

Aan de gemeenteraad van Zwijndrecht

*Raadhuisplein 3
3331 BT Zwijndrecht
Postbus 15
3330 AA Zwijndrecht
T 14 078
Secr. 078- 7703514
H.Kooyman@zwijndrecht.nl*

Onderwerp Van/behandeld door Datum 6 oktober 2020

Rapportage Effectiviteit, efficiëntie en governance van de afvalinzameling in Zwijndrecht

Uw kenmerk/schrijven Ons nummer Verzendsdatum 6 oktober 2020

Geachte leden van de raad,

De Rekenkamer van Zwijndrecht heeft het onderzoek naar het Afvalbeleid van de gemeente Zwijndrecht afgerond. Dit onderzoek vloeit voort uit het onderzoeksprogramma 2020 van de rekenkamer, dat is opgesteld naar aanleiding van door de raadsfracties aangedragen onderwerpen. In april bent u geïnformeerd over de start en opzet van dit onderzoek.

Afgelopen 3 september heeft er een bijeenkomst plaatsgevonden voor de raadsfracties in de vorm van de Afval Ophaalconferentie. In deze bijeenkomst zijn de feitelijke bevindingen gepresenteerd en hebben de aanwezige raadsleden aangegeven wat voor hen de meest opvallende leer- en verbeterpunten zijn.

Het eindresultaat van het onderzoek is een Nota van Bevindingen, aangevuld met conclusies en aanbevelingen. In deze aanbiedingsbrief lichten wij de kern van het onderzoek toe. De rapportage zelf treft u als bijlage bij deze brief aan.

Kernpunten uit de Nota van bevindingen

In 2015 is het huidige Zwijndrechts afvalbeleid vastgesteld, in lijn met de landelijke doelstellingen: maximaal 100 kg restafval per inwoner en minimaal 75% afvalscheiding in 2020.

Om de resultaten van het onderzoek de juiste duiding te geven, is het belangrijk om ook de context van het afvalbeleid in ogenschouw te nemen. Het onderzoek richt zich op de periode vanaf 2015, het moment waarop het huidige beleid is vastgesteld. Maar het afvalbeleid van Zwijndrecht kent ook een verleden. En in dat verleden (rond 2000) lagen er andere rationaliteiten ten grondslag aan het beleid, zoals de Arbo-omstandigheden en de zogenaamde “75-meter norm” waarbinnen iedere inwoner zijn of haar afval zou moeten kunnen aanbieden. Dat maakte dat er een forse investering in ondergrondse containers is gedaan. Deze infrastructuur is aanwezig en brengt nu nog steeds hoge(re) lasten met zich mee dan het inzamelen in kleine containers. De voortvarendheid in het verleden zorgt nu als het ware voor een remmende werking.

Dat doet echter niets af aan de huidige bevindingen: de milieuprestaties blijven achter en de kosten zijn relatief erg hoog. De inwoners van Zwijndrecht zijn, ondanks de hoge afvalstoffenheffing, wel tevreden. Dat is ook te verklaren: de service is hoog. Een hoge service op restafval verklaart ook deels de hoge kosten en ook de lagere prestatie ten opzichte van de landelijke norm van maximaal 100 kg restafval en minimaal 75% afvalscheiding.

De raad is zeer betrokken bij het onderwerp. Dat blijkt uit met name vele, niet altijd vastgelegde, raadvragen (en niet zozeer uit een groot aantal moties en amendementen) die in de afgelopen vier jaar gesteld zijn. Echter in relatie tot HVC is de raad nadrukkelijk zoekende en heeft de raad behoefte aan de spreekwoordelijke knoppen om aan te kunnen draaien.

Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat de gemeente Zwijndrecht stevige maatregelen moet nemen om de beleidsdoelstellingen te gaan halen. De prestaties blijven achter en de kosten zijn erg hoog, ook in vergelijking met andere vergelijkbare gemeenten (ook regionaal). Voor 2020 zullen de landelijke en Zwijndrechtse beleidsdoelen niet gehaald worden.

Er is nog geen nieuw Zwijndrechts beleid vanaf 2021. Wat dat betreft kunnen de uitkomsten van dit rekenkameronderzoek een plaats krijgen bij de afwegingen voor dit nieuwe beleid. Met de huidige maatregelen zijn de landelijke doelstellingen voor 2025 ver buiten bereik. Daarbij zijn de kosten en de afvalstoffenheffing in Zwijndrecht reeds hoog. Deels komt dat door gemaakte keuzes (o.a. kwijtscheldingsbeleid) en vooral ook door de kosten van de DVO

met HVC. De financiële onderbouwing van enkele grote kostenposten in de DVO ontbreekt en daar zit mogelijk ruimte voor een kostenverlaging.

Aanbevelingen

De Rekenkamer beveelt de gemeente Zwijndrecht aan, om te komen tot betere prestaties van en lagere kosten voor het afvalbeleid. Tevens beveelt de Rekenkamer aan om de raad zijn kaderstellende en controlerende rol beter te doen vervullen.

Om dit te bereiken geeft de Rekenkamer de volgende concrete aanbevelingen:

1. Ontwikkel nieuw beleid met aanvullende strategie(en) voor restafvalreductie;
2. Maak aanpak en service meer op maat en datagedreven;
3. Geef vorm aan de sturingswensen van de raad;
4. Heroverweeg posten en opzet afvalstoffenheffing;
5. Onderzoek mogelijkheden voor het verlagen van de afvalstoffenheffing.

Ad 1. Ontwikkel nieuw beleid met aanvullende strategie(en) voor restafvalreductie

Het is duidelijk dat met het huidige beleid de eigen en landelijke VANG-doelen voor 2020 niet haalbaar zijn. Er is ook nog geen nieuw beleid ontwikkeld voor na 2020.

Landelijk zijn al wel ambitieuze streefwaarden vastgesteld voor 2025 en de Rijksoverheid voert (waarschijnlijk) de komende jaren nieuwe maatregelen in om te prikkelen de hoeveelheid restafval te reduceren (zoals producentenverantwoordelijkheid voor textiel, statiegeld voor kleine flessen en blikjes, verhoging van de verbrandingsbelasting en een verbrandingsverbod op recyclebare stromen). Door deze maatregelen zal het voor gemeenten steeds (financieel) onaantrekkelijker worden om veel restafval te hebben.

Via het nieuwe beleid kan gekozen worden voor verschillende maatregelen en strategieën om restafvalreductie te bereiken, hierbij kan gedacht worden aan:

- een lagere service op restafval;
- een hogere service op grondstoffen in de gebieden met hoogbouw;
- een onderzoek naar de inzet van een recycletarief;
- positieve prikkels voor bewoners (belonen voor scheidingsprestatie).

Ad 2. Maak de aanpak van het afvalbeleid en de gekozen service meer op maat en datagedreven

Overweeg om het afvalbeleid meer gericht te maken op doelgroepen, buurten en type bewoners. Daarbij kan ook een (her)overweging meegenomen worden met betrekking tot meer inzet van minicontainers voor restafval. Datagedreven werken kan toegepast worden op monitoring, dataverzameling en de uitvoering, en zo gebruikt worden om meer maatwerk toe te kunnen passen.

Ad 3. Geef vorm aan de sturingswensen van de raad

Draag als gemeenteraad het college op om de informatiepositie van de raad bij de beleidsvoorbereiding en -uitvoering te verbeteren daar waar het gaat om het samenhangende overzicht en inzicht tussen financiën, prestaties en dienstverlening/service met betrekking tot het afvalbeleid en de beleidscyclus die zich daarbij aandient. Op basis hiervan kan de raad goed in positie komen om tot kaderstelling, controle en bijsturing te komen, zowel met betrekking tot beleid en uitvoering als met betrekking tot het samenspel tussen gemeente en HVC. Ook kan door een transparant inzicht in de genoemde samenhang de volksvertegenwoordigende rol verder versterkt worden, in die zin dat bepaalde gemaakte en nog te maken beleidsafwegingen van een goede feitelijke duiding kunnen worden voorzien. Met dit alles wordt de informatiepositie van de raad versterkt en wordt de raad nadrukkelijk geholpen in het stellen van bij hun rol passende vragen en een daarop afgestemde inzet van raadsinstrumenten (technische vragen, moties, amendementen etc.).

Ad 4. Heroverweeg de posten en de opzet van de afvalstoffenheffing

Denk hierbij met name aan de doorbelasting van de BTW, het heroverwegen van het kwijtscheldingsbeleid, en de toerekening van de kosten voor de straatreiniging.

Ad 5. Onderzoek mogelijkheden voor het verlagen van de afvalstoffenheffing

De Rekenkamer ziet de volgende mogelijkheden om de afvalstoffenheffing te verlagen voor Zwijndrecht:

1. Verlagen van de post overhead in de DVO met HVC;
2. Verlagen van de post ondergrondse containers in de DVO met HVC;
3. Verlagen van de service op restafval;
4. Inzet van betaling voor de ophaalservice grofvuil.

Hierbij laten we nog de opbrengsten van grondstoffen (vanwege de gewijzigde marktomstandigheden en de nieuwe ketenovereenkomst voor PMD) en de financiële effecten van beleidskeuzes (zoals de invoering van een recycletarief) buiten beschouwing.

Wederhoor

De nota van bevindingen is in het kader van het ambtelijk technisch wederhoor voorgelegd aan de organisatie. Met betrekking tot het bestuurlijk wederhoor is het college uitgenodigd op de conclusies en aanbevelingen en deze brief te reageren. Op 30 september hebben wij de bestuurlijke reactie van het college ontvangen, die bij de stukken van het onderzoek is gevoegd.

De reactie van het college geeft aanleiding om het volgende op te merken:

- De opmerking dat de resultaten van dit rekenkameronderzoek in overeenstemming zijn met de begin 2019 uitgevoerde beleidsevaluatie in opdracht van het college, deelt de Rekenkamer niet geheel. Het rekenkameronderzoek laat nadrukkelijk

andere uitkomsten zien op het gebied van beleid, resultaten, scores in vergelijking tot andere gemeenten en concrete mogelijkheden om de kosten te verlagen;

- Tot drie keer toe wordt verwezen naar de wettelijke normering voor de aanleg van ondergrondse containers in het verleden en dat die thans wezenlijk anders is, waarbij wordt opgemerkt dat de rekenkamer deze voorgeschiedenis onvoldoende tot uiting laat komen in het onderzoek. Volledigheidshalve verwijzen wij naar paragraaf 3.2.2. waarbij op de pagina's 37, 38 en 39 uitgebreid wordt ingegaan op deze voorgeschiedenis;
- De Rekenkamer deelt de zorgen van het college met betrekking tot kapitaalvernietiging als ondergrondse containers deels niet meer worden ingezet voor de inzameling van restafval. Tegelijkertijd moet dit wel in het juiste perspectief geplaatst worden: een groot deel (25 tot 40%) van de containers zijn al afgeschreven en de komende 3 tot 5 jaar zijn alle containers van voor 2010 afgeschreven (in 15 jaar), m.u.v. de containers die nu in Heerjansdam worden geplaatst. De kapitaalvernietiging valt dus waarschijnlijk erg mee. Dit met uitzondering van de betonnen bak, die gaat 30 jaar mee, maar die kan bijvoorbeeld worden ingezet voor het verzamelen van grondstoffen (in het rapport spreken wij over PMD-inzameling);
- Met betrekking tot de aanneming van het college in de bestuurlijke reactie dat met de recente aanleg van ondergrondse containers in Heerjansdam op basis van de nieuwe normering (300 i.p.v. 75 meter) de hoeveelheid restafval per inwoner in de buurt komt te liggen van de hoeveelheid bij gebruik van minicontainers is het van belang dat dit actief gemonitord wordt en dat de gemeenteraad hier goed over geïnformeerd wordt. Mocht dit inderdaad leiden tot een reductie naar maximaal 100-130 kilo, dan valt te overwegen om het aantal beschikbare ondergrondse containers te halveren zodat die ook binnen de 300 meter norm komen. Dit zou een enorme sprong voorwaarts betekenen in termen van effectiviteit. Bij dit alles tekent de Rekenkamer aan dat deze optie nog steeds duurder en minder effectief is dan het werken met minicontainers voor restafval.

Tot slot

Op 13 oktober zal de Rekenkamer dit rapport overhandigen en presenteren aan de raad. Wij vertrouwen erop de gemeenteraad van Zwijndrecht hiermee van dienst te zijn.

Met vriendelijke groet,
De Rekenkamer Zwijndrecht

Drs. Hans J.W. Verdellen
Voorzitter

Drs. Lydia M.D. Zwier-Kentie
Lid

Mw. J.E. Kooyman
Secretaris