bij het vaststellen van de tarieven helderheid is over de opbouw en de onderliggende kosten.
 - b. Maak t.a.v. de tarieven gebruik van benchmarking.
 - c. Zorg dat het bij het vaststellen van de tarieven voor 2019, helder is dat nieuwe contractafspraken met HVC ingaan per 1 januari 2019.

1) Betrokkenheid actoren



1. Zorg dat raden meer invloed krijgen op de besturing

De RKC's vinden het van groot belang dat de gemeenteraden zich bewust zijn van de werking van de mandaatregeling in de GR CAW. Dit bepaalt namelijk voor een belangrijk gedeelte hun invloed op het beleid.

De raden moeten beleidsadviezen en voorstellen kunnen beoordelen vanuit het belang van gemeenten. Structureel

aandacht voor de doelstellingen van de gemeenten en de - gezien de behoefte van de raden- benodigde professionele onafhankelijke ondersteuning van CAW en gemeenten bij beleid is van belang. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- a) Bespreek in de raden de door de raden in het verleden gemandateerde bevoegdheid aan de GR CAW voor het vaststellen van beleid. Doe dit in de context van GR-wetgeving, en laat de raden daarin adviseren. Willen individuele raden deze handhaven? Of willen de raden het mandaat beperken tot een uitvoerende en/of een beleidsvoorbereidende bevoegdheid? Op dit moment – oktober 2018 – zien de RKC's twee opties:
 - 1) *Handhaving mandaat.* Zorg dat de bevoegdheden zoals vastgelegd in de huidige GR CAW in de praktijk door onafhankelijke partijen worden ingevuld. Scheid hierbij de beleidsvoorbereidende bevoegdheid en de secretariële ondersteuning van het opdrachtnemerschap van het afvalinzamelings- en verwerkingsbedrijf. HVC vult de laatste rol in., Dat betekent dat de andere rollen elders moet worden belegd.¹⁴
 - 2) *Beperken mandaat.* De huidige GR CAW wordt op het punt van de bevoegdheid van het vaststellen van beleid aangepast. Vaststellen van beleid is dan de bevoegdheid van de raden.
- b) Stel per gemeente eigen doelstellingen voor het afvalstoffenbeleid op, bekrachtig deze door een raadsbesluit en zorg dat deze op regionaal niveau door het CAW meegenomen worden in de afspraken met HVC. Zorg vervolgens in dat raden minimaal hun zienswijzen kunnen geven op het regionaal afvalstoffenbeleid. Neem deze mee bij de vaststelling van dit beleid.
- c) Zorg voor meer regionale/gemeentelijke kennis over het afvalstoffendossier (ontwikkelingen afvalstoffenbeheer, inzameling en verwerking, betekenis voor gemeenten) en gebruik deze kennis voor het beleid (de eigen doelstellingen) en de invloed op toekomstige prijsvorming. Het uitgangspunt daarbij is dat kennis gebundeld wordt in plaats van versnipperd over deelnemende gemeenten.
- d) Bespreek of en hoe burgers ook financieel geprikkeld kunnen worden door de afvalstoffenheffing. Bespreek of deze prikkel ook contractueel vastgelegd kan worden. Enerzijds met als doel om burger invloed te geven op de prijs/kwaliteit verhouding van de dienstverlening. Anderzijds om burgers te stimuleren om zo de maatschappelijke/ gemeentelijke doelstellingen (zoals bijvoorbeeld het verlagen van de hoeveelheid restafval) te bereiken.

¹⁴ Deze beleidsvoorbereidende rol voor de nieuwe DVO wordt nu ingevuld door BUITEN organisatieadvies.

2) Beleid bij tarieven



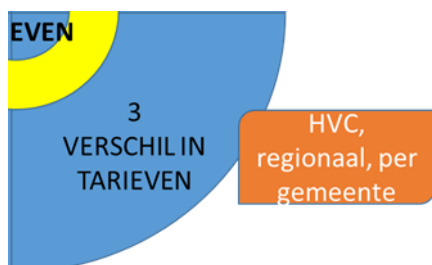
2. Zorg dat beleid continu kan worden aangepast op externe ontwikkelingen

Stel kaders op voor de effecten van verschillende beleidsmatige keuzes op het afvalstoffentarief. Kaders zijn zo opgesteld dat gemeenteraden blijvend meer invloed en inzicht (zie verder 4) hebben op de toekomstige prijs en dienstverlening op het gebied van afvalstoffen(-heffing). Geef aandacht aan de maatschappelijke opgave en zorg dat de prijs voor burgers begrijpelijk is.

Hiertoe doen wij de volgende aanbevelingen:

- a) Dit onderzoek doet aanbevelingen om de doelmatigheid te verbeteren. Gelijktijdig adviseren wij om de rechtmatigheid vast te (laten) stellen van de volgende punten:
 - 1) passen de kosten van HVC binnen het wettelijk kader van maximale kostendekkendheid?
 - 2) past de solidariteitsregeling ook binnen de huidige Wet Milieubeheer?
 - 3) is het rechtmatig dat de resultaten van recycling buiten de afvalstoffenheffing zijn gehouden? Of hadden deze opbrengsten ten goede moeten komen aan burgers?De bovenstaande drie juridische aandachtspunten zijn nader uitgewerkt in bijlage 7.
- b) Neem een besluit over het continueren of afschaffen van de solidariteitsregeling. Schenk aandacht aan het krijgen van inzicht in tarieven, de bandbreedtes in kosten van de regeling en het juridisch risico (zie bijlage 7).
- c) Bekijk ook voor andere jaren dan het onderzochte jaar 2016 of burgers meer (voorcalculatorisch) hebben betaald voor de solidariteitsregeling dan volgens de nacalculatie is toegestaan. En wat hiervan – indien dat het geval is – de mogelijke juridische consequenties kunnen zijn gezien het wettelijk kader (maximale kostendekkendheid/bestemmingsheffing) van de Wet Milieubeheer. Zorg – indien dat niet het geval is – dat jaarlijks een nacalculatie gemaakt wordt en egaliseer verschillen via een egalisatievoorziening.
- d) Stel een (regionaal) beleid op voor de wijze van uitvoering van contractmanagement met HVC. Waar wordt dat belegd? Hoe wordt dat uitgevoerd en gerapporteerd aan de verschillende gemeenten? Rapporteer periodiek (bijvoorbeeld 1 keer per jaar) aan de raden over de uitvoering van het contract. Zie verder 4.

3) Verschil in tarieven



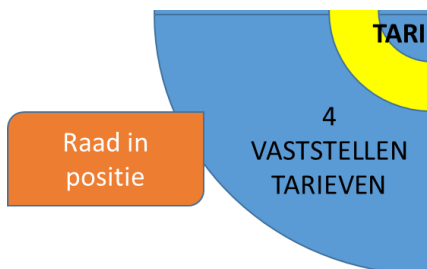
3. Zet bij het nieuwe contract in op verlaging van tarieven

Stel duidelijke kaders over de ontwikkeling van de kosten van HVC in relatie tot de ontwikkeling van marktprijzen (tarieven bij andere Noord Hollandse gemeenten, tarieven van andere inzamel en verwerkingsorganisaties). Doe dit voor de totstandkoming van een nieuw contract. Wij verwachten dat het organisatiebureau BUITEN in haar begeleiding van de raden adequaat aandacht zal besteden aan de aanbevelingen a, b, en c hieronder.

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- a) Laat de voor en nadelen van DIFTAR onderzoeken voor de Westfriese gemeenten.
- b) Borg dat afspraken met HVC in het verlengde liggen van het afvalbeleid en de marktontwikkeling:
 - Bij afvalstoffenverwerking is sprake van afvalinzameling en afvalverwerking. Bij keuzen voor het opstellen van contracten is het belangrijk hiervan bewust te zijn; de inzameling kan ook op andere manieren (bijvoorbeeld de gemeente zelf) gedaan worden. Bij andere gemeenten is dit het geval en heeft dit geleid tot lagere kosten.
 - Laat de aanbidding van HVC op het punt van inzameling hiermee vergelijken.
 - Benchmarking levert bij kaderstelling (en bij vaststellen van tarieven) waardevolle inzichten op. Met name de jaarlijkse rapporten van Rijkswaterstaat, de benchmark van de NVRD maar ook hoe andere Noord-Hollandse gemeenten (zoals Heerhugowaard) het afvalstoffenbeheer hebben ingericht kan waardevolle inzichten opleveren. In dit rapport zijn zij opgenomen in de nota van bevindingen.
 - Laat scenario-analyses maken over de ontwikkeling van afvalstoffeninzameling en verwerking. En wat dat betekent voor het afvalbeleid voor de zes Westfriese gemeenten? Eén mogelijkheid hierbij is het gebruiken van de scenario's conform het visiedocument van de NVRD (zie bijlage 6).
 - En pas je contract daarop aan, zodat er waarborgen zijn dat deze flexibel aangepast kunnen worden aan marktontwikkelingen.
 - Bepaal welke dienstverlening (op taakniveau) gewenst is en zorg dat inzichtelijk wordt en blijft welke kosten hiervoor in rekening gebracht worden.
- c) Borg dat afspraken met HVC in het verlengde liggen met uitgangspunten van de raden. Laat onafhankelijk en liefst voor het afsluiten van het contract met HVC het volgende uitvoeren:
 - Een evaluatie om na te gaan of en hoe de uitgangspunten (de eisen/wensen) van de gezamenlijke raden ook opgevolgd zijn (zie paragraaf 9.2).
 - Indien door HVC een kostprijsallocatiemodel gemaakt is om inzicht te geven in de kosten van HVC is het zinvol dit onafhankelijk te laten beoordelen. Hierbij kan gedacht worden aan een onafhankelijke accountant of een adviseur.
- d) Zorg – conform het advies van de VNG- voor een duidelijke en uniforme (mogelijk regionaal) vastlegging van de onderbouwing van de keuzes van welke gemeentelijke kosten wel of niet worden doorberekend in de afvalstoffenheffing naar burgers.

Vaststellen van tarieven



4. Zorg dat de raden een totaal inzicht in de kosten hebben

Spreek als raden (individueel of gezamenlijk) met de colleges af welke informatie nodig en gewenst is bij de jaarlijkse vaststelling van de tarieven. Laat deze informatiebehoefte door het collegelid inbrengen bij het CAW (of verzorgen door de eigen organisatie). Voor de periodieke kaderstellende en

controleerende rol van de raad verwijzen wij naar de aanbevelingen onder punt 2. De RKC's geven hierbij de volgende aanbevelingen:

- a) Bij het vaststellen van tarieven moet er o.a. steeds helderheid zijn van de opbouw van de tarieven en de onderliggende kosten zodat de raden meer onderbouwde keuzes bij de vaststelling van de tarieven kunnen maken.
- b) Bij het vergelijken van tarieven is benchmarking essentieel. Vergelijk inzamelingsmethode of inzamelingsorganisaties met de eigen situatie. Wij hebben het beeld dat er in Westfriesland

t.a.v. dit onderwerp weinig structureel gebruik gemaakt wordt van benchmarking. Zorg dat er bij de informatiebehoefte helder is welke benchmarkgegevens nodig zijn.

- c) Gezien het streven om te komen tot een contract met HVC per 1 januari 2019 moet bij het vaststellen van tarieven voor het jaar 2019 helder zijn dat dit streven contractueel is afgesproken. Dan kunnen deze effecten ook meegenomen worden in de tarieven naar burgers.

4 Bestuurlijke reactie en nawoord RKC

Bestuurlijke reactie



Rekenkamercommissie Medemblik - Opmeer
Postbus 45
1645 ZG WOGNUM

Uw kenmerk
Uw brief van
Zaaknummer Z-18-019425
Documentnummer DOC-18-108772
Bijlage(n) 0
Telefoonnummer 0229 856000
Verzonden

Behandelend ambtenaar mw. M. Laan-Steltenpool
Onderwerp bestuurlijke reactie op concept rapport



Geachte heer, mevrouw,

Allereerst willen wij u bedanken voor het rapport "Doelmatigheid afvalstoffenheffing in Koggenland, Opmeer, Medemblik, Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland". De heren Wokke en Kruis van uw commissie hebben het rapport besproken met de portefeuillehouder en direct betrokken medewerkers. In deze brief geven wij een bestuurlijke reactie op het rapport.

Bij de opmerking over het niet uitkeren aan de burgers van het voordelig nacalculatorisch vereveningsbedrag 2016 zijn andere jaren niet meegenomen. De jaren 2013, 2014 en 2015 waren nadelig. Deze nadelige bedragen zijn ook niet verrekend met de inwoners. Daarnaast beïnvloeden de geringe nacalculatorische bedragen het kostendeckendheidspercentage niet.

Verder onderschrijven wij de conclusies en aanbevelingen van het concept rapport. Wij zien het definitieve rapport met een aanpassing over onze opmerking over het nacalculatorisch vereveningsbedrag 2016 graag tegemoet.

Heeft u vragen? Belt u ons dan op werkdagen (maandag t/m donderdag) tussen 08.30 en 17.00 uur of op vrijdag tussen 08.30 en 14.00 uur. Het telefoonnummer is 0229 856000. Wij zijn u graag van dienst. Houd zaaknummer en documentnummer bij de hand, dan kunnen wij u sneller helpen.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Medemblik,
De secretaris, De burgemeester,

J. Zwaan

F.R. Streng

Nawoord RKC

De RKC Medemblik-Opmeer wil hier eerst aangeven dat het gesprek met portefeuillehouder en direct betrokken medewerkers constructief was, waarvoor onze dank.

Verder stelt zij het op prijs dat een van de aanbevelingen (namelijk 2c) inmiddels reeds opgevolgd is. De organisatie heeft voor de jaren 2013, 2014 en 2015 de verschillen onderzocht tussen de voorcalculatorische en nacalculatorische kosten van de solidariteitsheffing. Hieruit is gebleken dat de verschillen nadelig waren, en deze nadelen niet ten laste van burgers zijn gekomen. Dit betekent dat aan burgers berekende tarieven voor dit onderdeel voldoen aan het criterium van maximale kostendeckendheid.

Dit betekent dus ook dat de definitieve conclusie is dat er geen sprake is van een positief verschil, zodat deze ook niet (ten laste van de betalende burger) ten goede is gekomen aan de algemene middelen van de gemeente. Vanuit het oogpunt van maximale kostendeckendheid en de burger is dit juist.¹⁵

De RKC constateert verder met tevredenheid dat het college de conclusies en aanbevelingen van het rapport onderschrijft. De aanpassing over het nacalculatorisch vereveningsbedrag 2016 hebben wij in hierboven in het rapport opgenomen.

De RKC Medemblik- Opmeer verzoekt de raad van Medemblik om de conclusies en aanbevelingen van het rapport te onderschrijven, dit vast te leggen in een raadsbesluit en hiermee het college van B&W de opdracht te geven deze op te volgen. In de bespreking tussen college en raad kan de wijze van opvolging van de aanbevelingen nader worden bepaald.

Wij adviseren u om hierbij – passend bij de planning van het DVO traject - ook (eventueel per aanbeveling) concrete afspraken te maken over het tijdpad en de terugkoppeling van de opvolging.

¹⁵ In hoofdstuk 3 onder conclusie 2b was de voorlopige conclusie dat dit verschil, via de exploitatie, uiteindelijk ten goede komt aan de algemene middelen van de gemeente. Dit is dus terecht niet het geval.

Nota van Bevindingen

5 Inleiding, doel en normenkader onderzoek

5.1 Aanleiding en actualiteit

Gemeenteraden hebben een verzoek gedaan aan hun rekenkamercommissies

De gemeenteraden van de Westfriesse gemeenten Drechterland, Enkhuizen, Koggenland en Medemblik¹⁶ hebben hun rekenkamercommissies verzocht om te onderzoeken hoe de tarieven afvalstoffenheffing tot stand komen en inzichtelijk te maken welke factoren hierop van invloed zijn. De overwegingen hierbij zijn dat:

- in Westfriesland de afvalstoffenheffing hoger is dan in de omliggende gemeenten;
- het voor de raden onvoldoende helder is hoe de afvalstoffenheffing per gemeente wordt bepaald;
- in 2018 nieuwe contractonderhandelingen met afvalbedrijf HVC zijn gestart en de raden behoefte hebben aan een inventariserend onderzoek om hen te helpen kaders hiervoor te stellen.

De drie Rekenkamercommissies van Medemblik-Opmeer, de SED-gemeenten en van Koggenland (hierna Rkc's genoemd) hebben het verzoek behandeld.

De drie Rkc's hebben een vooronderzoek uitgevoerd

Uit een rapport van het ministerie van Infrastructuur en Milieu van november 2016¹⁷ blijkt dat de gemeenten in Westfriesland tot de 25 duurste gemeenten van Nederland behoren. Medemblik staat in 2016 met een gemiddeld tarief van € 355 per huishouden¹⁸ zelfs in de top 5 van Nederlandse gemeenten. De SED-gemeenten volgen die top op de voet met gemiddelde tarieven van € 349 voor Stede Broec en Enkhuizen en € 352 voor Drechterland. Opmeer en Koggenland volgen met tarieven van respectievelijk € 303 en € 294. Het gemiddelde tarief van de betreffende zes Westfriesse gemeenten was 334 euro. De landelijke spreiding in de hoogte van het gemiddeld tarief per gemeente is groot: van 52 euro per huishouden in Nijmegen tot 394 euro in Wassenaar.

Deze constatering was de aanleiding om de opbouw van de tarieven nader in kaart te brengen (zie paragraaf 8.2 ook voor cijfers 2017).

Hierbij merken we alvast op dat bij gemeenten die afvalstoffen in rekening brengen op basis van DIFTAR er tussen burgers grote verschillen kunnen ontstaan voor wat betreft de uiteindelijke kosten die zij betalen voor de afvalinzameling en verwerking (zie verder paragraaf 8.1).¹⁹

Het onderwerp is actueel; in 2018 bereiden de gemeenten zich voor op een nieuwe DVO

De raden van de Westfriesse gemeenten worden betrokken bij de totstandkoming van de nieuwe dienstverleningsovereenkomst (DVO) afvalinzameling huishoudens. Het CAW heeft een adviesbureau ingeschakeld om dit traject te begeleiden. Doel van dit traject is om te komen tot een nieuwe, marktconforme en flexibele DVO voor de Westfriesse gemeenten. Het adviesbureau

¹⁶ De gemeenten Opmeer en Stede Broec hebben geen specifiek verzoek ingediend. Het vraagstuk van hogere tarieven dan in de regio is daar ook van toepassing. De Rkc's nemen deze gemeenten mee in het onderzoek.

¹⁷ Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016), Afvalstoffenheffing 2016, november 2016

¹⁸ Dit is een gewogen gemiddelde van het tarief van eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens

¹⁹ Dit is bijvoorbeeld het geval in een tiental Noord Brabantse gemeenten. Zij hanteren hoge ophaaltarieven voor een 240 liter afvalcontainer restafval. Voor gft vuil zijn de tarieven juist zeer laag. Alleen voor grote vervuilers van restafval in deze gemeenten zullen de kosten dus hoog uitvallen

zal “de tarieven vergelijken met gegevens uit de NVRD-benchmark²⁰ en de (...) beschikbare referentiegegevens van vergelijkbare gemeenten en inzamelorganisaties.”²¹

De onderzoekers merken op dat de NVRD in mei 2018 een visie heeft gepubliceerd “Op weg naar de circulaire economie. Strategische richtingen voor gemeenten en publieke bedrijven” (zie bijlage 6).

5.2 Doel en vraagstelling onderzoek

In de onderzoeksopzet is de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

Hoe wordt de heffing afvalstoffen in de betreffende²² Westfriese gemeenten bepaald en welke factoren zijn hierbij van invloed, zowel intern (de mate van kostendekkendheid, het toerekenen van activiteiten, door de raad gestelde kaders etc.) als extern (de heffing vanuit de afvalverwijderaar en afvalverwerker, de kosten inzake GR CAW, etc.)?

Om tot een antwoord op deze centrale vraagstelling te komen zijn de volgende hoofdvragen (en bijbehorende deelvragen) geformuleerd:²³

1. Welke actoren zijn op welke wijze betrokken bij de totstandkoming van de tarieven afvalstoffenheffing?
2. Hoe is de opbouw van de tarieven in de betreffende Westfriese gemeenten?
 - a. Gebeurt de toerekening volgens de daarvoor geldende landelijk wettelijke uitgangspunten en de gemeentelijke besluiten?
 - b. Wat wordt wel en niet toegerekend in de verschillende gemeenten en wat ligt ten grondslag aan de keuze om iets wel of niet toe te rekenen?
3. Hoe komt het dat de tarieven zo verschillend zijn?
 - a. Wat is de invloed van verschillen tussen de gemeenten op de tarieven?
 - b. Wat is de invloed van de GR CAW op de tarieven in de verschillende gemeenten?
4. In hoeverre zijn de raden (kaderstellende taak) betrokken bij de vaststelling van de tariefstelling bij de begrotingsbehandeling voor 2018?
 - a. Welke instrumenten heeft de raad om hier sturing aan te geven?
 - b. Welke keuzes konden gemeenten maken over de tariefstelling van de afvalstoffen?

5.3 Normenkader en onderzoeksmethoden

De hoofdvragen zijn de basis geweest van het opgestelde normenkader. Het normenkader bestaat uit de onderzoeksvragen en de bijbehorende normen.

Het bestaat uit vier delen:

²⁰ De NVRD verenigt de Nederlandse gemeenten en hun publieke bedrijven die verantwoordelijk zijn voor het afvalbeheer en het beheer van de openbare ruimte. In de benchmark vergelijken organisaties hun afvalbeheerprestaties voor ca. 150 gemeenten. Zie <https://www.nvrd.nl/cms/showpage.aspx?id=3255>

²¹ Vergaderstukken CAW 27 september 2017, zoals beschikbaar gesteld aan de raden in Westfriesland

²² De betreffende gemeenten zijn: Drechterland, Enkhuizen, Koggenland, Medemblik, Opmeer en Stede Broec

²³ Hoofdvraag 1 is toegevoegd t.o.v. de oorspronkelijke onderzoeksopzet. Dat is gedaan om eerst overzicht van het proces te geven, zodat vanuit dit proces de andere vragen beantwoord kunnen worden. Tevens wordt hierdoor de lezer meegenomen in het rapport.

- A. Welke actoren zijn betrokken bij het proces van afvalstoffenheffing (vraag 1).
Dit is een overkoepelend stuk voor de volgende drie onderdelen:
- B. Beleid bij de tarieven afvalstoffenheffing (vraag 2).
- C. Doelmatigheid: De ontwikkeling van tarieven en de analyse daarvan (vraag 3) en
- D. In hoeverre zijn de raden in positie gebracht (vraag 4).

In onderdeel A zijn vragen en normen opgenomen die gaan over de invloed van de actoren. Het gaat hierbij om de invloed op het beleid, invloed op de doelmatigheid en invloed om de raden in positie te brengen. Begrip hiervan is namelijk van belang voor de verdere uitwerking In de onderdelen B, C, en D.

Het uitgewerkte normenkader ziet er als volgt uit:

Onderzoeksvraag	Normen
ACTOREN BIJ TARIEVEN (Hoofdstuk 5)	
1. Invloed op beleid: Welke invloed hebben actoren op het beleid van afvalstoffen?	- Gemeenten hebben een eigen beleid op afvalstoffen - De gemeenten hebben invloed op het CAW-beleid.
2. Invloed op doelmatigheid: Wie kan op prijs en dienstverlening invloed uitoefenen?	- De gemeenten hebben direct of indirect invloed - Burgers hebben (financiële prikkel) invloed op tarief
3. Invloed op positie: In hoeverre zijn de gemeentelijke organisaties in staat om hun raden onafhankelijk te ondersteunen?	- De gemeenten hebben kennis over afvalstoffenheffing - De gemeenten hebben een rol in de besluitvorming
BELEID BIJ TARIEVEN (Hoofdstuk 6)	
4. Kaders: Gebeurt toerekening conform wettelijke uitgangspunten en gemeentelijke besluiten?	- Tariefstelling past binnen wettelijk kader (o.a. kostendekkend) - Tariefstelling is gebaseerd op raadsbesluit
5. Grondslag: Wat ligt ten grondslag om zaken wel of niet toe te rekenen?	- Het contract met HVC is qua tarief toegepast - De grondslagen zijn duidelijk onderbouwd
DOELMATIGHEID TARIEVEN (Hoofdstuk 7)	
6. Ontwikkeling: Hoe hebben de tarieven afvalstoffenheffing zich in de afgelopen periode ontwikkeld?	- De ontwikkeling is lager dan/gelijk aan de consumentenprijsindex. - De ontwikkeling is lager dan een benchmark gemeente
7. Prijs in relatie tot dienstverlening: Hoe is in algemene zin de prijs in relatie tot de verkregen dienstverlening?	- De prijs en de dienstverlening is duidelijk geformuleerd - De prijs en dienstverlening is in verhouding gelijk aan andere HVC-gemeenten
RAAD IN POSITIE BIJ TARIEVEN (Hoofdstuk 8)	
8. Begroting: In hoeverre is de raad betrokken bij de tariefsvaststelling bij de begroting 2018?	- De raad is goed geïnformeerd over de tariefsopbouw - De raad heeft keuzes kunnen maken bij het tarief
9. Proces nieuwe DVO: Geeft het proces van op weg gaan naar een nieuwe DVO ruimte voor inbreng van de raden?	- De gezamenlijke aanpak geeft ruimte voor de raden - De kaders en keuzes van de raad zijn opgevolgd

Bij de beoordeling van de normen, zijn de volgende categorieën gebruikt:

	De gemeente(n) voldoen volledig of grotendeels aan de norm.
	De gemeente(n) voldoen gedeeltelijk aan de norm.
	De gemeente(n) voldoen niet/ nauwelijks aan de norm.

De **aanpak** van dit onderzoek is als volgt geweest:

- We hebben informatie van COELO, CPB, HVC, en CAW²⁴ over de afvalstoffen bestudeerd zoals atlas van lokale lasten en de DVO.
- We hebben informatie over beleid en uitvoering afvalstoffen verzameld uit beleidsstukken van alle gemeenten, waaronder stukken van raadsvergaderingen van alle gemeenten.
- We hebben de tariefsopbouw per gemeente opgevraagd en geanalyseerd op basis van het model kostenonderbouwing afvalstoffenheffing van de VNG.²⁵
- We hebben interviews gehouden over beleid, uitvoering en opbouw van de tarieven met een aantal betrokken ambtenaren over de verzamelde informatie.
- We hebben een interview gehouden met BUITEN Organisatie Advies, dat fungeert als procesbegeleider bij de totstandkoming van de nieuwe DVO, waarbij zij zich onder meer richt op de marktconformiteit van de DVO-opzet, de vergoedingsstructuur en de prijsaanbieding van HVC.
- We hebben andere (rekenkamer) onderzoeken op het gebied van afvalstoffen(heffing) bestudeerd.

5.4 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken zijn de bevindingen opgenomen. De hoofdstukken volgen hierbij de onderdelen van het normenkader:

In hoofdstuk 6 bespreken we de actoren die betrokken zijn bij de totstandkoming van de tarieven. Dit om een overkoepelend inzicht te krijgen voor de raad op dit proces.

In hoofdstuk 7 onderzoeken we of het beleid is uitgevoerd. Zijn de tarieven bepaald conform wettelijke kaders, de gemeentelijke grondslagen en besluiten.

In hoofdstuk 8 kijken we of het afvalstoffenbeleid doelmatig is. De ontwikkeling, opbouw en de analyse van tarieven staat centraal. Ook vergelijken we tarieven met enkele andere gemeenten.

In hoofdstuk 9 beoordelen we in hoeverre de raad in positie is gebracht. Dit geldt bij het vaststellen van de tarieven in het verleden en de betrokkenheid in het huidige proces om te komen tot een nieuwe DVO.

²⁴ Zie bijlage 2 voor afkortingen

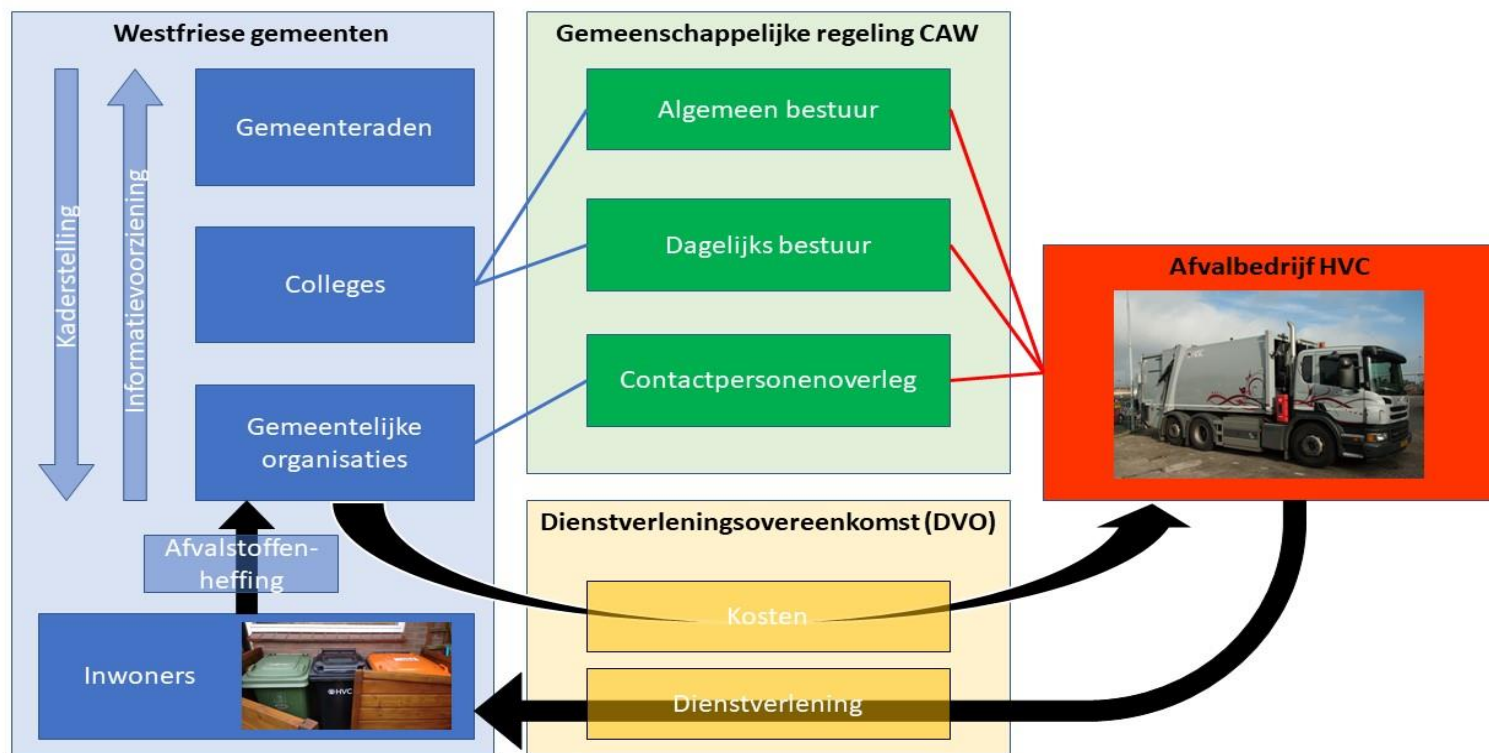
²⁵ Model kostenonderbouwing afvalstoffenheffing, transparantie in zeven stappen, VNG, 2010

6 Actoren en factoren bij totstandkoming afvalstoffentarief

Dit hoofdstuk behandelt de (f)actoren die betrokken zijn bij de totstandkoming van de tarieven afvalstoffenheffing. In paragraaf 5.1 is eerst een overzicht gegeven van de (f)actoren. In paragraaf 5.2 en 5.3 wordt ingegaan op afvalbedrijf HVC en de gemeenschappelijke regeling waarin de Westfriese gemeenten hun taak op het gebied van afvalverwijdering hebben belegd (het Centraal Afvalverwijderingsbedrijf Westfriesland - CAW). Paragraaf 5.4 behandelt de dienstverleningsovereenkomst (DVO) die door CAW is afgesloten met afvalbedrijf HVC en in paragraaf 5.5 wordt ingegaan op de rol van de individuele gemeenten en het gemeentelijk beleid. Tot slot is in paragraaf 5.6 de toetsing op de gestelde normen opgenomen.

6.1 Overzicht van actoren en factoren

Gemeenten hebben de wettelijke taak om huishoudelijk afval²⁶ in te zamelen en kunnen daarvoor een afvalstoffenheffing opleggen aan hun burgers. In onderstaande figuur is schematisch weergegeven hoe de actoren die zijn betrokken bij deze taak - en bij de totstandkoming van de tarieven afvalstoffenheffing - zich tot elkaar verhouden. De DVO en de gemeenschappelijke regeling CAW zijn hierbij de verbindende en bepalende factoren. In het vervolg van dit hoofdstuk worden de verbanden tussen deze actoren en factoren nader uitgewerkt.



Figuur 6.1 Actoren en factoren²⁷

²⁶ Wet Milieubeheer (artikel 10.21).

²⁷ Figuur 6.1 betreft een schematisch overzicht van de belangrijkste relaties tussen de betreffende actoren en factoren. Als een relatie niet is weergegeven in de figuur, betekent dit niet dat deze er in zijn geheel niet is. Zo heeft HVC ook regelmatig contact met de gemeentelijke organisaties en is het CAW ook nadrukkelijk betrokken bij de totstandkoming van de DVO.

6.2 Afvalbedrijf HVC

HVC is de grootste niet-commerciële afvalinzamelaar van Nederland en is verantwoordelijk voor het afvalbeheer van 46 gemeenten en zes waterschappen in Noord-Holland, Zuid-Holland, Flevoland en Friesland.²⁸ Ook produceert HVC duurzame energie. De deelnemende gemeenten en waterschappen zijn rechtstreeks of via een gemeenschappelijke regeling aandeelhouder van HVC. Een nadere uitwerking van het aandeelhouderschap van de gemeenten en de daaraan verbonden verplichtingen en financiële risico's is opgenomen in een ballotage overeenkomst die in 2002 is afgesloten door HVC en de deelnemende gemeenten en gemeenschappelijke regelingen.²⁹

Het besturingsmodel en de relatie tussen HVC en de deelnemende gemeenten is in 2014 onderzocht door 17 rekenkamer(commissie)s,³⁰ waaronder de Rekenkamercommissie SED.³¹ In algemene zin kwam hieruit naar voren dat de verplichtingen en financiële risico's voor de gemeenten (kunnen) toenemen door de commerciële risico's van HVC. Hierbij was het nadeel dat er weinig directe invloed door de gemeenten was maar dat de Westfriesse gemeenten door de GR-CAW een gezamenlijk standpunt kunnen bepalen met een invloed van 10,8% van de aandelen. We verwijzen naar dit onderzoek. Het is verder geen onderdeel van het nu door de Rkc's uitgevoerde onderzoek naar de opbouw van de tarieven.

HVC heeft, op basis van de DVO (besluiten van de aan het CAW deelnemende gemeenten), momenteel het alleenrecht op het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen in Westfriesland.³² Sommige gemeenten buiten Westfriesland (bijvoorbeeld Heerhugowaard) doen de inzameling zelf en laten alleen de verwerking door HVC verzorgen. De ballotageovereenkomst laat hier ook ruimte voor.³³

HVC:

- Afval-, grondstoffen en energiebedrijf van 46 gemeenten en zes waterschappen.
- Deelnemende gemeenten en waterschappen zijn (rechtstreeks of via GR) aandeelhouders van HVC. Het aandeelhouderschap is onlosmakelijk verbonden met de afvalverwerking.
- Alleenrecht op het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen in Westfriesland via de DVO.
- Een aantal gemeenten in Noord Holland, verzorgen de inzameling zelf en besteden de afvalverwerking aan HVC uit.

Figuur 6.2 Kenmerken afvalbedrijf HVC.

Dit betekent dat de CAW-gemeenten bij een nieuwe DVO ervoor kunnen kiezen om de inzameling zelf uit te gaan voeren. Dit is een aandachtspunt voor de raden in Westfriesland, maar past niet binnen de afbakening van dit onderzoek. We verwijzen hiervoor naar paragraaf 9.2 en de conclusies en aanbevelingen.

²⁸ hvc.nl

²⁹ Ballotage overeenkomst van aandeelhouders A van de N.V. Huisvuilcentrale Noord-Holland (gedateerd oktober 2002). De ballotageovereenkomst stelt alleen het aanbieden ter verwerking van restafval en GFT verplicht. PMD, papier en andere afvalstoffen kunnen door een apart bedrijf ingezameld en verwerkt worden.

³⁰ IPR-NORMAG (2014) Gezamenlijk onderzoek door 17 rekenkamer(commissie)s naar de relatie tussen aandeelhoudende gemeenten en HVC.

³¹ Brief RKC SED aan gemeenteraden SED, 7 mei 2014

³² Gemeenschappelijke Regeling Centraal Afvalverwijderingsorgaan Westfriesland, & Uitvoeringsovereenkomst 2004 (DVO) en bijlage 9 hierbij.

³³ Ballotage overeenkomst van aandeelhouders A van de N.V. Huisvuilcentrale Noord-Holland (gedateerd oktober 2002), art. 12. Hierin is tussen aandeelhouders A – in 2002 waren dit 14 gemeenten in Noord-Holland en het CAW – afgesproken dat zij het verbrandbare afval en het GFT afval dat door of namens hun wordt ingezameld, ter verwerking wordt aangeboden aan HVC (Bijlage 18 DVO, Ballotageovereenkomst 21 november 2002).

6.3 Gemeenschappelijke Regeling CAW

In Westfriesland hebben de zeven gemeenten het ophalen van afval geregeld in de Gemeenschappelijke Regeling Centraal Afvalverwijderingsbedrijf Westfriesland (CAW)³⁴. Dit lichaam is opgericht "ten behoeve van het vaststellen en (doen) uitvoeren van het beleid ten aanzien van huishoudelijke en andere afvalstoffen"³⁵ en zorgt ervoor dat het afval in de Westfriesse gemeenten wordt opgehaald en verwerkt door HVC. CAW heeft geen eigen personeel in dienst³⁶ en kent drie overlegstructuren waarin zowel vertegenwoordigers van de gemeenten als vertegenwoordigers van HVC participeren.

Algemeen bestuur:	- <u>Bestaat uit:</u> Wethouders van zeven gemeenten, ondersteund door een secretaris (van HVC). Besluit bij meerderheid van aantal inwoners. - <u>Verantwoordelijk voor:</u> Invullen wettelijke bevoegdheden bestuursorganen op het gebied van huishoudelijk afval (o.a. vaststellen verordeningen, begroting en het afvalbeleidsplan).
Dagelijks bestuur:	- <u>Bestaat uit:</u> Drie leden van het Algemeen Bestuur - <u>Verantwoordelijk voor:</u> Voorbereiden en uitvoeren besluiten AB en het houden van toezicht.
Contactpersonenoverleg:	- <u>Bestaat uit:</u> Beleidsambtenaren zeven gemeenten en de secretaris van het CAW, deze laatste wordt geleverd door HVC. - <u>Verantwoordelijk voor:</u> Ambtelijke advisering en voorbereiden vergaderingen

Figuur 6.3 Overlegstructuren Gemeenschappelijke Regeling Centraal Afvalverwijderingsbedrijf Westfriesland (CAW).

De gemeenteraden van de deelnemende gemeenten van het CAW wijzen een wethouder aan als lid van het Algemeen Bestuur (AB). Het algemeen bestuur is onder andere bevoegd tot het vaststellen van de begroting en jaarrekening en het beleidsplan.³⁷ Het Dagelijks Bestuur (DB) wordt aangewezen door het AB en bestaat uit een voorzitter en twee andere leden. M.a.w. drie wethouders van de zeven gemeenten. In de gemeenschappelijke regeling is vastgelegd dat zij worden ondersteund door een secretaris³⁸ en in de praktijk wordt deze rol ingevuld door een medewerker van HVC. De vergaderingen van het AB en het DB worden voorbereid door beleidsambtenaren van de gemeenten en een vertegenwoordiger van HVC in het contactpersonenoverleg. Beleidsambtenaren geven aan dat de inbreng van HVC binnen CAW een duidelijke meerwaarde heeft. Bij de gemeentelijke organisaties is de kennis over en aandacht voor dit onderwerp beperkt.³⁹ Beleidsmedewerkers verdelen hun tijd over verschillende onderwerpen en/ of de tijd die zij beschikbaar hebben voor dit dossier is beperkt. Omdat bij HVC wel veel kennis aanwezig is over dit onderwerp zijn zij goed in staat om de gemeenten 'te ontzorgen' en te adviseren over wet- en regelgeving en relevante ontwikkelingen op het gebied van huishoudelijk afval.

Gelijktijdig constateren de beleidsmedewerkers dat hierdoor de regie op het beleid van de CAW-gemeenten voor een belangrijk gedeelte bij HVC ligt, terwijl de belangen van de gemeenten (als opdrachtgever) en HVC (als opdrachtnemer) niet in alle gevallen overeenkomen.⁴⁰ Bij de

³⁴

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Hoorn/CVDR385691/CVDR385691_1.html

³⁵ Gemeenschappelijke Regeling Centraal Afvalverwijderingsorgaan Westfriesland, art. 3 lid 1.

³⁶ Gemeenschappelijke Regeling Centraal Afvalverwijderingsorgaan Westfriesland, art. 26 lid 1.

³⁷ Gemeenschappelijke Regeling Centraal Afvalverwijderingsorgaan Westfriesland, art. 15 lid 2.

³⁸ Gemeenschappelijke Regeling Centraal Afvalverwijderingsorgaan Westfriesland, art. 27.

³⁹ Interviews met beleidsambtenaren ; zie bijlage 1

⁴⁰ Interviews met beleidsambtenaren ; zie bijlage 1

onderhandelingen voor de nieuwe DVO (zie paragraaf 9.2) is er daarom voor gekozen om dit proces te laten begeleiden door een extern bureau (BUITEN Organisatieadvies). Hierbij worden ook sessies georganiseerd waarbij geen vertegenwoordigers van HVC aanwezig zijn.

Een aandachtspunt voor de raden en het AB van het CAW is de invloed van de secretariële ondersteuning. Deze ondersteuning door HVC op het gebied van afvalbeheer in de regio is een taak conform de DVO (zie paragraaf 7.3). Indien er ook sprake is van secretariële ondersteuning door HVC (geen taak conform de DVO) bij de voorbereiding van het AB op de aandeelhoudersvergadering van HVC, is er een risico van belangenverstrengeling. Conform de afbakening van dit onderzoek is dit in dit rapport niet nader onderzocht. Onze verwachting is dat dit een aandachtspunt is van de trajecten zoals beschreven in paragraaf 8.2. We verwijzen verder naar de conclusies en aanbevelingen.

6.4 Dienstverleningsovereenkomst (DVO)

De gemeenten in de GR CAW hebben via de GR afspraken gemaakt met HVC over de inzamelings- en verwerkingskosten van het afval. Deze afspraken zijn vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst, die in de praktijk dienstverleningsovereenkomst (DVO) wordt genoemd. Deze afspraken vormen de grondslag voor de afvalstoffenheffing aan de huishoudens in de deelnemende gemeenten.

Dienstverleningsovereenkomst 2004

De huidige overeenkomst is, namens de Westfriesse gemeenten, CAW en HVC, ondertekend op 4 februari 2004. De overeenkomst is gesloten voor onbepaalde tijd, maar ten minste voor een periode van 10 jaar. In 2007 is deze periode van 10 jaar verlengd naar 'ten minste 15 jaar'. De opzegtermijn is 2 jaar. Omdat het contract verouderd is, is het streven van zowel HVC als de deelnemende gemeenten om te komen tot een nieuwe DVO die op 1 januari 2019 ingaat.⁴¹

In de DVO 2004 is opgenomen dat de jaarlijkse vergoeding die door HVC aan de Westfriesse gemeenten in rekening wordt gebracht bestaat uit een vast basistarief per éénpersoons en meerpersoons woonhuisaansluiting en een vereveningsbedrag. Ook is bepaald dat belastingen (en heffingen) en bepaalde investeringen voor rekening van de gemeenten zijn.

Basistarief

Het basistarief is voor alle Westfriesse gemeenten gelijk en gebaseerd op de vaste en (geprognoseerde) variabele kosten van HVC per huisaansluiting in 2003.

Het tarief wordt jaarlijks geïndexeerd op basis van de consumentenprijsindex (CPI) in de twee voorgaande jaren (DVO 2004, art. 3.6) van het CBS.⁴²

In verband met de ingebruikname van de vierde lijn zijn in 2005 de verwerkingstarieven van brandbaar afval bij HVC verlaagd. Deze zogenaamde 'korting 4^{de} lijn' wordt door HVC in mindering gebracht op het basistarief (zie verder paragraaf 7.2).

De RKC's constateren dat door het verloop van de tijd inmiddels een rechtstreeks verband tussen de kosten die aan de gemeenten in rekening worden gebracht en de werkelijke actuele kosten van HVC ontbreekt. Door uit te gaan van een geïndexeerd vast tarief per woonhuisaansluiting dat is gebaseerd op de kosten van HVC in 2003 (en 4^{de} lijn sinds 2005) hebben de gemeenten geen directe mogelijkheden om de kosten die aan hen in rekening gebracht worden omlaag te brengen (maatregelen om de hoeveelheid restafval te beperken leiden alleen tot een lagere rijksbelasting, zie kopje belastingen en investeringen).

⁴¹ Verslag van het Algemeen Bestuur CAW van 6 december 2017 te Hoorn.

⁴² Het basistarief zoals dat in de Uitvoeringsovereenkomst 2004 was bepaald per 1 januari 2004 bedroeg € 223 per woonhuisaansluiting. Dit tarief is uitgesplitst in een tarief per eenpersoons woonhuisaansluiting en een tarief per meerpersoons-woonhuisaansluiting. Hierbij zijn de vaste kosten gelijkelijk verdeeld over alle huishoudens. De variabele kosten zijn toegerekend op basis van het gemiddeld aantal personen per huishouden. Offewel het basistarief is feitelijk het gemiddelde gewogen tarief per huishouden (Uitvoeringsovereenkomst 2004, art. 3.5).

Ook in het dagelijks bestuur van CAW is de wenselijkheid van een rechtstreekse koppeling tussen daadwerkelijke en door HVC in rekening gebrachte kosten aan de orde gekomen. In een raadsbrief naar aanleiding van vragen van de raad van Drechterland wordt hierover het volgende opgemerkt: *"Er ligt op dit moment geen kostprijsallocatiemodel onder het DVO-tarief. HVC is vorig jaar met het CAW-bestuur het gesprek aangegaan om wel tot een kostprijsallocatiemodel te komen waarbij inzichtelijk wordt gemaakt hoe de kostprijs is opgebouwd. Daarbij zou tevens een onderscheid worden gemaakt tussen de vaste kosten voor de dienstverlening en de variabele kosten voor de verwerking van de afvalstromen. Het CAW-bestuur heeft ervoor gekozen om hier vooralsnog nog niet toe over te gaan."*

Vereveningsbedrag

Het vereveningsbedrag betreft een 'solidariteitsregeling'⁴³ waardoor de kosten van de gemeenten voor het verlenen van kwijtscheldingen afvalstoffenheffing evenredig worden verdeeld (naar inwonersaantal). Alle gemeenten passen kwijtschelding toe. Het vereveningsbedrag wordt jaarlijks berekend als zijnde het totaalbedrag van kwijtscheldingen gedeeld door het gemiddeld aantal woonhuisaansluitingen in de regio.

Belastingen en investeringen

Naast de jaarlijkse vergoeding worden ook belastingen⁴⁴ en kosten voor investeringen⁴⁵ door HVC doorberekend aan de gemeenten. De belastingen die door HVC aan de gemeenten in rekening worden gebracht betreffen afvalstoffenbelasting en btw. Afvalstoffenbelasting is een afdracht aan het Rijk voor het storten en verbranden van afvalstoffen. Als gemeenten maatregelen nemen die leiden tot een afname van de hoeveelheid restafval dan leidt dit tot een lager bedrag aan af te dragen afvalstoffenheffing aan het rijk.⁴⁶ De kosten voor btw kunnen de gemeenten vergoed krijgen uit het btw-compensatiefonds (in hoofdstuk 7 wordt hier nader op ingegaan).

Over het doorberekenen van de kosten voor investeringen is in de DVO 2004 het volgende opgenomen (art 11.1): *"Vervangingsinvesteringen komen voor rekening van HVC. Overige investeringen, die door HVC moeten worden gedaan als gevolg van wettelijke voorschriften of andere regelgeving dan wel op verzoek van de Gemeenten, zullen worden afgeschreven door middel van een investeringstoeslag berekend over de bij het aangaan van de investeringen bekende contractduur van deze Overeenkomst. De in de vorige zin bedoelde investeringstoeslag zal worden doorberekend aan de Gemeenten door een verhoging van het Basistarief met het bedrag van de investeringstoeslag."*

Overigens is in de DVO bepaald dat investeringen in 1997 en 1999 voor ondergrondse inzamelingsmiddelen (bijv. voor glas) volledig zijn verdisconteerd in het basistarief. Ook zijn door HVC investeringen gedaan in 2015 om rolemmers voor kunststoffen ter beschikking te stellen aan de huishoudens in het CAW-gebied (zie paragraaf 6.5).

Dienstverlening en overige bepalingen

In de DVO 2004 is bepaald dat HVC de volgende taken uitvoert voor de gemeenten: inzamelingstaken, verwerkingstaken, administratieve taken en plaagdierbestrijdingstaken. Deze taken zijn nader uitgewerkt in de bijlagen van de DVO 2004 en in de regionale afvalstoffenverordening, uitvoeringsbepalingen CAW, het reglement regionale scheidingsdepots en de afvalkalender. Daarnaast zijn in de DVO 2004 bepalingen opgenomen over onder andere de facturering en betaling, evaluatie, mogelijkheden tot wijziging van de overeenkomst en aansprakelijkheid.

⁴³ Uitvoeringsovereenkomst 2004, art. 3.9.

⁴⁴ Uitvoeringsovereenkomst 2004, art. 3.12.

⁴⁵ Uitvoeringsovereenkomst 2004, art. 11.1.

⁴⁶ Beheersbaarheid tariefstijging, CAW memo van CPO aan DB en AB, 23 maart 2015

Kosten:	- <u>Basistarief</u>: Vast tarief voor meerpersoonshuishoudens en eenpersoonshuishoudens dat jaarlijks wordt geïndexeerd voor inflatie. - <u>Vereveningsbijdrage</u>: Solidariteitsregeling waarbij de kosten voor kwietscheldingen afvalstoffenheffing evenredig worden verdeeld over de gemeenten. - <u>Belastingen</u>: HVC berekent kosten voor afvalstoffenbelasting en BTW door aan de gemeenten. - <u>Investerings</u>: Investerings (exclusief vervangingsinvesteringen) als gevolg van wet- en regelgeving of op verzoek van de gemeenten worden verwerkt in het basistarief.
Dienstverlening:	- <u>Taken HVC</u>: inzamelingstaken, verwerkingstaken, administratieve taken en plaagdierbestrijdingstaken. - <u>Nadere uitwerking taken</u>: Regionale afvalstoffenverordening, uitvoeringsbepalingen CAW, het reglement regionale scheidingsdepots en de afvalkalender.

Figuur 6.3 Samenvatting bepalingen over kosten en dienstverlening uit de DVO 2004.

Momenteel loopt een proces om een nieuwe DVO vast te stellen. We verwijzen hiervoor naar paragraaf 9.2. Hier kijken we vooral naar de wijze hoe de raden hierbij worden betrokken.

6.5 Westfriese gemeenten

Kaderstelling (beleid) en informatie (controle)

HVC heeft het afvalbeleidsplan 2012-2016 voor het CAW opgesteld. Dit is gedaan samen met een aantal beleidsambtenaren van de CAW-gemeenten.⁴⁷ Hierin zijn naast de wettelijke kaders, de visie op het afvalbeheer en de huidige situatie ook de doelstellingen en maatregelen voor 2012-2016 opgenomen. HVC streeft ernaar om zo goed mogelijke milieuresultaten en zo hoog mogelijke service te realiseren tegen zo laag mogelijke kosten. Het beleidsplan is vastgesteld door het CAW, conform haar taak en bevoegdheid zoals bepaald in de gemeenschappelijke regeling (art.3). Uit de raadsinformatiesystemen van de verschillende gemeenten is gebleken dat dit beleidsplan niet in de raden is behandeld in 2012. Opmerkelijk is dat in dezelfde periode in de raden wel raadsvoorstellen geweest zijn over een ander regionaal beleidsplan: het concept beleidsplan van de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord. Hierbij zijn de raden door de AB van deze GR gevraagd om een reactie te geven op dit concept beleidsplan. Ook zijn besluiten genomen om akkoord te zijn met de opzet en inhoud van dit concept beleidsplan van de Veiligheidsregio.⁴⁸

De maatregelen uit het afvalbeleidsplan worden verder uitgewerkt in uitvoeringsplannen en geëvalueerd via de kwartaalrapportages en jaarrapportages die HVC per gemeente opstelt. In de kwartaalrapportages wordt vooral ingegaan op de resultaten van het afvalbeheer (afvalhoeveelheden), het effect van ingezette maatregelen, toekomstige ontwikkelingen en feedback op de dienstverlening (klachtenprocedure).

In de jaarrapportages zijn ook de resultaten per gemeente over 2017 opgenomen. Het gaat hierbij om zaken als de ontwikkeling van scheidingspercentages, materiaalhergebruik, restafval en de samenstelling van het huishoudelijk afval. Opvallend is dat er geen doelstellingen per gemeente in deze rapportages zijn geformuleerd. Wij zijn geïnformeerd dat er tijdens een CAW-vergadering is ingestemd met de VANG-doelstelling.⁴⁹

HVC heeft de milieudoelstellingen geëvalueerd en besproken in het contactpersonenoverleg. De jaarrapportage 2017 is besproken in het AB van het CAW.⁵⁰ De jaar- en kwartaalrapportage

⁴⁷ Afvalbeleidsplan 2012-2016 CAW-gemeenten, 16 april 2012

⁴⁸ Concept regionaal beleidsplan Veiligheidsregio Noord-Holland Noord, raadsvergadering 20 juni 2012 Medemblik, 3 mei 2012 Stede Broec.

⁴⁹ Van 250 kilo naar 100 kilo restafval per inwoner per jaar en 75% scheiding van huishoudelijk afval in 2010

⁵⁰ Jaarrapportage 2017 (Koggenland)

worden ook gedeeld met de gemeenteraden. In zijn algemeenheid was er in gemeenteraden weinig aandacht voor deze rapportages; incidenteel werden vragen gesteld en door de betreffende wethouder beantwoord. Ook is in interviews aangegeven dat, omdat de DVO uit 2004 dateert en dit als gegeven is beschouwd, raden niet in staat (kunnen) worden gesteld om verdere kaders aan te geven. Alleen de heffingen worden jaarlijks vastgesteld.

In het beleidsplan of de rapportages is geen informatie opgenomen over de kosten van de afvalinzameling of de afvalverwerking.

Naast dit beleidsstuk van het CAW hebben de betreffende gemeenten – naast hun beleid t.a.v. de openbare ruimte denk aan straatreiniging en zwerfvuil- geen eigen afvalstoffenbeleid.⁵¹

De intentie in het oude beleidsplan was om een nieuw afvalbeleidsplan voor de periode 2017-2021 op te stellen. Nu is als toekomstige ontwikkeling genoemd het toewerken naar een nieuw DVO-model en het in een grondstoffenplan per gemeente opnemen van de ambitie van de CAW-gemeenten (zie verder hoofdstuk 9). De kerngedachte is om over te gaan van één collectief plan voor alle gemeenten, naar individuele plannen per gemeente.

Behandeling van voorstellen van HVC en CAW in de gemeenten

Een belangrijk voorbeeld van hoe voorstellen van HVC voor aanpassingen in de dienstverlening door HVC in het CAW en de gemeenten behandeld worden is hieronder weergegeven.

Het CAW geeft opdracht aan HVC tot voorstel materiaalhergebruik en legt dat voor aan de raden

In 2014 heeft het AB van het CAW een opdracht gegeven aan HVC om een voorstel uit te werken voor het CAW-gebied om het percentage hergebruik te verbeteren. Voorwaarden waren o.a. dat er geen negatieve financiële consequenties mochten zijn voor de CAW-gemeenten en dat er draagvlak bij de inwoners was. HVC heeft dit voorstel voorbereid in het contactpersonenoverleg. Het CAW heeft het voorstel⁵² voorgelegd aan de afzonderlijke gemeenteraden voor een zienswijze. Het AB en DB hebben met deze zienswijzen in 2015 een besluit genomen en zijn op basis hiervan een overeenkomst met HVC aangegaan.

De geprognosticeerde effecten waren:

- Lastenverlichting op het gebied van afvalstoffenbelasting (ca. € 2 per huishouden)
- Door stimuleren van burgers om afval te scheiden, een bijdrage leveren aan de landelijke duurzaamheidsdoelstelling van 65% hergebruik materiaalhergebruik in 2015 tot 75% in 2020
- Een investering van € 4,6 miljoen voor aanschaf minicontainers. HVC is bereid geweest dit bedrag te financieren onder de voorwaarde dat bij beëindiging van de DVO deze inzamelmiddelen tegen de dan geldende waarde (afschrijving 10 jaar) worden overgenomen door de CAW-gemeenten.
- Hierdoor geen stijging op het tarief afvalstoffenheffing (effect €0 per huishouden)

Alle gemeenten hebben voor deze mogelijkheid voor burgers gekozen. In 2016 en 2017 heeft hiervan de uitrol plaatsgevonden.⁵³

Bepaling van het gemeentelijk afvalstoffentarief

In algemene zin stellen ambtenaren van de zes betreffende Westfriese gemeenten een collegevoorstel en raadsvoorstel op voor het jaarlijks te bepalen tarief afvalstoffenheffing. Dit gebeurt op basis van een jaarlijks door HVC opgestelde toelichting op het CAW-basistarief.⁵⁴ Hierin is de indexering van het basistarief aangegeven en de daarop gebaseerde eenpersoons- en meerpersoonstarieven. Ook is de berekening van het vereveningsbedrag en de korting per woonhuisaansluiting opgenomen.

⁵¹ Interviews met beleidsambtenaren per gemeente.

⁵² Meer waarde uit afval. Het CAW naar 75% materiaalhergebruik. Raadsinformatiebijeenkomst Opmeer 17 februari 2015

⁵³ Evaluatie uitrol oranje bak in 2016/2017. CAW. 23 april 2018

⁵⁴ Bijvoorbeeld toelichting op berekening CAW-basistarief 2018.

Naast deze kosten van HVC bepaalt elke gemeente zelfstandig vervolgens de gemeentelijke kosten die zij toerekenen aan het afvalstoffentarief ⁵⁵ (zie verder hoofdstuk 7 en 8). Middels een raadsbesluit wordt vervolgens jaarlijks invulling gegeven aan het tarief en wordt de verordening afvalstoffenheffing vastgesteld.

- Gemeenten:**
- Er is een algemeen, door HVC opgesteld, CAW-beleid over afvalstoffen tot en met 2016.
 - Gemeenten hebben geen eigen afvalstoffenbeleid. Er is de intentie om per gemeente wel een eigen afvalstoffenbeleid te maken. (zie paragraaf 9.2)
 - Kaderstelling is, gezien de gegeven Uitvoeringsovereenkomst 2004, gericht op het jaarlijks vaststellen van de verordening (en daarmee de tarieven) afvalstoffen.
 - De informatievoorziening bestaat uit de rapportages van HVC die gericht zijn op de afvalstromen. Er is geen informatie over kosten of de realisatie van eigen doelstellingen.
 - Bij voorstellen voor aanpassen dienstverlening kunnen raden zienswijzen afgeven.
 - Inwoners betalen de door de raad vastgestelde tarieven. De dienstverlening wordt verzorgd

Figuur 6.4 Kaderstelling en informatievoorziening over afvalstoffenbeleid.

Uit interviews blijkt dat de situatie in Westfriesland wel uitzonderlijk is. In andere gemeenten in Nederland gebeurt het ook wel dat het afvalbedrijf beleidsmatig adviseert. Dat er een GR tussen de gemeenten en het afvalbedrijf staat die tevens bevoegd is tot het vaststellen van het beleid is echter ongebruikelijk. Daarnaast is het feit dat een medewerker van HVC secretaris van CAW is een punt van discussie in de betreffende gemeenten (zie ook paragraaf 6.3).

Toetsing van normen

6.6 Toetsing van normen

Norm	Toetsing	Toelichting
1. Invloed op beleid: Welke invloed hebben actoren op het afvalstoffenbeleid?		
a) Gemeenten hebben een eigen afvalstoffenbeleid	✓	Er is geen eigen beleid per gemeente. Het afvalstoffenbeleid van de Westfrieze gemeenten is in samenwerking met deze gemeenten opgesteld door HVC en op regionaal niveau vastgesteld door het CAW. Er zijn geen doelstellingen per gemeente in dit beleid geformuleerd.
b) De gemeenten hebben invloed op het beleid	✓	Het afvalstoffenbeleid is opgesteld door HVC. Dit beleid is vastgesteld door het AB van het CAW, zijnde de wethouders van de gemeenten. Daarnaast zijn beleidsmedewerkers van gemeenten, via het CPO, betrokken geweest bij het opstellen van het beleid. Hierdoor is er deels invloed op het beleid. HVC is hierin wel leidend. De raden zijn bij het opstellen van het beleid in 2012 niet gevraagd om een zienswijze af te geven. Bij het reduceren van afval (verbeteren ophalen kunststof verpakkingen) in 2015 zijn de raden wel gevraagd om een zienswijze af te geven.
2 Invloed op doelmatigheid: Wie kan op prijs en dienstverlening invloed uitoefenen?		
a) De gemeenten hebben direct of indirect invloed op prijs en dienstverlening	2004 ✓ Nu ✗	In de huidige DVO, door gemeenten afgesloten in 2004, zijn zowel de dienstverlening als de kosten die HVC doorberekent aan de gemeenten bepaald. De kosten zijn gebaseerd op een geïndexeerd vast basistarief. Binnen deze overeenkomst kunnen de gemeenten nu beperkt invloed uitoefenen op de prijs en de relatie met de dienstverlening door HVC. Het beperkt zich tot beïnvloeding van de afvalstoffenbelasting en de wijze van ophalen afval (zie 1b). Verder hebben zij jaarlijks invloed op de

⁵⁵ Excelspreadsheets per gemeente

		gemeentelijke kosten (zie hoofdstuk 8).
b) Burgers hebben (financiële prikkel) invloed op het tarief		De belangrijkste grondslag voor de afvalstoffenheffing is een vast basistarief per éénpersoons en meerpersoons huishouden. Burgers hebben hierdoor geen financiële prikkel om hun hoeveelheid huisafval te verminderen. Wel zijn zij in 2015 gestimuleerd om afval te scheiden, wat indirect (via de afvalbelasting die gemeenten afdragen aan het Rijk) ook een klein effect had op de afvalstoffenheffing.
3. Invloed op positie: In hoeverre zijn de gemeentelijke organisaties in staat om hun raden onafhankelijk te ondersteunen?		
a) De gemeenten hebben kennis over afvalstoffen	 	Op basis van alle interviews ontstaat het beeld dat kennis over afvalstoffen verschilt en soms niet goed is geborgd in de gemeentelijke organisaties. Een enkele gemeente huurt ook mensen in. De capaciteit die binnen de gemeenten voor dit onderwerp beschikbaar is, is soms beperkt. Kennis vanuit het perspectief van de afvalstoffenheffing naar burgers is er vaak wel, al is de kennis over de historie en de in rekening gebrachte kosten vaak zeer beperkt. Voor dit belangrijke aspect wordt geleund op de kennis en expertise van HVC.
b) De gemeenten hebben een rol in de besluitvorming		De formele bevoegdheden van de gemeenten zijn omschreven in de gemeenschappelijke regeling CAW. Uitgangspunt is dat het AB van de GR alle bevoegdheden en besluitvorming uitvoert omtrent beleid en uitvoering van Wet Milieubeheer, en zorgdraagt voor alle taken op het gebied van afvalverwerking. Het AB stelt ook het beleid vast. De wethouders hebben zo een gedeelde rol in de besluitvorming. De gemeenteraden benoemen de bestuurders en kunnen hun alle inlichtingen vragen. De gemeenteraden een zo slechts een rol die op afstand staat van de besluitvorming.

7 **Beleid; uitvoering van wettelijke en gemeentelijke kaders afvalstoffentarief**

Dit hoofdstuk behandelt de uitvoering van wettelijke kaders. In paragraaf 7.1 wordt ingegaan op de wettelijke kaders en juridische grondslagen waaraan de tarieven moeten voldoen. In paragraaf 7.2 zijn de grondslagen van de verschillende Westfriese gemeenten opgenomen, waarbij aangegeven is op welk besluit dit gebaseerd is. Tot slot is in paragraaf 7.3 de toetsing op de gestelde normen opgenomen.

7.1 **Wettelijke kaders en juridische grondslagen**

De wettelijke plicht voor gemeenten om huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen en de mogelijkheid voor het heffen en innen van afvalstoffenheffing zijn geregeld in de Wet Milieubeheer (art 10.21 en art 15.33). Hieronder volgt een toelichting op de relevante aspecten voor de kaderstelling door gemeenten.

Bestemmingsheffing

Afvalstoffenheffing is een bestemmingsheffing, bedoeld om de kosten voor het ophalen van huishoudelijk afval te verhalen en wordt geheven bij percelen waar het gemeentebestuur een ophaalplicht heeft. Of een huishouden ook daadwerkelijk afval aanbiedt, is voor (het opleggen van) de heffing niet van belang. De opbrengsten van de afvalstoffenheffing mogen niet worden aangewend voor het ophalen van afval dat niet onder de ophaalplicht valt (bijvoorbeeld afval van bedrijven en instellingen). Hiervoor kunnen gemeenten reinigingsrechten in rekening brengen.

Kostendekkendheid

Een wettelijke voorwaarde bij de hoogte van het tarief afvalstoffenheffing is dat deze maximaal kostendekkend mag zijn. Dit wil zeggen dat de opbrengsten op begrotingsbasis van de afvalstoffenheffing niet hoger mogen zijn dan de gemeentelijke kosten voor huishoudelijk afval. In de Wet Milieubeheer is niet exact weergegeven welke kosten wel en niet doorberekend mogen worden in de gemeentelijke heffingen.

In een handreiking van de VNG over dit onderwerp⁵⁶, worden (onder ander op basis van jurisprudentie) de volgende kosten benoemd, die toegerekend kunnen worden:

- Deel van de gemeentelijke overhead;
- Kosten voor beroeps- en bezwaarprocedures;
- Overige baten en lasten bij uitvoeren zorgplicht afvalstoffen;
- Toezicht en handhaving, BOA inzake aanbiedregels zwerfafval;
- Deel van kosten van straatreiniging;
- Deel van kosten verwijderen afval uit recreatieterreinen, parken en sloten;
- Kwijtschelding;
- Afvalscheiding en recycling;
- Vuilophaal en afvoer;
- Vuilstort en verwerking;
- Baten afvalstoffenheffing;
- Kosten heffing en invordering afvalstoffenheffing.

Uitgangspunt is dat de gemeente de integrale kosten via de afvalstoffenheffing in rekening kan brengen. Dat zijn de directe kosten vermeerderd met een redelijke⁵⁷ opslag voor de overhead. De toerekening van deze lasten vindt plaats op basis van het oordeel van de gemeente (zie 7.2). Conform een stellige uitspraak van de commissie BBV moet bij de berekening van de tarieven de methodiek voor de toerekening van de overhead worden opgenomen in de financiële verordening.

⁵⁶ VNG (2016) Handreiking kostenonderbouwing paragraaf lokale heffingen.

⁵⁷ De term 'redelijk' wordt gebruikt in de toelichting bij artikel 229b Gemeentewet

Ook mogen gemeenten compensabele btw die zij afdragen (aan het afvalbedrijf) meenemen in de berekening van het tarief afvalstoffenheffing (Wet milieubeheer 15.33 lid 3).⁵⁸

Verordeningsplicht

De afvalstoffenheffing moet worden vastgelegd in een gemeentelijke belastingverordening (Gemeentewet, artikel 216). Hierin worden de belangrijkste zaken geregeld, die nodig zijn voor het vaststellen wie die belasting moeten betalen en welke systematiek wordt gehanteerd voor het berekenen van de hoogte van de belastingschuld en de invordering daarvan. Tevens wordt in de verordening vermeld wie aanspraak kan maken op een gehele of gedeeltelijke vrijstelling, vermindering, ontheffing of teruggaaf.

Ten aanzien van de tarieven en heffingsmaatstaven hebben gemeenten een betrekkelijk grote beleidsvrijheid. De belangrijkste beperking is dat het bedrag van de belasting niet afhankelijk mag zijn van inkomen, winst of vermogen (artikel 219). Gemeenten mogen derhalve geen inkomenspolitiek bedrijven. Verder is bepaald dat voor hetzelfde gebruik geen verschillend tarief mag worden geheven. Tenslotte moet de verordening een duidelijk stelsel bevatten voor een jaar-, week-, of dagtarief.

Deze grote mate van beleidsvrijheid bij de vaststelling van de afvalstoffentarieven kan worden ingevuld door de gemeenteraad (in hoofdstuk 9 gaan we daar nader op in.)

7.2 Grondslagen voor het tarief: kosten HVC en grondslagen individuele gemeenten

De grondslagen voor het tarief moeten gebaseerd zijn op de wettelijke kaders. In onderstaande tabel zijn de grondslagen opgenomen die de gemeenten hanteren voor het bepalen van het tarief afvalstoffenheffing. De gegevens in de tabel zijn afkomstig uit de raadsbesluiten/ belastingverordeningen van de gemeenten (zie ook hoofdstuk 9) en aanvullende gegevens die de rekenkamercommissies hebben opgevraagd over de berekening van de tarieven afvalstoffenheffing. In bijlage 5 wordt nader ingegaan op de grondslagen per gemeente.

	Raadsbesluit over kostendekkendheid	HVC							Gemeente-specifieke kosten				
		Basistarief	Vereveningsbedrag	Afvalstoffenbelasting	Btw(-compensatie)	Korting 4 ^e lijn	Baten textiel	Extra container	Overhead (incl. loonk.)	Kosten heffen belasting	Straatreiniging	Zwerfvuil	CAW kosten en opbrengsten
Drechterland	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
Enkhuizen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	?	Nee
Koggenland	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee
Medemblik	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	?	Nee
Opmeer	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee
Stede Broec	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee

Tabel 7.1 Opgenomen soort kosten toegerekend aan de afvalstoffenheffing

⁵⁸ Gemeenten kunnen deze BTW weliswaar gecompenseerd krijgen uit het BTW-compensatiefonds. Maar omdat de oprichting van dit fonds in 2003 gepaard is gegaan met een korting van de Algemene Uitkering van het gemeentefonds dragen de gemeenten de kosten voor dit fonds zelf en mogen zij dit in de afvalstoffenheffing doorberekenen aan hun inwoners.

Kosten HVC

In de huidige DVO is bepaald dat de jaarlijkse bijdrage die HVC aan de deelnemende gemeenten in rekening brengt, bestaat uit een basistarief en een vereveningsbedrag (zie paragraaf 6.4). Uit de toelichtingen blijkt dat de indexering van het basistarief en de berekening van het vereveningsbedrag conform contract zijn.⁵⁹ Daarnaast komen uit de toelichtingen voor deze jaren geen verhogingen van het basistarief als gevolg van investeringen naar voren. In paragraaf 6.5 is bijvoorbeeld toegelicht dat de kosten voor de container voor kunststof verpakkingen en drankenkartons geen verhoging van het basistarief heeft veroorzaakt. HVC had baat bij deze investering omdat zij de vergoeding van Nedvang ontvangt (garantievergoeding kunststof is tussen de €700 en € 850 per ton). Het is zeer waarschijnlijk dat de investering een tariefreductie met zich mee had gebracht, waren tarieven in eigen beheer gedaan.⁶⁰

Daarnaast worden belastingen (afvalstoffenbelasting en btw) door HVC doorberekend aan de gemeenten.

Naast de tarieven gebaseerd op de DVO worden door HVC de volgende kortingen en kosten en opbrengsten aan de Westfriese gemeenten in rekening gebracht:

- Korting 4^e lijn: In verband met de ingebruikname van een nieuwe oven (de vierde lijn) zijn in 2005 de verwerkingstarieven van brandbaar afval bij HVC verlaagd. Jaarlijks werd door HVC een vaste vergoeding (goodwill) ad. € 432.000 overgemaakt aan de CAW-gemeenten. Na uittrekking van de voormalige gemeente Wieringermeer uit de gemeenschappelijke regeling CAW is deze vergoeding in 2014 verlaagd naar €407.000. De vergoeding ad. €407.000 blijft overigens structureel toegekend aan de overgebleven CAW-gemeenten. Deze wordt maandelijks met de CAW-gemeenten verrekend (in mindering gebracht op de voorschotnota) op basis van het aantal inwoners per 1 januari van dat jaar volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek.⁶¹ Omgerekend gaat het hier om €4 à €5 korting per huishouden.
- Ook keert HVC middels de eindafrekeningen de opbrengsten van textiel uit aan de gemeenten. In 2016 bedroeg de bate voor textiel ca € 1 per huishouden.⁶²
- Mogelijkheid extra container. Inwoners van de CAW-gemeenten kunnen extra containers aanvragen, indien zij dit nodig vinden om hun afval beter te scheiden. Voor een extra container voor restafval wordt op basis van de gemeentelijke belastingverordening een tarief van € 120 extra, bovenop de reguliere heffing gerekend (€95 voor de lediging en €25 voor de verwerking).⁶³ Dit tarief is alleen van toepassing voor burgers die hiervoor een aanvraag doen. De Rkc's merken op dat er geen verdere onderbouwing van dit tarief in het onderzoek is aangetroffen. Aan het aanvragen van extra containers voor gft-afval of kunststofverpakkingen zijn geen extra kosten verbonden.

Op basis van opgevraagde stukken⁶⁴, constateren de Rkc's dat de kosten die door HVC in rekening worden gebracht volledig worden doorberekend in de tarieven afvalstoffenheffing. Dit past weliswaar bij het uitgangspunt van integrale kostentoerekening. Echter door steeds minder inzicht in de feitelijke kosten van HVC met een onderbouwing in afzonderlijke kostencomponenten (d.w.z. de vormen van dienstverlening van HVC; zie paragraaf 8.2 en 8.3) kunnen gemeenten niet eenduidig vaststellen of deze kosten wel of niet conform de Wet Milieubeheer toegerekend kunnen worden aan de gemeentelijke afvalstoffenheffing.

⁵⁹ Toelichtingen op berekening CAW-basistarief 2017 en 2018.

⁶⁰ Ambtelijke reactie op de nota van bevindingen.

⁶¹ Jaarrekening 2014, CAW

⁶² Eindafrekening HVC 2016

⁶³ Brief CAW van 7 december 2015 en technische toelichting raadsadvies 2017 voor Koggenland. Voor de aanvraag extra container restafval dient een medisch attest (incontinentiemateriaal) te worden overlegd.

⁶⁴ Ambtelijke berekeningen van de tarieven afvalstoffenheffing in de 6 gemeenten.

Gemeentelijke kosten

De VNG geeft aan dat op basis van de deskundigheid van de vakafdeling, de financiële afdeling en de afdeling belastingen antwoord gegeven wordt op de vraag: welke kosten van een taak zijn geheel, gedeeltelijk of niet toe te rekenen aan de heffing en waarom? De VNG geeft hierbij aan: "Het is verstandig de afweging wel in een uitgebreide interne onderbouwing vast te leggen." ⁶⁵ De uitkomst hiervan kan dus per gemeente verschillen.

In elk van de zes gemeente bepalen de medewerkers de kosten die in relatie gebracht kunnen worden met de afvalstoffenheffing. In Excel spreadsheets worden deze kosten getotaliseerd en toegerekend aan de verschillende gemeentelijke belastingen, waaronder de afvalstoffenheffing.

In tabel 7.1 hebben we aangegeven of bepaalde kosten - voor zover zichtbaar - al dan niet zijn toegerekend. In de financiële verordeningen (beleid) van alle zes gemeenten is in algemene zin bepaald dat: "Bij de kostentoerekening worden naast de directe kosten de indirecte kosten betrokken, die rechtstreeks samenhangen met de door de gemeente verleende diensten." ⁶⁶

Omdat de afweging per gemeente gemaakt wordt, verschilt de wijze van toerekenen in de uitvoering:

- Soms wordt overhead toegerekend als een percentage van de loonsom van de personen die zich met afval bezighouden plus een opslag voor overige overheadkosten. Soms worden een aantal uren voor overhead opgenomen en soms wordt een bedrag voor personeelskosten opgenomen.
- Er zijn verschillen die de zes gemeenten hanteren op het gebied van toerekenen kosten heffingen belastingen en de toerekening van straatreiniging en zwerfvuil.

Op basis van de stukken constateren de Rkc's, dat door deze gemeentelijke beleidsvrijheid, er ook verschillen ontstaan in het tarief voor inwoners (zie paragraaf 8.2)

Een bijzonder onderdeel van de gemeentelijke kosten zijn de baten en lasten van het CAW. In de jaarrekeningen van het CAW zijn er kosten en opbrengsten die gerelateerd kunnen worden aan de afvalstoffenheffing:

- Kosten CAW. De kosten bedroegen in 2016 ca. € 25.000 en in 2017 ca. 90.000. ⁶⁷ Deze bestaan uit secretariaatskosten en overige kosten. Het secretariaat van het CAW wordt verzorgd door medewerkers van HVC. De omvang hiervan was in 2016 ca. € 15.000. De kosten CAW worden in de jaarrekeningen van het CAW als last opgenomen. En zo gezamenlijk gedragen door de deelnemende gemeenten.
- Opbrengsten CAW. Door de Stichting Nedvang wordt een vergoeding verstrekt aan de deelnemende gemeenten voor recycling. De financiële afwikkeling hiervan vindt plaats via het CAW. CAW betaalt hiermee de kosten van HVC voor de verwerking en het transport voor o.a. glas en PMD (Plastic verpakkingen, Metalen verpakkingen en Drankkartons). Vergoeding en kosten worden als bate en last in de jaarrekening van het CAW verantwoord. Deze vergoeding, die betaald wordt aan HVC, is de laatste jaren gestegen, van in totaal ca. € 1 mln. in 2014, €2,1 mln. in 2016 naar € 3,4 mln. in 2017. ⁶⁸
- Dividend. Als aandeelhouder van HVC krijgt het CAW, indien van toepassing, een dividenduitkering. De dividenduitkering wordt verdeeld over de deelnemende gemeenten in het CAW. In 2017 was er geen dividend. Eén gemeente (Drechterland) neemt in 2018 een geraamde te ontvangen dividendbedrag mee als bate bij de gemeentelijke toerekening naar de afvalstoffenbelasting.

De Rkc's constateren dat deze kosten en de opbrengsten niet zijn opgenomen in de berekeningen voor de afvalstoffenheffing voor inwoners van de zes gemeenten. Als de kosten omgeslagen zouden worden over het aantal huishoudens (ca. 88.000) is dit een beperkt effect. De stijgende opbrengsten van Nedvang worden doorbetaald aan HVC. Er is overigens geen zicht op de

⁶⁵ VNG (2016) Handreiking kostenonderbouwing paragraaf lokale heffingen.

⁶⁶ De financiële verordeningen van de zes onderzochte gemeenten.

⁶⁷ De toename is veroorzaakt door rentekosten van een naheffingsaanslag BTW

⁶⁸ Jaarrekening 2014, 2016 en 2017, CAW en Interview BUITEN

werkelijke kosten van HVC hiervoor. Het resultaat van de verwerking van kunststoffen komt dus ten bate/ten laste van HVC. Het resultaat is niet verwerkt in het afvalstoffentarief voor inwoners.

Overige bevindingen over de grondslagen

De belangrijkste bevindingen die uit documenten en interviews⁶⁹ naar voren kwamen waren:

- 1) Het vereveningsbedrag is gebaseerd op de kwijschelding aan burgers en de solidariteitsregeling in CAW-verband. Het is in Nederland gebruikelijk dat de kosten van kwijschelding meegenomen worden in het afvalstoffentarief naar burgers. Wat niet gebruikelijk is dat middels een solidariteitsregeling dit gemiddeld wordt tussen meerdere gemeenten. In hoofdstuk 7 zal hier nader inzicht in gegeven worden.
- 2) In de gemeenten is weinig aandacht voor het contractmanagement ten aanzien van de DVO uit 2004. Het contract is lang geleden afgesloten. De naleving van de contractuele bepalingen is niet specifiek belegd in de gemeente of bij het CAW. In de huidige situatie zou het voor de hand liggen om het contractmanagement bij het CAW te beleggen. Echter hier is geen personeel voor. Ook het CPO heeft beperkte capaciteit en kennis om contractmanagement adequaat op te pakken.

7.3 Toetsing van normen

Norm	Toetsing	Toelichting
1. Kaders: Gebeurt de toerekening conform wettelijke uitgangspunten en gemeentelijke besluiten?		
a) Tariefstelling past binnen wettelijk kader (o.a. kostendekkendheid).		De tariefstelling afvalstoffenheffing van de zes gemeenten voldoet aan de aspecten bestemmingsheffing en verordeningplicht van de wettelijke kaders. Ten aanzien van het aspect kostendekkendheid lijkt dit ook zo te zijn. 'Lijkt' omdat de kosten van HVC (o.a. het basistarief) integraal worden doorberekend in het afvalstoffentarief. Het inzicht in de werkelijke kosten van de afzonderlijke componenten die onder dit basistarief vallen (d.w.z. vormen van dienstverlening van HVC) ontbreekt bij gemeenten. De RKC kan op basis van de gemeentelijke informatie zich geen oordeel vormen of het HVC-kostendeel van het tarief ook juridisch past binnen het wettelijk kader van kostendekkendheid. Gezien het lopende traject om te komen tot een nieuwe DVO (zie paragraaf 8.2) waarbij verwacht wordt dat HVC meer inzicht gaat geven in haar kosten, is dit juridisch aspect op dit moment door de RKC's niet onderzocht.
b) Tariefstelling is gebaseerd op raadsbesluit		In alle zes gemeenten is sprake van een financiële verordening voor de toerekening van kosten. Ook is de jaarlijkse verordening afvalstoffenheffing in alle zes de gemeenten vastgesteld middels een raadsbesluit.
2 Grondslag: Wat ligt ten grondslag om zaken wel of niet toe te rekenen?		
a) Het contract met HVC is qua tarief toegepast		De berekeningen (voor 2017 en 2018) van het basistarief en de vereveningsbijdrage sluiten aan met het contract. Wel merken de RKC's op dat er geen zodanig contractmanagement was waarin eenduidig en eenvoudig is vastgesteld dat de contracten volledig zijn toegepast.
b) De grondslagen zijn duidelijk onderbouwd		De raden hebben middels besluiten (direct) of goedkeuring van begrotingen (indirect) gekozen voor kostendekkendheid. De nadere invulling en onderbouwing van de grondslagen van kostendekkendheid zijn niet vastgesteld door de raden. De gemeenten gaan met de toerekening van kosten in de praktijk verschillend om. In Excel spreadsheets is dit uitgewerkt. Veelal ontbreekt echter de door het VNG geadviseerde vastlegging van de onderbouwing. Qua vastlegging is dit te verbeteren. Het gaat hierbij om beargumenteerd te beschrijven waarom welke kosten voor welke delen worden toegerekend.

⁶⁹ Interview met BUITEN Organisatieadvies

8 Ontwikkeling en opbouw van afvalstoffentarief

Dit hoofdstuk behandelt de ontwikkeling en opbouw van de afvalstoffentarieven. Hiermee willen we meer zicht krijgen op de doelmatigheid van de afvalstoffenheffing.

In paragraaf 8.1 is de hoogte van tarieven in beeld gebracht op landelijk, Noord-Hollands en Westfries niveau over een aantal jaren. We geven hierbij een analyse van belangrijkste verschillen. In paragraaf 8.2 is vervolgens de opbouw van de tarieven in kaart gebracht zoals gebaseerd op de DVO met HVC en de grondslagen van de verschillende Westfriesse gemeenten (zie hoofdstuk 6 en 7). In paragraaf 8.3 proberen we een beeld te krijgen van de prijs in relatie tot de dienstverlening. Tot slot is in paragraaf 8.4 de toetsing op de gestelde normen opgenomen.

8.1 Ontwikkeling van tarieven afvalstoffenheffing landelijk, in de zes gemeenten

*Landelijk is er de laatste acht jaar sprake van een daling van de gemiddelde afvalstoffenheffing*⁷⁰

Na een aanzienlijke stijging van de gemiddelde afvalstoffenheffing vanaf het jaar 2000, is nu sprake van een dalende tendens. De gemiddelde afvalstoffenheffing daalde in 2017 met 2%. Dit is het achtste achtereenvolgende jaar dat de afvalstoffenheffing daalt. De heffing is afhankelijk van de grootte van het huishouden. Gemiddeld betaalde een huishouden €235 per jaar. Een eenpersoonshuishouden betaalde €200 en een meerpersoonshuishouden €253 per jaar. Voor de zes onderzochte gemeente is dat respectievelijk €270 en €369. (Zie verder grafiek 8.1 en 8.2 en bijlage 4)

De daling van de afvalstoffenheffing kan deels worden verklaard. Bedragen die gemeenten ontvangen voor de gescheiden kunststofinzameling kunnen de kosten van het afvalbeheer verlagen. Zoals we in paragraaf 7.2 zagen komen de ontvangsten voor kunststofinzameling in de CAW-gemeenten ten gunste van HVC. Ook zorgt een daling van de hoeveelheid restafval voor lagere kosten. Daarnaast zijn de tarieven om restafval te verwerken lager doordat gemeenten nieuwe contracten hebben afgesloten.

De hoogte van de gemiddelde afvalstoffenheffing per gemeente verschilt sterk. In de vijf duurste gemeenten zijn de kosten ongeveer €350 per huishouden. In de vijf goedkoopste gemeenten is dit minder dan €120 per huishouden. Gemeenten met lage afvalbeheerkosten hebben een algemeen tariefdifferentiatie op afvalaanbod (DIFTAR) ingevoerd. Het aantal gemeenten met DIFTAR stijgt constant. In 2017 hanteerde 46% van de Nederlandse gemeente DIFTAR. In 2016 was dit 44% (zie voor diverse vormen van DIFTAR, bijlage 4).

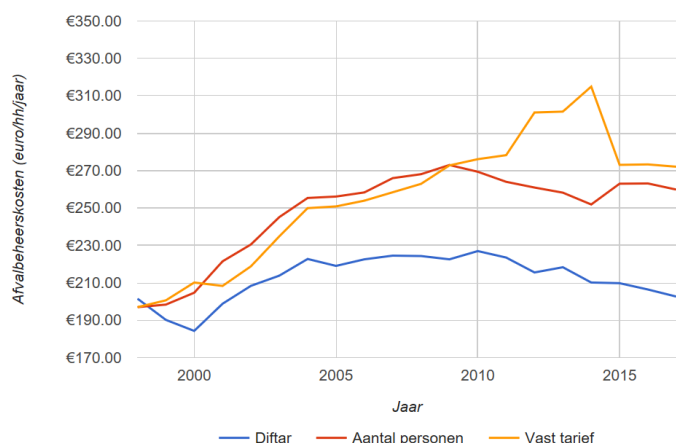
Een belangrijke ontwikkeling bij gemeenten die DIFTAR invoeren of hebben ingevoerd is dat steeds meer gemeenten inzetten op het principe 'de vervuiler betaald'. Dit doen zij door hoge tarieven vast te stellen voor het ophalen van restafval en lage tarieven voor bijvoorbeeld gft. Deze ontwikkeling is met name pregnant in een 10-tal gemeenten in Noord Brabant en een aantal gemeenten in Gelderland, Overijssel en Limburg. Als voorbeeld noemen we de gemeente Bladel. De raad in Bladel heeft op 7 november 2017 de afvaltarieven voor 2018 vastgesteld. Het tarief voor een 240 liter afvalcontainer restafval kost per ophaalbeurt € 19,08. Het tarief voor gft-afval is € 1,62. Voor kleinere volumes zijn de tarieven lager. Dit betekent dat zeer grote vervuilers in deze gemeenten hoge kosten hebben. En kleine vervuilers zeer lage kosten hebben.⁷¹

In dit rapport gaan we daarom steeds uit van de gemiddelde kosten per huishouden zoals gerapporteerd zijn door Rijkswaterstaat, Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

⁷⁰ Afvalstoffenheffing 2017, Rijkswaterstaat Ministerie van Infrastructuur en Milieu, december 2017

⁷¹ Afvalwijzer 2018, gemeente Bladel

De afvalbeheerkosten zijn in gemeenten met DIFTAR gemiddeld lager dan in overige gemeenten.



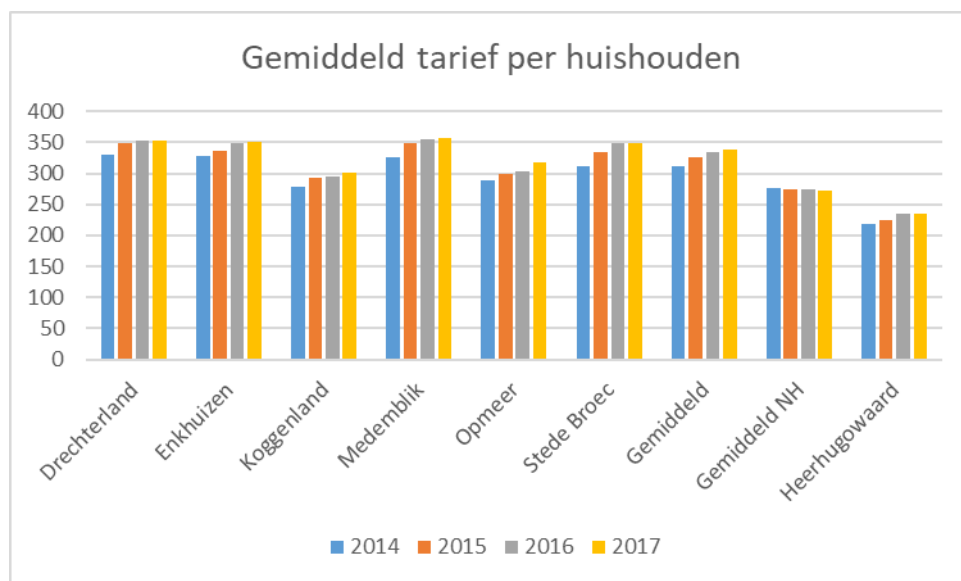
Uit het onderzoek blijkt dat in gemeenten met DIFTAR over het algemeen inwoners hun afval meer gescheiden aanbieden, waardoor er minder restafval ontstaat. De kosten voor de verwerking van het restafval komen hierdoor lager uit. In 2017 kostte de inzameling en verwerking van het restafval in deze gemeenten per huishouden gemiddeld €203; een daling van €3,80 ten opzichte van 2016. In gemeenten waar een tarief per aantal personen werd geheven – is het gemiddelde tarief in 2017 per huishouden €260 per huishouden, een daling van €3 ten opzichte van 2016.

Grafiek 8.1 Ontwikkeling gemiddeld tarief afvalstoffenheffing in Nederland periode 2000-2017.

In Westfriesland is de laatste vier jaar sprake van een stijging van het tarief met 2%-5% per jaar.

Vier van de zes gemeenten (Medemblik, Drechterland, Enkhuizen en Stede Broec) vormen samen met de gemeente Wassenaar in het jaar 2017 de top 5 in Nederland.⁷²

Voor de zes gemeenten in Westfriesland is het gemiddelde tarief per huishouden €339 in 2017. Dit is een stijging van €5 ten opzichte van 2016. Het tarief ligt daarmee ca. €80 hoger dan het landelijk niveau. Het gemiddelde tarief is opgebouwd uit de tarieven voor de één- en meerpersoonshuishoudens.⁷³



Grafiek 8.2 Ontwikkeling gewogen gemiddelde tarief per huishouden periode 2014-2017.

In grafiek 8.2 is duidelijk zichtbaar dat de zes gemeenten in Westfriesland in de afgelopen jaren een min of meer vergelijkbare ontwikkeling hebben gehad.⁷⁴ De kosten zijn gemiddeld met 3% per jaar gestegen. De gemiddelde heffing per huishouding steeg hiermee in drie jaar tijd van € 311 tot € 339. Dit is een totale stijging van 9%. Ter vergelijking met de stijging van de consumentenprijsindex:

⁷² Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Afvalstoffenheffing 2017, november 2017

⁷³ Het gemiddelde is een gewogen gemiddelde naar het aantal aangeslagen huishoudens

⁷⁴ Als voorbeeld ; in Koggenland is als gevolg van de kerntakendiscussie het tarief in 4 jaar verhoogd naar een kostendekkend niveau.

deze is in 3 jaar in totaal gestegen met ca. 2% (Index december 2017 = 101,9 waarbij januari 2015 = 100⁷⁵). De stijging van de afvalstoffenheffing in de zes gemeenten is dus behoorlijk hoger dan de consumentenprijsindex.

Terwijl in de zes gemeenten het tarief stijgt, is er verder in Noord-Holland sprake van een daling van de gemiddelde heffing van € 276 tot € 273. In bijlage 3 en 4 zijn de ontwikkelingen van de tarieven van zowel de een persoons huishoudens als de meerpersoonshuishoudens opgenomen

We hebben in de grafiek ook Heerhugowaard opgenomen. Dit doen we omdat Heerhugowaard ook gebruik maakt van HVC voor de verwerking van het afval. In Heerhugowaard (HHW) stijgt het tarief ook met gemiddeld 3% per jaar van € 218 tot € 236. Het tarief is echter wel ca. €100 lager dan voor de zes Westfriese gemeenten. Dit komt door de volgende verschillen:

- HHW heeft geen DVO met HVC. HHW is wel aandeelhouder van HVC;
- HHW verzorgt de inzameling van afval zelf. De CAW-gemeenten laten dat doen door HVC. Het aandeel van de kosten van inzameling is bij HHW ca. 60%.
- Zowel HHW als de CAW-gemeenten laten de verwerking van brandbaar huishoudelijk afval en gft door HVC doen. HHW werkt verder samen met andere derden voor de verwerking van andere stromen (glas, puin, gips, tuinafval). De verwerkingskosten zijn ca. 40%.
- De baten van de verwerking van specifiek afval (glas, metalen, oud papier) en de vergoedingen voor registratie-activiteiten en de sortering van kunststof (zoals ontvangen van Nedvang) komen rechtstreeks ten gunste aan de gemeente. Voor HHW is dit een bedrag van ruim € 0,5 miljoen. Dit is ca 10% van de totale kosten van inzameling en verwerking.

HHW heeft dus meer grip op de inzamelingskosten en deels ook op de verwerkingskosten. Ook profiteren inwoners direct van de baten van de verwerking van specifiek afval. HHW heeft daarbij een kostendekkendheid van 100%.⁷⁶

Analyse van verschillen tussen Westfriese en andere Noord-Hollandse gemeenten

Het tarief afvalstoffenheffing dat per huishouden in rekening wordt gebracht verschilt per gemeente. Deze verschillen worden veroorzaakt doordat iedere gemeente afzonderlijk het tarief vaststelt. Dit is gebaseerd op de kosten voor het ophalen en verwerken van afval. Maar ook omdat op basis van de lokale omstandigheden van gemeenten (bijvoorbeeld wijze van aanbidding afval/geografische omstandigheden/toegerekende werkzaamheden) de kosten die hieraan worden toegerekend verschillen. Zo zal de ene gemeente het vegen van de straten wel gedeeltelijk toerekenen en de andere gemeente niet.

Als we de mogelijke oorzaken bekijken in het rapport van Rijkswaterstaat⁷⁷ voor verschillen tussen de CAW-gemeenten, het landelijk beeld en de Noord-Hollandse gemeenten zien we het volgende:

- *Doorberekening kosten.* Niet elke gemeente in Nederland rekent alle kosten door, zodat deze gemeenten lagere tarieven aan burgers berekenen. In Westfriesland en ook in andere Noord-Hollandse gemeenten is over het algemeen sprake van bijna 100% kostendekkendheid.⁷⁸ Hoewel er dus geen verschil is in grondslag, is een aantal Westfriese gemeenten in de afgelopen jaren wel toegegroeid naar dit percentage.
- *Verskil in tariefgrondslag.* Gemeenten met lage kosten hanteren vaak DIFTAR, dat is differentiatie van tarieven op afvalaanbod. De helft (46%) van de Nederlandse gemeenten -vooral in het oosten en zuiden- hanteert DIFTAR. Deze gemeenten hebben dit vooral ingevoerd om burgers financieel te prikkelen afval te voorkomen en meer afval te scheiden. Het aantal gemeenten met DIFTAR neemt de laatste jaren toe. Ook er is een ontwikkeling dat gemeenten meer inzetten op het principe 'de vervuiler betaalt'. In deze gemeenten wordt over het algemeen meer afval geschieden aangeboden waardoor

⁷⁵ <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/>

⁷⁶ Rijkswaterstaat, Afvalstoffenheffing 2017

⁷⁷ Rijkswaterstaat. Afvalstoffenheffing 2017,

⁷⁸ Medemblik 96%, Enkhuizen 93%, andere gemeenten 100% kostendekkendheid.

minder restafval ontstaat. De kosten voor de verwerking van restafval komen hierdoor lager uit. De andere helft (48%) baseert de tarieven op basis van de grootte van een huishouden. Hieronder vallen de gemeenten in Westfriesland en ook de meeste andere Noord-Hollandse gemeenten. Dit is een gebruikelijke tariefsoort, maar relatief duurder dan het DIFTAR-systeem.

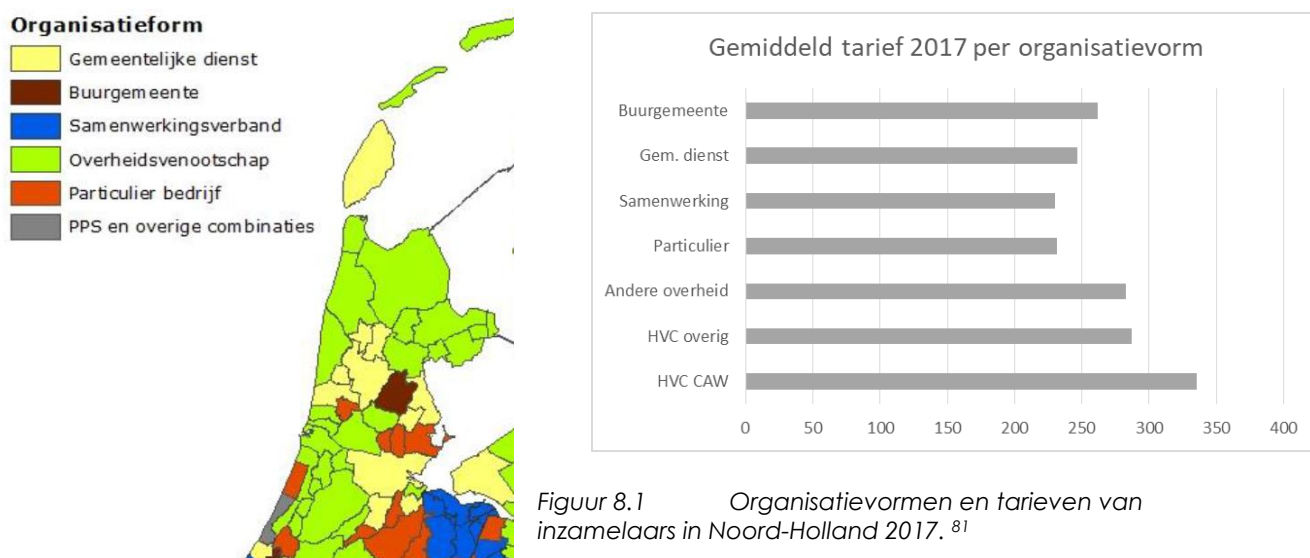
- **Vershil inzamelaar.** Deze verschillen per inzamelaars/verwerkingsbedrijven betreffen:
 - a) **Vershil in verwerkingskosten.** Voor verwerking van huishoudelijk afval betalen gemeenten in Nederland gemiddeld 79 euro per ton in 2016 en 69 euro per ton in 2017 aan verwerkingskosten. Deze daling van 13 procent is te wijten aan diverse nieuwe contracten die zijn ontstaan in 2017. De verwerkingskosten van HVC liepen op: van 85 euro per ton in 2016 tot 87 euro per ton in 2017. Dit geldt voor HVC in totaliteit.
 - b) **Vershil in inzamelingskosten en overige verschillen.** Dit zijn verschillen in ledigingsfrequentie, het serviceniveau van de inzameling van overige huishoudelijke afvalstromen of de kosten voor het aanbieden van grof huishoudelijk afval bij de milieustraat. Deze verschillen zijn in het rapport van Rijkswaterstaat niet onderzocht.

Er zijn dus twee aspecten die geen oorzaak zijn van verschil in tarieven met andere Noord-Hollandse gemeenten: de grondslag van volledige doorberekening van kosten (100%) en de tariefgrondslag (beide per huishouden). Er kunnen overigens wel verschillen in de hoogte van de doorberekening van gemeentelijke kosten zijn.

De grote verschillen in Noord-Holland worden veroorzaakt door verschillen in inzamelaars. Deze ontstaan door verschil in verwerkings- en inzamelingskosten (ledigingsfrequentie en serviceniveau). Bij HVC zien we een lichte toename van verwerkingskosten. Landelijk fluctueren de verwerkingskosten sterker, was er de afgelopen jaren sprake van een afname⁷⁹, en is de verwachting dat er in de komende jaren mogelijk weer een stijgende trend te zien zal zijn.⁸⁰

Verschillen in Noord-Holland worden veroorzaakt door verwerking en inzameling.

In Noord-Holland zijn de meest gebruikelijke organisatievormen: de overheidsvennootschap (zoals HVC), een eigen gemeentelijke dienst, een samenwerkingsverband en soms een particulier bedrijf. In onderstaande figuur zijn middels kleuren per gemeente de organisatievorm aangegeven. Hiernaast staat het gemiddeld tarief per huishouden in Noord-Holland van deze organisatievorm.



⁷⁹ Het vergelijken van verwerkingskosten moet met grote voorzichtigheid plaatsvinden. Door winstuitkeringen, dividenden en kortingen zijn cijfers niet goed vergelijkbaar.

⁸⁰ Gesprek BUITEN organisatieadvies, 1 oktober 2018.

⁸¹ Afvalstoffenheffing 2017. Rijkswaterstaat. Ministerie van Infrastructuur en Milieu. December 2017

Uit figuur 8.1 blijkt dat:

- De tarieven in gemeenten met de organisatievorm van samenwerking en uitbesteden naar particuliere bedrijven hebben het laagste tarief van ca. € 230. De GAD (Grondstoffen- en Afvalstoffen Dienst) Gooi en Vechtstreek⁸² zamelt afval in van zeven Noord-Hollandse gemeenten. De GAD is onderdeel van een gemeentelijke samenwerking in die regio. Particuliere bedrijven zoals SITA, RENEWI en GP Groot opereren in bijvoorbeeld Oostzaan, Uithoorn, Waterland, Uitgeest en Zandvoort.
- De tarieven in gemeenten die hiervoor een gemeentelijke dienst hebben of een buurgemeente die hiervan gebruik maakt, hebben een gemiddeld tarief van € 250. Het gaat hierbij om gemeenten in de regio Alkmaar, waaronder Heerhugowaard, Purmerend en Edam-Volendam.
- De tarieven in gemeenten die gebruik maken van overheidsvennootschappen zijn gemiddeld € 300 euro. Daarbinnen kunnen we het onderscheid maken tussen het tarief in andere gemeenten dan het CAW en het tarief binnen het CAW-gebied. Het gemiddeld tarief in gemeenten (andere overheid en HVC overig) die niet tot het CAW behoren is € 285. Het gemiddeld tarief van de zes gemeenten binnen het CAW is € 336.

We kunnen dus constateren dat of het tarief dat HVC doorberekent aan de zes gemeenten hoger ligt dan gemiddeld, of dat deze zes gemeenten meer eigen kosten dan andere gemeenten doorberekenen naar hun burgers.

In de volgende paragraaf gaan we dit onderzoeken door de opbouw van tarieven in beeld te brengen.

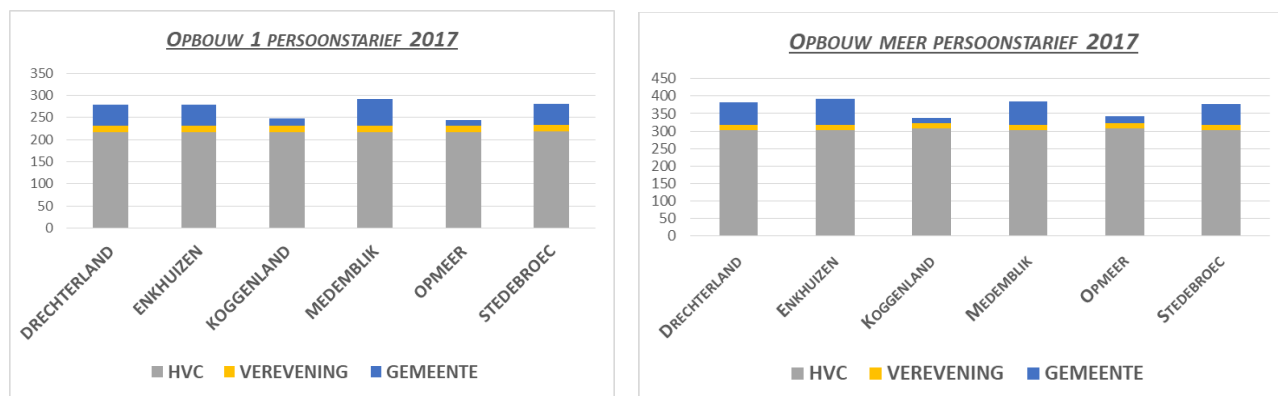
⁸² GAD is onderdeel van de Regio Gooi en Vechtstreek, het samenwerkingsverband van 7 gemeenten

8.2 Opbouw van tarieven afvalstoffenheffing in de zes gemeenten

De tarieven in Westfriesland bestaan uit:

- 1) De in rekening gebrachte kosten van HVC bestaande uit het basistarief conform de DVO, en een korting voor de vierde lijn. Ook de belasting afvalverbranding van het rijk wordt in rekening gebracht door HVC.
- 2) De regionale verevening van kwijschelding van afvalstoffenheffing
- 3) De eigen gemeentelijke kosten.

In onderstaande grafieken is de opbouw van de tarieven inzichtelijk gemaakt.



Grafiek 8.3 Opbouw eenpersoons en meerpersoons tarief per huishouden 2017.

HVC

De kosten van HVC zijn de kosten zoals opgenomen in tabel 7.1. Het basistarief bedroeg op 1 januari 2004 een bedrag van € 223,43, dit is door indexering opgelopen tot € 278,50 in 2017. De korting 4^{de} lijn betreft de korting op de verwerking van het restafval en gft. In het DVO-tarief is het verwerkingstarief van gft en restafval dat gold bij aanvang DVO (2004) opgenomen. Vanaf 2004 is dit verwerkingstarief gedaald. HVC heeft het verschil tussen werkelijk tarief en in het kader van de DVO doorbelaste tarief aan de CAW-gemeenten teruggegeven in de vorm van een korting.⁸³ Het HVC-aandeel in het tarief voor één persoonshuishouden is € 217 voor 2017 (2018: € 221). Voor de meerpersoonshuishoudens is dit aandeel € 304 voor 2017 (2018: € 306). Dit betekent dat 80% van het tarief voor burgers terug te leiden is naar de dienstverlening (verwerking en inzameling en overige taken) door HVC.

Regionale verevening

De zes gemeenten brengen de kosten van het kwijschelden van afvalstoffenbelasting aan burgers in rekening bij HVC. HVC verdeelt vervolgens het totaal weer naar rato van het aantal huishouden over de gemeenten. Elk huishouden betaalt zo in 2017 een bedrag van € 14,79. (2015: € 13,54, 2016: € 14,79 en 2018 ook € 15). Dit is ca. 5% van het totale tarief.

Deze regionale verevening is gebaseerd op de jaarlijkse voorschotnota van HVC, omdat deze bekend is op het moment van bepalen van de afvalstoffenheffing voor burgers. De voorschotnota voor 2016 bedroeg voor alle CAW-gemeenten ca. € 1,3 miljoen. Dit leidde voor 2016 tot een vereveningsbedrag van € 14,89 bij 88.000 aansluitingen. Het totale bedrag aan kwijschelding in 2016 bedroeg uiteindelijk € 1.125.000. Dit is verdeeld door HVC over 88.000 aansluitingen zodat de bijdrage per huishouden nacaalculatorisch € 12,80 bedroeg (zie tabel 8.1).

Wij constateren hier dat de burgers het voorcalculatorische vereveningsbedrag betalen terwijl het nacaalculatorische bedrag uiteindelijk lager uitkwam. Het verschil (een bedrag van € 2,09 per aansluiting) is, voor zover wij hebben kunnen nagaan, niet geretourneerd naar de burgers van

⁸³ Eindafrekening HVC 2016

Westfriesland. Dit zou betekenen dat dit verschil, via de exploitatie, uiteindelijk ten goede komt aan de algemene middelen van de gemeente.⁸⁴

	<i>Kwijtschelding</i>	<i>Huishoudens</i>	<i>Bedrag</i>	<i>Bijdrage</i>
Drechterland	33.623	7.899	4,26	8,54
Enkhuizen	82.019	8.416	9,75	3,05
Hoorn	657.250	31.514	20,84	(8,04)
Koggenland	45.871	9.147	5,01	7,78
Medemblik	196.700	17.472	11,26	1,54
Opmeer	34.660	4.598	7,54	5,26
Stede Broec	75.397	8.880	8,49	4,31
Totaal	1.125.520	87.953	12,80	

Tabel 8.1 *Werkelijke kwijtscheldingen per gemeente in 2016 en solidariteitsbijdrage per huishouden.*

Uit deze tabel en interviews blijkt dat door de solidariteitsheffing inwoners van de ene gemeente bijdragen aan de kwijtschelding van de afvalstoffenheffing aan inwoners in andere gemeenten. Als voorbeeld: huishoudens in Drechterland dragen € 4,26 bij aan de kwijtscheldingskosten in de eigen gemeente en voor € 8,54 bij aan de kwijtschelding in andere gemeenten. De totale nacalculatorische bijdrage voor kwijtschelding is €12,80. Alle inwoners van de zes onderzochte gemeenten hebben door deze solidariteitsheffing in 2016 een hogere bijdrage voor kwijtscheldingen betaald dan indien zij alleen bij hoefden te dragen voor kwijtscheldingen in de eigen gemeente. Inwoners van de gemeente Hoorn hebben voordeel van deze solidariteitsheffing.

We merken hierbij op dat doordat het tarief in de zes gemeenten hoog ligt, ook de kwijtschelding hiervan leidt tot hogere (solidariteits-)bijdrage in de tarieven van wel betalende burgers. Bij daling van de afvalstoffenheffing, zal dan ook het bedrag voor kwijtschelding gaan dalen.

De regionale verevening is dus een belangrijk aandachtspunt voor de raden. Enerzijds om te kijken hoe om te gaan met nacalculatorische bedragen en anderzijds hoe om te gaan met de solidariteitsheffing tussen de gemeenten.

We verwijzen verder naar de aanbeveling voor de raden om dit ook voor de andere jaren te laten berekenen. Bij de vaststelling van de nieuwe DVO door de raad kan hier dan op de gewenste wijze mee om worden gedaan.

Gemeentelijke kosten

De gemeentelijke kosten zijn gemiddeld ca. 15% van het totale tarief. Dit varieert wel per gemeente: de gemeentelijke kosten van Koggenland en Opmeer zijn het laagst: zowel in het éénpersoonstarief (respectievelijk € 15 en € 13) als in het meerpersoonstarief (respectievelijk €15 en €22). Dit komt omdat in deze twee gemeenten de btw niet volledig (maar slechts 6%) wordt doorberekend in de afvalstoffenheffing. Omdat is besloten om in de toekomst – net als in de andere gemeenten – wel de volledige 21% BTW te gaan doorberekenen zal het bedrag in deze twee gemeenten de komende jaren stapsgewijs toenemen.

De andere gemeenten zitten wel bijna op een kostendekkend niveau. De kosten variëren hier nog tussen de €46 en €60 per gemeente voor éénpersoonshuishoudens en tussen de € 60 en €74 voor de meerpersoonshuishoudens. Deze kosten bestaan vooral uit doorberekende btw en voor een deel uit overhead (loonkosten). De gemeenten hebben daarbij ieder hun eigen berekeningssystematiek (zie paragraaf 6.2). Het hoogste tarief is van toepassing in Medemblik, hier worden ook de kosten van ondergrondse containers meegenomen in de berekeningswijze.

Ook in andere gemeenten, zoals in Heerhugowaard, bestaan de gemeentelijke kosten vooral uit doorberekende btw en overhead. Ook de kosten van kwijtschelding en van zwerfafval berekent Heerhugowaard door in de afvalstoffenheffing. Het beeld is dat dit ook geldt voor andere

⁸⁴ In de gemeente Koggenland is het voorgekomen dat de nacalculatie wel eens hoger is uitgevallen. Ook dit is niet doorberekend aan inwoners.

gemeenten in Noord-Holland, omdat veelal sprake is van 100% kostendekkendheid. Er zijn dus geen grote verschillen tussen de gemeentelijke kosten bij de zes gemeenten en de gemeente Heerhugowaard (en andere gemeenten in Noord-Holland)

8.3 De prijs in relatie tot de dienstverlening

De DVO en vooral de inzamelings- en verwerkingstaken van HVC zijn bepalend voor de prijs

In de DVO van 2004 zijn in de bijlagen de taken opgenomen die HVC voor de CAW-gemeenten uitvoert. Dit betreft:

- 1) Inzamelingsstaken. Dit betreft o.a. de huis-aan-huis inzameling van restafval en gft-afval met een frequentie van één keer per twee weken, ophalen grof huishoudelijk afval en de openstelling van de regionale scheidingsdepots (Hoorn, Enkhuizen, Middenmeer en Obdam).
- 2) Administratieve taken. Hieronder vallen de planning en organisatie van de inzamelingsstaken, voorlichting aan burgers, klachtenafhandeling van burgers, toezicht, vergunningverlening en coördinatie voor inzameling van oud papier, karton en textiel. Ook zal HVC zorgdragen voor de voorbereiding van beleid, verordeningen en bestuursbesluiten op het gebied van afvalbeheer in de regio.
- 3) Plaagdierbestrijdingstaken. HVC zal voor de bestrijding van plaagdieren maximaal 2,5 fte inzetten.
- 4) Verwerkingstaken. Dit betreft (al dan niet zelf) het door HVC zorgdragen voor de verwerking van de op grond van de DVO ingezamelde huishoudelijke afvalstoffen.

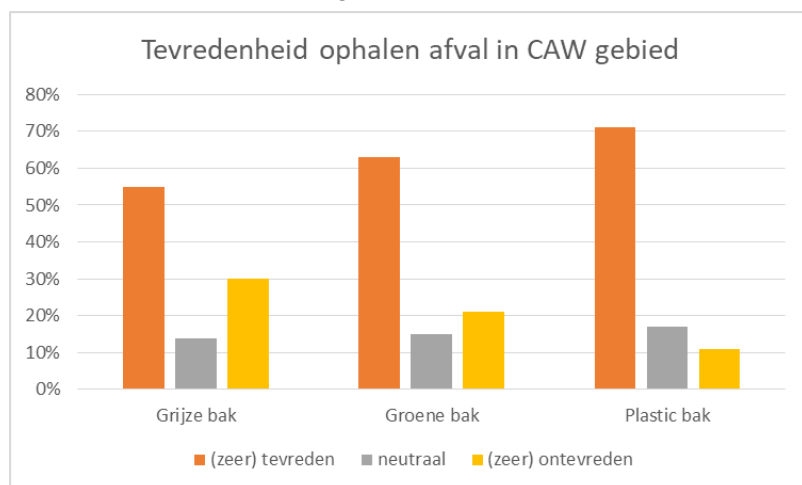
Op deze taken is de totaalprijs gebaseerd in de DVO. Er is geen nadere opbouw van deze kosten bekend bij de gemeenten. Zoals in paragraaf 6.2 is aangegeven zijn de administratieve taken wel in rekening gebracht bij het CAW, maar deze zijn niet opgenomen in de berekening van het afvalstoffentarief.

Een logisch en belangrijk aandachtspunt voor de raden bij het vaststellen van de nieuwe DVO is welke taken zij door HVC willen laten uitvoeren.

Een enquête in 2018 onder inwoners geeft indicaties voor de prijs/kwaliteitverhouding

Begin 2018 is er een enquête gehouden onder burgers van de CAW-gemeenten over de wijze van (gescheiden) aanbieden van afval.⁸⁵ Hoewel er geen directe vraag is opgenomen over de tevredenheid met de prijs/kwaliteit verhouding zijn er wel andere vragen opgenomen die hier een indicatie van geven.

De tevredenheid van burgers over de frequentie van ophalen afval verschilt per soort afval.

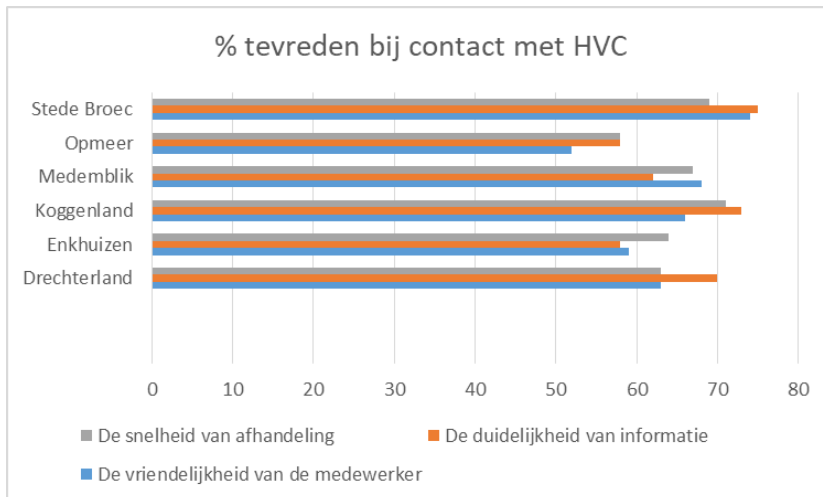


In deze grafiek is de tevredenheid van inwoners over de frequentie van ophalen van de grijze bak, de groene bak en de bak voor plastic afval opgenomen. De tevredenheid varieert per soort afval; 55% is tevreden bij frequentie ophalen grijze bak, dit is 63% voor de groene en loopt op tot 71% voor de plastic bak. Hoewel er verschillen zijn tussen de diverse gemeente, komt het algemene beeld overeen.

Grafiek 8.4 *Tevredenheid over frequentie ophalen van afval in het CAW-gebied.*

⁸⁵ I&O Research, Waardering afvalinzameling door HVC, CAW-gemeenten, april 2018

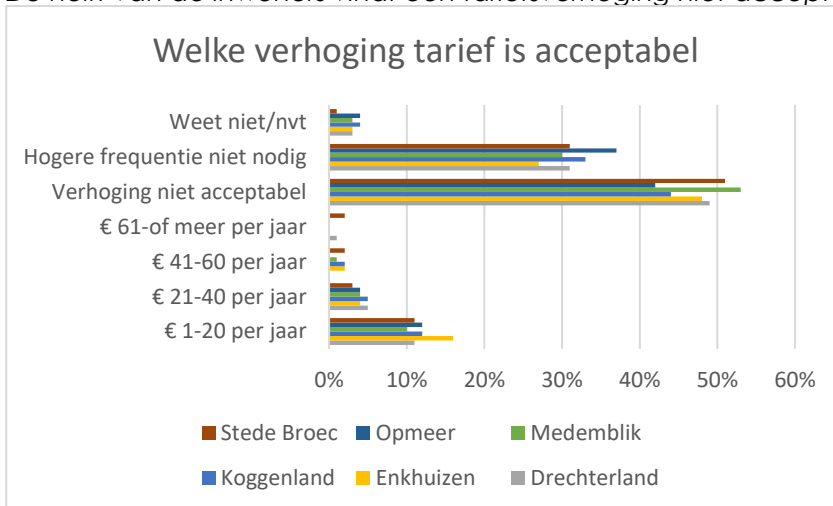
De tevredenheid over het contact van burgers met HVC is gemiddeld 65%



In de enquête hebben burgers aangegeven hoe tevreden ze zijn over de contacten met HVC waarbij 3 aspecten zijn beoordeeld: de vriendelijkheid van de medewerkers, de duidelijkheid van de informatie en de snelheid van de afhandeling. Hierbij zijn er wel verschillen tussen gemeenten: in Stede Broec is 73% van de inwoners tevreden, in Opmeer is dat het laagst, namelijk 56%.

Grafiek 8.5 Tevredenheid burgers over contact met HVC.

De helft van de inwoners vindt een tariefsverhoging niet acceptabel



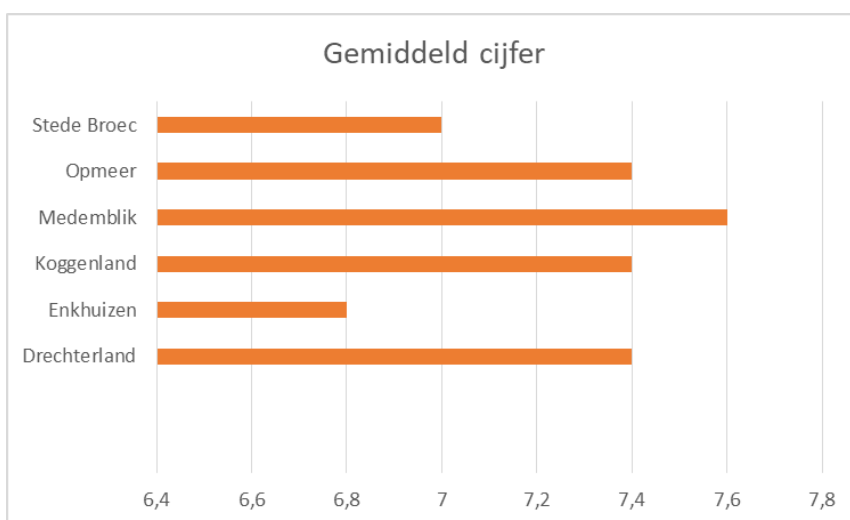
Op de vraag welke verhoging van de afvalstoffenheffing acceptabel is als daarmee de ophaalfrequentie wordt verhoogd antwoord 48% dat dat niet acceptabel is.

Ook vindt 32% dat een hogere frequentie niet nodig is.

Slechts 10% vindt een kleine verhoging acceptabel.

Grafiek 8.6 Welke verhoging is voor burgers acceptabel voor verhogen ophaalfrequentie.

Het rapportcijfer voor de huidige wijze van inzamelen is gemiddeld een ruime 7.



Hieruit blijkt in totaliteit wat burgers vinden van de belangrijkste dienstverlening van HVC; het ophalen van afval.

In Enkhuizen is deze met een 6,8 het laagst, in Medemblik is deze met een 7,6 het hoogst. Het verschil in absolute zin is dus slechts 0,8.

Grafiek 8.7 Rapportcijfer tevredenheid over wijze van inzamelen door HVC.

Er zijn in de praktijk weinig verschillen in de dienstverlening van afvalverwerkingsbedrijven

Uit de interviews blijkt dat de verschillen in de dienstverlening (ledigingsfrequentie en serviceniveau) tussen afvalbedrijven in de praktijk erg mee vallen. De dienstverlening in de meeste gemeenten lijkt sterk op elkaar. De reguliere dienstverlening is dat 1 keer per 2 weken het gft wordt opgehaald en 1 keer per 2 of 4 weken het restafval. In het CAW-gebied is dat: gft-afval 1 keer per 2 weken, het restafval 1 keer per 4 weken en de oranje PMD bak ook 1 keer per 4 weken. Door restafval niet te vaak op te halen wordt wel gestimuleerd dat burgers beter gaan scheiden.

8.4 Toetsing van normen

Norm	Toetsing	Toelichting
6. Ontwikkeling: Hoe hebben de tarieven zich in de afgelopen periode ontwikkeld?		
a) De ontwikkeling is lager/gelijk dan de consumentenindex		De tarieven in de zes gemeenten zijn in de periode 2014-2017 in totaal met 9% gestegen. Dit is behoorlijk meer dan de stijging van de consumentenindex die met 2% steeg. Ook de afvalbeheerkosten per huishouden zijn landelijk in de periode 2014-2017 afgenomen. ⁸⁶
b) De ontwikkeling is lager dan een benchmarkgemeente		De tarieven in de zes gemeenten, gebaseerd op de DVO zijn sterker gestegen dan in Nederland en in Noord-Holland. Hier zien we zelfs een daling van de tarieven als gevolg van het afsluiten van nieuwe contracten, stijging van baten van kunststofinzameling en daling van de verwerking van restafval.
7. Prijs/kwaliteitverhouding: Hoe is in algemene zin de prijs in relatie tot de verkregen dienstverlening?		
a) De prijs en de dienstverlening zijn duidelijk geformuleerd		In de DVO van 2004 is duidelijk aangegeven hoe de prijs wordt bepaald. Omdat indexatie en de solidariteitsheffing hierop invloed hebben is de uiteindelijke prijsvorming complexer. Ook de taken zijn duidelijk omschreven, echter zonder dat duidelijk is aangegeven wat de kosten van de verschillende taken zijn. Er is sprake van een totaal tarief. Het bovenstaande draagt ertoe bij – juist ook door verloop van tijd – dat momenteel geen duidelijk inzicht meer is in de werkelijke kosten van de dienstverlening.
b) De prijs en de dienstverlening is in verhouding gelijk aan andere HVC-gemeenten.		De prijs van de dienstverlening door HVC is hoger dan andere inzamel en verwerkingsorganisaties. Het tarief van HVC is bij het CAW gemiddeld €336. Bij andere gemeenten die gebruik maken van HVC is het gemiddeld tarief €287. Bij een aantal van deze gemeenten is dit lager door recenter afgesloten contracten. Het beeld uit interviews is dat de dienstverlening voor wat betreft de afvalinzameling bij inwoners vergelijkbaar is. Uit een enquête begin 2018 blijkt dat inwoners over het algemeen tevreden zijn over de dienstverlening, maar dat 90% een tariefsverhoging niet acceptabel vindt.

⁸⁶ Rapport Afvalstoffenheffing 2017, figuur 2.3, Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

9 De raden in positie bij de vaststelling van het afvalstoffentarief

Dit hoofdstuk behandelt in hoeverre de raden in positie zijn gebracht bij de vaststelling van de afvalstoffentarieven.

Dit doen we door in paragraaf 9.1 aan te geven hoe de raad tot medio 2018 is betrokken bij de bepaling van de tarieven afvalstoffenheffing. Welke informatie is verstrekt en welke keuzes heeft de raad gehad. In paragraaf 9.2 is in beeld gebracht hoe de raden in 2018 betrokken worden bij het opstellen van de nieuwe DVO. Tot slot is in paragraaf 9.3 de toetsing op de gestelde normen opgenomen.

9.1 Betrokkenheid van de raden bij de vaststelling van de tarieven

De raden stellen jaarlijks verordeningen op voor de afvalstoffenheffing.

Zoals uit hoofdstuk 7 (paragraaf 7.2) naar voren komt, moet de afvalstoffenheffing worden vastgelegd in een gemeentelijke belastingverordening. Bij het vaststellen van de belastingverordening kan de gemeenteraad een eigen afweging maken over de volgende elementen⁸⁷:

- de keuze om de belasting wel of niet te heffen;
- de mate van kostendekkendheid van de opbrengst;
- de maatstaven die de belastingschuld bepalen;
- de hoogte en differentiatie van tarieven die de belastingschuld bepalen;
- de vrijgestelde belastingplichtigen of belastbare feiten.

De Rkc's constateren dat de bovenstaande elementen zijn vastgelegd in de belastingverordeningen (2017 en 2018), toelichtingen op de raadsvoorstellen of andere stukken van de zes gemeenten. Voor wat betreft de kostendekkendheid is bijvoorbeeld in de belastingnota 2017 van Enkhuizen een percentage vastgesteld en in Medemblik wordt dit percentage benoemd in de jaarlijkse kaderbrief en de begroting. In de stukken van Stede Broec en Drechterland wordt op hoofdlijnen aangegeven uit welke componenten (kosten) de tarieven afvalstoffenheffing zijn opgebouwd. Voor de gemeenten Opmeer en Koggenland is in de nota's voor de raad vastgelegd op welke wijze er in de komende jaren wordt 'toegegroeid' naar 100% kostendekkendheid (zie bijlage 5).

Waar de raden jaarlijks de kostendekkendheid van de tarieven kunnen bepalen, is de invloed die zij uit (kunnen) oefenen op andere aspecten die bepalend zijn voor de hoogte van de tarieven beperkter. In het vervolg van deze paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

De raden hebben sinds 2004 geen kaders kunnen stellen voor de belangrijkste grondslagen van de tarieven afvalstoffenheffing (DVO)

Het grootste gedeelte van de kosten (grondslagen) waaruit de tarieven afvalstoffenheffing zijn opgebouwd, zijn gebaseerd op de afspraken die in 2004 door HVC en de deelnemende CAW-gemeenten zijn vastgelegd in de DVO (zie hoofdstuk 5). De gemeenteraden hebben hierdoor sinds 2004 geen kaders kunnen stellen voor belangrijke grondslagen zoals de hoogte van het basistarief dat de gemeenten aan HVC moeten voldoen en de vereveningsbijdrage waarmee de kosten voor kwijscheldingen op basis van solidariteit over de gemeenten worden verdeeld.

Door het contract uit 2004 is er beperkte invloed van het beleid op de hoogte van de kosten

De gemeenten hebben op het moment (nog) geen eigen afvalbeleid (zie paragraaf 5.5). Maar ook via het gezamenlijke CAW-beleid, kunnen de raden slechts beperkt invloed uitoefenen op de

⁸⁷ <https://vng.nl/producten-diensten/databanken/belastingkennis-voor-raadsleden/alle-belastingen-op-een-rij/reinigingsheffingen>

hoogte van de bedragen van de grondslagen. Omdat de gemeenten (conform de huidige DVO) een vast basistarief betalen aan HVC, kunnen zij niet door het voeren van goed beleid (zoals het stimuleren van het scheiden van afval en het beperken van restafval) ervoor zorgen dat deze kosten lager uitvallen. Nedvang geeft door de vergoedingen voor bijvoorbeeld kunststoffen een prikkel om te sturen op afvalscheiding. Omdat dit ten goede komt aan HVC, kunnen de gemeenten zeer beperkt met beleid sturen op de kosten. Er is slecht een indirect effect, door het beperken van de hoeveelheid restafval is het bedrag dat de gemeente moet afdragen aan afvalstoffenbelasting omlaag te brengen.

De raden worden op hoofdlijnen geïnformeerd over de opbouw van de tarieven

In de Wet Milieubeheer (artikel 21.1 lid 1) is bepaald dat het college van B&W jaarlijks verslag aan de gemeenteraad doet over de uitvoering van deze wet. HVC stelt hiervoor voor iedere deelnemende CAW-gemeente een jaarrapportage op. In deze jaarrapportages wordt ingegaan op de gerealiseerde afvalhoeveelheden, een grondstoffenanalyse, de effecten van ingezette maatregelen, toekomstige ontwikkelen en feedback op de dienstverlening (informatie over de afhandeling van klachten). Ook stelt HVC kwartaalrapportages op. De jaar- en kwartaalrapportages bevatten geen financiële informatie of informatie over de kosten die door HVC aan de gemeenten in rekening worden gebracht.

In de raadsvoorstellen bij de belastingverordeningen van de gemeenten Stede Broec en Drechterland is op hoofdlijnen een overzicht weergegeven van de componenten (bedragen) waaruit de tarieven afvalstoffenheffing zijn opgebouwd. Voor de gemeente Koggenland is een dergelijk overzicht weergegeven in een begeleidende memo die tezamen met de verordening aan de raad is verstuurd.⁸⁸ Voor Enkhuizen, Medemblik en Opmeer is deze informatie opgenomen in de P&C-documenten van de gemeente.

Op basis van gesprekken met beleidsmedewerkers en bestudering van door hen aangeleverde documenten, constateren de Rkc's dat een onderbouwing van de grootste component binnen het tarief afvalstoffenheffing (het basistarief van HVC) veelal ontbreekt in de informatievoorziening aan de raden. Enerzijds omdat de opbouw van het tarief complex is en contractueel al in 2004 is bepaald, zodat hier niet altijd meer kennis over is. Anderzijds omdat van HVC geen informatie over de kosten bij de gemeenten aanwezig is. In de gemeente Drechterland is er naar aanleiding van raadsvragen hierover een raadsbrief opgesteld waarin wordt ingegaan op de hoogte van de tarieven en de invloed van keuzes uit het verleden op de huidige tarieven afvalstoffenheffing.⁸⁹

In de verschillende gemeenten zijn de resultaten van de enquête onder burgers over de wijze van (gescheiden) aanbieden van afval (zie paragraaf 8.3) gedeeld met de gemeenteraden.⁹⁰

Toegenomen aandacht van raadsleden voor het afvaldossier

Tot slot komt uit de interviews naar voren dat de aandacht van raadsleden voor het afvaldossier en in het verlengde hiervan de tarieven afvalstoffenheffing lange tijd beperkt was. Pas in recente jaren is er meer aandacht voor dit onderwerp. Beleidsmedewerkers geven aan dat onvrede over de hoogte van de tarieven en het aflopen van de huidige DVO de belangrijkste oorzaken zijn voor deze toegenomen aandacht. In onderstaande tabel is voor de zes gemeenten een aantal voorbeelden weergegeven waaruit deze toegenomen aandacht voor dit onderwerp in de raden naar voren komt.

⁸⁸ Memo gemeentelijke belastingverordeningen, afvalstoffenheffing: Technische toelichting Raadsadvies afvalstoffenheffing 2018 (ZK17003882).

⁸⁹ Raadsbrief onderbouwing hoogte tarieven afvalstoffenheffing 2017 (625086).

⁹⁰ Bijvoorbeeld door Evaluatie uitrol oranje bak in 2016/2017: impact op afvalscheiding en bewonerstevredenheid. CAW, 23 april 2018.

Toegenomen aandacht afvaldossier in de afgelopen jaren

- De raad van Koggenland heeft er door het aannemen van een amendement voor gezorgd dat de afvalstoffenheffing niet in 1 keer kostendekkend wordt gemaakt, maar in 4 stappen (tranches).⁹¹
- In Opmeer heeft de raad er door het aannemen van een motie aandacht gevraagd voor de kosten van het ophalen van grofvuil. Omdat dit beleid bij alle zeven Westfriesse gemeenten onder druk stond heeft uiteindelijk het CAW ervoor gezorgd dat het voornemen om kosten voor het ophalen van grofvuil in rekening te gaan brengen aan burgers niet is doorgezet. Daarnaast stellen raadsleden vragen over hoe het kan dat de tarieven hoog zijn/ stijgen, terwijl de gemeente erg goed presteert m.b.t. het scheiden van afval.⁹²
- In Drechterland is er naar aanleiding van vragen van raadsleden een raadsbrief opgesteld waarin nader wordt ingegaan op de hoogte van de tarieven afvalstoffenheffing.⁹³
- In Medemblik heeft de raad de afgelopen jaren verschillende moties en amendementen aangenomen. Deze hadden onder andere betrekking op het optreden tegen het illegaal deponeren van bedrijfsafval in ondergrondse containers, en de mogelijkheid om zelf een eigen afvalbeleid te kunnen voeren.⁹⁴ Ook heeft een werkgroep afvalstoffenheffing in 2016 een bespreeknotitie gemaakt waarin opgenomen politieke vragen over invloed op de kostprijs, de solidariteitsheffing van kwijscheldingen.⁹⁵
- Voor de gemeenten Enkhuizen en Medemblik is er in opdracht van de raden een onderzoek uitgevoerd door adviesbureau Berenschot waarin onder andere de consequenties van uittreding uit CAW in kaart zijn gebracht.⁹⁶
- De raden van de gemeenten Enkhuizen, Drechterland, Opmeer, Medemblik en Koggenland hebben in 2017 hun rekenkamers middels een motie verzocht om onderzoek te verrichten naar de tarieven afvalstoffenheffing.

Tabel 9.1 Voorbeelden aandacht in de raden voor afvaldossier en afvalstoffenheffing.

9.2 Betrokkenheid bij het proces om te komen tot een nieuwe DVO afvalstoffen

De raden van de Westfriesse gemeenten zijn door het CAW in het 4^{de} kwartaal 2017 geïnformeerd dat zij betrokken zullen worden bij de totstandkoming van de nieuwe DVO. Het CAW streeft hierbij naar een marktconform tarief. Het CAW heeft hiervoor BUITEN organisatieadvies ingeschakeld. Doel van dit traject is om te komen tot een nieuwe, marktconforme en flexibele DVO voor de Westfriesse gemeenten. Dit adviesbureau zal "de tarieven vergelijken met gegevens uit de NVRD-benchmark en de bij ons beschikbare referentiegegevens van vergelijkbare gemeenten en inzamelorganisaties."⁹⁷

In mei/juni 2018 heeft BUITEN hiervoor presentaties gegeven aan de raden in Westfriesland over de uitgangspunten en verdere aanpak voor de nieuwe DVO afvalinzameling. Als doel is aangegeven om te komen tot een eigentijdse, flexibele en transparante DVO in 2019. In de presentatie is eerst

⁹¹ Amendement PvdA inzake vervanging conceptbesluit tarief afvalstoffenheffing (21 april 2015).

⁹² Interview beleidsambtenaren Opmeer (25 april 2018).

⁹³ Raadsbrief onderbouwing hoogte tarieven afvalstoffenheffing 2017 (625086).

⁹⁴ Motie Progressief Westfriesland afvalstoffen (9 november 2017) & Amendement Gemeentebelangen en VVD CAW taken en bevoegdheden raad 14 dec 2017.

⁹⁵ Uitwerking werkgroep vanuit bespreeknotitie afvalstoffenheffing, zaak Z-16-66318

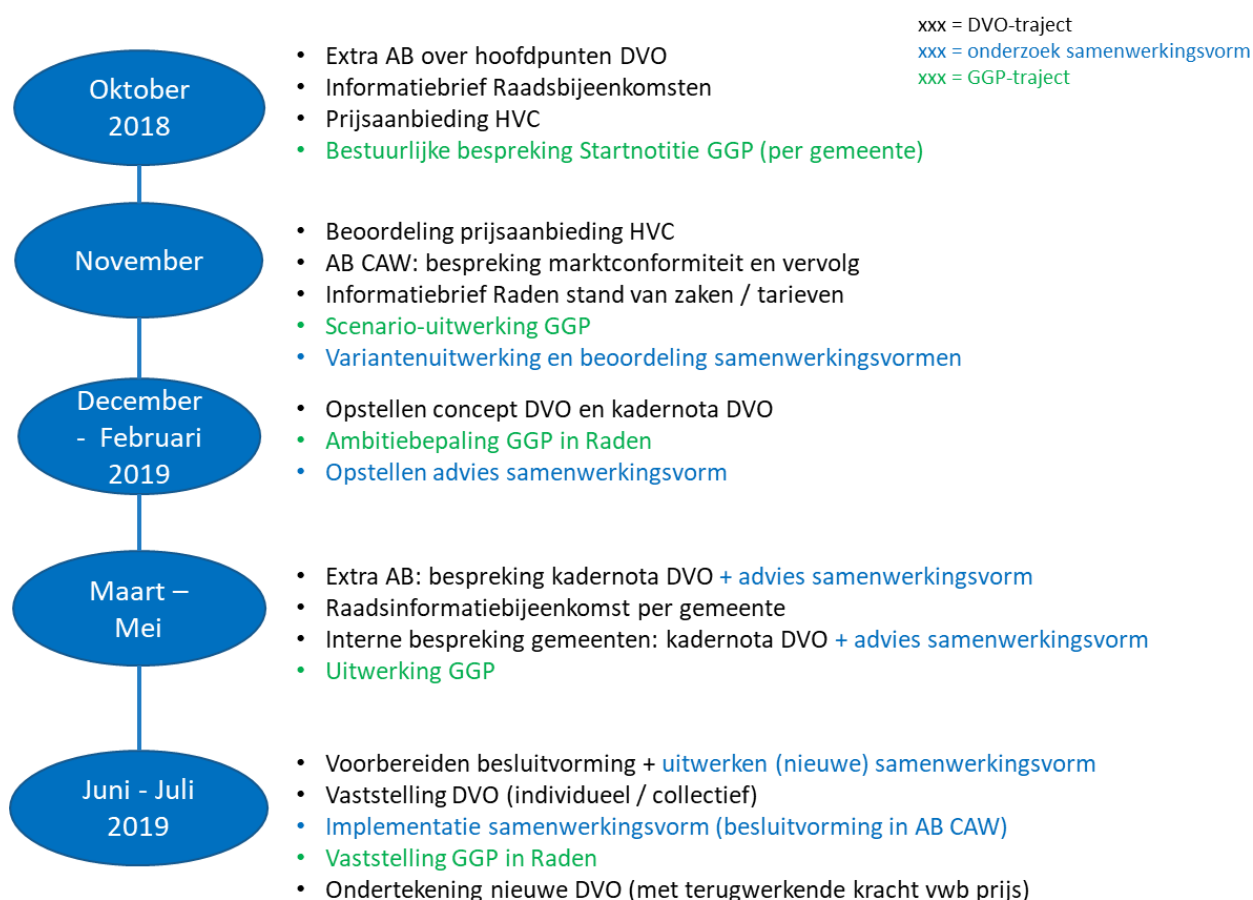
⁹⁶ Berenschot (2017) Afvalinzameling in Medemblik: Verhouding met en tussen CAW en HVC nu en in de toekomst. & Berenschot (2018) Afvalinzameling in Enkhuizen: Met het oog op de toekomst.

⁹⁷ Projectvoorstel nieuwe dienstverleningsovereenkomst afvalinzameling, 7 september 2017

aandacht gegeven aan de verhoudingen tussen gemeente, CAW en HVC (zie ook hoofdstuk 6), en de trends voor de toekomstige afvalinzameling.

BUITEN concludeert hierbij dat de complexiteit van afvalinzameling toeneemt, wat hoge eisen stelt aan de uitvoeringsorganisatie en inzamelsystemen.

Raadsleden hebben aangegeven dat het de wens is het traject in 2018 af te ronden, zodat hiermee bij het nieuwe tarief voor 2019 rekening kan worden gehouden. BUITEN heeft aangegeven dat het vanuit zorgvuldigheid niet sneller kan. Wel is het volgens HVC een optie om HVC-tarief met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2019 te laten ingaan.⁹⁸ Inmiddels (najaar 2018) is de verwachting dat het traject om te komen tot deze nieuwe DVO in het tweede kwartaal van 2019 zal worden afgerond.⁹⁹ In figuur 9.1 is de geactualiseerde planning weergegeven.



Figuur 9.1 Proces opstellen nieuwe DVO met een grote rol voor de gemeente(raden).¹⁰⁰

⁹⁸ Verslag themaraad Medemblik, nieuwe DVO CAW 31 mei 2018

⁹⁹ Informatienota raad Medemblik: Stand van zaken DVO-traject (Z-17-010742, DOC-18-099497) 25 september 2018.

¹⁰⁰ BUITEN organisatieadvies: Geactualiseerde planning DVO-traject, 24 september 2018.

In tabel 9.2 zijn de uitgangspunten bij het opstellen van de nieuwe DVO samengevat. De kerngedachte hierbij is dat dit moet leiden tot individuele DVO's per gemeente.¹⁰¹

Uitgangspunt	Eis/ wens
1 Gemeentelijk maatwerk	- Breed inzamelpakket. Daarnaast mogelijkheid andere diensten. - Keuzevrijheid t.a.v. inzamelmethode, -frequentie en service
2 Marktconforme dienstverlening	- Substantieel lagere afvalbeheerkosten - Periodieke marktconformiteitstoets, benchmark
3 Toekomstgerichtheid	- Opstellen doelen middellange termijn, werken met jaarplannen - Tussentijdse verbeterplannen door HVC
4 Maximale transparantie	- Uitsplitsing naar inzameling, transport en verwerking - Inzicht in inzaamkosten per dienst en kostenopbouw - Inzicht in businesscase bij wijzigingsvoorstellen
5 Heldere, eenvoudige en zakelijke DVO	- Individuele DVO is basis, aanvullende collectieve afspraken over Afvalbrengstations (ABS-en), transport- en overslag en evt. ook kwijtscheldingen - Zakelijke afspraken over investeringen, eigendommen en beëindigingsvoorwaarden

Tabel 9.2 *Uitgangspunten bij de totstandkoming van de nieuwe DVO.* ¹⁰²

Drie samenhangende trajecten

Naast de totstandkoming van een nieuwe DVO, begeleidt BUITEN organisatieorganisatieadvies de gemeenten ook bij twee trajecten die hiermee samenhangen. In de eerste plaats betreft dit de opdracht om het besturingsmodel en samenwerkingsvorm van het CAW te onderzoeken. Deze vorm moet passen bij de nieuwe DVO. Dit traject moet – ultimo mei 2018- nog starten. De raden zijn hierover door BUITEN geïnformeerd. ¹⁰³ Daarnaast ondersteunt BUITEN organisatieadvies de individuele gemeenten ook bij het formuleren van een gemeentelijk beleid in de vorm van een grondstoffenplan. In de presentaties aan de raden is hierbij door BUITEN organisatieadvies aangegeven dat alle drie de trajecten in samenhang opgepakt worden met een grote rol voor de gemeente(raden).

Strategische richtingen voor gemeenten: naar een circulaire economie in 2050

Dit rapport is vooral gericht op het verleden en het huidige proces om te komen tot een nieuwe DVO. In het huidige proces zien we dat in de uitgangspunten juist aandacht wordt gegeven aan de verbeterpunten van de eerste DVO. Aan het einde van dit rapport willen de Rkc's de raden ook een visie op de toekomst meegeven. In bijlage 6 treft u daarom de visie, toekomstscenario's en strategische richtingen die de NVRD medio 2018 heeft opgesteld hoe Nederland kan voldoen aan de ambitie om in 2050 volledig circulair te zijn. De scenario's in het visiedocument van de NVRD hebben geleid tot een gezamenlijke strategische agenda van de NVRD. Er wordt hierbij onder andere ook ingegaan op de rollen van gemeenten en publieke bedrijven.

¹⁰¹ Gesprek BUITEN organisatieadvies, 1 oktober 2018.

¹⁰² Presentatie gemeenteraden mei-juni 2018. Nieuwe DVO afvalinzameling. BUITEN Organisatieadvies

¹⁰³ Presentatie gemeenteraden mei-juni 2018. Nieuwe DVO afvalinzameling. BUITEN Organisatieadvies

9.3 Toetsing van normen

Norm	Toetsing	Toelichting
8. Begroting: In hoeverre is de raad betrokken bij de tarief vaststelling bij de begroting 2018?		
a) De raad is goed geïnformeerd over de tariefsopbouw		In de raadsvoorstellen, belastingverordeningen en/ of andere documenten van de gemeenten worden de raden op hoofdlijnen geïnformeerd over de tariefsopbouw. Deze hoofdlijnen zijn de kosten van HVC en de gemeentelijke kosten. Er zijn met name de laatste jaren steeds meer vragen gekomen over de tariefsopbouw. Een onderbouwde verklaring gebaseerd op een helder overzicht van de ontwikkelingen en afspraken uit het verleden die van invloed zijn op de hoogte van de tarieven ontbreekt veelal (zie ook deelvraag 4).
b) De raad heeft keuzes kunnen maken bij het tarief	 Gemeen- telijk deel	In alle 6 de gemeenten wordt de hoogte en kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing vastgesteld door de raad. In algemene zin zijn er beperkt verschillende keuzes over het tarief voorgelegd aan de raden. Gelijktijdig hebben de raden hier wel een keuze in gemaakt. De ene raad is hierin meer expliciet in een eigen keuze, de andere raad volgt hierbij het collegevoorstel. De invloed van de raden op de grondslagen van de tarieven is verder echter beperkt (zie ook hoofdstuk 5). De raden hebben sinds 2004 geen kaders meer kunnen stellen voor de belangrijkste grondslagen van de tarieven die vastliggen in de DVO. Ook via het gezamenlijke beleid van de CAW-gemeenten kunnen de raden slechts beperkt invloed uitoefenen op de grondslagen van de tarieven.
	 HVC-deel	
7. Proces nieuwe DVO: Geeft het proces van op weg gaan naar een nieuwe DVO ruimte voor inbreng van de raden?		
a) De gezamenlijke aanpak geeft ruimte voor de gemeenteraden		Het AB (de wethouders van de gemeenten) van het CAW heeft besloten tot begeleiding bij de totstandkoming van de nieuwe DVO. De raden zijn door het CAW per brief geïnformeerd over de opzet van het proces om te komen tot een nieuwe DVO. Hoewel er geen formele goedkeuring ligt bij de raden, zien we wel dat er veel ruimte in het proces is opgenomen voor inbreng van de raden. In het voorjaar van 2018 heeft BUITEN organisatieadvies (het bureau dat dit traject begeleid) de raden een presentatie gegeven over dit proces. Hierbij zijn de uitgangspunten toegelicht en hierover inbreng gegeven. Het oordeel van de RKC's over de opzet van het proces is daarom positief.
b) De kaders en keuzes van de raad zijn opgevolgd	Momen- teel geen oordeel	Ten tijde van het uitvoeren van het onderzoek is het proces om te komen tot een nieuwe DVO een proces in uitvoering. De RKC's hebben daarom nu geen oordeel of de kaders en de keuzes van de raad zijn opgevolgd. We hebben wel een aantal conclusies en aanbevelingen voor de raad om hier zorg voor te dragen. Eén hiervan is om in het proces aandacht te geven aan het visiedocument van de NVRD (zie bijlage 6). Voor een overzicht van conclusies en aanbevelingen verwijzen wij naar de bestuurlijke nota.

Bijlagen

Bijlage 1 Verantwoording, bronnen en interviewoverzicht

Verantwoording

De onderzoeksopzet van 15 februari 2018 zoals ter kennisgeving gestuurd naar de raden, is de basis geweest voor dit onderzoek.

Externe bronnen

De belangrijkste externe bronnen zijn:

1. Stukken en websites van de COELO, het CBS, de NVRD, de VNG.
2. Rijkswaterstaat, Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Rapportages afvalstoffenheffing 2014-2017
3. Rapporten van andere Rekenkamercommissies, waaronder HVC-onderzoek 2014 van IPR Normag.

Interne gemeentelijke bronnen van alle zes gemeenten

De belangrijkste interne documenten zijn verstrekt door de geïnterviewde ambtenaren of gevonden op de gemeentelijke raadsinformatiesystemen.

Het betreft o.a.:

1. Stukken van HVC zoals: de DVO en bijlagen uit 2004, jaarrapporten en kwartaalberichten en toelichtingen op de berekeningen CAW-basistarief 2017 en CAW-basistarief 2018
2. Stukken van het CAW zoals: de Gemeenschappelijke Regeling, afvalstoffenverordening en uitvoeringsbepalingen, reglementen, vergaderstukken AB en DB, jaarrekeningen en begrotingen, memo's van het contactpersonenoverleg, afvalbeleidsplan, enquêteresultaten en evaluatie
3. Stukken van de zes verschillende gemeenten. Raadsstukken zoals: raadsbesluiten en technische toelichtingen afvalstoffenheffing, financiële verordeningen, belastingnota's, informatiebrieven aan de raad, P&C-documenten, zienswijzen, moties en amendementen, verslagen van themaraden. Verder ook ambtelijke stukken zoals: berekeningen van de afvalstoffenheffingen, voorschotnota's en facturen van HVC.
4. Stukken van andere gemeenten zoals van de gemeente Heerhugowaard en Zaanstad: zoals berekeningen afvalstoffenheffing en raadsvoorstellen.
5. Stukken op Westfriesland niveau zoals het Pact van Westfriesland en tarievenoverzichten.
6. Stukken van BUITEN Organisatieadvies zoals: Projectvoorstel nieuwe dienstverleningsovereenkomst afvalinzameling, 7 september 2017 en Presentatie Nieuwe DVO afvalinzameling. Uitgangspunten en verdere aanpak, presentatie gemeenteraden mei-juni 2018

Interviews

1. G. van Harskamp, R. van den Heuvel en R. Otter, gemeente Koggenland
2. C. Spigt en M. Laan, gemeente Medemblik
3. S. Snoek en M. Smit, gemeente Opmeer
4. A. Prawirodirdjo, M. Rood, T. Linting, gemeenten Stede Broec, Enkhuizen, Drechterland
5. H. Mogezoomp, BUITEN Organisatieadvies

Bijlage 2 Afkortingen en begrippen

CAW	Centraal Afvalverwijderingsbedrijf Westfriesland
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COELO	Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
DIFTAR	Staat voor GeDifferentialieerde TARieven. Hierbij wordt per huishouden geregistreerd wordt hoeveel afval aangeboden wordt en hoe meer afval een burger aanbiedt hoe hoger de afvalstoffenheffing zal zijn. Omgekeerd levert betere afvalscheiding en het aanbieden van minder afval een lagere variabele afvalstoffenheffing op, het vastrecht blijft echter hetzelfde. Er zijn verschillende vormen van DIFTAR
	• <u>Frequentie</u>: er wordt alleen bijgehouden hoe vaak een container geleegd wordt. De meest rechtvaardige manier is als iedereen containers van een gelijk volume heeft. Het tarief bestaat uit een vast recht en een variabel bedrag, dat afhankelijk is van hoe vaak de containers geleegd zijn. • <u>Volume/frequentie</u>: bijgehouden wordt hoe vaak de container geleegd wordt. Er zijn verschillende groottes containers in omloop. De grootte van de container bepaalt de hoogte van het variabele bedrag. Het tarief bestaat uit een vast recht en een variabel bedrag, dat afhankelijk is van hoe vaak de containers geleegd zijn, en de grootte van de containers. • <u>Gewicht/frequentie</u>: per lediging wordt bijgehouden hoe zwaar de container is. Het tarief bestaat uit een vast recht en een variabel bedrag, gebaseerd op het aantal kilo's afval dat wordt aangeboden.
DVO	DienstVerleningsOvereenkomst
GAD	Grondstoffen en Afvalstoffen Dienst, Gooi en Vechtstroken
Nedvang	Nedvang is opgericht voor en door producenten en importeurs die verpakte producten op de markt brengen. Zij zijn namelijk wettelijk verplicht ervoor te zorgen dat hun verpakkingsafval gerecycled wordt. Nedvang monitort en stimuleert de inzameling en recycling van verpakkingsafval in heel Nederland.
NVRD	Koninklijke Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement. De NVRD verenigt de Nederlandse gemeenten en hun publieke bedrijven die verantwoordelijk zijn voor het afvalbeheer en het beheer van de openbare ruimte. De NVRD ondersteunt hen bij het bereiken van hun doelstellingen en brengt professionals bij elkaar.
MKBA's	Maatschappelijke Kosten Baten Analyses
PMD	Plastic, Metaal, Drankenkartons
True Price	True Price is een sociale onderneming die een methode heeft ontwikkeld om de echte kostprijs van producten te berekenen. Het is een methode die economische-, milieu-, en sociale effecten van producten in kaart brengt

Bijlage 3 Ontwikkeling tarieven per gemeente¹⁰⁴

<i>Eenpersoonshuishouden</i>		2014	2015	2016	2017	2018
	Drechterland	264	273	277	279	285
	Enkhuizen	259	267	276	279	281
	Koggenland	224	232	240	247	262
	Medemblik	264	282	288	291	295
	Opmeer	218	227	229	244	259
	Stede Broec	245	265	279	280	284
	Gemiddeld	246	258	265	270	278
	Gemiddeld NH	233	231	230	229	
	Heerhugowaard	193	198	205	205	210
	Stijging SEDKOM	1	1,05	1,03	1,02	1,03
	Stijging NH	1	0,99	1,00	1,00	
	Stijging HHW	1	1,03	1,04	1,00	1,02
<i>Meerpersoonshuishouden</i>		2014	2015	2016	2017	2018
	Drechterland	352	373	379	382	386
	Enkhuizen	364	374	387	392	395
	Koggenland	299	316	326	336	350
	Medemblik	351	374	382	386	392
	Opmeer	313	325	328	343	358
	Stede Broec	331	358	373	376	381
	Gemiddeld	335	353	363	369	377
	Gemiddeld NH	301	301	301	300	
	Heerhugowaard	228	234	246	248	253
	Stijging SEDKOM	1	1,05	1,03	1,02	1,02
	Stijging NH	1	1	1	1,00	
	Stijging HHW	1	1,03	1,05	1,01	1,02
<i>Gemiddeld tarief</i>		2014	2015	2016	2017	2018
	Drechterland	330	348	353	354	
	Enkhuizen	329	337	349	351	
	Koggenland	279	293	294	302	
	Medemblik	326	348	355	358	
	Opmeer	289	300	303	317	
	Stede Broec	311	335	349	349	
	Gemiddeld	311	327	334	339	
	Gemiddeld NH	276	275	275	273	
	Heerhugowaard	218	224	235	236	
	Stijging SEDKOM	1	1,05	1,02	1,01	
	Stijging NH	1	1,00	1,00	0,99	
	Stijging HHW	1	1,03	1,05	1,00	

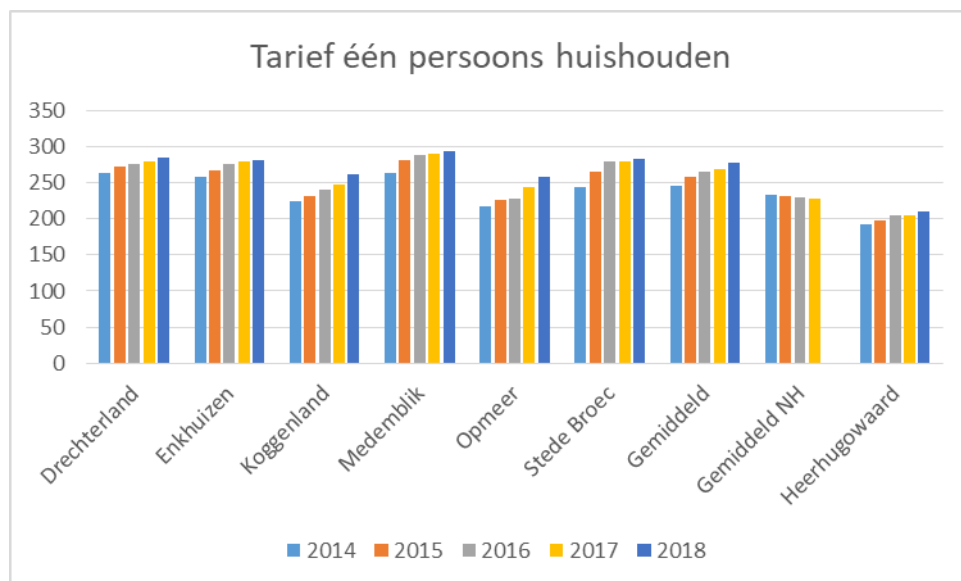
Het gemiddelde tarief dat in de tabel is weergegeven betreft het gewogen gemiddelde van alle huishoudens (eenpersoons en meerpersoons).

In de volgende bijlage 4 is deze ontwikkeling in grafieken vormgegeven en nader toegelicht.

¹⁰⁴ Bron: rapporten Afvalstoffenheffing 2014, 2015, 2016, 2017 en tarieven gemeenten 2018

Bijlage 4 Ontwikkeling tarieven per gemeente in grafieken

De afvalstoffenheffing voor éénpersoonshuishoudens ontwikkelde zich als volgt:

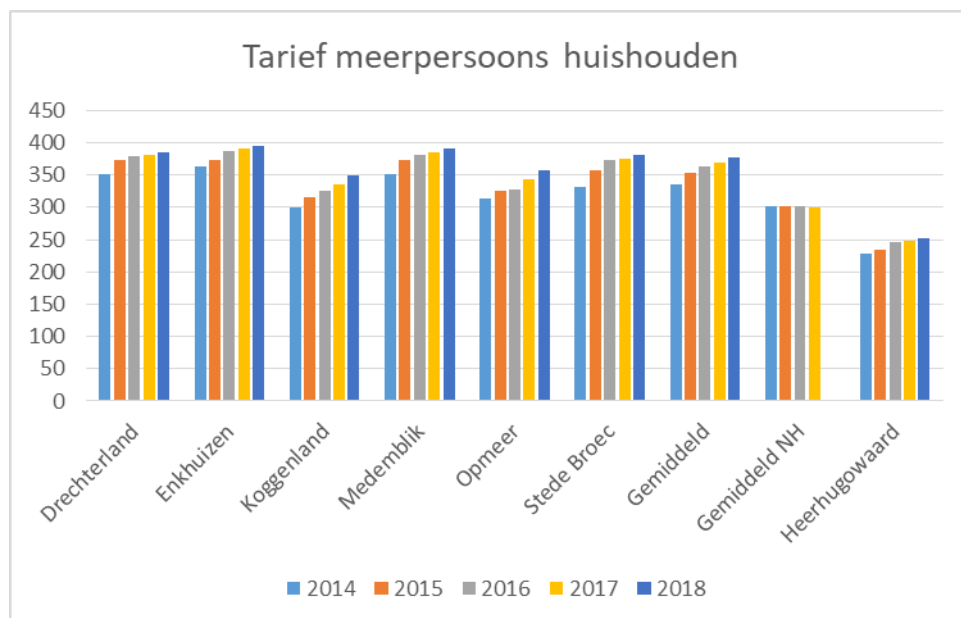


Grafiek bijlage 4a Ontwikkeling tarieven één persoonshuishoudens periode 2014-2018.

In deze grafiek is duidelijk zichtbaar dat de zes gemeenten in Westfriesland in de afgelopen jaren een min of meer vergelijkbare ontwikkeling hebben gehad. De kosten zijn gemiddeld met 2%-5% per jaar gestegen. De gemiddelde heffing steeg hiermee in 4 jaar tijd van € 246 tot € 278.

In Noord-Holland daalde de heffing van € 233 tot € 229. In Heerhugowaard zien we dat het tarief licht oploopt met gemiddeld 3% van € 193 tot € 210 (zie paragraaf 7.1).

De afvalstoffenheffing voor meerpersoonshuishoudens ontwikkelde zich als volgt:



Grafiek bijlage 4b Ontwikkeling tarieven meerpersoonshuishoudens periode 2014-2018.

Ook hier blijkt dat de 6 gemeenten in Westfriesland in de afgelopen jaren een min of meer vergelijkbare ontwikkeling hebben gehad. De kosten zijn gemiddeld met 2%-5% per jaar gestegen. De gemiddelde heffing steeg hiermee in 4 jaar tijd van € 335 tot € 377.

In Noord-Holland bleef de gemiddelde heffing op een zelfde niveau van € 300. In Heerhugowaard zien we dat het tarief licht oploopt van € 228 tot € 253. Dit is een vergelijkbare % stijging als in de zes Westfriesse gemeenten (zie ook hoofdstuk 7).

Bijlage 5 Grondslagen en raadsbesluiten per gemeente

Hierna is per gemeente aangegeven hoe de gemeentelijke kosten verder zijn bepaald.

Drechterland

In de raadsbrief van 13 maart 2017 staat: "De tarieven zoals vastgesteld bij de behandeling van de Verordening afvalstoffenheffing 2017 zijn gebaseerd op het basistarief zoals dat door HVC in rekening wordt gebracht en de opslagen op het tarief die voortvloeien uit de gevolgen van de invoering van het btw-compensatiefonds en het toerekenen van interne uren."

In deze raadsbrief is aangegeven dat in Drechterland de keuze is gemaakt voor een kostendekkend model, en deze niet af te wentelen op andere belastingen zoals de OZB.

Enkhuizen

De tarieven afvalstoffenheffing voor Enkhuizen voor de jaren 2017 en 2018 zijn gebaseerd op de tarieven van 2016 en worden verhoogd met het afgesproken inflatiepercentage voor het betreffende jaar. Daarnaast worden rekening gehouden met het afgesproken ingroeimodel¹⁰⁵ binnen Enkhuizen om de mate van kostendekkendheid te verhogen. Deze verhoging is gebaseerd op de belastingnota 2014, waarin de raad heeft aangegeven dat de opbrengst van de afvalstoffenheffing met € 70.000 moet stijgen. Jaarlijks wordt daarvoor tot en met 2018 een verhoging in de tarieven doorgevoerd van € 15.000. Deze verhoging komt dus bovenop het afgesproken inflatiepercentage.¹⁰⁶

Voor de berekening van de kostendekkendheid neemt Enkhuizen als kosten op: kosten HVC, overhead, btw, kosten belastingdebiteuren. Hierop brengt zij in mindering de opbrengsten voor aanmaning dwangbevelen en diverse opbrengsten diensten.

Hiermee is de kostendekkendheid voor Enkhuizen 93% voor 2017.

Koggenland

In Koggenland is in 2015 een berekening gemaakt om de gemeentelijke kosten (btw, zwerfvuil, straatreiniging, kosten van heffing en invordering van belastingen ook op te nemen in het tarief van de afvalstoffenheffing. Hierbij worden de kosten van straatvegen voor 33% en van zwerfvuil voor 40% doorbelast aan de afvalstoffenheffing. Het totaalbedrag van deze meeropbrengst bedraagt € 336.000. In vier tranches van € 84.000 (2016 t/m 2019) wordt dit opgenomen in de tarieven. In 2019 moet dan sprake zijn van volledige kostendekkendheid.

In de besluitvormende vergadering van 20 april 2015 heeft de raad besloten om het tarief van de afvalstoffenheffing kostendekkend te maken. Kostendekkend betekent dat de kosten van HVC en alle andere verrekenbare kosten worden verrekend in het tarief afvalstoffenheffing. De totale berekende kosten hiervan bedroegen € 336.000

Oorspronkelijk was het voorstel om deze kosten direct door te rekenen in het tarief afvalstoffenheffing 2016. De raad heeft door het indienen van een amendement besloten dit in 4 gelijke tranches van elk € 84.000 te doen. In 2017 wordt de 2e tranche doorgevoerd, de

¹⁰⁵ Door vaststelling van de Belastingnota 2014, zoals genoemd in de Belastingnota 2017.

¹⁰⁶ Onderbouwing tarief afvalstoffenheffing Enkhuizen 2018 en 2017

kostendekking komt hiermee op 98,4% in 2017¹⁰⁷ en in 2018 wordt de 3^e tranche doorgevoerd en bedraagt de kostendekkendheid 99,0%¹⁰⁸.

Medemblik

In 2013 had de raad besloten het tarief afvalstoffenbelasting 2014 niet te verhogen. De kosten werden zo niet gedekt uit de kosten van de afvalstoffenheffing. Dit betekende een structureel tekort van €225.000. De raad heeft in de Programmabegroting 2015 een duidelijke lijn ingezet voor verhogen van de gemeentelijke belastingopbrengsten. Deze lijn is dat voorstellen voor het verhogen van tarieven van heffingen (waaronder afvalstoffen) alleen vanuit kostendekkendheid worden gedaan, waarbij de kosten zo laag en doelmatig mogelijk gehouden moeten worden.¹⁰⁹

Er is geen direct raadsbesluit waarin een kostendekkendheidspercentage is vastgesteld. De kostendekkende percentages staan in de jaarlijkse kaderbrief en begroting. De raad keurt deze stukken goed.¹¹⁰

Opmeer

In een raadsvoorstel¹¹¹ is aangegeven dat het tarief voor afvalstoffenheffing in de gemeente Opmeer niet kostendekkend is. Onder meer waren de verhoging van het btw-tarief naar 21% en de door het Rijk ingevoerde afvalstoffenbelasting beperkt in de tariefstelling meegenomen. Daardoor was er sprake van een budgettair effect ten nadele van de algemene middelen van de gemeente. Door het tarief te verhogen met € 15 wordt dit nadelig effect teruggebracht. Deze toepassing zal gelden voor de jaren 2017, 2018 en 2019. Door deze verhoging wordt in 2019 het principe van volledige kostendekking nagenoeg bereikt.

Stede Broec

In het raadsvoorstel¹¹² is aangegeven welke componenten (basistarief, korting 4^{de} lijn, vereveningsbedrag en belasting) door HVC in rekening worden gebracht. Daarnaast heeft Stede Broec rekening gehouden met opslagen voor btw (€40) en een opslag voor interne uren. Op basis hiervan zijn de tarieven voor eenpersoons en meerpersoonshuishoudens voorgesteld. De raad heeft conform voorstel besloten.

¹⁰⁷ Technische toelichting raadsadvies 2017

¹⁰⁸ Raadsvoorstel: Vaststellen Verordening afvalstoffenheffing 2018 / vaststellen tarieven 2018 (18 december 2017).

¹⁰⁹ Kaderbrief 2015 en kaderbrief 2016, Medemblik, raadsbesluit 2 juli 2015.

¹¹⁰ Interview gemeente Medemblik

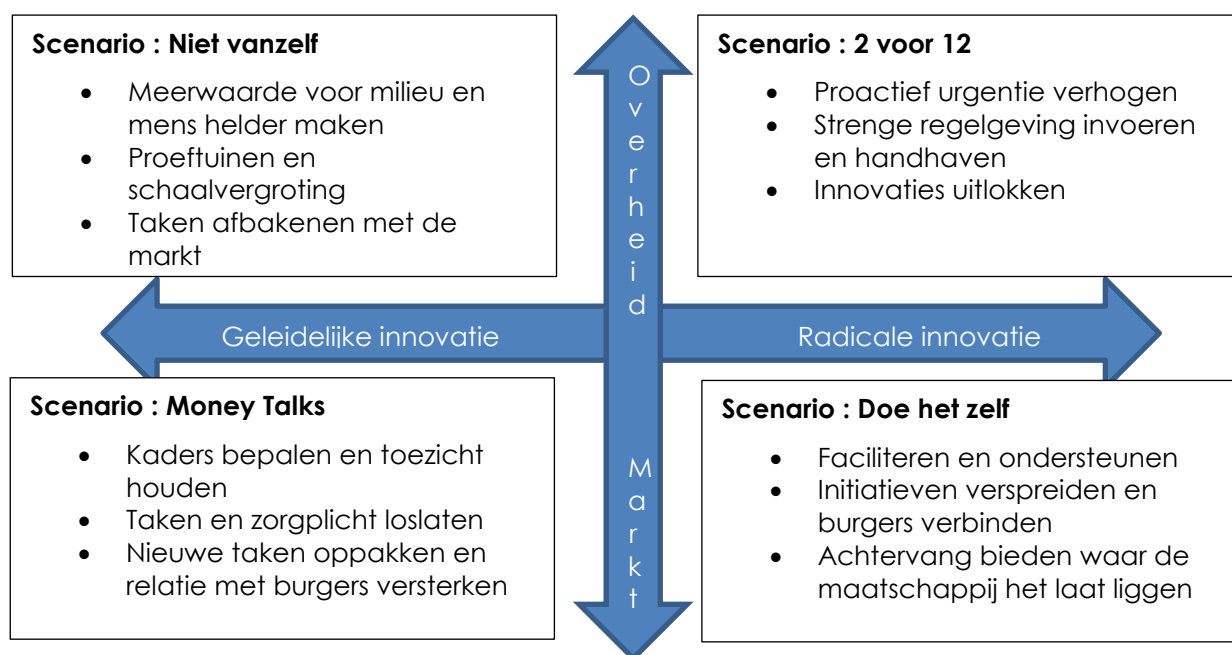
¹¹¹ Raadsvoorstel en besluit belastingverordeningen 2017, Opmeer, 22 december 2016

¹¹² Raadsvoorstel en besluit belastingverordeningen 2017, Stede Broec, 22 december 2016

Bijlage 6 Strategische richtingen voor gemeenten: naar een circulaire economie in 2050

De NVRD schetst heeft vier scenario's opgesteld op basis van de ontwikkeling van innovaties en de rol van overheid en markt en maatschappij

In 2050 wil Nederland volledig circulair zijn. In haar visie (van medio 2018) schets het NVRD vier toekomstscenario's en de betekenis voor de rollen van gemeenten en publieke bedrijven. Welk scenario (of combinatie van) Nederland terechtkomt kan de NVRD niet voorspellen. Wel kunnen ze gebruikt worden om gesprekken over de toekomst aan te gaan en uw eigen strategie te bepalen. Een aantal zaken vindt de NVRD wel nodig, ongeacht hoe de toekomst eruitziet. Die vormen de gezamenlijke strategische agenda. Ongeveer 30 NVRD leden en de Stuurgroep Toekomstverkenning hebben strategische richtingen aangegeven die voortvloeien uit de volgende vier toekomstscenario's.



Scenario: Money Talks

Als de markt de transities op het gebied van duurzaamheid ziet als economische kans dan zijn er de volgende strategische richtingen voor gemeenten en publieke bedrijven. Hierbij hoort een keuze: wat willen gemeenten met hun afvalbedrijven en afvalverbrandingsinstallaties? Gemeenten kunnen de afvalbeheertaak loslaten en de publieke partijen die deze taak uitvoeren, verkopen aan marktpartijen. Wel zal de overheid de norm moeten bepalen als de markt het overneemt, bijvoorbeeld door te sturen op de ecologische footprint. Mogelijk moet de gemeente als achtervang 'opdraaien' voor reststromen die markttechnisch niet interessant zijn.

De publieke bedrijven zien hun taak in dit scenario steeds kleiner worden. In feite zijn er 2 opties: ofwel zelf een concurrerende marktpartij worden, ofwel je specialiseren op gebieden waar de markt faalt. Hierbij staat het verstevigen van de relatie met de burger centraal.

Scenario: Niet vanzelf

Gemeenten hebben hier een aantal zware opgaven, waar de markt ze niet bij ondersteunt. De overheid zal bedrijven moeten uitdagen en/of dwingen om hun verantwoordelijkheid voor mens en milieu te nemen. Naast het goede voorbeeld geven is dit ook het inzetten van bijvoorbeeld: true pricing, en het maken van MKBA's bij inkoop en aanbesteding.

Gemeenten zullen ook een breder takenpakket krijgen. Voor innovatie zullen gemeenten onderling moeten samenwerken om schaalvergroting te realiseren. Elke regio kan/zal daarbij een eigen focus krijgen om uiteindelijk onrendabele afvalstromen bruikbaar te maken als grondstoffen.

De publieke afvalbedrijven zijn voor de gemeenten in dit scenario van essentieel belang om regie te voeren en invulling te geven aan de opgaven van de circulaire economie, verduurzaming en sociale inclusie. Ook zijn de publieke afvalbedrijven een proeftuin voor nieuwe technologieën en het stimuleren van gedragsverandering bij de burger.

Scenario: 2 voor 12

Wat als we de komende decennia hard geconfronteerd worden met de gevolgen van klimaatverandering, schaarste aan grondstoffen en verlies aan biodiversiteit, waardoor de overheid het roer radicaal omgooit en drastische maatregelen doorvoert? De strategische richtingen voor gemeenten zijn dan het stellen van hogere normen voor inzameling en recycling van grondstoffen en vergroten van urgentie bij burgers door voorlichting en handhaving. Gemeenten zullen moeten samenwerken met de markt, en ook samenwerking met ander (buur) gemeenten is essentieel voor investeren in innovatie. De grotere gemeenten zullen hierin een regiefunctie vervullen.

De publieke bedrijven kunnen zich inzetten om een groot deel van de opgaven van de gemeenten als takenpakket te krijgen.

Scenario: Doe het zelf

Hierin is de maatschappij zich bewust van de waarde van afval en gericht op de kwaliteit van de directe leefomgeving. Als burgers het initiatief nemen, zal de gemeente vooral moeten faciliteren. Denk aan delen van best practices, creëren van digitale platforms, ruimte voor burgers bij uitbesteding en optreden namens burgers bij verkoop van grondstoffen aan de markt. De handhavingsfunctie en de achtervangfunctie blijven bestaan.

De publieke afvalbedrijven zullen met hun producten, kennis en dienstverlening met de burger meebewegen in zijn initiatieven; advies geven en vraaggericht werken komen centraal te staan. Zij kunnen de beste initiatieven en circulaire oplossingen verspreiden en burgers met elkaar verbinden. De coöperatie met burgers als leden past dan beter dan een NV met aandeelhouders.

Op weg naar de circulaire economie in 2050, de rode lijnen van de strategische agenda's

Uit de strategische richtingen die de NVRD-leden in de verschillende scenario's zouden kunnen volgen, kunnen drie robuuste richtingen worden geformuleerd.

1. *Staan voor mens en milieu.* In de toekomst gaat het om het publieke belang waaronder een schoon milieu en zinvol werk. Deze zullen minder snel door marktpartijen worden ingevuld met eenzelfde publieke uitkomst.
2. *Lokaal de regie nemen richting een duurzame circulaire toekomst.* De sector moet doorlopend een goede afweging blijven maken tussen sociale, economische en ecologische impact. De NVRD (gemeenten en publieke partijen) moet daarbij wel de lat definiëren. Afval zal in de toekomst meer waard worden en dus aantrekkelijker voor marktpartijen om op te halen. Gemeenten en publieke bedrijven moeten bereid te zijn om taken los te laten als private partijen deze beter kunnen uitvoeren.
3. *Samen burgergericht vernieuwen.* De ambitie om in 2015 echt circulair te zijn is zo groot; dat kan niemand alleen. Creatieve burgerinitiatieven, een ondersteunende publieke sector en het bedrijfsleven moeten zorgen voor technische en sociale vernieuwing.

Bijlage 7 Onderkende juridische risico's van afvalstoffentarieven

De scope van het onderzoek is gericht geweest op doelmatigheid, en niet over rechtmatigheid. De RKC's hebben echter wel een aantal constatering die wijzen op mogelijke juridische risico's.

Kosten en opbrengsten recycling komen niet ten gunste van inwoners (zie hoofdconclusie 1d).

De RKC's constateren dat de kosten en opbrengsten van recycling in de afvalstoffenheffing niet ten gunste komen aan burgers. Deze zijn voor rekening en risico van HVC. De gesignaleerde ontwikkeling in de tijd is dat resultaten van recycling steeds positiever worden. Door vraag naar grondstoffen stijgen de baten. En inzameling- en verwerkingskosten dalen.

Hierbij werpt zich de vraag op hoe dit zich juridisch verhoudt tot a) het wettelijke kader van maximale kostendekkenheid en b) van de bestemmingsheffing. (zie toelichting in paragraaf 7.1)

Oftewel: mag je rechtmatig de resultaten (opbrengsten-/- kosten) van de recycling buiten de afvalstoffenheffing houden?

a) Resultaten zijn door gemeenten niet meegerekend bij de bepaling van **maximale kostendekkendheid** (als het resultaat positief is dalen de maximale kosten). Past dit in het wettelijk kader van maximale kostendekkendheid?

Deze vraag is overigens gelijk aan de vraag of kosten van HVC passen binnen het kader van maximale kostendekkendheid (zie hiervoor het volgende kader).

b) Resultaten worden dus gebruikt door HVC. Niet inzichtelijk voor de gemeenten (en de RKC's) is of deze resultaten door HVC gebruikt worden voor het ophalen van afval (of voor zaken die niet onder de gemeentelijke ophaalplicht vallen). Als dat het geval is past dat niet in het wettelijk kader van de **bestemmingsheffing**.

Geen inzicht of kosten van HVC passen binnen kader van maximale kostendekkendheid (zie hoofdconclusie 2b).

De RKC's kunnen zich geen sluitend oordeel vormen of het HVC kostendeel van het afvalstoffentarief ook juridisch rechtmatig past binnen het wettelijk kader van maximale kostendekkendheid.

De kosten van HVC zijn door de gemeenten aan de HVC betaald. Gemeenten hebben geen zicht op de onderliggende kosten van HVC. Het wettelijk kader is niet duidelijk of die gelden voor 1) de werkelijke kosten van HVC of 2) de betaalde kosten door de gemeenten.

In de eerste situatie kan dit betekenen dat kosten niet zijn toegestaan conform het wettelijk kader waaraan gemeenten zich moeten houden. In de tweede situatie betekent dit dat er geen juridisch risico is.

Gezien het lopende traject om te komen tot een nieuwe DVO (zie paragraaf 8.2) waarbij verwacht wordt dat HVC meer inzicht gaat geven in haar kosten, is dit juridisch aspect van rechtmatigheid op dit moment door de RKC's niet onderzocht.

Is de solidariteitsregeling mogelijk conform het wettelijk kader van de Wet Milieubeheer? (zie Hoofdconclusie 2c)

De RKC's hebben zich tijdens het onderzoek georiënteerd op deze juridische vraag. Oftewel : mogen individuele gemeenten verbonden aan de GR CAW in hun afvalstoffenheffing het gemiddelde bedrag aan kwijtschelding van alle deelnemende gemeenten doorbelasten?

Deze solidariteitsregeling is in 2004 tussen gemeenten afgesproken. In artikel 15.33, eerste lid, van de Wet Milieubeheer (Wm), staat : “ De gemeenteraad kan ter bestrijding van de kosten die voor haar verbonden zijn aan het beheer van huishoudelijke afvalstoffen een heffing instellen, waaraan kunnen worden onderworpen degenen die, al dan niet krachtens een zakelijk of persoonlijk recht, gebruik maken van een perceel ten aanzien waarvan krachtens de artikelen 10.21 en 10.22 een verplichting tot het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen geldt “

Als de afspraak tussen gemeenten uit 2004 gezien wordt als “kosten die voor haar (de gemeenteraad) verbonden zijn aan het beheer van huishoudelijk afvalstoffen”, dan kunnen deze kosten ook intergemeentelijk worden doorbelast. Als dit niet het geval is, dan is dat niet mogelijk.

Op dit terrein is geen jurisprudentie aanwezig. Landelijk is een intergemeentelijke solidariteitsheffing niet gebruikelijk. De RKC's hebben daarom geen oordeel over de rechtmatigheid van deze doorbelasting van kosten aan burgers.