

“Opgeruimd staat netjes”

Kostendekkendheid Afvalstoffenheffing

Rekenkamercommissie Tynaarlo



rapport

Kostendekkendheid Afvalstoffenheffing



Postbus 85203
3508 AE Utrecht
[t] 030 233 44 29
[f] 030 262 34 38
[i] www.necker.nl

Onderzoekers

Drs. C. (Carlo) Van Dijk
Drs. M. (Marleen) Laverman

Contactpersoon

Drs. C. (Carlo) Van Dijk
[t] 06 26 512 770
[e] vandijk@necker.nl

Kenmerk

JO / 10992

Datum

15 augustus 2007

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	1
1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding en achtergrond	3
1.2 Doelstelling en vraagstelling	4
1.3 Analyse kader	5
1.4 Onderzoeksverantwoording	6
1.5 Leeswijzer	6
2 Doelstellingen van het afvalbeleid	7
2.1 Kaderstellende documenten	7
2.2 Programmabegroting	8
2.3 Beleidsnota's	9
2.4 Taakverdeling	11
2.5 Samenvatting	14
3 Kosten en opbrengsten	15
3.1 Hoogte van de afvalstoffenheffing	15
3.2 Wat is de ontwikkeling in tarief en prestaties?	19
3.3 Kostendekkendheid	22
3.4 Samenvatting	25
4 Doelrealisatie	27
4.1 Is de praktijk van het afvalbeleid conform het beleidskader?	27
4.2 Is de situatie doeltreffend?	28
4.3 Is de situatie doelmatig?	31
4.4 Vult de raad zijn rol adequaat in?	32
4.5 Samenvatting	33
5 Hoofdstuk 5 conclusies en aanbevelingen	35
5.1 Conclusies	35
5.2 Aanbevelingen	36
Bijlage 1 Belastingen, retributies en prijzen	47
Bijlage 2 Lijst met geïnterviewde personen	49
Bijlage 3 Doelen in de programmabegroting	51
Bijlage 4 Uitkomsten internetenquête	53
Bijlage 5 Brongegevens	55

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding en achtergrond

De rekenkamercommissie van Tynaarlo heeft een onderzoek uitgevoerd naar de tarieven voor afvalverwerking. De rekenkamercommissie heeft voor dit onderwerp gekozen wegens haar interesse in het systeem van afvalinzameling en - vooral - vanwege de politieke aandacht voor de hoogte van de afvalstoffenheffing en de werking van het systeem. Na toetsing aan de selectiecriteria¹ voor de onderwerpskeuze bleek het onderwerp 'afvalinzameling' hieraan goed te voldoen. Het maatschappelijke en financiële belang van afvalinzameling is dan ook groot. De onderzoeksperiode betreft de jaren 2003 tot en met 2006.

Op 1 januari 2000 werd het tarief voor afvalstoffenheffing in de gemeente Tynaarlo gebaseerd op het Diftarsysteem. Dit tarief bestaat uit een vaste en een variabele component. Van de in 1998 samengevoegde gemeenten Vries, Zuidlaren en Eelde beschikte de gemeente



Zuidlaren al over een Diftarsysteem op basis van gewicht. De rekenkamer heeft besloten zich te concentreren op de opbouw en kostendekkendheid van de tarieven, omdat recent een nieuw contract is afgesloten voor de inzameling van het particuliere afval. In dit onderzoek is het verloop van de inzameling van het afval, het legen van de afvalcontainers en de verwerking van het afval buiten beschouwing gelaten. Ook de communicatie over afvalinzameling en de wijze waarop de gemeente met klachten omgaat hebben (indirect) betrekking op de werking van het systeem en zijn daarom buiten dit onderzoek gehouden. Met inachtneming van deze afbakening heeft de rekenkamercommissie de doelstelling en vraagstelling van dit onderzoek bepaald.

¹ Selectiecriteria van de rekenkamercommissie zijn: het onderwerp leeft onder de bevolking, moet toegevoegde waarde hebben, er zijn risico's op ineffectiviteit en ondoelmatigheid van de uitvoering, het onderwerp is actueel en er moet een maatschappelijk en financieel belang

1.2 Doelstelling en vraagstelling

De doelstelling van dit onderzoek is inzicht verwerven in de opbouw en kostendekkendheid van de tarieven van particuliere afvalinzameling. Op die manier is te bepalen of de opbrengst van de afvalstoffenheffing ook wordt aangewend voor het doel waarvoor ze wordt geheven. Deze doelstelling klinkt door in de centrale vraagstelling van het onderzoek:

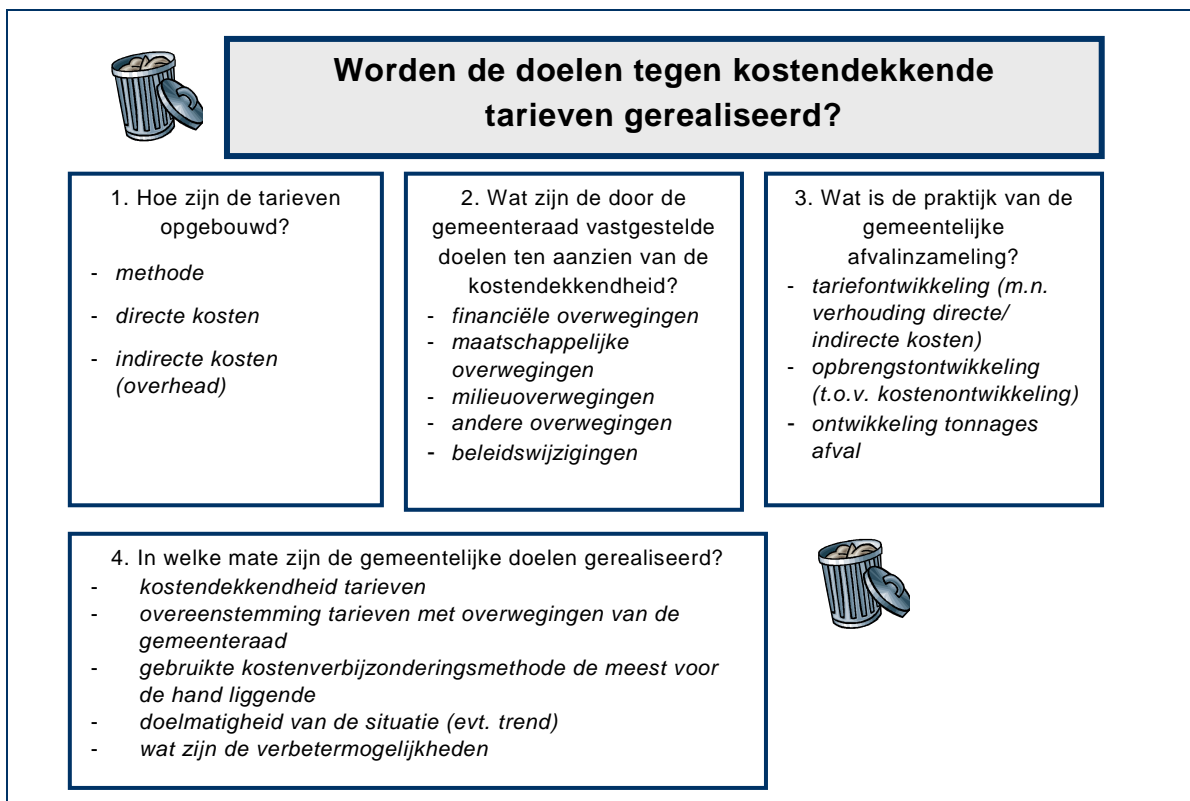
“Worden de door de gemeenteraad Tynaarlo vastgestelde doelen ten aanzien van de particuliere afvalinzameling gerealiseerd tegen kostendekkende tarieven in de periode 2003-2006?”

Dit rekenkameronderzoek gaat daarmee over de vraag naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de kostentoedeling. De doeltreffendheid blijkt uit het antwoord op de vraag of de gemeente de vastgestelde doelen ook realiseert. De doelmatigheid van de gemeentelijke werkwijze kan worden bepaald door te kijken naar de kostenontwikkeling bij de verandering in de hoeveelheid ingezameld afval, het scheidingspercentage of de kwaliteit van dienstverlening.

De centrale vraag is uitgewerkt in vier onderzoeksvragen:

1. Hoe zijn de tarieven opgebouwd?
2. Wat zijn de door de gemeente vastgestelde doelen (ten aanzien van de kostendekkendheid)?
3. Wat is de praktijk van de gemeentelijke afvalinzameling?
4. In welke mate zijn die doelen gerealiseerd?

Figuur 1.1 Centrale vraag en deelvragen



Het gaat bij de ‘praktijk van de afvalinzameling’ niet om de werking van het Diftarsysteem of om de wijze waarop het afval wordt ingezameld. Het belangrijkste resultaat van dit onderzoek zijn de ervaringsgegevens voor de kosten, opbrengsten, lasten en baten van de afvalinzameling gedurende de periode 2003 -2006 en de ontwikkelingen per afvalsoort in de hoeveelheid opgehaald particulier afval.

1.3 Analyse kader

Gemeenten voeren diverse publieke taken uit, zoals het uitvoeren van een deel van de sociale zekerheid, het onderhouden van de riolering, het afgeven van paspoorten en het sluiten van huwelijken. Om deze taken uit te voeren, krijgt de gemeente een uitkering uit het gemeentefonds. Daarnaast kan de gemeente door het heffen van lokale lasten burgers voor een deel bij laten dragen aan de financiering van de uitgaven. Deze lasten worden doorgaans ‘lokale heffingen’ genoemd.

Lokale heffingen vallen uiteen in drie hoofdgroepen:

- belastingen;
- retributies (rechten);
- prijzen.

In bijlage 1 is een nadere toelichting gegeven op deze drie groepen.

Dit onderzoek betreft de hoogte van de afvalstoffenheffing, een retributie. Zoals besproken is retributie, een heffing als vergoeding voor een door de gemeente geleverde dienst. De bevoegdheid van de gemeente om een heffing op te leggen is verankerd in artikel 229 van de Gemeentewet.



1.4 Onderzoeksverantwoording

Ter beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en deelvragen zijn de programmabegrotingen en jaarstukken van de jaren 2003-2006 bestudeerd. Deze boden in hoofdlijnen inzicht in de uitgangspunten van het beleid en de financiële vertaling van dat beleid. Naast de genoemde documenten zijn ook de beschikbare dossiers afvalbeleid en flankerende afvalbeleid onderzocht. Hiermee werd beoogd om op een gedetailleerder niveau de ambities ten aanzien van de afvalinzameling vast te stellen. De gewenste informatie was overigens niet in alle gevallen daadwerkelijk tot op gedetailleerd niveau aanwezig.

Aanvullend op deze studie zijn interviews gehouden met de portefeuillehouder Reiniging en medewerkers van de afdelingen Gemeentewerken en Bestuur en Management Ondersteuning² (BMO) (zie bijlage 2). Daarnaast is een korte internetenquête uitgevoerd onder raadsleden.

1.5 Leeswijzer

De opbouw van dit onderzoeksrapport is als volgt. Hoofdstuk 2 beschrijft het beleidskader ten aanzien van de afvalinzameling in de gemeente Tynaarlo. Aandachtspunt daarbij is de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Hoofdstuk 3 geeft inzicht in de praktijk van de inzameling. Dit hoofdstuk gaat in op de opbouw van het tarief voor de afvalstoffenheffing en op ontwikkelingen gedurende de onderzoeksperiode zoals de hoeveelheid ingezameld afval, kosten en opbrengsten e.d. In hoofdstuk 4 wordt de praktijk gespiegeld aan het beleidskader en worden normatieve uitspraken gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Het laatste hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie.

zijn.

² De afdeling BMO heette voorheen de afdeling financiën.

2 DOELSTELLINGEN VAN HET AFVALBELEID

In dit hoofdstuk komt het gemeentelijke beleid aan de orde. Beschreven wordt de door de gemeente vastgestelde doelen en de verdeling van taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot afvalinzameling.

2.1 Kaderstellende documenten

De kaders voor het gemeentelijke afvalbeleid worden in diverse documenten vastgesteld. De landelijke en gemeentelijke beleidsdocumenten worden in deze paragraaf besproken. De hierna genoemde uitgangspunten zijn concreter uitgewerkt in de programmabegroting en beleidsnota's. Die komen in paragraaf 2.2 en 2.3 aan de orde.

Landelijk Afvalbeheerplan

Het lokale afvalbeleid van de gemeente Tynaarlo wordt ingekaderd door regels op nationaal niveau, gesteld in het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP). Het LAP 2002-2012 is op 3 maart 2003 in werking getreden. Het plan loopt tot en met 2006 en geeft een doorkijk tot het jaar 2012. Het LAP is bedoeld voor alle afvalstoffen waarop de Wet milieubeheer van toepassing is. Op grond van deze wet moeten alle overheden rekening houden met het LAP (Wet milieubeheer, art. 10.14). Het LAP vormt dus het kader voor de beleidsvorming ten aanzien van afval op lokaal niveau. Ten aanzien van het beheer van huishoudelijk en andere afvalstoffen is in het LAP opgenomen dat de gemeente een afvalstoffenverordening moet vaststellen (Wet milieubeheer, art. 10.23), waarbij rekening moet worden gehouden met het gemeentelijke milieubeleidsplan.

Integraal Milieubeleidsplan

Het gemeentelijk milieubeleidsplan in Tynaarlo is het Integraal Milieubeleidsplan (IMP 2002-2005)³. Dit IMP is vastgesteld op 26 februari 2002 door de gemeenteraad. In dit plan worden de grote lijnen van het milieubeleid geschetst. In het IMP zijn ook milieugerelateerde doelstellingen opgenomen ten aanzien van afval. In het Integraal Milieubeleidsplan 2002-2005 heeft de gemeente Tynaarlo als ambitie gesteld dat er geen toename plaats vindt van aangeboden huishoudelijk afval per inwoner (peildatum 1 januari 2002).

Afvalstoffenverordening

De Afvalstoffenverordening is op 26 april 2005 unaniem door de raad vastgesteld⁴. De verordening bevat regels met betrekking tot de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen, het aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen, de

³ De verwachting is dat er eind 2007 een nieuw IMP aan de raad wordt voorgelegd.

⁴ Per 6 maart 2007 is er een nieuwe afvalstoffenverordening vastgesteld door de raad. Deze valt echter buiten de onderzoeksperiode.

inzameling van bedrijfsafvalstoffen en zwerfafval. Voor 2005 was de regelgeving voor afvalstoffen vastgelegd in de APV.

De heffing van de retributie voor afval is geregeld in de Verordening reinigingsrechten. Deze wordt jaarlijks gelijktijdig met de andere belastingverordeningen vastgesteld in de raadsvergadering voorafgaande aan het jaar waarvoor de tarieven gelden. Over het algemeen stelt het college voor de tarieven vast te stellen conform het dekkingsplan behorende bij de begroting van het komende jaar.

Het overkoepelende kader ten aanzien van het afvalbeleid is verder uitgewerkt in de programmabegroting en in beleidsnota's. In de volgende twee paragrafen zijn deze nader toegelicht.

2.2 Programmabegroting

Afvalinzameling is onderdeel van het programma Reiniging in de programmabegroting.

Wanneer de doelen van het afvalbeleid in de verschillende programma's worden vergeleken over de jaren 2003 tot en met 2006, blijkt dat deze in grote lijnen gelijk blijven (zie bijlage 1). In 2003 en 2004 zijn programmaomschrijving en beoogde maatschappelijke effecten gelijk.

Het beoogd maatschappelijk effect luidde in beide jaren als volgt:

- optimalisering scheiding afvalstromen;
- terugdringen zwerfvuil via gerichte acties⁵.

Op dat moment zijn de opstelling en uitvoering van het afvalbeleid nog gescheiden. De beleidsontwikkeling wordt gedaan door de afdeling Milieu en de uitvoering door de afdeling Gemeentewerken. In 2003 en 2004 is in de begroting van het programma Milieu een doelstelling opgenomen over



afvalbeleid. In de loop van 2004 wordt de beleidsontwikkeling organisatorisch bij de afdeling Gemeentewerken ondergebracht. De omschrijving van het programma is hierdoor in 2005 gewijzigd ten opzichte van 2004. Ondanks een andere

⁵ Dit tweede doel valt niet binnen het blikveld van dit onderzoek van de rekenkamercommissie, aangezien de uren van de dienst gemeentewerken voor deze acties niet worden doorberekend in het tarief voor afvalstoffenheffing.

formulering van de maatschappelijke effecten, blijft de strekking van de gewenste maatschappelijke effecten echter gelijk. In 2005 en 2006 beoogt de gemeente Tynaarlo de volgende maatschappelijke effecten te bereiken:

- zo min mogelijk afval en dit tegen zo laag mogelijke kosten verwijderen;
- afvalstoffen milieuverantwoord verwerken;
- schone woon- en leefomgeving met aandacht voor zwerfvuil en rekening houdend met de wensen van bewoners;
- terugdringen en voorkómen van zwerfafval;
- monitoren zwerfafval;
- verbreden van het draagvlak 'Tynaarlo Schoon';
- kostendekkende tarieven;
- beperken aantal klachten en snelle afhandeling.

Naast de inhoudelijke doelen ten aanzien van het afvalbeleid, staan er in de paragraaf lokale heffingen van de programmabegrotingen 2003 tot en met 2006 doelen opgenomen ten aanzien van de tarieven voor afvalstoffenheffing. Deze doelen zijn gebaseerd op het collegeprogramma 2002-2006, en luiden als volgt:

- zo laag mogelijke lasten voor de burger;
- heffingen en tarieven op een kostendekkend niveau houden of brengen;
- belastingen worden in beginsel, niet verder verhoogd dan de ontwikkeling van het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie;
- extra verhogingen zullen duidelijk voor belastingplichtigen worden gemotiveerd.

2.3 Beleidsnota's

In oktober 1999 heeft de raad een nota met zogenaamd 'flankerend beleid' voor afvalinzameling vastgesteld. Uitgangspunten van de nota zijn:

- stroomlijnen afvalinzameling in de drie voormalige gemeenten;
- stimuleren afvalreductie en afvalscheiding;
- de vervuiler betaalt;
- individuele toerekening van de kosten en derhalve een eerlijker verdeling van kosten;
- integrale tarievenstructuur (samenhang tussen vast en variabel deel van de heffing en de tarieven die gelden voor het halen en brengen van overige afvalstromen);
- afvalstoffenbegroting honderd procent kostendekkend;
- ontwikkelen van beleid ten aanzien van glas, papier, textiel, grofvuil, grof groenafval, wit- en bruingoed, klein gevaarlijk afval (KGA), blik, metaal, asbest en kadavers van kleine huisdieren.

De nota wordt in de loop van 2004 door een extern bureau geëvalueerd. Uit de evaluatie blijkt dat inmiddels landelijk is aangetoond dat het Diftarsysteem bijdraagt aan een reductie van de hoeveelheid restafval. Het rapport meldt verder dat de gemiddelde afvalstoffenheffing in de



gemeente Tynaarlo iets lager ligt dan het gemiddelde van overige Diftargemeenten met een gewichtssysteem. Ook op de aspecten afvalreductie en afvalscheiding scoort Tynaarlo beter dan het gemiddelde van overige Diftargemeenten. Vanuit het oogpunt van de doelmatigheid van de inzameling zijn er ook enkele aandachtspunten⁶.

Aanvankelijk is het de bedoeling dat de evaluatie leidt tot een bijstelling van het beleid door de gemeenteraad. In de periode zomer 2004 - voorjaar 2005 is de vaststelling van het rapport verschillende malen geagendeerd in de gemeenteraad. De feitelijke behandeling werd verschillende malen uitgesteld door het college. Dit uitstel leidde uiteindelijk tot definitief afstel van vaststelling van het rapport.

Daarna bood het college enkele beleidsvoornemens met betrekking tot de afvalinzameling aan de raad aan. De raad nam op 10 januari 2006 kennis van deze collegevoornemens. Concreet ging het daarbij om de volgende vier uitgangspunten:

- Sturen op kosten: scherp op kostenreductie gaan sturen, bij een minimaal gelijkblijvende kwaliteit van de dienstverlening rond afvalinzameling.
- Separate inzameling algemeen: separaat inzamelen van glas, papier, textiel, KCA.
- Zwerfafval: Diftar lijkt niet te leiden tot stijging zwerfafval. Tegen excessen zoveel mogelijk optreden. Kijken naar mogelijkheden van capaciteitsuitbreiding op handhaving.
- Communicatie en voorlichting: accent niet meer op voorlichting en communicatie. Wel eenmaal per jaar een publicatie afvalinzameling.

⁶ Vanuit kosten oogpunt wordt bijvoorbeeld voorgesteld om de gescheiden inzameling van blik en drankenkartons (ook bij de retourettes) stop te zetten. De respons is namelijk laag en er zijn effectievere mogelijkheden tot nascheiding. Tevens wordt voorgesteld om de verdere scheiding van grofvuil te intensiveren en om een proef uit te voeren met gescheiden inzameling van luiers.

In de periode 2003-2006 is er in de gemeente Tynaarlo geen vigerende nota Lokale Heffingen. In de interviews is aangegeven dat deze volgens planning in 2007 zal worden opgesteld.

Geconstateerd kan worden dat de doelen ten aanzien van afval in de verschillende jaren en documenten inhoudelijk geen grote verschillen vertonen. De doelen zijn daarmee onderling consistent. Wel zijn de gekozen bewoordingen verschillend, waardoor zij ten opzichte van elkaar niet helemaal volledig zijn. Nu de doelen van het afvalbeleid helder zijn, zal in de volgende paragraaf worden ingegaan op de taakverdeling ten aanzien van het afvalbeleid.

2.4 Taakverdeling

Afvalinzameling

Zoals eerder aangegeven lag tot 2004 de ontwikkeling van het beleid bij de afdeling Milieu en de uitvoering bij de afdeling Gemeentewerken. Sindsdien stuurt de afdeling Gemeentewerken zowel de beleidsontwikkeling als de beleidsuitvoering aan. Ten behoeve van de daadwerkelijke inzameling van het huishoudelijk en gft-afval nam de gemeente Tynaarlo tot voor kort deel aan de Gemeenschappelijke Regeling vuilverwijdering regio Assen (GR VRA). Gedurende de hele onderzoeksperiode heeft de gemeente Tynaarlo gebruik gemaakt van de diensten van de GR VRA. Vanaf 1 januari 2007 is het GR VRA opgeheven en wordt het huisvuil in Tynaarlo ingezameld door SITA.

Als reden voor de opheffing van de GR VRA noemt de organisatie dat de GR VRA onvoldoende inzicht bood in de administratie en relatief hoge kosten met zich meebracht. Via de GR VRA werd de gemeente op de hoogte gehouden van de overslag, transport en verwerkingskosten van het afval. De rapportages van de GR VRA waren echter weinig gedetailleerd, waardoor de kosten voor de gemeente slecht inzichtelijk waren.

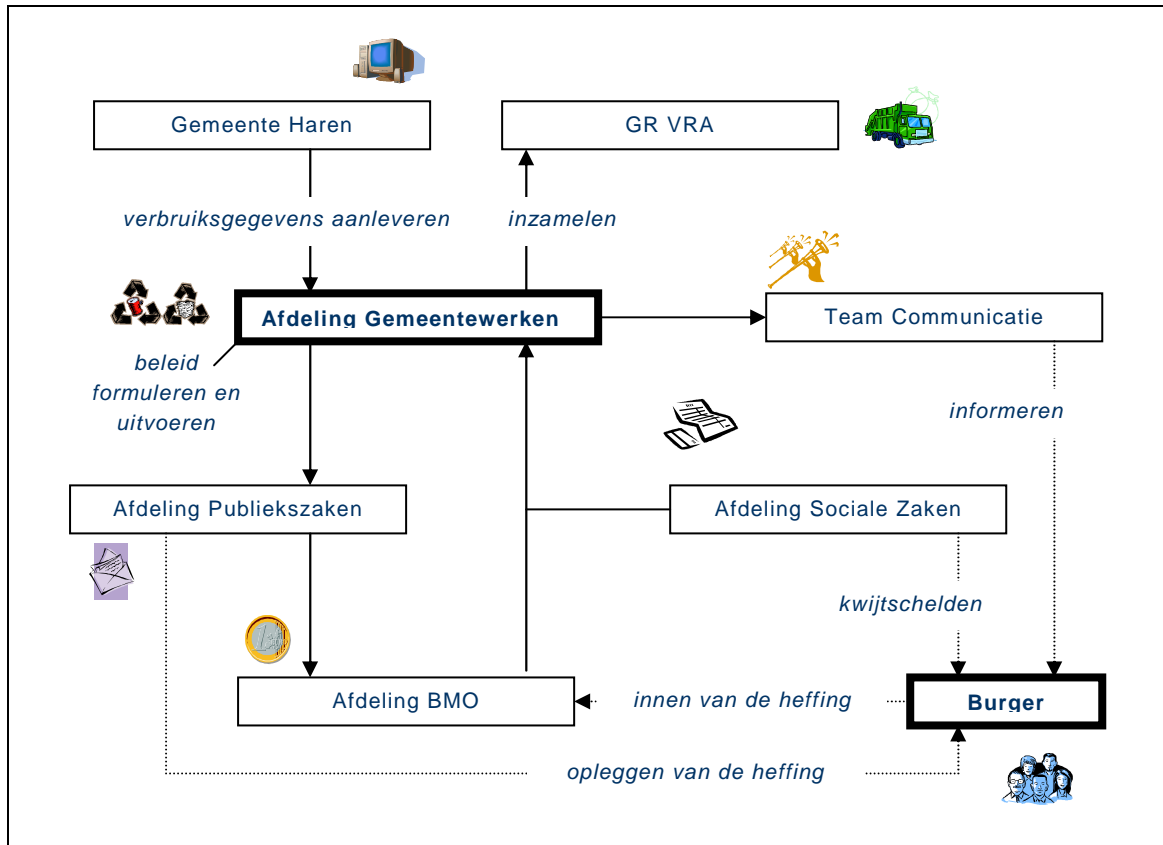
Vanwege dit slechte inzicht en de hoge kosten van de uitvoering, is de gemeente Tynaarlo per 1 januari 2007 uit de regeling getreden. De kosten van de beëindiging van de GR VRA brengt de gemeente Tynaarlo ten laste van de voorziening Reiniging, die hierdoor per 1 januari 2007 een negatief saldo heeft van € 975.000,- (zie ook paragraaf 3.3).

Betrokkenen afvalstoffenheffing

De afdeling Publiekszaken, team Belastingen is verantwoordelijk voor het opleggen van de heffingen ten aanzien van het afvalbeleid en de afdeling BMO neemt de inning daarvan voor zijn rekening. Een deel van het proces van aanslagoplegging, namelijk het omzetten van de registraties van de boordcomputer op de auto's en de weegbrug op de milieustraat naar de administratie voor het opleggen van een belastingaanslag is sinds de invoering van het Diftarsysteem uitbesteed aan de gemeente Haren.

Bij kwijtschelding van de afvalstoffenheffing neemt de Intergemeentelijke Sociale Dienst de aanslagoplegging van een categorie burgers over, en hierdoor vindt geen inkomstenderving plaats voor de budgethouder Gemeentewerken. De Intergemeentelijke Sociale Dienst is verantwoordelijk voor de uitvoering van het minimabeleid. Ten slotte is het team Communicatie betrokken bij de voorlichting ten aanzien van het afvalbeleid en de -inzameling. In figuur 2.2 zijn de betrokken afdelingen en hun relatie tot de afdeling Gemeentewerken grafisch weergegeven.

Figuur 2.2 (In)direct bij afvalstoffenheffing betrokken afdelingen en organisaties



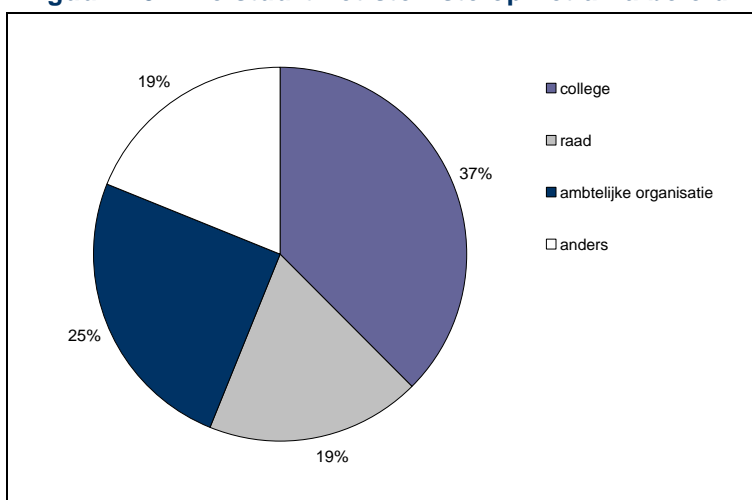
Afvalbeleid

Het afvalbeleid wordt niet op vaste momenten in het jaar in de raad besproken. Aanleiding voor raadsbehandeling kunnen beleidsontwikkelingen zijn, maar soms wordt er in de raad ook vragen gesteld over kleine voorvallen, zoals een container die niet gelegeerd is.

De raad heeft volgens de geïnterviewden in de periode 2003-2006 veel tijd gestoken in het afvalbeleid wegens onvrede over de gang van zaken. Volgens de raad verliep de beleidsvorming en -uitvoering te traag en had de raad er naar eigen zeggen te weinig grip. Volgens de respondenten is de houding ten aanzien van het afvalbeleid sinds de nieuwe raadsperiode positiever geworden. Een belangrijke oorzaak is volgens de geïnterviewden de te verwachten tariefsdaling, na een jarenlange stijging van de tarieven. Deze tariefdaling is het gevolg van afvalinzameling door SITA in plaats van de GR VRA (zie ook paragraaf 2.4). Ook de samenvoeging van de ontwikkeling van beleid en de uitvoering daarvan is volgens de organisatie positief ontvangen door de raad.

De rekenkamercommissie heeft een enquête gehouden onder raadsleden uit de periode 2002-2006 over het afvalbeleid. Hiervoor zijn 23 personen benaderd. De respons was 69,6 procent (zestien personen). Uit de enquêteresultaten (bijlage 4) blijkt dat het merendeel van de respondenten (87,5 procent) het afvalbeleid als een politieke prioriteit zag in de jaren 2003-2006. Aangegeven wordt dat bij de totstandkoming van het afvalbeleid voornamelijk financiële - en milieuoverwegingen een rol speelden. De in paragraaf 2.2 en 2.3 genoemde doelstellingen passen inderdaad binnen dit kader.

Figuur 2.3: Wie stuurt het sterkste op het afvalbeleid?



Bron: Digitale enquête onder raadsleden (n=16)

De meningen zijn verdeeld over wie er het meest stuurt op de inhoud van het afvalbeleid (figuur 2.3). De meeste respondenten zijn van mening dat het college de sterkste sturing heeft op de inhoud, gevolgd door de ambtelijke organisatie. Onder ‘anders’ werd genoemd dat er geen specifieke verdeling was over de actoren of dat raad en college samen

sturen op inhoud. Ook werd de gemeenschappelijke regeling (GR VRA) als belangrijkste sturende actor genoemd.

Bij de behandeling van de begroting en het vaststellen van de belastingverordeningen, wordt in de raad inhoudelijk gediscussieerd over het afvalbeleid. Vrijwel alle politieke partijen plaatsen tijdens de begrotingsbehandeling opmerkingen over het afvalbeleid. Deze variëren van opmerkingen ten aanzien van de hoogte van het tarief tot de wijze van inzameling van het afval. Ook vraagt de raad om beter inzicht in de kostenopbouw van de tarieven voor afvalstoffenheffing (in 2003) en een beter inzicht in het aantal opgehaalde kilo’s afval.

Volgens raadsleden is er minder ruimte voor inhoudelijke discussie over het afvalbeleid. De helft van de respondenten is van mening dat in de periode 2003-2006 ruimte was voor inhoudelijke discussie in de raad. De andere helft is van mening dat hier geen ruimte voor was. Bijna tweederde van de respondenten geeft aan dat deze inhoudelijke discussie feitelijk wél werd gevoerd. De overige raadsleden bestrijden dit standpunt.

De rol van de raad betreft, sinds de invoering van het dualistisch bestel, in de praktijk de vaststelling van de kaders van het gemeentelijk afvalbeleid. De

beleidsvoorbereiding en -uitvoering laat men over aan het college. Zo is in de afvalstoffenverordening, in overeenstemming met de modelverordening van de VNG, vastgelegd dat het college de inzameldienst aanwijst. Over deze taakverdeling bestaat tussen de raad en het college geen verschil van mening.

2.5 Samenvatting

Het beleid ten aanzien van reiniging en de afvalstoffenheffing is op verschillende niveaus vastgelegd. Landelijk worden er eisen gesteld aan het afvalbeheer via het Landelijk Afvalbeheerplan. Gemeentebreed vormen de doelen ten aanzien van milieu het overkoepelend beleid. Hieronder valt onder andere de afvalstoffenverordening. De tarieven voor reiniging worden jaarlijks vastgesteld via de Verordening reinigingsrechten. Concrete doelen zijn uitgewerkt in de programmabegroting van de gemeente. In de onderzoeksperiode blijken de doelen inhoudelijk gelijk te blijven. De focus verschuift in 2005-2006 ten opzichte van de voorgaande jaren enigszins richting kostenbeheersing, maar de milieudoelstellingen blijven zeker overeind.

Waar het echter aan ontbreekt, is een nota (flankerend afvalbeleid). In de hele onderzoeksperiode is op ambtelijk niveau gewerkt aan deze nota, echter de vaststelling door de raad heeft nooit plaatsgevonden. In 2006 gaat de vaststelling van de nota uiteindelijk definitief van de baan en neemt de raad in plaats daarvan kennis van een aantal beleidsvoornemens van het college ten aanzien van het afvalinzameling.

Verder blijkt dat er veel verschillende actoren betrokken zijn bij de afvalinzameling en -verwerking, de registratie en inning van de heffingen. Dit zijn niet alleen verschillende afdelingen binnen de gemeente. Een deel wordt uitgevoerd door externe partijen zoals de gemeente Haren en de GR VRA.

De rol van de raad blijft formeel beperkt tot het vaststellen van het afvalbeleid; de uitvoering is gedelegeerd aan het college. Het afvalbeleid was in de onderzoeksperiode een politieke prioriteit in de gemeente. Bij raadsleden leeft echter het gevoel dat zij niet de sterkst sturende partij waren op het gebied van afvalbeleid. Volgens de helft van de raadsleden was er geen ruimte voor inhoudelijke discussie. Ondanks dat de ruimte daarvoor ontbrak, geeft een meerderheid van de raadsleden aan dat deze discussie wel is gevoerd in de raad.

3 KOSTEN EN OPBRENGSTEN

Dit hoofdstuk behandelt de praktijk van de afvalinzameling. Het gaat daarbij niet om de feitelijke inzameling en verwerking van het afval, maar om de inzameling en scheiding van afval en de kosten die daarmee samenhangen.

Aan de orde komt op welke wijze de gemeente het tarief voor de afvalstoffenheffing berekent (paragraaf 3.1). In paragraaf 3.2 is aangegeven hoe de afvalinzameling zich in de periode 2003-2006 heeft ontwikkeld. In paragraaf 3.3. worden de kostenontwikkeling van de afvalverwerking en de kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing toegelicht.

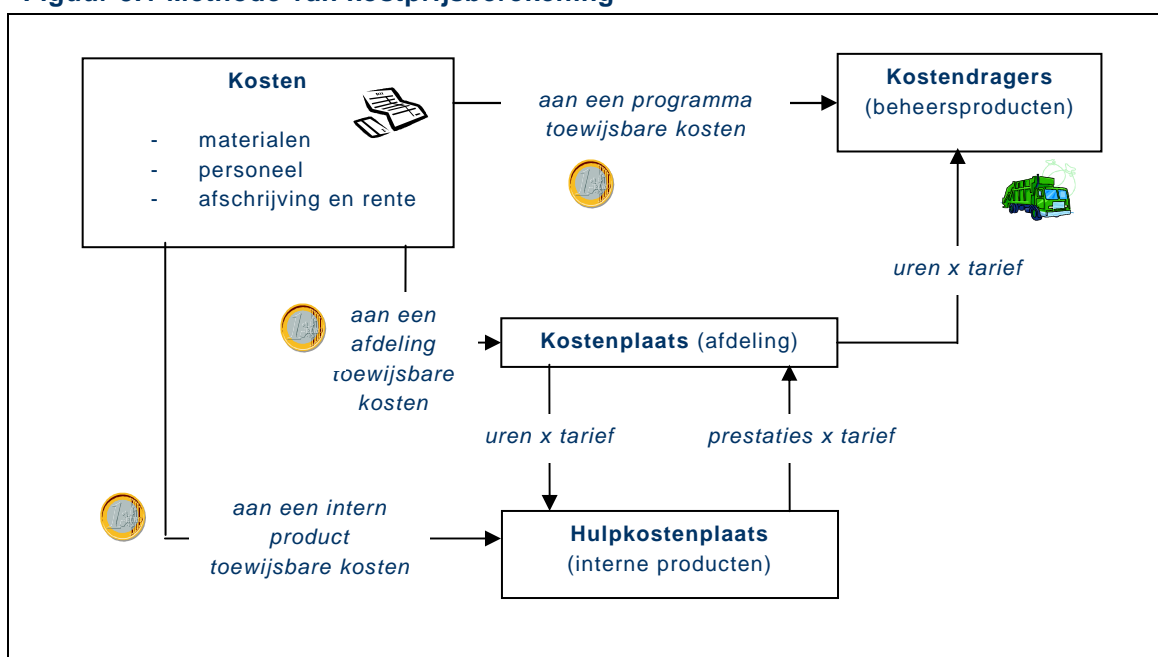
3.1 Hoogte van de afvalstoffenheffing

Kostprijsberekening volgens kostenplaatsmethode

De kostenverdeelssystematiek van de gemeente Tynaarlo is met ingang van het begrotingsjaar 2003 aangepast aan de systematiek van de productbegroting. Dat betekende dat alle kosten uiteindelijk worden toegeschreven aan een beheersproduct. Beheersproducten zijn daarmee dus de uiteindelijke kostendragers.

Kosten die direct aan een beheersproduct kunnen worden toegewezen, worden direct op het beheersproduct geboekt. De apparaatskosten worden eerst verzameld op een kostenplaats. Deze kostenplaatsen zijn de afdelingen in de gemeentelijke organisatie.

Figuur 3.1 Methode van kostprijsberekening



Sommige kosten kunnen niet direct aan het beheersproduct, maar ook niet direct aan een afdeling worden toegewezen. Deze kosten worden verzameld op hulpkostenplaatsen. Op basis van het gebruik van deze hulpkostenplaatsen door de diverse afdelingen, worden deze kosten alsnog toegewezen aan een kostenplaats.

Vanuit de kostenplaatsen worden ten slotte op basis van uren en tarieven de kosten doorberekend aan de beheersproducten. De kostprijs van het beheersproduct wordt berekend door de direct doorberekende kosten en de via de kostenplaats doorberekende kosten bij elkaar op te tellen.

Uit de gehouden interviews blijkt dat bovenstaande systematiek niet bij alle direct betrokkenen binnen de organisatie bekend is. Ook is aangegeven dat de beschreven kostenverdeling in de praktijk niet helemaal volgens bovenstaand schema verloopt. Gemaakte kosten worden allemaal binnen de eigen afdeling verrekend. Kosten die gemaakt worden voor een andere afdeling worden dus niet doorberekend aan die betreffende afdeling. De kosten die de afdeling Belastingen maakt voor het opleggen van de afvalstoffenheffing en de kosten die het team Communicatie maakt voor de voorlichting over het afvalbeleid, worden niet doorberekend aan een aan de afvalstoffenheffing gerelateerd beheersproduct. Die kosten worden uit het budget van de betreffende afdelingen betaald. De administratiekosten die de gemeente Haren in rekening brengt, worden wel doorberekend in een aan de afvalstoffenheffing gerelateerd beheersproduct. Uit voorgaande blijkt dat niet alle overheadkosten worden doorberekend aan het programma Reiniging.

Volgens de gemeentelijke organisatie zelf is het inzicht in de kosten gebrekkig (o.a. Collegeadvies bij Benchmark 2005). De gemaakte kosten waren in de periode 2003-2006 nogal eens moeilijk te herleiden tot kosten per inzamelwijze, afvalcomponent en kostensoort. Dit werd onder meer veroorzaakt door de weinig gedetailleerde cijfers die de GR VRA de gemeente aanleverde en de nacalculatie die plaats vond.

Momenteel wordt de inzameling van afval geregeld via SITA. Medewerkers van de afdeling Gemeentewerken verwachten vanaf 2007 een beter inzicht in inzamelwijze, afvalcomponent en kostensoort.

De lasten van het programma Reiniging worden - na verrekening van eventuele opbrengsten van bijvoorbeeld oud papier en oud ijzer - volledig en uitsluitend door de opbrengsten van de afvalstoffenheffing gedekt. Het tarief van de heffing bestaat uit een variabel en een vast deel. Het vaste deel (vastrecht) wordt bepaald per huishouden (aansluiting) en dekt de vaste kosten van reiniging. Het variabele deel wordt per kilo bepaald en kent twee tarieven: die voor het afval dat opgehaald wordt (restafval en GFT-afval) en het afval dat naar de milieustraat en de wijkinzamelpunten (glas, textiel) wordt gebracht. In tabel 3.2 is te zien hoe de tarieven zich in de afgelopen jaren hebben ontwikkeld.

Tabel 3.2: Tariefontwikkeling afvalstoffenheffing (in euro's)

	2003	2004	2005	2006
Afval vastrecht (per huishouden)	118,80	130,80	133,44	136,11
Variabel inzameling (per kilo)	0,17	0,23	0,23	0,23
Variabel milieustraat (per kilo)	0,10	0,14	0,14	0,14

Bron: Jaarrekeningen 2003-2006

In 2004 is het vastrecht met tien procent gestegen ten opzichte van 2003. In 2005 en 2006 stijgt het tarief jaarlijks met twee procent. De tariefstijging uit 2004 kan verklaard worden uit de toegenomen kosten in dat jaar (zie figuur 3.8). Volgens de afdeling Gemeentewerken namen de *kosten* van de GR VRA in 2004 aanzienlijk toe. De stijging van het *tarief* in 2005 en 2006 betreft een indexering van het tarief van 2004. De kostprijs is in die jaren niet opnieuw bepaald.

De afvalstoffenheffing bestaat uit tien beheersproducten

De afvalstoffenheffing is gebaseerd op de totale lasten van het programma Reiniging. In 2003-2005 bestond het programma Reiniging uit de volgende beheersproducten:

- afvalverwerking;
- milieustraat;
- flankerend beleid afvalverwerking;
- ongediertebestrijding.



Onder het beheersproduct 'Afvalverwerking' worden diverse kostensoorten doorberekend. Dit zijn onder andere de kosten van het personeel van derden ten aanzien van afvalverwerking en de kosten van de binnen- en de buitendienst. Onder

de milieustraat vallen onder andere de kosten ten aanzien van het beheer van de milieustraat en de wijkinzamelpunten en de verwerking van de verschillende afvalstromen. Het flankerend beleid afvalverwerking kent ondermeer de kostensoorten ten aanzien van de verwerking van glas, metaal en kleding. Tot slot wordt onder het beheersproduct ongediertebestrijding de kosten toegerekend van de diensten en goederen die Gemeentewerken besteed aan dit product.

Doordat de beheersproducten waren geformuleerd op een erg abstract niveau, was de kostentoedeling naar het tarief voor afvalstoffenheffing volgens de

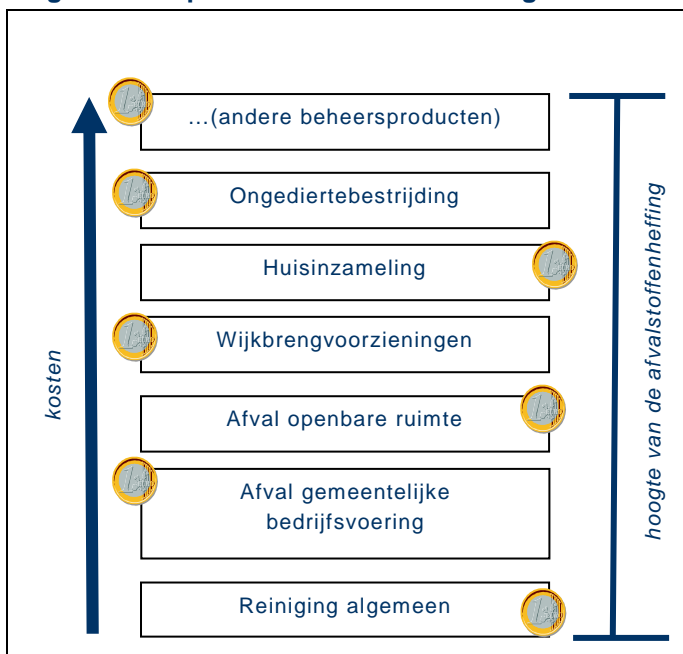
organisatie onvoldoende inzichtelijk. Naar aanleiding van de ondoorzichtigheid van de opbouw van het afvalstoffentarief, is de afdeling Gemeentewerken in 2005 gestart met het uitwerken van de kostentoedeling voor het programma reiniging. In 2006 is de afdeling met een nieuwe indeling gaan werken. Hierdoor is het inzicht in de kosten verbeterd, waardoor analyses gedetailleerder kunnen worden gemaakt. De beheersproducten uit 2006 zijn volgens de afdeling Gemeentewerken niet vergelijkbaar met die van eerdere jaren.

In 2006 is de tot dan gehanteerde indeling in beheersproducten omgevormd tot zeven nieuwe beheersproducten vallende onder het programma Reiniging⁷:

- ongediertebestrijding;
- huisinzameling;
- milieustraat⁸;
- wijkbrengvoorzieningen;
- afval openbare ruimte;
- afval gemeentelijke bedrijfsvoering;
- reiniging algemeen.

Onder het beheersproduct huisinzameling vallen onder andere de kosten voor containers en papier inzameling. Het beheersproduct milieustraat omvat de kosten van de weegbrug, de milieupasjes, de verschillende afvalstromen en het transport en de verwerking daarvan. Onder de wijkbrengvoorzieningen worden de retourette genoemd en de glas/textielcontainers en de verwerking van het afval daaruit. Aan het beheersproduct afval openbare ruimte worden de kosten toegerekend van de afvalbakken in de openbare ruimte en het opruimen van illegale dumpingen. Tot slot wordt onder het beheersproduct reiniging algemeen de kosten

Figuur 3.3 Opbouw afvalstoffenheffing



⁷ Het beheersproduct afval gemeentelijke bedrijfsvoering is alleen in het dienstjaar 2006 gebruikt. De kosten van dit onderdeel vallen niet onder de huishoudelijke afvalstoffen en dienen daarom niet verantwoord te worden op het programma Reiniging.

⁸ In 2005-2007 zijn er in de praktijk twee beheersproducten 'Milieustraat'. Dit is het gevolg van een overgangssituatie. Het nieuwe product Milieustraat betreft een specifiekere uitwerking van de diverse afvalstromen die in de Milieustraat worden ingezameld. Het oude beheersproduct betreft in de jaren 2005-2007 uitsluitend de lasten van de tijdsbesteding van medewerkers en automatische periodieke boekingen. Volgens de afdeling Gemeentewerken wordt met ingang van 2008 weer met één beheersproduct Milieustraat gewerkt.

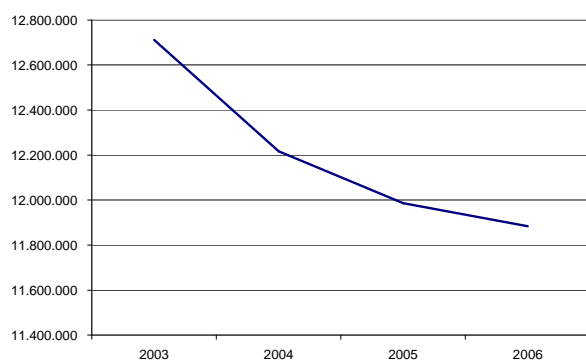
genoemd voor beleid, communicatie en voorlichting in relatie tot reiniging.

Uit het voorgaande volgt dat de hoogte van de afvalstoffenheffing afhankelijk is van de kosten die aan de verschillende beheersproducten toegerekend worden. Dit is geïllustreerd in figuur 3.3. Hoe hoger de kosten van de beheersproducten, des te hoger het tarief. Maar ook het aantal beheersproducten bepaalt de hoogte van het tarief. Wanneer ook de kosten van communicatie via een nieuw beheersproduct aan de afvalstoffenheffing zouden worden toegerekend, zou dit een stijging van het tarief met zich meebrengen.

3.2 Wat is de ontwikkeling in tarief en prestaties?

Ontwikkeling van de hoeveelheid afval

Figuur 3.4 Afvalontwikkeling van particulieren over de jaren 2003-2006 (totaal aantal kilo's)



Bron: *Afdeling Gemeentewerken*

In de voorgaande paragraaf is gekeken naar de opbouw van de kosten van de afvalstoffenheffing. Deze paragraaf gaat in op de ontwikkelingen van de hoeveelheid ingezameld afval over de periode 2003-2006.

In de periode 2003-2006 is een lichte daling van ruim zes procent te zien van de totale ingezamelde hoeveelheid afval van particulieren (figuur 3.4). In figuur 3.5 is de gemiddelde hoeveelheid

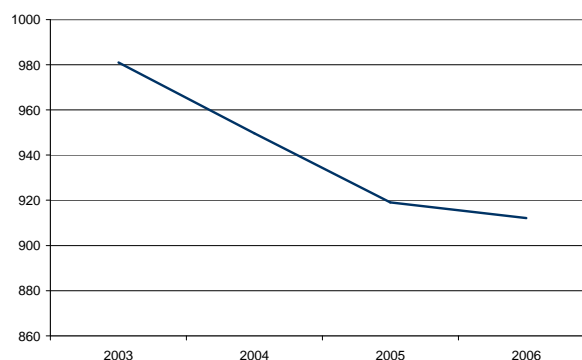
afval per aansluiting (huishouden) weergegeven. De figuur laat zien dat de hoeveelheid afval per aansluiting eveneens is gedaald. De vermindering van de totale hoeveelheid ingezameld afval is dus niet terug te voeren op een afname van het aantal huishoudens in de gemeente.

Gezien het feit dat het Diftarsysteem al in 2000 is ingevoerd, is ook gekeken naar de ontwikkeling van het aantal kilo's afval sinds de invoering van het gedifferentieerde tarief.

Figuur 3.6 laat zien dat de scherpe daling van het aantal kilo's afval zich al eerder voordeed, te weten bij introductie Diftar. Op dat moment is een

scherpe reductie waar te nemen van de hoeveelheid afval, waarna het aantal ingezamelde kilo's afval rond 2003-2006 stabiliseert. De afname zoals

Figuur 3.5 Afvalontwikkeling van particulieren over de jaren 2003-2006 (in kilo's/ aansluiting)



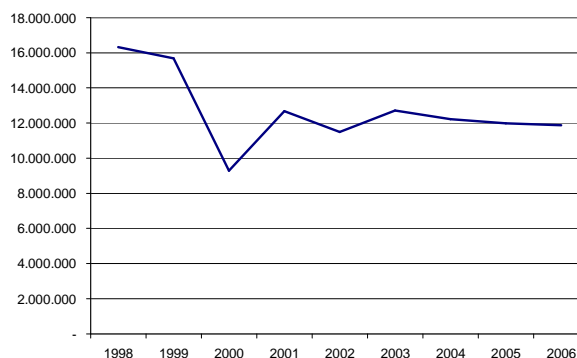
Bron: *Afdeling Gemeentewerken*

aangegeven in 2003-2006 is dus beperkt in vergelijking met de afname die zich in de periode 1998-2000 heeft voorgedaan.

Scheiding van het ingezamelde afval

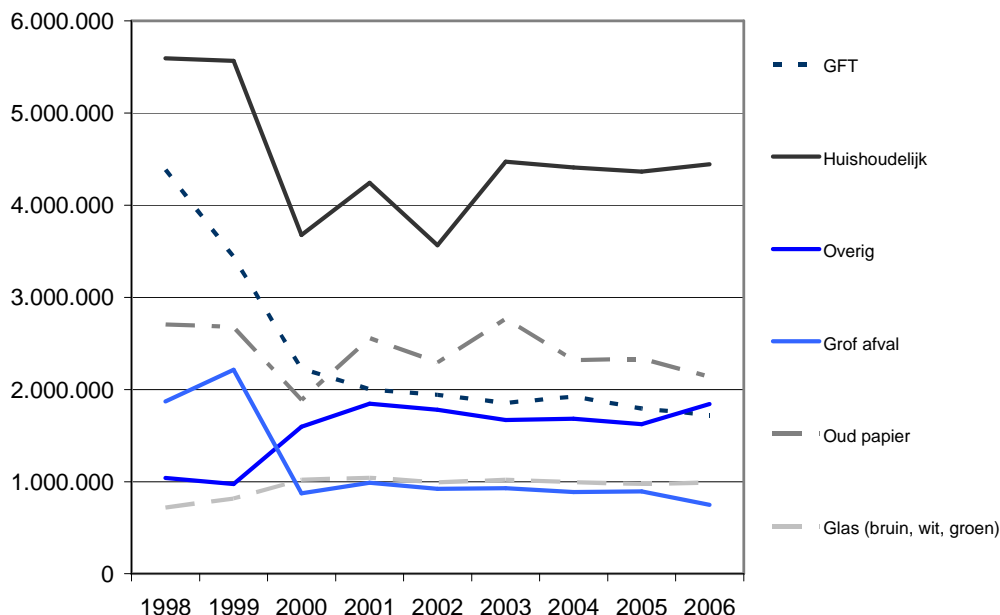
Ook de grote omslag in afvalscheiding heeft zich al eerder voorgedaan, namelijk in de periode 1998 -2000. In figuur 3.7 zijn de totale kilo's weergegeven en in 3.8 zijn procentuele verhoudingen tussen afvalstromen zichtbaar gemaakt. Het aantal gescheiden ingezamelde afvalstromen neemt toe van 14 in 1998 naar 24 in 2006. In de figuren is het aantal afvalstromen voor de overzichtelijkheid teruggebracht tot zes.⁹

Figuur 3.6 Afvalontwikkeling van particulieren over de jaren 1998-2006 (in kilo's)



Bron: Afdeling Gemeentewerken

Figuur 3.7 Afvalontwikkeling naar stromen in de jaren 1998-2006 (in kilo's)



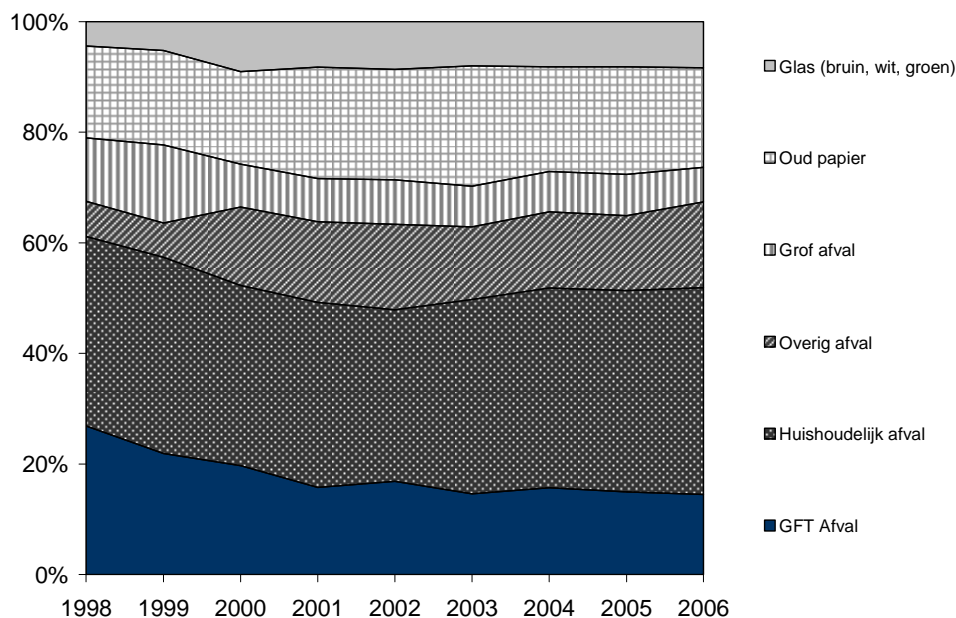
Bron: Afdeling Gemeentewerken

In figuur 3.7 en 3.8 is waar te nemen dat het aantal kilo's huishoudelijk afval in die periode verminderd. Ook de hoeveelheid GFT afval is in de loop der jaren

⁹ Deze zes stromen zijn: Glas, oud papier, grof afval, huishoudelijk afval, GFT afval en overig afval.

afgenomen. Mogelijk is dit het gevolg van meer thuiscompostering door de huishoudens, al dan niet met gebruik van in het verleden via gemeente aangeschafte compostvaten. Ook de hoeveelheid grofvuil neemt af. De hoeveelheid glas en overig gescheiden ingezameld afval neemt echter toe.

Figuur 3.8 Relatieve afvalontwikkeling naar stromen in de jaren 1998-2006 (in kilo's)



Bron: Afdeling Gemeentewerken

Bevindingen uit eerder onderzoek

In een benchmark uit 2005, uitgevoerd door Cyclus waaraan onder andere de gemeente Tynaarlo deelnam, zijn de prestaties van een aantal gemeenten die werken met een gedifferentieerd tarief vergeleken. De drie belangrijkste resultaten waren voor Tynaarlo ten eerste dat door het relatief lage afvalaanbod en veel thuiscompostering, het percentage bronscheiding ogenschijnlijk lager is dan gemiddeld. Dit illustreert de ontwikkeling die is te zien in figuur 3.7 en 3.8. Uit de benchmark blijkt dat in Tynaarlo glas, textiel en KCA goed wordt gescheiden. Daarnaast zijn de kosten in Tynaarlo lager dan in vergelijkbare gemeenten. Dit is het gevolg van een relatief laag afvalaanbod en een goede scheiding, waardoor de verwerkingskosten laag zijn. Opvallend noemen de onderzoekers van de benchmark de hoge kosten voor grof huishoudelijk afval via de milieustraat. Ten slotte blijkt de score van de dienstverlening lager dan gemiddelde dienstverleningscore. Met name het dienstverleningspakket is minder omvangrijk dan gemiddeld. Klanttevredenheid wordt gewaardeerd met rapportcijfer 7,4.

Verder kan worden geconcludeerd dat in Tynaarlo de bronscheiding¹⁰ 57 procent is ten opzichte van een landelijke richtlijn van 60 procent, en een gemiddelde uit de benchmark van 61 procent. Daarnaast is in Tynaarlo sprake van een laag afvalaanbod in vergelijking met andere gemeenten. Reden hiervoor zou de compostering thuis kunnen zijn. Op grond daarvan merken de onderzoekers op dat de werkelijke bronscheiding ook hoger dan 57 procent zou kunnen zijn.

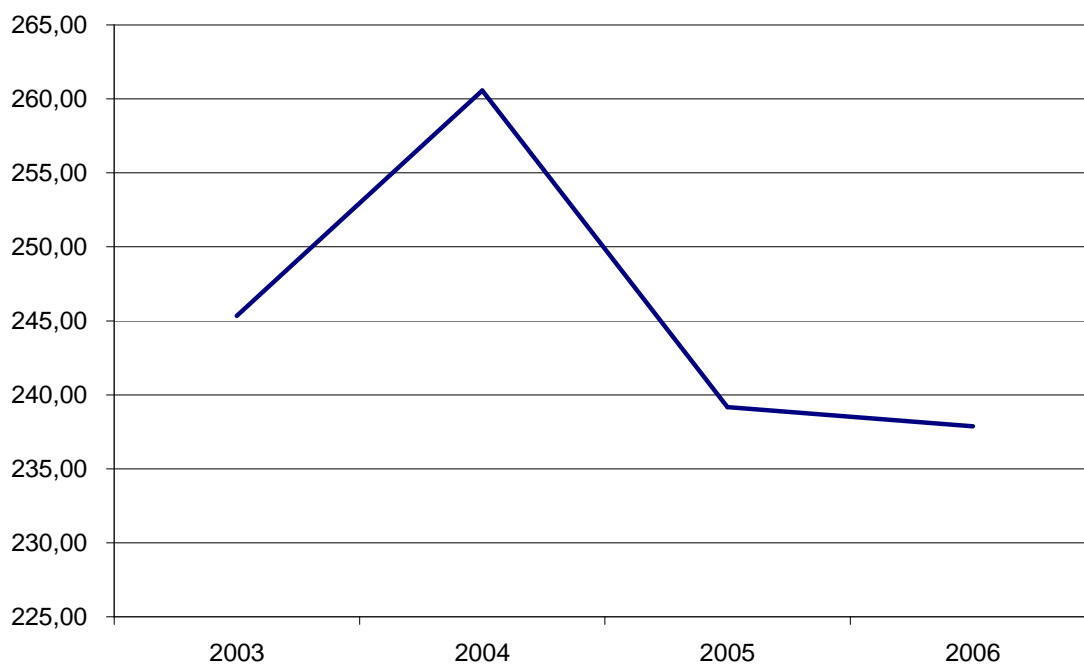
3.3 Kostendekkendheid

Ontwikkeling van de kosten

In figuur 3.9 is aangegeven hoe de door de gemeente gemaakte kosten zich in de periode 2003-2006 hebben ontwikkeld. De kosten betreffen alle kosten in het kader van de afvalstoffenheffing en hebben betrekking op de van de reguliere inzameling aan huis, de inzameling via retourettes en de milieustraat¹¹.

Te zien is dat na een aanvankelijke stijging in 2004, de kosten in 2005 en 2006 weer daalden. Ten opzicht van 2003 zijn de kosten in 2006 drie procent lager.

Figuur 3.9 Ontwikkeling van de kosten per aansluiting 2003-2006 (in euro's)



Bron: Afdeling Gemeentewerken

De belangrijkste reden voor de kostendaling in 2005 en 2006, is volgens de organisatie dat de kosten van afvalstromen die door de gemeente uit eigen bedrijfsvoering vrij komen (bijvoorbeeld afkomstig uit onderhoud en aanleg van

¹⁰ Bronscheiding wil zeggen dat het afval al gescheiden wordt ingezameld. Bij 'nascheiding' worden gemengde afvalstromen na de inzameling alsnog gescheiden.

¹¹ Aangezien het aantal beheersproducten en de invulling daarvan in de afgelopen jaren is gewijzigd (zie paragraaf 3.1) en de administratie over de jaren 2003-2005 van de onderzoeksperiode onvoldoende inzichtelijk is, is het niet mogelijk een vergelijkbaar onderscheid te maken van de kostenontwikkeling per inzamelwijze.

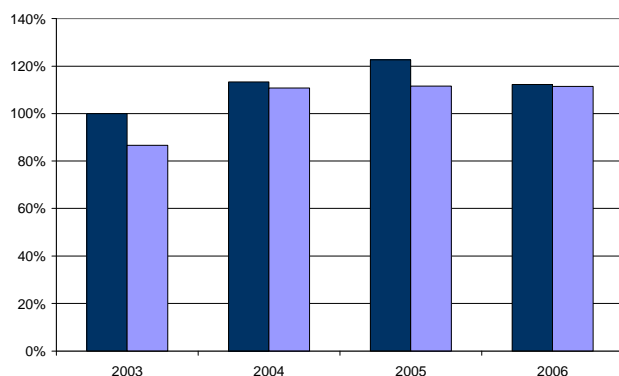
wegen, plantsoenen, gebouwen en evenementen) niet meer verantwoord op het programma Reiniging, maar op de daarvoor geëigende programma's. Dit betekent in de praktijk echter dat de feitelijke kosten van de afvalinzameling niet met drie procent zijn gedaald: het verschil tussen 2003 en 2006 is vooral dat in het laatste jaar de kosten zuiverder in beeld zijn gebracht.

Zoals in tabel 3.2 aangegeven is het tarief van de vaste component van de afvalstoffenheffing in de jaren 2003-2006 met respectievelijk tien, twee en twee procent gestegen. Een analyse van figuur 3.6 en 3.9 maakt duidelijk dat aan deze tariefstijging geen toename van de vaste kosten ten grondslag kan liggen: de hoeveelheid afval is immers afgenomen en de totale kosten per aansluiting zijn sinds 2004 gedaald.

Kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing

Op basis van een vergelijking van de baten en lasten van het programma Reiniging kan de kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing worden bepaald. Doelstelling van de gemeente is dat het tarief honderd procent kostendekkend dient te zijn.

Figuur 3.9: Kostendekkendheid van het tarief voor afvalstoffenheffing (in procenten)



Bron: Jaarrekeningen 2003-2006

In figuur 3.9 is per jaar weergegeven voor hoeveel procent de lasten worden gedekt door de baten. De eerste, donker blauwe staaf geeft de geraamde kostendekkendheid weer en de tweede, licht blauwe staaf de werkelijke kostendekkendheid.

Het blijkt dat de tarieven voor afvalstoffenheffing niet kostendekkend (2003) of méér dan kostendekkend (2004-2006) zijn voor wat betreft de geraamde

kostendekkendheid. De daadwerkelijk gerealiseerde kostendekkendheid is in 2003 minder dan honderd procent en in de daaropvolgende jaren meer dan honderd procent¹². Burgers betalen in die jaren dus meer dan dat er aan kosten gemaakt wordt. Het meer dan kostendekkende tarieven begroten is in strijd met de Gemeentewet (zie paragraaf 1.3). Het meer dan kostendekkende percentage kan worden verklaard door het geringe inzicht in de gemaakte kosten.

¹² In de begrotingen en jaarrekeningen van 2004 worden de lasten € 362.000,00 lager gepresenteerd dan de baten. Dit verschil betreft een dotatie aan het programma Reiniging uit de egaliseringsreserve BTW-compensatiefonds. Conform het BBV (Besluit Begroting en Veantwoording) wordt de dotatie afzonderlijk gepresenteerd. De dotatie leidt tot een stijging van de baten, waardoor de afvalstoffenheffing op rekeningbasis meer dan kostendekkend is. Anders gezegd, zonder de dotatie aan het programma Reiniging uit de egaliseringsreserve BTW-compensatiefonds zou het tarief wel kostendekkend zijn geweest.

In het voorgaande overzicht zijn onttrekkingen en toevoegingen aan de voorziening¹³ Reiniging niet meegenomen. Tijdens de ambtelijke verificatie van de feiten in dit rapport is duidelijk geworden dat in 2003 een bedrag van 423.000 euro aan de voorziening is onttrokken. Als gevolg van deze onttrekking is de kostendekkendheid na bestemming van het resultaat wél precies honderd procent kostendekkend. De voorziening Reiniging kwam als gevolg van de onttrekking overigens verder negatief te staan.

Over de jaren 2003 tot en met 2006 heeft zich in met betrekking tot de voorziening Reiniging de volgende ontwikkeling voor gedaan (figuur 3.10):

Figuur 3.10: Toevoegingen en onttrekkingen aan en stand van de voorziening Reiniging (in euro's)

Jaar	Toevoeging/onttrekking	Stand van de voorziening
2003	423.000 -/-	287.000 -/-
2004	699.000	877.000 -/-
2005	371.000	288.000 -/-
2006	518.239	175.000

In de jaren 2003-2005 was de voorziening negatief als gevolg van de gestegen kosten van de GR VRA. In 2006 kende de voorziening positieve cijfers, doordat het positieve rekeningresultaat (als gevolg van meer dan kostendekkende tarieven in 2004-2006) steeds in de voorziening werd gestort. De voorziening wordt momenteel ingezet om de kosten van de opheffing van de GR VRA (ca. 1,6 miljoen euro) te

financieren (zie paragraaf 2.4). De stand van de reserve is medio 2007 daarom weer negatief, ter waarde van 975.000 euro. Door de incidenteel te maken kosten voor de GR VRA te dekken uit de voorziening, hoeft het tarief voor 2007 niet te stijgen¹⁴. Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat het voordeel



door hogere inkomsten c.q. lagere lasten en de daaruit voortvloeiende meer dan kostendekkende tarieven wel steeds voor afvalgerelateerde zaken beschikbaar zijn gehouden. De reserve Voorzieningen is in feite als egaliseringsreserve gebruikt.

¹³ Gesproken wordt van een voorziening, hoewel er geen sprake is van een bestedingsverplichting. In feite is er dan ook sprake van een egaliseringsreserve. Om spraakverwarring te voorkomen is er in dit hoofdstuk voor gekozen om de door de gemeente gehanteerde term 'voorziening' te blijven gebruiken.

¹⁴ Tijdens de ambtelijke verificatie is door de organisatie aangegeven dat het tarief in 2007 8 euro lager is dan in 2006.

3.4 Samenvatting

De gemeente Tynaarlo heeft gekozen voor een kostenplaatsmethode voor het bepalen van de kostprijs van beheersproducten op het gebied van reiniging. Deze keuze is verdedigbaar omdat dit specifiek inzicht in de met reiniging samenhangende kosten geeft. In de praktijk worden niet alle kosten ook aan de beheersproducten doorberekend.

Het tarief voor afvalstoffenheffing is gebaseerd op de totale lasten van het programma Reiniging, dat een optelsom is van zeven beheersproducten. De ontwikkeling van de hoeveelheid ingezameld afval daalt het sterkst ten tijde van de invoering van Diftar, in de onderzoeksperiode is er sprake van een zeer lichte daling. Eenzelfde trend doet zich voor ten aanzien van de afvalscheiding. Na een grote verschuiving in 1999 en 2000 treedt een periode van stabilisatie op. De kosten van de inzameling zijn in 2004 gestegen ten opzichte van 2003 en dalen in 2005 en 2006 weer tot onder het niveau van 2003. De kosten-dekkendheid van de afvalstoffenheffing ligt in de jaren 2004, 2005 en 2006 steeds ruim boven de honderd procent. Eventuele tekorten of overschotten zijn in de voorziening Reiniging gestort. De middelen blijven daarmee voor afvalgerelateerde uitgaven bestemd.

4 DOELREALISATIE

Op basis van de bevindingen uit de vorige twee hoofdstukken, is in dit hoofdstuk aangegeven of de uitvoering van beleid in de praktijk ook tot de realisatie van de gestelde doelen heeft geleid.

In dit hoofdstuk zijn daartoe de criteria van de rekenkamercommissie geëxpliciteerd, waarbij vervolgens is aangegeven of aan de norm is voldaan. Er is daarbij een onderscheid gemaakt in criteria ten aanzien van:

- het voldoen aan het beleidskader;
- de doeltreffendheid van het beleid;
- de doelmatigheid van de afvalinzameling en verwerking;
- de rolinvulling van raad, college en organisatie.

De criteria zijn geformuleerd op basis van het gemeentelijke beleid. De gehanteerde normen zijn door de rekenkamercommissie bepaald.¹⁵ Voornoemde vier aspecten komen hieronder in achtereenvolgende paragrafen aan de orde.

4.1 Is de praktijk van het afvalbeleid conform het beleidskader?

De normen die ten aanzien van het volgen van het beleidskader en algemene richtlijnen zijn gehanteerd, zijn opgenomen in tabel 4.1. Per criterium is geëxpliciteerd wanneer goed wordt voldaan aan het criterium, wanneer daar deels aan wordt voldaan en wanneer daar niet aan wordt voldaan.

4.1 Criteria ten aanzien van het beleidskader

Criteria	Voldoet goed	Voldoet deels	Voldoet niet
Het beleidskader is gevolgd	De uitvoering van het beleid is consistent met het beleidskader	De uitvoering van het beleid is (op enkele punten) niet consistent met het beleidskader.	De uitvoering van het beleid is (op enkele punten) in strijd met het beleidskader.
De voorgeschreven kostprijsystematiek is gehanteerd	De voorgeschreven systematiek wordt gehanteerd.	De voorgeschreven systematiek wordt deels of anders toegepast.	De voorgeschreven systematiek wordt niet gehanteerd.

Op basis van de dossierstudie en de interviews is niet gebleken dat de uitvoering van het gemeentelijke beleid voor afvalinzameling in strijd of inconsistent zou zijn met het vastgestelde beleidskader. De beleidspraktijk kan daarmee rechtmatig worden genoemd.

De kostenverdeelsystematiek is in theorie verder doorgevoerd dan in de praktijk. Op basis van de voorschriften zouden alle gemaakte kosten moeten worden

¹⁵ De normen hebben daarmee in principe een subjectief karakter. De rekenkamercommissie acht de gebruikte normen echter vanuit de doelstelling van het onderzoek echter verdedigbaar en bruikbaar bij het zoeken naar verbetermogelijkheden.

doorberekend, maar in de praktijk worden kosten die door andere afdelingen dan Gemeentewerken worden gemaakt niet doorberekend in het tarief voor afvalstoffenheffing. Bovendien had de afdeling Gemeentewerken in de praktijk slecht grip op de ontwikkeling van kosten en opbrengsten. De belangrijkste reden hiervoor was dat de inzameling en verwerking van het afval via de GR VRA weinig inzicht bood in diverse stromen afval en de kosten die dit met zich meebracht. Hierdoor was de afvalstoffenheffing in de periode tot en met 2005 in feite een black box: er werd een hoeveelheid afval verwerkt en daaraan waren kosten verbonden, maar hoe deze precies konden worden gespecificeerd was onduidelijk. In 2006 is het inzicht in de kosten en opbrengsten verbeterd, maar dit leidde er niet toe dat sindsdien ook de voorgeschreven kostprijsystematiek weer volledig werd toegepast¹⁶.

Op basis van het voorgaande kunnen we een oordeel vellen ten aanzien van de praktijk van afvalinzameling en –verwerking, vergeleken met de eisen uit beleid in de gemeente Tynaarlo (tabel 4.2):

4.2 Beoordeling van afvalbeleid toepassing beleidskader

Criteria	Beoordeling
Het beleidskader is gevolgd	De uitvoering van het beleid is consistent met het beleidskader
De voorgeschreven kostprijsystematiek is gehanteerd	De voorgeschreven systematiek wordt deels of anders toegepast.

4.2 Is de situatie doeltreffend?

Bij de doeltreffendheid van het beleid kan worden gekeken naar de kostendekkendheid van het tarief en naar de overige doelen op het gebied van reiniging. Allereerst wordt ingegaan op de kostendekkendheid van het tarief.

Is het tarief in de praktijk kostendekkend?

Bij de beoordeling van de doeltreffendheid zijn de onderstaande twee criteria gehanteerd (tabel 4.3). De beide criteria zijn te beschouwen als een samenvatting van de diverse (financiële) doelstellingen zoals in paragraaf 2.2 en 2.3 weergegeven.

4.3 Criteria ten aanzien van het beleidskader

Criteria	Voldoet goed	Voldoet deels	Voldoet niet
Het tarief is niet meer en niet minder dan kostendekkend	Het tarief is (op begrotingsbasis) precies 100 procent	Het tarief is op begrotingsbasis tussen de 95 en 105	Voorgaande is niet of deels van toepassing

¹⁶ Tijdens de ambtelijke verificatie van de feiten is door de organisatie een nieuwe doelstelling naar voren gebracht: het negatieve saldo van de voorziening Reiniging negatief diende gedurende de onderzoeksperiode te worden hersteld met een positief saldo van maximaal € 100.000,00 (ruim 3 procent van de omzet). De rekenkamercommissie is deze (impliciete) doelstelling niet tegengekomen tijdens de dossierstudie of interviews. De rekenkamer constateert wel dat de voorziening momenteel weer negatief is (zie ook figuur 3.10).

	kostendekkend én op rekeningbasis tussen de 95 en 105 procent kostendekkend.	procent kostendekkend én op rekeningbasis tussen de 90 en 110 procent kostendekkend.	
Afwijkingen van kostendekkendheid op rekeningbasis komen niet voor, of incidenteel en zijn dan duidelijk beargumenteerd	Afwijkingen zijn expliciet weergegeven en verklaard.	Afwijkingen zijn weergegeven.	Voorgaande is niet van toepassing

Zowel de geraamde als de werkelijke kostendekkendheid van het programma reiniging is van 2004 tot en met 2006 meer dan 100 procent. Dit betekent dat de inkomsten van de afvalstoffenheffing de kosten overstijgen. Ook in 2006, toen er meer inzicht was in de kosten van reiniging, is het tarief meer dan kostendekkend gebleven. Om de berekening zuiver te houden is hierbij geen rekening gehouden met toevoegingen of onttrekkingen aan de voorziening Reiniging (zie figuur 3.10). Wel worden, zoals eerder aangegeven, de ramingen nauwkeuriger: in 2006 liggen raming en werkelijke kostendekkendheid dicht bij elkaar (figuur 3.9).

Zoals in paragraaf 4.1 aangegeven worden de kosten van intern dienstverlenende afdelingen, zoals bijvoorbeeld het team Belastingen, de afdeling BMO en het team Communicatie niet doorberekend in het tarief voor de afvalstoffenheffing. Indien deze kosten wél aan de afvalstoffenheffing zouden worden doorberekend, zouden de totale kosten stijgen. Bij een gelijkblijvend tarief zou het kostendekkendheidspercentage vervolgens dalen. Omdat bij de gemeente inzicht in de omvang van de niet doorberekende kosten ontbreekt, kan een gecorrigeerd kostendekkendheidspercentage niet worden bepaald.

In de programmabegrotingen en jaarstukken wordt niet over het meer dan kostendekkende tarief van de afvalstoffenheffing gerapporteerd.

De beoordeling van de doeltreffendheid van de doelstelling van kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing is daarom als volgt (tabel 4.4):

4.4 Beoordeling van doeltreffendheid kostendekkendheid

Criteria	Beoordeling
Het tarief is niet meer en niet minder dan kostendekkend	Het tarief is in 2003 minder dan kostendekkend en varieert in de periode 2004-2006 tussen de 111 en 123 procent.
Afwijkingen van kostendekkendheid op rekeningbasis komen niet voor, of incidenteel en zijn dan duidelijk beargumenteerd	Er wordt niet over afwijkingen gerapporteerd.

Andere doelstellingen

Bij overige doelstellingen gaat het om doelen uit beleidsnota's, de programmabegrotingen en uitgangspunten van het college die direct met de afvalinzameling en –verwerking te maken hebben. In tabel 4.5 is aangegeven

welke doelstellingen hieraan voldoen. Tussen haakjes is aangegeven uit welk document het criterium (de doelstelling) afkomstig is.

4.5 Criteria ten aanzien van de doeltreffendheid van andere doelstellingen

Criteria	Voldoet goed	Voldoet deels	Voldoet niet
Geen toename huishoudelijk afval per inwoner (IMP)	De hoeveelheid afval per inwoner is in de periode 2003-2006 gedaald	Idem gelijk gebleven	Idem gestegen
Zo min mogelijk afval en dit tegen zo laag mogelijke kosten verwijderen (PB 2005/2006)			
Optimalisering scheiding afvalstromen (PB2003/2004)	Het aandeel gescheiden ingezameld afval is gestegen	Idem, gelijk gebleven	Idem, gedaald
Belastingen worden in beginsel niet verder verhoogd dan de ontwikkeling van het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie (Paragraaf Lokale Heffingen 2005/2006)	De tarieven van de afvalstoffenheffing stijgen niet sterker dan de consumentenprijsindex.	De tarieven stijgen tot twee keer sterker dan de consumentenprijsindex	De tarieven stijgen meer dan twee keer de consumentenprijsindex.
Extra verhogingen zullen duidelijk gemotiveerd worden naar de belastingplichtigen (Paragraaf Lokale Heffingen 2005/2006)	Extra verhogingen zijn expliciet in de programmabegroting weergegeven en verklaard.	Extra verhogingen zijn weergegeven.	Voorgaande is niet van toepassing
Separate inzameling algemeen: separaat inzamelen van glas, papier, textiel, KCA.- (Uitgangspunt college)	Er worden meer afvalsoorten ingezameld in 2006 dan in 2003	Er worden evenveel afvalsoorten ingezameld in 2006 dan in 2003	Er worden minder afvalsoorten ingezameld in 2006 dan in 2003
Sturen op kosten: scherp op kostenreductie gaan sturen, bij een minimaal gelijkblijvende kwaliteit van de dienstverlening rond afvalinzameling (Uitgangspunt college)	De totale kosten dalen met meer dan tien procent	De totale kosten blijven gelijk met een marge van tien procent meer of minder	De totale kosten stijgen meer dan tien procent.

De diverse figuren uit hoofdstuk 3 en de toelichting daarop geven de antwoorden op voorgaande criteria. De hoeveelheid afval is afgenomen en zowel het aandeel gescheiden ingezameld afval als de hoeveelheid afvalsoorten zijn toegenomen. Zoals aangegeven stijgen de tarieven na 2005 met twee procent, wat ongeveer overeenkomt met de consumentenprijsindex.

In figuur 4.6 is de uiteindelijke beoordeling nader toegelicht:

4.6 Beoordeling van doeltreffendheid van andere doelstellingen

Criteria	Beoordeling
Geen toename huishoudelijk afval per inwoner (IMP)	De hoeveelheid afval is sinds 2003 met 6,5 procent gedaald. De werkelijke kosten zijn met 2,5 procent afgenomen, hoewel een deel van de afname kan worden verklaard doordat de kosten van het afval van de gemeente zelf niet langer niet
Zo min mogelijk afval en dit tegen zo laag mogelijke kosten verwijderen (PB	

2005/2006)	langer ten laste van het programma Reiniging komen.
Optimalisering scheiding afvalstromen (PB2003/2004)	Het aandeel huishoudelijk en GFT-afval neemt af van 61 procent in 1998 tot 52 procent in 2006.
Belastingen worden in beginsel niet verder verhoogd dan de ontwikkeling van het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie (Paragraaf Lokale Heffingen 2005/2006)	In 2005 en 2006 is de afvalstoffenheffing met twee procent verhoogd. Dit percentage komt ongeveer overeen met de consumentenprijsindex.
Extra verhogingen zullen duidelijk gemotiveerd worden naar de belastingplichtigen (Paragraaf Lokale Heffingen 2005/2006)	Sinds 2005 hebben er geen extra verhogingen van de afvalstoffenheffing plaatsgevonden. Dit criterium kan dus niet worden getoetst.
Separate inzameling algemeen: separaat inzamelen van glas, papier, textiel, KCA.- (Uitgangspunt college)	Het aantal gescheiden ingezamelde afvalstromen is gestegen van veertien in 1998 naar 24 in 2006.
Sturen op kosten: scherp op kostenreductie gaan sturen, bij een minimaal gelijkblijvende kwaliteit van de dienstverlening rond afvalinzameling (Uitgangspunt college)	De werkelijke kosten zijn met 2,5 procent afgenomen. Positief is verder dat er meer inzichtelijkheid bestaat in de aard en omvang van de kosten. (Als gevolg van de uittreding uit de GR VRA en het nieuwe contract met de SITA zullen de structurele kosten in 2007 naar verwachting verder dalen).

4.3 Is de situatie doelmatig?

De doelmatigheid van de afvalinzameling en –verwerking kan op verschillende manieren worden bepaald:

- de kosten per aansluiting nemen af (bij gelijkblijvende prestatie)
- het scheidingspercentage neemt toe
- het niveau van dienstverlening neemt toe

In figuur 4.7 komen de eerste twee aspecten terug. Het niveau van dienstverlening is in het kader van dit onderzoek niet onderzocht. Dit hangt immers nadrukkelijk samen met de praktische uitvoering van de afvalinzameling. Wel is de milieustraat tijdens de onderzoeksperiode vernieuwd, wat als een verbetering van het dienstverleningsniveau kan worden beschouwd. Volgens een benchmark onderzoek uit 2005 is het dienstverleningspakket in Tynaarlo echter lager dan in vergelijkbare gemeenten. Dit heeft te maken met de inperking van het haalsysteem in Tynaarlo. Alleen de papierinzameling gebeurt door verenigingen nog aan huis.

4.7 Criteria ten aanzien van de doelmatigheid

Criteria	Voldoet goed	Voldoet deels	Voldoet niet
De kosten per aansluiting nemen af.	De kosten per aansluiting dalen sinds 2003 met meer dan vijf procent	De kosten per aansluiting blijven gelijk met een marge van vijf procent meer of minder	De kosten per aansluiting stijgen meer dan vijf procent.
Het scheidingspercentage neemt toe (zie ook 'andere doelstellingen' in paragraaf 4.2)	Het aandeel gescheiden ingezameld afval (d.i. niet-huishoudelijk of GFT-afval) is sinds 1998 met meer dan tien procent gestegen	Idem gelijk gebleven met een marge van tien procent meer of minder	Idem gedaald met meer dan tien procent.

Zoals in paragraaf 3.3 is aangegeven, zijn de kosten per aansluiting na een aanvankelijke stijging in 2004, in 2005 en 2006 verder gedaald. De uiteindelijke

gerealiseerde kostendaling per aansluiting bedraagt drie procent. In paragraaf 4.2 was al toegelicht dat het scheidingspercentage toe neemt.

4.8 Beoordeling van de doelmatigheid

Criteria	Beoordeling
De kosten per aansluiting nemen af.	De kosten per aansluiting dalen met drie procent.
Het scheidingspercentage neemt toe (zie ook 'andere doelstellingen' in paragraaf 4.2)	Het aandeel niet-huishoudelijk en GFT-afval neemt toe van 39 procent in 1998 tot 48 procent in 2006. Dit is net geen tien procent. De beoordeling is daardoor net niet 'voldoet goed'.

4.4 Vult de raad zijn rol adequaat in?

Naast de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid kan ook de rolinvulling door de raad worden getoetst. Het gaat dan primair om de vraag of de raad adequaat optreedt, dat wil zeggen dat hij kaders stelt en de realisatie van beleid binnen die kaders controleert. Ten aanzien van de rol van de raad zijn de criteria uit figuur 4.9 gehanteerd.

4.9 Criteria ten aanzien van de rolinvulling door de raad

Criteria	Voldoet goed	Voldoet deels	Voldoet niet
De raad stelt eenduidige doelen ten aanzien van het afvalbeleid vast.	De raad stelt een concrete beleidsnotitie vast.	De raad stelt abstracte beleidsdoelen vast.	De raad stelt geen doelen vast
De raad laat zich rapporteren over de realisatie van de doelen.	De raad laat zich jaarlijks schriftelijk informeren over de realisatie van alle doelstellingen.	De raad laat zich op andere wijze of minder frequent informeren	De raad laat zich niet informeren
De raad stuurt bij op basis van de verantwoordingsinformatie.	De raad debatteert jaarlijks over het afvalbeleid als specifiek agendapunt.	De raad debatteert jaarlijks bij de begroting over het afvalbeleid.	De raad debatteert incidenteel over het afvalbeleid
	Meer dan tweederde van de raad vindt dat hij het sterkste stuurt op het afvalbeleid.	Idem tussen de 66 en 34 procent	Idem minder dan éénderde van de raad

Het afvalbeleid was in de gemeente Tynaarlo een politieke prioriteit in de onderzoeksperiode. Er was bestuurlijke aandacht voor dit onderwerp. Tot en met het jaar 2005 was het specifieke beleid ten aanzien van afval niet via een beleidsnota door de raad vastgesteld. Pas begin 2006 wordt er een beleidsnotitie vastgesteld, maar door het college. Wel neemt de raad expliciet kennis van de uitgangspunten van het college en debatteert daarover. Daarnaast heeft de raad het beleid ten aanzien van lokale heffingen en reiniging op een hoger abstractieniveau via de programmabegroting vastgesteld.

Ondanks het feit dat het afvalbeleid een politieke prioriteit had, bleek een groot deel van de raad de ruimte voor inhoudelijk debat daarover te missen. Desondanks is een meerderheid van de raad van mening dat er wel een inhoudelijke discussie heeft plaatsgevonden (zie ook paragraaf 2.4). Opvallend is dat de raad zeer kritisch is over zijn eigen sturingsmogelijkheden.

In figuur 4.10 is de beoordeling van de criteria uit figuur 4.9 weergegeven. Geconstateerd kan worden dat de raad zijn rol redelijk tot matig adequaat heeft ingevuld. De kaderstellende rol van de raad is daarbij net iets duidelijker aanwijsbaar dan zijn controlerende rol.

4.10 Beoordeling van de rolinvulling door de raad

Criteria	Beoordeling
De raad stelt eenduidige doelen ten aanzien van het afvalbeleid vast.	De raad stelt op een abstracter niveau de doelen van het beleid vast. Ook zijn de uitgangspunten van het college door de raad besproken. Een bestaande concept-beleidsnotitie ten aanzien van afval is uiteindelijk niet door de raad vastgesteld.
De raad laat zich rapporteren over de realisatie van de doelen.	Er is geen afzonderlijke (jaarlijkse) rapportage over de realisatie van de doelstellingen van het afvalbeleid. Rapportage vindt uitsluitend plaats via de jaarstukken of (mondeling) op ad hoc basis.
De raad stuurt bij op basis van de verantwoordingsinformatie.	Bij de behandeling staan de meeste fracties expliciet stil bij het afvalbeleid. Daarnaast komt het onderwerp lopende het jaar enkele malen terug op basis van actuele gebeurtenissen. Tezamen beoordeelt de rekenkamercommissie dit als 'voldoet goed'.
	Ongeveer éénvijfde van de raadsleden vindt dat de raad zelf de meeste sturing uitoefent op het afvalbeleid.

4.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de criteria en normen van de rekenkamercommissie geëxpliciteerd en zijn de rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en rolinvulling door de raad beoordeelt. Geconstateerd is dat:

- het beleid grotendeels rechtmatig is.
- De doeltreffendheid van de doelstellingen ten aanzien van kostendekkendheid schiet tekort. Ten aanzien van de overige doelen worden betere resultaten geboekt.
- De doelmatigheid van de afvalinzameling is redelijk, maar niet heel evident.
- Dit laatste geldt ook voor de rol van de raad: zijn kaderstellende en controlerende rol zijn nog te weinig expliciet ingevuld.

5 HOOFDSTUK 5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In de periode april en mei heeft de rekenkamercommissie Tynaarlo onderzoek gedaan naar de tarieven van de afvalverwerking. In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie opgenomen. Paragraaf 5.1 bevat de conclusies van de rekenkamercommissie. In de daaropvolgende paragraaf komt de rekenkamercommissie met enkele aanbevelingen voor verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid

5.1 Conclusies

De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidde:

“Worden de door de gemeenteraad van Tynaarlo vastgestelde doelen ten aanzien van de particuliere afvalinzameling gerealiseerd tegen kostendekkende tarieven in de periode 2003-2006?”

Op basis van de onderzoeksbevindingen, zoals weergegeven in de vorige hoofdstukken van dit rapport, concludeert de rekenkamercommissie dat de doelstelling niet wordt gerealiseerd. In de periode 2004-2006 liggen de tarieven voor afvalinzameling namelijk meer dan tien procent boven kostendekkend niveau.

In het navolgende wil de rekenkamercommissie de hoofdconclusie verder uitwerken in enkele deelconclusies:

Ten eerste bevat het beleidskader ten aanzien van het afvalbeleid van de gemeente Tynaarlo duidelijke doelen. De wijze van kostprijsberekening ten behoeve van de bepaling van het tarief voor afvalstoffenheffing is echter niet bij alle van belang zijnde betrokken personen in de ambtelijke organisatie bekend en daardoor wordt de kostprijsberekening niet op de afgesproken wijze toegepast.

Ook blijken de kosten ten aanzien van het afval in de jaren 2003-2005 slecht inzichtelijk. Het was duidelijk wat de totale baten en lasten waren, maar bijvoorbeeld de toedeling naar stromen werd niet gemaakt: de kosten voor afval waren daarmee een black box. Deze slechte inzichtelijkheid heeft het achterhalen van precieze cijfers ten behoeve van het onderzoek van de rekenkamercommissie ook sterk bemoeilijkt.

Opvallend is daarnaast dat de kosten van de inzameling en verwerking van afval in de loop van de periode 2003-2006 dalen, maar dat desondanks de tarieven voor afvalstoffenheffing stijgen. De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat

dit komt door de impliciete doelstelling om de negatieve egalisereserve Reiniging (door de gemeente ten onrechte aangeduid als 'voorziening Reiniging', zie voetnoot 13) voor de afvalinzameling en verwerking weer op een positief peil brengen. Hoewel dit nergens expliciet is terug te vinden, lijkt de afvalstoffenheffing bewust hoog te zijn gehouden om zo het tekort op de reserve aan te kunnen vullen. Dit betekent in de praktijk dat de burger in de praktijk de oprichtingskosten van de GR VRA gedurende de jaren 2003-2005 via een 'toeslag' op de afvalstoffenheffing heeft opgebracht. Aangezien de reserve in 2007 opnieuw negatief is, bestaat het risico dat burgers ook in de komende jaren een 'toeslag' op de afvalstoffenheffing betalen, dit keer om de ontmantelingskosten van de GR VRA te dekken.

De doelen die ten aanzien van afval zijn gesteld in de periode 2003-2006 zijn, op het niet meer dan kostendekkend doorberekenen van de kosten voor afval na, grotendeels gehaald. Bovendien is er op het gebied van doelmatigheid een stapje gezet door de gemeente Tynaarlo: de kosten voor de inzameling en verwerking van afval zijn minder geworden en de scheiding van afval in verschillende stromen is toegenomen.

Tot slot blijkt het afvalbeleid in de periode 2003-2006 een politieke prioriteit te zijn in de gemeente Tynaarlo. Ondanks dat komen de kaderstellende en vooral de controlerende rol van de raad niet duidelijk uit de verf.

5.2 Aanbevelingen

Op basis van de voorgaande paragraaf getrokken conclusies, doet de rekenkamercommissie vier aanbevelingen.

1. De primaire aanbeveling is de doelstelling van 100 procent kostendekkendheid te realiseren. Ten behoeve daarvan dient de gemeente Tynaarlo meer inzicht en transparantie te verschaffen ten aanzien van de opbouw van tarieven. Hier heeft de gemeentelijke organisatie al een eerste stap ingezet, maar het verdient de aanbeveling hier verder mee aan de slag te gaan. Een wijze van kostprijsberekening die aansluit bij de gemaakte afspraken, is een mogelijk vervolg.
2. In het verlengde hiervan acht de rekenkamercommissie het gewenst dat de raad zich uitspreekt over de gehanteerde werkwijze om tekorten in de egalisereserve Reiniging te dekken door een méér dan kostendekkend tarief van de afvalstoffenheffing. In ieder geval zal, om in overeenstemming te komen met de voorschriften uit het BBV, de 'voorziening Reiniging' moeten worden omgedoopt in een egalisereserve. Omdat deze reserve momenteel negatief is, dient tevens een (nieuwe) voorziening te worden getroffen ter hoogte van dit negatieve bedrag (975.000 euro).
3. Gezien de kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing meer dan 100 procent bedraagt, is het aan te bevelen om de kostendekkendheid van andere

tarieven waarvoor eveneens het doel van 100 procent kostendekkendheid is gesteld, ook te onderzoeken. De rekenkamercommissie Tynaarlo beveelt de raad daarbij aan om het college op te dragen in de jaarstukken inzicht te verschaffen in de mate van kostendekkendheid van de verschillende tarieven.

4. De ambtelijke organisatie gaat naar verwachting eind dit jaar aan de slag met de voorbereidingen voor een nota Lokale Heffingen. De rekenkamercommissie beveelt de raad aan om hierin expliciete keuzes vast te leggen, bijvoorbeeld ten aanzien van de doorberekening van indirecte kosten (bijvoorbeeld de kosten van communicatie) in de verschillende door de gemeente gehanteerde tarieven, inclusief de afvalstoffenheffing. Daarbij is het aan het college de interne spelregels vast te stellen ten aanzien van de berekening van afvalstoffenheffing én andere retributies.

REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W

Geachte leden van de rekenkamercommissie Tynaarlo,

Wij hebben kennis genomen van uw concept-rapport “kostendekkendheid afvalstoffenheffing”. De door u gemaakte conclusies en aanbevelingen voorzien wij in deze brief van onze bestuurlijke reactie.

Ten aanzien van de conclusies het volgende:

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt: worden de door de gemeenteraad van Tynaarlo vastgestelde doelen ten aanzien van de particuliere afvalinzameling gerealiseerd tegen kostendekkende tarieven in de periode 2003 - 2006? U concludeert dat de doelstelling niet wordt gerealiseerd, omdat in de periode 2004 – 2006 de tarieven voor afvalinzameling meer dan tien procent boven kostendekkend niveau liggen.

Reactie:

Weliswaar laten de jaarrekeningen van de jaren 2004 tot en met 2006 zien dat er meer baten dan lasten zijn, maar de saldi van de voorziening reiniging 2004 en 2005 zijn negatief. Dit laat naar onze mening geen ruimte om een tariefverlaging door te voeren. Het adagium de vervuiler betaalt, houdt in de gemeente Tynaarlo in dat de kosten van reiniging gedekt moeten worden ten laste van de afvalstoffenheffing. Daarbij wordt in ogenschouw genomen hoe de jaarlijkse lasten en baten zich verhouden en of het saldo van de voorziening reiniging op termijn, dat wil zeggen over een aantal jaren, positief is.

U heeft geconcludeerd dat de wijze van kostprijsberekening ten behoeve van de bepaling van het tarief voor afvalstoffenheffing niet bij alle van belang zijnde betrokken personen in de ambtelijke organisatie bekend is en daardoor wordt de kostprijsberekening niet op de afgesproken wijze toegepast.

Reactie:

In de begroting 2004 hebben wij de kostenverdeelsystematiek oftewel de kostprijsberekening in zijn algemeenheid (opnieuw) beschreven. Met het opstellen van de begroting wordt vervolgens rekening gehouden met verschillende afdelingen van de gemeentelijke organisatie die aan een product, in dit geval reiniging, werken. Uit de jaarrekeningen van de afgelopen jaren blijkt vervolgens dat op de kostensoorten interne uren verschillen optreden ten opzichte van de ramingen. Deze systematiek wordt echter steeds onder de aandacht gebracht binnen de afdelingen. Bij tussentijdse aanpassingen van de begroting (voor- en najaarsnota) zal indien daartoe aanleiding is, moeten worden bijgestuurd.

Een volgende deelconclusie is dat de kosten ten aanzien van het afval in de jaren 2003-2005 slecht inzichtelijk waren. Het was duidelijk wat de totale baten en

lasten waren, maar bijvoorbeeld de toedeling naar stromen werd niet gemaakt: de kosten voor afval waren daarmee een black box.

Reactie:

Wij onderschrijven deze conclusie. Dit is voor ons aanleiding geweest om met ingang van 2006 de (beheers-)begroting veel gedetailleerder op te zetten. Zo is het aantal beheersproducten uitgebreid en is onderscheid gemaakt naar de verschillende afvalstromen die er zijn. Hierdoor is het inzicht in de kosten en baten van reiniging verhoogd.

Volgens uw concept-rapport is het opvallend dat de kosten van de inzameling en verwerking van afval in de loop van de periode 2003-2006 dalen, maar dat desondanks de tarieven voor afvalstoffenheffing stijgen.

Uw commissie wijt dit aan de impliciete doelstelling om de negatieve egalisereserve reiniging (ten onrechte aangeduid als voorziening reiniging) voor de afvalinzameling en verwerking weer op een positief peil te brengen. Hoewel dit nergens expliciet is terug te vinden, lijkt de afvalstoffenheffing bewust hoog te zijn gehouden om zo het tekort op de reserve aan te kunnen vullen. Dit betekent in de praktijk dat de burger de oprichtingskosten van de GR VRA gedurende de jaren 2003-2005 via een "toeslag" op de afvalstoffenheffing heeft opgebracht.

Aangezien de reserve in 2007 opnieuw negatief is, bestaat het risico dat burgers ook in de komende jaren een "toeslag" op de afvalstoffenheffing betalen, dit keer om de ontmantelingskosten van de GR VRA te dekken.

Reactie:

Wij zijn van mening dat alle kosten van reiniging moeten worden meegenomen in het tarief afvalstoffenheffing. Hieronder dient ook te worden begrepen het gedeelte van de kosten dat in voorgaande jaren te weinig in rekening is gebracht. De stand van de voorziening reiniging was in 2003 € 287.000 negatief en kwam zelfs verder in het rood tot € 877.000 negatief. Dit heeft voor 2004 tot gevolg gehad dat de tarieven (zowel vast als variabel) verhoogd zijn. De tarieven zijn aangepast vanwege het voeren van een gezond financieel beleid op het gebied van reiniging.

Wij vonden de tarieven die de gemeenschappelijke regeling vuilverwijdering regio Assen ons in rekening bracht in de afgelopen jaren te hoog. Dit is voor ons aanleiding geweest om de gemeenteraad in 2006 voor te stellen om de GR VRA per 1 januari 2007 op te heffen. De gemeenteraad van Tynaarlo heeft hiertoe besloten (samen met de gemeenteraden van de andere deelnemende gemeenten). Uit dit besluit vloeit voort dat ruim € 1,6 miljoen aan desintegratiekosten betaald moet worden. De gemeenteraad van Tynaarlo heeft deze afkoopsom geaccepteerd met de motivering dat via Europese openbare aanbesteding goedkoper zou kunnen worden ingezameld. Hetgeen ook is gerealiseerd. Op advies van onze accountant Deloitte is dit verlies direct afgeboekt ten laste van de voorziening reiniging. Hierdoor kent de voorziening reiniging per 1 januari 2007 een negatief saldo van € 975.000. In 2007 is een start gemaakt dit tekort aan te zuiveren door een substantiële dotatie aan de voorziening reiniging in de begroting te ramen. Vervolgens zijn wij voornemens de gemeenteraad voor te stellen voor 2008 en 2009 het tekort verder te verminderen tot nihil.

Ons streven is erop gericht om niet meer en niet minder dan 100 % kostendekkend te werken.

U concludeert dat de doelen die ten aanzien van afval zijn gesteld in de periode 2003-2006, op het niet meer dan kostendekkend doorberekenen van de kosten voor afval na, goeddeels gehaald. Bovendien is er op het gebied van doelmatigheid een stapje gezet door de gemeente Tynaarlo: de kosten voor de inzameling en verwerking van afval zijn lager geworden en de scheiding van afval in verschillende stromen is toegenomen.

Reactie:

Inderdaad is er op het gebied van doelmatigheid een stap gezet. De kosten van inzameling van het huis-aan-huis afval zijn door Europese openbare aanbesteding aanmerkelijk gedaald. Mede hierdoor is het mogelijk geweest om in 2007 een tariefverlaging van € 8,00 per huishouding door te voeren.

Voorts zal in de komende periode door middel van openbare aanbesteding van afvoer en verwerking van diverse afvalstromen opnieuw getracht worden de kosten te verlagen.

Ten aanzien van de aanbevelingen het volgende:

De primaire aanbeveling is de doelstelling van 100 procent kostendekkendheid te realiseren. Ten behoeve daarvan dient de gemeente Tynaarlo meer inzicht en transparantie te verschaffen ten aanzien van de opbouw van tarieven. Hier heeft de gemeentelijke organisatie al een eerste stap ingezet, maar het verdient de aanbeveling hier verder mee aan de slag te gaan. Een wijze van kostprijberekening die aansluit bij de gemaakte afspraken, is een mogelijk vervolg.

Reactie:

Wij nemen uw aanbeveling over. Vanaf 2006 is er al veel verbeterd en waar mogelijk zullen wij in de komende periode nog verbeteringen doorvoeren en de slag maken om overeenkomstig de gemaakte afspraken te werken.

Uw commissie acht het gewenst dat de raad zich uitspreekt over de gehanteerde werkwijze om tekorten in de egalisereserve Reiniging te dekken door een meer dan kostendekkend tarief van de afvalstoffenheffing. In ieder geval zal, om in overeenstemming te komen met de voorschriften uit het BBV, de "voorziening reiniging" moeten worden omgedoopt in een egalisereserve. Omdat deze reserve momenteel negatief is, dient tevens een (nieuwe) voorziening te worden getroffen ter hoogte van dit negatieve bedrag (965.000 euro).

Reactie:

U doet een aanbeveling aan de raad, maar wij permitteren ons om hier de volgende opmerking over te maken.

Volgens het BBV artikel 44, waarin wordt aangegeven waarvoor voorzieningen gevormd dienen te worden, kunnen voorzieningen normaliter niet negatief zijn. De enige uitzondering zijn de voorzieningen gevormd uit de opbrengsten van heffingen. Reden voor deze uitzondering is dat tarieven daarvan vaak geëgaliseerd worden: er wordt gewerkt met tarieven die gemiddeld genomen

voldoende zijn voor het dekken van (kapitaal)lasten voortvloeiend uit investeringen e.d., zodat tarieven geen sterke jaarlijkse schommelingen kennen. De investeringen kunnen ongelijkmatig over de in de berekeningen betrokken periode gespreid zijn, terwijl de uit de geëgaliseerde tarieven voortkomende opbrengsten gedurende deze periode onvoldoende zijn om de lasten te dekken. In dat geval kan het voorkomen dat gedurende een beperkt aantal jaren binnen die periode de aan dit doel gekoppelde voorziening een negatieve stand te zien geeft. Derhalve dient geen nieuwe voorziening getroffen te worden voor het negatieve bedrag en kan de huidige voorziening gehandhaafd blijven. Dit is ook de beleidslijn van de raad (Nota Reserves en Voorzieningen).

In artikel 44 van de BBV is geregeld voor welk soort uitgaven voorzieningen mogen worden gevormd. Een belangrijk uitgangspunt is dat voorzieningen een schatting geven van voorzienbare lasten in verband met risico's en verplichtingen waarvan de omvang en tijdstip van optreden onzeker is en die hun oorzaak vinden vóór de balansdatum. Tevens kunnen voorzieningen worden gevormd ter egalisering van in de tijd onregelmatig gespreide kosten. Voor de reiniging kan tevens een voorziening worden gevormd. Daarnaast mogen geen rechtstreekse betalingen meer plaats vinden ten laste van reserves. Onttrekking aan of storting in reserves dient vanaf 2004 via een rubriek "Resultaatbestemming" te verlopen. Voor onttrekking aan en storting in voorzieningen geldt dit voorschrift niet.

Aangezien de kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing meer dan 100 procent bedraagt, is het volgens uw commissie aan te bevelen om de kostendekkendheid van andere tarieven waarvoor eveneens het doel van 100 procent kostendekkendheid is gesteld, ook te onderzoeken. Uw commissie beveelt de raad daarbij aan om het college op te dragen in de jaarstukken inzicht te verschaffen in de mate van kostendekkendheid van de verschillende tarieven.

Reactie:

Volgens de Kadernota is ons beleid steeds geweest om te streven naar het kostendekkend maken van de leges en andere gemeentelijke heffingen. Ook in 2008 zal, waar nodig, daarom een aanvullende verhoging plaatsvinden.

Voor afvalstoffenheffing en rioolrechten geldt een 100% kostendekkendheid, conform de voorgaande jaren.

Wij zullen bij de beoordeling van de kostendekkendheid van de rioolrechten rekening houden met uw conclusies.

Uw commissie beveelt de gemeenteraad aan om expliciete keuzes vast te leggen in de nota Lokale Heffingen,

Bijvoorbeeld ten aanzien van de doorberekening van indirecte kosten (bijvoorbeeld de kosten van communicatie) in de verschillende door de gemeente gehanteerde tarieven, inclusief de afvalstoffenheffing. Daarbij is het aan het college de interne spelregels vast te stellen ten aanzien van de berekening van afvalstoffenheffing en andere retributies.

Reactie:

Volgens de kaderbrief 2008-2011 die in maart 2007 door de gemeenteraad is vastgesteld wordt de nota lokale heffingen nog in 2007 opgesteld. Bij het opstellen van de nota zullen wij rekening houden met uw conclusies.

Wij menen met het bovenstaande een bijdrage te hebben geleverd aan uw onderzoek inzake kostendekkendheid Afvalstoffenheffing. Wij zijn gaarne bereid waar nodig nog een toelichting te geven op de reacties zoals verwoord in deze brief.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders

mr. P. Post
secretaris

J. Rijpstra
burgemeester

NAWOORD VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE

De rekenkamercommissie dankt het college voor haar expliciete reactie op de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. Uit de reactie spreekt een grote mate van overeenstemming tussen het college en de rekenkamercommissie over hoe de kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing (en andere heffingen) de komende jaren verder verbeterd kan worden. De rekenkamercommissie zal deze verbeteringen met belangstelling volgen.

Op twee punten geven wij naar aanleiding van de bestuurlijke reactie graag nog een verduidelijking.

1. Tijdens het onderzoek en ook in de bestuurlijke reactie is genoegzaam toegelicht wat de reden voor de meer dan kostendekkende tarieven is geweest. In het verleden zijn er meer kosten gemaakt dan via de afvalstoffenheffing zijn opgebracht. Door meer dan kostendekkende tarieven is dit tekort de laatste jaren gecompenseerd. De achtergrond van de hoofdconclusie van de rekenkamer is daarmee helder, maar doet aan de conclusie zelf niets af. Doelstelling van de gemeente moet zijn: kostendekkendheid op dit moment.
2. De begrippen ‘reserves’ en ‘voorzieningen’, die zo vaak voor spraakverwarring zorgen, maken ook in dit onderzoek de zaak niet eenvoudiger. Wij lichten onze tweede aanbeveling daarom nader toe.

Het college legitimeert de voorziening Reiniging op basis van artikel 44c van het BBV. In dit artikel staat dat een voorziening gevormd kan worden wegens “kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt, mits het maken van die kosten zijn oorsprong mede vindt in het begrotingsjaar of in een voorafgaand begrotingsjaar en de voorziening strekt tot gelijkmatige verdeling van lasten over een aantal begrotingsjaren.” Volgens de rekenkamercommissie is er in het onderhavige geval echter géén sprake van ‘kosten die in een volgend begrotingsjaar zullen worden gemaakt’. De kosten betreffen immers in hoofdzaak de ontmantelingskosten van de GR VRA, die zich incidenteel (reeds) hebben voorgedaan.

De voorziening Reiniging kan evenmin worden vastgesteld op basis van het tweede lid van artikel 44. Hoewel de afvalstoffenheffing wordt geheven met een specifiek doel, is de besteding niet dusdanig is gebonden dat de middelen teruggegeven moeten worden op rekeningbasis meer dan kostendekkend zijn (en dus niet aan het doel waarvoor ze geheven zijn worden besteed).

De rekenkamercommissie handhaaft daarom haar aanbeveling om de voorziening te wijzigen in een reserve. Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie voegt zij daaraan nog het volgende toe.

De rekenkamercommissie meent dat het tarief voor de afvalstoffenheffing door transparanter wordt, wanneer er onderscheid wordt gemaakt tussen de ontmantelingskosten en kleinere jaarlijkse schommelingen.

Door de recente opheffing van de GR VRA lijkt zich eenzelfde situatie voor te doen als enkele jaren geleden: de gemeente wordt met een incidentele, zeer omvangrijke kostenpost geconfronteerd en wil deze kosten over meerdere jaren uitsmeren¹⁷.

Naast de ontmantelingskosten is er bij normale bedrijfsvoering altijd sprake van kleinere schommelingen in kosten en opbrengsten, bijvoorbeeld door mutaties in het aantal aansluitingen.

De rekenkamercommissie stelt (net als de accountant) voor om voor de ontmantelingskosten (zolang deze nog niet zijn voldaan) een voorziening te treffen op basis van artikel 44, eerste lid van het BBV. Deze voorziening heeft uitsluitend betrekking op de ontmantelingskosten. De financiële consequenties van de ontmanteling zijn daarmee duidelijk zichtbaar.

De huidige voorziening Reiniging kan worden omgezet in een egaliseringsreserve Reiniging, die ingezet kan worden ten behoeve van de overige jaarlijkse schommelingen in kosten en opbrengsten.

Nadat de gewenste omvang van de egaliseringsreserve Reiniging is bepaald, kan het eventueel resterende bedrag worden ingezet als dekking voor de voorziening. Voor het nog ongedekte deel van de voorziening zullen aanvullende middelen moeten worden gezocht. Blijkens de reactie heeft het college hier al ideeën over. In zijn algemeenheid beveelt de rekenkamercommissie aan om incidentele kosten zoveel mogelijk incidenteel te dekken. De ontmanteling van de GR VRA legt dan immers geen langdurige hypotheek op het tarief van de afvalstoffenheffing in de toekomst.

¹⁷ De verhouding tussen de ontmantelingskosten van de GR VRA (1,6 miljoen euro) en het bij de nieuwe aanbestedingen behaalde voordeel (ca. 104.400 euro, nl. 8 euro x ca. 13050 aansluitingen), laat duidelijk zien welke financiële impact de ontmanteling heeft. Bij ongewijzigd beleid zou het nog vijftien jaar duren voordat de ontmantelingskosten zijn 'terugverdiend'.

BIJLAGE 1 BELASTINGEN, RETRIBUTIES EN PRIJZEN

Belastingen

Belastingen zijn verplichte bijdragen van burgers aan de (gemeentelijke) overheid zonder dat daar een direct aanwijsbare individuele tegenprestatie tegenover staat. Welke belastingen er mogen worden geheven is in de wet geregeld. De gemeente kan de opbrengst van de belastingen vrij besteden. De gemeenteraad is overigens vrij om ondanks het voorgaande te besluiten om een specifieke belasting voor een specifiek doel in te zetten. Een voorbeeld daarvan is de dekking van de promotie van de gemeente uit de toeristenbelasting.

Kader B1.1 bevat een aantal voorbeelden van gemeentelijke belastingen.

Kader B1.1

- onroerende zaakbelasting
- precariobelasting
- hondenbelasting
- toeristenbelasting
- parkeerbelasting
- roerende ruimte belasting
- reclamebelasting
- baatbelasting
- forensenbelasting

Retributies

Retributies onderscheiden zich van belastingen doordat er bij retributies wel een duidelijk verband is tussen de heffing en het profijt van de gemeentelijke dienst. Als een inwoner geen gebruik maakt van een bepaalde dienst, hoeft hiervoor ook geen retributie te worden betaald. De opbrengsten van de retributies zijn direct gekoppeld aan de

kosten die de gemeente voor de dienst heeft moeten maken. De tarieven van retributies moeten volgens de Gemeentewet zodanig worden vastgesteld dat de (begrote) opbrengsten de (begrote) kosten niet overstijgen. Retributies zijn dus geen inkomstenbron voor de gemeente.

Indien de opbrengsten in een bepaald jaar tegen de verwachting in toch hoger zijn dan de gemaakte kosten, is dit toegestaan. Het is echter

niet mogelijk om achteraf (dus nadat de werkelijke kosten bekend zijn) een tarief voor een retributie in rekening te brengen. Voorbeelden van retributies zijn opgenomen in kader B1.2.

Naast directe kosten mogen ook de meeste indirecte kosten (overhead) worden verrekend in de retributie. Indirecte kosten ten behoeve van plan- of beleidsvoorbereiding, toezicht- en handhaving en inspraak-, bezwaar- en beroepsprocedures mogen echter niet in het tarief worden verdisconteerd. Die worden namelijk geacht in het algemeen belang te zijn gemaakt.

Prijzen

Voor de uitvoering van privaatrechtelijke taken kan de gemeente prijzen in rekening brengen. Privaatrechtelijke taken zijn activiteiten die ook door

Kader B1.2

- afvalstoffenheffing;
- rioolrechten
- leges
- marktgeden
- brandweerrechten
- brug-, schut- en havengelden
- begraafplaatsrechten
- woonwagerechten
- gemaklijkhedenretributies
- reinigingsrecht voor bedrijfsafval

marktpartijen uitgevoerd kunnen worden, bijvoorbeeld de exploitatie van een zwembad of bibliotheek. Het tarief van de prijs voor de dienstverlening (toegangkaartje, abonnement), is niet aan een maximum gebonden. Prijzen worden meestal niet door de raad, maar door het college of verantwoordelijk ambtenaar vastgesteld.

BIJLAGE 2 LIJST MET GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

De heer B.J. Klapwijk, beleidsadviseur Afval	25 april 2007
De heer J. Homans, afdelingshoofd BMO/Concerncontroller	24 april 2007
De heer J.B. Frieling, wethouder Reiniging	7 mei 2007
De heer W. Rademaker, financieel medewerker afdeling Gemeentewerken	25 april 2007
Mevrouw S. van Schie, afdelingshoofd Gemeentewerken	25 april 2007
Mevrouw V. van der Heide, financieel adviseur afdeling Gemeentewerken	24 april 2007

BIJLAGE 3 DOELEN IN DE PROGRAMMABEGROTING

Tabel B3.1: Doelen in programmabegroting 2003

Programma Reiniging	
Omschrijving	Het op effectieve en efficiënte wijze gescheiden inzamelen en afvoeren van huishoudelijke afvalstoffen, het beheren van het afvaldepot/ de milieustraat en het bestrijden van ongedierte die schade kunnen veroorzaken voor de volksgezondheid.
Maatschappelijke effecten	Optimalisering scheiding afvalstromen Terugdringen zwerfvuil via gerichte acties
Uitgangspunten van het beleid	Transparantie/verantwoording: <ul style="list-style-type: none"> • Kostendekkende afvalstoffenheffing op basis van Diftar
	Klantgericht/ interactief: <ul style="list-style-type: none"> • Klantvriendelijke uitvoering • Informatie via diftarkrant, gemeentepagina en website
	Dienstverlening/ efficiency: <ul style="list-style-type: none"> • Optimale scheiding van afvalstoffen • Goede breng- en haalsystemen • Efficiënte openstellingstijden
	Politiek/ specifiek: <ul style="list-style-type: none"> • Opstellen flankerend afvalbeleid met accent op de aspecten bestrijding zwerfvuil, onderzoek hergebruik afvalstoffen en verdieping voorlichting en educatie.
Programma Milieu	
Uitgangspunten beleid	Opstellen afvalbeleidsplan

Tabel B3.2: Doelen in programmabegroting 2004

Programma Reiniging	
Omschrijving	Het op effectieve en efficiënte wijze gescheiden inzamelen en afvoeren van huishoudelijke afvalstoffen, het beheren van het afvaldepot/ de milieustraat en het bestrijden van ongedierte die schade kunnen veroorzaken voor de volksgezondheid.
Maatschappelijke effecten	Optimalisering scheiding afvalstromen Terugdringen zwerfvuil via gerichte acties

Tabel B3.3: Doelen in programmabegroting 2005

Programma Reiniging	
Omschrijving	Het programma reiniging levert een bijdrage aan een schoon leefmilieu en een schone omgeving.
Maatschappelijke effecten	Zo min mogelijk afval en dit tegen zo laag mogelijke kosten verwijderen
	Afvalstoffen milieuverantwoord verwerken
	Schone woon- en leefomgeving met onder meer aandacht voor zwerfvuil en rekening houdend met de wensen van bewoners

	Terugdringen en voorkómen van zwerfafval
	Monitoren zwerfafval
	Verbreden van het draagvlak (Tynaarlo Schoon)
	Kostendekkende tarieven
	Beperken aantal klachten en snelle afhandeling

Tabel B3.4: Doelen in programmabegroting 2006

Programma Reiniging	
Omschrijving	Het programma reiniging levert een bijdrage aan een schoon leefmilieu en een schone omgeving.
Maatschappelijke effecten	Zo min mogelijk afval (preventie)
	Afval tegen lage kosten verwijderen
	Afvalstoffen milieuverantwoord verwerken
	Schone woon- en leefomgeving met onder meer aandacht voor zwerfafval en rekening houdend met de wensen van bewoners
	Terugdringen en voorkómen van zwerfafval
	Monitoren zwerfafval
	Verbreden van het draagvlak (Tynaarlo Schoon)
	Kostendekkende tarieven
	Beperken aantal klachten en snelle afhandeling

BIJLAGE 4 UITKOMSTEN INTERNETENQUÊTE

In deze bijlage zijn de resultaten opgenomen van de uitgevoerde internetenquête.

De enquête is afgenomen onder raadsleden die in de periode 2003-2006 raadslid waren in de gemeente. Er zijn 23 raadsleden aangeschreven en uiteindelijk hebben er 16 raadsleden gereageerd, dat komt neer op een respons van 69,6%. Een aantal vragen kent een hoger totaal dan 16, omdat er meerdere antwoorden mogelijk waren. Vanwege de routing zijn een aantal vragen door minder dan 16 personen beantwoord, omdat de vraag op basis van een eerder gegeven antwoord in de vragenlijst niet op hen van toepassing blijkt te zijn.

1. In welke periode was u raadslid?

Alternatieven	Percentage	Waarde
2002 - 2006	25 %	4
2006 - heden	6,3 %	1
Beide perioden	68,8 %	11

2. Welke argumenten en overwegingen hebben een rol gespeeld bij de totstandkoming van het afvalbeleid in de periode 2003-2006?

Alternatieven	Percentage	Waarde
Financiële overwegingen	75,0 %	12
Maatschappelijke overwegingen	18,8 %	3
Milieuoverwegingen	75,0 %	12
Overige overwegingen	6,3 %	1

3. Het afvalbeleid was in de periode 2003-2006 een politieke prioriteit in de gemeente Tynaarlo.

Alternatieven	Percentage	Waarde
Geheel mee eens	12,5 %	2
Mee eens	68,8 %	11
Niet mee eens	18,8 %	3
Geheel niet mee eens	0,0 %	0

4. Wie stuurt er het meest op de inhoud van het afvalbeleid?

Alternatieven	Percentage	Waarde
College	37,5 %	6
Raad	18,8 %	3
Ambtelijke organisatie	25,0 %	4
Anders	18,8 %	3

5. Er was in de periode 2003-2006 ruimte voor inhoudelijke discussie in de raad ten aanzien van het afvalbeleid.

Alternatieven	Percentage	Waarde
Geheel mee eens	18,8 %	3
Mee eens	31,3 %	5
Niet mee eens	37,5 %	6
Geheel niet mee eens	12,5 %	2

6. In de periode 2003-2006 werd er in de raad inhoudelijk gediscussieerd over het afvalbeleid.

Alternatieven	Percentage	Waarde
Geheel mee eens	12,5 %	2
Mee eens	50,0 %	8
Niet mee eens	25,0 %	4
Geheel niet mee eens	12,5 %	2

BIJLAGE 5 BRONGEGEVENS

Tabel B4.1 Hoeveelheid afval 2003-2006 (in kilo's)

	2003	2004	2005	2006
asbest	99.280	84.040	94.980	82.140
banden	18.220	7.980	6.730	13.570
bitumenhoudend afval			14.960	15.450
blik	37.260	37.460	46.600	41.440
drankenverpakking	78.855	85.135	70.810	70.950
gft	1.854.432	1.922.919	1.793.217	1.723.967
gips			21.800	38.410
glas (bruin, wit, groen)	1.020.056	993.618	974.240	990.740
grof afval	929.780	887.160	894.930	745.990
grof tuinafval gratis stortdagen				109.590
Grof huishoudelijk afval				
Grof tuinafval	359.820	304.420	274.710	300.760
Hout	422.490	418.580	429.930	454.180
Huishoudelijk	4.471.756	4.408.585	4.365.083	4.442.708
Huishoudelijk afval				
IJzer	171.880	190.290	189.470	187.150
kadavers milieustraat	4.327	3.190	2.962	1.524
kadavers van Til te Ede				1.188
kga Gansewinkel	48.600	62.451	55.154	42.107
kga overige bedrijven				15.087
kleding ingezameld door CORO	76.820	111.175	85.511	123.299
kleding ingezameld door stichtingen	31.290	22.550	22.830	19.917
oud papier	2.765.508	2.319.406	2.333.200	2.136.740
oud papier ingezameld door verenigingen	2.456.720	2.129.740	2.120.740	1.905.400
papier	308.788	189.666	212.460	231.340
puin	289.600	328.020	287.300	296.500
vlakglas	31.365	29.535	21.825	29.930
Totaal	12.711.339	12.216.514	11.986.242	11.883.337

Bron: Afdeling Gemeentewerken

Tabel B4.2 Begrote baten en lasten 2003-2006 (in euro's)

	2003	2004	2005	2006
Baten	2.990.000	3.080.000	3.270.000	3.323.000
Lasten	2.990.000	2.718.000	2.667.000	2.961.000
Saldo	0	362.000	603.000	362.000

Bron: Afdeling Gemeentewerken

Tabel B4.3 Gerealiseerde baten en lasten 2003-2006 (in euro's)

	2003	2004	2005	2006
Baten	3.179.000	3.713.000	3.481.000	3.454.000
Lasten	3.179.000	3.352.000	3.119.000	3.099.000
Saldo	0	361.000	362.000	355.000

Bron: Afdeling Gemeentewerken

Tabel B4.4 Aantal aansluitingen 2003-2006

	2003	2004	2005	2006
Aantal aansluitingen	12.958	12.864	13.041	13.028

Bron: Afdeling Gemeentewerken