



Afvalinzameling en –verwerking in Deventer

het
goed



Sallcon
WIELERIJ

Afvalinzameling en –verwerking in Deventer

Colofon

Rekenkamercommissie

Leden:

P.A.B. Sertons (vz)

J. Jonker

O. Melikoglu

H.A.M. ten Have

P.J. Hollemans

A. Krahl

R.P. Rosenkamp

S. v.d. Graaf

M.R.G. v.d. Horst

O. Bulthuis

P. Wolbert

J.E. Nijkamp (secr)

Het onderzoek is uitgevoerd door RoyalHaskoningDHV in opdracht van de Rekenkamercommissie van de gemeente Deventer.

Auteurs:

Paul Mul

Rick Anderson

Theo Ram

RoyalHaskoningDHV

Chopinlaan 12

9722 KE Groningen

088-3485300

info@rhdhv.com

www.royalhaskoningdhv.com

Deel I: Bestuurlijke Samenvatting	3
1. Inleiding	5
1.1 Context	5
1.2 Doel en vraagstelling	5
1.3 Verantwoording onderzoek	6
2. Kern: conclusies en aanbevelingen	7
2.1 Algemeen	7
2.2 Doelmatigheid	8
2.3 Sturing	12
Deel II: Nota van bevindingen	15
3. Bevindingen doelmatigheid	17
3.1 Doelmatigheid van de taakuitvoering	17
3.2 Doelstellingen, indicatoren, monitoring en bijsturing	20
3.3 Kosten en opbrengstenstructuur Circulus-Berke	23
3.4 Kostenonderbouwing afvalstoffenheffing	30
3.5 Voordelen gemeenschappelijk afvalbedrijf	35
3.6 Overige bevindingen	36
3.7 Samenvatting aan de hand van deelvragen en normen	38
4. Bevindingen sturing	40
4.1 Beleidsdoelen	40
4.2 Sturingsmogelijkhedenraad	41
4.3 Monitoring beleidsdoelen	43
4.4 Samenvatting aan de hand van deelvragen en normen	46
Bijlagen	47
1. Normenkader	48
2. Geraadpleegde bronnen	49
3. Deel C van de RO: kostenallocatiemodel	50
4. Kostenonderbouwing afvalstoffenheffing 2016	51
5. Verloop reserve afval 2012-2016	52
6. Achtergrond Normenkader	53
7. Bestuurlijke reactie college van B&W (volgt)	55

Deel I: Bestuurlijke Samenvatting

1. Inleiding

1.1 Context

Afvalbeheer: zorgplicht gemeenten

Gemeenten zijn op basis van de Wet Milieubeheer verantwoordelijk voor de inzameling van afvalstoffen bij hun burgers. Hieronder valt ook het treffen van maatregelen om afvalpreventie en scheiding van huishoudelijk afval te optimaliseren. Daarvoor stellen gemeenten afvalbeleid op. De gemeente Deventer besteedt jaarlijks bijna € 13 miljoen aan afvalinzameling en -verwerking. Ter dekking van de kosten van het afvalbeheer in een gemeente afvalstoffenheffing. Sinds 1 januari 2013 doet Deventer dit via het diftar-systeem: gedifferentieerde afvaltarieven voor inwoners van de gemeente waarbij zij betalen op basis van de hoeveelheid afgenomen gemeentelijke afvaldiensten.

Circulus-Berkel BV

Gemeenten mogen hun afvalzorgplicht zelf vervullen, maar mogen dit ook uitbesteden. Deventer heeft de uitvoering van het afvalbeleid in handen gelegd van Circulus-Berkel BV¹. Circulus-Berkel zamelt afval in, helpt gemeenten met het opstellen van afvalbeleid en verzorgt enkele andere aan reiniging gerelateerde taken. Bij Circulus-Berkel werken bijna 600 mensen waarvan de helft in vaste dienst werkt. De andere helft bestaat uit medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het verzorgingsgebied telt bijna 440.000 inwoners, verdeelt over de gemeenten Apeldoorn, Bronckhorst, Brummen, Deventer, Doesburg, Epe, Lochem en Zutphen. Deze gemeenten zijn tevens aandeelhouder in Circulus-Berkel BV.

Aanleiding Rekenkameronderzoek

Vanuit de raad is meerdere malen uitgesproken dat er onduidelijkheden bestaan over met name de kostenstructuur van Circulus-Berkel BV. De raad wil graag weten in hoeverre de afvalinzameling door Circulus-Berkel doelmatig wordt uitgevoerd.

Daarnaast heeft de raad recentelijk het Afval- en Grondstoffenplan 2015-2018 vastgesteld. Voor de raad is het relevant om te weten welke informatie nodig is om te kunnen volgen/controleren of de voorgestelde omslag in het afvalbeheer (zoals genoemd in het Afval- en Grondstoffenplan 2015-2018) op de juiste wijze wordt gerealiseerd. Ook is het voor de raad belangrijk om te weten welke 'knoppen' er zijn waaraan gedraaid kan worden om bij te sturen.

De Rekenkamercommissie Deventer (RKC) vindt het belangrijk dat in deze twee behoeften van de raad wordt voorzien. Om meer inzicht te geven in de door de raad gewenste doelmatigheid van Circulus-Berkel BV en de sturingsmogelijkheden die de raad heeft, heeft de RKC hiervoor een onderzoek laten uitvoeren door Royal HaskoningDHV.

1.2 Doel en vraagstelling

Doel

Het doel van het onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de doelmatigheid van de Verbonden Partij Circulus-Berkel BV en om inzicht te verkrijgen in de mogelijkheden van de raad om sturing te geven aan het beleid (met betrekking tot het Afval- en Grondstoffenplan 2015-2018).

Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag luidt: hoe doelmatig is de Verbonden Partij Circulus-Berkel BV inzake de afvalinzameling in de gemeente Deventer en welke handvatten heeft de raad (nodig) om te sturen op de doeltreffendheid van het beleid?

¹ Eind 2014 zijn Circulus B.V. en Berkel Milieu N.V. gefuseerd tot één bedrijf met een nieuwe naam: Circulus-Berkel B.V. De fusie is met terugwerkende kracht doorgevoerd tot 1 januari 2014.

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

Deelvragen doelmatigheid:

1. Is de taakuitvoering door Circulus-Berkel doelmatig en hoe verhoudt zich dit tot andere afvalverwerkers?
2. Heeft Circulus-Berkel evalueerbare criteria en doelstellingen geformuleerd aangaande prijs en kwaliteit waarbij het bedrijf informatie verzamelt, rapporteert en stuurt.
3. Hoe ziet de - volledige en gedetailleerde - kosten- en opbrengstenstructuur van Circulus-Berkel eruit?
4. Is er volledig inzicht in de kostentoekening per afvalstroom en per voorziening en is de berekening van de afvalstoffenheffing daarmee transparant?
5. Waar ligt het voordeel van een gemeenschappelijke inzamel- en verwerkingsorganisatie en wat levert dat op voor Deventer?

Sturing:

1. Welke beleidsdoelen ten aanzien van afval (inzameling, verwerking) heeft de gemeente Deventer geformuleerd en in welke mate zijn deze doelen SMART en evalueerbaar geformuleerd?
2. Bieden het Afval- en grondstoffenplan 2015-2018 en de geformuleerde beleidsdoelen de gemeenteraad de juiste handvatten om hierop te sturen?
3. Wordt het bereiken van de beleidsdoelen gemonitord en zo ja, hoe wordt de gemeenteraad hierover geïnformeerd?

1.3 Verantwoording onderzoek

Scope

Wat betreft een oordeel over het aspect doelmatigheid van Circulus-Berkel strekt het onderzoek zich uit over de periode 2013 t/m 2015. Per 1 januari 2013 is namelijk begonnen met diftar in Deventer. Daarnaast is in het kader van de sturingsmogelijkheden ook vooruitgekeken op basis van het Afval- en Grondstoffenplan 2015-2018.

Normenkader

Voorafgaand aan het onderzoek is een normenkader opgesteld waaraan de bevindingen op de deelvragen getoetst kunnen worden. Het normenkader is gedurende het onderzoek bijgesteld op basis van informatie ten aanzien van relevante normstellingen. Het normenkader staat in bijlage 1.

Informatievergaring

Voor het onderzoek zijn circa tien personen van de gemeente Deventer en Circulus-Berkel BV geïnterviewd. Ook heeft in februari 2016 voor dit onderzoek een speciale bijeenkomst met raadsleden plaatsgevonden. Op basis van deze interviews, aangevuld met bestudeerde documenten, zijn de bevindingen in hoofdstuk 3 en 4 opgesteld. Een overzicht van de geraadpleegde documenten staat in bijlage 2. De kostenstructuur en de marktconformiteit daarvan is door Royal HaskoningDHV getoetst met een speciaal daarvoor ontwikkeld Rekenmodel. Een groot deel van de benodigde kentallen (zoals aantal containers) is aangereikt door Circulus-Berkel BV.

2. Kern: conclusies en aanbevelingen

2.1 Algemeen

Algemene conclusies

Doelmatigheid

- De milieuprestaties en de geboden “afvalservice” liggen op een hoog niveau in de gemeente Deventer in vergelijking met dezelfde categorie gemeenten. Een hoog serviceniveau houdt in dat veel afvalstromen met een hoge frequentie aan huis worden ingezameld en dat er veel voorzieningen daarvoor zijn in de stad.
- Aan de hoge service en andere keuzen die de gemeente heeft gemaakt ten aanzien van de afvalinzameling (bijvoorbeeld inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt) hangt een prijskaartje. Dit en het oude dure contract voor restafvalverbranding verklaren grotendeels waarom de kosten in Deventer hoger zijn dan die van vergelijkbare gemeenten in de benchmark.
- Het contract tussen de gemeente Deventer en Circulus-Berkel (Deel A en B van de Resultatenovereenkomst) is niet meer actueel. De resultaten dienen te worden aangepast op basis van het nieuwe Afval- en grondstoffenplan 2015-2018 en wensen ten aanzien van service- en kostenniveau. Dit oude contract vormt een (juridisch) risico voor de gemeente Deventer, omdat het Circulus-Berkel op dit moment niet goed op de te behalen prestaties kan aanspreken (die zijn nog gebaseerd op het Afvalplan 2009-2014).
- Het inzicht in de kostenstructuur van Circulus-Berkel (kostenallocatiemodel in deel C van de Resultatenovereenkomst) moet beter. Nu is niet voor alle afvalstromen duidelijk wat de kosten zijn. Hetzelfde geldt voor de kosten voor de inzamelmiddelen.
- Binnen de gemeente Deventer zijn er bestuurlijk zorgen over de dekking van de vaste kosten in de afvalstoffenheffing. Dat komt doordat een groter wordend deel van de vaste kosten moet worden gedekt uit variabele (onzekere) opbrengsten.

Sturing

- De hoofddoelstellingen die voorafgaand aan de invoering van diftar (o.a. Afvalplan 2009-2014) en later in het Afval- en Grondstoffenplan 2015-2018 zijn opgesteld, zijn toereikend SMART en evalueerbaar geformuleerd. Door de tijd heen zijn echter een aantal aspecten, ambities en doelstellingen toegevoegd aan de hoofddoelstellingen. Deze zijn niet altijd SMART geformuleerd en spreken elkaar soms ook deels tegen. Dat maakt een beoordeling van de afvalfunctie lastig.
- De afvalfunctie wordt frequent geagendeerd en bediscussieerd waarmee de gemeenteraad op een actieve wijze invulling geeft aan zijn sturende rol. De informatievoorziening van het college richting de gemeenteraad met betrekking tot de afvalfunctie is uitgebreid en frequent. Daarbij is het voor de raad lastig dat het inzicht in de kostenstructuur niet optimaal is: het is niet altijd duidelijk welke kosten gemoeid zijn met een bepaalde afvalstroom of een servicecomponent.
- Over (de doelmatigheid van) Circulus-Berkel vindt geen separate informatievoorziening plaats. Dit wordt door de gemeenteraad gemist.

Kernaanbevelingen

Doelmatigheid

- Het college moet (in overleg met Circulus-Berkel) snel nieuwe versies van deel A en B van de Resultatenovereenkomst opstellen. Het afval en grondstoffenplan 2015-2018 biedt een basis voor de te behalen resultaten voor deel B.
- Verzoek Circulus-Berkel deel C van de Resultatenovereenkomst zodanig aan te passen, dat vanaf 2017 een beter inzicht aanwezig is in de kosten en opbrengsten per afvalstroom en de kosten voor inzamelmiddelen.

- Onderzoek alternatieven voor ontwikkelingen die leiden tot hoge vaste kosten, zoals kapitaalintensieve investeringen. Als er toch kapitaalintensieve investeringen gedaan moeten worden, doe dat dan voor afvalstromen die toenemen of grondstof zijn. Probeer grote investeringen in afvalstromen die onwenselijk zijn of afnemen (zoals restafval) te vermijden.

Sturing

- Inventariseer alle ambities en doelstellingen met betrekking tot de afvalfunctie. Formuleer een beperkt aantal doelstellingen dat beter in het verlengde is te brengen met elkaar en breng de overige doelstellingen onder in ander beleid.
- Maak een totaaloverzicht van de afvalfunctie, waarbij de diverse componenten die nu onder de afvalfunctie gerekend worden, zijn uitgesplitst en voorzien zijn van de kosten. Geef hierbij aan welke relaties een component heeft met andere componenten of begrotingsposten. Dit maakt het voor de raad eenvoudiger om de discussie hierover te voeren.
- Rapporteer jaarlijks over de uitvoering van de dienstverleningsovereenkomst en over (de doelmatigheid van) Circulus-Berkel aan de gemeenteraad. Maak dit inzichtelijk los van de totale afvalfunctie. Dit verhoogt het inzicht voor de gemeenteraad.

2.2 Doelmatigheid

1. Doelmatigheid van de taakuitvoering

Deelvraag

Is de taakuitvoering door Circulus-Berkel doelmatig en hoe verhoudt zich dit tot andere afvalverwerkers?

Conclusie

De milieuprestaties en het niveau van dienstverlening voor de afvalinzameling in Deventer zijn beide hoog in vergelijking met andere gemeenten. De kosten die gemaakt worden om dit mogelijk te maken, zijn volgens de meest recente benchmark ongeveer 20% hoger dan die van vergelijkbare gemeenten. Het hogere kostenniveau wordt niet veroorzaakt door een ondoelmatige taakuitvoering door Circulus-Berkel, maar kan volledig worden verklaard door gemaakte politieke keuzes (zoals serviceniveau en inzet van mensen met afstand tot regulier werk) en een “duur” contract voor restafvalverwerking (hoog tarief per ton voor afvalverbranding) dat loopt tot juli 2016.

Op basis van ingezette maatregelen, extrapolatie van resultaten en het nieuwe in juli 2016 ingaande 60% goedkopere contract voor restafvalverbranding mag verwacht worden dat, ondanks de hoge milieuprestatie en service, de kosten voor de afvalinzameling in Deventer op of onder het niveau van de benchmark gaan komen in 2016 of 2017.

Aanbeveling

Handhaaf de koers die de gemeente en Circulus-Berkel de afgelopen jaren hebben ingezet. Deze heeft geleid tot een geleidelijke daling van het kostenniveau van Circulus-Berkel, hoge service voor bewoners en goede milieuresultaten.

2. Doelstellingen, indicatoren, monitoring en bijsturing

Deelvraag

Heeft Circulus-Berkel evalueerbare criteria en doelstellingen geformuleerd aangaande prijs en kwaliteit waarbij het bedrijf informatie verzamelt, rapporteert en stuurt?

Conclusie

Deel A van de Resultatenovereenkomst² vormt de basis van het contract tussen de gemeente Deventer en Circulus-Berkel en stamt uit 2009. In deel B van de Resultatenovereenkomst staan de resultaten met betrekking tot prijs en kwaliteit die door Circulus-Berkel bereikt dienen te worden. Ook is duidelijk aangegeven hoe die vastgesteld en gerapporteerd dienen te worden. In de praktijk levert Circulus-Berkel de meeste afgesproken rapportages volgende de afgesproken frequentie en planning aan. Uitzonderingen hierop zijn de jaarlijkse aanpassing van het afvalstoffenplan (wordt niet gedaan) en de klanttevredenheidsonderzoeken (wordt om het jaar gedaan in plaats van jaarlijks).

De gemeente en Circulus-Berkel overleggen veel vaker dan vastgelegd. Via deze overleggen vindt evaluatie en bijsturing plaats. Deel B van de resultatenovereenkomst vormt de basis voor de resultaten (doelen), werkzaamheden, indicatoren, monitoring en bijsturing tussen de gemeente Deventer en Circulus-Berkel. De laatste versie van deel B stamt uit 2010 en is niet meer actueel in relatie tot de huidige prestaties, huidige werkzaamheden en het Afval- en Grondstoffenplan 2015-2018.

Het niet meer actuele contract (deel A en B) vormt een (juridisch) risico voor de gemeente, omdat het Circulus-Berkel op dit moment niet goed contractueel kan aanspreken op de behaalde resultaten.

Aanbeveling

Stel zo snel mogelijk een nieuw deel A en een nieuw deel B op van de Resultatenovereenkomst tussen de gemeente Deventer en Circulus-Berkel. Het huidige deel A (laatste versie 2010 en gebaseerd op het Afvalplan 2009-2014) is niet meer actueel. Stel deel B op in lijn met de doelen in het Afval- en Grondstoffenplan 2015-2018 en wens ten aanzien van monitoring en bijsturing

3. Kosten en opbrengstenstructuur Circulus-Berkel

Deelvraag

Hoe ziet de - volledige en gedetailleerde - kosten- en opbrengstenstructuur van Circulus-Berkel eruit?

Conclusie

De basis voor de kosten- en opbrengstenstructuur van Circulus-Berkel vormt het kostenallocatiemodel in deel C van de resultatenovereenkomst. Met het kostenallocatiemodel wordt het geraamde bedrag voor de dienstverlening van Circulus-Berkel aan de gemeente Deventer berekend. Voor 2016 gaat het om € 7,2 miljoen. Dat is inclusief de dienstverlening van derden met betrekking tot afval (Sallcon, Het Goed, etc.). De totale direct aan de afvalstromen toe te rekenen kosten (inclusief verdisconteerde opbrengsten) bedragen € 6,1 miljoen. Restafval en GFT kosten de gemeente het meeste (respectievelijk € 2,7 en € 1,3 miljoen). PMD, Papier en textiel leveren de gemeente netto opbrengsten op (samen richting de één miljoen euro).

Het kostenallocatiemodel is actueel: jaarlijks worden de bedragen geïndexeerd en om de drie jaar wordt het model herijkt. De opbouw van het kostenallocatiemodel is op enkele onderdelen onduidelijk, omdat niet alle kosten en opbrengsten aan de betreffende afvalstroom worden toegerekend. Het huidige kostenallocatiemodel biedt daarom geen volledig inzicht in de totale (directe) kosten per afvalstroom. Onduidelijkheid ontstaat ook doordat sommige vergoedingen niet staan in het kostenallocatiemodel, maar zijn opgenomen in de kostenonderbouwing van de afvalstoffenheffing (Nedvang vergoedingen voor glas en papier) of verrekend zijn via het contract met Het Goed (vergoedingen voor elektronica afval). Dat geeft een onjuist beeld van de opbrengsten.

Op basis van doorrekening van alle relevante posten (door RHDHV) en aanvullende toelichtingen van Circulus-Berkel kunnen de bedragen in het kostenallocatiemodel vrijwel volledig worden verklaard. Bij de doorrekening zijn geen onregelmatigheden of niet-marktconforme inzet of tarieven aangetroffen.

² Deel A, B en C van de Resultatenovereenkomst vormen het contract tussen de gemeente Deventer en Circulus-Berkel.

Aanbeveling

1. Wijzig de opbouw van het kostenallocatiemodel, zodat bedragen (zoals inzamelkosten en verwerkingskosten) waar mogelijk direct zijn toe te rekenen aan de betreffende afvalstroom. Doe dat ook voor de kosten voor de inzelmiddelen en perceptie. Gebruik hierbij de namen van de afvalstromen die worden ingezameld (zoals PMD i.p.v. KFFV of BEST i.p.v. textiel).
2. Splits de werkzaamheden en de daarbij behorende kosten uitgevoerd door derden (zoals met Sallcon) zodanig uit dat deze zijn toe te rekenen aan de individuele afvalstromen. Via contracten met deze partijen kan dat worden vastgelegd.
3. Neem alle vergoedingen vanuit de diverse “producentenverantwoordelijkheden” mee in het kostenallocatiemodel. Alleen zo kan een goed overzicht worden verkregen van de kosten- en opbrengsten per stroom.

4. Kostenonderbouwing afvalstoffenheffing

Deelvraag

Is er volledig inzicht in de kostentoerekening per afvalstroom en per voorziening en is de berekening van de afvalstoffenheffing daarmee transparant?

Conclusie

In de afgelopen twee jaar heeft de gemeente gewerkt om de afvalstoffenheffing inzichtelijk, herleidbaar en kosten en opbrengsten op de juiste wijze toerekenbaar te maken. Op basis van de kostenonderbouwing en nadere toelichting door de gemeente Deventer is duidelijk hoe kosten en opbrengsten aan de afvalstoffenheffing worden toegerekend:

- 61% van de kosten van de afvalstoffenheffing komen van de dienstverlening door Circulus-Berkel (waar ook de kosten van andere afvaldienstverleners in zitten).
- 15% van de kosten zijn gemeentelijke kosten (inzet verschillende teams).
- de overige kosten (o.a. kwijtscheldingen en verrekenbare BTW) zijn goed voor 24% van de kosten van de afvalstoffenheffing.

Hiermee is de opbouw van de afvalstoffenheffing op zichzelf transparant. Echter, een nadere onderbouwing van de genoemde kosten en opbrengsten ontbreekt, evenals inzicht in de speelruimte daarin. Deze onderbouwing en inzicht in speelruimte kunnen bij navraag door het college overigens wel worden gegeven.

Aanbeveling

Geef naast de jaarlijkse “Kostenonderbouwing afvalstoffenheffing” ook een toelichting op de totstandkoming van de verschillende kostenposten en opbrengsten daarin. Maak in de toelichting ook de speelruimte zichtbaar die er is voor het eventueel verhogen of verlagen van kostenposten in de afvalstoffenheffing (bijv 76% of 100% BTW toerekenen).

5. Voordelen gemeenschappelijk afvalbedrijf

Deelvraag

Waar ligt het voordeel van een gemeenschappelijke inzamel- en verwerkingsorganisatie en wat levert dat op voor Deventer?

Conclusie

Er is niet één schaalniveau waarop activiteiten met betrekking tot afvalbeheer het meest effectief uitgevoerd kunnen worden. Circulus-Berkel zoekt voor iedere activiteit het optimale schaalniveau, zodat de deelnemende gemeenten daarvan de voordelen kunnen ondervinden.

Alternatieven voor het huidige schaalniveau (circa 200.000 huishoudens) zijn het gemeentelijke schaalniveau (eigen dienst) of een grotere schaal (bijvoorbeeld landelijke private inzamelaar). Het

huidige schaalniveau zit daar tussenin en lijkt veel voordelen te bieden: klein genoeg om gemeenten "maatwerk" te kunnen bieden (wanneer Deventer dat wenst) en groot genoeg om voldoende kennis en kunde in huis te hebben om efficiënt te kunnen werken en voorop te lopen op bepaalde beleidsterreinen.

Een ander voordeel voor de gemeente Deventer is dat de gemeente te veel betaalde kosten terug krijgt van Circulus-Berkel op basis van nacalculatie en dividend. Private inzamelbedrijven houden winsten uit exploitatie voor zichzelf. Nadelen zijn door de geïnterviewden niet genoemd. Een potentieel nadeel voor de gemeente Deventer zou bijvoorbeeld de afhankelijkheid van Circulus-Berkel (zowel op vlak van beleid als uitvoering) kunnen zijn.

Aanbeveling

Handhaaf het huidige schaalniveau. Er zijn geen aanwijzingen dat een ander schaalniveau de gemeente Deventer meer voordelen gaat opleveren.

6. Ondergrondse restafvalinzameling

NB. Dit onderdeel heeft niet direct betrekking op een (deel)vraag gesteld door de RKC. Uit het onderzoek is dit als "bijvangst" naar voren gekomen.

Conclusie

Uit de kostenberekeningen blijkt dat op dit moment het inzamelen van restafval aan huis met minicontainers circa € 15,- per aansluiting kost en inzameling met ondergrondse containers ongeveer € 60,- kost. Ondergrondse inzameling van restafval op basis van de huidige uitgangspunten is dus ongeveer vier keer zo duur als inzameling van restafval met minicontainers. In het Afval- en Grondstoffenplan 2015-2018 staat in "stap 2" dat vanaf 2017 overwogen wordt om over te stappen op de inzameling van restafval bij laagbouw met ondergrondse containers. Wanneer de huidige uitgangspunten voor ondergrondse restafvalinzameling daarbij gehanteerd worden, zal dit tot flink hogere kosten leiden.

De hoeveelheid restafval zal naar verwachting sterk afnemen. Nu wordt nog bijna 120 kg/inw restafval ingezameld in Deventer, in 2018 moet dat 100 kg/inw zijn en de landelijke richtlijn voor 2025 is 30 kg/inw.

Aanbeveling

1. Breng evenwicht aan tussen de wijze van inzamelen en de kosten; bij ondergrondse afvalinzameling zijn de kosten zodanig dat meer huishoudens nodig zijn per inzamelpunt om het hoge kostenniveau te dekken dan op dit moment in de praktijk gehaald wordt. Alleen dan zullen de kosten vergelijkbaar zijn met inzameling met minicontainers.
2. Investeer in de inzameling van te scheiden afvalstromen en beperk investeringen voor restafvalinzameling.

7. Vaste kosten en de Afvalstoffenheffing

NB. Dit onderdeel heeft niet direct betrekking op een (deel)vraag gesteld door de RKC. Uit het onderzoek is dit als "bijvangst" naar voren gekomen.

Conclusie

Er zijn zorgen over de houdbaarheid van de tarieven en hoogte van de afvalstoffenheffing. Deze zorgen gaan over de puttingen uit de afvalreserve (bodem komt in zicht) en de dekking van de vaste kosten (een deel van de vaste kosten moet gedekt worden uit de inning van variabele afvaltarieven):

- Als de trend van puttingen van de afgelopen jaren wordt doorgezet, is de reserve in twee tot drie jaar leeg. Als de kosten niet dalen, betekent dit dat de tarieven van de afvalstoffenheffing verhoogd moeten worden.
- Bij dekking van vaste kosten uit variabele tarieven loopt de gemeente een risico wanneer bewoners beter afval gaan scheiden en minder restafval aanbieden (wat op zich wenselijk is). De inkomsten uit de inning van variabele afvaltarieven zijn dan niet voldoende om de vaste kosten te dekken.

De hoogte van de afvalstoffenheffing in Deventer is iets hoger (5 tot 10%) dan gemiddeld in Nederland en is ook de hoogste van de Circulus-Berkele gemeenten. Bewoners krijgen daar wel een hoge service voor terug. Als de gemeente de maximale toerekenpercentages zou hanteren voor de bijdrages voor het schoonhouden van de openbare ruimte en toerekenbare BTW, zou de afvalstoffenheffing hoger zijn.

Aanbeveling

1. Breng de kosten en opbrengsten met elkaar in evenwicht te krijgen, zodat de structurele puttingen uit de reserve (zoals de afgelopen jaren is gebeurd) niet nodig zijn.
2. Onderzoek met Circulus-Berkele in hoeverre het mogelijk is om vaste kosten zoveel mogelijk te voorkomen. Vraag Circulus-Berkele waar mogelijkheden liggen om vaste kosten binnen het kostenallocatiemodel in deel C van de Resultatenovereenkomst te vervangen door variabele kosten.
3. Probeer (nieuwe) “vaste kosten” te voorkomen. Kijk hierbij ook naar maatregelen die de komende jaren genomen gaan worden in het kader van het Afval- en grondstoffenplan 2015-2018.

2.3 Sturing

1. Beleidsdoelen

Deelvraag

Welke beleidsdoelen ten aanzien van afval (inzameling, verwerking) heeft de gemeente Deventer geformuleerd en in welke mate zijn deze doelen SMART en evalueerbaar geformuleerd?

Conclusie

De doelstellingen uit het Afvalplan 2009-2014 en het Afval- en grondstoffenplan 2015-2018 zijn toereikend SMART en evalueerbaar geformuleerd. Door de tijd heen wordt een aantal aspecten, ambities en doelstellingen toegevoegd aan de doelstellingen uit deze plannen. Te denken valt dan onder andere aan:

- De verhouding vast tarief – variabel tarief.
- De hoeveelheid zwerfafval en bijzettingen en de handhaving.
- De tariefsverhoging of – verlaging.
- De kostenopbouw en in het verlengde daarvan de vaste en variabele kosten.
- Het kwijtscheldingsbeleid.
- De ambitie om 60% van de inwoners minder tarief te laten betalen dan voor de invoering van diftar.
- De inzet van werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt.
- De reductie van CO₂ uitstoot.

Hoewel al deze doelstellingen relevant en legitiem zijn, wordt daarmee de discussie over de afvalfunctie complexer. De doelstellingen beïnvloeden elkaar namelijk. Sommige doelstellingen zijn makkelijk in het verlengde van elkaar te brengen, maar dit geldt zeker niet voor alle doelstellingen. Doelstellingen kunnen elkaar namelijk ook tegenwerken.

De veelheid aan doelstellingen die zijn gesteld met betrekking tot de afvalfunctie, leiden regelmatig tot discussies in de gemeenteraad. Deze doelstellingen zijn niet altijd SMART geformuleerd en spreken elkaar soms ook deels tegen. Dat maakt een beoordeling van de afvalfunctie lastig. Vanuit een bepaalde doelstelling geredeneerd kan de afvalfunctie positief beoordeeld worden, vanuit een andere doelstelling echter negatief.

Aanbeveling

Inventariseer alle ambities en doelstellingen met betrekking tot de afvalfunctie. Beoordeel vervolgens in hoeverre sommige doelstellingen elkaar aanvullen of juist uitsluiten. Vervolgens kunnen de doelstellingen door de raad worden herijkt. Het verdient uiteindelijk aanbeveling om deze herijkte doelstellingen een aantal jaar vast te houden.

2. Sturingsmogelijkheden raad

Deelvraag

Bieden het Afval- en grondstoffenplan 2015-2018 en de geformuleerde beleidsdoelen de gemeenteraad de juiste handvatten om hierop te sturen?

Conclusie

In eerste instantie bevat het Afval- en grondstoffenplan 2015-2018 concrete handvatten (doelstellingen) om te sturen. Ook hier worden tijdens het raadsdebat doelstellingen aan toegevoegd waar minder makkelijk op te sturen is. Voorbeelden:

- “Afhankelijk van de verbetering van de milieustraat kunnen vanaf 2018 verdere stappen gezet worden om het quotum verder te verlagen” (Amendement ingediend en aangenomen bij raadsvergadering, september 2015). De vraag is hier uiteraard, wanneer gesproken kan worden over een verbetering van de milieustraat.
- “De gratis haalservice voor grof restafval niet aan te bieden op basis van leeftijd, maar aan mensen die dat nodig hebben” (Amendement ingediend en aangenomen bij raadsvergadering, september 2015). Hier rijst de vraag wanneer mensen de gratis haalservice “echt nodig hebben”.

De consequenties van de bovenstaande conclusies kunnen pijnlijk zijn. Als het beleid namelijk te veel tegenstrijdige doelstellingen incorporeert en nastreeft, ontstaat het gevaar dat het beleid uiteindelijk in het geheel niet meer effectief is.

Aanbeveling

Maak een totaaloverzicht, waarbij de diverse componenten die nu onder de afvalfunctie gerekend worden, zijn uitgesplitst en voorzien zijn van de kosten. Geef hierbij aan welke relaties zo'n component heeft met andere onderdelen of begrotingsposten. Zo kan per element bezien worden of deze wel of niet in het tarief moet vallen en zo ja, of dit element een onderdeel van het vaste of van het variabele tarief deel uit moet maken.

3. Monitoring beleidsdoelen

Deelvraag

Wordt het bereiken van de beleidsdoelen gemonitord en zo ja, hoe wordt de gemeenteraad hierover geïnformeerd?

Conclusie

Ook tussentijds wordt de afvalfunctie frequent geagendeerd en bediscussieerd, waarmee de gemeenteraad op een actieve wijze invulling geeft aan zijn sturende rol. In dit opzicht kan de rol die de gemeenteraad met betrekking tot de afvalfunctie tot dusver speelt, positief worden beoordeeld.

De informatievoorziening van het college richting de gemeenteraad met betrekking tot de afvalfunctie is zeer uitgebreid en frequent en ook dit kan als positief worden gezien. De informatieverstrekking, zowel vooraf als tussentijds, richt zich echter op de totale afvalfunctie. Over Circulus-Berkel vindt geen separate informatievoorziening plaats.

Ten aanzien van Circulus-Berkel mist de gemeenteraad inzicht in de efficiency van dit bedrijf. Enkele keren is gevraagd naar de dienstverleningsovereenkomst, maar deze is nooit verstrekt.

Aanbeveling

Rapporteer jaarlijks over de uitvoering van de dienstverleningsovereenkomst en over Circulus-Berkel richting de gemeenteraad separaat. Dit verhoogt het inzicht bij de gemeenteraad op dit onderdeel. Onder punt 3 van paragraaf 2.2 (onderdeel doelmatigheid) staat meer over de informatie die hierover beschikbaar is en staan aanbevelingen hoe de ter beschikbaarstelling kan worden verbeterd.

Deel II: Nota van bevindingen

3. Bevindingen doelmatigheid

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de deelvragen gericht op het onderdeel “doelmatigheid” van het normenkader.

Nummer	Vraag
1	Is de taakuitvoering door Circulus-Berkel doelmatig en hoe verhoudt zich dit tot andere afvalverwerkers?
2	Heeft Circulus-Berkel evalueerbare criteria en doelstellingen geformuleerd aangaande prijs en kwaliteit waarbij het bedrijf informatie verzamelt, rapporteert en stuurt?
3	Hoe ziet de -volledige en gedetailleerde- kosten- en opbrengstenstructuur van Circulus-Berkel eruit?
4	Is er volledig inzicht in de kostentoerekening per afvalstroom en per voorziening en is de berekening van de afvalstoffenheffing daarmee transparant?
5	Waar ligt het voordeel van een gemeenschappelijke inzamel- en verwerkingsorganisatie en wat levert dat op voor Deventer?

3.1 Doelmatigheid van de taakuitvoering

In het gemeentelijk afvalbeheer is het gebruikelijk om de prestaties te duiden op drie punten:

1. Milieu (afvalscheiding)
2. Service (dienstverlening)
3. Kosten

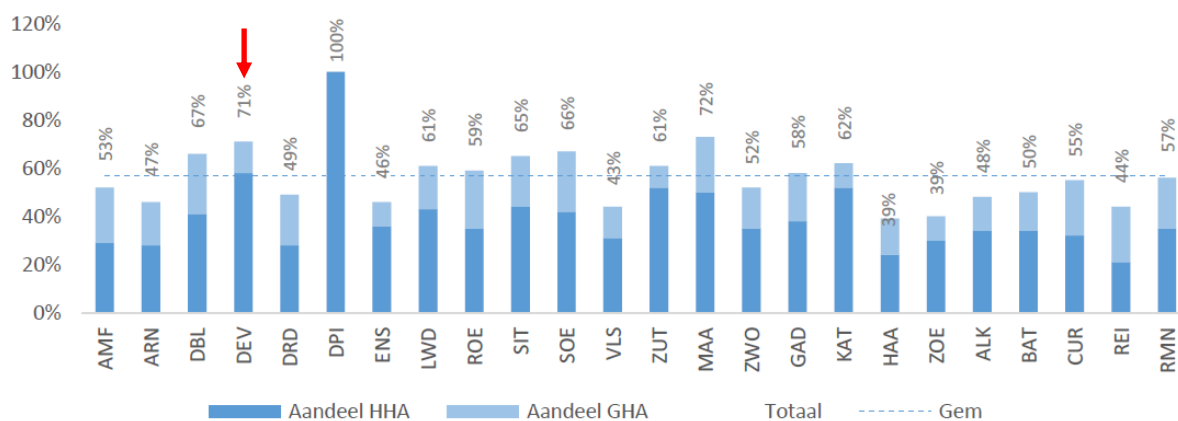
Deze aspecten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden: het bieden van een hogere service gaat vaak gepaard met een hoger kostenniveau. De gemeente maakt hierbij een afweging. Deze keuzes kunnen leiden tot een hoger of lager kostenniveau. Om goede resultaten te behalen op “milieu”, helpt het als het inzamelsysteem een hoge service biedt op het gescheiden kunnen aanbieden van grondstoffen. Dit principe heeft zich in de praktijk onomstotelijk bewezen en leidt tot meer afvalscheiding en minder restafval. Bij beoordeling van de doelmatigheid moet met deze aspecten worden rekening gehouden.

Naast overwegingen met betrekking tot kosten, service en milieu maken gemeenten ook andere overwegingen die van invloed zijn op de doelmatigheid. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, inzet van verenigingen en andere instellingen voor de inzameling van bepaalde afvalstromen of het openhouden van bepaalde voorzieningen, zoals een kringloopcentrum. Dit soort keuzen, gemaakt door de gemeente, kunnen het kostenniveau mede verklaren. Deze factoren brengen we daarom ook in beeld.

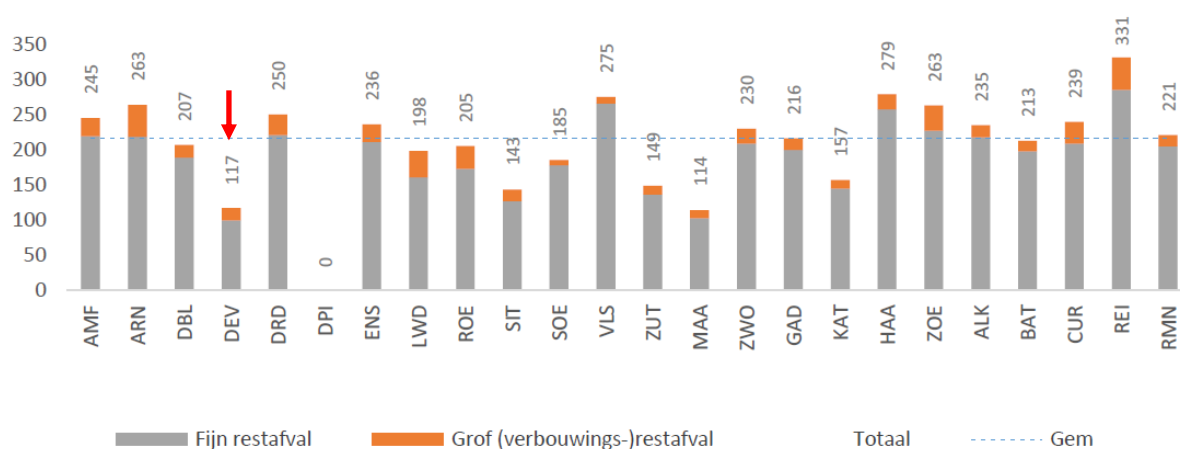
De afvalprestaties van de gemeente Deventer worden jaarlijks gebenchmarkt [2]. Dit maakt het mogelijk om de prestaties van Deventer te spiegelen aan vergelijkbare gemeenten. Deze benchmark is gedaan in 2015 met peiljaar 2014.

1. Milieu

De milieuprestaties van Deventer zijn zeer goed: vrijwel de beste in de benchmark onder vergelijkbare (klasse B) gemeenten. De afvalscheidingsprestaties worden uitgedrukt in het afvalscheidingspercentage en de hoeveelheden per (gescheiden) afvalstroom. De onderstaande figuren uit de benchmark geven een goed overzicht van de milieuprestaties van de gemeente Deventer [2].



Figuur 3.1 Afvalscheidingsprestaties van gemeenten in de benchmark



Figuur 3.2 Hoeveelheid restafval van gemeenten in de benchmark

Samen met de gemeente Maastricht (ook diftar) worden in Deventer de beste milieuprestaties gehaald. De hoeveelheid restafval lag in 2014 op 117 kg per inwoner. Hiervan was het fijne restafval 100 kg per inwoner. Dit is bijna een factor twee lager dan het benchmarkgemiddelde.

Met 71% afvalscheiding scoort Deventer ook fors hoger dan het benchmarkgemiddelde (57%).

2. Service

Uit de benchmark [2] wordt ook de geboden service tussen gemeenten onderling vergeleken. In de onderstaande tabel wordt de service van de gemeente Deventer vergeleken met die van andere klasse B gemeenten. Een hogere score betekent een hogere service.

Aspect	Deventer (score)	Benchmark (score)
Inzameling restafval	40	43
Inzameling grondstoffen	190	138
Milieustraat	91	97
TOTAAL	321	274

Vooraf de hoge score voor de inzameling van grondstoffen valt op. De hoge service ten opzichte van andere gemeenten zit in:

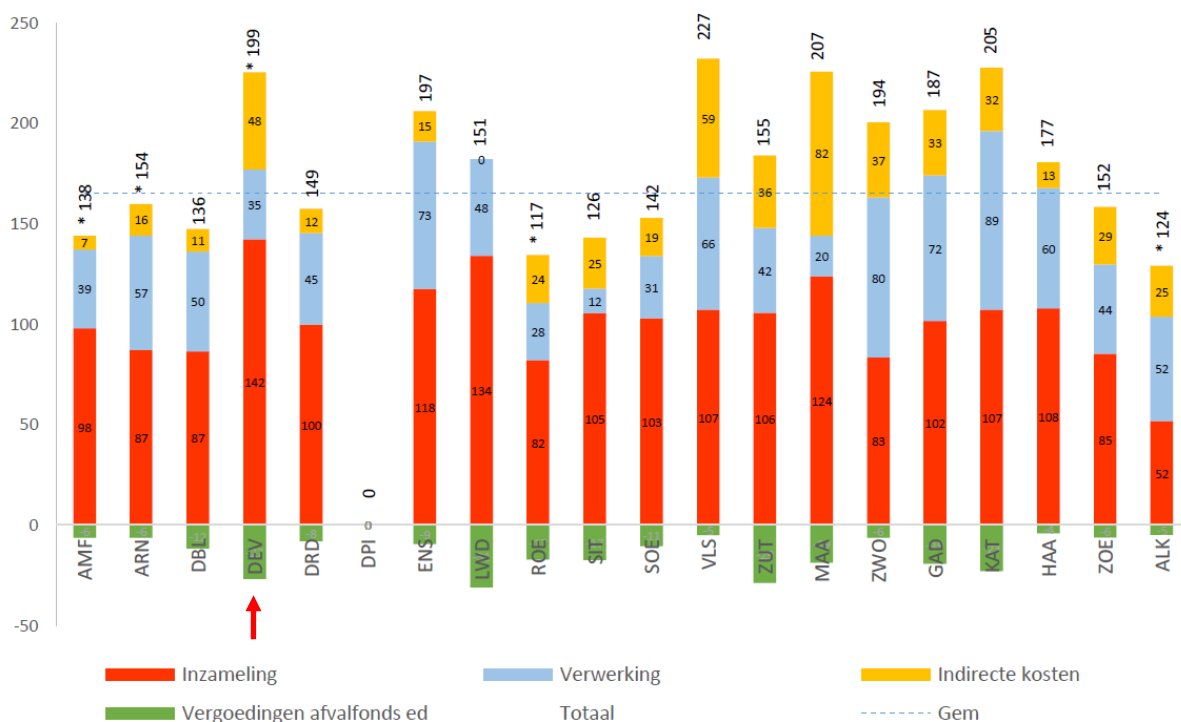
- Inzameling tweewekelijks glas aan huis: er zijn maar weinig gemeenten in Nederland waar glas aan huis wordt ingezameld. De meeste gemeenten hebben alleen brengvoorzieningen.
- Tweewekelijkse PMD inzameling hoogbouw met zakken: inzameling met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (via Sallcon).
- Twee milieustraten: Deventer heeft bij de invoering van diftar besloten tot tijdelijk twee milieustraten, een voor (gratis) grondstofstromen (Duurstedeweg), de ander voor betaalde afvalstromen (Westfalenstraat).

Andere aspecten met betrekking tot de geboden service die niet in de benchmark zijn meegenomen of die pas vanaf 2015 van toepassing waren in Deventer zijn:

- BEST tas: tweewekelijkse inzameling aan huis van de BEST tas. BEST staat voor boeken, elektronica, speelgoed en textiel (vanaf 2016).
- Tuinafvalinzameling: tweemaal per jaar (in voor- en najaar) haalt Circulus gratis en op afspraak tuinafval op. Buiten deze periode kunnen bewoners met een haalpas en tegen afschrijving van max. 200 kg per jaar tuinafval gratis aan huis laten ophalen. Ook kan het gratis en onbeperkt worden gebracht op de milieustraat Westfalenstraat.
- Inzameling restafval: In oktober 2015 is de inzameling van PMD in minicontainers van start gegaan. Per 2016 is de inzameling van restafval in minicontainers naar 1x per 4 weken gewijzigd.

3. Kosten

De doelmatigheid kan worden uitgedrukt als de kosten voor de dienstverlening per huishouden [2]. In de benchmark onder klasse B gemeenten wordt hier uitgebreid op ingegaan. In figuur 3.3 zijn de kosten voor inzameling, verwerking, indirecte kosten en vergoedingen van Deventer vergeleken met die van vergelijkbare gemeenten.



Figuur 3.3 Overzicht kosten per aansluiting [2].

Uit de benchmark blijkt dat de kosten in Deventer bovengemiddeld zijn (€ 199,- per huishouden per jaar in Deventer ten opzichte van € 165,- in de benchmark). Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen.

Een belangrijke oorzaak is dat de gemeente Deventer een hoog serviceniveau biedt aan haar bewoners. Deze service kost geld. Dit leidt op bepaalde onderdelen tot meerkosten:

- Extra milieustraat (Duurstedeweg): dit kost € 227.000 per jaar [18]
- Minicontainer voor PMD: Deventer was één van de weinige gemeenten die PMD met minicontainers inzamelt in de benchmark in 2014. Deze service kost extra, maar levert ook meer grondstoffen op.
- Het tweewekelijks inzamelen glas, papier, PMD (hoogbouw) en nu ook de BEST tas (in 2014 nog niet) door Circulus-Berkel met SW medewerkers levert een zeer hoog serviceniveau op voor het ophalen van afval. De meerkosten van de inzet hiervan bedragen zo'n **(bedrag: zie niet-openbare bijlage)** per huishouden ofwel circa **(bedrag: zie niet-openbare bijlage)** per jaar³.

Andere oorzaken zijn:

- De inzamel- en verwerkingskosten zijn hoog in Deventer in vergelijking met de andere gemeenten. Per ton liggen deze kosten bijna 75% hoger. Voor een belangrijk deel komt dat doordat Deventer nog een "oud" en duur restafval contract heeft. Vanaf 1 juli 2016 daalt het tarief voor Deventer met bijna 60%. Ten opzichte van 2014 levert dat een besparing op van € 677.000,- per jaar op. Een andere oorzaak zijn de ondergrondse containers. De kosten per aansluiting zijn hoog ten opzichte van inzameling met andere inzamelmiddelen die gebruikt worden in Deventer. Een nadere onderbouwing van de kosten van ondergrondse containers staat in paragraaf 3.3 (kosten- en opbrengstenstructuur Circulus-Berkel).
- Bij de indirecte kosten zijn in Deventer ook € 1.252.000,- aan kosten van de gemeente meegenomen (beleid, communicatie, perceptie, handhaving en overig indirect). Dit komt neer op € 29,- per huishouden. Dat bedrag is al bijna net zo hoog als het gemiddelde van de totale indirecte kosten in de benchmark.
- De inzameling van tuinafval aan huis op afroep en enkele jaren per jaar kost circa € 80.000,- per jaar.
- Te lage landelijke vergoeding van Nedvang ingecalculeerd van circa € 335.000,- op jaarbasis. Deze waren ten tijde van de voorschotten nog niet bekend. Op basis van nacalculatie blijkt dat de vergoeding hoger zijn dan vooraf begroot.

De verklaarbare en goed kwantificeerbare meerkosten zijn de extra milieustraat (€ 227.000), extra kosten voor service door inzet SW van medewerkers **(bedrag: zie niet openbare bijlage)**, oud restafval contract (€ 677.000), de tuinafvalservice (€ 80.000) en de te lage Nedvang vergoeding. Bij elkaar opgeteld gaat het dan om circa € 1,6 miljoen per jaar. Per huishouden is dat ongeveer € 36,- per jaar. Wanneer dat afgetrokken wordt van de € 199,- uit de benchmark, komt er een bedrag uit van € 163,-. Dit bedrag is in lijn met het benchmarkgemiddelde.

3.2 Doelstellingen, indicatoren, monitoring en bijsturing

In deze paragraaf gaan we in op twee aspecten:

1. De doelstellingen en indicatoren versus de gerealiseerde resultaten.
2. De wijze waarop Circulus-Berkel hierover verantwoording aflegt aan de gemeente.

1. Doelstellingen

In deel B van de resultatenovereenkomst [7] staan de resultaten die moeten worden bereikt voor of op de genoemde uiterste datum. De resultaten hebben betrekking op drie punten:

1. Dienstverlening / service
2. Milieurendement
3. Kosten

³ Bij dit rapport hoort een niet-openbare bijlage waarin marktgevoelige informatie is opgenomen

De laatste versie van deel B van de resultatenovereenkomst stamt uit 2010. De hierin beschreven doelstellingen horen bij het oude afvalplan (2009-2014). De beschreven doelen en werkzaamheden zijn niet meer in lijn met het huidige Afval- en Grondstoffenplan 2015-2018. Het huidige deel B van de Resultaatovereenkomst moet hierop worden geactualiseerd.

Dienstverlening / service

Er zijn zes prestatie-indicatoren geformuleerd om de prestaties op dienstverlening te meten. Het gaat hierbij steeds om de gemeten tevredenheid bij bewoners op een tienpuntsschaal. Hierbij worden steeds drie waarden genoemd: de ondergrens, de norm en de streefwaarde.

Volgens deel B van de resultatenovereenkomst moet Circulus-Berkel jaarlijks een representatief klanttevredenheidsonderzoek (KTO) uitvoeren, waarvan de opzet en wijze van uitvoering door de gemeente en Circulus-Berkel is goedgekeurd om de tevredenheid op de verschillende prestatie-indicatoren vast te stellen. Het laatste klanttevredenheidsonderzoek dateert uit 2015 [8]. Daarvoor is ook in 2006, 2008 en 2011, 2013 [8] een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd.

Indicator (tevredenheid)	Ondergrens	Norm	Streefwaarde	Resultaat
Algemene tevredenheid	7,0	7,5	7,8	7,2 (7,3)
Mogelijkheden om verschillende afvalstromen aan te bieden	6,8	7,0	8,0	7,4 (7,4)*
Inzameling rest- en GFT afval	7,0	7,5	8,0	8,0 (7,8) *
Inzameling van glas en papier	7,5	8,0	8,5	8,2 (8,0)*
Het afvalbrengpunt (milieustraat)	6,8	7,0	8,0	8,0 (8,0)*
Informatievoorziening	6,8	7,0	8,0	7,4 (7,3)**
Website	6,8	7,0	8,0	7,4 (7,3)***

* Vertaald vanaf een vijfpuntsschaal.

** Vertaald vanaf een vijfpuntsschaal, indicatoren communicatie en telefonisch contact.

** Vertaald vanaf een vijfpuntsschaal, zes indicatoren m.b.t. dienstverlening via de website.

De resultaten in 2015 zijn vrijwel gelijk aan die van 2013 (2013 is tussen haakjes in de tabel). Met uitzondering van de algemene tevredenheid (net niet) voldoet het resultaat in 2015 aan de normen van alle prestatie-indicatoren. Voor de prestatie-indicator "afvalbrengpunt" en "inzameling rest- en GFT-afval" is ook de streefwaarde gehaald.

Milieurendement

De prestatie-indicator voor milieurendement is de hoeveelheid huishoudelijk restafval en grof huishoudelijk restafval in kg per inwoner. Ook hierbij worden steeds drie waarden genoemd: de ondergrens, de norm en de streefwaarde.

Volgens deel B van de resultatenovereenkomst moet Circulus-Berkel jaarlijks rapporteren over de ingezamelde hoeveelheden. Dit doet Circulus-Berkel in de vorm van de jaar- en kwartaalrapportages.

Indicator (milieurendement)	Ondergrens	Norm	Streefwaarde	Resultaat (2014)
Restafval (incl. grof) in kg per inw	250	200	150	117

De uiterste datum om te voldoen aan deze waardes is december 2014. In 2014 werd de streefwaarde ruimschoots behaald. Het doel van het Afval- en Grondstoffenplan 2015-2018 is 100 kg restafval per inwoner. De gemeente en Circulus-Berkel liggen op koers om deze hoeveelheid te halen.

Kosten

De prestatie-indicator voor kosten zijn de totale kosten per aansluiting voor integraal afvalbeheer. Net als bij dienstverlening en milieurendement worden bij kosten steeds drie waarden genoemd: de ondergrens, de norm en de streefwaarde.

Volgens deel B van de resultatenovereenkomst moet Circulus-Berkel jaarlijks een benchmarkonderzoek uitvoeren onder vergelijkbare gemeenten (stedelijkheidsklasse 2). Dit heeft Circulus-Berkel gedaan. De laatste benchmark is uitgevoerd in 2015 met peiljaar 2014 [2]. Inmiddels geschiedt de indeling van gemeenten niet meer op basis van stedelijkheidsklasse, maar op aandeel hoogbouw. Deventer valt in hoogbouw klasse B (30-49% hoogbouw).

Indicator (kosten)	Ondergrens	Norm	Streefwaarde	Resultaat (2014)
Totale kosten per aansluiting voor afvalbeheer	5% hoger dan gemiddeld	Gelijk aan gemiddelde	10% lager dan gemiddeld	21% hoger dan gemiddeld

De totale afvalbeheerkosten in Deventer bedragen in 2014 volgens de benchmark € 199,- per aansluiting. Het benchmarkgemiddelde ligt op € 165,- per aansluiting in klasse B. Daarmee liggen de kosten in Deventer 21% hoger dan het benchmarkgemiddelde. Volgens de benchmark zitten de hoge kosten vooral in de hoge directe inzamelkosten (€ 142,- per aansluiting in Deventer vs € 102,- in de benchmark).

De totale kosten van Circulus-Berkel in 2014 bedragen €7.860.075,-. Gedeeld door het aantal aansluitingen (43.895) is het bedrag € 179,- per aansluiting. Het verschil (€ 20,-) is te verklaren doordat een deel van de gemeentelijke kosten ook is toegerekend aan de afvalbeheerkosten. Veel andere gemeenten in deze benchmark nemen deze kosten niet mee.

Op basis van de voorlopige raming in het kostenallocatiemodel voor 2016 (€ 7.201.757,-) gaat het om € 164,- per aansluiting. Op basis van de verwachte realisatie 2016 (€ 6.872.000) gaat het om 156,- per aansluiting. Inmiddels liggen de kosten daarmee in lijn met het benchmarkgemiddelde.

2. Verantwoording

In deel B van de resultatenovereenkomst staan de afspraken met betrekking tot coördinatie, overleg en rapportage. Circulus-Berkel moet met haar beleidsadvisering en (financiële) verantwoording aansluiten op de binnen de gemeente geldende planning en control cyclus.

Coördinatie en overleg

De volgende overlegstructuur is vastgelegd in deel B van de RO:

- Kwartaaloverleg: ieder kwartaal vindt overleg plaats over de uitvoering van de RO en het Afvalplan tussen de accountmanager van de gemeente en de beleidsmedewerker van Circulus.
- Jaarlijks evaluatieoverleg: jaarlijks vindt tussen de opdrachtnemer en de opdrachtgever voor 1 april overleg plaats over de gerealiseerde resultaten van het afgelopen jaar, de te verwachten resultaten voor het komende jaar en de daarvoor te ondernemen acties.

In de praktijk is er één keer per drie weken een afvaloverleg tussen de programmamanager, opdrachtgever, financieel consultant en de wethouder en de accountmanager van Circulus-Berkel. Los daarvan is er één maal per twee weken een overleg tussen de accountmanager van Circulus-Berkel en de opdrachtgever namens de gemeente. Genoemde overleggen in deel B van de RO zijn onderwerpen in bovenstaande overleggen.

Rapportage

De rapportages zijn gekoppeld aan de overlegstructuur en beleidscyclus. Met betrekking tot gerealiseerde resultaten in een jaar dient Circulus-Berkel volgens deel B van de RO de volgende voortgangsinformatie te verstrekken:

- 1^e voortgangsrapportage (voor 1 mei)
- 2^e voortgangsrapportage (voor 15 augustus)
- Eindrapportage (voor 1 maart)

In de praktijk zijn deze rapportages door Circulus-Berkel aan de programmamanager van de gemeente Deventer per kwartaal geleverd. Op basis van de eindrapportage (daadwerkelijke afvalhoeveelheden) en de tarieven wordt een overzicht gemaakt van de totale daadwerkelijke kosten. Deze worden vergeleken met de begrote kosten. Het verschil tussen de daadwerkelijke kosten en de begrote kosten worden jaarlijks afgerekend zoals afgesproken in deel C van de RO. Dit bedrag stopt de gemeente vervolgens in de egaliseringsreserve van de afvalstoffenheffing. Sinds 1997 zijn de daadwerkelijke kosten altijd lager geweest dan de begrote kosten. De redenen hiervoor zijn verschillende. Een belangrijke is dat er in de gemeente Deventer sprake is geweest van forse beleidswijzigingen die tot lagere kosten hebben geleid. Een andere is dat Circulus-Berkel relatief “conservatief” begroot. Dit wordt echter aan het eind van het jaar op basis van nacalculatie verrekend.

Naast rapportage van de gerealiseerde resultaten, moet Circulus-Berkel volgens deel B van de RO ook ieder jaar de nieuwe beleidsvoornemens in het kader van het afvalstoffenplan presenteren voor het volgende jaar (voor 1 april) en het lopende vierjarige afvalstoffenplan actualiseren (voor 15 juni).

In de praktijk wordt het afvalstoffenplan ieder jaar geëvalueerd. Dit leidt niet altijd tot actualisatie / aanpassing van het afvalstoffenplan. Het afvalstoffenplan 2015-2018 bestaat uit twee fasen. Fase 2 (vanaf 2017) moet nog nader worden ingevuld op basis van de resultaten (evaluatie) van fase 1. Hierbij wordt de raad ook betrokken.

Ook de gemeente dient ieder jaar twee rapportages te overleggen:

- Besluitvorming ten aanzien van de begroting, voor zover relevant voor het afvalstoffenplan en de resultatenovereenkomst (voor 1 december).
- Aanpassing resultatenovereenkomst deel A en B (voor zover noodzakelijk).

In de praktijk is deel C van de resultatenovereenkomst ieder jaar aangepast op basis van de nieuwe tarieven en verwachte hoeveelheden per afvalstroom (door Circulus-Berkel). Deel A en B zijn sinds 2010 niet meer aangepast.

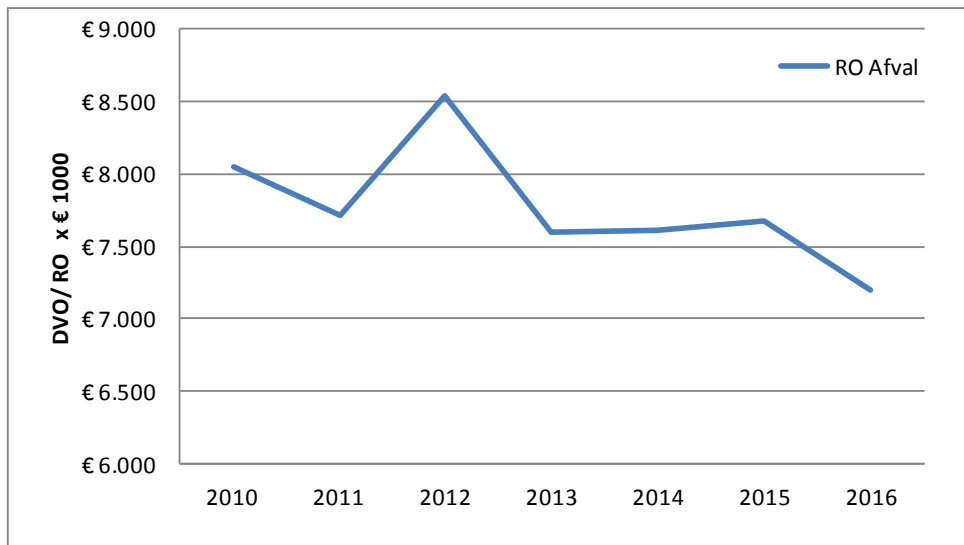
3.3 Kosten en opbrengstenstructuur Circulus-Berkel

In deel C van de Resultaatovereenkomst 2016 Afval [1] staat een kostenallocatiemodel. Dit model biedt inzicht in het aandeel per kostensoort en in de totale kosten van afvalbeheer. De basis voor het kostenallocatiemodel is in 2008 gelegd. Eens in de drie jaar wordt het model in opdracht van de regiogemeenten herijkt. In het kostenallocatiemodel wordt onderscheid gemaakt in drie producten:

1. Inzameling van huishoudelijke grondstoffen
2. Overige taken
3. Algemene kosten (overhead)

Voor 2016 bedragen de geraamde kosten € 7.201.757,-. Dit bedrag is in de afgelopen jaren gestaag gedaald, zoals in figuur 3.4 is te zien. Wanneer wordt gerekend met de daadwerkelijke Nedvang vergoedingen is het bedrag in deel C van de RO ongeveer € 330.000,- lager (€ 6.872.000).

In bijlage 3 staat het kostenallocatiemodel (uit deel C van de RO).



Figuur 3.4 Trend bedrag deel C uit de RO

1. Inzameling van huishoudelijke grondstoffen

Bij de inzameling van huishoudelijke grondstoffen wordt onderscheid gemaakt in 13 producten. Per product worden er vier type kosten toegerekend:

- Manuren: dit is de som van manuren maal de Circulus-Berkel tarieven
- Tractie (voertuigen): dit is de som van tractie-uren maal de Circulus-Berkel tarieven
- Direct toegewezen kosten: dit zijn de kosten die direct aan een product toewijsbaar zijn
- Overslag, transport en verwerking: de kosten of opbrengsten (min) voor afzet van grondstoffen

Manuren en tractie van Circulus-Berkel

De tarieven voor personeel en tractie worden eens in de driejaar herijkt en opnieuw vastgesteld en jaarlijks geïndexeerd op basis van een gewogen index of gemaakte afspraken in de RO. In deel C van de RO staat hoe dat geschiedt. Voor personeel geldt één uurtarief (**tarief: zie niet-openbare bijlage**). Dit tarief is van toepassing op zowel eigen personeel als op inleen. Bij het tarief voor tractie is onderscheid gemaakt in verschillende type voertuigen (**uurtarief: zie niet-openbare bijlage**). Het tarief komt op stand op basis van afschrijving, rentekosten, motorrijtuigenbelasting, onderhoud, brandstof en verzekeringskosten. De inzet (man- en tractie-uren) wordt iedere drie jaar herijkt. Dit is voor het laatst in 2015 gedaan. Wel wordt jaarlijks geïndexeerd op basis van het aantal aansluitingen en prijsindexering.

Op basis van kentallen heeft RHDHV samen met Circulus-Berkel de kosten voor manuren en tractie nader geraamd op basis van een ontwikkelt Excel rekenmodel [27]. Dit kan alleen goed worden gedaan voor de werkzaamheden die worden uitgevoerd door Circulus-Berkel. De inzameling met SW medewerkers van Sallcon laat zich moeilijk modelleren omdat de kosten van deze inzameling in één contract zitten (inzameling kleine fracties) en niet separaat kunnen worden toegerekend aan afvalstromen.

De onderbouwing en de vergelijking van de inzamelkosten (manuren en tractie) van Circulus-Berkel uit deel C van de RO 2016 en het ontwikkelde rekenmodel staan in de onderstaande tabel. De tarieven zijn overgenomen uit deel C van de RO 2016. De kosten zijn vervolgens berekend op basis van dagproducties (aantal te legen containers), inzamel frequenties, aantallen te ledigen containers en samenstelling van de inzamel ploeg.

Stroom	Inzamel- middel	Deel C RO 2016			Excel Model	
		Personeel	Tractie	per HH	Personeel	Tractie
Restafval	minicontainers	€ 191.354	€ 148.138	€ 11,3	-	-
	OGC's	€ 62.805	€ 72.371	€ 10,4	-	-
	<i>Subtotaal</i>	€ 254.159	€ 220.509		€ 252.418	€ 213.580
GFT	minicontainers	€ 374.603	€ 322.571	€ 21,8	€ 387.930	€ 289.325
Glas	BGC / OGC	€ 11.706	€ 14.932	€ 0,6	€ 13.804	€ 16.591
KFFV (PMD)	minicontainers	€ 146.337	€ 119.241	€ 8,9	€ 139.427	€ 110.481
TOTAAL		€ 786.806	€ 677.252		€ 793.579	€ 629.977

Uit de tabel blijkt dat de in het Excel model berekende waarden voor personeel (-1%) en tractie (+7%) in de buurt liggen van de waarden die staan in het kostenallocatiemodel behorende bij deel C van de RO 2016.

Opvallende zaken bij manuren en tractie van huishoudelijke grondstoffen

Een aantal zaken vallen op of zijn onduidelijk met betrekking tot de kostentoe rekening aan de 13 producten:

1. Naam KFFV in deel C RO: deze naam is verwarrend. Het gaat namelijk om PMD.
2. KFFV: onder het product KFFV staan alleen de manuren en tractiekosten voor de laagbouw. De kosten voor inzameling bij de hoogbouw (via SW medewerkers) staan bij product "inzamelen kleine fracties".
3. Oud papier en karton: onder het product oud papier en karton staan alleen de manuren en tractiekosten voor de inzameling via verzamelcontainers door Circulus-Berkeel. De kosten voor de aan huis inzameling bij de laag- en hoogbouw (via SW medewerkers) staat bij product "inzamelen kleine fracties".
4. Verpakkingsglas: onder het product verpakkingsglas staan alleen de manuren en tractiekosten voor de inzameling via verzamelcontainers door Circulus-Berkeel. De kosten voor de aan huis inzameling bij de laag- en hoogbouw (via SW medewerkers) staat bij product "inzamelen kleine fracties".
5. Textiel, overslag transport en verwerking: textiel wordt als onderdeel van de "BEST-tas" ingezameld. De kosten hiervoor (via SW medewerkers) staan bij product "inzamelen kleine fracties".
6. Kleine fracties: het gaat hierbij om glas, papier, PMD, luierinzameling en de BEST-tas. Logischer zou zijn om de kosten van de kleine fracties direct toe te rekenen aan deze fracties.
7. Inzamelen kleine fracties: de kosten van de ingezamelde kleine fracties door SW medewerkers zitten in één contract (Sallcon), waardoor deze niet meer toe te rekenen zijn aan individuele afvalstromen.

Direct toegewezen kosten

De direct toegewezen kosten bestaat uit kosten die direct aan een product toegewezen kunnen worden. In het kostenallocatiemodel gaat het om vier grote kostenposten:

- Inzamelen KFFV (**bedrag: zie niet-openbare bijlage**): dit zijn de kosten van inleen voertuigen.
- Inzamelen kringloopgoederen (**bedrag: zie niet-openbare bijlage**): dit is het contract met "Het Goed" voor de huis-aan-huis inzameling van kringloopgoederen.

- Inzamelen kleine fracties (€ 722.333,-): dit is het contract met Sallcon voor het aan huis verzamelen van glas, papier, de BEST-tas, PMD-zakken (alleen bij hoogbouw) en de verzameling van luiers door Van Gansewinkel.
- Beheer milieustraten/park (**bedrag: zie niet-openbare bijlage**): de exploitatiekosten van de milieustraten (Westfalenstraat en Duurstedeweg).

Overslag, transport en verwerking

Na verzameling worden de grondstoffen afgevoerd en verwerkt. Voor sommige stromen wordt de overslag en transport door een derde partij verzorgd.

De kosten voor overslag, transport en verwerking komen tot stand op basis van hoeveelheden (tonnen) maal tarieven (euro's per ton). In deel C van de RO staan de begrote kosten voor het uitvoeringsjaar. Jaarlijks wordt achteraf op basis van de werkelijke tonnen en verwerkingstarieven afgerekend door Circulus-Berkel. De ingezamelde hoeveelheden en verwerkingstarieven zijn de enige posten die onzeker zijn. De meeste tarieven liggen via contracten voor meerdere jaren vast. Dit geldt niet voor de verwerkingstarieven van oud papier en karton, verpakkingsglas en blik.

Op basis van de verwachte hoeveelheden voor 2016 [3] en de verwachte tarieven [4] voor 2016 kunnen de bedragen voor de relevante producten worden in het kostenallocatiemodel worden geverifieerd.

Op basis van de tarieven en hoeveelheden zouden de totale verwachte verwerkingskosten voor 2016 ongeveer € 110.000,- bedragen. In deel C van de RO 2016 staat een bedrag van € 572.000,-. Er is dus een verschil van € 462.000,-. Dit verschil is goed te verklaren en komt vooral door:

- PMD: € 335.000 door opname van PMD uit de hoogbouw in deel C van de RO onder de post van € 231.891. Deze post is begroot tegen een te laag tarief en onder een andere post. De opbrengsten van PMD zijn voor enkele tonnen te laag geschat.
- Papier en karton: het ingezamelde papier valt onder de post van - € 231.891 (beheer milieustraten) en wordt niet onder de post papier en karton geboekt. Hierdoor lijkt er sprake van een groot verschil te zijn tussen de RHDHV berekeningen en het kostenallocatiemodel, maar dat verschil is er in werkelijkheid niet omdat de opbrengsten oud papier op een andere boekingsregel worden weggeschreven. De totaalbedragen kloppen.
- Glas: de Nedvang vergoeding van circa € 70.000,- blijft bij de gemeente (in kostenonderbouwing afvalstoffenheffing) en staat niet in deel C van de RO 2016.
- WeB: producentenverantwoordelijkheid vergoeding Wecycle van circa € 40.000,- komt bij kringloop het Goed terecht. Voor de gemeente zijn de kosten per saldo nul. Deze vergoeding komt niet voor in het kostenallocatiemodel en de onderbouwing van de afvalstoffenheffing.

Grondstof	Hoeveelheid in 2016 (ton)	Verwerkings-tarief (€/ton)	Tarief overslag en transport (€/ton)	Totaal berekening (€)	Totaal deel C RO (€)
<i>Fijn</i>					
GFT	Hoeveelheid en tarief: zie niet-openbare bijlage			€ 501.270	€ 501.270
Restafval	Hoeveelheid en tarief: zie niet-openbare bijlage			€ 1.225.812	€ 1.225.812
KFFV (PMD)	Hoeveelheid en tarief: zie niet-openbare bijlage			-€ 1.112.420	-€ 777.200
Papier en karton	Hoeveelheid en tarief: zie niet-openbare bijlage			-€ 508.919	-€ 51.000
Verpakkingsglas	Hoeveelheid en tarief: zie niet-openbare bijlage			-€ 71.360	-€ 1.650

Grondstof	Hoeveelheid in 2016 (ton)	Verwerkings-tarief (€/ton)	Tarief overslag en transport (€/ton)	Totaal berekening (€)	Totaal deel C RO (€)
Textiel	Hoeveelheid en tarief: zie niet-openbare bijlage			-€ 135.000	-€ 135.000

Grof					
Grof restafval	Hoeveelheid en tarief: zie niet-openbare bijlage			€ 161.888	€ 41.659
Grof tuinafval	Hoeveelheid en tarief: zie niet-openbare bijlage			€ 36.140	-€ 231.891
A/B hout	Hoeveelheid en tarief: zie niet-openbare bijlage			€ 12.600	
Schoon puin	Hoeveelheid en tarief: zie niet-openbare bijlage			€ 4.257	
Metalen	Hoeveelheid en tarief: zie niet-openbare bijlage			-€ 28.010	
WeB	Hoeveelheid en tarief: zie niet-openbare bijlage			-€ 40.180	
Overig	Hoeveelheid en tarief: zie niet-openbare bijlage			€ 64.169	
TOTAAL				€ 110.247	

Toelichting tarief restafval

Het huidige tarief voor de verwerking van het restafval bedraagt € 132,- per ton (exclusief aftransport). Per 1 juli 2016 daalt dit (nieuw contract) naar ongeveer € 53,- per ton (excl. aftransport). Het verwerkingstarief voor 2016 is het gemiddelde tarief van voor en na 1 juli. Daarbovenop komt nog de verbrandingsbelasting van € 13,- per ton.

Toelichting tarief PMD

Voor de stromen PMD, papier/karton en glas krijgt de gemeente een vergoeding van Nedvang. Het tarief voor glas bestaat voor € 1,- uit de opbrengst van glas en voor € 31,- uit vergoeding door Nedvang. Voor oud papier en karton ontvangt de gemeente een registratievergoeding van € 1,65 per ton. Voor PMD zit de vergoeding "ingewikkeld" in elkaar. Voor kunststof ontvangt de gemeente een bruto vergoeding van € 788,- per ton in 2016. Voor drankenkartons is de vergoeding € 398,- per ton en voor blik is er geen vergoeding. Daar vanaf gaan onder andere de kosten voor sortering en vermarkting. De vergoeding is gebaseerd op een aandeel van 73% kunststof, 6% drankenkartons, 7% blik en 15% vervuiling in de PMD fractie. Op basis daarvan komt de vergoeding van een ton PMD uit op € 601,- per ton.

Opvallende zaken bij overslag, transport en verwerking van huishoudelijke grondstoffen

Een aantal zaken vallen op of zijn onduidelijk met betrekking tot de kostentoe rekening aan de 13 producten:

1. Restafval, kosten overslag, transport en verwerking: de kosten hiervoor staan voor € 1.225.612,- in het kostenallocatiemodel. Door het veel lagere verwerkingstarief zal dit de komende jaren met circa € 340.000,- per jaar afnemen.
2. KFFV: tussen het bedrag in deel C van de RO 2016 en het berekende bedrag zit een verschil van € 335.000,-. De verklaring hiervoor is dat de opbrengsten voor KFFV (PMD) uit de hoogbouw worden geboekt onder de post "beheer milieustraten/park". Daarnaast is voorzichtigheidshalve met lagere tonnen en een lagere vergoeding Nedvang gerekend. Uiteraard wordt dit op basis van werkelijke hoeveelheden en vergoedingen afgerekend.
3. Oud papier en karton, overslag transport en verwerking: de opbrengsten hiervoor staan voor € 51.000,- in het kostenallocatiemodel (dit is incl. subsidie verenigingen). Op basis van de te verwachten hoeveelheden, het verwerkingstarief en de overslag en transportkosten bedraagt

de opbrengst van deze post bijna € 510.000,-. Deze opbrengsten zijn ondergebracht in de post "beheer milieustraten/park".

4. Vergoedingen van Nedvang: de vergoedingen van Nedvang voor de inzameling van verpakkingen van papier, glas, kunststof en drankenkartons staan niet consistent in het kostenallocatiemodel. Voor PMD worden deze wel meegenomen en voor glas en oud papier/karton niet. Voor glas en oud papier/karton staat dit bedrag in de kostenonderbouwing van de afvalstoffenheffing.

Deze genoemde zaken veroorzaken de belangrijkste verschillen tussen de berekening van RHDHV en deel C van de RO met Circulus-Berkel.

2. Overige taken

Onder overige taken vallen vier posten:

1. Management en beleid (€ 165.937): hieronder vallen de kosten om beleid voor Deventer op te stellen, het accountmanagement, e.d.
2. Communicatie en informatiebeheer (€ 133.553): dit zijn de kosten voor communicatie, zoals de jaarlijkse digitale afvalkalender en app en communicatie adviezen.
3. Perceptie (€ 202.029): dit zijn alle kosten rondom het diftar systeem, zoals het containerregistratie-systeem en het databeheer.
4. Inzamelmiddelen (€1.125.324): dit zijn de kosten van alle inzamelmiddelen die in Deventer aanwezig zijn en wordt hieronder nader toegelicht.

Inzamelmiddelen

Per 2010 zijn alle inzamelmiddelen voor een eenmalig bedrag van € 1.327.783,- overgedragen van de gemeente aan Circulus-Berkel [5]. In de onderstaande tabel is de tabel nader onderbouwd.

Overnameprijs Inzamelmiddelen						
DEVENTER						
Type container	Afvalsoort	Aanschaf waarde	Afschrijvings termijn (jr)	gem. leeftijd	Aantal containers	dag waarde herrekend
Mini 240	rest	22	12	12,000	30000	132.000
Mini 140	rest	22	12	-	-	-
Stadsemmer (geen overname)	rest	-	0	-	0	-
Betonbox/rolcontainer (geen overname)	rest	-	0	-	0	-
Rolcontainer (Inpandig)	rest	500	15	12,000	80	8.000
OG container	rest	7,000	8	3,000	100	437.500
OG put/plaatsing	rest	5,000	15	4,000	134	491.333
OG cont. Polyester	rest	5,000	8	8,000	33	-
Hydrolift	rest	8.500	10	1,000	1	7.650
Eco-box (Incl. luler)	rest	7,000	15	2,000	3	18.200
Mini 240	GFT	22	12	12,000	30000	132.000
Mini 140	GFT	22	12	-	-	-
Stadsemmer (geen overname)	GFT	-	0	-	0	-
Biobox	GFT	5	5	1,000	1300	5.200
Ondergrondse cont.	Glas	6,000	8	5,000	10	22.500
Individuele glaskrat	Glas	8	5	1,000	1400	8.960
Ondergrondse cont.	Textiel	6,000	8	6,000	2	3.000
Individuele papierkrat	Textiel	12	5	1,000	1400	13.440
KCA box	KCA	12	10	9,000	40000	48.000
						1.327.783
Herrekenende dagwaarde volgens afschrijvingsperiode Circulus						

Na overname heeft Circulus-Berkel flink geïnvesteerd in nieuwe inzamelmiddelen, zoals:

- Ruim 200 extra ondergrondse containers à € 9.500,-.
- Ongeveer 25.000 nieuwe 140 l restafval minicontainer (i.p.v. 240 l) en circa 5.000 nieuwe 240 l restafval minicontainers.
- Circa 30.000 minicontainers voor PMD.

In de gemeente Deventer bevinden zich de volgende (aantallen) inzamelmiddelen [6]:

Grondstof	240 l mini *	140 l mini	OGC 5 m3 **	BGC ***	Overig
Restafval	5.000	25.000	331		7****
GFT	30.000	2.000	-	-	-
Glas	-	-	19	35	-
Papier	-	-	-	-	-
PMD	30.000	-	-	-	zakken
KCA	-	-	-	-	box
Textiel	-	-	7	29	-
Luiers	-	-	-	30	-
TOTAAL	85.000	7.000	357	94	-

* Mini staat voor minicontainer. Er zijn twee varianten in Deventer: de 140 liter en 240 liter

** OGC staat voor ondergrondse verzamelcontainer. Deze hebben een capaciteit van 5 m3

*** BGC staat voor bovengrondse verzamelcontainer. Deze hebben een capaciteit van 3 m3 of 1.700 l voor luiers.

**** Dit zijn ondergrondse perscontainers voor restafval.

De kosten voor de inzamelmiddelen bestaan uit:

- Afschrijvingskosten
- Rentekosten
- Onderhoudskosten
- ICT/communicatiekosten

De inzamelmiddelen worden in 8 tot 12 jaar lineair afgeschreven. De aanschafprijs van een minicontainer van 240 of 140 liter ligt rond de € 25,-. De aanschafprijs van een ondergrondse restafvalcontainer (inclusief plaatsing en betonnen bak) ligt rond de € 9.500,-. Deze prijzen zijn in lijn met die in andere gemeenten in Nederland.

Het rentepercentage dat Circulus-Berkel hanteert is 4%. Dit is het tarief dat de gemeente Deventer zelf hanteert en dat Circulus-Berkel overneemt. De rente wordt volgend deel C van de RO berekend over het gemiddeld geïnvesteerd vermogen.

Op basis van kentallen heeft De Rekenkamercommissie samen met Circulus-Berkel de kosten voor de inzamelmiddelen nader geraamd op basis van een ontwikkeld Excel rekenmodel [27]. De onderbouwing staat in de onderstaande tabel:

Stroom	Soort Inzamelmiddel	Aantal inzamelmiddelen	Kosten totaal	Kosten per huishouden
Restafval	minicontainers	30.000	€ 112.914	€ 3,8
	OGC 5 m3	331	€ 654.613	€ 50
	pers OGC	7	€ 19.022	n.t.b.
GFT	minicontainers	32.000	€ 120.442	€ 2,8
Glas	OGC 5 m3	19	€ 19.132	€ 0,7
	BGC 3 m3	35	€ 9.973	
PMD	minicontainers	30.000	€ 112.914	€ 3,8
	zakken	n.t.b.	€ 28.000	€ 2,2
KCA	box	43.000	€ 63.618	€ 1,5

Stroom	Soort Inzamelmiddel	Aantal inzamelmiddelen	Kosten totaal	Kosten per huishouden
Textiel	OGC 5 m3	7	€ 11.277	€ 0,5
	BGC 3 m3	29	€ 12.261	
Luiers	1.700 BGC	30	n.t.b.	n.t.b.
TOTAAL			€ 1.164.166	

De totale berekende kosten voor de inzamelmiddelen komen uit op € 1.164.166,- ten opzichte van € 1.125.324,- in deel C van de RO 2016. Dit is een miniem verschil van 3%. De kosten lijken dus t goed verklaarbaar.

Opvallende zaken inzamelmiddelen

Een aantal zaken vallen op of zijn onduidelijk met betrekking tot de kostentoerekening aan de inzamelmiddelen:

- Ruim driekwart van de kosten voor inzamelmiddelen zitten in de inzamelmiddelen voor restafval.
- Vooral de ondergrondse containers (OGC) voor circa 13.000 huishoudens vormen een groot aandeel in het bedrag voor inzamelmiddelen: 56%.
- Ondergrondse containers zijn een duur inzamelmiddelen voor de inzameling van restafval: dit kost circa € 50,- per huishouden per jaar ten opzichte van € 4,- per huishouden per jaar voor een minicontainer (exclusief kosten voor inzameling).
- Opvallend is dat er voor papier geen inzamelmiddelen zijn (aan huis of in de stad). Dit maakt Deventer uniek in vergelijking met andere gemeenten.
- De kosten voor de inzamelmiddelen zouden voor de duidelijkheid beter direct kunnen worden toegerekend aan de 13 producten in plaats van als aparte post onder "overige taken". De huidige wijze hangt samen met de afspraken rondom (de indeling van) het kostenallocatiemodel met de andere Circulus-Berkel gemeenten.

3. Algemene kosten (overhead)

In het kostenallocatiemodel staan twee kostenposten met betrekking tot algemene kosten: algemene huisvestingskosten en algemene overheadkosten. Deze kosten zijn indirect en zijn niet direct toe te rekenen aan de gemeente Deventer. Via een verdeelsleutel over alle gemeenten in het verzorgingsgebied van Circulus-Berkel worden deze kosten aan een deelnemende gemeente gealloceerd. Onder de algemene kosten vallen onder andere:

- Indirect personeel
- Indirect huisvesting
- Kantoorkosten
- Telefoonkosten
- Advies- en accountantskosten
- Automatisering
- Inkoopkosten

3.4 Kostenonderbouwing afvalstoffenheffing

Met betrekking tot de afvalstoffenheffing gaan we in op de volgende punten:

1. Kostenonderbouwing van de kostentoerekening
2. Opbouw van de afvalstoffenheffing
3. Vergelijking met andere gemeenten
4. Vaste en variabele kosten

1. Kostenonderbouwing van de afvalstoffenheffing

Sinds 2013 heeft de gemeente veel energie gestoken om tot een (juridisch) juist onderbouwde afvalstoffenheffing te komen. In 2014 heeft de gemeente Deventer door Van den Bosch & Partners [9] een onderzoek laten uitvoeren naar specifieke onderdelen van de kostenonderbouwing van de afvalstoffenheffing van de gemeente Deventer. Daaruit zijn een aantal aandachtspunten uit naar voren gekomen die aangepakt moeten worden. De gemeente is daarmee aan de slag gegaan.

De VNG stelt een model op voor de kostenonderbouwing van de afvalstoffenheffing [10]. Het doel daarvan is om een duidelijke onderbouwing te kunnen geven van de kosten die de gemeente verhaalt via de afvalstoffenheffing. De gemeente Deventer past dit model ook toe op haar onderbouwing van de afvalstoffenheffing.

In de afgelopen twee jaar zijn er verschillende activiteiten geweest om de raad te informeren over de kostenonderbouwing van de afvalstoffenheffing: een presentatie aan de Raadstafel, twee keer aan de orde geweest in een raadsvergadering en twee raadsmededelingen.

Het tarief voorstel voor de afvalstoffenheffing is onderdeel van het vaststellen van de primaire gemeentelijke begroting. De gemeente overlegt met Circulus-Berkel over het verwachte bedrag voor de dienstverlening (deel C van de RO) en op basis daarvan worden een begroting gemaakt voor de afvalstoffenheffing. In bijlage 4 staat de kostenonderbouwing van de afvalstoffenheffing voor 2016 [18].

Opbrengsten

Aan de opbrengstenkant zijn er voor 2016 zes posten:

1. Afvalstoffenheffing: dit is het totaal aan inkomsten van betaalde afvalstoffenheffing door bewoners. Onder deze post valt het vaste tarief en het variabele tarief (aantal aanbiedingen van containers of zakken). De hoogte van deze tarieven staan in de eerst volgende tabel.
2. Afvalstoffenheffing toeslag: dit zijn de toeslagen die bewoners betalen voor een grotere container (240 l i.p.v. 140 l) of een extra container. De hoogte van de toeslagen staat ook in deze tabel.
3. Nedvang vergoeding: dit is het totaal aan vergoedingen die de gemeente ontvangt voor de inzameling (en communicatie en transport) van kunststof, drankenkartons, glas en papier.
4. Dividend uitkering Circulus-Berkel: de 8 deelnemende gemeenten van het bedrijf Circulus-Berkel ontvangen op basis van een bepaalde verdeelsleutel dividend over het resultaat van het voorgaande jaar. De hoogte is afhankelijk van het resultaat en de solvabiliteit van Circulus-Berkel. In Deventer wordt dit bedrag geboekt als opbrengst voor de afvalstoffenheffing.
5. Putting reserve tijdelijke milieustraat: tot er een nieuwe milieustraat wordt gerealiseerd in Deventer, is er tijdelijk een tweede milieustraat (Duurstedeweg). De tijdelijke extra kosten (onderdeel van deel C van de RO) van € 227.000 per jaar worden gehaald uit de reserve (als opbrengst ter compensatie).
6. Egaliserende putting reserve: als er een negatief verschil is tussen de opbrengsten en de kosten wordt dit gehaald uit de reserve. Dit wordt gedaan om het tarief niet te veel te laten fluctueren door de jaren heen (bijv. door schommelende marktprijzen voor verwerking van afvalstromen).

Kosten:

Aan de kostenkant zijn er drie type kosten die verbijzonderd zijn in verschillende kostenposten:

1. Dienstverlening Circulus-Berkel: dit is het begrote bedrag uit deel C van de RO. Dit bedrag is uiteengesplitst in paragraaf 3.3.
2. Gemeentelijke kosten: dit zijn de kosten die vanuit de verschillende teams vanuit de gemeentelijke organisatie worden gemaakt en ten laste van de afvalstoffenheffing gebracht mogen worden. Niet alle gemeentelijke kosten mogen worden verhaald. Een uitgebreide uitleg hierover staat in de analyse van Van den Bosch & Partners [9]. Met betrekking tot de

stadsreiniging geldt dat de gemeente maximaal 33% van de kosten van de straatreiniging mag verhalen op de afvalstoffenheffing. In Deventer is dit 28%. Gemeenten kunnen zelf het te verhalen percentage bepalen, met een maximum dus van 33%.

3. Overige kosten: dit zijn de overige kosten die ten laste gelegd mogen worden aan de afvalstoffenheffing:
 - a. Kwijtscheldingen: circa 3.300 huishoudens [19] komen in aanmerking voor kwijtschelding van de afvalstoffenheffing. De hoogte van de kwijtschelding in 2016 bedraagt € 222,75 en is gebaseerd op 8 aanbiedingen van de 140 l container en het vaste tarief [20]. Een huishouden komt in aanmerking voor kwijtschelding wanneer het huishoudinkomen lager is dan de wettelijke normbedragen [21]. Gemeenten bepalen deels zelf hoe wordt kwijtgescholden [22]. Deventer hanteert de normbedragen voor kwijtschelding van de VNG [23].
 - b. Toerekenbare BTW: bij de invoering van het BTW compensatiefonds (2006) is de algemene uitkering uit het gemeentefonds verlaagd. Ter compensatie van deze verlaging mag een gemeente de BTW als last opvoeren en betrekken bij de bepaling van het tarief afvalstoffenheffing. In welke mate de BTW als kostencomponent wordt meegenomen is een keuze van de gemeente (uiteraard tot maximaal 100%). Van de geraamde BTW (ruim € 1,6 miljoen) wordt in Deventer 76% verhaald via de afvalstoffenheffing.
 - c. Nedvang/Afvalfonds: de vergoeding van Nedvang voor ingezamelde kunststoffen en drankkartons is al meegenomen als opbrengst in deel C van de RO (niet de vergoeding voor glas en papier). Daarom wordt dit bedrag ter hoogte van € 950.000,- in mindering gebracht in de kostenonderbouwing [25].

Nacalculatie

Na afloop van het jaar wordt op basis van de werkelijke verwerkingstarieven en ingezamelde hoeveelheden het begrote en het werkelijke bedrag op basis van nacalculatie verdisconteerd. Egalisatie wordt gedaan op de totale exploitatie van het product huishoudelijk afval. Het verschil wordt verrekend met de "reserve". Tot heden is dit altijd een positief bedrag geweest (begrote kosten waren altijd hoger dan de werkelijke kosten).

Reserve afval

Via de reserve kan de gemeentezorgen voor een min of meer constant bedrag afvalstoffenheffing voor bewoners. Pieken en dalen kunnen worden "glasgestreken" via de reserve. Tussen 2012 en 2016 is er voor ongeveer € 2,5 miljoen aan puttingen gedaan uit de reserve. Door deze onttrekkingen is het saldo gedaald van € 4,1 miljoen in 2012 naar € 1,6 miljoen in 2016. Ieder jaar vindt een structurele onttrekking plaats voor de tweede milieustraat à € 227.297. Daarnaast is er sprake geweest van onttrekkingen ten behoeve van egalisatie egalisatie van € 92.000 tot € 659.808,- per jaar. Wanneer in het huidige tempo doorgedaan wordt met onttrekkingen uit de reserve, dan is de reserve over twee jaar (in 2018) uitgeput. In bijlage 5 is het verloop van de reserve afval tussen 2012 en 2016 te zien.

2. Opbouw van de afvalstoffenheffing voor inwoners

Sinds 1 januari 2013 hanteert de gemeente Deventer gedifferentieerde tarieven voor inwoners om te betalen voor de afgenomen gemeentelijke afvaldiensten.

In de onderstaande tabel staan de tarieven voor huishoudens in Deventer voor de afgenomen diensten. Het tarief bestaat uit een vast tarief en een tarief voor het aanbieden van restafval voor verschillende inzamelmiddelen.

Tarieven (restafval)	2013 [11]	2014 [12]	2015 [13]	2016 [14]
Vast tarief	183,36	179,52	179,52	159,95
Lediging 140 l mini	5,86	5,86	5,86	7,85
Lediging 240 l mini	10,05	10,05	10,05	13,47
Afvalzak 60 l	2,51	2,11	2,11	2,85
240 l grijze mini ipv 140l	36,00	36,00	36,00	36,00
Extra grijze mini	36,00	36,00	36,00	36,00

Uit de tabel blijkt dat het vaste tarief na invoering van diftar in 2013 is gedaald van € 183,36 in 2013 naar € 159,95 in 2016. De tarieven voor het aanbieden van restafval zijn tussen 2013 en 2015 min of meer constant gebleven. In 2016 zijn de variabele tarieven behoorlijk verhoogd om het verlaagde vaste tarief te kunnen compenseren. Een lager vast tarief en een hoger variabel tarief zijn doorgevoerd om bewoners meer grip te geven op hun scheidingsgedrag (de vervuiler betaalt) door een grotere prijsprikkel te introduceren. De totale heffing die een inwoner betaalt bestaat uit de optelsom van vast en variabel. De totaalsom is sinds de invoering van diftar gedaald ten opzichte van een autonome ontwikkeling zonder diftar.

De 140 l mini wordt gemiddeld 11 keer voor lediging aangeboden, de 240 l mini wordt 13 keer en er worden gemiddeld 43 zakken van 60 l aangeboden in ondergrondse containers [15]. Op basis van deze aantallen en de tarieven kan de hoogte van de afvalstoffenheffing worden berekend. Een gemiddeld huishouden in Deventer heeft een 140 l container die 11x per jaar wordt aangeboden. De totale kosten voor een huishouden met dit "aanbiedpatroon" waren in 2015 € 244,- en zullen naar verwachting in 2016 € 246,- zijn.

3. Vergelijking met andere gemeenten

De hoogte en de tarieven van de afvalstoffenheffing kunnen worden vergeleken met andere (diftar) gemeenten in Nederland. In de onderstaande tabel en figuur wordt dat gedaan. Uit de tabel (gegevens 2016) blijkt dat ten opzichte van andere (Circulus-Berkel) gemeenten vooral de variabele tarieven behoorlijk hoger liggen. De tarieven zijn verkregen via de websites van de betreffende gemeenten.

Tarieven (restafval)	Deventer	Apeldoorn	Zutphen	Hengelo*
Vast tarief	159,95	159,39	132	137,05
Lediging 140 l mini	7,85	4,73	2,65	5,80
Lediging 240 l mini	13,47	8,11	7,75	9,95
Afvalzak 60 l	2,85	2,11	1,60	1,00
240 l grijze mini ipv 140l	36,00	-	-	-
Extra grijze mini	36,00	-	-	-

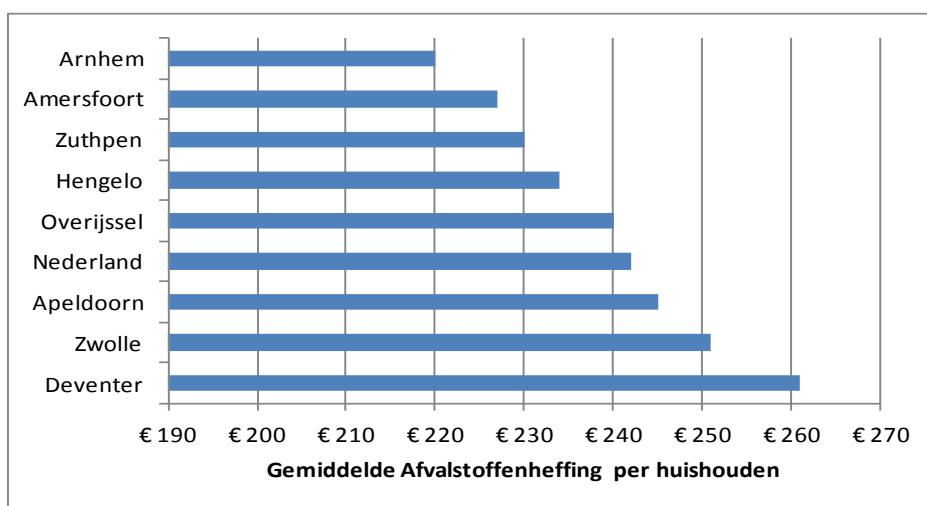
* In Hengelo moet ook betaald worden voor het aanbieden van de GFT container (€ 2,00 voor 240 l).

Kanttekening bij het vergelijking van de afvalstoffenheffing tussen gemeenten is dat het voor een deel "appels met peren vergelijken" is. Dit komt doordat gemeenten vrij zijn om bepaalde kostenposten wel

of niet of voor een bepaald percentage mee te nemen in de opbouw van de afvalstoffenheffing. Ook is de afvalstoffenheffing niet in alle gemeenten 100% dekkend.

Rijkswaterstaat [16] publiceert jaarlijks een overzicht van het gemiddelde totaaltarief van de afvalstoffenheffing per huishouden voor alle gemeenten in Nederland. Figuur 3.5 geeft een overzicht hiervan met enkele gemiddelden uit 2015.

De gemiddelde afvalstoffenheffing in Nederland bedraagt € 242,- per huishouden. In de duurste vijf gemeenten in Nederland ligt de afvalstoffenheffing rond de € 400,- per huishouden per jaar. In de laagste vijf gemeenten ligt dit rond de € 115,- per huishouden per jaar. Met gemiddeld € 261,- per huishouden ligt de afvalstoffenheffing in Deventer iets boven het gemiddelde. Figuur 3.5 met vergelijkbare gemeenten laat ook dit beeld zien.



*Figuur 3.5
Afvalstoffenheffing in
Deventer vergeleken
met andere
gemeenten.*

4. Vaste en variabele kosten

Om bewoners voldoende (financieel) te prikkelen, zijn bij de invoering van diftar een deel van de vaste kosten overgeheveld naar het variabele tarief. De tarieven van de afvalstoffenheffing in Deventer is volgens dit principe in 2016 aangepast (zie bovenstaande tabel). Uit gesprekken met de gemeente komt naar voren dat de meeste kosten die worden toegerekend aan de afvalstoffenheffing “vast” zijn en in beperkte mate variabel. De variabele kosten zijn gedurende het jaar alleen de kosten en opbrengsten van de verwerking van de afvalstromen. Omdat de verwerkingskosten voor restafval met bijna 60% dalen (vanaf juli 2016), nemen de variabele kosten verder af. De inzamelkosten zijn verbonden aan de dienstverlening. Als de dienstverlening (bij beleidswijzigingen) verandert, veranderen de inzamelkosten. De overige kosten zijn vrijwel vast. Dit maakt dat de variabele opbrengsten van de afvalstoffenheffing onder druk komen te staan bij goede scheidingsresultaten. Goede scheidingsresultaten zijn wenselijk, maar vormen een risico voor de dekking van de kosten.

Op basis van de kostenonderbouwing van de afvalstoffenheffing voor 2016 [18] en de kostenstructuur van Circulus-Berkel uit deel C van de RO uit 2016 [1], gaat het om de volgende verwachte kosten en opbrengsten:

- Vaste kosten in afvalstoffenheffing: € 12 miljoen.
- Variabele verwerkingskosten afvalstromen: € 1,9 miljoen.
- Variabele opbrengsten afvalstromen (incl. vergoedingen): € 2,0 miljoen.

De totale som (van - € 2 miljoen tot + € 13,9 miljoen) bedraagt € 15,9 miljoen waarvan € 3,9 miljoen variabel is. Dit betekent dat 24,5% van de kostenstructuur variabel is. De geraamde heffing voor een gemiddeld huishouden bedraagt € 246,- waarvan € 160,- een vast bedrag betreft. Dit betekent dat 35% van de heffing variabel is.

3.5 Voordelen gemeenschappelijk afvalbedrijf

Om de voordelen van een gemeenschappelijk afvalbedrijf voor de Gemeente Deventer goed te kunnen beargumenteren gaan we in op de volgende onderdelen:

1. Achtergrond en voorgeschiedenis
2. Schaalniveaus
3. Voordelen van het huidige schaalniveau

1. Achtergrond en voorgeschiedenis

Circulus en Berkel Milieu zijn beide in 1996/1997 opgericht na samenvoeging en verzelfstandiging van gemeentelijke reinigingsdiensten. Circulus bestond uit de samengevoegde inzameldiensten van Apeldoorn en Deventer. Essent had destijds een “Multi Utility Strategie”, waaronder ook afvalinzameling en -verwerking vielen. Voor de afvalinzameling had Essent onder andere de verzelfstandigde diensten Circulus en Berkel op het oog. Zo werden Circulus en Berkel verbonden aan Essent. Essent stelde de huidige directeur van Circulus-Berkel in 2001 aan als directeur van Circulus. In 2002 werd deze ook directeur van Berkel Milieu.

Na 2003 kwam Essent terug op haar Multi Utility Strategie en begon het activiteiten af te stoten. Vanaf 1 januari 2006 trok Essent zich terug uit Circulus en Berkel en werden het zelfstandige (overheids-gedomineerde) bedrijven.

Toen Essent zich terugtrok, wilden de Circulus gemeenten zich oriënteren op een nieuwe organisatiestructuur gebaseerd op de (ontwikkelingen in de) afvalmarkt. Deloitte kreeg de opdracht om hiernaar een studie uit te voeren. In het rapport van Deloitte uit 2006 wordt geconcludeerd dat de meerwaarde van overheidsgedomineerde inzamelbedrijven (als Circulus-Berkel) met name ligt op het vlak van beleidsadvies en management van de afvalketen [17]. Daarbij werd aangegeven dat 200.000 huishoudens een realistische ondergrens is om beleidsadvies een substantiële taak te kunnen laten zijn. Ook voor ketenmanagement en regie op andere diensten in de openbare ruimte werd 200.000 huishoudens als ondergrens gezien voor de schaalgrootte van een overheidsgedomineerd inzamelbedrijf. De basis voor de huidige schaal en takenpakket van Circulus-Berkel werd toen gelegd.

Ontwikkelingen in de markt en dat rapport zijn belangrijke aanleidingen geweest om te komen tot de huidige schaalgrootte en het takenpakket van Circulus-Berkel. In de jaren daarna zijn er verschillende ontwikkelingen geweest om de adviezen uit het rapport te implementeren, zoals:

- Fusie tussen Circulus en Berkel in 2014 tot Circulus-Berkel: het gecombineerde bedrijf bedient ca 200.000 huishoudens.
- Beleidsadvies vooral leggen bij Circulus-Berkel in plaats van bij de gemeenten.
- Aanvullende diensten in de openbare ruimte.
- Sinds 2014 is Cambio onderdeel van Circulus-Berkel.
- Sinds 2014 vallen de inzameling van droge componenten onder verantwoordelijkheid van Circulus-Berkel. Dit gebeurt in samenwerking met SW medewerkers van Sallcon.

2. Optimale Schaalniveau

Op dit moment is het schaalniveau van het verzorgingsgebied van Circulus-Berkel ongeveer 200.000 huishoudens. Circulus-Berkel geeft aan dat er niet “één schaalniveau” is waarop afvalgerelateerde activiteiten het meest effectief kunnen worden uitgevoerd. Afhankelijk van de activiteit zoekt Circulus-Berkel steeds naar het optimale schaalniveau. Dat betekent dat voor sommige activiteiten het eigen verzorgingsgebied het schaalniveau is, soms wordt samenwerking gezocht met andere regio's/inzamelbedrijven om tot een optimaal schaalniveau te komen en ook worden soms activiteiten op gemeentelijk of zelfs gebiedsniveau ontplooid. Zo probeert Circulus-Berkel steeds het juiste schaalniveau te vinden. Op deze manier kan enerzijds maatwerk worden geleverd en kan anderzijds geprofiteerd worden van schaalvoordelen.

Voorbeelden van het zoeken van het juiste schaalniveau zijn:

- Hoger schaalniveau:
 - Aanbesteding van PMD afval (samen met o.a. ROVA, AVU en Area).
 - Het gegevensbeheer voor diftar is ondergebracht bij CIBAS waarin ook andere overheidsgedomineerde inzamelbedrijven en gemeenschappelijke regelingen deelnemen (AVRI, Area en Twente Milieu).
- Schaalniveau verzorgingsgebied Circulus-Berkel:
 - Beleidsadvies aan gemeenten.
 - Veel inzameltaken.
 - Sluiten regionale kringlopen (o.a. sorteren van BEST en WEB afval).
- Lager schaalniveau:
 - BEST tas.
 - Inzet van specifieke organisatie voor uitvoering van bepaalde taken (zoals inzameling droge componenten en Het Goed).
 - Specifieke dienstverlening (zoals huis aan huis glas inzameling in Deventer).

3. Voordelen van het huidige schaalniveau

De voordelen van Circulus-Berkel als dienstverlener voor de gemeente Deventer blijken moeilijk te kwantificeren. Genoemde voordelen zijn:

- Circulus-Berkel kan meer service bieden dan een private inzamelaar. Het huidige serviceniveau dat bewoners in Deventer wordt geboden is hoog (blijkt ook uit de benchmark).
- Het schaalniveau is nog zodanig klein dat Circulus-Berkel maatwerk kan verrichten indien nodig, serieus op klachten kan ingaan en gemeenten ver tegemoet kan komen om aan gemeentelijke wensen (bijv. SW medewerkers of BEST tas) te kunnen voldoen. Bij veel grotere schaalniveaus of bij private bedrijven is dat veel minder.
- De directeur van Circulus-Berkel is altijd goed benaderbaar en aanspreekbaar voor de aangesloten gemeenten. Bij private bedrijven is dat niet of minder het geval.
- De samenwerking met de zeven andere Circulus-Berkel gemeenten is waardevol. Dat is er niet bij een gemeentelijke dienst of bij een private inzamelaar.
- Veel kleine werkzaamheden die Circulus-Berkel verricht voor de gemeente, die in principe niet in de resultatenovereenkomst staat, worden op verzoek uitgevoerd, zonder dat daar een specifieke rekening voor wordt ingediend. Bij private bedrijven werkt dat vaak anders.
- Wanneer blijkt dat er te hoge kosten zijn begroot of dat het bedrijf Circulus-Berkel “winst” maakt op haar activiteiten, ontvangen gemeenten het teveel betaalde bedrag terug in de vorm van nacalculatie en dividend. Dat is er niet in geval van een private inzamelaar.
- Het kostenniveau van Circulus-Berkel is marktconform (verwachting 2016). Daar staan een hoge service en een goed milieuresultaat tegenover.
- De schaal van Circulus-Berkel is voldoende groot om een hoogwaardige kennis en kunde voor o.a. beleidsadvies te kunnen bieden. Op veel beleidsmatige vlakken is Circulus-Berkel koploper (o.a. circulaire economie, verwaarding plastic, sortering WEB, nieuwe afvalstromen zoals BEST). Voor een middelgrote gemeentelijke dienst is dat veel moeilijker om te bereiken.
- Het schaalniveau van Circulus-Berkel brengt voor de gemeente schaalvoordelen met zich mee op vlak van aanbesteden en bedrijfsvoering. Hier zit een voordeel ten opzichte van een gemeentelijke dienst. Dit is echter moeilijk te kwantificeren.

Uit de interviews zijn geen nadelen naar voren gekomen. Dat wil niet zeggen dat deze er niet zijn.

3.6 Overige bevindingen

Omgekeerd inzamelen

In het Afval- en grondstoffenplan 2015-2018 staat in “stap 2” dat vanaf 2017 overwogen wordt om over te stappen op de inzameling van restafval bij laagbouw met ondergrondse containers. Dit systeem

waarbij grondstoffen aan huis worden ingezameld en restafval naar een verzamelcontainer moet worden gebracht, wordt omgekeerd inzamelen genoemd.

Uit de kostenberekeningen blijkt dat het inzamelen van restafval aan huis met minicontainers circa € 15,- per aansluiting kost en inzameling met ondergrondse containers ongeveer € 60,-. Ondergrondse inzameling van restafval op basis van het huidige systeem is dus ongeveer vier keer zo duur als inzameling van restafval met minicontainers. Dat komt vooral door de hoge vaste lasten van een ondergrondse container: rente, afschrijving en onderhoud.

Vaste kosten en de Afvalstoffenheffing

Binnen de gemeente zijn er zorgen over de hoogte en de dekking van de vaste kosten in de afvalstoffenheffing. Om bewoners maximaal financieel te prikkelen om zo weinig mogelijk restafval aan te bieden, is een hoog (variabel) tarief voor het aanbieden van restafval en een laag vast tarief van de afvalstoffenheffing wenselijk. Op dit moment is het zo dat de vaste kosten niet volledig gedekt worden door het vaste deel van de tarieven van de afvalstoffenheffing. Wanneer bewoners nog beter gaan scheiden, komen er te weinig opbrengsten binnen vanuit het variabele tarief om de vaste kosten te dekken.

Op dit moment is circa 25% van de kosten in de afvalstoffenheffing variabel. Naar verwachting zullen de variabele kosten in de afvalstoffenheffing de komende jaren nog verder dalen (naar ca. 20%). Dat komt onder andere door het door het ca. 60% lagere verwerkingstarief voor restafval. De inkomsten voor de afvalstoffenheffing zijn op dit moment voor 35% variabel. Dit betekent dat de dekking van de vaste kosten de komende jaren meer afhankelijk wordt uit variabele inkomsten. Dit vormt een groter wordend risico voor de gemeente, omdat er naarmate er beter gescheiden wordt (minder restafval) tekorten kunnen ontstaan door te lage variabele inkomsten. Qua milieuresultaat is dat uiteraard een positieve ontwikkeling, maar voor de dekking van de kosten vormt het een risico. Daar tegenover staat dat als het variabele deel in de tarieven niet hoog genoeg is, bewoners onvoldoende financiële prikkel ervaren om zo weinig mogelijk restafval aan te bieden. Dit was echter niet het geval in Deventer: vanaf de invoering van diftar in Deventer zijn de variabele tarieven altijd al op een niveau geweest wat minimaal vergelijkbaar is aan dat van andere diftar gemeenten.

3.7 Samenvatting aan de hand van deelvragen en normen

Onderzoeksvraag en normen	Voldaan	Toelichting
1. Is de taakuitvoering door Circulus-Berkel doelmatig en hoe verhoudt zich dit tot andere afvalverwerkers?		
De totale hoeveelheid huishoudelijk restafval is maximaal 200 kg/inw per jaar	Ja	Deze norm komt uit deel B van de RO uit 2010 en is inmiddels verouderd. Doelstelling uit het A en G plan 2015-2018 is maximaal 100 kg/inw (in 2018). In 2014 ging het om 117 kg/inw. Deventer is dus goed op weg om het doel te halen. Daarnaast heeft Deventer de op één na beste score in de benchmark.
De tevredenheid van bewoners over de dienstverlening ligt tussen de 7 en 8 (afhankelijk van het onderdeel).	Deels	Deze norm komt uit deel B van de RO uit 2010. Op zes van de zeven onderdelen wordt de norm gehaald. In het A en G plan 2015-2018 is hiervoor geen doel opgenomen.
De totale kosten per aansluiting zijn gelijk aan het benchmarkgemiddelde	Nee	Deze norm komt uit deel B van de RO uit 2010. Uit de benchmark blijkt dat de kosten per inwoner in Deventer € 199 waren t.o.v. € 165 gemiddeld. Het verschil kan volledig worden verklaard door het hoge serviceniveau en het hoge verbrandingsstarief voor restafval. In het A en G plan 2015-2018 is het doel om de kosten in 2018 met 10% te verlagen t.o.v. 2013. Dat doel is nu al gehaald.

Onderzoeksvraag en normen	Voldaan	Toelichting
2. Heeft Circulus-Berkel evalueerbare criteria en doelstellingen geformuleerd aangaande prijs en kwaliteit waarbij het bedrijf informatie verzamelt, rapporteert en stuurt?		
Circulus-Berkel heeft evalueerbare doelstellingen en bijbehorende prestatie-indicatoren geformuleerd.	Deels	In deel B van de resultatenovereenkomst staan de resultaten die Circulus-berkel dient te bereiken en is aangegeven hoe deze gemeten moeten worden. Het vigerende deel B van de RO stamt uit 2010 en is inmiddels niet meer actueel. Volgens deel B van de RO is de gemeente verantwoordelijk voor aanpassingen van de RO. Deel B moet worden geactualiseerd op basis van het Afval- en Grondstoffenplan 2015-2018.
Circulus-Berkel levert de in deel B van de RO afgesproken rapportages op de afgesproken tijden aan.	Deels	De afgesproken rapportages betreffen de KTO's, beleidsvoornemens, voortgangsrapportages, geactualiseerd afvalstoffenplan en eindrapportages. In de praktijk worden KTO's niet jaarlijks (conform RO), maar om het jaar uitgevoerd. Het afvalstoffenplan niet jaarlijks geactualiseerd en worden beleidsvoornemens niet altijd in de vorm van een rapport / notitie aangeleverd.
Tussen de gemeente en Circulus-Berkel vinden kwartaaloverleggen en een jaarlijks evaluatieoverleg plaats.	Ja	In de praktijk zijn er twee overleggen. Het ene overleg is met een breder team driewekelijks en het andere is tweewekelijks tussen de accountmanager van Circulus-Berkel en de programmamanager van Deventer.

Onderzoeksvraag en normen	Voldaan	Toelichting
3. Hoe ziet de -volledige en gedetailleerde- kosten- en opbrengstenstructuur van Circulus-Berkel eruit?		
Er is een gedetailleerd overzicht van de kosten en opbrengstenstructuur	Ja	In deel C van de Resultatenovereenkomst tussen de gemeente Deventer en Circulus-Berkel staat een gedetailleerd overzicht van de kosten en opbrengsten.
De kosten en opbrengsten zijn te herleiden per afvalstroom	Deels	Voor een deel zijn kosten en opbrengsten te herleiden. Dan geldt niet voor alle stromen, diensten verricht door derden en de inzamelmiddelen.
Er is inzicht in de kostentoerekening per voorziening	Nee	Alle kosten voor de voorzieningen vallen onder één post.

Onderzoeksvraag en normen	Voldaan	Toelichting
4. Is er volledig inzicht in de kostentoerekening per afvalstroom en per voorziening en is de berekening van de afvalstoffenheffing daarmee transparant?		
De opbouw van de afvalstoffenheffing is transparant	Ja	In de kostenonderbouwing van de afvalstoffenheffing staat uit welke kosten en opbrengsten de afvalstoffenheffing bestaat.
Er is volledig inzicht in de kostentoerekening van de kosten en opbrengsten in de afvalstoffenheffing	Deels	Er is een overzicht van de kostenposten en opbrengsten van de afvalstoffenheffing. Er zit geen nadere toelichting bij van de daarvan. Na enig uitzoekwerk binnen de gemeente kan er wel een overzicht hiervan worden gegeven. Een toelichting waarom bepaalde keuzes in het verleden zijn gemaakt ontbreekt eveneens (zoals het percentage toerekenbare BTW dat als kostenpost in rekening wordt gebracht).

Onderzoeksvraag en normen	Voldaan	Toelichting
5. Waar ligt het voordeel van een gemeenschappelijke inzamel- en verwerkingsorganisatie en wat levert dat op voor Deventer?		
De afvaldienstverlening uitgevoerd door Circulus-Berkel levert per saldo voor de gemeente voordelen op	Ja	Circulus-Berkel zoekt per activiteit het juiste schaalniveau om de activiteit zo optimaal mogelijk voor de gemeente Deventer uit te voeren. Op basis van gegeven voorbeelden lijkt dit ook in de praktijk zo plaats te vinden. Door de geïnterviewden zijn vooral voordelen en geen nadelen over de dienstverlening door Circulus-Berkel genoemd.

4. Bevindingen sturing

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de vragen gericht op het onderdeel “sturing” van het normenkader.

Nummer	Vraag
1	Welke beleidsdoelen ten aanzien van afval (inzameling, verwerking) heeft de gemeente Deventer geformuleerd en in welke mate zijn deze doelen SMART en evalueerbaar geformuleerd?
2	Bieden het Afval- en grondstoffenplan 2015-2018 en de geformuleerde beleidsdoelen de gemeenteraad de juiste handvatten om hierop te sturen?
3	Wordt het bereiken van de beleidsdoelen gemonitord en zo ja, hoe wordt de gemeenteraad hierover geïnformeerd?

4.1 Beleidsdoelen

Doelen bij invoering diftar (Afvalplan 2009-2014)

In het jaar 2012 wordt door de gemeenteraad veel aandacht besteed aan de afvalfunctie. Zo vindt in juni 2012 een discussie plaats over de wenselijkheid en de wijze van diftar en wordt in november 2012 verder gesproken over de afvalstoffenheffing. Tijdens deze discussie worden vrij specifiek kaders gesteld door de raad. Zo beoogt men een reductie van de hoeveelheid restafval per inwoner, worden de tarieven (vast en variabel) vastgesteld en worden tevens budgetten vastgesteld. Gesteld kan worden dat de gemeenteraad vooraf weloverwogen concrete kaders stelt met betrekking tot de afvalfunctie. De oorspronkelijke doelstellingen uit het Afvalplan 2009-2014 zijn als volgt geformuleerd:

1. Verlaging van de hoeveelheid restafval en grof vuil per inwoner per jaar. Doel is om in 2010 242 kg per inwoner en in 2014 150 kg per inwoner te bereiken.
2. De totale kosten voor het afvalbeheer zullen niet hoger zijn dan het benchmarkgemiddelde voor stedelijkheidsklasse 2.
3. Verhoging van de bronscheiding tot minimaal 60% voor zover dit niet in strijd is met voornoemde doelstelling.
4. Een hoog service niveau, d.w.z. een hogere score dan de benchmark (Diftar, 2012, p. 3).

De doelstellingen omtrent hoeveelheid restafval en kosten zijn ook opgenomen in het contract tussen de gemeente Deventer en Circulus-Berkel (Resultatenovereenkomst deel B). Daarin staat exact aangegeven hoe deze doelen/prestaties gemeten dienen te worden. Deel B van de Resultatenovereenkomst stamt uit 2010 en heeft betrekking op de periode tot en met 2014 en zijn gebaseerd op het Afvalplan 2009-2014. Deel B is sindsdien niet meer aangepast (zie meer hierover in paragraaf 3.2).

Doelen Afval en Grondstoffenplan 2015-2018

Ook het afval- en grondstoffenplan zoals dat in 2015 wordt aangeboden bevat SMART doelstellingen die zich op zich goed lenen voor meting en monitoring:

“Voor 2018 zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

- Hoofddoelstelling: >100 kilo restafval:
 - bronscheiding van minimaal 75%;
 - reductie CO₂: 10% (t.o.v. 2013);
 - waarborgen huidige arbeidsvolume van mensen met afstand tot regulier werk;
 - daling afvalbeheerkosten: 10% (t.o.v. 2013).
 - burgers actief betrekken bij (veranderingen in) afvalscheiding en schone leefomgeving” (Raadsvoorstel, juni 2015).

Niet al deze doelstellingen zijn SMART. Zo is het actief betrekken van burgers niet eenduidig meetbaar te maken en te monitoren. Ook hier wordt het plan echter geamendeerd en worden doelstellingen toegevoegd. Deze doelen komen ook niet terug in deel B van de resultatenovereenkomst. Daar staan nog de “oude” doelen in die golden tot 2014. Deel B van de Resultatenovereenkomst dient dus te worden geactualiseerd op de doelen uit het Afval- en Grondstoffenplan 2015-2018. Circulus-Berkel kan anders juridisch niet aangesproken worden op de nieuwe te behalen resultaten.

In het Afval- en Grondstoffenplan staat ook de keuzen voor een aangepaste variant A:

- restafval 1 x per 4 weken;
- quotum grof vuil < 200 kg (tot 200 kg in 2016 gratis);
- quotum grof vuil < 100 kg (tot 100 kg in 2017 gratis);
- Afhankelijk van de verbetering van de milieustraat kunnen vanaf 2018 verdere stappen gezet worden om het quotum verder te verlagen” (Amendement ingediend en aangenomen bij raadsvergadering, september 2015).

De vraag is hier uiteraard, wanneer gesproken kan worden over een verbetering van de milieustraat opdat het quotum verder verlaagd kan worden.

Ook amendement nummer 5 wordt aangenomen:

- Voor 65+’ers geen apart quotum grof restafval te hanteren.
- De gratis haalservice voor grof restafval niet aan te bieden op basis van leeftijd, maar aan mensen die dat nodig hebben” (Amendement ingediend en aangenomen bij raadsvergadering, september 2015).

Hier rijst de vraag wanneer mensen de gratis haalservice “echt nodig hebben”.

De bovenstaande zaken zijn niet SMART geformuleerd.

4.2 Sturingsmogelijkhedenraad

Doelstellingen om op te sturen

In de vorige paragraaf (4.1) was al aangegeven dat het Afvalplan 2009-2014 doelstellingen bevatte die zijn vertaald naar te behalen resultaten door Circulus-Berkel in deel B van de resultatenovereenkomst. Deze zijn SMART geformuleerd en Circulus-Berkel kan dus op deze doelen worden aangesproken.

Ook het Afval- en grondstoffenplan 2015-2018 bevat concrete doelstellingen (zie ook paragraaf 4.1). Deze zijn nog niet vertaald naar deel B van de resultatenovereenkomst. Circulus-Berkel kan dus nog niet worden aangesproken op het behalen van de doelen uit het nieuwe Afval- en Grondstoffenplan.

In paragraaf 3.2 onder het kopje “Verantwoording” is beschreven dat Circulus-Berkel verschillende voortgangsrapportages met uiteenlopende rapportagefrequenties verstrekt aan de gemeente, zodat de prestaties op de doelen door de tijd gevolgd kunnen worden. De doelen in het oude en nieuwe afvalplan tezamen met deze rapportages bieden de raad concrete handvaten op de prestaties te volgen en dus te sturen.

Discussies in de raad 2012 -2015

Als eerder aangegeven besteed de gemeenteraad veel aandacht aan de afvalfunctie. Hieronder staat een beschrijving van de discussie die vanaf 2010 over dit onderwerp in de raad hebben

plaatsgevonden. Deze discussies en ingebrachte stukken geven een beeld van de sturingsmogelijkheden die de raad gebonden worden.

In juni 2012 vindt een discussie plaats over de wenselijkheid en de wijze van diftar en wordt in november 2012 verder gesproken over de afvalstoffenheffing. Op dezelfde avond van het begrotingsdebat (november 2012), wordt eveneens veel aandacht besteed aan de afvalfunctie en de afvaltarieven voor 2013. Het is in deze vergadering dat de raad een drietal tariefvarianten wordt voorgelegd, waarbij de verhouding vast-variabel fluctueert.

Vanaf het moment dat diftar operationeel wordt (januari 2013), blijft het systeem in de politieke belangstelling staan. "Diftar ligt onder een politiek vergrootglas en dat zal voorlopig niet veranderen", zo wordt wel gesteld vanuit de respons in dit verband. Die politieke belangstelling vertaalt zich in het feit dat vrij frequent discussies tijdens de politieke markt of de raadsvergadering over diftar gevoerd worden. Tijdens deze discussies wordt gebruik gemaakt van het aangeleverde materiaal, maar ook van eigen waarnemingen van raadsleden, contacten die raadsleden onderhouden met inwoners en van informatie die raadsleden soms extern vergaren.

Op 6 november 2013 wordt de tussenevaluatie Diftar vrij uitgebreid besproken in de politieke markt, waarbij de meningen soms uiteenlopen. Aan de hand van het verslag valt op te maken, dat naast de bovenstaande doelstellingen het aspect van zwerfafval, bijzettingen en handhaving in de discussie wordt gebracht. Ook wil men een beter inzicht krijgen in de kostenopbouw van de afvalfunctie, getuige de motie die op 13 november 2013 wordt aangenomen in de raad. 27 november 2013 staat de afvalfunctie voor de derde keer die maand geagendeerd, ditmaal als agendapunt op de politieke markt. Het gaat dan om het vaststellen van de tarieven voor 2013 en 2014. Het agendapunt komt als debatstuk terug in de gemeenteraad van 18 december 2013. In deze raadsvergadering vindt een discussie plaats over de voorgestelde tariefsverhoging. Het jaar 2014 begint relatief rustig voor wat betreft de afvalfunctie. Illustratief is in dit verband, dat de eindevaluatie diftar 2013 al in april 2014 is opgesteld, maar pas in november 2014 wordt geagendeerd voor de raadstafel. Tijdens de discussie hierover worden ook het kwijscheldingsbeleid besproken, evenals de ambitie om een gemiddeld huishouden tenminste € 9,72 minder te laten betalen (was uitgangspunt bij de start van diftar in 2013). Daarnaast is toegezegd aan de raad dat tenminste 60% van de burgers minder afvalstoffenheffing betaalt na de invoering van diftar. Het jaar 2015 staat in het teken van het Afval- en grondstoffenplan 2015-2018. De afvalfunctie wordt een aantal keer politiek geagendeerd. Zo wordt het plan op 17 juni 2015 aan de raadstafel besproken en in tweede instantie op 11 september 2015. In september wordt het plan ook geagendeerd voor de raadsvergadering, terwijl op 18 november 2015 de afvalstoffenheffing 2016 op de raadsagenda staat. Tot slot wordt de afvalstoffenheffing op 16 december 2015 bediscussieerd en vastgesteld in de raadsvergadering van december. Aan de hand van de verslagen en de documenten kan worden opgemaakt dat naast de bovengenoemde doelstellingen ook de reductie van CO₂ en het waarborgen van het huidige arbeidsvolume van mensen met afstand tot regulier werk als doelstellingen in de discussie worden gebracht.

Analyse discussies

Als de discussies in de politieke markt en de raadsvergaderingen worden nagelopen, valt op, dat de diverse meningen niet naar elkaar groeien door de tijd heen. Dit kan te maken hebben met de publicitaire belangstelling. Aandacht in de pers kan aanleiding zijn om eigen standpunten wat scherper te formuleren. Een andere verklaring kan liggen in het gegeven dat diftar niet enkel een techniek betreft. Met diftar wordt immers de mogelijkheid geboden om de vervuiler te laten betalen, maar worden ook vraagstukken op het gebied van inkomensverdeling, kwijschelding, handhaving, duurzaamheid, etc. geïntroduceerd. Deze vraagstukken zijn van wezenlijk politieke aard en het is dan ook niet vreemd, dat fracties aanslaan op deze vraagstukken in de diverse discussies die gevoerd zijn.

De speciale aandacht die diftar politiek krijgt, heeft ook tot consequentie dat de reguliere planning & control producten minder aandacht besteden aan de afvalfunctie. Zo gaat de zomerrapportage van 2013 niet in op de afvalfunctie, terwijl ook in de voorbereiding of de discussie zelf geen vragen over

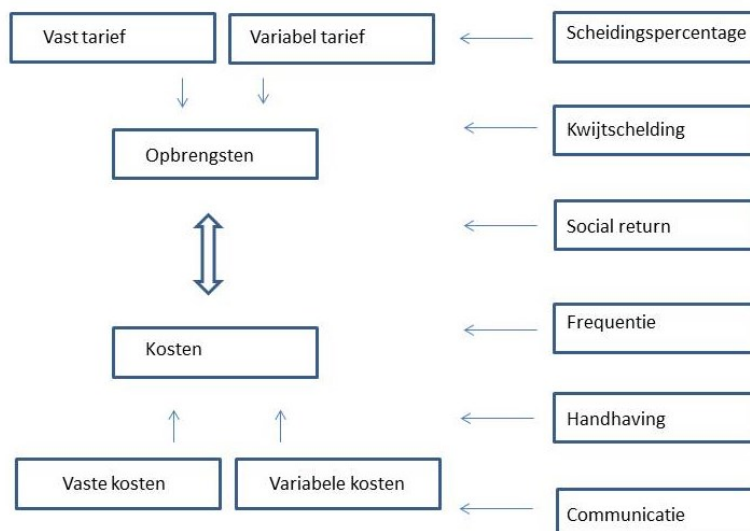
afval worden gesteld door raadsleden. Illustratief is in dit verband de speciale behandeling die de afvalstoffenheffing krijgt. Het vaststellen van deze heffing wordt jaarlijks als separaat agendapunt opgevoerd en wordt niet geïntegreerd in het begrotingsdebat, zoals bij de andere heffingen het geval is.

De focus in de debatten lag vaak op het vast óf het variabel tarief. In de raad vielen velen over de verhoging van het variabel tarief en vonden dat onterecht naar de goed presterende inwoners. Er werd vaak voorbij gegaan aan de daling van de totale aanslag van een huishouden.

4.3 Monitoring beleidsdoelen

Verschillende beleidsdoelen voor de afvalfunctie

Binnen de afvalfunctie kunnen een vrij groot aantal variabelen onderscheiden. Al deze variabelen hebben invloed op de opbrengsten of kosten, maar doorgaans ook op elkaar. Communicatie kost geld, maar als communicatie leidt tot minder zwerfafval, minder bijzettingen en minder handhaving, kan communicatie buitengewoon kosteneffectief zijn. Sommige verbanden zijn complexer en niet eenduidig te beschrijven. Hogere variabele tarieven en lagere vaste tarieven kunnen tot hogere scheidingspercentages leiden. Daarmee zij echter niet gesteld dat daarmee de opbrengsten toenemen of afnemen, want dit hangt van de elasticiteit af. Het gaat dan om de vraag in hoeverre de verhoging van het variabele tarief de verlaging van het aangeboden restafval compenseert of juist niet. Het onderstaand schema laat iets van deze complexiteit zien. Daarbij wordt opgemerkt, dat in dit schema nog lang niet alle factoren in beeld zijn gebracht. In het onderstaand schema wordt bijvoorbeeld dienstverlening gemakshalve vertaald naar frequentie, maar het zal duidelijk zijn dat dienstverlening ook samenhangt met de manier waarop afval kan worden aangeboden, de afstand die afgelegd moet worden tot een ondergrondse container of een milieustraat, etc. Het schema kan ook met factoren van geheel andere aard worden uitgebreid, zoals de sociale structuur van een woonwijk, de houding van inwoners ten opzichte van het milieu, etc. Het schema maakt in ieder geval duidelijk, dat het moeilijk is om een factor geïsoleerd te behandelen, te doorgronden en te bespreken.



Uiteindelijk kan de afvalfunctie vertaald worden naar kosten en opbrengsten en kan met de functie bedrijfseconomisch benaderen. Een vraag is daarbij dan in hoeverre de gemeente een financieel risico loopt op het moment dat de vaste kosten niet meer volledig gedekt kunnen worden door de vaste opbrengsten. Gesteld zij echter, dat de bedrijfseconomische benadering van de afvalfunctie slechts één benadering is en dat meerdere benaderingen mogelijk zijn, welke dan weer hele andere vraagstukken opwerpen. Deze benaderingen kunnen elkaar soms ook in de weg zitten. De inzet van werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt zal bedrijfseconomisch bezien niet altijd onderbouwd

kunnen worden. Aan de andere kant kunnen in termen van social return zeer goede argumenten aanwezig zijn om deze inzet nu juist wel mogelijk te maken.

Doelstellingen afvalbeheer (Afvalplan 2009-2014)

Oorspronkelijk heeft de gemeente zichzelf een aantal doelstellingen (uit Afvalplan 2009-2014) gesteld met betrekking tot de afvalfunctie:

1. Verlaging van de hoeveelheid restafval en grof vuil per inwoner per jaar. Doel is om in 2010 242 kg per inwoner en in 2014 150 kg per inwoner te bereiken.
2. De totale kosten voor het afvalbeheer zullen niet hoger zijn dan het benchmarkgemiddelde voor stedelijkheidsklasse 2.
3. Verhoging van de bronscheiding tot minimaal 60% voor zover dit niet in strijd is met voornoemde doelstelling.
4. Een hoog service niveau, d.w.z. een hogere score dan de benchmark (Diftar, 2012, p. 3).

Gelet op het bovenstaande zal duidelijk zijn, dat deze doelstellingen een onderlinge wisselwerking kennen. Zo zal de verhoging van de bronscheiding kunnen leiden tot een verlaging van de hoeveelheid restafval. Op dit punt kunnen doelstelling 1 en 3 in het verlengde van elkaar worden gebracht. Daarbij zij gesteld, dat de verhoging van de bronscheiding niet de enige manier is om de hoeveelheid restafval en grof vuil te verlagen. Men kan bijvoorbeeld ook door gerichte communicatie proberen de inwoners afvalbewuster te maken en de inwoners aanzetten minder afval te verzamelen en uiteindelijk aan te bieden. Doelstelling 2 en 4 zijn lastiger in het verlengde van elkaar te brengen: een hoog service niveau leidt immers tot een hoger kostenplaatje. Aan de andere kant kan men, gelet op de formulering, de tweede doelstelling als financieel kader zien waarbinnen dan de overige doelstellingen gerealiseerd moeten worden.

Discussies raad over beleidsaspecten afval

Opvallend is wel, dat de raadsdiscussies zich niet beperken tot bovenstaande doelstellingen. Door de tijd heen worden namelijk steeds meer aspecten toegevoegd aan de discussie. Onder andere gaat het dan om:

- De verhouding vast tarief – variabel tarief.
- De hoeveelheid zwerfafval en bijzettingen en de handhaving.
- De tariefsverhoging of – verlaging.
- De kostenopbouw en in het verlengde daarvan de vaste en variabele kosten.
- Het kwijtscheldingsbeleid.
- De ambitie om 60% van de inwoners minder tarief te laten betalen dan voor de invoering van diftar.
- De inzet van werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt.
- De reductie van CO₂ uitstoot.

Hoewel al deze aspecten politiek van groot belang zijn, wordt daardoor het vraagstuk natuurlijk wel complexer. Van belang is daarbij dat alle factoren en aspecten die tijdens de onderzochte periode zijn toegevoegd ook weer een wisselwerking op elkaar hebben.

De discussies in de gemeenteraad zijn deels te verklaren vanuit de veelheid aan doelstellingen die langzamerhand voor de afvalfunctie gesteld zijn. Dat maakt ook een beoordeling van de afvalfunctie lastig. Vanuit een bepaalde doelstelling geredeneerd kan de afvalfunctie positief beoordeeld worden, vanuit een andere doelstelling echter negatief.

Effectief beleid in relatie tot internaliseren doelstellingen door inwoners

Een andere constatering in dit verband betreft het gegeven dat de effectiviteit van beleid door de tijd heen verandert. Als de doelgroep de beleidsdoelstellingen niet onderschrijft, zal deze doelgroep steeds beter leren hoe zij het beleid kan ontwijken. Dit leereffect is een vrij bekend fenomeen en maakt dat het beleid steeds ineffectiever wordt. Dit leereffect treedt op waar het de illegale bijzettingen

betreft. In het eerste jaar van diftar kan de bijzetter nog makkelijk getraceerd worden aan de hand van persoonsgegevens die zich in de bijzettingen bevonden (de naam op een ontvangen brief bijvoorbeeld). In het tweede jaar blijkt dit veel moeilijker: de bijzetter hebben de bijzettingen vooraf ontdaan van alle persoonsgegevens en zijn bijna niet meer te traceren. Inwoners die de doelstellingen van diftar niet internaliseren leren dus steeds beter hoe ze het beleid kunnen ontwijken. Eerdere onderzoekers waarschuwen ervoor om in een dergelijk geval het beleid te gaan verfijnen (accumuleren, vgl. in 't Veld, 1984). Dit lost namelijk niets op aangezien de doelgroep ook dat verfijnde beleid weer leert te ontwijken. In een dergelijk geval kan men zich beter afvragen welke doelstellingen van het beleid nog wel onderschreven wordt door de doelgroep en men zich vervolgens daarop richten.

De praktijk en de normen

Vanuit de bovenstaande analyse kan gezien worden in hoeverre de praktijk van Deventer zich verhoudt tot de operationele normen die in het kader van sturing eerder in dit onderzoek zijn geformuleerd. Gesteld kan worden, dat de afvalstoffenheffing vooraf en separaat door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Daarbij krijgt de afvalstoffenheffing zelfs een "speciale behandeling": deze heffing wordt daadwerkelijk separaat besproken en vastgesteld en wordt niet geïntegreerd in het begrotingsdebat, zoals bij de andere heffingen. Ook aan de invoering van diftar is een uitgebreide discussie vooraf gegaan. De geformuleerde doelstellingen daarvoor zijn in het Afvalplan 2009-2014 en deel B van de Resultatenovereenkomst (in eerste instantie) goed meetbaar geformuleerd (zie paragraaf 4.1).

Zoals gesteld worden door de tijd heen evenwel steeds meer doelstellingen toegevoegd, die niet altijd eenduidig meetbaar zijn. Te denken valt dan aan de inzet van mensen met een beperking tot de arbeidsmarkt en doelstellingen op het gebied van handhaving.

Bij dat vaststellen worden doorgaans vrij veel stukken aangeboden aan de gemeenteraadsleden. Illustratief is de raadsvergadering van december 2015. Naast het raadsvoorstel worden een aantal andere stukken aangeboden, zoals een opbouw van de kosten- en opbrengstenstructuur, een evaluatie, een scenarioanalyse, een herziene verordening, een beantwoording van vragen, een raadsmededeling, etc. Aan de hand van de discussies die plaatsvinden aan de raadstafel en de raadsvergadering valt op te maken, dat de gemeenteraad zeer actief de materie bespreekt. Men doet dat voor wat betreft diftar doorgaans niet in één termijn. Zo komt de afvalstoffenheffing 2016 zowel in de raadsvergadering van november 2015 als in de raadsvergadering van december 2015 aan de orde. Ook aan het nieuwe Afval- en grondstoffenplan 2015-2018 wordt de nodige aandacht besteed aan twee raadstafels en een raadsvergadering. Vrijwel altijd worden amendementen ingediend en aangenomen, waaruit eveneens een actieve betrokkenheid van de raadsleden valt te concluderen. Als de discussies inhoudelijk worden nagelopen kan geconstateerd worden dat de deelnemers aan deze discussies daadwerkelijk gebruik maken van de informatie die wordt aangeboden door het college.

Ervaringen met diftar worden tussentijds geëvalueerd (in oktober 2013), terwijl tevens een eindevaluatie wordt opgesteld (april 2014, geagendeerd in november 2014). Ook deze evaluaties worden in de discussie betrokken.

De informatieverstrekking, zowel vooraf als tussentijds, richt zich echter op de totale afvalfunctie. Over Circulus-Berkel vindt geen separate informatievoorziening plaats. Uiteraard maakt deze organisatie wel onderdeel uit van de totale informatievoorziening zoals deze aan de gemeenteraad wordt verstrekt.

De discussie in de raad over het nieuwe afval- en grondstoffenplan illustreert de brede maatschappelijke relevantie van de afvalfunctie en de diversiteit aan maatschappelijke doelstellingen die gekoppeld kunnen worden aan deze functie. De discussie illustreert tevens, hoe groot de verleiding is om andere doelstellingen toe te voegen aan het afval- en grondstoffenplan. Hoewel deze doelstellingen zeer legitiem zijn, ontstaat op deze manier wel een zeer ambitieus plan, welke

doelstellingen bevat die wellicht moeilijker in overeenstemming zijn te brengen met elkaar en welke ook niet altijd goed meetbaar zijn.

4.4 Samenvatting aan de hand van deelvragen en normen

Onderzoeksvraag en normen	Voldaan	Toelichting
1. Welke beleidsdoelen ten aanzien van afval (inzameling, verwerking) heeft de gemeente Deventer geformuleerd en in welke mate zijn deze doelen SMART en evalueerbaar geformuleerd?		
Bij het vaststellen van de programmabegroting wordt separaat de hoogte van de afvalstoffenheffing vastgesteld.	Ja	De afvalstoffenheffing wordt separaat en vooraf besproken en vastgesteld.
Bij het vaststellen van de afvalstoffenheffing bestaat inzicht in de verschillende opties voor inzameling en verwerking en de effecten op de uiteindelijke heffing.	Deels	De raadsvoorstellen gaan vergezeld van vrij veel aanvullende informatie. Dit inzicht wordt gebruikt door raadsleden in de discussies die men voert over de afvalstoffenheffing en de inrichting van de afvalfunctie. Doelstellingen worden in eerste instantie SMART geformuleerd. Nadien worden doelstellingen toegevoegd die minder goed meetbaar zijn.

Onderzoeksvraag en normen	Voldaan	Toelichting
2. Bieden het Afval- en grondstoffenplan 2015-2018 en de geformuleerde beleidsdoelen de gemeenteraad de juiste handvatten om hierop te sturen?		
Het plan en de gestelde doelen zijn SMART en geconcretiseerd naar operationele termen en deze termen zijn ook periodiek te meten en te monitoren.	Deels	In eerste instantie worden doelstellingen in het afval- en grondstoffenplan overwegend SMART geformuleerd. Deze zijn ook vertaald naar het contract met Circulus-Berkel (Resultatenover-eenkomst deel B). Tijdens het raadsdebat worden evenwel minder meetbare doelstellingen opgevoerd. Deel B van de resultatenovereenkomst is nog niet aangepast op het Afval- en Grondstoffenplan 2015-2018. Juridisch kan Circulus-Berkel niet op de resultaten behorende bij het A en G plan worden aangesproken.

Onderzoeksvraag en normen	Voldaan	Toelichting
3. Wordt het bereiken van de beleidsdoelen gemonitord en zo ja, hoe wordt de gemeenteraad hierover geïnformeerd?		
Twee keer per jaar wordt de gemeenteraad inzicht gegeven in het verloop van de afvalfunctie en de exploitatie daarvan.	Ja	Info over het verloop van de afvalfunctie en de exploitatie daarvan wordt uitgebreid en frequent aangeleverd voor de gemeenteraad, al dan niet in de vorm van evaluaties, kostenonderbouwingen, etc. In deel B van de Resultatenovereenkomst is vastgelegd welke rapportages in welke frequentie Circulus-Berkel dient te leveren.
Twee keer per jaar wordt de gemeenteraad op de hoogte gehouden van de exploitatie van Circulus-Berkel BV.	Deels	Over de totale kostenopstelling en de totale afvalfunctie wordt gerapporteerd. Circulus-Berkel vormt geen separaat object van rapportage.

Bijlagen

1. Normenkader

Doelmatigheid

Onderzoeksvraag	Normen
1. Is de taakuitvoering door Circulus-Berkel doelmatig en hoe verhoudt zich dit tot andere afvalverwerkers?	De totale hoeveelheid huishoudelijk restafval is maximaal 200 kg/inw per jaar
	De tevredenheid van bewoners over de dienstverlening ligt tussen de 7 en 8 (afhankelijk van het onderdeel).
	De totale kosten per aansluiting zijn gelijk aan het benchmarkgemiddelde
2. Heeft Circulus-Berkel evalueerbare criteria en doelstellingen geformuleerd aangaande prijs en kwaliteit waarbij het bedrijf informatie verzamelt, rapporteert en stuurt?	Circulus-Berkel heeft evalueerbare doelstellingen en bijbehorende prestatie-indicatoren geformuleerd.
	Circulus-Berkel levert de in deel B van de RO afgesproken rapportages op de afgesproken tijden aan.
3. Hoe ziet de -volledige en gedetailleerde-kosten- en opbrengstenstructuur van Circulus-Berkel eruit?	Er is een gedetailleerd overzicht van de kosten en opbrengstenstructuur
	De kosten en opbrengsten zijn te herleiden per afvalstroom
	Er is inzicht in de kostentoerekening per voorziening
4. Is er volledig inzicht in de kostentoerekening per afvalstroom en per voorziening en is de berekening van de afvalstoffenheffing daarmee transparant?	De opbouw van de afvalstoffenheffing is transparant
	Er is volledig inzicht in de kostentoerekening van de kosten en opbrengsten in de afvalstoffenheffing
5. Waar ligt het voordeel van een gemeenschappelijke inzamel- en verwerkingsorganisatie en wat levert dat op voor Deventer?	De afvaldienstverlening uitgevoerd door Circulus-Berkel levert per saldo voor de gemeente voordelen op

Sturing

Onderzoeksvraag	Normen
6. Welke beleidsdoelen ten aanzien van afval (inzameling, verwerking) heeft de gemeente Deventer geformuleerd en in welke mate zijn deze doelen SMART en evalueerbaar geformuleerd?	Bij het vaststellen van de programmabegroting wordt separaat de hoogte van de afvalstoffenheffing vastgesteld.
	Bij het vaststellen van de afvalstoffenheffing bestaat inzicht in de verschillende opties voor inzameling en verwerking en de effecten op de uiteindelijke heffing.
7. Bieden het Afval- en grondstoffenplan 2015-2018 en de geformuleerde beleidsdoelen de gemeenteraad de juiste handvatten om hierop te sturen?	Het plan en de gestelde doelen zijn SMART en geconcretiseerd naar operationele termen en deze termen zijn ook periodiek te meten en te monitoren.
8. Wordt het bereiken van de beleidsdoelen gemonitord en zo ja, hoe wordt de gemeenteraad hierover geïnformeerd?	Twee keer per jaar wordt de gemeenteraad inzicht gegeven in het verloop van de afvalfunctie en de exploitatie daarvan.
	Twee keer per jaar wordt de gemeenteraad op de hoogte gehouden van de exploitatie van Circulus-Berkel BV.

2. Geraadpleegde bronnen

- Afvalplan 2009-2014
- Programmabegroting 2013
- Raadsvoorstel legesverordening 2013
- Beantwoording technische vragen programmabegroting 2013
- Lijst van moties en amendementen programmabegroting 2013
- Bijlageboek: productenraming 2013
- Notulen raadsvergadering behandeling programmabegroting, november 2012
- Bespreekvoorstel Tarieven afval 2013, raadsvergadering, 7 november 2012
- Beslisdocument Diftar, april 2012
- Notulen politieke markt, 20 juni 2012
- Raadsvoorstel Diftar, juni 2012
- Zomerrapportage 2013
- Beantwoording technische vragen zomerrapportage 2013
- Notulen raadsvergadering behandeling zomerrapportage 2013, 4 september 2013
- Tussenevaluatie diftar, oktober 2013
- Raadsmededeling tussenevaluatie diftar, oktober 2013
- Notulen politieke markt, 6 november 2013
- Memo gemeenteraad n.a.v. technische vragen tussenevaluatie, 20 november 2013
- Memo gemeenteraad n.a.v. financiële vragen tussenevaluatie, 20 november 2013
- Onderzoek Screening Kostentoerekening Afvalstoffenheffing Gemeente Deventer, juni 2014
- Presentatie raadsbezoek Circulus, augustus 2015
- Notulen en agendastukken begrotingsraad, november 2013
- Raadsvoorstel en raadsbesluit tarieven afvalstoffenheffing 2013 en 2014
- Notulen politieke markt, 27 november 2013
- Notulen raadsvergadering, december 2013
- Vragen fractie, februari 2014
- Raadsmededeling kostenopbouw afvalstoffenheffing, maart 2014
- Concept persbericht, september 2014
- Notulen raadstafel, 5 november 2014
- Eindevaluatie diftar 2013, april 2014
- Raadsvoorstel Afvalstoffenheffing, november 2014
- Notulen begrotingsraad, 12 november 2014
- Afval- en Grondstoffenplan 2015-2018, april 2015
- Raadsvoorstel Afval- en Grondstoffenplan 2015-2018, juni 2015
- Notulen raadstafel, juni 2015
- Notulen raadstafel, september 2015
- Notulen raadsvergadering, september 2015
- Besluitvormingslijst raadsvergadering, september 2015
- Raadsvoorstel afvalstoffenheffing en bijgaande documenten, november en december 2015
- Notulen raadsvergadering, november 2015
- Notulen raadsvergadering, december 2015
- Kostenonderbouwing afvalstoffenheffing 2016, bijlage raadsvoorstel, december 2015

3. Deel C van de RO: kostenallocatiemodel

Zie niet-openbare bijlage

4. Kostenonderbouwing afvalstoffenheffing 2016

Opbrengsten		Opbrengsten
Activiteit		
Afvalstoffenheffing		10.779.026
Afvalstoffenheffing toeslag		225.000
Nedvang vergoeding		1.000.000
Dividend uitkering Circulus		175.000
Putting reserve tijdelijke Milieustraat		227.000
Egaliserende putting reserve		198.294
Totaal geraamde opbrengsten		12.604.320

Kosten					
Activiteit	Geraamd bedrag	Gemengde activiteit	Toerekenen voor:	Toelichting	Verhaalbare kosten
Dienstverlening Circulus	7.706.174	Nee	100%	DVO	7.706.174
Subtotaal Circulus					7.706.174

Gemeentelijke kosten					
Team communicatie	1.014.818	Ja	nvt		17.000
Team Maatschappelijke ontwikkeling en Milieu	1.780.113	Ja	nvt		75.769
Team Ontwikkeling Realisatie en Beheer	2.999.482	Ja	nvt		12.764
Team Belastingen	1.474.343	Ja	nvt		180.606
Team Financiële administratie	1.231.919	Ja	nvt		101.805
Team Toezicht	2.563.975	Ja	nvt		402.985
Indirecte kosten productieve teams	nvt	nvt	nvt		114.669
Bijdrage product Stadsreiniging	2.526.341	Ja	nvt		700.000
Bijdrage product Groen, Natuur, Recreatie (GNR)	5.786.423	Ja	nvt		270.000
Subtotaal gemeentelijke kosten					1.875.598

Overig kosten					
Kwijtscheldingen	811.000	nvt	nvt		811.000
Overig derden	30.418	nvt	nvt		30.418
Toerekenbare BTW	1.618.297	nvt	76%		1.231.130
Nedvang/Afvalfonds	950.000	nvt	nvt		950.000
Subtotaal overig kosten					3.022.548

Totaal geraamde kosten					12.604.320
-------------------------------	--	--	--	--	-------------------

Percentage kostendekkendheid					100%
-------------------------------------	--	--	--	--	-------------

5. Verloop reserve afval 2012-2016

Mutaties	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Stand per 01/01</i>	5.970.123	4.147.735	3.313.268	2.809.197	1.922.092
Rente toevoeging:					
<i>Stand per 01/01 na rente</i>	5.970.123	4.147.735	3.313.268	2.809.197	1.922.092
<i>Toevoegingen t.i.v. exploitatie:</i>					
<i>Totaal toevoegingen</i>	0	0	0	0	0
<i>Onttrekkingen t.i.v. reserve:</i>					
Milieustraat in infrastructureel werk	0	227.297	227.297	227.297	227.297
Egalisatie exploitatiesaldo	422.388	607.170	276.774	659.808	92.368
Incicentele putting versterking weerstandvermogen conform VJN2012	1.400.000				
<i>Totaal onttrekkingen</i>	1.822.388	834.467	504.071	887.105	319.665
<i>Stand per 31/12</i>	4.147.735	3.313.268	2.809.197	1.922.092	1.602.427
Opmerkingen/ toelichting:					
* actualisatie putting reserve begroting 2016 moet nog gedaan worden (cijfers op basis van primitieve begroting)					

6. Achtergrond Normenkader

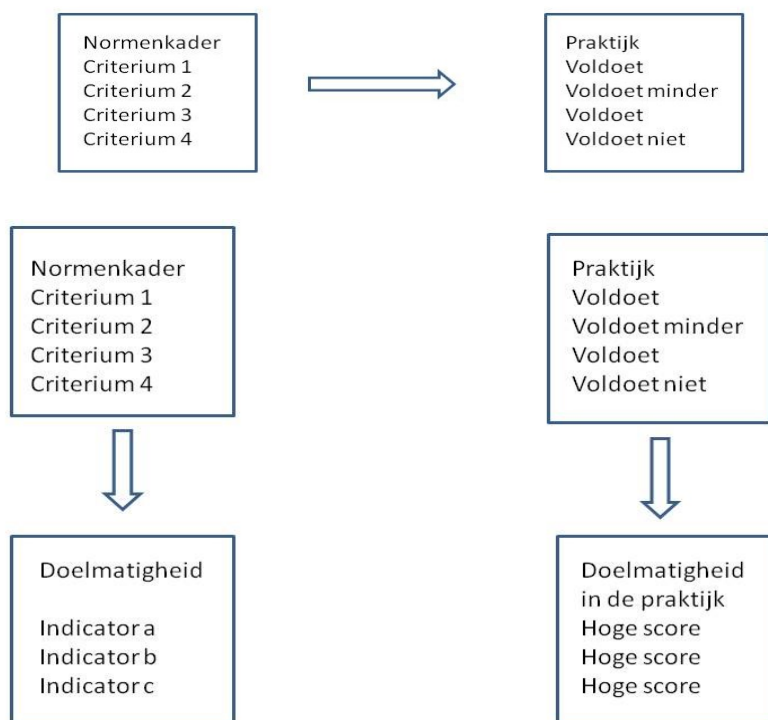
Opmaat

De functie van een normenkader kan in een onderzoek naar doelmatigheid en sturing bijna niet overschat worden. Een normenkader fungeert als zoeklicht, maar uiteindelijk ook als toetssteen voor de praktijk en het gevoerde beleid binnen een gemeente. Een tweetal opmerkingen vooraf kunnen met betrekking tot dit kader worden geplaatst.

Een veel gemaakte fout bij doelmatigheidsonderzoek is het hanteren van een “monoconceptueel” model. Hierbij wordt vooraf een normenkader opgesteld waaraan een bepaald proces moet voldoen. Vervolgens wordt de praktijk getoetst aan de hand van dit normenkader. Als de praktijk niet voldoet aan één of meer criteria uit dit normenkader, wordt vervolgens geadviseerd om met deze criteria aan de slag te gaan en om hier in de toekomst wel aan te voldoen. Dit type onderzoek wordt zeer vaak uitgevoerd door auditors, accountants en controllers. Het nadeel van deze onderzoeksbenadering is echter, dat het normenkader zelf niet ter discussie kan worden gesteld. Schematisch ziet de opzet er als volgt uit:

Het monoconceptuele model

In het bovenstaande model is een normenkader ontwikkeld dat bij wijze van voorbeeld vier criteria bevat.



Vervolgens is de praktijk getoetst aan dit kader. Het kader zelf wordt in deze benadering als uitgangspunt genomen. Het onderzoek zal in het bovenstaande voorbeeld uiteindelijk tot het advies leiden, hard te werken aan criterium 4 en in mindere mate aan criterium 2. Wat nu echter, als het normenkader zelf niet deugt? Dit kan getoetst worden door een tweede concept in het model te introduceren: optimalisatie, efficiency, o.i.d. De opzet komt er dan als volgt uit te zien:

Het multiconceptuele model

In de bovenstaande opzet wordt verondersteld, dat het voldoen aan de criteria uit het normenkader uiteindelijk zal leiden tot doelmatigheid. In de tweede figuur wordt doelmatigheid als tweede concept geïntroduceerd en voorzien van een drietal indicatoren. De bovenstaande veronderstelling kan daardoor

getoetst worden aan de hand van de praktijk, waardoor ook het kader zelf ter discussie kan komen te staan. Het onderzoek uit het bovenstaande voorbeeld is daadwerkelijk verricht en heeft een praktijk aangetroffen die weliswaar niet geheel voldoet aan de criteria, maar wel erg efficiënt in elkaar steekt. Dit houdt dus in, dat de criteria zelf niet deugen. Het uiteindelijke advies wordt nu geheel anders. In plaats van te adviseren om aandacht te besteden aan het vierde en het tweede criterium, wordt nu geadviseerd om vooral zo door te gaan. De onderzoekers wordt het advies meegegeven het tweede en het vierde criterium te schrappen: deze blijken immers overbodig.

Om de bovenstaande opzet in de praktijk van onderzoek te realiseren, is het natuurlijk wel de bedoeling dat de verschillende concepten van adequate indicatoren worden voorzien. Zo moet vooraf worden aangegeven hoe men naar doelmatigheid gaat kijken en wat men van plan is te gaan meten in dit verband. Daarnaast moet men aangeven wanneer een bepaalde praktijksituatie nu precies voldoet aan de gestelde criteria en wanneer niet. Uiteraard mogen de verschillende concepten niet voorzien worden van dezelfde indicatoren. Dit zou immers tot consequentie hebben dat voldoen aan de criteria automatisch inhoudt dat er doelmatig wordt gehandeld.

Een tweede opmerking betreft het onderscheid tussen beleid en praktijk. In de praktijk van onderzoek wil men nog wel eens het beleid als norm positioneren. Als de praktijk vervolgens niet conform het beleid wordt uitgevoerd, wordt dan doorgaans geadviseerd de praktijk aan te passen. In aangewezen situaties blijkt evenwel, dat de praktijk soms effectiever werkt dan het voorgeschreven beleid. Van belang is daarom, dat de ontwikkelde normen zowel op het beleid als op de praktijk worden toegepast. Op die manier kan namelijk bezien worden in hoeverre nu de praktijk dan wel het beleid zelf moet worden aangepast. Overigens zal altijd gewaakt moeten worden voor de onjuiste veronderstelling dat het formele beleid een indruk geeft van de daadwerkelijke praktijk. Het onderzoek zal ook in die zin een strikt onderscheid moeten maken tussen praktijk en beleid.

7. Bestuurlijke reactie college van B&W (volgt)

Colofon

Druk : Xerox QSP Deventer
Productie : team Communicatie gemeente Deventer
Uitgever : gemeente Deventer, Rekenkamercommissie

Datum : juni 2016