

RAPPORT

Effectiviteit, efficiëntie en governance van de afvalinzameling in Zwijndrecht

Rekenkameronderzoek afvalbeleid Zwijndrecht

Klant: Rekenkamer Zwijndrecht

Referentie: BH3033IBRP2003251741

Status: S0/P01.01

Datum: 13 oktober 2020



HASKONINGDHV NEDERLAND B.V.Laan 1914 no.35
3818 EX AMERSFOORT
Industry & Buildings
Trade register number: 56515154+31 88 348 20 00 **T**
+31 33 463 36 52 **F**
info@rhdhv.com **E**
royalhaskoningdhv.com **W**

Titel document: Rekenkameronderzoek afvalbeleid Zwijndrecht

Ondertitel: RK Zwijndrecht
Referentie: BH3033IBRP2003251741
Status: P01.01/S0
Datum: 13 oktober 2020
Projectnaam: Rekenkameronderzoek afvalbeleid Zwijndrecht
Projectnummer: BH3033
Auteur(s): Paul Mul, Karin Hoekstra en Nina Zaadnoordijk

13 OKTOBER 2020

Opgesteld door: Paul Mul

Gecontroleerd door: Nina Zaadnoordijk

Datum/paraaf:

Goedgekeurd door: Hans Verdellen

Datum/paraaf:

Classificatie

Projectgerelateerd



Behoudens andersluidende afspraken met de Opdrachtgever, mag niets uit dit document worden veelevoudigd of openbaar gemaakt of worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het document is vervaardigd. HaskoningDHV Nederland B.V. aanvaardt geen enkele verantwoordelijkheid of aansprakelijkheid voor dit document, anders dan jegens de Opdrachtgever.

Inhoud

1	Samenvatting onderzoek	3
1.1	Inleiding	3
1.2	Onderzoeksmethodiek	4
1.3	Kernbevindingen	6
1.4	Conclusies & aanbevelingen	9
2	Beleid en Governance	12
2.1	Afvalbeleid van Zwijndrecht	12
2.2	Organisatie	17
2.3	Monitoring	20
2.4	Invulling sturingswensen raad	21
3	Gerealiseerde prestaties	26
3.1	Milieuprestaties	26
3.2	Kostenprestaties (efficiëntie)	33
3.3	Serviceprestaties (bewonerstevredenheid)	46
4	Toekomstgerichtheid	53
4.1	Haalbaarheid doelstellingen	53
4.2	Perspectief	56
5	Bijlage	59

1 Samenvatting onderzoek

1.1 Inleiding

1.1.1 Achtergrond

De inzameling van huishoudelijk afval is één van de meest zichtbare vormen van gemeentelijke dienstverlening. Bij veranderingen van het inzamelsysteem kan een gemeente rekenen op reacties vanuit de samenleving. Het onderwerp heeft mede daarom vaak veel politieke belangstelling. Afvalinzameling is zeker op dit moment een veel besproken thema in de lokale politiek. Dit komt onder meer omdat veel gemeenten bezig zijn met de transitie naar een circulaire economie en daarbij staat het afvalbeheer vaak hoog op de prioriteitenlijst. De Rijksoverheid zet ook volop in op de transitie naar een circulaire economie en specifiek ook op de gescheiden inzameling en recycling van huishoudelijk afval. Het Rijk heeft ambitieuze doelen geformuleerd voor 2020 en 2025: in die jaren moet de hoeveelheid restafval worden teruggebracht naar respectievelijk 100 en 30 kg/inw¹. Voor veel gemeenten waaronder ook Zwijndrecht is dat een grote opgave. Daarom zijn er landelijk vele ontwikkelingen en experimenteren gemeenten volop om het ultieme systeem te zoeken om invulling te kunnen geven aan genoemde doelstellingen.

1.1.2 Opgave Zwijndrecht

Vanaf medio 2000 is de gemeente Zwijndrecht begonnen met de aanleg van een ondergrondse infrastructuur voor de afvalinzameling. Het actuele afvalbeleid stamt uit 2015. Het beleid bevat de uitwerking van de landelijke doelstellingen op het gebied van gescheiden inzamelen (75%) en terugdringen van het aantal kilo's restafval (100 kg per inwoner in 2020). Het beleid van Zwijndrecht omvat een pakket aan maatregelen en is op hoofdlijnen gericht op het minder aantrekkelijk maken van het aanbieden van restafval en het aantrekkelijker maken van het aanbieden van gescheiden afvalstromen (de 'serviceprikkel'). In 2018 lag de hoeveelheid restafval net onder de 250 kg per inwoner. Er is dus nog een flink gat te overbruggen tussen de gembieerde en huidige situatie.

Het onderwerp 'Afvalinzameling' leeft bij de raad, zo blijkt ook uit diverse raadvragen en moties van fracties over het onderwerp, alsmede de evaluatie die in 2019 heeft plaatsgevonden. De Zwijndrechtse gemeenteraad heeft behoefte aan inzicht of en hoe Zwijndrecht het bestuurlijke afvalbeleidsdoel kan bereiken en wat dat inzicht betekent voor de kaderstellende rol van de raad. De Rekenkamer heeft het initiatief genomen om hier nader onderzoek naar te doen.

1.1.3 Vraagstelling Rekenkameronderzoek

In samenwerking met de Klankbordgroep als vertegenwoordiging van de Raad heeft de Rekenkamer vier centrale onderzoeksvragen geformuleerd:

1. *Wat zijn de feiten en waar staat Zwijndrecht met betrekking tot het afvalbeleid? Wat is de huidige (2020) score op de geformuleerde bestuurlijke doelen?*
2. *Zijn er ook andere beleidsopties dan het huidige beleid van Zwijndrecht om de bestuurlijke doelen te behalen? Heeft Zwijndrecht met het huidige beleid voor de meest effectieve en efficiënte optie gekozen?*

¹ Rijksbreed Programma VANG huishoudelijk afval: <https://www.vang-hha.nl/>

3. *Wat heeft de raad de afgelopen 4 jaar als sturingswensen met betrekking tot het afvalbeleid neergelegd? Op welke wijze zijn deze vertaald in beleid en uitvoeringspraktijk van Zwijndrecht en daarmee ook in het samenspel met HVC?*
4. *Welke handelingsperspectieven biedt dit voor de raad? Welke conclusies en aanbevelingen kunnen worden gegeven om de positie van de gemeenteraad verder te versterken?*

1.2 Onderzoeksmethodiek

1.2.1 Hoofdonderwerpen

Op basis van haar ervaringen in het vakgebied heeft Royal HaskoningDHV de vragen vertaald naar drie hoofdonderwerpen:

- Beleid en governance (status en sturing)
- Gerealiseerde prestaties (effectiviteit en efficiëntie)
- Toekomstgerichtheid (handelingsperspectief en opties om doelen te behalen)

Aan de drie hoofdonderwerpen zijn tien deelvragen gekoppeld.

1.2.2 Onderzoeksvragen en normenkader

In onderstaande tabel staat een opsomming van deze vragen met het ontwikkelde normenkader.

Onderzoeksvraag	Normen
Beleid en Governance	
1. Welk beleid heeft Zwijndrecht geformuleerd t.a.v. afvalinzameling en hoe verhoudt het beleid zich tot de landelijke doelstellingen en beleidsinspanningen van andere gemeenten?	Het beleid bevat concrete doelen en maatregelen
	Het beleid is in lijn met landelijke doelstellingen voor 2020 en 2025
	Voortgang van de uitvoering van het beleid ligt in lijn met andere gemeenten
2. Hoe is de afvalinzameling vormgegeven (in samenwerking met uitvoerende organisaties als HVC) en hoe is dit georganiseerd?	Er wordt gewerkt conform een plan, contract / DVO
	Afspraken worden nagekomen
3. Hoe en met welke indicatoren wordt hierop gemonitord en bijgestuurd (In het kader plan-do-check-act)?	Er is een monitoringplan met SMART KPI's
	Rapportage (aan raad) vindt plaats zoals vastgesteld en voldoet aan de passieve en actieve informatieplicht
	Er zijn (bij)sturingsmogelijkheden voor de raad en de raad stuurt (bij)
4. Welke sturingswensen heeft raad de afgelopen vier jaar met betrekking tot het afvalbeleid neergelegd? En hoe wordt daar invulling aan gegeven?	De raad heeft sturingswensen uitgesproken en er wordt invulling aan gegeven
	Er wordt invulling gegeven aan de wensen van de raad

Tabel 1.1 Onderzoeksvragen en normenkader: Beleid en Governance

Gerealiseerde prestaties	
5. Leidt het huidige afvalinzameling tot realisatie van de beleidsdoelen met betrekking tot afvalscheiding en hoeveelheid restafval?	Maximaal 100 kg/inw restafval
	75% Afvalscheiding
6. Is de huidige afvalinzameling doelmatig (uitgedrukt in euro's per taak of inspanning)?	De kosten en baten van de afvalinzameling in Zwijndrecht zijn marktconform in vergelijking met andere gemeenten.
7. Is de dienstverlening voor afvalinzameling hoogwaardig en zijn bewoners daarover tevreden?	De dienstverlening in Zwijndrecht is hoogwaardig
	Minimaal 2/3 van de bewoners is tevreden
	Er is inzicht in het aantal en type meldingen
8. Hoe verhouden de prestaties ten aanzien van afvalinzameling zich met landelijke benchmarks (doelstellingen en prestaties)?	Meldingen worden conform de gestelde normen afgehandeld
	Milieuprestaties van Zwijndrecht zijn gelijk aan of hoger dan het gemiddelde in gemeenten met dezelfde stedelijkheidsklasse
	De totale kosten per aansluiting (afvalstoffenheffing) zijn gelijk aan of lager dan het gemiddelde in gemeenten met dezelfde stedelijkheidsklasse
	Serviceprestaties (voor halen en brengen) in Zwijndrecht zijn gelijk aan of hoger dan het gemiddelde in gemeenten met dezelfde stedelijkheidsklasse

Tabel 1.2 Gerealiseerde Prestatie

Toekomstgerichtheid	
9. Is het realistisch om te verwachten dat de landelijke doelstellingen voor 2020 en 2025 zijn te realiseren in Zwijndrecht op basis het ingezette beleid?	Zwijndrecht ligt met de uitgevoerde en nu geplande maatregelen op koers om de doelen voor 2020 en 2025 te halen
10. Speelt Zwijndrecht in op nieuwe ontwikkelingen (bijv. nieuwe technologie of circulaire economie)? En zijn er mogelijkheden voor toekomstige optimalisaties en zo ja, waar liggen de (circulaire) kansen?	Zwijndrecht en HVC hebben zicht op nieuwe ontwikkelingen en kansen
	Deze kansen zijn vertaald naar maatregelen die concreet bijdragen aan een circulaire economie

Tabel 1.3 Onderzoeksvragen en normenkader: Toekomstgerichtheid

1.2.3 Methodologie

Bovenstaande vragen en normenkader zijn gebruikt als uitgangspunt voor het onderzoek naar effectiviteit, efficiëntie en governance van het afvalbeleid in Zwijndrecht. Er zijn drie onderzoeksmethodes toegepast:

- Documentenanalyse: op basis van beleidsplannen, begrotingsstukken, contractstukken, rapporten en openbare benchmarks is een beeld geschetst van de situatie van het afvalbeleid in Zwijndrecht;
- Interviews met betrokkenen: de bevindingen van de documentenanalyse zijn verder aangevuld met informatie uit interviews met medewerkers van de gemeente en HVC;
- Enquête: via een online enquête zijn 1.002 mensen benaderd met vragen over het afvalbeheer in Zwijndrecht. 650 mensen hebben de enquête ingevuld

1.3 Kernbevindingen

1.3.1 Conclusies Beleid en Governance

Beleidsdoelen Zwijndrecht in lijn met landelijke doelen (zie 2.1.1)

De doelstellingen uit het beleidsplan van Zwijndrecht uit 2015 zijn in lijn met de landelijke VANG-doelen voor 2020 en de doelstellingen die veel andere gemeenten hanteren. Voor na 2020 heeft Zwijndrecht nog geen beleid en doelen vastgesteld.

Maatregelen in beleidsplan zijn onvoldoende om landelijke doelen te halen (zie 2.1.2)

Zwijndrecht heeft via het beleidsplan ingezet op de strategie “servicedifferentiatie”: een hoge service op de inzameling van grondstoffen en een lage service op de inzameling van restafval. Met de kennis van nu kan worden geconcludeerd dat gemeenten met deze strategie met bijbehorende maatregelen de VANG-doelen niet gaan halen. De gerealiseerde milieuprestaties van Zwijndrecht bevestigen dit (zie 1.3.2).

Uitvoering van beleid door HVC gaat conform DVO (zie 2.2 en 2.3)

De uitvoering van het afvalbeleid wordt volledig uitgevoerd door HVC. De gemeente heeft (verdeeld over verschillende personen) nog ruim 1 fte in dienst voor het afvalbeheer. Afspraken tussen gemeente en HVC zijn vastgelegd in een DVO. De samenwerking met en de uitvoering van taken uit de DVO door HVC is in de basis op orde: er is een degelijke DVO, er is een goede relatie en problemen worden onderling opgelost. Ook de (financiële) monitoringrapportages worden conform de DVO geleverd door HVC.

Gemeente pakt sturingswensen raad op, echter raad heeft een aanvullende behoefte (zie 2.4)

Huishoudelijk afval is een onderwerp dat vaak terugkomt in de raad: sinds 2016 meer dan 10 keer via officiële (raads-)stukken. Daarnaast zijn er in raadsvergaderingen ook verschillende vragen gesteld. De gemeente heeft grotendeels invulling gegeven aan de vastgestelde moties en besluiten van de raad. De daadwerkelijke uitvoering van sommige onderwerpen duurt soms enkele jaren. Desondanks blijkt dat de raad behoefte heeft aan aanvullende mogelijkheden om sturing te geven aan het afvalbeheer.

1.3.2 Conclusies Milieuprestaties

De eigen en landelijke doelen voor 2020 zijn niet haalbaar (zie 3.1.1 en 3.1.2)

De eigen en landelijke doelstellingen om in 2020 maximaal 100 kg/inw restafval te hebben en minimaal 75% afvalscheiding te realiseren zijn niet haalbaar: in 2018 was de totale hoeveelheid restafval nog 247 kg/inw en het scheidingspercentage 54%.

De milieuprestaties van Zwijndrecht zijn slechter dan de benchmark (zie 3.1.3)

Zwijndrecht is niet de enige gemeente die de VANG-doelen niet gaat halen: naar verwachting zal slechts een kwart tot een derde van de gemeenten in Nederland de VANG-doelen wel halen in 2020. Zwijndrecht presteert echter wel ondergemiddeld: Zwijndrecht behoort tot de 20% gemeenten in Nederland met het meeste restafval (en minste GFT). Gemeenten in de regio presteren vergelijkbaar (matig) als Zwijndrecht: in de regio is Zwijndrecht een middenmoter als het gaat om milieuprestaties.

Matige milieuprestatie komt door gerealiseerde inzamelstructuur en opbouw gemeente

Er kunnen op hoofdlijnen drie verklaringen worden gegeven voor de matige milieuprestatie:

1. Te hoge service op restafval: (te) veel ondergrondse containers voor (onbeperkt aanbieden van) restafval en de gratis ophaalservice voor grofvuil
2. Opbouw van de gemeente: veel hoogbouw (waar afvalscheiden moeilijker is) en een moeilijker benaderbare bevolking (laaggeletterd, niet met afvalscheiden bezig)
3. Nog geen recycletarief: alle goed presterende gemeenten (qua milieuprestatie) hebben gemeen dat ze een diftar systeem hebben

Met een minicontainer wordt ca 2x minder restafval opgehaald

Opvallend is dat de hoeveelheid restafval per inwoner is bij woningen die gebruik maken van een minicontainer voor restafval veel minder restafval hebben (ca 100 tot 130 kg/inw) dan woningen die gebruik maken van een ondergrondse containers (ca 230 tot 260 kg/inw). Restafval inzamelen bij laagbouw via minicontainers levert dus een beter resultaat op in Zwijndrecht. Dit terwijl de huidige strategie (vrijwel) alle minicontainers wil vervangen door ondergrondse containers.

**Kwaliteit van ingezamelde stromen is een aandachtspunt**

Met de VANG-doelen lag de afgelopen jaren de nadruk op kwantiteit (minder kilo's restafval, meer kilo's grondstoffen). Om stromen in een meer circulaire economie hoogwaardig te benutten, is kwaliteit ook belangrijk. De komende jaren zal hier meer nadruk op komen te liggen. Met name de kwaliteit van PMD heeft in Zwijndrecht onder druk gestaan (veel afkeur). Inmiddels is de afkeur weer afgenomen.

1.3.3 Conclusies Kostenprestaties**Kostenposten zijn inzichtelijk, voldoende onderbouwing kan niet altijd worden gegeven (zie 3.2.1)**

Op basis van het kostenallocatiemodel in de DVO kan een goed inzicht worden gekregen in de kostenposten van de dienstverlening van HVC. Jaarlijks prognosticeert HVC de tarieven voor de dienstverlening voor het komende jaar. Achteraf wordt verrekend op basis van de werkelijke kosten. Een aantal (grote) kostenposten vallen op en kunnen niet goed onderbouwd worden op basis van de DVO en gevraagde aanvullende toelichting aan HVC: de algemene kosten (overhead) en de kapitaallasten voor ondergrondse restafval containers.

Inzameling restafval via minicontainer is ca 2,5x goedkoper dan ondergrondse container (zie 3.2.2)

Met een totale kostenpost van € 59 per woning per jaar is inzameling van restafval met een minicontainers veel goedkoper dan de inzameling van restafval met een ondergrondse container (€ 145 per woning). Dit komt door de hoge kapitaallasten per ondergrondse container, de hoge exploitatielasten en de tweemaal zo grote hoeveelheid restafval t.o.v. een minicontainer (zie 3.1.1). Ondergrondse inzamelen van restafval lijkt dus voor Zwijndrecht onaantrekkelijk t.o.v. de minicontainer: 2x meer restafval en 2,5x hogere kosten. Dit zet vraagtekens bij de huidige strategie om (vrijwel) alle minicontainers te vervangen door ondergrondse containers (zie ook conclusies milieuprestaties).

De opbouw van de afvalstoffenheffing behoeft aandacht (zie 3.2.3)

Naast de hoogte (zie volgend kopje) vallen er een aantal zaken op aan de heffing in Zwijndrecht:

- Er worden geen kosten voor BTW opgenomen in de heffing. De meeste gemeenten in Nederland doen dat (grotendeels) wel. Een bedrag van ca € 1,3 miljoen aan BTW wordt nu uit de algemene middelen gefinancierd. In dit onderzoek kon niet achterhaald worden waarom dit wordt gedaan.
- Zwijndrecht heeft een ruimhartig kwijtscheldingen beleid (zie 3.2.3). Hierdoor vormen kwijtscheldingen een groot aandeel in de heffing (€ 34 per woning vs € 15 in de benchmark)
- Er worden meer kosten voor straatreiniging opgenomen (44%) in de heffing dan wat landelijk als norm wordt gehanteerd (33%). Hierdoor pakt de heffing € 3,50 per woning hoger uit.
- De heffing is 98% kostendekkend. Volgens de programmabegroting moet dit 100% zijn.

Afvalbeheerkosten en Afvalstoffenheffing in Zwijndrecht in de top 10 van Nederland (zie 3.2.4)

De totale afvalbeheerkosten (uitvoering HVC) zijn met bijna € 300 ca 78% hoger dan de benchmark (peiljaar 2018). Dit verschil wordt bijna geheel verklaard door: 2x zo hoge kosten voor restafval, 2,8x zo hoge overheadkosten en 1,7x hogere kosten voor PMD. Vooral door de hoge uitvoeringskosten van HVC behoort de afvalstoffenheffing van Zwijndrecht tot de top 10 in Nederland.

Er zijn verschillende mogelijkheden t.a.v. het kostenniveau van de afvalstoffenheffing

Er zijn verschillende mogelijkheden voor de raad om iets te doen aan het kostenniveau van de afvalstoffenheffing. Dit geldt zowel in opwaartse als neerwaartse richting.

Opwaarts	€ / woning	Neerwaarts	€ / woning
Nu geen BTW in heffing	40-65	Tariefdifferentiatie	10-50
Lagere opbrengsten afval	n.t.b.	Minder overhead DVO HVC	20-30
Alle Wha's ondergronds	10-15	Minder OGC's rest	20-30
		Nieuwe raamovereenkomst PMD	15
		Kapitaallasten OGC's rest DVO	10-15
		Kwijtschelding marktconform	5-15
		Betalen GHA ophalen	10
		Lagere kosten GBD va 2021	7
		Toerekening straatreiniging	4
		Geen goodwill HVC na 2025	2
TOTAAL	50-80	TOTAAL	100-180

1.3.4 Conclusies Serviceprestaties

Bewoners zijn tevreden over de dienstverlening van HVC

Uit het bewonersonderzoek dat in het kader van het Rekenkameronderzoek is gehouden (respons 650) en het klantonderzoek van HVC zelf dat inwoners van Zwijndrecht over het algemeen tevreden zijn over de dienstverlening van HVC: 77% is tevreden (bewonersonderzoek Royal HaskoningDHV en de dienstverlening krijgt rapportcijfer 7,1 (klantenonderzoek HVC).

Serviceniveau is hoog in Zwijndrecht t.o.v. de benchmark

De benchmark (peiljaar 2018) wijst uit dat Zwijndrecht haar inwoners over het algemeen een iets bovengemiddeld serviceniveau biedt. De "aan huis service" is in lijn met de benchmark. Vooral de "breng service" (voor papier, PMD, glas en textiel) is hoog.

Serviceniveau op restafval is te hoog in Zwijndrecht

Het serviceniveau dat de gemeente biedt voor restafval (via de ondergrondse containers) is niet in lijn met de strategie "servicedifferentiatie": het wordt bewoners (te) gemakkelijk gemaakt om (onbeperkt) restafval aan te bieden en met name voor de hoogbouw is het serviceniveau voor het aanbieden van grondstoffen lager dan die voor het aanbieden van restafval. Dit is één van de verklaringen voor de matige milieuprestatie (veel restafval).

1.3.5 Conclusies Toekomstgerichtheid

Zwijndrecht ligt nog niet op koers richting 2025 (en verder)

Met de kennis van nu kan worden vastgesteld dat met de strategie "servicedifferentiatie" alleen de doelen voor restafval en afvalscheiding voor 2020 niet haalbaar zijn voor Zwijndrecht. De trend in hoeveelheid restafval (stabilisatie rond iets meer dan 200 kg/inw sinds 2016) bevestigt dat. Daarnaast zijn de VANG-

doelen voor 2025 flink aangescherpt. Om in de buurt te komen van die doelen, is ambitieus nieuw beleid met bewezen maatregelen met impact noodzakelijk.

Wel zicht op nieuwe ontwikkelingen en kansen, echter nog beperkt in uitvoering

Er zijn diverse ontwikkelingen gaande in Nederland om met name de milieu- en kostenprestaties te verbeteren. HVC ziet deze ontwikkelingen en implementeert die (zoals nascheiding), experimenteert daarmee (zoals SMART inzamelen) of volgt die op (zoals fijnmazige monitoring). In Zwijndrecht worden op dit moment geen innovaties op gebied van huishoudelijk afval toegepast.

Circulaire economie is nog niet (goed) beleidsmatig ingebed

Naast energietransitie is de transitie naar een circulaire economie één van de (duurzaamheids-) speerpunten van het Rijk en het Rijk heeft daartoe diverse programma's en ambities geformuleerd. De komende jaren zal dit in toenemende mate zijn weerslag krijgen op decentrale overheden. Ook in het Raadsprogramma van Zwijndrecht wordt circulaire economie benoemd. Dit heeft er in Zwijndrecht nog niet toe geleid dat er themagericht beleid op gebied van circulaire economie is vastgesteld of dat er zichtbaar maatregelen worden genomen. Vanuit de Drechtsteden, waarin Zwijndrecht participeert, worden wel de nodige circulaire activiteiten geïnitieerd.

1.4 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek en de ophaalconferentie met de raad in september 2020 zijn de volgende vijf aanbevelingen geformuleerd:

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 verlagen afvalstoffenheffing

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 verder te reduceren, zoals producentenverantwoordelijkheid voor textiel, statiegeld voor kleine flessen en blikjes, verhoging 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. De benchmark laat zien dat op dit moment de meest effectieve strategie de combinatie "servicedifferentiatie" en "tariefdifferentiatie" is. Als gekozen wordt voor die combinatie, zou het nieuwe beleidsplan in elk geval moeten bevatten:

- *Lagere service restafval:* minder ondergrondse containers voor restafval (grootweg de helft minder) en eventueel bij laagbouw restafval laagfrequent met een minicontainer inzamelen (i.p.v. de huidige ondergrondse container).
- *Hogere service grondstoffen hoogbouw:* het aanbieden van grondstoffen moet minimaal net zo makkelijk worden als het aanbieden van restafval (eigenlijk makkelijker). Dat betekent een (veel) hogere dichtheid van verzamelcontainers voor grondstoffen.
- *(Onderzoek) Recycletarief:* het Recycletarief (tariefdifferentiatie) kan een prikkel en beloning zijn voor bewoners die afval goed scheiden. Minder restafval betekent dan ook lagere kosten.

2. Maak aanpak en service meer op maat en datagedreven

Met goede data kunnen de kosten- en milieuprestaties beter en fijnmaziger worden gemonitord. Dan was mogelijk al veel eerder opgevallen dat de ondergrondse inzameling van restafval ineffectief is geredeneerd vanuit kosten- en milieuprestaties. Met een fijnmazige datagedreven aanpak kunnen:

- Maatregelen genomen worden die aansluiten op de prestaties van een buurt: buurten met slechte milieuprestaties kunnen dan anders worden benaderd dan buurten met goede milieuprestaties;
- Voorlichting kan meer gericht worden op de doelgroep (bevolkingssamenstelling) van een buurt;
- Kunnen ondergrondse containers o.b.v. volmelding worden geleegd waardoor bespaard kan worden op de inzamelkosten;

Om dit mogelijk te maken moet onder andere geïnvesteerd worden in weegapparatuur (in HVC-voertuigen), volmelders (in ondergrondse containers) en software (o.a. dashboards).

3. Breng de raad beter in positie en geef vorm aan zijn sturingswensen

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.).

4. Heroverweeg posten en opzet afvalstoffenheffing

Een aantal zaken is opgevallen aan de opzet van de afvalstoffenheffing. Voor de BTW toerekening geldt dat nader onderzocht moet worden in hoeverre deze wel aan de afvalstoffenheffing toegerekend zouden moeten worden. Nu gaat dit ten laste van de algemene middelen. Het gaat om ca € 65 per woning.

Over twee andere posten kan de raad zelf beslissen hoe daar mee om te gaan: kwijtschelding (voorwaarden voor kwijtschelding – kwijtscheldingsbeleid) en toerekening straatreiniging (wel of niet in lijn brengen met de landelijke standaard). Hiermee kan de afvalstoffenheffing met ordegrootte € 10 tot € 20 worden verlaagd. Het exacte effect moet nader worden bepaald.

5. Onderzoek mogelijkheden verlagen afvalstoffenheffing

We zien de volgende mogelijkheden om de afvalstoffenheffing te verlagen voor Zwijndrecht:

1. Verlagen post overhead in DVO met HVC
2. Verlagen post kapitaallasten ondergrondse restafval containers in DVO met HVC
3. Verlagen service restafval
4. Betalen voor ophaalservice grofvuil

In het overzicht van mogelijkheden laten we buiten beschouwing de opbrengsten van grondstoffen (door gewijzigde marktomstandigheden en de nieuwe ketenovereenkomst voor PMD) en financiële effecten van beleidskeuzes (zoals de invoering van een Recycletarief).

In totaal kan deze afvalstoffenheffing met deze vier posten ordegrootte € 60 tot 85 per huishouden per jaar worden verlaagd. Dit gaat niet vanzelf: hiervoor zal wel een inspanning gedaan moeten worden. Hieronder volgt een korte onderbouwing per post.

Ad 1) Verlagen post overhead in DVO met HVC

De post “algemene kosten” in de DVO met HVC is in 2020 begroot op € 65 en niet nader onderbouwt. Geconstateerd is dat dit zeer hoog is en ook € 14 hoger dan in HVC-burgemeente Dordrecht. Hiervoor kan nu geen sluitende verklaring / onderbouwing gegeven worden. De aanbeveling is om nader onderzoek te doen naar (en samen met HVC):

- de specifieke diensten in de DVO die vallen onder de post algemene middelen door HVC nader te laten specificeren, zodat de gemeente Zwijndrecht een keuze kan maken om deze diensten wel/niet van HVC af te nemen;
- de hoogte en inhoud van de post algemene middelen in de DVO van gemeenten in de regio die ook inzameldiensten afnemen bij HVC te vergelijken om te bezien of de algemene kosten net als bij Dordrecht lager liggen dan in Zwijndrecht.

Op basis van de vergelijking van de post algemene middelen met andere gemeenten, zou deze post ordegruote € 20 tot € 30 lager moeten zijn in Zwijndrecht.

Ad 2) Verlagen post kapitaallasten ondergrondse restafval containers in DVO met HVC

De kapitaallasten staan in de DVO voor € 568.809 op jaarbasis voor 298 ondergrondse restafval containers. Via de onderbouwing die HVC zelf geeft zou dit bedrag ca € 380.000 moeten zijn. Hierbij zitten ook ondergrondse containers die al zijn afgeschreven (geplaatst tussen 2000 en 2005).

Nader onderzoek samen met HVC naar deze kapitaallasten dient plaats te vinden. Het vermoeden bestaat dat de kapitaallasten voor ca € 200.000 tot € 250.000 te hoog in de DVO staan. Dit komt neer op ca € 10 tot 13 per woning.

Ad 3) Verlagen service restafval

Het serviceniveau op restafval is nu erg hoog. Om een systeem van “servicedifferentiatie” effectief te maken, is de richtlijn dat er ongeveer 100 (tot 200) woningen gebruik maken van één ondergrondse restafval container. In Zwijndrecht is dit nu bijna 50 woningen per container. Dat betekent dat ongeveer de helft van het aantal ondergrondse containers verwijderd kan worden.

Vrijwel alle ondergrondse containers in Zwijndrecht zijn geplaatst in/voor 2010. Een groot deel van de restafval containers die (na 15 jaar) afgeschreven zijn, hoeven niet te worden vervangen. Bestaande betonputten kunnen mogelijk worden benut voor een andere afvalstroom, zoals PMD. Een nader onderzoek naar uitfasering van het overschot aan ondergrondse containers dient onderdeel te zijn van het nieuwe beleidsplan inclusief het benutten van de vrijkomende betonputten.

Een lager serviceniveau voor restafval is ook een prikkel om beter afval te scheiden. Een indirect effect is daarmee lagere kosten voor de inzameling en verwerking van restafval en een betere milieuprestatie.

Een eerste indicatie van het theoretische financiële effect van een halvering van het aantal ondergrondse containers is ca € 30 (per woning):

- Besparing inzamelkosten: ca € 5 per woning
- Besparing exploitatiekosten: ca € 10 per woning
- Besparing kapitaallasten: ca € 10 per woning
- Besparing verwerkingskosten: ca € 5 per woning

Ad 4) Betalen voor ophaalservice grofvuil

In veel gemeenten kan alleen gratis grofvuil worden aangeboden via de milieustraat (afvalbrengrstation). Soms is dat voor een aantal stromen ook tegen betaling. In veel gemeenten moet betaald worden voor de aan huis ophaalservice voor grofvuil. Iedere afspraak kost HVC / de gemeente ordegruote € 30 tot € 50

(afhankelijk van wat wordt aangeboden). Veel gemeenten kiezen voor een kostendekkend tarief voor de ophaalservice voor grofvuil.

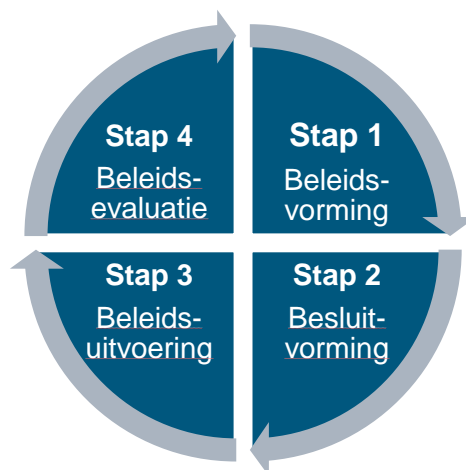
Het effect van een betaalde haalservice is tweeledig: enerzijds wordt bespaard op de haalservice (ca € 10 per woning per jaar) en anderzijds neemt de hoeveelheid grof restafval af (het grootste deel van het grofvuil dat via de ophaalservice wordt opgehaald, wordt restafval terwijl ca 80% van het aanbod op een afvalbrengringstation brongescheiden wordt). Een neveneffect waar gemeenten met een gratis ophaalservice vaak bang voor zijn, is een toename in het aantal grofvuil dumpingen.

2 Beleid en Governance

Gemeenten werken (bewust en onbewust) aan de hand van de stappen van de beleidscyclus (zie figuur 2.1). Deze geeft de dynamiek weer van beleidsvorming, uitvoering, evaluatie en bijsturing in een cirkel die telkens opnieuw doorlopen wordt.

In dit hoofdstuk staan de bevindingen ten aanzien van de beleidscyclus en governance van afvalbeheer in Zwijndrecht. Aan bod komen:

- Afvalbeleid van Zwijndrecht – paragraaf 4.1
- Organisatie van het afvalbeheer – paragraaf 4.2
- Monitoring en sturing – paragraaf 4.3
- Sturingswensen Raad – paragraaf 4.4



Figuur 2.1 Beleidscyclus (o.b.v. PDCA)

2.1 Afvalbeleid van Zwijndrecht

In deze paragraaf wordt de volgende deelvraag onderzocht:

1. Welk beleid heeft Zwijndrecht geformuleerd t.a.v. afvalinzameling en hoe verhoudt het beleid zich tot de landelijke doelstellingen en beleidsinspanningen van andere gemeenten?	Het beleid bevat concrete doelen en maatregelen
	Het beleid is in lijn met landelijke doelstellingen voor 2020 en 2025
	Voortgang van de uitvoering van het beleid ligt in lijn met andere gemeenten

2.1.1 Doelstellingen, Maatregelen en Voortgang Afvalbeleid

Met betrekking tot het afvalbeleid in Zwijndrecht gaan we in op:

- Doelstellingen afvalbeleid
- Maatregelen en voortgang

Doelstellingen Afvalbeleid

Relevante plandocumenten voor het huishoudelijk afvalbeleid in Zwijndrecht zijn:

- Beleid inzameling en verwerking huishoudelijk afval (30 oktober 2015)
- Raadsboekje Uitvoeringsprogramma 2018-2022
- Programmabegroting 2019-2022
- Evaluatie Afvalbeleid (2019)

Zwijndrecht heeft in 2015 het Beleid inzameling en verwerking huishoudelijk afval opgesteld. Hierin zijn doelen voor 2020 geformuleerd die in lijn zijn met de nationale doelstellingen:

- Nuttige toepassing van 75% van het huishoudelijk afval door hergebruik in 2020;
- Maximaal 100 kilogram restafval per inwoner per jaar in 2020.

Zwijndrecht heeft in haar beleid doelstellingen voor 2020 uitgewerkt naar een 10 stappenplan met maatregelen. In dit afvalbeleid staan de volgende ambities centraal:

Onderwerp	Doelstelling	Doeljaar
Afvalscheiding	In 2020 wordt 75% van ons huishoudelijk afval hergebruikt.	2020
Hoeveelheid restafval	In 2020 produceert een inwoner van Zwijndrecht gemiddeld nog 100 kg restafval per jaar.	2020
Service en kosten	In 2020 zijn de voorzieningen voor en het scheidingsgedrag van onze inwoners zodanig dat de kosten voor inzameling en verwerking van huishoudelijk afval beter voorspelbaar en daarmee beter beheersbaar zijn.	2020

Tabel 2.1 Overzicht beleidsdoelstellingen Zwijndrecht (uit Beleidsplan).

In het Raadsboekje uitvoeringsprogramma 2018-2022 wordt het nieuwe raadsprogramma vastgesteld. Hoofdpunten zijn (1) een beleidsarme begroting en (2) een uitvoeringsprogramma met interventies. Het belangrijkste uitgangspunt in deze visie is, dat op alle beleidsvelden wordt gestreefd naar een evenwichtiger bevolkingssamenstelling.

In de programmabegroting 2019-2022 staat dat in 2019 verder uitvoering gegeven wordt aan het beleid "inzameling en verwerking huishoudelijk afval". Daarin worden ook een aantal maatregelen genoemd (zie tabel 2.4 in paragraaf 2.4.2). Deze maatregelen staan grotendeels ook al in het beleidsplan zelf.

Naar aanleiding van twee moties eind 2018 (zie paragraaf 2.4) is in 2019 een evaluatie uitgevoerd naar het afvalbeleid en de gerealiseerde prestaties. In de evaluatie wordt ook ingegaan hoe het kostenniveau te verlagen en hoeveelheid restafval te reduceren. Drie belangrijke bevindingen:

1. Verdere reductie restafval is nodig om het kostenniveau te kunnen beheersen
2. Op korte termijn is een kostenverlaging van 10% niet mogelijk
3. Diftar is noodzakelijk om tot een trendbreuk te komen (ook op vlak van kosten)

2.1.2 Benchmark beleid en maatregelen

Veel gemeenten in Nederland zijn bezig om hun prestaties op gebied van huishoudelijk afval te verbeteren. Ook het Rijk heeft hiervoor beleid opgesteld. In deze paragraaf beschrijven we in hoeverre het beleid en maatregelen van Zwijndrecht hiermee in lijn zijn:

- Het landelijke VANG-beleid
- Maatregelen voor restafvalreductie
- Beleidsdoelstellingen en maatregelen gemeenten in de regio

Landelijk VANG-Beleid

De landelijke doelstellingen voor huishoudelijk afval zijn vastgelegd in het VANG-programma (Van Afval Naar Grondstof). Dit programma is onderdeel geworden van het Rijksbrede programma circulaire economie en valt onder de Transitieagenda consumptiegoederen. De belangrijkste streefwaarden ten aanzien van huishoudelijk afval zijn:

- Maximaal 100 kg restafval per inwoner per jaar in 2020;
- Minimaal 75% afvalscheiding in 2020;
- Maximaal 30 kg restafval per inwoner per jaar in 2025.

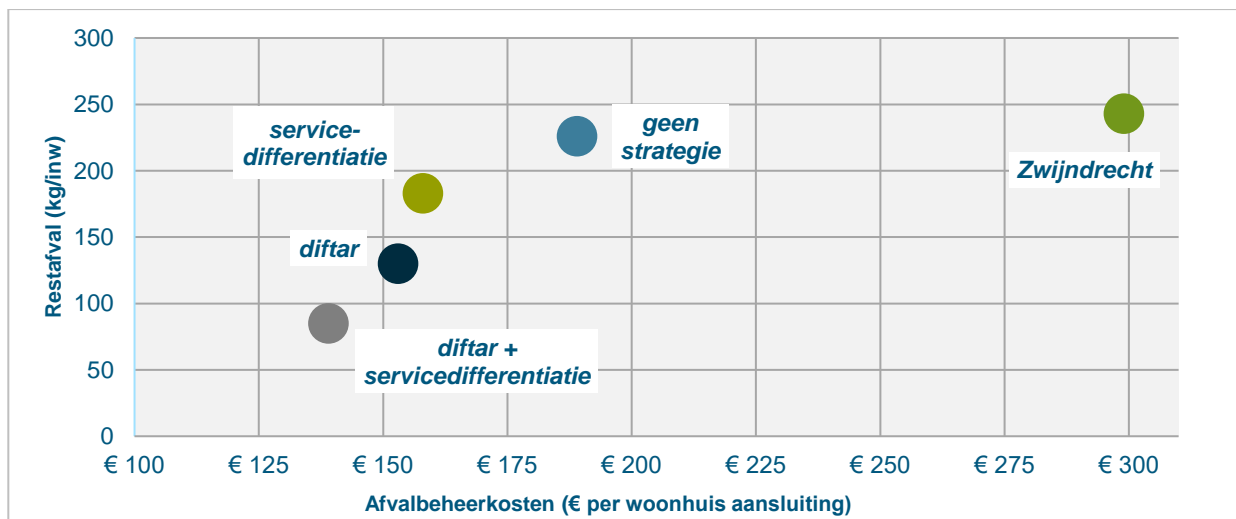
Uit de vastgestelde beleidsdoelen in Zwijndrecht (zie paragraaf 2.1.1.) blijkt al dat deze in lijn zijn met de landelijke streefwaarden voor 2020. In Zwijndrecht zijn nog geen doelen voor na 2020 vastgelegd.

Maatregelen voor restafvalreductie

Landelijk worden er twee type “hoofd strategieën” ingezet om de hoeveelheid restafval te verminderen:

- *Service-differentiatie*: de service op grondstofstromen (meestal GFT, PMD en papier) verhogen en de service op restafval verlagen. De service op restafval kan worden verlaagd door dit niet meer aan huis in te zamelen, maar weg te laten brengen naar (meestal) een ondergrondse container (systeem omgekeerd inzamelen) of door de inzamelrequentie van de minicontainer voor restafval te verlagen;
- *Tariefdifferentiatie (diftar)*: het gratis kunnen aanbieden van (de meeste) grondstofstromen en moeten betalen voor het aanbieden van restafval. Er zijn verschillende mogelijkheden voor een betaalsysteem voor restafval.

Via de landelijke benchmark waaraan in totaal 156 gemeenten meedoen zijn de effecten van deze strategieën in beeld gebracht (zie figuur hieronder). Dit zijn gemeenten van verschillende stedelijkheidsklassen, diverse groottes en percentages hoogbouw. Desalniettemin geeft het figuur een goede indruk van de positie van Zwijndrecht t.a.v. de andere gemeenten.



Figuur 2.1 Kosteneffectiviteit inzamelstrategieën t.b.v. restafvalreductie (peiljaar 2018) ²

Uit de figuur blijkt dat diftar met servicedifferentiatie het beste presteert: minste restafval tegen de laagste kosten. Diftar (zonder servicedifferentiatie) is effectiever dan servicedifferentiatie (zonder diftar). Kanttekening daarbij is dat servicedifferentiatie veelal alleen bij de laagbouw effectief is en de hier gepresenteerde effecten “gemeentebreed” zijn weergegeven.

In de figuur is ook de kosteneffectiviteit van Zwijndrecht geplote. Meer informatie over de hoeveelheid restafval staat in paragraaf 3.1.1 en meer informatie over de afvalbeheerkosten staat in paragraaf 3.2. De figuur laat zien dat Zwijndrecht qua hoeveelheid restafval min of meer presteert conform de groep gemeenten die “geen strategie” hanteren en dat de afvalbeheerkosten met geen enkele groep gemeenten te vergelijken is (een stuk hoger dan iedere groep).

Op dit moment zet Zwijndrecht in op de strategie “servicedifferentiatie”. Echter: deze strategie is nog niet in heel Zwijndrecht geïmplementeerd. Goede service voor PMD, GFT en papier voor de laagbouw zijn al gerealiseerd. Voor de hoogbouw is een hoge service op grondstoffen nog niet voor iedere stroom gerealiseerd. Daarnaast is de service op restafval hoog in Zwijndrecht (veel ondergrondse containers, korte loopafstanden). Andere verklaringen voor de prestatie op restafval zijn het grote aandeel hoogbouw

² Bron: NVRD en RWS, 2019, Benchmark Huishoudelijk Afval. Analyse peiljaar 2018.

en de samenstelling van de bevolking (relatief veel armoede en laaggeletterdheid). In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op de restafval- en kosten prestaties.

Benchmark beleid en maatregelen gemeenten in de regio

De beleidsdoelen en maatregelen op hoofdlijnen zijn vergeleken met die van gemeenten uit de regio. Dit zijn de Drechtsteden Alblasterdam, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht en Sliedrecht en daarnaast de twee buurgemeenten Ridderkerk en Barendrecht. Tabel 3.1 in paragraaf 3.1.3 geeft een overzicht van de kenmerken van deze gemeenten (inwoners, stedelijkheid, hoogbouwpercentage en uitvoerende organisatie).

Gemeente	Doelstelling restafval	Doelstelling afvalscheiding	Overige doelstellingen	Systeem / maatregelen
Alblasterdam ³	190 kg/inw 2020	60% 2020	-	Servicediff. (RoA)
Barendrecht ⁴	100 kg/inw 2020	-	-	Tariefdifferentiatie (nog niet ingevoerd) PMD nascheiden
Hardinxveld-G ⁵	128 kg/inw 2015	65% 2015 75% (op termijn)	Handhaving op afvalaanbiedingsgedrag	Servicediff. (RoA)
Hendrik-Ido-A ⁶	-	-	-	Servicediff. (RoA) ⁷
Papendrecht ⁸	100 kg/inw	-	Lagere kosten	Servicediff. (RoA) en aanvullend nascheiding
Ridderkerk ⁹	100 kg/inw 2020 30 kg/inw 2025 0 kg/inw 2050	75% 2020	Hoog serviceniveau (ook voor restafval)	Tariefdifferentiatie (nog niet ingevoerd)
Sliedrecht	180 kg/inw 2015 100 kg/inw 2020 30 kg/inw 2025	65% 2015	-	Servicediff. (RoA) ¹⁰
Zwijndrecht	100 kg/inw 2020	75% 2020		Servicediff. (RoA)

Tabel 2.2 Overzicht doelen en maatregelen gemeenten in de regio

Momenteel wordt inzamelsystematiek Restafval op Afstand (ROA) toegepast in Zwijndrecht. Dit wordt ook wel omgekeerd inzamelen genoemd. Ook de meeste andere gemeenten in de regio zetten in op deze strategie. Niet alle gemeenten hebben een actueel beleidsplan. Gemeenten met een actueel beleidsplan hanteren over het algemeen net als Zwijndrecht de landelijke VANG-doelen. De komende jaren wordt de invoering van tariefdifferentiatie (Recycletarief) gezien als een mogelijkheid om bewoners te prikkelen om hun afval beter te scheiden. Bijna 50% van de Nederlandse gemeenten hanteren momenteel dit systeem. Barendrecht en Ridderkerk hebben aangegeven ook een vorm van tariefdifferentiatie in te voeren.

³ Bron: Grondstoffenplan 2016-2020 Gemeente Alblasterdam.

⁴ Bron: Beleidsplan afval en grondstoffen 2019-2023

⁵ Bron: Afvalbeleidsplan Waardlanden (2014)

⁶ Bron: Actieplan Duurzaamheid 2019-2022

⁷ Bron: www.h-i-ambacht.nl/Inwoners_Ondernemers/Alle_onderwerpen/Afval/Afvalinzameling

⁸ Bron: Afvalbeleid Gemeente Papendrecht Omgekeerd Inzamelen

⁹ Bron: Beleidsplan afval en grondstoffen 2019-2023

¹⁰ Bron: www.sliedrecht.nl/Wonen_omgeving/Wonen/Afval/Afval_van_huishoudens_inzameling

Conclusies doelen en maatregelen

1. De doelstellingen van Zwijndrecht voor 2020 zijn concreet en in lijn met de landelijke VANG-doelen en veel andere gemeenten. Voor na 2020 heeft Zwijndrecht nog geen beleid en doelen vastgesteld.
2. Zwijndrecht zet op dit moment in op de strategie “servicedifferentiatie”. Uit een brede benchmark blijkt dat met servicedifferentiatie alleen de vastgelegde doelen niet haalbaar zijn. Bovendien blijkt uit de benchmark dat kosteneffectiviteit van de strategie in Zwijndrecht achterblijft bij het gemiddelde.
3. Het vastgestelde beleid en ingezette strategie in Zwijndrecht komt overeen met die van de omliggende gemeenten in de regio.

2.2 Organisatie

In deze paragraaf wordt de volgende deelvraag onderzocht:

<ul style="list-style-type: none"> • Hoe is de afvalinzameling vormgegeven (in samenwerking met uitvoerende organisaties als HVC) en hoe is dit georganiseerd? 	Er wordt gewerkt conform een plan, contract / DVO
	Afspraken worden nagekomen

Met betrekking tot de organisatie van het afvalbeheer gaan we in op:

- De interne organisatie
- De relatie met HVC
- De DVO met HVC
- De mate waarin gewerkt wordt conform de DVO

De interne organisatie

De volgende functies binnen de organisatie van Zwijndrecht zijn betrokken bij het afvalbeheer:

- Beleidsontwikkelaar (0,3 fte)
- Accountmanager HVC (0,7 fte)
- Financieel adviseur van afdeling Staf (geen doorbelasting)

De afdeling communicatie had structureel te weinig capaciteit om de gewenste gerichte communicatie en voorlichting op te pakken. Mede aan de hand van de uitgevoerde evaluatie naar aanleiding van de moties van CDA, D66 en VVD is er sinds januari 2020 een medewerker communicatie beschikbaar voor 65 uur per jaar.

De relatie met HVC

De afvalinzameling en -verwerking wordt in Zwijndrecht volledig uitbesteed aan de HVC-groep, een afval- en energiebedrijf dat het vroegere Netwerk (in 2010) heeft overgenomen.

De relatie met HVC is meerzijdig: de gemeente is aandeelhouder van HVC via vertegenwoordiger Gemeenschappelijke Vuilverwerking Dordrecht en Omstreken (Gevudo). Dit is een gemeenschappelijke regeling met 13 deelnemende gemeenten. Tegelijkertijd neemt de gemeente Zwijndrecht diensten af, namelijk afvalinzameling, afvalverwerking en een deel van de reinigingstaken. De afspraken op de verschillende onderwerpen zijn vastgelegd in Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) en worden gescheiden van elkaar bestuurd.

De DVO met HVC

De DVO met HVC is in mei 2014 afgesloten en bestaat uit drie delen, te weten:

- Deel I: Algemene bepalingen
- Deel II: Beschrijving van de Taken
- Deel III: Specificatie van de vergoedingen

Deel I: Algemene bepalingen

Dit deel is een juridisch document en beschrijft de algemene afspraken tussen de gemeente Zwijndrecht als opdrachtgever en HVC als opdrachtnemer. Hierin is onder andere de rolverdeling tussen de partijen vastgelegd, de looptijd van het contract (deze is 12 jaar dus het contract loopt tot 31 december 2025), hoe wijzigingen plaatsvinden en op welke manier financiële verrekening plaatsvindt. Uiterlijk op 31 december 2022 moeten HVC en gemeente in overleg treden inzake eventuele verlenging van de DVO.

Binnen de rolverdeling en verantwoordelijkheden vallen twee zaken op:

- De beschreven verhouding tussen gemeente en HVC (als volwaardige partners; constructief, proactief en betrokken);
- De uitwerking van de dubbele rol van de gemeente als opdrachtgever en als aandeelhouder;
- Bij beëindiging van de DVO gaat het betrokken personeel over naar de gemeente of een nieuwe uitvoerder en behoud van arbeidsvoorwaarden en neemt de gemeente de inzamelmiddelen, onroerende en roerende zaken over van HVC.

Deel II:

In deel II van de DVO staan de taken (Producten) beschreven die HVC voor de gemeente Zwijndrecht uitvoert. Ook staan hier de wederzijdse verplichtingen tussen beide partijen. In deel II zijn de verschillende producten die HVC aan de gemeente Zwijndrecht levert uitgewerkt in productbladen. Deze hebben de volgende indeling:

- A. Productgroepen – er zijn drie productgroepen:
 1. Afvalbeheer
 2. Beheer openbare ruimte
 3. Overige producten
- B. Hoofdproducten (bijv. Inzamelen restafval, bij productgroep afvalbeheer)
- C. Subproducten (bijv. Minicontainers, bij hoofdproduct inzamelen restafval)

De producten zijn uitgebreid omschreven (zie voorbeeld productblad inzamelen restafval met minicontainers). In een productblad staan o.a.:

- een beschrijving van het product
- het serviceniveau (bijv. inzamel frequentie)
- de uitvoering en de taken daarbij voor HVC en de gemeente Zwijndrecht
- de kwaliteitseisen en te leveren prestaties
- financieën en verantwoordings (monitoring)
- overige zaken

HOOFDPRODUCT AFVALBEHEER	HOOFDPRODUCT INZAMELEN RESTAFVAL	HOOFDPRODUCT MINICONTAINERS	SOORT 1.03.03
DEFINIE HOOFDPRODUCT		BIJZONDERHOOFDPRODUCT	
Het hoofddoel van deze DVO is het beheer van het afval in de gemeente Zwijndrecht. Het doel van deze DVO is het beheer van het afval in de gemeente Zwijndrecht. Het doel van deze DVO is het beheer van het afval in de gemeente Zwijndrecht.		Het hoofddoel van deze DVO is het beheer van het afval in de gemeente Zwijndrecht. Het doel van deze DVO is het beheer van het afval in de gemeente Zwijndrecht. Het doel van deze DVO is het beheer van het afval in de gemeente Zwijndrecht.	
BIJZONDERHOOFDPRODUCT		HOOFDPRODUCT	
Beschrijving subproduct: Inzamelen restafval door middel van het gebruik van minicontainers. Het serviceniveau van het product wordt bepaald door de frequentie van de inzameling van het afval. Het serviceniveau van het product wordt bepaald door de frequentie van de inzameling van het afval.		Beschrijving subproduct: Inzamelen restafval door middel van het gebruik van minicontainers. Het serviceniveau van het product wordt bepaald door de frequentie van de inzameling van het afval. Het serviceniveau van het product wordt bepaald door de frequentie van de inzameling van het afval.	
Taken HVC		Taken Gemeente	
De gemeente is verantwoordelijk voor het beheer van het afval in de gemeente Zwijndrecht. De gemeente is verantwoordelijk voor het beheer van het afval in de gemeente Zwijndrecht. De gemeente is verantwoordelijk voor het beheer van het afval in de gemeente Zwijndrecht.		De gemeente is verantwoordelijk voor het beheer van het afval in de gemeente Zwijndrecht. De gemeente is verantwoordelijk voor het beheer van het afval in de gemeente Zwijndrecht. De gemeente is verantwoordelijk voor het beheer van het afval in de gemeente Zwijndrecht.	
Resultaten		Prestatie indicatoren	
De gemeente is verantwoordelijk voor het beheer van het afval in de gemeente Zwijndrecht. De gemeente is verantwoordelijk voor het beheer van het afval in de gemeente Zwijndrecht. De gemeente is verantwoordelijk voor het beheer van het afval in de gemeente Zwijndrecht.		De gemeente is verantwoordelijk voor het beheer van het afval in de gemeente Zwijndrecht. De gemeente is verantwoordelijk voor het beheer van het afval in de gemeente Zwijndrecht. De gemeente is verantwoordelijk voor het beheer van het afval in de gemeente Zwijndrecht.	

Figuur 2.2 Voorbeeld productblad (restafval inzamelen)

In de DVO deel I staat dat wijzigingen zijn toegestaan. Dat is ook te zien in dit productblad: de inzamelfrequentie staat in het productblad bijvoorbeeld nog op 1 x per 2 weken. Inmiddels is dat 1 x per 4 weken geworden in het kader van de strategie “servicedifferentiatie” die de gemeente heeft om de hoeveelheid restafval terug te dringen.

Deel III:

Tot slot volgt DVO Deel III. In dit deel zijn de vergoedingen voor de dienstverlening opgenomen, opgesplitst in algemene kosten, inzamelkosten, verwerkingskosten, kapitaallasten en kosten voor uitvoering van BOR-taken. DVO Deel III heeft het karakter van een begroting en wordt jaarlijks geactualiseerd conform de bepalingen in Deel I. Daarnaast bevat dit deel het facturatieschema.

Beleidsadvies HVC

Normaal gesproken geeft HVC gevraagd en ongevraagd en onbeperkt aan haar gemeenten o.a. beleidsadviezen, voorstellen voor maatregelen en businesscases. Zwijndrecht heeft ervoor gekozen om dit uitsluitend op verzoek te doen. Hiervoor ontvangt de gemeente een offerte met de kosten van HVC voor die werkzaamheden. Vanuit de gemeente kan niet goed meer achterhaald worden waarom hiervoor is gekozen destijds. Waarschijnlijk is hiervoor gekozen omdat de DVO anders veel hoger zou zijn. Naar aanleiding van periodieke overleggen geeft HVC indien nodig wel ongevraagd beleidsadvies.

De mate waarin gewerkt wordt conform de DVO

Zowel de gemeente als HVC geven aan dat de samenwerking en de uitvoering van de taken uit de DVO over het algemeen goed gaan. De gemeente geeft aan dat dit wel verschilt van “de persoon” ofwel de accountmanager bij HVC. De afgelopen jaren zijn er veel wisselingen geweest en had een accountmanager soms ook heel veel gemeenten onder zich. Dat gaat nu een stuk beter.

De overlegstructuur is weergegeven in deel II van de DVO:

- Directieoverleg (minimaal 1x per jaar)
- Management/beleidsoverleg (2x per jaar – samen met de andere Drechtsteden)
- Operationeel overleg (4x per jaar)

De uitvoering gaat over het algemeen goed en conform de DVO. De praktijk laat dat ook zien: er zijn maar weinig klachten en bewoners zijn over het algemeen tevreden over de dienstverlening. De klachten die er zijn gaan vaak over het gedrag van bewoners (bijv. bijplaatsingen van afval) en niet over de dienstverlening van HVC.

Alhoewel betrokkenen vanuit de gemeente aangeven dat HVC goed is in de basis dienstverlening, maar dat HVC in het verleden nog wel eens tekortschiet als het gaat om verantwoordingsrapportages (kwamen vaak te laat), facturatie van zaken buiten de DVO (soms pas een jaar later), maken van afspraken (je kan er niet op vertrouwen dat afspraken worden nagekomen als je dat niet zelf goed vastlegt) en kosten van projecten (vallen vaak hoger uit). Dit gaat de laatste tijd wel steeds beter (HVC is nu beter georganiseerd).

Conclusies organisatie afvalbeheer

1. De uitvoering van het afvalbeheer wordt volledig uitgevoerd door HVC. De gemeente heeft (verdeeld over verschillende personen) nog ruim 1 fte in dienst voor het afvalbeheer
2. Via de gemeenschappelijke regeling GeVuDo is Zwijndrecht aandeelhouder van HVC (2% aandelen).
3. De samenwerking met en de uitvoering van taken uit de DVO door HVC is in de basis op orde: er is een degelijke DVO, een goede relatie en problemen worden onderling opgelost.
4. Vooral in het verleden schoot HVC geregeld te kort in het afleggen van verantwoording, facturatie van zaken buiten de DVO en het nakomen van afspraken. Met de nieuwe accountmanager van HVC en verbetering in de interne organisatie binnen HVC (lees: o.a. factureringssysteem) is dat de laatste tijd verbeterd.

2.3 Monitoring

In deze paragraaf wordt de volgende deelvraag onderzocht:

<ul style="list-style-type: none"> Hoe en met welke indicatoren wordt hierop gemonitord en bijgestuurd (In het kader plan-do-check-act)? 	Er is een monitoringplan met SMART KPI's
	Rapportage (aan raad) vindt plaats zoals vastgesteld en voldoet aan de passieve en actieve informatieplicht
	Er zijn (bij)sturingmogelijkheden voor de raad en de raad stuurt (bij)

Met betrekking tot de monitoring van het afvalbeheer gaan we in op:

- Belangrijkste indicatoren afvalbeleid
- Monitoringrapportages

2.3.1 Belangrijkste Beleidsindicatoren

In de Programmabegroting 2019-2022 staat de verplichte beleidsindicator vermeld: de hoeveelheid restafval per inwoner (peiljaar 2014). Andere indicatoren waarover gerapporteerd wordt zijn:

- Hoeveelheid ingezameld afval per stroom
- Aantal en aard van de meldingen/klachten
- Scheidingspercentage en -doelstelling
- Sorteeranalyse restafval
- Tarieven per dienst/product en verwerking

2.3.2 Afleggen verantwoording: monitoringrapportages

Monitoring conform DVO

Conform de opbouw van deel II (productbladen) van de DVO staat dat HVC-rapportages verzorgt over:

Rapportage	Beschrijving	Wanneer/frequentie
Rapportage Afvalhoeveelheden	In deel II van de DVO staat voor ieder product (per afvalstroom en inzamelwijze) dat HVC rapporteert over: <ul style="list-style-type: none"> Hoeveelheid ingezameld afval Aantal en aard van de meldingen Scheidingspercentage en -doelstelling Sorteeranalyse restafval 	Kwartaal
Rapportage klachten en meldingen	In deel II van de DVO dat HVC rapporteert over: <ul style="list-style-type: none"> Aantal en aard van de meldingen/klachten 	Kwartaal

Tabel 2.3 Rapportages HVC conform DVO deel II

Daarnaast verzorgt HVC de volgende financiële rapportages:

- Tariefbrief met tarieven be- en verwerking huishoudelijk afval voor het aankomende jaar (3^e kwartaal van het jaar);
- Tariefbrief met begroting en toelichting op de jaarvergoeding voor het aankomend jaar (4^e kwartaal van het jaar);

- Vanaf 2020 wordt ook ieder kwartaal een financiële forecast gemaakt (o.b.v. aangeboden afvalhoeveelheden en gewijzigde tarieven);
- Eindafrekening van het afgelopen jaar (1^e kwartaal van het nieuwe jaar).

Monitoringrapportages in de praktijk

HVC levert jaar- en kwartaalrapportages op omtrent afvalinzameling conform de DVO. De 4^e kwartaalrapportage is tevens de jaarrapportage. Op basis van de kwartaalrapportage is er ook een beleidsoverleg (zie ook paragraaf 2.2) per kwartaal waarin de resultaten worden besproken en samen wordt gekeken hoe om te gaan met afwijkingen. In het verleden waren deze rapportages volgens de gemeenten nogal eens onvolledig of te laat. Tegenwoordig (met de nieuwe accountmanager van HVC) gaat dat wel conform afspraak.

Op initiatief van HVC wordt sinds 2020 ook ieder kwartaal een financiële forecast besproken op basis van de ingezamelde hoeveelheden en actuele verwerkingstarieven. Zo kan de gemeente betere cijfers gebruiken voor de begrotingscyclus.

Conclusies monitoring afvalbeheer

1. In de DVO is vastgelegd welke rapportages HVC moet leveren aan de gemeente. Dit zijn rapportages over afvalhoeveelheden en rapportages over klachten en meldingen.
2. Naast de bovengenoemde rapportages levert HVC ook verschillende financiële rapportages (begrotingen, eindafrekeningen en sinds kort gedurende het jaar ook financiële forecasts)
3. Over het algemeen worden de afgesproken rapportages conform de gemaakte afspraken geleverd.

2.4 Invulling sturingswensen raad

In deze paragraaf wordt de volgende deelvraag onderzocht:

<ul style="list-style-type: none"> • Welke sturingswensen heeft raad de afgelopen vier jaar met betrekking tot het afvalbeleid neergelegd? En hoe wordt daar invulling aan gegeven? 	De raad heeft sturingswensen uitgesproken en er wordt invulling aan gegeven
	Er wordt invulling gegeven aan de wensen van de raad

2.4.1 Overzicht sturingswensen raad (vanaf 2016)

Het huidige afvalbeleid is in maart 2016 vastgesteld door de raad. In de tussentijd heeft het onderwerp huishoudelijk afval verschillende keren op de agenda van de raad gestaan:

- Maart 2016: vaststelling Beleid inzameling en verwerking huishoudelijk afval
- Mei 2016: verhoging inzaelfrequentie PMD-minicontainers
- Januari 2018: Raadsbrief plaatsing ondergrondse containers in Heerjansdam
- November 2018: indiening van motie hoogte rioolheffing en afvalstoffenheffing: scenario's kostenreductie 10% door het CDA en de VVD
- December 2018: indiening van motie afvalscheiding: evaluatie afvalbeleid van systeem en gebruiker met oog op kostenbeheersing door D66
- Mei 2019: oriëntatie-avond met beantwoording van beide moties
- Juli 2019: adviesnota + raadsinformatiebrief (2019-15625, datum stuk 9 juli 2019)
- November 2019: motie terugdringen restafval door het CDA
- November 2019: advies motie terugdringen restafval

Als rode draad aan steeds terugkerende onderwerpen in bovengenoemde stukken zijn:

- zorgen over (de beheersbaarheid van) het kostenniveau van huishoudelijk afvalbeheer
- zorgen over de milieuprestaties in Zwijndrecht (hoeveelheid restafval en afvalscheiding)
- serviceniveau voor afvalscheiding in de hoogbouw
- uitvoeren van onderzoeken om prestaties vast te stellen en te verbeteren
- implementeren van (aanvullende) maatregelen om prestaties te verbeteren

2.4.2 Invulling van sturingswensen raad

De onderstaande tabel geeft aan wat er is gebeurd met de stukken die de raad heeft vastgesteld of zelf heeft geïnitieerd (motie):

Raadsbesluit inzake “Beleid inzameling en verwerking huishoudelijk afval” (mrt 2016)	
<i>Punten in raadsstuk:</i>	<i>Voortgang uitvoering:</i>
Doelstellingen restafval en afvalscheiding	Na 2016 geen verdere daling opgetreden
Geen stijging afvalstoffenheffing	Besluit van de Raad: de kosten voor de afvalstoffenheffing moeten beheerst blijven
Optimalisatie inzamelstructuur hoog- en laagbouw (serviceprikkel)	<ul style="list-style-type: none"> • PMD-minicontainers voor laagbouw uitgezet • Verhoging inzamelfrequentie PMD-minicontainers • Restafval op afstand (nu in realisatie) • Verzamelcontainers PMD hoogbouw geplaatst
Gerichte communicatie en voorlichting	<ul style="list-style-type: none"> • Alleen communicatie bij invoering containers • In 2019 afvalcoaches ingezet in Merdervoort • De 100 -100 -100 actie uitgevoerd samen met HVC, in nauwe betrokkenheid van de Raad
Ophaalservice grofvuil tegen betaling	Niet ingevoerd. Nog geen plan gemaakt
Onderzoeken financiële prikkel(s)	<ul style="list-style-type: none"> • Onderzoek beloning niet uitgevoerd (werkt niet) • Onderzoek diftar niet uitgevoerd i.v.m. de focus op het op orde stellen van de hoofdzamelstructuur. Diftar heeft nooit onderdeel uitgemaakt van het beleidsplan.
Adviesnota plaatsing ondergrondse containers Heerjansdam (januari 2018)	
<i>Punten in raadsstuk:</i>	<i>Voortgang uitvoering:</i>
Plaatsing OGC's restafval Heerjansdam	Opleving gepland in juli 2020
Collegebesluit / Raadsbrief 2016-13854verhogen inzamelfrequentie PMD (mei 2016)	
<i>Punten in raadsstuk:</i>	<i>Voortgang uitvoering:</i>
Verhoging leegfrequentie PMD-minicontainer	Frequentieverhoging doorgevoerd in 2016
Programmabegroting 2019-2022 (okt 2018)	
<i>Aangenomen punten in raadsstuk:</i>	<i>Voortgang uitvoering:</i>

Realisatie OGC's restafval Heerjansdam	Zie Adviesnota januari 2018
Realisatie OGC's restafval resterende delen	HVC maakt plaatsingsplan + businesscase
Optimaliseren inzameling bij hoogbouw	HVC heeft een (concept) plan gemaakt voor GFT-e
Pilot afvalvrije scholen	In 2018 gestart en 2019 opgeschaald
Gerichte communicatie en voorlichting	Nog niet gedaan (zie boven)
CDA en VVD Motie hoogte rioolheffing en afvalstoffenheffing (nov 2018)	
<i>Aangenomen punten in raadsstuk:</i>	<i>Voortgang uitvoering:</i>
Scenario's voor kadernota met 10% daling heffing	Opgepakt samen met de D66 Motie (zie onder)
Geen structurele verhogingen andere belastingen	
D66 Motie Afval Scheiden (dec 2018)	
<i>Aangenomen punten in raadsstuk:</i>	<i>Voortgang uitvoering:</i>
Evaluatie afvalbeleid m.b.t. gebruiker, systeem en kostenbeheersing	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport JvD opgeleverd • Oriëntatieavond geweest op 21 mei 2019 • Raadsinformatiebrief 2019-15625
Voorstel kadernota met keuzes om doelen te halen	
Raadbrief 2019-15494 informatie voortgang uitvoering afvalbeleid (april 2019)	
<i>Punten in raadsstuk:</i>	<i>Voortgang uitvoering:</i>
Voortgang uitvoeren moties eind 2018	Zie D66 Motie Afval scheiden
Onderzoeken quickwins GFT-e hoogbouw	Zie raadsinformatiebrief 2019-15625
Gerichte communicatie op GFT-e	Nog niet gedaan
Raadsinformatiebrief 2019-15625 vervolg op oriëntatieavond 21 mei (jul 2019)	
<i>Toegezegde punten in raadsstuk:</i>	<i>Voortgang uitvoering:</i>
Realisatie ondergrondse restcontainers HJ'dam	Zie Adviesnota januari 2018
Realisatie ondergrondse restcontainers Zwijndrecht	HVC maakt plaatsingsplan + businesscase
Invoeren GFT-e inzameling hoogbouw	<ul style="list-style-type: none"> • HVC heeft een (concept) plan gemaakt • Invoering is beoogd in begin 2021
Workshop "afvalinzameling en armoedebestrijding"	Is geweest (najaar 2019)
Intensiveren communicatie	Diverse campagnes hebben plaatsgevonden in 2020
CDA Motie Terugdringen restafval (nov 2019)	
<i>Aangenomen punten in raadsstuk:</i>	<i>Voortgang uitvoering:</i>
Voorstel terugdringen kg/inw restafval per feb '20	Afgedaan met verwijzing RIB 2019-15625
Zorgen dat ook hoogbouw afval kan scheiden	Afgedaan met verwijzing RIB 2019-15625

Tabel 2.4 Overzicht raadstukken 2016-2020 en reactie gemeente daarop

Vaak terugkerende onderwerpen in raad

Uit het overzicht in de tabel blijkt dat veel dezelfde onderwerpen steeds terugkomen in de raad, zoals:

- de voortgang in realisatie van het aansluiten van alle (laagbouw)woningen op ondergrondse restafval containers,
- het beheersbaar maken/houden van de kosten van het afvalbeheer,
- het bieden van betere scheidingsmogelijkheden voor de hoogbouw (met name GFT-e),
- het gericht communiceren en voorlichten.

De meeste punten die door de raad zijn vastgesteld worden inmiddels opgepakt. Bij een aantal punten ging dat snel (zoals opvolging van de moties eind 2018) en een aantal punten kennen een doorlooptijd van meerdere jaren alvorens hier uitvoering aan te geven, zoals het aansluiten van het deel van Zwijndrecht dat nu nog met minicontainers restafval inzamelt op ondergrondse restafval container en de invoering van GFT-e inzameling bij hoogbouw.

Nog niet opgepakt: gerichte communicatie en voorlichting

Wat structureel niet is opgepakt, is het intensiveren van de (gerichte) communicatie en voorlichting. Het communicatieteam is sinds begin 2020 versterkt door een medewerker voor 65 uur per jaar. Passende en gerichte communicatie is voor Zwijndrecht belangrijk gezien de samenstelling van de bevolking (grote doelgroep met relatief veel armoede en laaggeletterdheid).

Nog niet volledig gerealiseerd: verhogen serviceniveau grondstoffen hoogbouw

In veel van de stukken die in de raad zijn geweest is het serviceniveau voor de inzameling van grondstoffen bij hoogbouw een onderwerp. Dit geldt in het bijzonder voor GFT-e. De raad zelf geeft aan dat het serviceniveau voor de hoogbouw naast de genoemde stukken ook vaak een onderwerp is geweest in de raadsvergaderingen zelf, zoals in vragenrondes en de carrousel. Inmiddels is het serviceniveau voor de hoogbouw wel verbeterd: er zijn tientallen bovengrondse containers voor PMD bijgeplaatst. Momenteel wordt een plan en businesscase voorbereid voor de plaatsing van containers voor GFT-e bij de hoogbouw. Meer over het serviceniveau staat in paragraaf 3.3.3.

Nog niet gelukt: verbeteren milieu- en kostenprestaties

De hoeveelheid restafval is in kg/inw gemeten de afgelopen jaren vrijwel gelijk gebleven: het is nog niet gelukt om de afvalscheidingsprestaties te verbeteren en op het kostenniveau niet verder te laten stijgen. Om dat te kunnen doen zijn andere "grote" maatregelen nodig die nog niet zijn behandeld in de raad (zie ook figuur 2.1). De raad heeft diverse keren aangegeven goede voorzieningen voor afvalscheiding te willen, ook in de hoogbouw. Na vaststelling van het beleidsplan in maart 2016 zijn er wel enkele maatregelen getroffen, zoals het vergroten van het aantal bovengrondse PMD-containers, maar het serviceniveau voor grondstoffen voor de hoogbouw is nog niet op het niveau van de laagbouw (zie ook paragraaf 3.3.3).

De raad beleeft dit ook zo: er zijn diverse moties geweest omtrent de hoogte van de heffing. De raad mist hierbij het eerlijke verhaal. Waar zit dat nou precies in? Nu voelt het als een buikpijndossier waar af en toe wat gedaan wordt, maar niet toegewerkt wordt naar een goede en structurele oplossing.

Conclusies invulling sturingswensen raad

1. Sinds 2016 is het onderwerp huishoudelijk afval verschillende keren in de raad geweest.
2. Vanaf eind 2018 zijn er drie moties ingediend over huishoudelijk afval. Uit de moties blijken zorgen over het kostenniveau van de afvalstoffenheffing en het achterblijven van de milieuprestaties. De ingediende moties roepen op om nader onderzoek te doen naar het kostenniveau en de achterblijvende milieuprestaties en maatregelen te nemen om die te verbeteren.
3. De gemeente heeft grotendeels invulling gegeven aan de vastgestelde moties en besluiten van de raad. De daadwerkelijke uitvoering van sommige onderwerpen duurt enkele jaren.

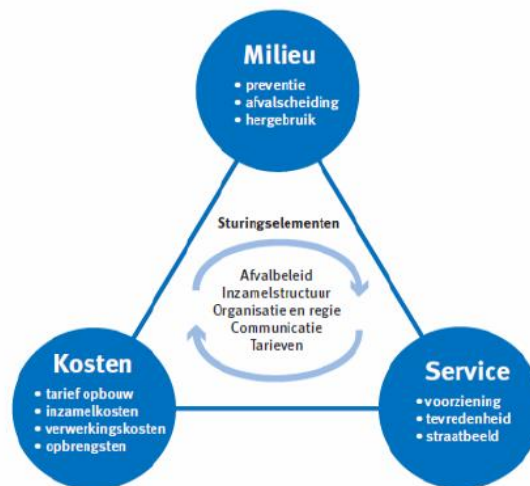
4. Er is nog geen uitvoering gegeven aan de wens naar meer gerichte en intensieve communicatie en voorlichting. Juist voor Zwijndrecht is dit belangrijk gezien de samenstelling van de bevolking (relatief grote doelgroep met armoede en laaggeletterdheid). HVC communiceert momenteel veel met iconen, filmpjes, taalniveau op B1, inzet afvalcoaches en een HVC app met feature om barcodes te scannen van het afvalproduct voor de juiste afvalscheiding. Algemene communicatieacties gaan vooralsnog volgens de communicatiekalender.

3 Gerealiseerde prestaties

In onze aanpak maken we gebruik van de in de afvalwereld bekende afvaldriehoek om de gerealiseerde prestaties op afvalbeheer te duiden. De afvaldriehoek is een instrument om de prestaties, doelen en ambities ten aanzien van de belangrijkste aspecten t.a.v. afvalbeheer in kaart te brengen:

- Milieuprestaties: paragraaf 3.1
- Kostenprestaties: paragraaf 3.2
- Serviceprestaties: paragraaf 3.3

Deze aspecten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden: het bieden van een hogere service gaat vaak gepaard met een hoger kostenniveau. Gemeenten maken hierbij een afweging. Deze keuzes kunnen leiden tot een hoger of lager kostenniveau. Om goede resultaten te behalen op “milieu”, helpt het als het inzamelsysteem een hoge service biedt op het kunnen aanbieden van grondstoffen.



Figuur 3.1 Afvaldriehoek

3.1 Milieuprestaties

In deze paragraaf worden de volgende deelvragen beantwoord:

1. Leidt het huidige afvalinzameling tot realisatie van de beleidsdoelen met betrekking tot afvalscheiding en hoeveelheid restafval?	Maximaal 100 kg/inw restafval 75% Afvalscheiding
8. Hoe verhouden de prestaties ten aanzien van afvalinzameling zich met landelijke benchmarks (doelstellingen en prestaties)?	Milieuprestaties van Zwijndrecht zijn gelijk aan of hoger dan het gemiddelde in gemeenten met dezelfde hoogbouw/stedelijkheidsklasse

3.1.1 Prestaties Restafval

De hoeveelheid restafval bestaat uit fijn restafval, grof restafval en verbouwingsrestafval. We gaan in op:

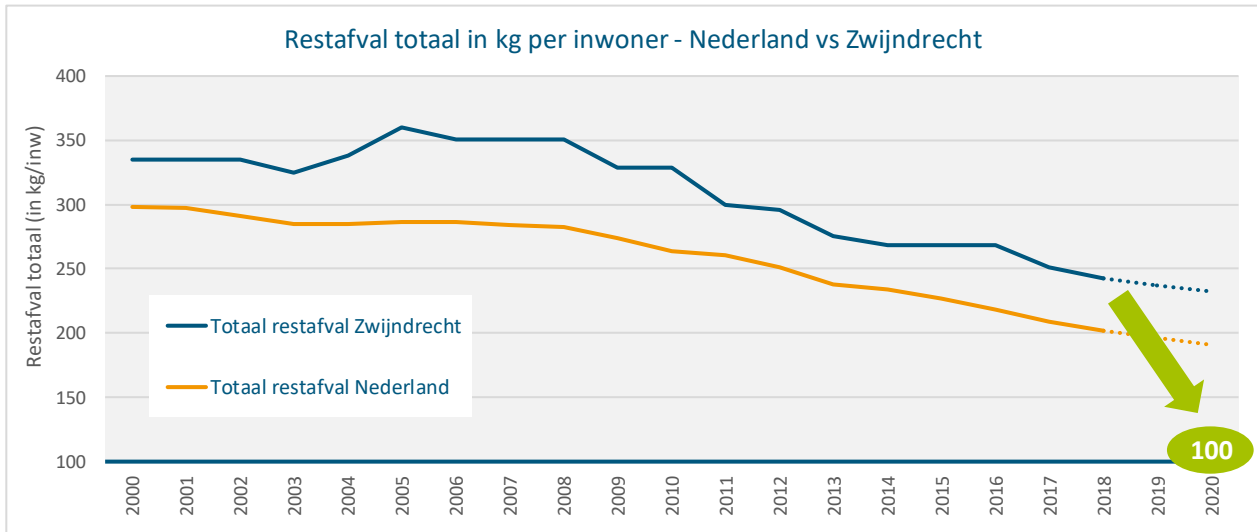
- De totale hoeveelheid restafval in Zwijndrecht
- Prestaties fijn restafval
- Prestaties grof restafval

Restafval totaal

In figuur 3.2 is de hoeveelheid restafval voor Zwijndrecht en het gemiddelde in Nederland weergegeven voor de periode tussen 2001 en 2018¹¹. De figuur laat ook zien wat de landelijke doelstelling voor 2020 is en de trend die zichtbaar is voor respectievelijk Nederland en Zwijndrecht.

Figuur 3.2 toont aan dat de hoeveelheid restafval in Zwijndrecht de afgelopen bijna 20 jaar gestaag is gedaald van ongeveer 350 kg/inw rond 2000 naar iets onder de 250 kg/inw in 2018. Ook laat de figuur zien dat de hoeveelheid restafval in Zwijndrecht altijd ca. 50 kg/inw meer is geweest dan het landelijk gemiddelde.

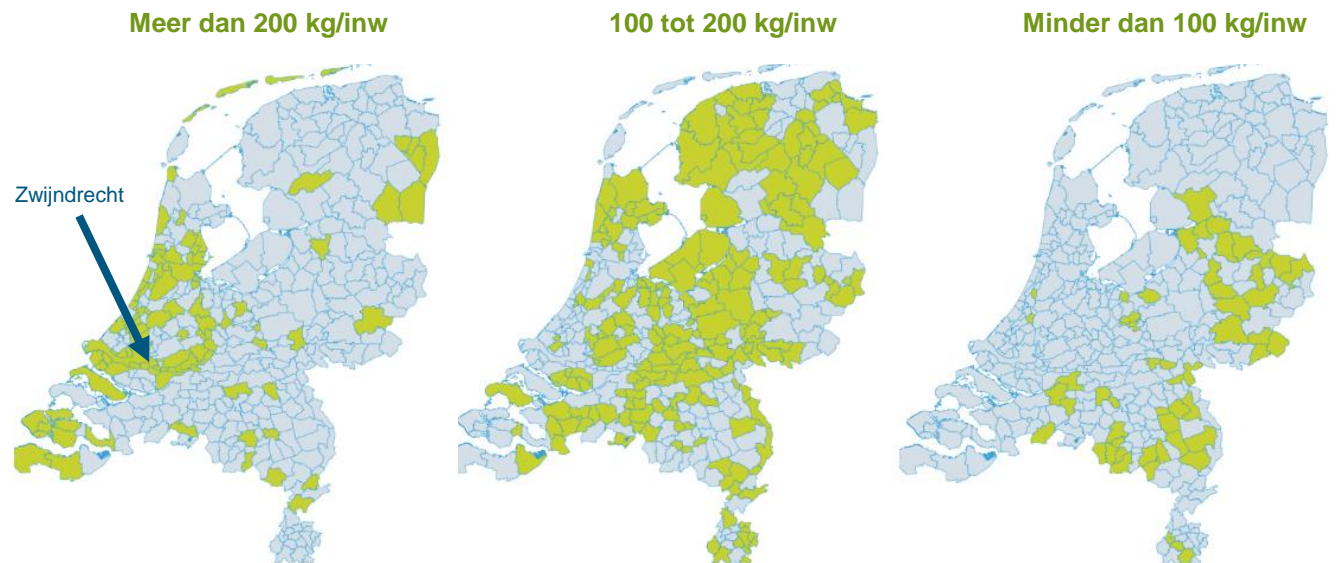
¹¹ <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/>



Figuur 3.2 Trend restafvalreductie in Zwijndrecht en in Nederland ¹².

Als onderdeel van de uitvoering van het beleidsplan uit 2015 zijn enkele maatregelen genomen om de hoeveelheid (fijn) restafval te verminderen en afvalscheiding te verhogen. Zo zijn minicontainers voor PMD ingevoerd, is de ophaalfrequentie daarvan verhoogd, wordt gewerkt aan voltooiing van “restafval op afstand” waar in 2000 mee is gestart (restafval naar een ondergrondse container brengen) en is communicatie ingezet om scheiding van papier en GFT te verbeteren. Dit heeft t.o.v. 2014 gezorgd voor een lichte daling van ca. 25 kg/inw. Sinds 2017 is de hoeveelheid fijn restafval echter stabiel gebleven.

In figuur 3.2 is ook de landelijke streefwaarde en gemeentelijke doelstelling van 100 kg/inw voor 2020 gezet. Als de huidige trend zich zou voortzetten, is deze waarde voor Zwijndrecht onhaalbaar. Dat geldt overigens voor tweederde tot driekwart van de Nederlandse gemeenten (zie figuur 3.3). De figuur laat ook zien dat Zwijndrecht behoort tot de ca. 20% gemeenten met het meeste restafval. Aanvullende maatregelen zullen daarom noodzakelijk zijn om een verdere reductie te bereiken.



Figuur 3.3 Totale hoeveelheid restafval per inwoner per Nederlandse gemeente (situatie 2018) ¹³

¹² Bron: CBS Statline (cijfers t/m 2018). NB over 2015 en 2016 zijn geen cijfers van Zwijndrecht uit CBS Statline beschikbaar

¹³ Bron: <https://www.benchmarkafval.nl/vang-tools/vang-kaart/>

Restafval fijn

De hoeveelheid fijn restafval is in Zwijndrecht in 2018 203 kg/inw. Volgens de jaarrapportage 2019 van HVC is de hoeveelheid restafval in 2019 licht gestegen naar 204 kg/inw. Het fijne restafval is het afval dat via minicontainers aan huis of verzamelcontainers wordt ingezameld. Hiermee behoort Zwijndrecht tot de ca. 20% gemeenten met het meeste fijne restafval.

Laagbouwaansluitingen met een minicontainer hebben gemiddeld 132 kg/inw restafval. Aansluitingen die gebruik maken voor een ondergrondse container voor restafval hebben gemiddeld 224 kg/inw restafval (opgaaf HVC)¹⁴. Dit is berekend op basis van het aantal Wha's (Wha staat voor woonhuis aansluiting ofwel een huishouden) op minicontainer en aantal Wha's op ondergrondse containers en de ingezamelde hoeveelheid restafval per inzamelmiddel. HVC gaat er hierbij vanuit dat het aantal bewoners per aansluiting gelijk is (2,3 bewoners per Wha). In de praktijk is het aantal bewoners in laagbouw vaak hoger (richting 3 bewoners per Wha) en in de hoogbouw juist lager (richting de 1,6 bewoners per Wha). Daarmee rekening houdend zou er bij laagbouw met minicontainers iets meer dan 100 kg/inw in de laagbouw worden ingezameld en in de aansluitingen met een ondergrondse container ruim 250 kg/inw.

Verklaringen voor de grotere hoeveelheid restafval op een ondergrondse container kunnen zijn:

- Deze worden ook door hoogbouw gebruikt (die scheiden minder dan laagbouw en hebben dus gemiddeld meer restafval dan laagbouwwoningen);
- Er is nu "geen limiet" is op het aanbieden van restafval in een ondergrondse container: in een minicontainer kan een huishouden maximaal 240 liter per 4 weken aanbieden (dat komt neer op 1 zak per week).

De grootste nog bron te scheiden stromen in het fijne restafval in Zwijndrecht zijn¹⁵:

1. GFT (71 kg/inw)
2. PMD (17 kg/inw)
3. Papier (14 kg/inw)
4. Luiers (14 kg/inw)
5. Textiel (11 kg/inw)
6. Glas (8 kg/inw)

Dit geeft aan waar nog potentieel zit en voor welke stromen aanvullende maatregelen genomen kunnen worden.

Restafval grof

Grof restafval is het restafval dat op afspraak aan huis wordt opgehaald wordt of wordt gebracht naar het gezamenlijke afvalbrengrstation van HVC in Hendrik Ido Ambacht. De hoeveelheid grof restafval is in Zwijndrecht in 2018 40 kg/inw (CBS Statline). De mediaan in Nederland in 2018 is 25 kg/inw.

Volgens de jaarrapportage 2019 van HVC is dit in 2019 gedaald naar 30 kg/inw. Hiervan werd 12 kg/inw naar het afvalbrengrstation gebracht en 18 kg/inw opgehaald via de haalservice voor grof afval. De afname in 2019 kan voor een deel worden verklaard door een andere registratiewijze. Tot en met 2018 werd herbruikbare huisraad (ingezameld door kringloopbedrijf Opnieuw & Co) nog meegeteld bij het grof huishoudelijk restafval en sinds 2019 niet meer¹⁶.

Het afvalbrengrstation wordt gebruikt door inwoners van meerdere gemeenten. Op basis van het aantal pasaanbiedingen (afvalpas) worden de variabele kosten toegerekend aan de gemeenten die gebruik

¹⁴ Bron: Opvraag aanvullende informatie per email van HVC dd. 23 juni 2020

¹⁵ Bron: HVC Jaarrapportage 2019

¹⁶ Bron: Toelichting door HVC per email dd. 8 juni 2020.

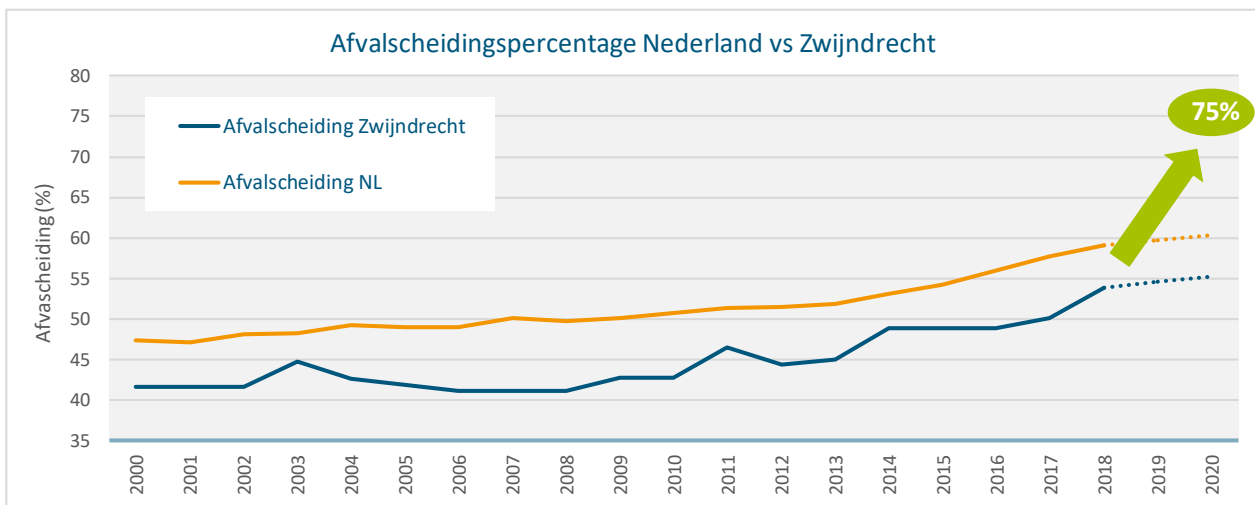
maken van het afvalbrengstation. De vaste kosten van het afvalbrengstation worden op basis van het aantal Wha's toegerekend aan de gemeenten.

Conclusies norm restafval

1. De eigen en landelijke doelstelling om in 2020 maximaal 100 kg/inw restafval te hebben is niet haalbaar: in 2018 was de totale hoeveelheid restafval nog 247 kg/inw. Hiermee behoort Zwijndrecht tot de 20% gemeenten in Nederland met het meeste restafval. Naar verwachting zal ongeveer een kwart tot een derde van de gemeenten in Nederland de doelstelling van 100 kg/inw wel halen in 2020.
2. De hoeveelheid restafval per inwoner is bij minicontainers veel minder (ca 100 tot 130 kg/inw) dan bij ondergrondse containers (ca 230 tot 260 kg/inw). Restafval inzamelen bij laagbouw via minicontainers levert dus een beter resultaat op in Zwijndrecht.
3. Circa 60% van het grof restafval ontstaat door de (gratis) haalservice. De meeste grove afvalstromen die naar het afvalbrengstation worden gebracht zijn wel gescheiden.

3.1.2 Prestaties afvalscheiding

Het percentage afvalscheiding is de hoeveelheid bron- en nagescheiden afval t.o.v. de totale hoeveelheid huishoudelijk afval. Onderstaande figuur laat wederom het landelijk gemiddelde en prestaties van Zwijndrecht en bijbehorende trends zien.



Figuur 3.4 Trend restafvalreductie in Zwijndrecht en in Nederland ¹⁷.

De figuur voor afvalscheiding laat in grote lijnen hetzelfde beeld zien als de figuur over restafval: de afgelopen 20 jaar is het scheidingspercentage in Zwijndrecht gemiddeld genomen met ca. 0,7% jaar verbeterd. In de laatste twee jaren is een sprongetje te zien in Zwijndrecht van ca. 49% scheiding naar ca. 54% scheiding. Dit komt vooral door de stijging van de hoeveelheid ingezameld GFT, de ingevoerde PMD-inzameling en gebrachte hoeveelheden puin en houtafval op het afvalbrengstation en tegelijkertijd een daling van de hoeveelheid restafval.

In de figuur 3.4 is te zien dat het bereiken van de landelijke VANG-streefwaarde om in 2020 75% van het huishoudelijk afval te scheiden onhaalbaar is op basis van de huidige trend. Aanvullende beleidsmaat-

¹⁷ Bron: CBS Statline (cijfers t/m 2018). NB over 2015 en 2016 zijn geen cijfers van Zwijndrecht uit CBS Statline beschikbaar

regelen zijn noodzakelijk om het bronscheidingspercentage verder te verbeteren. Dat geldt overigens ook voor veel andere gemeenten in Nederland: het landelijke bronscheidingspercentage was in 2018 ca. 60%.

Kwaliteit PMD

In 2018 werd veel gescheiden PMD afgekeurd door vervuiling (het PMD leek soms meer op restafval dan op PMD). De oorzaak lag naast vervuiling ook bij de hogere acceptatie-eisen van SUEZ (de verwerker van het PMD). Om de kwaliteit te verbeteren, zijn destijds afvalcoaches ingezet die werden betaald door HVC. Dat heeft ertoe geleid dat de kwaliteit verbeterde en er tegenwoordig minder PMD wordt afgekeurd. HVC geeft aan dat de wijken met een lagere sociale klasse meer PMD-vervuiling hebben.

Conclusies norm afvalscheiding

1. De eigen en landelijke doelstelling om in 2020 75% van het afval (bron) te scheiden is niet haalbaar: in 2018 was het scheidingspercentage 54%.
2. In de afgelopen jaren is het scheidingspercentage per jaar gemiddeld met 0,7% gestegen. In de afgelopen jaren is een sprongtje gemaakt in bronscheiding door de (verbeterde) PMD-inzameling.
3. Het bronscheidingspercentage ligt in Zwijndrecht met 54% onder het landelijke gemiddelde van 60%.
4. De kwaliteit van het ingezamelde PMD is een aandachtspunt. In 2018/begin 2019 was er veel afkeur van PMD door te veel vervuiling met restafval. Door de inzet van afvalcoaches is afkeur van PMD sindsdien weer sterk teruggebracht.

3.1.3 Benchmark milieuprestaties Zwijndrecht

Om te kunnen beoordelen of de milieuprestaties in de pas lopen met die van andere gemeenten doen we drie benchmarks met:

- Het Nederlandse gemiddelde (al verwerkt in de eerdere grafieken)
- De landelijke benchmark huishoudelijk afval
- Gemeenten in de regio

Landelijke benchmark huishoudelijk afval

De benchmark is gegroepeerd naar het aandeel hoogbouw in het verzorgingsgebied. Zwijndrecht valt in klasse B (30 t/m 49% hoogbouw). In de benchmark worden gemeenten in die klasse met elkaar vergeleken. Zwijndrecht valt met een aandeel hoogbouw van 44% in het bovenste deel van de klasse. Tevens hoort Zwijndrecht tot klasse sterk verstedelijkte gemeenten (CBS-stedelijkheidsklasse 2), waaronder bijvoorbeeld ook Ridderkerk en Breda. Rotterdam en Dordrecht zijn gemeenten met stedelijkheidsklasse 1. Over het algemeen zijn afvalmaatregelen in gemeenten met een hoog aandeel hoogbouw en een hoge stedelijkheidsklasse moeilijker door te voeren en minder effectief dan in gemiddelde Nederlandse steden.

Het dashboard op de volgende pagina geeft de prestaties weer van Zwijndrecht ten opzichte van de benchmark:

2018	Zwijndrecht	Klasse B	Score
Scheidingspercentage totaal	54%	61%	●
Restafval totaal (kg/inw)	243	185	●
Fijn huishoudelijk afval			
Scheidingspercentage fijn huishoudelijk afval	40	53	●
Fijn restafval (kg/inw)	203	165	●
Groente-, fruit- en tuinafval (kg/inw)	60	85	●
Oud papier en karton (kg/inw)	51	50	●
Plastic, metalen en drankenkartons	21	21	●
Glas verpakkingen (kg/inw)	16	21	●
Textiel (kg/inw)	5,4	5,1	●
Grof huishoudelijk afval			
Scheidingspercentage grof huishoudelijk afval	77%	83%	●
Grof restafval (kg/inw)	40	20	●
Tuinafval (kg/inw)	11	18	●
Hout A/B (kg/inw)	29	25	●
Puin (kg/inw)	51	23	●
Legenda:			
● Boven het klasse-gemiddelde (>5%)			
● Gelijk aan klasse-gemiddelde (-5%-5%)			
● Onder het klasse-gemiddelde (<-5%)			

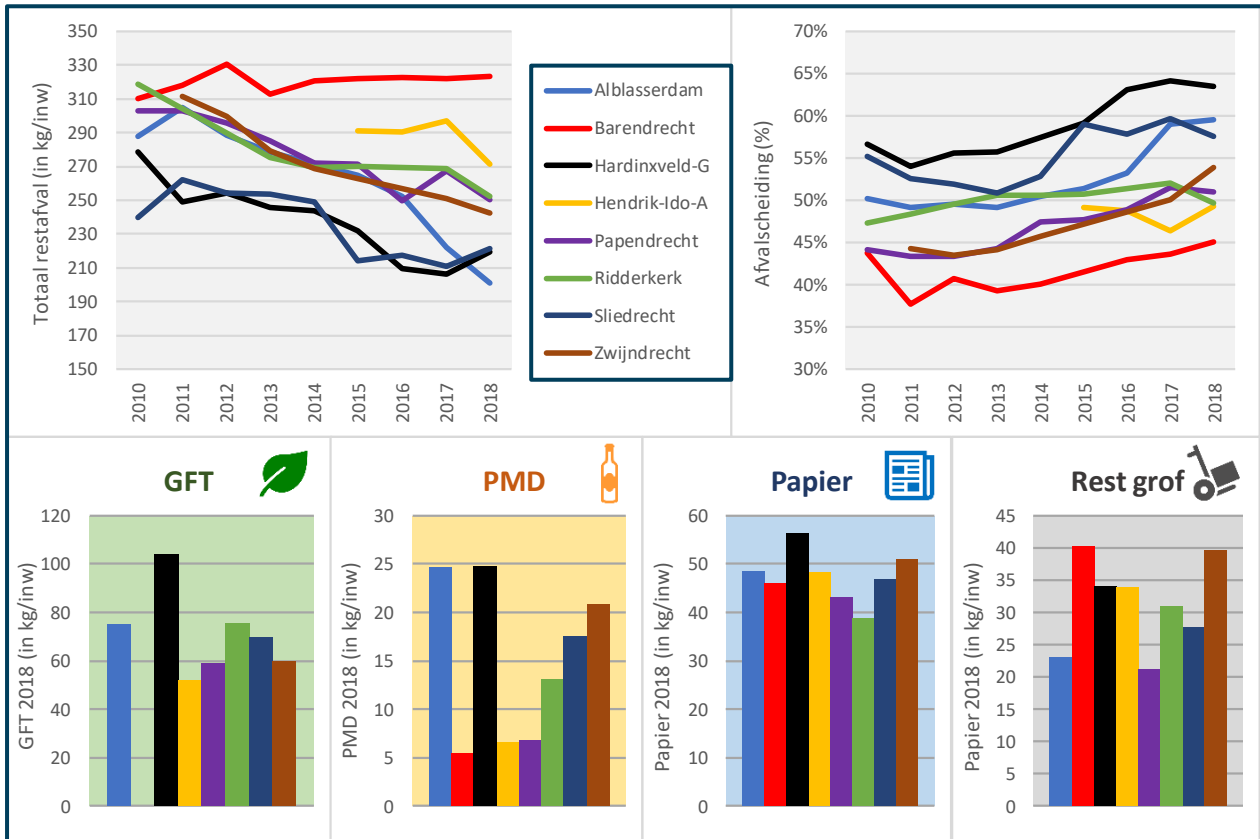
Gemeenten in de regio

We vergelijken de prestaties van Zwijndrecht ook met gemeenten uit de regio. Dit zijn de Drechtsteden Alblasterdam, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht en Sliedrecht en daarnaast de twee buurgemeenten Ridderkerk en Barendrecht.

Gemeente	Inwoners	Stedelijkheid	Hoogbouw	Uitvoering HVC
Alblasterdam	20.165	3	32% (B)	Ja
Barendrecht	48.714	2	26% (C)	Eigen dienst
Hardinxveld-G	18.295	4	25% (C)	Alleen verwerking
Hendrik-Ido-Ambacht	31.202	2	23% (C)	Ja
Papendrecht	32.136	2	34% (B)	Ja
Ridderkerk	46.189	2	44% (B)	Milieuservice AVR
Sliedrecht	25.220	2	39% (B)	Alleen verwerking
Zwijndrecht	44.737	2	44% (B)	Ja

Tabel 3.1 Samenstelling benchmark met buurgemeenten

Het onderstaande dashboard geeft een overzicht van de belangrijkste prestaties:



Uit het dashboard kan worden opgemaakt dat Zwijndrecht op de meeste parameters gemiddeld presteert qua milieuprestaties ten opzichte van de gemeenten in de regio. Zwijndrecht doet het relatief goed bij PMD en papier en minder goed met grof restafval en GFT.

Ook kan worden opgemaakt dat vrijwel alle gemeenten in de regio slechter presteren qua milieuprestaties dan de benchmark en het Nederlandse gemiddelde.

Conclusies benchmark milieuprestaties

1. Zwijndrecht scoort op bijna alle parameters slechter dan de landelijke benchmark voor klasse B gemeenten. Grootste verschillen in negatieve zijn vormen de hoeveelheid restafval en GFT,
2. Zwijndrecht presteert wel conform of beter dan de landelijke benchmark op de stromen PMD, papier, textiel en enkele grote grofvuil stromen als puin en hout.
3. In vergelijking met de buurgemeenten is Zwijndrecht een “middenmoter”: de milieuprestaties zijn in lijn met die van de omliggende gemeenten. De buurgemeenten presteren ook slecht qua milieuprestaties in vergelijking met de benchmark en het Nederlands gemiddelde.

3.2 Kostenprestaties (efficiëntie)

In deze paragraaf worden de volgende deelvragen beantwoord:

6. Is de huidige afvalinzameling doelmatig (uitgedrukt in euro's per taak of inspanning)?	De kosten en baten van de afvalinzameling in Zwijndrecht zijn marktconform in vergelijking met andere gemeenten.
8. Hoe verhouden de prestaties ten aanzien van afvalinzameling zich met landelijke benchmarks (doelstellingen en prestaties)?	De totale kosten per aansluiting (afvalstoffenheffing) zijn gelijk aan of lager dan het gemiddelde in gemeenten met dezelfde stedelijkheidsklasse

3.2.1 Kostenstructuur

Als onderdeel van de kostenstructuur gaan we in op:

- Kostenallocatiemodel HVC
- Totale kosten HVC
- Overhead HVC
- Kosten per afvalstroom
- Trend kosten afvalbeheer Zwijndrecht

Kostenallocatiemodel HVC

Alle kosten voor de uitvoering van het afvalbeheer (primaire proces) verlopen via HVC. Er wordt onderscheid gemaakt in inzameltaken en verwerkingskosten:

- Inzameltaken: per taak wordt een vergoeding betaald. Deze vergoeding bedraagt "Basistarief per Wha x aantal Wha. Wha staat voor woonhuisaansluiting. In de DVO (deel II) zijn de taken omschreven. Het basistarief wordt zoals in deel I van de DVO is vastgesteld, jaarlijks geïndexeerd volgens de consumentenprijsindex (CPI). In deel III van de DVO staan de basistarieven. Indien de taakinhoud wijzigt, voert HVC een tarief mutatie door. Hierbij onderbouwt HVC operationele en financiële consequenties van de tariefswijziging.
- Verwerkingskosten: de Gemeente betaalt een jaarlijks voorschot aan HVC. Na afloop van een kalenderjaar vindt verrekening plaats in de eindafrekening op basis van de werkelijk gerealiseerde afvalhoeveelheden en de werkelijk gerealiseerde verwerkingstarieven voor dat kalenderjaar. De Nedvang vergoeding voor PMD-verpakkingen wordt buiten HVC om aan de gemeente overgemaakt.

De geprognosticeerde inzamel- en verwerkingskosten brengt HVC per kwartaal in rekening conform het facturatieschema in deel III van de DVO. Extra werkzaamheden worden in rekening gebracht op basis van vaste meerwerkstarieven en werkelijk gemaakte kosten.

Jaarlijks stelt HVC de tarieven vast conform de DVO voor het verzamelen en verwerken van huishoudelijk afval. Op basis van deze kostenstructuur en de jaarlijkse HVC-brief met de tarieven door de dienstverlening ontstaat een transparant inzicht in de kosten voor het afvalbeheer in Zwijndrecht. HVC is daarnaast ook zeer behulpzaam geweest inzake het geven van toelichting op de kostenstructuur en het toezenden van verdiepende informatie. Alleen kwantitatieve onderbouwing van de algemene kosten van HVC ontbreekt. Kwalitatief is deze wel toegelicht (zie volgende pagina).

Totale kosten HVC

De totale geprognoseerde kosten voor de afvalinzameling uitgevoerd door HVC in 2020 bedragen € 6 miljoen (excl. BTW en verbrandingsbelasting)¹⁸. Dit komt neer op € 299,- per woonhuisaansluiting (Wha). Via de jaarlijkse brief voor de tarieven van de dienstverlening van HVC kunnen deze geprognoseerde kosten worden weergegeven per afvalstroom en type kostenpost (begroting waarop de facturatie wordt gebaseerd). Voor dit Rekenkameronderzoek is de brief met de begroting van 2018 aangehouden om ook de vergelijking te kunnen maken met de benchmark huishoudelijk afval (die heeft peiljaar 2018). Er wordt door HVC onderscheid gemaakt in de volgende kostenposten:

- Personele kosten
- Tractiekosten (inzamelvoertuigen)
- Exploitatiekosten
- Kapitaallasten (van inzamelmiddelen)
- Verwerkingskosten
- Algemene kosten (zie punt C)

De volgende tabel geeft een overzicht van de totale kosten (excl. BTW) die voor 2018 als voorschot in rekening gebracht worden (door HVC) voor de afvalinzameling en -verwerking¹⁹:

Kostenpost	Per Wha	TOTAAL
Personele kosten (inzamelkosten)	51,19	2.141.021
Tractiekosten (inzamelkosten)	34,55	
Exploitatiekosten (inzamelkosten)	21,84	
Kapitaallasten	40,94	814.720
Verwerkingskosten	72,11	1.435.103
Verbrandingsbelasting	5,79	115.211
Algemene kosten	62,58	1.245.397
TOTAAL	€ 289	€ 5.751.452

Tabel 3.2 Overzicht afvalbeheerkosten: totaal en per woonhuisaansluiting (Wha)

Overhead HVC

De algemene kosten bedragen in 2018 € 1,2 miljoen ofwel € 62,58 per woonhuisaansluiting. In de HVC-rapportages wordt deze post niet verder onderbouwd. HVC geeft aan dat dit de kosten zijn voor de gecentraliseerde functies waarvan alle HVC-gemeenten gebruikmaken²⁰ en dat hieronder o.a. vallen:

- Diverse overleggen (directie, management, operationeel)
- Beleid- en adviesdiensten voor de gemeente
- Communicatie (klantenservice, afvalkalender, website, HVC-app)
- Rapportages en benchmarks
- Deel goodwill vanuit overname Netwerk in 2010

Deze gecentraliseerde kosten worden doorberekend aan de individuele DVO's. Dat klopt: ook in Dordrecht staat deze post in de DVO. Deze is echter wel € 14 per Wha lager dan in Zwijndrecht²¹.

¹⁸ Bron: Tarievenbrief dienstverlening HVC 2020 van 9 oktober 2019

¹⁹ Bron: HVC brief tarieven dienstverlening 2018 van 18 december 2017

²⁰ Bron: HVC email met toelichting algemene kosten dd. 23 juni

²¹ Bron: Wat opvalt aan afval. Onderzoek naar het afvalbeheer in Dordrecht. Rekenkamercommissie Dordrecht uit 2019

In 2010 heeft HVC € 4,6 miljoen betaald voor de goodwill voor de overname van Netwerk. Deze wordt via de algemene kosten in 15 jaar (t/m 2025) in rekening gebracht aan de voormalige Netwerk-gemeenten waaronder Zwijndrecht. O.b.v. een ca 10% aandeel van Zwijndrecht in voormalig Netwerk (aanneme), komt dit neer op ordegraote € 2,- per Wha. Dat verklaart een klein deel van de algemene kosten.

Naast de algemene kosten van HVC zijn er ook € 25,- per Wha aan algemene kosten van de gemeente Zwijndrecht zelf (€ 4,- voor inhuur handhaving, € 13,- perceptiekosten GBD en € 8,- personele kosten). Volgens de meerjaren begroting afvalstoffenheffing 2020-2023 zal GBD-post vanaf 2021 halveren.

Kosten per afvalstroom

In de tabel op de volgende pagina staan de kosten per kostenpost en afvalstroom. Deze informatie is afkomstig uit de tarievenbrief van HVC van 18 december 2017.

Product	Personeel	Tractie	Exploitatie kosten	Kapitaal-lasten	Kosten verwerking	Belasting / vergoeding	TOTAAL
FIJN							
Restafval	15,53	14,65	13,67	29,78	39,20	5,79	€ 118,62
GFT	8,48	3,91	0,68	-	8,54	-	€ 21,61
PMD	10,77	6,22	1,84	2,73	17,55	- 15,80*	€ 23,31
Papier	7,11	6,91	0,88	2,05	-8,84	-	€ 8,11
Glas	0,75	0,75	0,38	0,78	-0,60	- 1,2*	€ 2,06
Textiel	-	-	- 0,33	0,13	-	-	- € 0,20
KCA	-	-	0,24	-	0,92	-	€ 1,16
GROF							
Haalservice	3,13	1,94	1,70	-	4,18		€ 10,95
Apparaten	0,47	0,17	0,32	-	-	-	€ 0,96
Milieustraat	4,95	-	2,70	5,48	11,16	-	€ 24,29
TOTAAL	€ 51,19	€ 34,55	€ 21,84	€ 40,94	€ 72,11	- € 10,01	€ 210,87

* RHDHV heeft de Nedvang vergoedingen geraamd, omdat gegevens ontbreken.

Tabel 3.3 Kosten per taak en afvalstroom per woonhuisaansluiting (Wha)

Uit de tabel blijkt dat fijn restafval per Wha verreweg de duurste afvalstroom is (56% van de kosten voor een Wha). Inmiddels zijn of zullen de kosten per Wha voor restafval verder stijgen door:

- Een hoger verwerkingstarief per ton
- Gestegen verbrandingsbelasting (van ca. € 13 naar € 32 per ton)
- Hogere kapitaalkosten (extra investeringen in ondergrondse containers, o.a. Heerjansdam)

De verwerkingskosten vormen de grootste individuele kostenpost. Ook hier heeft de stroom restafval een groot aandeel (54% van de kosten). De kosten voor het inzamelen bestaan gezamenlijk uit de kosten voor personeel, tractie, exploitatie (o.a. onderhoud) en kapitaallasten van inzamelmiddelen.

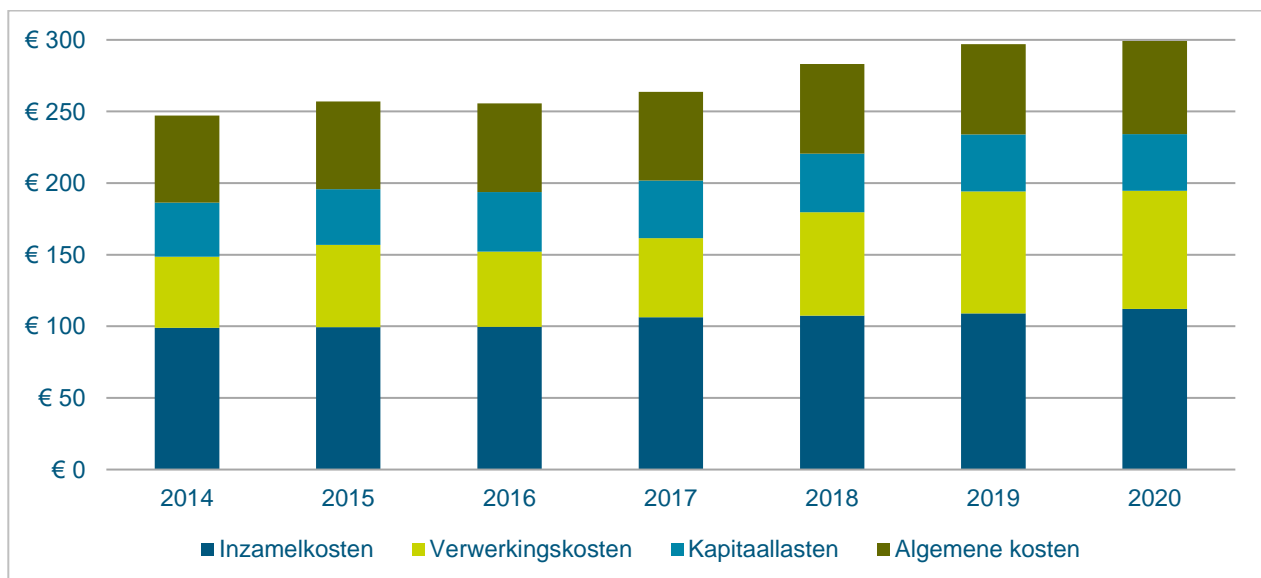
De andere stromen met bijbehorende voorzieningen kosten (absoluut) een stuk minder in vergelijking met restafval.

Per 2020 zullen de verwerkingskosten en Nedvang vergoeding voor PMD veranderen vanwege de nieuwe raamovereenkomst verpakkingen. Indien de PMD-stroom voldoet aan de kwaliteitseisen, ontvangt de gemeente een netto vergoeding van € 261 per ton. De huidige verwerkingskosten en vergoedingen komen dan te vervallen. Dit zou per Wha voor Zwijndrecht (o.b.v. 2018 hoeveelheden) ca. € 13,- opleveren en daarmee netto ca. € 15 per Wha voordeliger uitpakken.

In de nieuwe situatie met 98 Wha's per ondergrondse container (i.p.v. 48,5 Wha's) bedragen de kosten ongeveer € 30 per Wha minder ofwel ca. € 115 per Wha (bij gelijkblijvende inzamel- en verwerkingskosten en halvering van de exploitatie- en kapitaalkosten).

Trend kosten afvalbeheer Zwijndrecht

Op basis van de HVC-brieven met daarin de begroting van de dienstverlening voor het komend jaar aan Zwijndrecht kan de volgende trend worden geschat:



Figuur 3.5 Trend jaarlijkse begroot bedrag voor dienstverlening HVC per woonhuisaansluiting (Wha)

De figuur toont de stijging van de jaarlijkse kosten voor de dienstverlening van HVC (excl. verbrandingsbelasting). De HVC-kosten zijn gemiddeld met ca. 2% per jaar gestegen in deze periode.

De gestegen inzamelkosten na 2016 kunnen worden verklaard door de verhoging van de inzamelrequentie van de PMD-minicontainers (€ 6 per Wha). Met name in de jaren 2018 en 2019 is er een bovengemiddelde groei van de kosten. Verklaringen van HVC hiervoor zijn (2018) de hogere kosten voor sortering en afzet van PMD worden ook meegenomen (+ € 17 per Wha) en de hogere opbrengst per ton voor papier (- € 3 per Wha).

In de praktijk is de verwachting dat de verwerkingskosten voor PMD in 2020 een stuk lager uitpakken door het nieuwe vergoedingensysteem voor de PMD-inzameling. Daardoor komen de verwerkingskosten voor PMD (van ca. € 18 per Wha) te vervallen.

3.2.2 Kosten ondergrondse restafvalcontainers

De kosten om restafval in te zamelen en te verwerken vormen een groot aandeel in de totale Afvalbeheerkosten in Zwijndrecht. Daarom wordt in deze paragraaf verder ingezoomd op de kosten van ondergrondse restafval containers. We gaan in op:

- Voorgeschiedenis
- Huidige stand van zaken
- Kostenvergelijking: minicontainer vs. ondergrondse container restafval
- Kapitaalkosten ondergrondse containers
- Keuzeproces voor ondergrondse containers restafval

Voorgeschiedenis

Zwijndrecht was één van de eerste gemeenten die ca 20 jaar geleden begon met de implementatie van de ondergrondse inzameling van restafval. Het volgende tijdspad schetst in grote lijnen het proces dat sindsdien heeft plaatsgevonden:

- 2000: raadsbesluit (principebesluit) volledige ondergrondse inzameling restafval in Zwijndrecht
- 2002-2004: invoering in wijk Heer Oudelands Ambacht
- 2007-2008: raadsbesluit verdere invoering ondergrondse containers in geheel Zwijndrecht
- 2009-2011: implementatie en plaatsing in 73% Zwijndrecht
- 2011-2016: vanwege bezuinigingen geen verdere implementatie (politieke keuze)
- 2016: raadsbesluit beleidsplan met volledige invoering ondergrondse restafval containers
- 2018: raadsbesluit ondergrondse containers Heerjansdam
- 2019: uitwerking plan Heerjansdam
- 2020: plaatsing in Heerjansdam, voorbereiding restant Zwijndrecht

Huidige stand van zaken

In totaal staan er nu (per 1-1-2020) 298 ondergrondse containers: iets minder dan driekwart (73%) van het aantal Wha's in Zwijndrecht brengt nu restafval naar een ondergrondse container. In de komende twee jaar moet dit 100% worden exclusief buitengebied. Het aantal ondergrondse restafval containers is na de initiële invoering in 2010/2011 de laatste jaren nauwelijks meer gestegen (vanwege bezuinigingen). Daar komt nu weer verandering in met de oplevering in Heerjansdam.

Doordat de maximale loopafstand ten tijde van implementatie op basis van wetgeving maximaal 75 m was (of 125 m met ontheffing), zitten er nu slechts 48,5 Wha's op een ondergrondse container. Vanaf 2009 hebben gemeenten zelf de bevoegdheid om de maximale loopafstand te bepalen. Bij de nieuwe projecten zijn er dat volgens HVC ca. 98 Wha's per ondergrondse restafval container. Dit is ook ongeveer de standaard die ROVA (de bedenker van het systeem omgekeerd inzamelen) toepast bij haar gemeenten (100 Wha's per ondergrondse restafval container)²². De GAD heeft als norm zelfs 200 Wha's per container voor de laagbouw. Voor de hoogbouw is dat ca 80 Wha's per ondergrondse container ²³.

Het grotere aantal Wha's per ondergrondse restafval container is mogelijk, omdat de maximale loopafstand is verhoogd naar 300m. Bij iets minder dan een kwart van de aansluitingen (laagbouw) wordt het restafval nog via minicontainers ingezameld met een inzamelrequentie van 1 x per 4 weken.

²² Bron: antwoord per email op informatieverzoek bij ROVA op 24 juni 2020

²³ Bron: Regionaal Uitvoeringsplan Huishoudelijk Afval GAD 2015-2020

Kostenvergelijking: minicontainer vs. ondergrondse container restafval

Het kostenplaatje van de twee inzamelmethodes ziet er als volgt uit (o.b.v. tarieven 2020):

	Ondergrondse container		Minicontainer	
	Totaal	Per Wha	Totaal	Per Wha
Aantal aansluitingen	Ca 14.600		Ca 5.400	
Inzamelkosten	339.662	23	93.416	17
Exploitatiekosten	282.481	20	-	-
Kapitaalkosten	568.809	39	26.836	5
Verwerkingskosten	907.742	63	200.727	37
Totaal	€ 2.098.693	€ 145	€ 320.979	€ 59

Uit de tabel blijkt dat in de huidige situatie (o.b.v. 48,5 Wha's per ondergrondse container) de inzameling van restafval via ondergrondse containers (€ 145 per Wha) een stuk duurder is dan via minicontainers (€ 59 per Wha). Voor een groot deel komt dat door de hoge vaste kosten (exploitatiekosten en kapitaallasten) per ondergrondse container die verdeeld moeten worden over een relatief klein aantal Wha's.

Op basis van de nieuwe "plaatsingsnorm" die in Heerjansdam wordt toegepast kunnen de vaste kosten over twee keer zoveel Wha's worden verdeeld. Als de inzamel- en verwerkingskosten gelijk blijven, bedragen de kosten per Wha in Heerjansdam dan ca € 90 per Wha (23+10+20+37).

Kapitaalkosten ondergrondse containers

HVC geeft ook aan dat de plaatsingskosten van de ondergrondse containers in Zwijndrecht zijn gekapitaliseerd (uit de Netwerk NV tijd). Sommige gemeenten nemen die kosten in één keer. In Zwijndrecht leidt dit tot structureel hogere kosten. Dat is echter niet altijd het geval (meer): in de adviesnota uit januari 2018 met betrekking tot de plaatsing van ondergrondse containers in Heerjansdam staat dat de projectkosten (inclusief begeleiding projectleider en communicatie) worden onttrokken uit de reserve Reiniging. HVC geeft zelf ook aan dat er te veel ondergrondse containers voor restafval staan in Zwijndrecht ten gevolge van destijds vigerende wetgeving en gemaakte beleidskeuzes. Dat zorgt de komende jaren nog voor hoge kapitaallasten: de containers hebben een afschrijftijd van 15 jaar en de betonputten een afschrijftijd van 30 jaar²⁴.

In de DVO bedragen kapitaallasten € 568.809 voor 298 ondergrondse containers. Per container bedragen de kapitaallasten dan ruim € 1.900 per stuk per jaar. Volgens HVC bedragen de kapitaallasten ca € 1.864 per ondergrondse container. De kapitaalkosten bestaan uit rente en aflossing. Uitgangspunten:

- Rentepercentage: HVC hanteert 4,94% hurd rate
- Ondergrondse KTZ-Container: € 6.000 af te schrijven in 15 jaar
- Toegangscontrolesysteem: € 1.300 af te schrijven in 5 jaar
- Betonput incl. plaatsing: € 6.200 af te schrijven in 30 jaar
- Annuïteit om kapitaallasten te berekenen

Op basis van deze uitgangspunten bedragen de kapitaallasten ca € 1.275,- per ondergrondse container. Ongeveer een derde lager van wat op basis van de DVO kan worden uitgerekend.

²⁴ Bron: Interview HVC dd 15 april 2020

De eerste ondergrondse containers (geplaatst tussen 2000 en 2005) zijn inmiddels ook afgeschreven en hebben daarmee geen kapitaallasten meer over de ondergrondse container (nog wel over de betonnen put). Volgens HVC worden deze dan niet meer in de DVO meegenomen. De huidige kapitaalkosten in de DVO doen vermoeden dat dit nog niet goed is doorgevoerd.

Keuzeproces ondergrondse containers restafval

In verschillende raadsstukken worden argumenten aangereikt om over te gaan naar ondergrondse restafvalinzameling. Om zicht te krijgen in de gebruikte argumenten en de financiële consequenties op basis waarvan de raad heeft besloten om ondergrondse containers in te voeren worden geïnventariseerd:

- Adviesnota 2007/956 – uitwerking invoering ondergrondse containerisatie overige wijken (2007)
- Rapport Beleid inzameling en verwerking huishoudelijk afval (2015)
- Adviesnota 2018-14791 – ondergrondse containers Heerjansdam (2018)

In 2007 stonden er in Zwijndrecht al 92 ondergrondse restafval containers (in Heer Oudelands Ambacht en hoogbouw). Op basis van de ervaringen daar gaf Netwerk ND aan dat de volledige ondergrondse containerisatie binnen de begroting van Netwerk NV past en budgetneutraal kan worden uitgevoerd. Daarvoor heeft Netwerk NV een verklaring afgegeven.

In 2011 is de verdere ondergrondse containerisatie stopgezet vanwege bezuinigingen. In het beleid inzameling en verwerking huishoudelijk afval en bijbehorend raadsvoorstel 2015-13401 is één van de maatregelen om hiermee weer verder te gaan, zodat het restafval in heel Zwijndrecht ondergronds komt met uitzondering van het buitengebied. Het totaal van maatregelen moet minimaal budgetneutraal zijn. Over de maatregel “ondergrondse containers restafval” zelf wordt geen financiële consequentie aangegeven.

In 2018 komt raadsvoorstel (raadsbesluit – 2017-14791) waarin staat dat er 16 ondergrondse containers in Heerjansdam geplaatst gaan worden (kosten € 200.000,-). HVC heeft hiervoor de businesscase gemaakt met als uitgangspunt een maximale loopafstand van 300 m. Hierbij geeft HVC aan dat er structurele (hogere) kosten zijn van € 12.201,- en dat deze zullen worden verrekend conform de DVO.

3.2.3 Opbouw en trend afvalstoffenheffing

Met betrekking tot de Afvalstoffenheffing gaan we nader in op:

- Opbouw afvalstoffenheffing
- Dekking van de afvalstoffenheffing
- Trend hoogte afvalstoffenheffing Zwijndrecht

Opbouw afvalstoffenheffing

De afvalstoffenheffing die huishoudens betalen moeten de kosten die de gemeente maakt voor het verzamelen en verwerken van huishoudelijk afval dekken. De afvalstoffenheffing mag maximaal kostendekkend zijn. De opbrengst van de afvalstoffenheffing hoeft niet toereikend te zijn: eventuele extra kosten voor de inzameling mogen ook vanuit andere geldstromen worden gedekt. Zwijndrecht hanteert een tariefsysteem voor de afvalstoffenheffing waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen één persoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens. In 2020 betalen deze respectievelijk € 348,- (6.416 huishoudens) en € 380,16 (13.476 huishoudens)²⁵.

De volgende tabel geeft een overzicht van de kosten- en opbrengsten die zijn geraamd in het kader van de afvalstoffenheffing 2020:

²⁵Bron: <https://www.zwijndrecht.nl/Inwoners/Belastingen:eDVahSJvS6i-G2TGMnfXgg/Afvalstoffenheffing>

Opbrengsten	€ x 1.000	Kosten	€ x 1.000
Heffing eenpersoonshuishouden	2.233	Kosten inzameling en verwerking (HVC)	6.775
Heffing meerpersoonshuishouden	5.123	Toerekening 44% kosten straatreiniging	282
Af: kwijtscheldingen	- 670	Overhead gemeente	162
Vergoedingen Nedvang	411		
TOTAAL	€ 7.097		€ 7.219

Tabel 3.4: overzicht kostenposten afvalstoffenheffing Zwijndrecht.

Aan de opbouw van de afvalstoffenheffing vallen een aantal dingen op:

- **Toerekening BTW:** er worden geen kosten voor BTW opgenomen in de kosten van het afvalbeheer. De BTW van de dienstverlening van HVC is ruim € 1,3 miljoen. Deze worden uit de algemene middelen gefinancierd²⁶. Dit komt neer op ca. € 65 per Wha. Volgens de gemeente is deze keuze in het verleden een keer gemaakt²⁷. Bij de rioolheffing van Zwijndrecht wordt wel BTW in rekening gebracht²⁸. Een verklaring kan zijn dat bij de inwerkingtreding van de Wet op het BTW-compensatiefonds de toenmalige inzamelaar (de GR Netwerk) nog een overheidsdienst was. Pas later is Netwerk een overheids NV geworden. Over de eigen overheidstaken (ook van de GR) hoeft geen BTW betaald te worden. Over de inschakeling van derden (overheids NV) wel.
- **Kwijtscheldingen:** in de interviews is verschillende keren aangegeven dat het percentage kwijtscheldingen hoog is in Zwijndrecht (mede door de bevolkingssamenstelling). In paragraaf 3.2.3 is hier in de vorm van een “mini benchmark” nader onderzoek naar gedaan.
- **Toerekening kosten straatreiniging:** in de heffing worden 44% van de kosten voor straatreiniging toegerekend aan de afvalstoffenheffing. Het Hof Amsterdam oordeelde op 12 november 2009 dat een derde van de totale kosten van straatreiniging en reinigingspolitie mag worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing²⁹. Hierdoor pakt de heffing ca € 3,50 hoger uit.
- **Kostendekking:** de opbrengsten dekken de kosten niet helemaal, zie volgend kopje.

Kostendekking afvalstoffenheffing

In de programmabegroting 2018-2022 staat als uitgangspunt dat de afvalstoffenheffing maximaal 100% kostendekkend mag zijn, waarbij rekening wordt gehouden met 44% toerekenbare kosten van straatreiniging.

De raming voor de kosten en opbrengsten van de afvalstoffenheffing 2020³⁰ laten een kostendekking zien van 98%. Als ook rekening wordt gehouden met de BTW van HVC en de verbrandingsbelasting (die nu uit de algemene middelen worden betaald), is de kostendekking slechts 84%.

²⁶ Elke gemeente kan BTW op facturen terugvragen via het BTW compensatiefonds.

Daarnaast zijn met de vorming van het BTW compensatiefonds de gemeenten gekort op de algemene uitkering voor wat betreft de omzetbelasting. De omzetbelasting wordt niet begroot maar mag, als gevolg van de invoering van het btw compensatiefonds, meegenomen worden als kostenpost in de tariefberekening van afval en riool. Gemeente Zwijndrecht doet dat echter niet en mist daardoor inkomsten.

²⁷ Waarschijnlijk toen de wet op het BTW-compensatiefonds per 1 januari 2003 in werking trad.

²⁸ Er is in het verleden voor gekozen om alleen BTW toe te rekenen aan de rioolheffing en niet aan de afvalstoffenheffing. In het verleden was voor het toerekenen van BTW geen politiek draagvlak omdat daarmee de lasten voor de burger hoger zouden worden.

²⁹ Bron: Hof Amsterdam 12 november 2009, ECLI:NL:GHAMS:2009:BK3181

³⁰ Bron: Excelsheet D4 Bijlage kosten en opbrengsten Afvalstoffen 2020 index 7,4%, concept

Trend hoogte afvalstoffenheffing Zwijndrecht

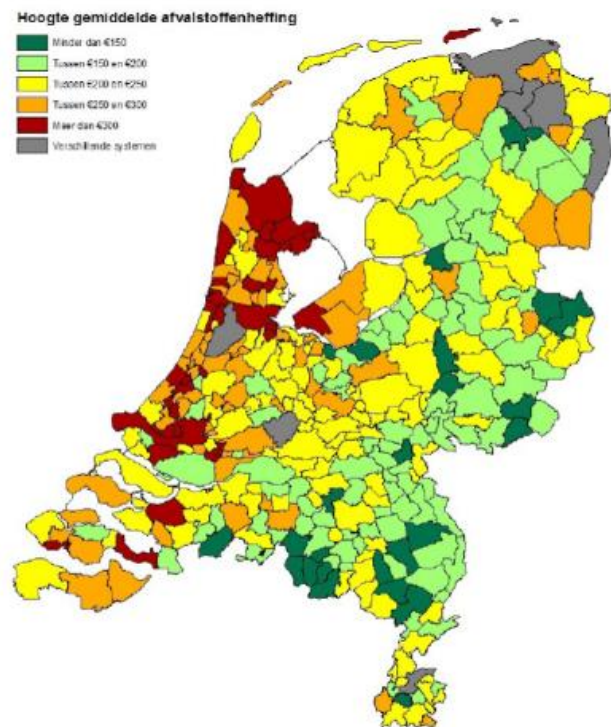
Gemeenten in Nederland beslissen zelf hoe ze afvalstoffenheffing aan hun inwoners opleggen. In de onderstaande tabel staat een overzicht van de vorm en hoogte van de afvalstoffenheffing in Zwijndrecht. Deze zijn vergeleken met de gemiddelde heffing per huishouden in Zuid-Holland en Nederland.

Gemeente	Type heffing	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Zwijndrecht	# personen	344	337	332	300	292	282	282
Gem. Zuid-H	Divers	276	263	270	275	278	280	277
Gem. NL	Divers	244	232	235	239	242	242	246

Tabel 3.5: Afvalstoffenheffing per huishouden in Zwijndrecht versus het gemiddelde in Zuid-Holland en Nederland

De tabel laat de gemiddelde afvalstoffenheffing in € per huishouden zien. Te zien is dat in 2013 de heffing in Zwijndrecht vrijwel gelijk was aan het gemiddelde in Zuid-Holland en hoger (+15%) dan het gemiddelde in Nederland. Sindsdien zijn de jaarlijkse gemiddelde heffingen in Zuid-Holland en Nederland tot en met 2018 gaan dalen terwijl de heffing in Zwijndrecht continu is blijven stijgen. Tussen 2013 en 2019 is de heffing in Zuid-Holland en Nederland gemiddeld met 1% gedaald terwijl in Zwijndrecht in die periode de heffing juist met 22% is gestegen.

In 2020 is de heffing gemiddeld met ca. 9% gestegen: 7,4% voor eenpersoonshuishoudens en 10,5% voor meerpersoonshuishoudens. Met de huidige tariefstelling is de afvalstoffenheffing van Zwijndrecht de hoogste van Zuid-Holland en staat deze in de top 10 van Nederland. In 2019 was de heffing in Zwijndrecht 41% hoger dan gemiddeld in Nederland.



Figuur 3.6 Gemiddelde heffing per gemeente (2019)

3.2.4 Benchmark kostenprestaties

Met betrekking tot de kostenprestaties hebben we een benchmark gedaan met de:

- Landelijke benchmark huishoudelijk afval
- Afvalstoffenheffing in de regio
- BTW in de afvalstoffenheffing
- Kwijtschelding van de afvalstoffenheffing

Landelijke benchmark kosten Afvalbeheer

Net als de milieuprestaties benchmarken we de kostenprestaties met de benchmark huishoudelijk afval klasse B voor peiljaar 2018 (zie ook paragraaf 3.1.3 voor meer informatie over deze benchmark). Het dashboard op de volgende pagina geeft de prestaties weer van Zwijndrecht t.o.v. de benchmark:

De benchmark laat zien dat de totale afvalbeheerkosten³¹ in Zwijndrecht flink hoger zijn (+78%) dan de benchmark voor klasse B: € 299,- per Wha in Zwijndrecht versus € 168,- per Wha in de benchmark. De hoge afvalbeheerkosten komen grotendeels door het bedrag dat de gemeente aan HVC moet betalen voor de dienstverlening (in 2018 is € 283,- per Wha begroot, excl. verbrandingsbelasting).

Het grote verschil laat zich voor ruim 90% verklaren door drie kostenposten:

1. De inzameling en verwerking van restafval (met € 119 per Wha ca. 2x zo hoog als de benchmark). Dat komt door de hoge kosten voor ondergrondse inzameling (zie paragraaf 3.2.1)
2. Hoge kosten voor de PMD-inzameling en verwerking (met de nieuwe raamovereenkomst zal dit verschil vanaf 2020 verdwijnen): met € 40,- per Wha ca. 1,7x zo hoog als de benchmark
3. De overige kosten: deze zijn met € 88,- per Wha ca. 2,8x zo hoog als de benchmark. Hierbij inbegrepen zijn de algemene kosten van HVC (€ 63,- per Wha) en de gemeente (€ 25,- per Wha). De overige kosten van de gemeente bestaan uit € 4,- voor inhuur handhaving, € 13,- perceptiekosten GBD en € 8,- personele kosten van de gemeente zelf (o.a. beleid).

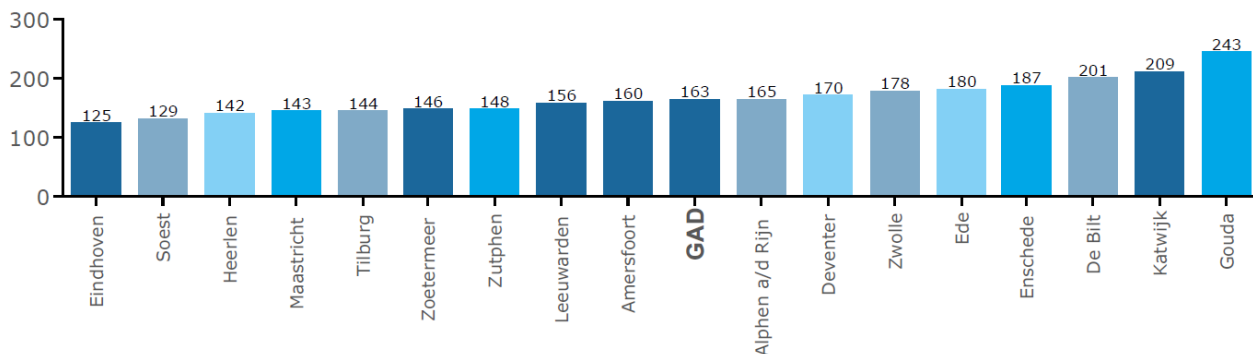
2018	Zwijndrecht ³²	Klasse B	Score
Totaaloverzicht (€ per Wha)			
Inzamelkosten (incl. kapitaallasten en exploitatiekosten)	150	103	●
Verwerkingskosten (incl. verbrandingsbelasting)	78	45	●
Overige kosten (overhead HVC en gemeente)	88	32	●
Vergoedingen afvalfonds ³³	-17	-28	●
Totale afvalbeheerkosten	299	168	●
Per afvalstroom (€ per Wha)			
Fijn restafval	119	60	●
Groente-, fruit- en tuinafval (GFT)	22	27	●
Oud papier en karton	8	2	●
Plastic, metalen en drankenkartons (PMD)	40	23	●
Glas verpakkingen	2	3	●
Grof huishoudelijk afval (GHA)	35	33	●
Legenda:			
● Boven het klasse-gemiddelde (>5%)			
● Gelijk aan klasse-gemiddelde (-5%-5%)			
● Onder het klasse-gemiddelde (<-5%)			

De volgende figuur laat de totale afvalbeheerkosten zien van de deelnemende gemeenten in de benchmark HHA-klasse B peiljaar 2018:

³¹ Hierbij zijn de kosten voor kwijschelding en toerekening van de veegkosten niet meegerekend.

³² Op basis van de HVC begroting voor 2018, zie brief "tarief dienstverlening 2018" dd. 18 december 2017

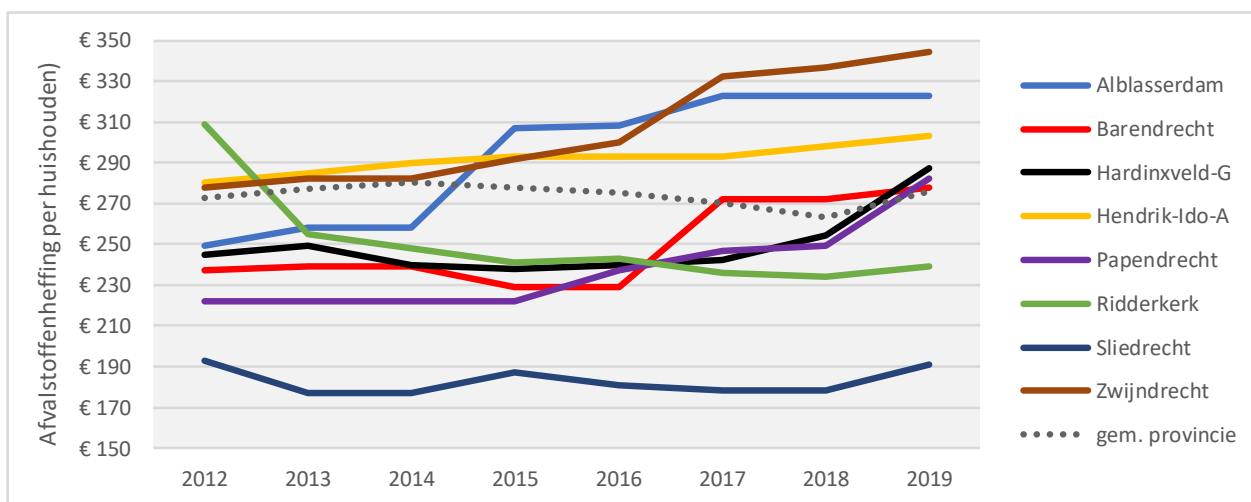
³³ Raming door RHDHV, zie ook tabel 3.3



Figuur 3.7 Afvalbeheerkosten deelnemende gemeenten in benchmark HHA-klasse B peiljaar 2018

Benchmark Afvalstoffenheffing in de regio

In de onderstaande figuur is de trend van de Afvalstoffenheffing van Zwijndrecht vergeleken met die van de Drechtsteden Alblasterdam, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht en Sliedrecht en de twee buurgemeenten Ridderkerk en Barendrecht ³⁴.



Figuur 3.8 Benchmark Afvalstoffenheffing Zwijndrecht met gemeenten in de regio

In de figuur staat de gemiddelde afvalstoffenheffing per huishouden per gemeente. Alleen Hardinxveld-Giessendam en Papendrecht hanteren één vast tarief per huishouden. De andere gemeenten in de figuur hebben een tarief gebaseerd op huishoudengrootte (net als Zwijndrecht). Uit de figuur blijkt dat er grote verschillen zijn in de hoogte van de Afvalstoffenheffing in de gemeenten in de regio van Zwijndrecht: deze liggen tussen de € 191 (Sliedrecht) en € 344 (Zwijndrecht) per huishouden.

De gemiddelde heffing van de regiogemeenten (excl. Zwijndrecht) is € 272 per huishouden per jaar. Het tarief in Zwijndrecht is met € 344 ten opzichte van het gemiddelde in de regio 27% hoger.

Benchmark BTW

In Zwijndrecht zitten er geen kosten van de BTW in de afvalstoffenheffing. De BTW van de dienstverlening van HVC is al ruim € 1,3 miljoen. Deze worden nu uit de algemene middelen gefinancierd. De meeste gemeenten doen dat wel (deels): een mini benchmark onder vijf gemeenten³⁵ wijst uit dat deze gemiddeld

³⁴ Bronnen: RWS Rapportages Afvalstoffenheffing 2012 t/m 2019

³⁵ Gemeenten Breda (8,5%), Deventer (13,5%), Nieuwegein (7,6%), Soest 13,4%) en Roosendaal (10,2%).

10,6% van de kosten als BTW in de heffing meenemen. Dit betekent dat Zwijndrecht ca. € 850.000 uit de algemene middelen meer financiert dan de meeste gemeenten. Dit komt neer op ca. € 43 per Wha.

Benchmark kwijtschelding

Als een belastingplichtige als gevolg van financiële omstandigheden niet in staat is een belastingaanslag geheel of gedeeltelijk te betalen, kan gehele of gedeeltelijke kwijtschelding worden verleend. Op basis van de programmabegrotingen van gemeenten in de regio en eerdere RHDHV-onderzoeken is een kleine benchmark samengesteld met gemeenten en de hoogte van de kwijtschelding.

Gemeente	Kwijtschelding	% kosten heffing	€ per Wha	Beleid t.o.v. bijstand
Breda	1.700.000	7,2%	n.b.	n.b.
Deventer	811.000	6,4%	n.b.	n.b.
Soest	150.000	3,8%	n.b.	n.b.
Roosendaal	700.000	6,9%	n.b.	n.b.
Hengelo	700.000	8,2%	n.b.	n.b.
Gemeenten in de regio				
<i>Zwijndrecht</i>	<i>670.000</i>	<i>9,0%</i>	<i>€ 34</i>	<i>Hoger, volledig</i>
Dordrecht	1.600.000	8,8%	€ 28	100%, volledig
Sliedrecht	97.000	4,1%	€ 9	100%, volledig
Papendrecht	170.000	5,1%	€ 12	100%, volledig
Albrandswaard	100.000	3,6%	€ 10	100%
Barendrecht	131.000	2,6%	€ 7	100%
Ridderkerk	135.000	2,3%	€ 6	100%, volledig
Hendrik Ido Ambacht	134.000	3,6%	€ 11	100%, volledig
TOTAAL	6.978.000	6,6%	€ 15	

Tabel 3.6 Benchmark Kwijtschelding in gemeenten

Uit de tabel blijkt dat kwijtschelding in de groep gebenchmarkte gemeenten gemiddeld 6,6% van de totale afvalbeheerkosten in de afvalstoffenheffing bedraagt. Dit percentage varieert van 2,3% (Ridderkerk) tot 9% (Zwijndrecht). Relatief gezien zijn de kosten voor kwijtschelding per Wha in de benchmark het hoogste in Zwijndrecht (€ 34 per Wha vs. € 15 gemiddeld). Hiervoor kunnen twee verklaringen zijn:

1. Bevolkingssamenstelling: een groot deel van de bevolking komt in aanmerking
2. Kwijtscheldingsbeleid: de voorwaarden om in aanmerking te komen voor kwijtschelding

Kwijtscheldingsbeleid

Voor gemeenten in de regio is ook een snelle scan gedaan van de voorwaarden voor kwijtschelding (t.o.v. bijstandsniveau). De regels voor het toekennen worden bepaald door de rijksoverheid. Deze regels komen erop neer dat kwijtschelding mag worden verleend aan belastingplichtigen die een inkomen hebben dat niet hoger ligt dan 90% van de bijstandsnorm. Gemeenten mogen hier in die zin van afwijken, dat deze inkomensgrens wordt verruimd naar 100% van de bijstandsnorm. Alle gemeenten in de benchmark hebben ervoor gekozen om tot 100% van de bijstandsnorm kwijtschelding te verlenen.

Belastingplichtigen met enkel een AOW-uitkering komen in beginsel niet voor kwijschelding in aanmerking. Om ervoor te zorgen dat AOW'ers wel voor kwijschelding in aanmerking komen, kan de raad besluiten de kosten van bestaan te stellen op 100% van de toepasselijke netto AOW-bedragen in plaats van op de bijstandsnorm. Dit laatste is in Zwijndrecht van toepassing. In de andere gemeenten in de regio is deze regeling bij een snelle scan niet tegengekomen. Hierdoor kunnen in Zwijndrecht (waarschijnlijk) meer mensen (huishoudens met alleen een AOW-uitkering) gebruik maken van kwijschelding dan in andere gemeenten. Nader onderzoek is noodzakelijk om te kunnen bepalen hoeveel hoger de kosten voor kwijschelding uitpakken hierdoor uitpakken in de afvalstoffenheffing.

Conclusies norm kostenprestaties

Kosten Afvalbeheer

1. Op basis van de jaarlijks door HVC aangeleverde tarieven van de dienstverlening kan een goed overzicht verkregen worden van de kosten.
2. De kosten voor de dienstverlening van HVC in 2020 incl. verbrandingsbelasting zijn begroot op € 313 per woonhuisaansluiting (Wha). De grootste kostenposten zijn de inzameling en verwerking van restafval (€ 130 per Wha) en de algemene kosten van HVC (€ 65 per Wha).
3. Restafval inzamelen via ondergrondse containers (€ 145 per Wha) is (op dit moment) veel duurder dan inzamelen via minicontainers (€ 59 per Wha). Dit komt grotendeels door de hoge vaste kosten per ondergrondse container en het kleine aantal Wha's per ondergrondse container.
4. De kapitaallasten lijken hoger te zijn in de DVO dan op basis van praktijk getallen kan worden bepaald. Dit kost Zwijndrecht mogelijk enkele tonnen per jaar extra (aan HVC).
5. De nieuwe raamovereenkomst voor PMD gaat waarschijnlijk een meevaller opleveren voor Zwijndrecht van ca. € 15,- per Wha per jaar.
6. De benchmark peiljaar 2018 laat zien dat de totale afvalbeheerkosten in Zwijndrecht flink hoger zijn (+78%) dan de benchmark voor klasse B: € 299,- per Wha in Zwijndrecht versus € 168,- per Wha in de benchmark. Dit kost grotendeels door drie posten: hoge kosten voor inzameling en verwerking van restafval (+ € 60 per Wha), hoge algemene kosten (+ € 54 per Wha) en hoge kosten voor inzameling en verwerking van PMD (+ 17 per Wha).

Hoogte Afvalstoffenheffing

7. De afvalstoffenheffing in Zwijndrecht is niet kostendekkend, omdat de BTW daarin niet is meegenomen. De meeste gemeenten in Nederland doen dat (deels) wel. De BTW van HVC en verbrandingsbelasting is per jaar € 1,3 miljoen. Deze wordt nu uit de algemene middelen betaald. Daarnaast is de toerekening van de reinigingskosten met 44% hoger de 33% die landelijk als maximaal wordt aangehouden (scheelt € 3,50 per Wha).
8. In de afgelopen 10 jaar is de afvalstoffenheffing gemiddeld in Nederland min of meer gelijk gebleven. In Zwijndrecht is de heffing in die periode juist met ruim 20% gestegen.
9. In Zwijndrecht zijn de kosten voor kwijschelding het hoogst t.o.v. de benchmark: 9% vs. 6% gemiddeld. Hiervoor zijn twee verklaringen: (1) de samenstelling van de bevolking is zodanig dat een grote groep in aanmerking komt voor kwijschelding en (2) de voorwaarden om in aanmerking te komen voor bijstand zijn gunstiger dan in andere gemeenten. Het gevolg is dat er voor € 34 per Wha aan kwijschelding in de heffing zit vs. € 15 gemiddeld.
10. Gemiddeld bestaat de afvalstoffenheffing van gemeenten voor ruim 10% uit BTW. Omdat Zwijndrecht deze uit de algemene middelen financiert, zou de heffing eigenlijk € 43 per Wha hoger uitpakken.
11. De afvalstoffenheffing in Zwijndrecht is 41% hoger dan het landelijk gemiddelde en 27% hoger dan zeven gemeenten in de regio. Hiermee staat Zwijndrecht in de top 10 gemeenten met de hoogste afvalstoffenheffing van Nederland. Omdat ca. 80% van de afvalstoffenheffing in Zwijndrecht bestaat uit de kosten van de dienstverlening van HVC zit daar de voornaamste oorzaak.

3.3 Serviceprestaties (bewonerstevredenheid)

In deze paragraaf worden de volgende deelvragen beantwoord:

7. Is de dienstverlening voor afvalinzameling hoogwaardig en zijn bewoners daarover tevreden?	Minimaal 2/3 ^e van de bewoners is tevreden
	De dienstverlening in Zwijndrecht is hoogwaardig
	Er is inzicht in het aantal en type meldingen
	Meldingen worden conform de gestelde normen afgehandeld
8. Hoe verhouden de serviceprestaties ten aanzien van afvalinzameling zich met landelijke benchmarks (doelstellingen en prestaties)?	Serviceprestaties (voor halen en brengen) in Zwijndrecht zijn gelijk aan of hoger dan het gemiddelde in gemeenten met dezelfde stedelijkheidsklasse

3.3.1 Prestaties Bewonerstevredenheid

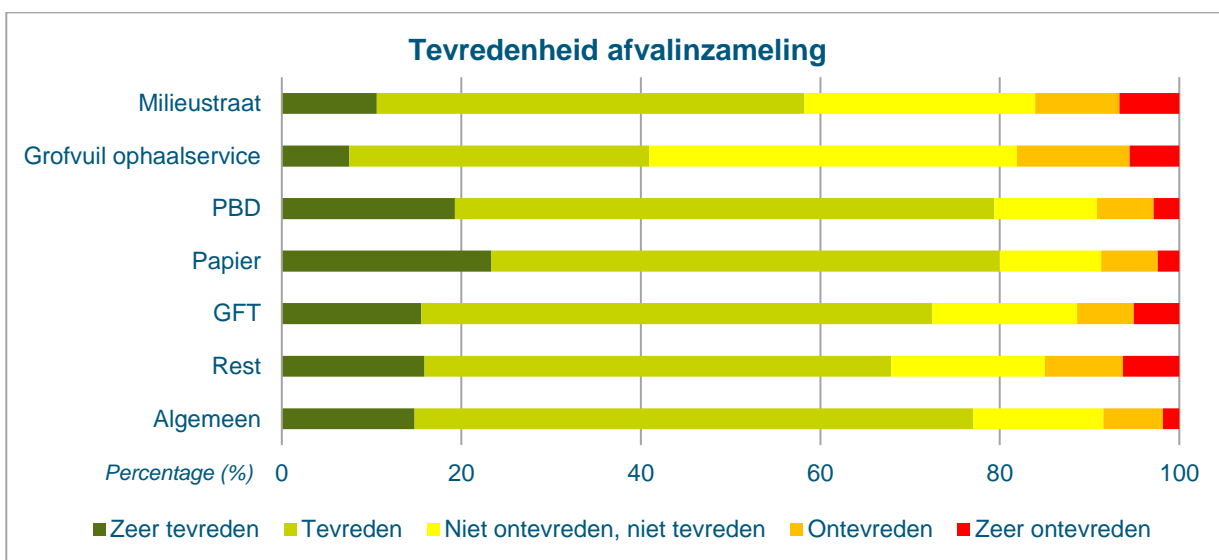
Om de bewonerstevredenheid te kunnen bepalen, is in het voorjaar van 2020 een bewonersenquête uitgezet naar het bewonerspanel van 1.002 leden. Deze is ingevuld door ruim 650 personen. De enquête betrof vragen over de tevredenheid over de afvalservice, kennis over afvalscheiden en de opinie over (stimulerings-)maatregelen. Van de deelnemers woont 77% in een eengezinswoning, 16% in een flat of appartement en 7% in een ander type woning:

Type woning	Aantal
<i>Twee onder 1 kap</i>	11
<i>Aangepaste woning wmo</i>	1
<i>Hoekwoning</i>	4
<i>Herenhuis</i>	1
<i>Aanleun woning de ijsvogel</i>	1
<i>Semibungalow</i>	1
<i>Dijkwoning</i>	2
<i>Schakel bungalow</i>	1
<i>Halfvrijstaande woning</i>	11
<i>Seniorwoning</i>	1
<i>Etage woning</i>	1
<i>Miva woning speciaal gebouwd voor gehandicapten</i>	1
<i>Maisonette woning</i>	1
<i>Kwartetwoning</i>	1
<i>Patiowoning</i>	1
<i>Sporthal</i>	1
<i>Vrijstaande villa</i>	1
<i>Geschakeld</i>	1
<i>Platteland</i>	1
<i>Onbekend</i>	5

Dit komt niet overeen met de praktijk: in Zwijndrecht woont ca 44% van de bewoners in hoogbouw.

Kwaliteit dienstverlening

Bewoners zijn over het algemeen (zeer) tevreden over de afvalservice in Zwijndrecht (77%). Tevredenheid is het hoogst over de inzameling van papier (80%). Het minst tevreden zijn ze over de ophaalservice van het grofvuil (18% is (zeer) ontevreden). Onvree komt voort uit lange wachttijden, onvolledige ophaal van het grofvuil en men ervaart het maken van een afspraak/ gebruik maken van de service als moeizaam. Tevredenheid over het GFT verschilt per woningtype: laagbouw (1) is met 80% tevreden waar dit bij hoogbouw 32% is. Dit is logisch te verklaren, omdat er momenteel geen GFT wordt ingezameld bij de hoogbouw.



Figuur 3.9 Tevredenheid bewoners over de afvalinzameling (uit bewonersonderzoek)

Het gros van de bewoners is tevreden over de inzamelcontainers. Men is over het algemeen het meest tevreden over de functionaliteit (64%). De netheid scoort hier het laagst met 52%. Resultaten tussen het type woningen ligt erg dicht bij elkaar. Bewoners van appartementen en flats zijn tevredener over de loopafstand dan bewoners van eengezinswoningen of overige woningen.

De communicatie over afval is grotendeels naar tevredenheid van de bewoners: 57% is (zeer) tevreden. Het minst tevreden is men over de ontvangen informatie. Over het algemeen is de tevredenheid van bewoners van de overige woningen 8% hoger dan bij bewoners van andere woningen. 67% van de overige woning bewoners zijn (zeer) tevreden over de communicatie. Bij eengezinswoningen is dit 58% en hoogbouw 49%. Hoogbouw bewoners zijn daarnaast minder tevreden over de HVC-applicatie dan laagbouw bewoners.

Kennis en motivatie bewoners

De enquêteresultaten laten zien dat bewoners veelal weten waar en wanneer zij hun afval kunnen wegbrengen. Voor klein chemisch afval weten bewoners dat het minst goed. Het is opvallend dat hoogbouw bewoners beter op de hoogte zijn van de mogelijkheden om hun afval naar de juiste plek te brengen: dit ligt ca. 7% hoger dan bij de laagbouw.

Bewoners van Zwijndrecht zijn goed op de hoogte hoe afvalscheiding werkt. Piepschuim is het enige object waar de meerderheid niet de juiste bestemming wist. Hier werd restafval veelal genoemd. Bij hoogbouw wordt een leeg drinkpak ook misplaatst (bij papier/karton). Verder valt het op dat bewoners van de overige woningen beter op de hoogte zijn over de bestemming per type afval.

Resultaten tonen dat deelnemers met een beroepsopleiding afvalstromen vaker verkeerd toewijzen dan andere opleidingsniveaus. Dit komt vooral terug in de oude telefoons, het kattengrind en de shampoofles. Hier wordt de juiste afvalbestemming ca. 20% minder vaak gegeven dan bij de andere opleidingsniveaus.

Bewoners vinden afvalscheiden verder makkelijk (67%), weten hoe zij moeten scheiden (87%) en vinden dat zij hun afval goed scheiden (82,5%). Dit betekent echter dat er ook 37% is die afvalscheiden moeilijk vinden en er is 27% afvalscheiden niet per se de taak van de burger.

Mening over (mogelijke) maatregelen

De enquête ging verder in op een aantal stellingen over het beeld van de eigen afvalscheiding prestatie. Men is over het algemeen tevreden over hun scheidingsprestatie, geeft aan dat zij weten hoe afvalscheiding dient te worden uitgevoerd en doet dit vanuit een intrinsieke motivatie. Verder is te zien dat men het milieu belangrijk vindt en dat afvalscheiding goed is voor het milieu. Uitkomsten over ruimte voor afvalscheiding in de woning, de efficiëntie van de afvalverwerking zijn meer gefragmenteerd.

Resultaten laten ook zien dat het belang van afvalscheiden bewonersbreed hetzelfde wordt bestempeld: 83% vindt het zinvol afval te scheiden. Bij bewoners met een beroepsopleiding is vaker geantwoord nog niet voldoende afval te scheiden (53%).

Tot slot is geïnventariseerd wat de bewoners van de volgende maatregelen vinden. Maatregelen die afvalscheiden bevorderen, zoals meer faciliteiten (containers) en service (hogere ophaalfrequentie), worden goed ontvangen. 70% van de respondenten vindt een ondergrondse container waar restafval en de andere stromen worden opgehaald een (zeer) goed idee. Een dienstregeling waar restafval minder vaak wordt opgehaald levert de meeste negatieve reacties op ((zeer) slecht: 75%). Tot slot wordt er neutraal gereageerd op een vergoeding om papier, glas, textiel en verpakkingen weg te brengen, het principe "De vervuiler betaalt" en nascheiding. Hoogbouw reageert het meest positief op de maatregelen (gem. 10% meer voorstanders). Laagbouw bewoners geven de meeste weerstand op de maatregelen.

Conclusies norm bewonerstevredenheid:

1. Bewoners zijn over het algemeen (zeer) tevreden over de dienstverlening op afvalbeheer (77%)
2. De meeste bewoners (82%) weten hoe zij afval dienen te scheiden. In de praktijk leidt dit echter nog niet tot de gewenste milieuprestatie (zie 3.1.1 en 3.1.2).
3. 70% van de bewoners staan positief tegenover ondergrondse containers voor restafval en andere stromen

3.3.2 Prestaties meldingen

Volgens het HVC 2019 jaarrapport voor de gemeente Zwijndrecht heeft HVC 5.943 meldingen ontvangen. Het jaarrapport onderscheid meldingen per afvalstroom:

- Fijn huishoudelijk restafval
- Groente, - fruit-en tuinafval en etensresten (GFT-e)
- Papier
- Plastic, blik en pak (PBD)
- Grof huishoudelijk
- Bielzen
- Dumpingen
- Tuinafval
- Afdankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA)
- Advies
- Ratten
- Klein chemisch afval (KCA)

Meldingen gaan voornamelijk over grof huishoudelijk afval. Dit betreffen over het algemeen verzoeken tot het inplannen van een ophaal afspraak. Meldingen die niet (tijdig) worden opgelost, worden door HVC als een klacht geregistreerd en worden deze volgens de vastgestelde klachtenprocedure afgehandeld. In 2019 waren er 15 klachten waar er 2 van naar tevredenheid zijn afgehandeld. De top 5 van meldingen staat in de onderstaande figuur.

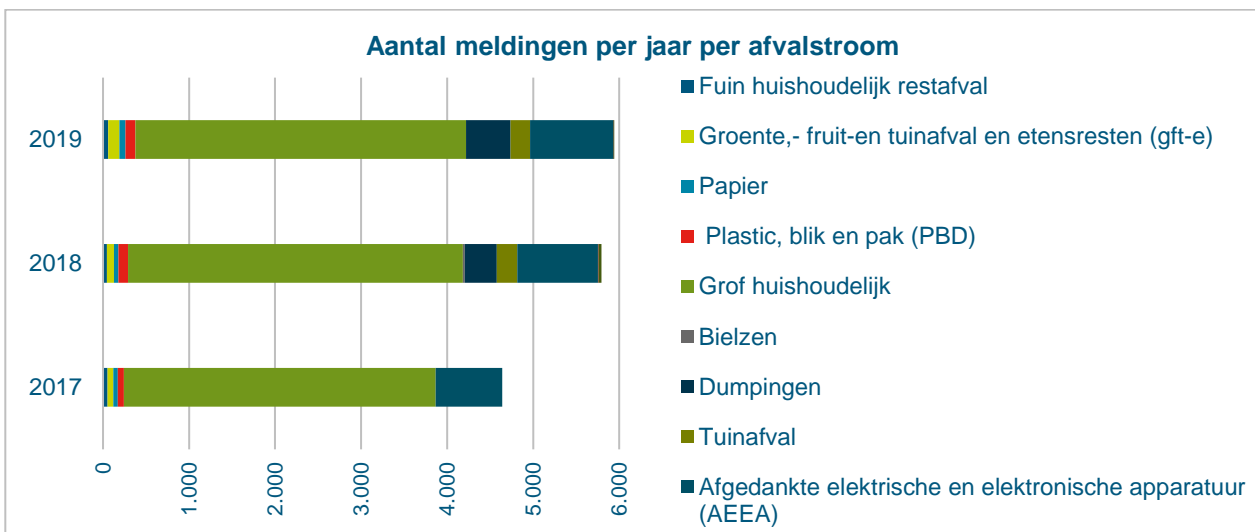


Figuur 3.10 Overzicht top 5 meldingen geregistreerd door HVC in 2019

Ten aanzicht van 2017 en 2018 is het aantal meldingen respectievelijk gestegen met 28% (2017) en met 3% (2018). In figuur 3.11 is de groei in meldingen weergegeven. Hier is te zien dat de toename vooral terug te zien is in meldingen van:

- Dumpingen (werd nog niet apart geregistreerd in 2017)
- GFT-e en tuinafval (tuinafval was in 2017 nog geen categorie)
- Afgedankte elektrische en elektronische apparaten (AEEA)

Het aantal meldingen over bielzen, advies en ratten is daarentegen flink gedaald (meer dan 80%).



Figuur 3.11 Trend aantal meldingen 2017-2018

Conclusies normen meldingen:

1. In totaal worden er op jaarbasis bijna 6.000 meldingen gedaan. De meeste gaan over het maken van een afspraak om het grofvuil op te komen halen (31%) of over bakken die niet geleegd zijn (20%).
2. Het aantal meldingen (meestal ophaal opdrachten) is sinds 2017 met 28% gestegen. Vooral over dumpingen, GFT/tuinafval en AEEA neemt het aantal meldingen toe.
3. Er zijn maar weinig klachten: in 2019 15 op jaarbasis.

3.3.3 Prestaties afvalservice

De kwaliteit van de dienstverlening van HVC (prestaties afvalservice) wordt bepaald op basis van de methode die ook wordt gebruikt bij de landelijke benchmark afval. De prestaties van Zwijndrecht worden hiermee vergeleken (met hoogbouw klasse B), net zoals bij de milieu- en kostenprestaties. De service wordt uitgesplitst in de volgende onderdelen:

1. Service aan huis (bijv. minicontainers)
2. Service brengvoorzieningen (bijv. ondergrondse containers)
3. Service afvalbrengstation (in Hendrik-Ido-Ambacht)

Het serviceniveau wordt door de gemeente bepaald en vastgelegd in de DVO met HVC. De uitvoering wordt gedaan door HVC.

Het dashboard op de volgende pagina geeft in één oogopslag de serviceprestaties weer.

Service aan huis


















De service aan huis is in het dashboard weergegeven als de inzamelfrequentie: het aantal keer per jaar dat een container aan huis wordt opgehaald. Het getal 26 voor GFT betekent dat de minicontainer 26 maal per jaar aan huis wordt opgehaald.

De aan huis service (laagbouw) in Zwijndrecht is redelijk in lijn met die van de benchmark. Er is alleen geen ophaalservice voor textiel in Zwijndrecht. Het effect van de strategie die Zwijndrecht toepast (servicedifferentiatie, zie ook paragraaf 2.1.2) is te zien in de prestaties: hoge service op grondstoffen en lage service op ophalen restafval (13x per jaar). Het milieuresultaat laat zien dat dit ook effect heeft: de hoeveelheid restafval bij huishoudens met een minicontainer is met 100 tot 130 kg/inw laag.

Service brengvoorzieningen

Het dashboard laat zien dat Zwijndrecht een hoog serviceniveau heeft voor de brengvoorzieningen. Het serviceniveau wordt uitgedrukt als het aantal aansluitingen dan gebruik moet maken van één brengvoorziening (voor textiel bijv. 1.047 Wha's op één container). Sommige brengvoorzieningen (voor papier en PMD) zijn uitsluitend bedoeld voor de hoogbouw, omdat laagbouw Wha's voor die stromen een minicontainer hebben. Tussen haakjes staat dan de score op dienstverlening wanneer alleen de hoogbouw wordt beschouwd. Opvallend zijn de hoge scores ten opzichte van de benchmark op PMD en papier. Een verklaring is onder andere dat in sommige gemeenten hiervoor geen brengvoorzieningen zijn, omdat ook bij hoogbouw dit afval "aan huis" wordt opgehaald, bijvoorbeeld via zakken.

Daarnaast laat het dashboard zien dat de service op restafval voor hoogbouw nu nog hoger is dan voor grondstoffen (m.u.v. papier). De strategie "servicedifferentiatie" wordt (nog) niet toegepast bij de hoogbouw in Zwijndrecht.

	Zwijndrecht	Klasse B	Score
Service aan huis			
Groente-, fruit- en tuinafval	26	27	
Oud papier en karton	13	15	
Plastic-, metalen en drankenkartons	26	22	
Textiel	0	4	
Fijn restafval	13	22	
Service Brengvoorzieningen ³⁶			
Groente-, fruit- en tuinafval	n.v.t.	135	n.v.t.
Oud papier en karton	108 (42)	929	
Plastic, metalen en drankenkartons	280 (109)	672	
Glas verpakkingen	474	606	
Textiel	1.047	2.588	
Fijn restafval	48	50	
Service Afvalbrengstation			
Milieustraat	60.000	30.137	
Aantal afvalstromen milieustraat	27	25	
Openingsuren doordeweeks	37,5	35	
Openingsuren zaterdag	7,5	7	
Legenda:  Boven het klasse-gemiddelde (>5%)  Gelijk aan klasse-gemiddelde (-5%-5%)  Onder het klasse-gemiddelde (<-5%)			

³⁶ Bron: Email HVC met aantallen verzamelcontainers per stroom dd. 24 juni 2020

De onderstaande tabel geeft het aantal verzamelcontainers weer en de doelgroep daarvoor. De score (bijv. 42 voor papier) betekent dat gemiddeld 42 Wha's (woonhuisaansluitingen) gebruik maken van een verzamelcontainer voor papier.

Stroom	Inzamelmiddelen	Doelgroep	Wha's	Score
GFT	Geen	Hoogbouw	7.758	n.v.t.
Papier	163 rolcontainers in cocon + 22 inpandige containers	Hoogbouw	7.758	42
PMD	71 bovengrondse containers	Hoogbouw	7.758	109
Glas	42 verzamelcontainers	Alle Wha's	19.893	474
Textiel	19 bovengrondse containers	Alle Wha's	19.893	1.047
Restafval	298 ondergrondse containers	Alle Wha's	Ca 14.600	49

Tabel 3.6 Aantal verzamelcontainers per afvalstroom in Zwijndrecht (opgave HVC)

Service grofvuil / Afvalbrenngstation

Het afvalbrenngstation wordt gezamenlijk gebruikt door vier gemeenten: Alblasterdam, Hendrik-Ido-Ambacht, Ridderkerk en Zwijndrecht (samen ca. 60.000 Wha's). In de benchmark met klasse B gemeenten maken gemiddeld ruim 30.000 Wha's gebruik van één Afvalbrenngstation. In Zwijndrecht is dat twee keer zoveel. Uit de bewonersenquête die is gehouden blijkt dat dit verder geen groot probleem is: 58% van de bewoners is tevreden over het Afvalbrenngstation en 16% is ontevreden.

In vergelijking met andere gemeenten heeft het gezamenlijke Afvalbrenngstation relatief ruime openingstijden en kunnen er iets meer afvalstromen worden aangeboden. Uit het klantonderzoek van HVC blijkt dat 76% tevreden is over de openingstijden en 8% ontevreden. HVC geeft aan dat het Afvalbrenngstation één van de grotere en modernere is in Europa. Dit lijkt te worden bevestigd door het klantonderzoek: 79% van de ondervraagden geeft aan makkelijk afval kwijt te kunnen in de containers op het Afvalbrenngstation en 74% geeft aan dat de service van medewerkers daar goed is.

Klantonderzoek HVC

HVC heeft zelf een klantenonderzoek uitgevoerd in november 2019³⁷. Er hebben 293 inwoners van gemeente Zwijndrecht meegedaan aan het onderzoek. De afvalinzameling (manier en frequentie) in de gemeente Zwijndrecht wordt beoordeeld met het rapportcijfer 7,1. Inwoners van gemeente Zwijndrecht geven de dienstverlening van HVC ook het rapportcijfer 7,1.

Conclusies normen dienstverlening en serviceprestaties:

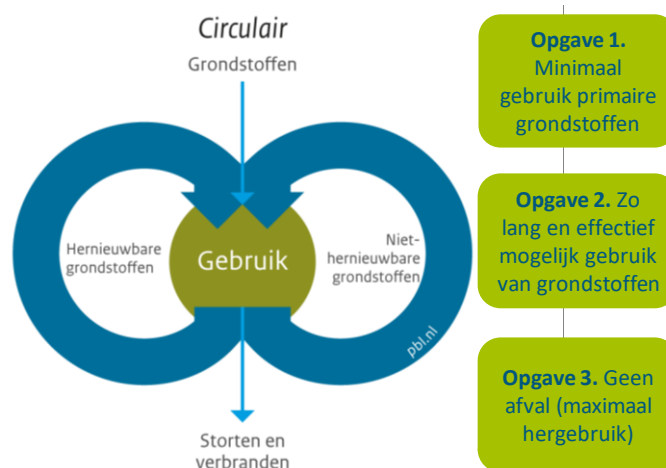
1. De haalservice is conform de strategie van Zwijndrecht (servicedifferentiatie): hoog op grondstoffen en laag op restafval. Dit heeft effect: er is weinig restafval in laagbouw Wha's met een minicontainer.
2. Het serviceniveau van de brengvoorzieningen is hoog ten opzichte van de benchmark: er staan relatief veel verzamelcontainers. Voor de hoogbouw wordt op dit moment nog niet de strategie "servicedifferentiatie" toegepast: de service op restafval is nog hoger dan die op grondstoffen.
3. Er moeten relatief veel Wha's gebruik maken van het afvalbrenngstation. De service is echter goed en hoog: in vergelijking met de benchmark heeft het afvalbrenngstation relatief ruime openingstijden, er kunnen veel soorten afval worden aangeboden en bewoners zijn tevreden over het serviceniveau.

³⁷ Bron: Klantenmonitor HVC. Factsheet gemeente Zwijndrecht.

4 Toekomstgerichtheid

De ambitie van het Rijk is duidelijk: Nederland moet circulair zijn in 2050. Daartoe wil het Rijk samen met maatschappelijke partners in 2030 reeds een vermindering van 50% op gebruik van primaire grondstoffen (mineraal, fossiel en metalen) realiseren. Vanuit de Europese en landelijke beleidskaders en programma's zien we vier grote transitie-opgaven:

1. Minimaliseren primair grondstoffenverbruik
2. Maximaliseren hergebruik van producten en grondstoffen
3. Sluiten van materiaalketens (geen afval meer)
4. Veranderen economisch systeem (circulaire businessmodellen)



Figuur 4.1 Transitie-opgaven grondstoffen voor een CE

Gemeenten hebben een belangrijke rol om de transitie naar een circulaire economie te versnellen of te realiseren. Dit geldt met name voor de taken waarvoor gemeenten aan de lat staan. Huishoudelijk afvalbeheer is daar één van en die momenteel ook in veel gemeenten een aandachtspunt is. Vanuit het landelijke VANG-programma zijn er ook scherpe ambities voor 2020 en 2025 geformuleerd.

In dit hoofdstuk beschouwen we de toekomstgerichtheid van het afvalbeheer in Zwijndrecht. Staat Zwijndrecht klaar om invulling te geven aan de genoemde transitieopgaven? Hierbij gaat we vooral in op de derde transitie-opgave (sluiten van materiaalketens). Aanbod komen in dit hoofdstuk:

- Haalbaarheid van (landelijke) doelstellingen o.b.v. beleid Zwijndrecht – paragraaf 4.1
- Perspectief op langere termijn – paragraaf 4.2

4.1 Haalbaarheid doelstellingen

In deze paragraaf worden de volgende deelvraag beantwoord:

9. Is het realistisch om te verwachten dat de landelijke doelstellingen voor 2020 en 2025 zijn te realiseren in Zwijndrecht op basis het ingezette beleid?

Zwijndrecht ligt met de uitgevoerde en nu geplande maatregelen op koers om de doelen voor 2020 en 2025 te halen

4.1.1 Koers richting landelijke doelen 2020

Om te bepalen of Zwijndrecht op koers ligt om de landelijke doelen te halen, gaan we in op:

- Succesvolle strategieën voor restafvalreductie
- Specifieke en gerichte aanpak
- Nascheiding van restafval
- Trend milieuprestaties in Zwijndrecht

Succesvolle strategieën

Het beleid van Zwijndrecht is de strategie “servicedifferentiatie” om de hoeveelheid restafval te reduceren: een hoge service op grondstoffen en een lagere service op restafval. Bij laagbouw met een minicontainer (nu nog 5.428 Wha’s) voor restafval wordt deze strategie in de praktijk met een redelijk succes toegepast: de hoeveelheid restafval bij deze Wha’s is 100 tot 130 kg/inw. De lage service op restafval zit hier op de lage inzamelfrequentie van restafval (1x per 4 weken voor de minicontainer voor restafval).

Bij de andere doelgroepen (de 6.708 laagbouw Wha’s en 7.758 hoogbouw Wha’s die hun restafval naar een ondergrondse container brengen) wordt de strategie “servicedifferentiatie” in de praktijk niet toegepast:

- het serviceniveau voor restafval is in de hoogbouw hoger dan de service op grondstoffen
- het serviceniveau voor laagbouw die gebruik maken van de ondergrondse restafval container is hoog vanwege het grote aantal ondergrondse restafval containers (korte loopafstand) en onbeperkt kunnen aanbieden van restafval

Voor beide geldt dat er geen voldoende grote “drempel” is om restafval aan te bieden.

De afgelopen jaren is gebleken dat de strategie “servicedifferentiatie” zonder diftar (strategie “tariefdifferentiatie”) een stuk minder effectief is in het reduceren van restafval, zie ook paragraaf 2.1.2 en figuur 2.1. De enige strategie die in andere gemeenten in Nederland heeft geleid tot het behalen van de <100 kg/inw restafval doelstelling is de gecombineerde strategie “servicedifferentiatie met diftar”.

Op basis van het huidige afvalbeleid in Zwijndrecht (strategie en maatregelen) en gerealiseerde prestaties in andere gemeenten in Nederland kan niet worden verwacht dat de eigen en landelijke doelen gehaald gaan worden. De raad heeft ook dat beeld (blijkt uit een interview): “Er zijn maar weinig “grote” en toekomstgerichte gedachten en ideeën om de milieuprestaties te verbeteren. Hier en daar is er wel een proefballon, bijvoorbeeld participatieplekken voor GFT-inzameling. Er gebeuren alleen geen grote nieuwe dingen. Proefballonnen gaan de problemen in Zwijndrecht niet oplossen”.

Specifieke en gerichte aanpak incl. fijnmazige monitoring

Met een generieke aanpak kunnen in Zwijndrecht nog de nodige stappen worden gezet richting de <100 kg/inw doelstelling voor restafval. Met name om op langere termijn de milieuprestaties verder te verbeteren, wordt een meer specifieke en gerichte aanpak belangrijker.

Door verschillende betrokkenen is aangegeven dat de samenstelling van de bevolking in Zwijndrecht van invloed is op de afvalprestaties: ten opzichte van andere gemeenten heeft Zwijndrecht een grote groep bewoners met relatief veel armoede en laaggeletterdheid. Hiervan wordt gezegd dat deze moeilijk te bereiken zijn en minder bezig zijn met het goed scheiden van afval. HVC geeft aan dat dit ook speelt in andere HVC-gemeenten, zoals in Dordrecht West. Het ei van Columbus is nog niet gevonden, maar HVC zoekt hier samen met o.a. de vereniging laaggeletterden naar oplossingen. HVC geeft aan dat dit ook speelt bij vluchtelingen en mensen uit andere culturen die andere gewoonten hebben.

In het beleidsplan van Zwijndrecht en in verschillende reacties op moties van de raad is aangegeven een communicatieaanpak te intensiveren. Hiertoe zijn enkele campagnes gevoerd de afgelopen jaren.

Een meer (doelgroep of buurt-)gerichte (communicatie-)aanpak wordt nog niet ontwikkeld. Het is bekend dat er in Zwijndrecht specifieke groepen inwoners zijn die moeilijker te bereiken zijn en (nog) niet optimaal afval scheiden (bijv. de laag geletterden). Om een gerichte en specifieke aanpak te kunnen inzetten, is het belangrijk om goed te weten wat de (milieu-)prestaties zijn in een bepaalde buurt. Hiervoor moet fijnmazig gemonitord kunnen worden. Op dit moment doet HVC dit nog niet en is dit nog niet mogelijk. Zonder goede monitoring is ook een specifieke en gerichte aanpak minder effectief.

Nascheiding van restafval

Veel gemeenten laten het restafval uit buurten of inzamelroutes die hun afval slecht scheiden aan de bron (bijvoorbeeld uit hoogbouw) nog nascheiden om er nog zoveel mogelijk PMD uit te halen voordat het wordt verbrand. De AVU geeft aan dat er gemiddeld zo nog ca. 6,5% PMD uit het restafval wordt nagescheiden³⁸. Zo zou in Zwijndrecht op basis van de huidige hoeveelheid restafval nog ca. 13 kg/inw aan PMD kunnen worden teruggewonnen.

HVC biedt deze mogelijkheid ook (nascheiding van PMD). Aan de nascheiding zelf zijn geen meerkosten verbonden: dit wordt bekostigd vanuit de vergoeding voor PMD van Afvalfonds. Wel moet het restafval van Zwijndrecht dan naar Alkmaar in plaats van naar de verbrandingsinstallatie in Dordrecht. Dat zorgt wel voor extra overslag- en transportkosten.

Trend milieuprestaties Zwijndrecht

De hoeveelheid restafval in kg/inw voor 2020 is pas in januari 2021 bekend. In paragraaf 3.1.1 in figuur 3.2 staat de trend met betrekking tot de hoeveelheid restafval in kg/inw vanaf 2020. Te zien is dat na een dalende trend tussen 2000 en 2016 de hoeveelheid fijn restafval in kg/inw stabiliseert: deze blijft sindsdien constant op iets meer dan 200 kg/inw. Vanwege COVID-19 verwacht HVC in 2020 ca. 5% meer (rest-) afval onder meer doordat mensen vaker thuis zijn (thuis werken, minder uit eten, etc.)³⁹. Op basis van deze trend kan worden gesteld dat Zwijndrecht niet op koers is om de eigen en landelijke doelstellingen voor 2020 of daarna te gaan halen.

4.1.2 Toekomstig beleid na 2020

Aflopen huidige beleidsplan

Het vigerende beleidsplan van Zwijndrecht is opgesteld in 2015 en is vastgesteld in 2016. De belangrijkste strategie van het plan is zoals aangegeven “servicedifferentiatie”. Veel gemeenten hebben in die periode voor die strategie gekozen (31% volgens de benchmark) en met de kennis van nu weten we dat deze strategie onvoldoende is om de <100 kg/inw restafval doelstelling te halen. Wil Zwijndrecht de doelen wel halen, dan is een nieuw plan met nieuwe maatregelen noodzakelijk.

Nieuw beleidsplan voor na 2020

Op dit moment werkt Zwijndrecht nog niet aan een nieuw afvalbeleidsplan. Wel wordt samen met HVC de mogelijkheid voor de invoering van een Recycletarief (diftar) verkend. De eerste stappen daartoe zijn gezet: toelichting op HVC-congres, algemene presentatie en toelichting effecten op hoofdlijnen aan medewerkers en portefeuillehouders van Zwijndrecht. In het huidige beleidsplan is overigens wel al geanticipeerd op de eventuele invoering van een Recycletarief.

Volgens de benchmark afvalinzameling past 21% deze strategie al toe (servicedifferentiatie + diftar) en leidt deze strategie gemiddeld tot minder dan 100 kg/inw fijn restafval. Ook de omliggende BAR-gemeenten (Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk) hebben onlangs besloten om diftar in te voeren.

Conclusies norm haalbaarheid doelstellingen:

1. Met de kennis van nu kan worden vastgesteld dat met de strategie “servicedifferentiatie” alleen de doelen voor restafval en afvalscheiding voor 2020 niet haalbaar zijn voor Zwijndrecht. De trend in hoeveelheid restafval (stabilisatie rond iets meer dan 200 kg/inw sinds 2016) bevestigt dat.
2. Er zijn wel mogelijkheden die zich inmiddels in andere gemeenten hebben bewezen om dichterbij de restafval- en scheidingsdoelen te komen. De belangrijkste strategie daarbij is tariefdifferentiatie. Ook met een gerichte aanpak op basis van fijnmazige monitoring kan een effect worden behaald.
3. Zwijndrecht wordt nog niet aan een nieuw beleidsplan voor na 2020. Wel wordt samen met HVC de mogelijkheid voor de invoering van een recycletarief (diftar) verkend.

³⁸ Bron: Gesprek met directeur AVU dd. 24 juni

³⁹ Bron: Gesprek met HVC dd. 23 juni

4.2 Perspectief

In deze paragraaf worden de volgende deelvraag beantwoord:

<p>10. Speelt Zwijndrecht in op nieuwe ontwikkelingen (bijv. nieuwe technologie of circulaire economie)? En zijn er mogelijkheden voor toekomstige optimalisaties en zo ja, waar liggen de (circulaire) kansen?</p>	<p>Zwijndrecht en HVC hebben zicht op nieuwe ontwikkelingen en kansen</p>
	<p>Deze kansen zijn vertaald naar maatregelen die concreet bijdragen aan een circulaire economie</p>

4.2.1 Zicht op ontwikkelingen en kansen

Er zijn vele ontwikkelingen gaande in afvalland om milieu- en kostenprestaties te verbeteren. Enkele ontwikkelingen die vaak voorkomen, worden kort toegelicht en aangegeven in hoeverre HVC en Zwijndrecht hierop in spelen:

- Recycletarief (diftar)
- SMART inzamelen
- Fijnmazige monitoring (datascience)
- Nascheiding van afval

Recycletarief (diftar)

Inmiddels heeft 47% de gemeenten in Nederland diftar. De eerste HVC-gemeente (Noordoostpolder) is momenteel diftar aan het voorbereiden en ook de omliggende BAR-gemeenten hebben gesloten om per 2021 diftar in te voeren. Diftar blijkt een onmisbaar instrument te zijn om de restafval- en scheidingsdoelen te halen (zie ook paragraaf 2.1.2 en figuur 2.1).

Alhoewel diftar nog niet is vastgelegd in beleid in Zwijndrecht, wordt deze mogelijkheid wel al door de gemeente en HVC samen verkend (zie paragraaf 4.1.2). In het beleidsplan uit 2016 werd diftar ook al genoemd als maatregel (sluitstuk) als de inzamelstructuur op orde is gebracht.

SMART inzamelen

Met volmeldingssystemen kan het legen van ondergrondse containers SMART worden gemaakt: deze worden alleen gelegeerd wanneer deze vol zijn. Dat kan op basis van sensoren die meten hoeveel afval er in de container zit of op basis van het aantal klepopeningen. Het legen van een ondergrondse (restafval) container kost ordegrrootte € 10,- per keer. Op basis van ervaringen in andere gemeenten blijkt dat, afhankelijk van de uitgangssituatie, ongeveer 20 tot 35% kan worden bespaard op de inzameling. Niet alleen kunnen zo kosten worden bespaard, ook zijn er minder voertuigen op de weg en kan er worden bespaard op de CO₂-uitstoot.

Op dit moment wordt dit nog niet gedaan in Zwijndrecht. Om dit te kunnen doen, moet er wel geïnvesteerd worden in volmeldsystemen voor de ondergrondse containers en bijbehorende software om routes op basis van volmelding goed in te kunnen plannen. HVC heeft hiervoor momenteel twee pilots lopen in twee HVC-gemeenten. Wel checkt HVC in Zwijndrecht af en toe handmatig met een peilstok om te kijken of een container wel of niet vol is. HVC schat in dat de gemiddelde vullingsgraad bij lediging momenteel rond de 70% ligt. Gemiddeld worden de containers in Zwijndrecht 2 tot 2,2 x per week gelegeerd⁴⁰.

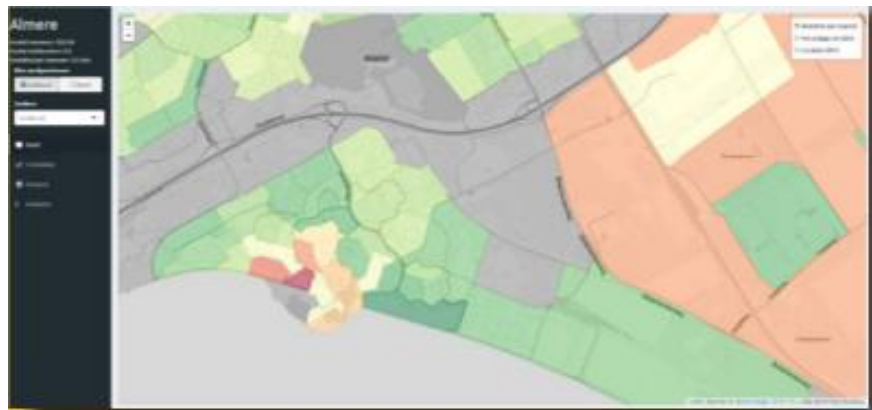
⁴⁰ Bron: gesprek met HVC op 26 juni

Fijnmazige monitoring (datascience)

In paragraaf 4.1.2 is al aangegeven dat om gericht te kunnen sturen ook gedetailleerde management-informatie nodig is op een zo laag mogelijk abstractieniveau, zoals per verzamelcontainer, buurt of inzamelroute. Een groot deel van deze data is al beschikbaar (in de vorm van bijvoorbeeld weegbonnen per inzamelroute). Deze data zit nu in allemaal verschillende databases. Met “datascience” kunnen deze databases aan elkaar gekoppeld worden om meer gedetailleerde data op een lager abstractieniveau te krijgen. Zo kan de gemeente een andere aanpak hanteren in buurten die bijvoorbeeld slecht scheiden ten opzichte van buurten die juist al erg goed scheiden.

Met aanvullende apparatuur (zoals weegsystemen op inzamelauto's) kan aanvullende data worden verzameld om nog beter te kunnen sturen op afvalprestaties per stroom en straat of buurt uiteraard met inachtneming van privacywetgeving. Via datascience kunnen de afvalprestaties ook aan buurtkenmerken worden gekoppeld (zoals opleidingsniveau, culturele achtergrond of inkomen), zodat een aanpak op maat kan worden ontwikkeld en dan met name voor buurten die achterblijven in afvalprestaties.

Het aanbrengen van aanvullende meetapparatuur vraagt om een investering in het wagenpark van HVC (ordegrootte € 20.000,- per voertuig) en daarnaast zijn er de kosten voor datascience (ontwikkelen geïntegreerde database + dashboard). Gezien de sterke verschillen per buurt in Zwijndrecht zou dit een interessante optie kunnen zijn voor de gemeente.



Figuur 4.2 Dashboard met restafval per buurt in Almere (van Ynformed)

HVC is wel bezig om met data de inzamelroutes te optimaliseren, ook in Zwijndrecht. Een fijnmazig monitoringsysteem op container of buurtniveau wordt zover nu kan worden overzien nog in geen enkele HVC-gemeente toegepast.

Nascheiding van afval

In paragraaf 4.1 is nascheiding al aan bod gekomen. De installatie van HVC in Alkmaar kan PMD uit het restafval scheiden (de VSI). De fijnsortering daarvan naar monostromen (zoals PET en PE) wordt vervolgens gedaan samen met OMRIN in een installatie nabij Heerenveen (de KSI). De installatie in Dordrecht kan (nog) geen PMD nascheiden.

Daarnaast geeft HVC aan ook haar bodemassen (overblijfsel van verbranding) te wassen ten behoeve van hergebruik. Zo kan ca. 16% extra nuttig hergebruik worden gerealiseerd. Het kan bijvoorbeeld worden gebruikt als fundering onder wegen en fietspaden, of worden toegepast in asfalt en beton ⁴¹.

⁴¹ Bron: <https://www.hvcgroep.nl/ons-verhaal/projecten/bodemawasinstallatie>

4.2.2 Circulaire maatregelen

Om een beeld te geven wat Zwijndrecht wel en niet doet om de transitie naar een circulaire economie te versnellen, gaan we in op:

- Ambitie circulaire economie Rijk
- Beleid Zwijndrecht voor circulaire economie
- Wat doet Zwijndrecht om de transitie naar een CE te versnellen

Ambitie circulaire economie Rijk

De ambitie van het Rijk is duidelijk: Nederland moet circulair zijn in 2050. Daartoe wil het Rijk samen met maatschappelijke partners in 2030 reeds een vermindering van 50% op gebruik van primaire grondstoffen (mineraal, fossiel en metalen) realiseren. In 2017 is het grondstoffenakkoord door VNG mede name alle Nederlands gemeenten ondertekend en in 2018 zijn de transitieagenda's voor de belangrijkste ketens en sectoren aangenomen door het kabinet. Voor huishoudelijk afval gaat het om de transitieagenda consumptiegoederen. Hiermee heeft het Rijk een duidelijk ambitie uitgesproken en richting gegeven. Vervolgens is het aan onder andere gemeenten om hier lokaal nadere invulling aan te geven, eigen prioriteiten te stellen en projecten te initiëren die effectief bijdragen aan reductie van het gebruik van eindige grondstoffen en daarmee ook bijdragen aan het terugbrengen van de CO₂-uitstoot.

Beleid Zwijndrecht circulaire economie

Op dit moment is er nog geen specifiek beleid voor circulaire economie in Zwijndrecht. Gezien alle andere aandachtsgebieden (ook voor huishoudelijk afval) is circulair nog geen speerpunt⁴². In de programmabegroting wordt circulaire economie genoemd bij het grondstoffenbeleid. In het raadsprogramma wordt circulaire economie wel een aantal keer genoemd:

- circulair bouwen (minimaal 10 verplaatsbare tiny houses realiseren)
- een opgave om voor diverse beleidsterreinen daar naartoe te werken

Er wordt nu gewerkt aan een het opstellen van het programma duurzaamheid waarin circulaire economie één van de pijlers zal worden.

Wat doet Zwijndrecht om de transitie naar een CE te versnellen

De Drechtsteden zijn wel actief op gebied van circulaire economie. Zo is bijvoorbeeld een (tijdelijke) Circulaire Hub in de voormalige modelmakerij van de Schokbeton aan de Lindtsedijk in Zwijndrecht gerealiseerd voor de opslag, sortering en verwerking van recyclebare bouwmaterialen⁴³. Ook is duurzaam en circulair inkopen opgenomen in het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de Drechtsteden. Zwijndrecht maakt daar ook gebruik van.

Conclusies normen inzicht en inspelen op (circulaire) ontwikkelingen:

1. Er zijn diverse ontwikkelingen gaande om met name de milieu- en kostenprestaties te verbeteren. HVC ziet deze ontwikkelingen en implementeert die (zoals nascheiding), experimenteert daarmee (zoals SMART inzamelen) of volgt die (zoals fijnmazige monitoring).
2. In Zwijndrecht worden op dit moment geen innovaties op gebied van huishoudelijk afval toegepast.
3. Circulaire economie is één van de speerpunten van het Rijk en het Rijk heeft daartoe diverse programma's en ambities geformuleerd. Ook in het Raadsprogramma van Zwijndrecht wordt circulaire economie benoemd. Dit heeft er in Zwijndrecht nog niet toe geleid dat er themagericht beleid wordt opgesteld / voorbereid op gebied van circulaire economie of dat er zichtbaar maatregelen worden genomen. Vanuit de Drechtsteden, waarin Zwijndrecht participeert, worden wel de nodige circulaire activiteiten geïnitieerd.

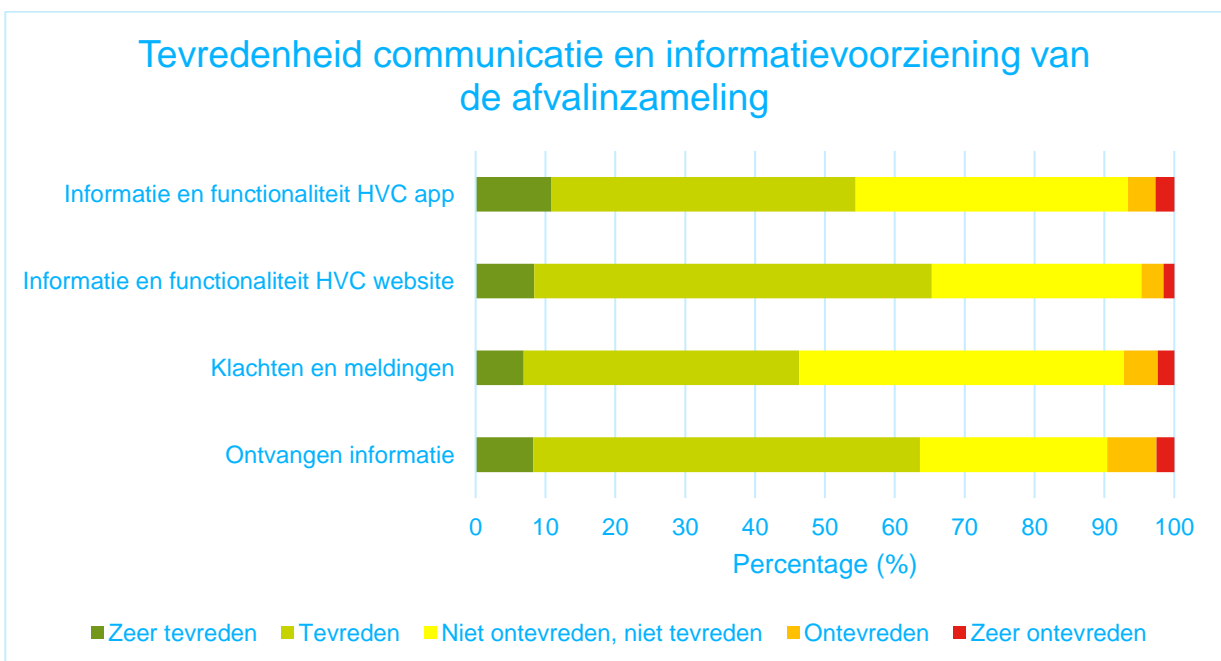
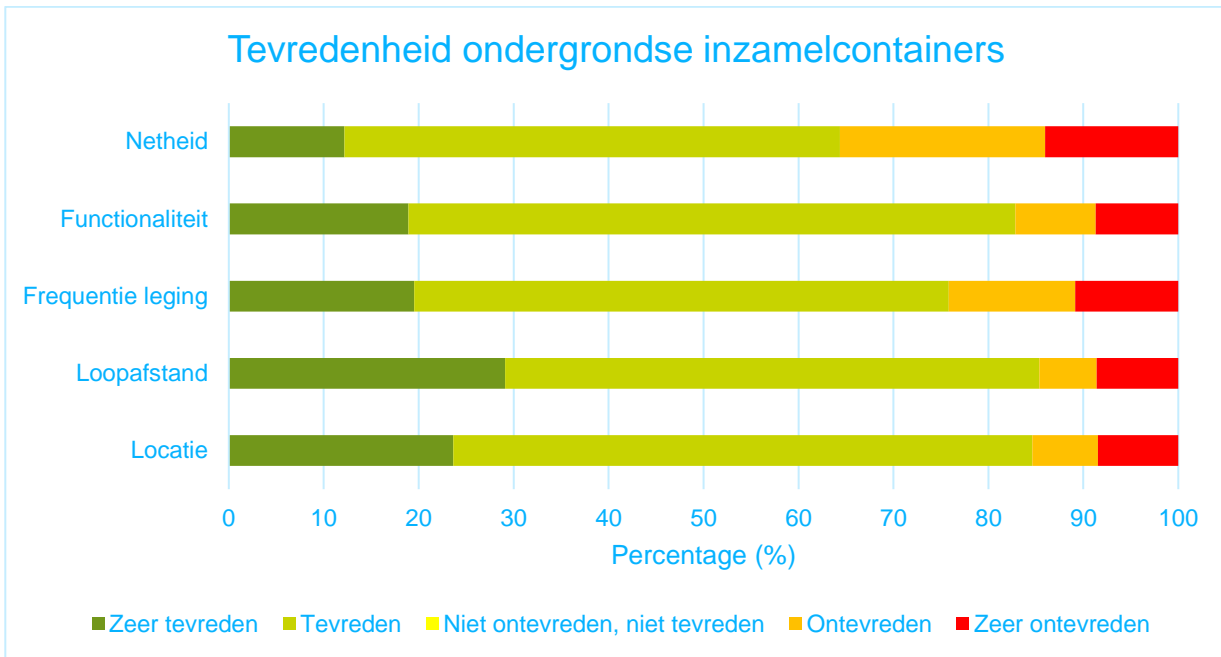
⁴² Bron: interview met beleidsmedewerkers gemeente

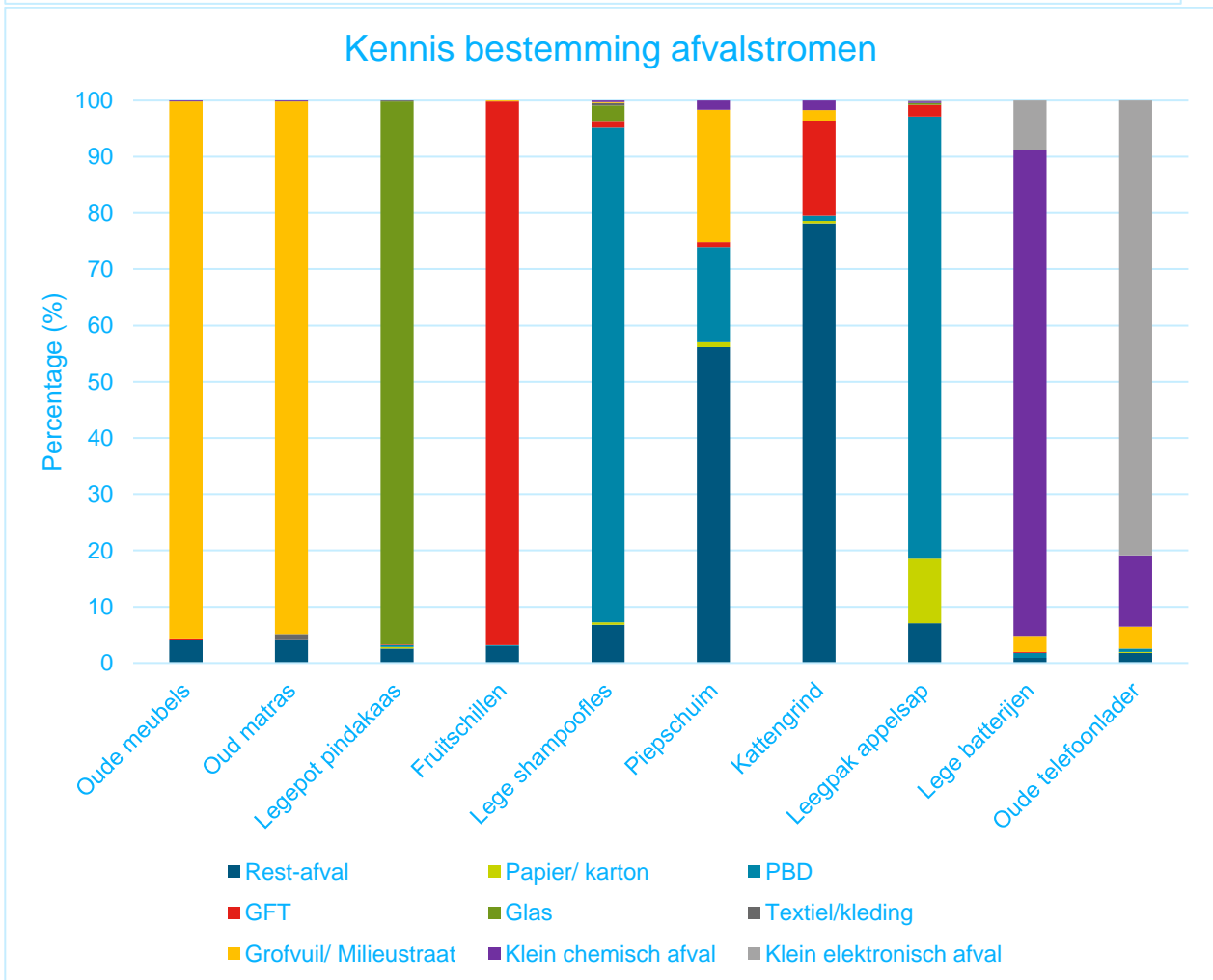
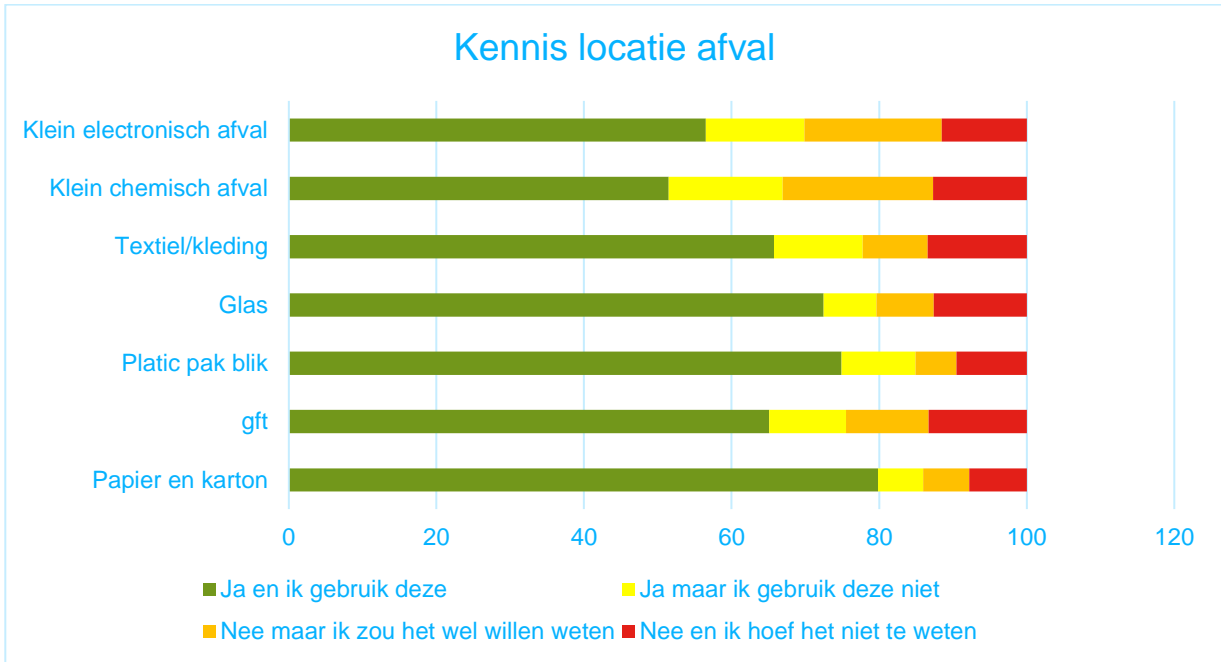
⁴³ Bron: <https://drechtstedenvandaag.nl/wethouders-openen-circulaire-hub-in-voormalige-modelmakerij-schokbeton-in-zwijndrecht/>

5 Bijlage

In de onderstaande figuren staan de overige resultaten van de bewonersenquête te vinden:

- Tevredenheid ondergrondse inzamelcontainers
- Tevredenheid communicatie en informatievoorzieningen van de afvalinzameling
- Kennis over de locatie van afval
- Kennis over de bestemming van afvalstromen
- Opinie van bewoners over stellingen m.b.t. afval
- Opinie van bewoners over afvalmaatregelen





Wat	Waar
Oude meubels	Grofvuil/ milieustraat
Oud matras	Grofvuil/ milieustraat
Lege pot pindakaas	Glas
Fruitschillen	GFT-e
Lege shampoofles	PBD
Piepschuim	Grofvuil/ milieustraat
Kattengrind	Rest
Leeg appelsappak	PBD
Lege batterijen	Klein chemisch afval
Oude telefoonoplader	Klein elektronisch afval

