

EINDRAPPORT

Onderzoek in opdracht van Rekenkamer DRV

Onderzoek afvalbeleid in Gemeente De Ronde Venen

Klant: Gemeente De Ronde Venen

Referentie: BJ8026_eindrapport_rev0

Status: Definitief

Datum: 23 augustus 2024



Laan 1914 no.35
3818 EX Amersfoort
Netherlands
Mobility & Infrastructure

+31 88 348 20 00 **T**
+31 33 463 36 52 **F**
info@rhdhv.com **E**
royalhaskoningdhv.com **W**

Titel document: Onderzoek afvalbeleid in Gemeente De Ronde Venen

Sub titel: Onderzoek in opdracht van Rekenkamer DRV
Referentie: BJ8026_eindrapport_rev0
Uw kenmerk
Status: Definitief
Datum: 23 augustus 2024
Projectnaam: BJ8026
Projectnummer: BJ8026

Classificatie
Projectgerelateerd

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

Let op: dit document bevat mogelijk persoonsgegevens van medewerkers van HaskoningDHV Nederland B.V.. Voordat publicatie plaatsvindt (of anderszins openbaarmaking), dient dit document te worden geanonimiseerd of dient toestemming te worden verkregen om dit document met persoonsgegevens te publiceren. Dit hoeft niet als wet- of regelgeving anonimiseren niet toestaat.

Inhoud

1	Samenvatting onderzoek	3
1.1	Inleiding	3
1.1.1	Achtergrond	3
1.1.2	Opgave De Ronde Venen m.b.t. afval- en grondstoffenbeleid	4
1.1.3	Vraagstelling Rekenkameronderzoek	4
1.2	Onderzoeksmethodiek	5
1.2.1	Hoofdonderwerpen	5
1.2.2	Onderzoeksvragen en normenkader	5
1.2.3	Methodologie	5
1.3	Conclusies	6
1.4	Aanbevelingen voor De Ronde Venen	8
2	Afvalbeleid in De Ronde Venen	11
2.1	Het afvalbeleid van de gemeente De Ronde Venen	12
2.1.1	Doelstellingen en maatregelen in het afvalbeleid van De Ronde Venen	12
2.1.2	Afvalbeleid volgens de afvaldriehoek	13
2.1.3	Aansluiting afvalbeleid De Ronde Venen op landelijk afvalbeleid	14
2.1.4	Afvalbeleid andere gemeenten	16
2.2	Doelstellingen en maatregelen in het afvalbeleid van De Ronde Venen beleidssturing	17
2.2.1	Sturingsmogelijkheden in het afvalbeleid van De Ronde Venen	17
2.2.2	Beperkingen door diftar niet in te voeren	18
2.2.3	Potentiële beleidsmaatregelen om doelstelling te bereiken	19
2.2.4	Beperking van financiële middelen en sturing daarop	20
3	Uitvoering van afvalbeleid in De Ronde Venen	21
3.1	Uitvoering van het afvalbeleid	21
3.1.1	Afvalinzameling en -verwerking	22
3.1.2	Uitbesteden afvalinzameling onder druk	24
3.1.3	Uitvoering van dagelijkse beheertaken	24
3.1.4	Uitvoering van Herijking Grondstoffenbeleid	26
3.1.5	Monitoren en rapporteren op afvalbeleidsdoelen	26
4	Governance en de rol van de raad in het afvalbeleid	27
4.1	Juridische kaders rol gemeenteraad (algemene beschrijving)	27
4.2	Sturingswensen van de raad in De Ronde Venen	28
4.2.1	Kaderstelling afvalbeheer: sturingswensen	28
4.2.2	Controleren afvalbeheer door raad: informatie en controlebehoefte	29
4.2.3	Sturing op financiële middelen	30
4.3	Op welke manier wordt de raad van informatie voorzien?	31
4.3.1	Informatievoorziening ten aanzien van Herijking Grondstoffenbeleid	32
4.3.2	Informatievoorziening ten behoeve van kaderstellende rol	32
4.3.3	Informatievoorziening ten behoeve van controlerende rol	33

Afkortingen en terminologie

Bijlagen

Bijlage 1: Onderzoeksvragen en normenkader	37
Bijlage 2: Overzicht interviews in het kader van het rekenkameronderzoek	39
Bijlage 3: Overzicht maatregelen binnen afvalbeleid De Ronde Venen	40
Bijlage 4: Begroting afvalstoffenheffing o.b.v. Programmabegroting 2024-2027	41
Bijlage 5: Relevante beleidskaders die geen onderdeel uitmaken van beleid De Ronde Venen	42
Bijlage 6: Afvalbeleid in De Ronde Venen en vergelijkbare gemeenten	43
Bijlage 7: Potentiële beleidsmaatregelen om doelstelling te bereiken volgens Triade model	45
Bijlage 8: Kaderstellende en controlerende rol en bijbehorend juridisch instrumentarium	46

1 Samenvatting onderzoek

1.1 Inleiding

1.1.1 Achtergrond

Afvalbeheer in de gemeente

De inzameling van huishoudelijk afval is één van de meest zichtbare vormen van gemeentelijke dienstverlening van De Ronde Venen. Het onderwerp leeft. Ook in de raad is het een belangwekkend onderwerp omdat het beleidsterrein inwoners raakt (via de afvalstoffenheffing en de directe dienstverlening). Rondom de gemeenteraadsverkiezingen in 2022 was afval een belangrijk politiek thema. De onlangs veranderende grondslag van de afvalstoffenheffing is aanleiding om een Rekenkameronderzoek uit te voeren naar de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad bij het afvalbeleid. Belangrijke vraag hierbij is in hoeverre de Raad voldoende op het afvalbeleid stuurt en daarbij adequaat controleert op financiën, uitvoering, beleidsdoelen en planning.

Ontwikkelingen huishoudelijk afvalbeleid in een stroomversnelling

De EU en de Rijksoverheid zetten volop in op de transitie naar een circulaire economie en specifiek ook op de gescheiden inzameling en recycling van huishoudelijk afval. De Europese kaderrichtlijn Afvalstoffen stelt het doel dat in 2025 de voorbereiding voor hergebruik en de recycling van stedelijk afval verhoogd moet zijn tot minimaal 55 gewichtsprocent. In Nederland is in het Uitvoeringsprogramma Van Afval Naar Grondstoffen beleid geformuleerd voor huishoudelijk afval. Hierin staan ambitieuze doelen geformuleerd voor 2020 en 2025: in die jaren moet de hoeveelheid restafval worden teruggebracht naar respectievelijk 100 en 30 kg/inw. Deze ambitie is onlangs verlegd: het streven is vooral om met goede afvalscheiding hoogwaardige recycling te realiseren. Het accent bij gemeentelijk afvalbeheer komt daarom te liggen op het verzamelen van hoogwaardigere (kwalitatief betere en weinig vervuilde) afvalstromen.

Voor 80% van de gemeenten is dat een grote opgave. Daarom zijn er landelijk vele ontwikkelingen en experimenteren gemeenten volop om het ultieme systeem te zoeken om invulling te kunnen geven aan genoemde doelstellingen. Slechts 1 op de 5 gemeenten heeft de doelstelling voor 2020 wel gehaald – De Ronde Venen is dit niet gelukt.

Afvalbeheer in De Ronde Venen

Inzameling

De inzameling van afval in huishoudens wordt door de gemeente De Ronde Venen uitbesteed. Dit is niet uniek, maar komt niet vaak voor bij gemeenten met deze omvang. De gemeenschappelijke regeling AVU (zie hierna bij *verwerking*) heeft namens de gemeente De Ronde Venen overeenkomsten afgesloten met onderaannemers voor het verzamelen van afval (te weten: PreZero en Remondis). De Ronde Venen is niet aangesloten bij een publieke uitvoeringsorganisatie in de omgeving. Voorbeelden van deze organisaties zijn Cyclus (o.a. gemeenten Alphen aan den Rijn en Gouda), GAD (regio Gooi en Vechtstreek) en Meerlanden NV (o.a. gemeenten Diemen en Haarlemmermeer) of een gemeenschappelijke regeling zoals Avri (o.a. gemeente Vijfheerenlanden).

Afvalverwerking

Voor het beheren van de afvalverwerking is De Ronde Venen aangesloten bij AVU (Afvalverwijdering Utrecht). AVU is een gemeenschappelijke regeling die zorgdraagt voor overslag, transport en verwerking van het huishoudelijk afval van de deelnemende gemeenten in de provincie Utrecht.

Rol van de AVU

AVU speelt een belangrijke rol in het afvalmanagement van De Ronde Venen. In de algemene en dagelijkse besturen van AVU zijn leden van het college uit 25 aangesloten Utrechtse gemeenten vertegenwoordigd.

Deze bestuursorganen nemen de beleids- en uitvoeringsverantwoordelijkheid voor AVU op zich. Beleid en implementatie bij de AVU is daarmee een bevoegdheid van het college.

Afvalbrengstations

De gemeente De Ronde Venen beheert en exploiteert zelf afvalbrengstations. De gemeente heeft twee afvalbrengstations (in Abcoude en Mijdrecht) waar bewoners grof huishoudelijk afval kunnen brengen.

1.1.2 Opgave De Ronde Venen m.b.t. afval- en grondstoffenbeleid

Gemeenten zijn wettelijk verplicht om gft-afval, papier, metaal, kunststof, glas en elektronische apparatuur van huishoudens gescheiden in te zamelen en te verwerken. Vanaf 1 januari 2025 moeten ook textiel en gevaarlijke afvalstoffen gescheiden worden ingezameld.¹ De gemeente bepaalt een afvalinzamelstrategie om dit te realiseren. Het is aan de gemeente om hierin een juiste balans te vinden tussen lokale context, de kosten, de dienstverlening en het milieurendement. De gemeente De Ronde Venen kiest hierin voor een afval- en grondstoffenbeleid dat bijdraagt aan de doelstelling om 75% afvalscheiding realiseren. Naast de afvalscheidingsambitie wil de gemeente zorgen voor een *eerlijk* en *eenvoudig* grondstoffenbeleid dat werkt voor alle inwoners.

De gemeente wil het afvalscheidingspercentage verbeteren. Het beleid is om deze reden om recyclebare afvalstromen zo veel mogelijk gescheiden aan te laten leveren door inwoners. In 2022 was het afvalscheidingspercentage in De Ronde Venen 65%. Daarmee loopt De Ronde Venen achter ten opzichte van het landelijk gemiddelde van 77% van gemeenten in dezelfde hoogbouwklasse. De hoeveelheid restafval loopt achter ten opzichte van de benchmark. In de gemeente biedt een inwoner in 2022 gemiddeld 180 kilogram per jaar aan. Er liggen hier kansen voor verbetering, want in het restafval bevindt zich nog een aanzienlijke hoeveelheid recyclebare afvalstromen, zoals weergegeven in Tabel 1-1.

Tabel 1-1. Aanwezige recyclebare afvalstromen in huishoudelijk restafval van De Ronde Venen - o.b.v. sorteeraanlyse 2023

Afvalstroom aanwezig in restafval	Aandeel restafval (o.b.v. gewicht)	Aandeel restafval (o.b.v. volume)
Gft-afval	41,2%	17%
PMD	8,3%	29%
Kunststoffen overig	4,7%	14%
Oud papier en karton	2,2%	5%
Textiel	8,1%	10%
Glas	5,0%	2%
Overig ²	6,2%	7%
Restafval	24,3%	18%

1.1.3 Vraagstelling Rekenkameronderzoek

De Rekenkamer wil weten op welke wijze de raad zijn rol vervult en kan vervullen bij het scheppen van kaders voor een eerlijk en eenvoudig afval- en grondstoffenbeleid die bijdraagt aan de doelstelling om 75% afvalscheiding realiseren. Ook wil de Rekenkamer weten hoe de raad in het gemeentelijke afvalbeleid kan sturen en controleren. De centrale vraag die de Rekenkamer geformuleerd heeft is:

Wordt de gemeenteraad voldoende in staat gesteld om adequaat op het afvalbeleid te sturen en te controleren op financiën, uitvoering, beleidsdoelen en planning?

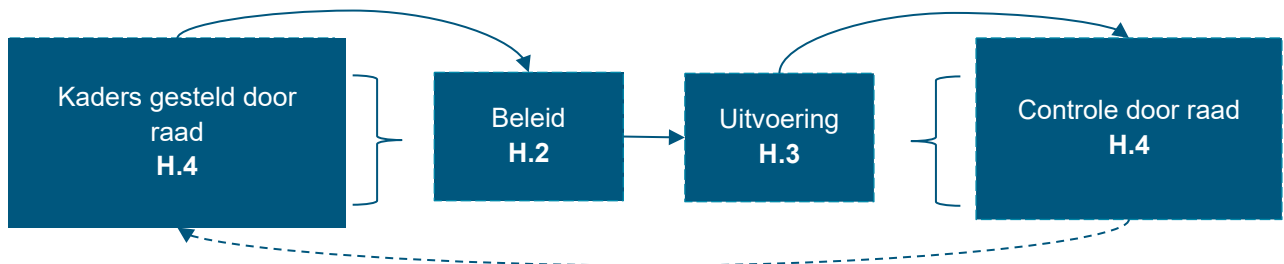
¹ Verder staan in het Activiteitenbesluit verplichtingen voor gemeenten opgenomen als het gaat om de scheiding van grof huishoudelijk afval op milieustraten.

² Metalen, apparaten, hout, steen/puin en klein chemisch afval

1.2 Onderzoeksmethodiek

1.2.1 Hoofdonderwerpen

Wij hebben de centrale vraag vertaald naar de volgende hoofdonderwerpen:



Het onderzoek richt zich op het beleid, de uitvoering van het afvalbeleid en de governance tijdens de huidige gemeenteraadsperiode (2022-2026).

1.2.2 Onderzoeksvragen en normenkader

Bijlage 1 toont alle deelvragen in dit onderzoek en het normenkader. Wij gebruiken voor dit onderzoek een normenkader. Het normenkader beschrijft de onderzoeksvragen en formuleert normen om tot objectieve beantwoording van deze onderzoeksvragen te komen.

Met behulp van dit normenkader wordt de huidige situatie binnen uw gemeentelijke organisatie getoetst en beoordeeld. Het normenkader wordt vervolgens gebruikt om conclusies en aanbevelingen te formuleren. Deze zijn bedoeld ter lering en eventuele verbetering van de governance en de rol van de raad in het bijzonder.

1.2.3 Methodologie

Wij gebruiken de vragen en het normenkader als uitgangspunt voor het onderzoek naar het beleid en governance van het afvalbeheer in De Ronde Venen. Er zijn twee onderzoeksmethodieken toegepast:

1. Documentenanalyse: op basis van beleidsplannen, raadsinformatiebrieven, begrotingsstukken, contractstukken en rapportages is een beeld geschetst van de wijze hoe de raad invulling geeft aan de sturing en controle op het gemeentelijk afvalbeleid.
2. Interviews met betrokkenen: de bevindingen van de documentenanalyse zijn verder aangevuld met informatie uit interviews met:
 - o de portefeuillehouder;
 - o vijf raadsleden;
 - o een financieel concernmedewerker;
 - o beleidsadviseur(s) van de uitvoerende organisatie voor afvalbeheer;
 - o beleidsadviseur circulaire economie.

Bijlage 2 geeft een overzicht van de geïnterviewden.

Na het onderzoek zijn bevindingen beschreven en vergeleken met de normen (Bijlage 1). De bevindingen zijn na (ambtelijke) wederhoor omgezet in conclusies en aanbevelingen (zie hierna).

1.3 Conclusies

Conclusie 1:

Afvalbeleidsdoelstelling De Ronde Venen niet realistisch door beperking maatregelen (zie H.2.2)

De gemeente heeft in de 'Herijking Grondstoffenbeleid' het doel geformuleerd om 75% afvalscheiding te realiseren. De kaders van het afvalbeleid zijn echter gericht op (het uitvoeren en uitsluiten van) specifieke maatregelen en niet op het scheppen van voorwaarden om dit beleidsdoel te bereiken. De gemeente wil concreet geen vergaande vorm van *diftar* invoeren, waarbij huishoudens individueel worden afgerekend op de hoeveelheid werkelijk aangeboden restafval. De gemeente wil diftar beperken tot een afvalstoffenheffing gebaseerd op de grootte van een minicontainers. Verder moeten minicontainers voor restafval één keer per drie weken worden opgehaald, en niet minder frequent. Daarnaast is het budget voor het vernieuwde afvalbeleid via het raadsbesluit 'Herijking Grondstoffenbeleid' gealloceerd aan specifieke maatregelen (omwisselen van containers). Hierdoor is beperkte ruimte voor extra maatregelen.

De gekozen maatregelen en daarmee de uitsluiting van andere maatregelen leiden niet gericht tot behalen van het beleidsdoel van 75% afvalscheiding. Het beleidsdoel is daarom niet SMART geformuleerd. Het doel is bovendien niet SMART omdat het kader dat het afvalbeheer eenvoudig en eerlijk moet zijn niet is gespecificeerd, en ook ontbreekt er een tijdspad wanneer het beleidsdoel behaald moet worden.

Conclusie 2

Vastgestelde afvalbeleid De Ronde Venen onvoldoende in lijn met landelijke kaders; uitvoering beleid uitgebreider dan vastgesteld beleid (zie H.2.1)

Het landelijke VANG-HHA³ legt de nadruk binnen het afvalbeleid op de volgende onderwerpen:

- het nog beter scheiden van restafval;
- (het maximeren) van de kilo restafval per inwoner;
- het verhogen van recyclingrendement door het verbeteren van de kwaliteit van gescheiden recyclebare afvalstromen; en
- preventie, het voorkomen van (het ontstaan) van afval.

De gemeente heeft één van de vier bovenstaande kaders opgenomen als doelstelling, namelijk om 75% afvalscheiding te bereiken. De gemeente heeft dus geen doelstellingen opgesteld voor andere beleidslijnen uit VANG-HHA. Het afvalbeleid van De Ronde Venen is daarom onvoldoende in lijn met landelijke beleidskaders. Vergelijkbare gemeenten hebben vaker een breder afvalbeleid geformuleerd dan De Ronde Venen. Zij hebben meer aandacht voor kwaliteit van gescheiden afvalstromen (ten behoeve van recycling) en preventie (het voorkomen van het ontstaan van afval).

In de ambtelijke organisatie is al aandacht voor deze bredere beleidslijnen, alleen deze zijn niet vastgesteld door de raad. Team Beheer Openbare Ruimte richt zich specifiek actief op het scheiden van kwalitatief hoogwaardige afvalstromen en preventie. Dit doen zij door de inzet van communicatie-activiteiten en specifieke inzamelmethoden, maar zonder (aanvullend/benodigd) budget.

Het afvalbeleid van De Ronde Venen benadrukt de praktische aspecten van afval: Het is prettig dat afval uit het zicht van de bewoners verdwijnt, maar dit gaat voorbij aan hogere doelstellingen gericht op klimaat, ecologie en circulariteit.

³ Het programma Van Afval Naar Grondstoffen – Huishoudelijk Afval. Dit programma is door het Ministerie van I&W ontwikkeld om gemeenten te helpen de nodige stappen te zetten naar een circulaire economie. Het programma VANG-HHA beslaat de periode van 2015-2025. De ambitie was om in 2020 75% afvalscheiding en 100 kilo restafval per inwoner te realiseren.

Conclusie 3

Afvalbeheerkosten niet structureel gedekt uit opbrengsten afvalstoffenheffing (zie H.2.1)

Uit interviews blijkt dat er geen direct verband is tussen de afvalstoffenheffing en de afvalbeheerkosten. Voor de nieuwe afvalstoffenheffing, die ingaat op 1 januari 2024, zijn basisprincipes opgesteld:

1. Het tarief voor huishoudens met een kleine minicontainer (140 liter) voor restafval mag niet hoger zijn dan de afvalstoffenheffing voor een eenpersoonshuishouden, zoals in de situatie tot en met 31 december 2023;
2. Het tarief voor huishoudens met een grote minicontainer (240 liter) voor restafval mag niet meer dan 100 euro hoger zijn dan het tarief voor huishoudens met een kleine minicontainer.

Wij constateren dat de afvalbeheerkosten op dit moment niet structureel gedekt worden uit de opbrengsten van de afvalstoffenheffing. Om een niet-sluitende begroting te voorkomen wordt gebruik gemaakt van de voorziening van de afvalstoffenheffing. Deze voorziening wordt niet bekostigd uit de afvalstoffenheffing, maar (waarschijnlijk) uit de algemene middelen. Deze voorziening afvalstoffenheffing wordt normaliter aangesproken voor incidentele "tegenvallers" en om te voorkomen dat tariefsaanpassingen nodig zijn.

Bij De Ronde Venen lijkt er structureel geld uit de voorziening te worden gehaald. Het risico bestaat dat in de toekomst de afvalstoffenheffing niet toereikend is en blijft om de afvalbeheerkosten te dekken en dat vaker aanspraak moet worden gemaakt op de algemene reserves. In het geval van De Ronde Venen wordt aanspraak gedaan op de voorziening voor "incidentele" investeringen in het afvalcontainerareaal (wisselen van rolcontainers, nieuwe verzamelcontainers en containerbehuizingen en vulgraadmeters). Een aantal van deze investeringen (geïnstalleerde verzamelcontainers en vulgraadmeters) zullen leiden tot blijvende kosten voor beheer, onderhoud en vervanging.

Conclusie 4

Afvalbeheer en beleidsuitvoering verloopt effectief (zie H.3.1)

De ambtelijke organisatie voor afvalbeheer is eenvoudig en efficiënt opgezet en functioneert effectief. De ambtenaren tonen betrokkenheid en verantwoordelijkheid en lijken succesvol te opereren: ze hebben aangetoond dat ze het omvangrijke pakket aan maatregelen dat was afgesproken in de 'Herijking Grondstoffenbeleid' op schema en naar behoren hebben gerealiseerd.

Er zijn weinig ambtenaren betrokken bij het uitvoeren van het afvalbeheer. Dit komt omdat het grootste deel van de uitvoering is uitbesteed. De kleine beheerorganisatie die De Ronde Venen heeft, is geschikt voor de huidige manier van werken. Het afvalbeheer wordt echter steeds complexer met verschillende vraagstukken en veranderende regelgeving. Significante complexe ontwikkelingen zijn het uitbesteden van de afvalinzameling, de (door)ontwikkeling van de afvalbrengstations en de realisatie van een circulair ambachtsnetwerk. Bij complexe vraagstukken, zoals het wel of niet uitbesteden van de afvalinzameling en het ontwerpen van nieuwe afvalbrengstations, huurt de gemeente externe experts en adviesbureaus in. Dit is begrijpelijk, toch doet de gemeente er goed aan erop te letten dat de eigen beheerorganisatie voldoende toegerust blijft om toekomstige ontwikkelingen aan te kunnen en juiste en verantwoordelijke keuzes maakt (waarbij zij zich niet te veel laat leiden door externen).

Conclusie 5

Raadsleden ontvangen veel informatie maar willen meer geholpen worden in hun informatiebehoefte. Ze zetten hiervoor formele bevoegdheden te weinig in (zie H.4)

Zowel oppositie- als coalitierraadsleden geven aan meer geholpen te willen worden over onderwerpen aangaande financiering en doelbereiking binnen afvalbeheer. Specifiek spreken raadsleden behoefte uit om duidelijk en kernachtig te worden geïnformeerd over de financiële stromen, mogelijkheden tot optimalisatie van die financiën en over de voortgang van belangrijkste KPI's binnen het afvalbeleid.

De raad wordt via raadsinformatiebrieven geïnformeerd over de stand van zaken van het afvalbeheer. De meest recente brief uit het najaar van 2023 is uitvoerig. De focus in deze brief ligt op maatregelen en ontwikkelingen, maar er is minder aandacht voor prestaties en effecten. De brief gaat beperkt in op doelbereiking met betrekking tot milieu-, service- en kostenprestaties en geeft geen inzicht in kostencomponenten. Een raadslid kan daarom moeilijk beoordelen of het afvalbeheer doelmatig en doeltreffend is.

De openbaar toegankelijke documenten tonen daarnaast aan dat raadsleden slechts enkele vragen stellen over het afvalbeleid. Die vragen hebben geen betrekking op de financiering en doelbereiking van het afvalbeleid. Hierdoor ontstaat er een kloof tussen de behoefte aan controle en de feitelijke uitvoering van die controle. Raadsleden maken vooralsnog niet optimaal gebruik van de controlerende mogelijkheden. In dezelfde interviews wordt wel de indruk gegeven dat raadsleden op de hoogte zijn van de middelen (zoals schriftelijke en technische vragen) die zij heeft om haar controlerende rol invulling te geven.

Conclusie 6

Er is behoefte aan meer kaderstelling bij enkele raadsleden, maar instrumentarium daartoe wordt niet altijd toegepast (zie H.4).

Het college organiseert informerende bijeenkomsten vroeg te betrekken en op de officiële momenten effectief onderwerpen te kunnen behandelen. Het is positief dat op deze manier raadsleden proactief worden betrokken in het beleidsproces en dat daar ook de standpunten en potentiële kaders kunnen worden uitgewisseld. Omdat deze bijeenkomsten van meer informeel karakter zijn is echter niet vast te stellen of en hoe tijdens deze informerende bijeenkomsten de kaders tot stand komen.

Er vindt altijd een formeel moment (raadsbesluit) plaats waarin kaders worden vastgesteld, echter een aantal raadsleden geeft aan dat zij aan de voorkant onvoldoende kan meedenken met (potentiële) kaders. Tegelijkertijd worden de kaderstellende instrumenten (zoals bijvoorbeeld initiatiefvoorstellen, amendementen en moties) in de huidige bestuursperiode beperkt ingezet. Een aantal individuele raadsleden lijkt geen voorstellen in te dienen omdat zij moties weinig kansrijk achten; zij kunnen de visie van de meerderheid van de raad niet veranderen. Deze raadsleden zetten daarom liever in op hun controlerende taak. Bovendien wordt opgemerkt dat na de verkiezingen nieuwe raadsleden zijn gekozen, die minder ervaring hebben opgedaan in het gebruik van kaderstellende (en controlerende) instrumenten. Dit resulteert in minder gebruik van deze instrumenten.

1.4 Aanbevelingen voor De Ronde Venen

Aanbeveling 1

Stel realistische en meetbare (tussen)doelstellingen vast

Wij adviseren SMART doelstellingen vast te stellen, dat wil zeggen; specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden. Dit maakt het voor het college mogelijk om doelstellingen te monitoren en te verantwoorden aan de raad. Conclusie 1 suggereert dat het doel om 75% van het afval te scheiden mogelijk niet haalbaar is met de huidige maatregelen die zijn getroffen of weggelaten. Daarom adviseren wij onderzoek te verrichten naar welke maatregelen bijdragen aan het behalen van de doelstellingen – en de doelstellingen en de maatregelen op elkaar af te stemmen. De Ronde Venen heeft potentie voor het verbeteren van haar afvalprestaties. In Bijlage 6 wordt duidelijk dat de inwoners van De Ronde Venen veel meer kilogram restafval inleveren dan referentiegemeenten. Een verbetering is realistisch, omdat het grootste deel van alle referentiegemeenten minder kilogram restafval inzamelen en instrumenten hebben gevonden om dit te realiseren.

Het is essentieel om realistische en meetbare *tussendoelstellingen* te formuleren, omdat dit een duidelijk pad vooruit schetst en helpt om de voortgang naar het einddoel te monitoren. Realistische doelstellingen zorgen ervoor dat de gestelde doelen haalbaar zijn, wat de motivatie en betrokkenheid van de

beleidsuitvoerders verhoogt. Het stellen van tussendoelstellingen helpt ook om complexe projecten in beheersbare stappen op te delen, waardoor het gemakkelijker wordt om eventuele problemen vroegtijdig te identificeren en aan te pakken.

Aanbeveling 2

Breid het afvalbeleid van De Ronde Venen uit met overige landelijke en Europese kaders

Wij adviseren, voor een volledig afvalbeheersplan volgens nationale en Europese richtlijnen, doelen op te stellen en bijbehorende maatregelen te implementeren gericht op (a) het verminderen van restafval, (b) het verbeteren van recyclingresultaten en (c) preventie.

Binnen de ambtelijke organisatie van De Ronde Venen is er al focus op deze uitgebreide beleidsrichtingen; er is dus reeds een fundament gelegd voor het specificeren van beleidsdoelstellingen waarop het college en de raad kunnen voortbouwen. Voor verdere inspiratie en concretisering kan de gemeente bovendien een beroep doen op de kennis en ervaringen bij AVU.

De gemeente zou haar afvalbeleid verder kunnen versterken door het verduurzamen van het wagenpark, circulaire activiteiten zoals hergebruik en reparatie, bedrijfsafval en zwerfafval op te nemen als kansen om te integreren. Ook op deze beleidsvelden heeft de ambtelijke organisatie al enkele stappen gezet.

Het afvalbeleid van De Ronde Venen benadrukt de praktische aspecten van afval. Wij bevelen de gemeente aan afvalbeheer te integreren met of te koppelen aan hoger liggende doelen, zoals benoemd in het Klimaatakkoord, het Nationale Programma Circulaire Economie en de Parijsdoelstellingen. De gemeente kan zich laten inspireren door beleid van andere (referentie)gemeenten, regio's en provincies.

Aanbeveling 3

Borg dat afvalbeheerkosten structureel gedekt worden uit opbrengsten van afvalstoffenheffing

Om een niet-sluitende begroting op lange termijn te voorkomen adviseren wij kritisch te kijken naar een koppeling tussen de daadwerkelijke afvalbeheerkosten, de hoogte van de afvalstoffenheffing en de inzet van de voorziening van de afvalstoffenheffing. Wij adviseren hierin specifiek om de hoogte van de afvalstoffenheffing direct te koppelen aan de hoogte van de structurele afvalbeheerkosten.

De gemeente dient hiervoor een compleet beeld te creëren van de structurele afvalbeheerkosten en hoe die zich in de toekomst ontwikkelen. Daarbij is het van belang om te benoemen dat sommige van de “incidentele” investeringen blijvende kosten met zich meebrengen.

Aanbeveling 4

Bereid de beheerorganisatie voor op complexere vraagstukken rondom afvalbeleid

Wij adviseren de beheerorganisatie voor te bereiden op complexere vraagstukken rondom afvalbeleid. De huidige beheerorganisatie functioneert effectief. Toch doet de gemeente er goed aan erop te letten dat de beheerorganisatie voldoende capaciteit heeft om toekomstige ontwikkelingen aan te kunnen.

De gemeente kan haar effectiviteit vergroten door op gecompliceerde onderwerpen samenwerking te versterken met AVU, opleidingen en trainingen te volgen of op andere manieren te capaciteit te versterken.

Aanbeveling 5

Wees actief in de kaderstellende rol

Wij adviseren de raadsleden *actief* gebruik te maken van de kaderstellende mogelijkheden ten aanzien van het afvalbeleid en daarbij scherp te sturen op onderwerpen als financiën of het vaststellen van doelstellingen en KPI's. Het stellen van heldere kaders, helpt de raadsleden ook in de uitvoering van de controlerende

taak: wanneer SMART geformuleerde afvalbeleidsdoelstellingen (zie aanbeveling 1) en de vastgestelde of vast te stellen maatregelen en begroting op elkaar aansluiten, kan het beleid beter gecontroleerd worden en eventueel bijgestuurd waar nodig.

Het informele en collegiale karakter van de informerende bijeenkomsten heeft een positieve bijdrage aan de effectiviteit van de besluitvorming. Het is van belang dat iedereen daar evenwichtig gehoord wordt en zich kan uitspreken. Zoals genoemd is dat lastiger te waarborgen in een informele setting. Het is daarom van belang dat er ook voldoende ruimte wordt gegeven voor kaderstelling tijdens de formele bijeenkomsten. Dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de gehele raad, griffie, B&W en ondersteunende fracties.

Raadsleden kunnen zelf indien gewenst meer voorstellen initiëren of onderwerpen agenderen. Er zijn daarnaast sinds 2022 relatief veel nieuwe raadsleden, maar er zijn ook raadsleden met veel ervaring met het raadswerk *en* de inhoud (t.a.v. afval). Zorg dat er ruimte wordt gemaakt voor ontwikkeling en ook gebruik wordt gemaakt van de ervaring binnen de gehele raad. Om raadsleden beter toe te rusten zijn er training beschikbaar, onder andere over hoe kaderstellende instrumenten in te zetten.⁴

Aanbeveling 6

Versterk de controlerende door controle actief in het raadswerk op te nemen

Wij bevelen raadsleden aan om hun controlerende rol structureler in te zetten. Wij adviseren raadsleden samen met mede-raadsleden te bepalen over welke onderwerpen zij geïnformeerd wensen te worden en op welke manier.

Het is hierbij cruciaal om niet alleen informatie te verzamelen of ontvangen (zoals via raadsinformatiebrief), maar ook om deze proactief te beoordelen. Dit behelst het vergelijken van de huidige situatie met de vooraf vastgestelde kaders en daarover passende acties te ondernemen. Benut actief de beschikbare controlemiddelen en de ondersteuning die je vanuit je fractie krijgt. Raadsleden kunnen hiervoor mondelinge, schriftelijke en technische vragen stellen.

Bovendien kan men gebruikmaken van de volgende middelen om de controlerende rol te versterken:

- Rekenkameronderzoek
- Doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek
- Andere typen onderzoeken naar efficiëntie en effectiviteit
- Een goed werkende auditcommissie die de financiële rechtmatigheid en de interne beheersing van de gemeente controleert.

Verder zou scholing over effectieve informatievergaring, beoordeling en het gebruik van controle-instrumenten, ten goede komen aan de controlerende taak van raadsleden.

⁴ Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2024). [Ontwikkeling & Opleiding | Nederlandse Vereniging voor Raadsleden](#)

2 Afvalbeleid in De Ronde Venen

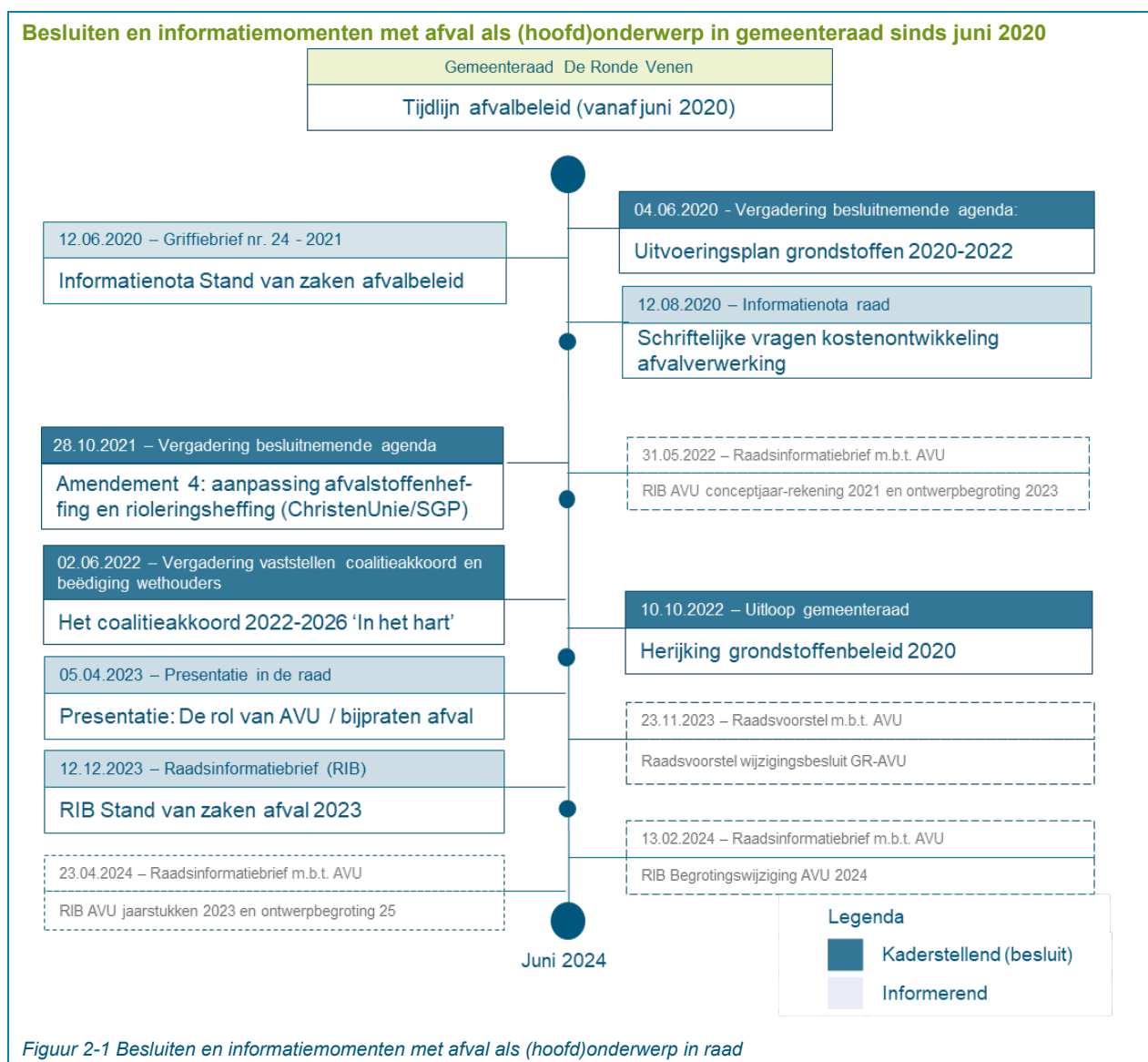
Wij onderzoeken in dit hoofdstuk de volgende deelvragen:

1. Wat is het afvalbeleid van de gemeente De Ronde Venen?
2. In welke mate bieden gemeentelijke doelstellingen voldoende richting voor beleidssturing?
3. Op welke wijze vindt monitoring en verantwoording van afvalbeleid en resultaten plaats?

Wij behandelen per paragraaf:

- De onderzoeksvraag en de gestelde norm;
- Analyse van de vraag met documenten en gesprekken;
- Belangrijkste bevindingen en conclusies van de onderzoeksvraag.

Ter introductie toont onderstaande figuur de belangrijkste bestuurlijke mijlpalen waarin het thema afval centraal stond. De mijlpalen waarin de raad is geïnformeerd over AVU-gerelateerde zaken zijn in het grijs weergegeven omdat beleid en implementatie bij de AVU een bevoegdheid is van het college, en niet van de raad.



2.1 Het afvalbeleid van de gemeente De Ronde Venen

Vraag:

- Wat is het afvalbeleid van de gemeente De Ronde Venen?

Gestelde normen:

- Doelen en beleidskeuzes zijn duidelijk en concreet (SMART⁵);
- Relatie doelen en beleidskeuzes met uitvoering en beschikbare middelen is duidelijk en concreet;
- Beleid en realisatie daarvan is in lijn met landelijke doelstellingen en landelijk beleid.

Belangrijkste bevindingen:

- De gemeente heeft via de 'Herijking Grondstoffenbeleid' beleid geformuleerd met als beoogd effect 75% afvalscheiding. Dit effect moet bereikt worden aan de hand van 13 maatregelen, waarvan het niet overgaan op diftar en het heffen van de afvalstoffenheffing op basis van grootte van minicontainers, de meest relevante zijn.
- De Ronde Venen heeft in haar *beleid* geen doelstellingen geformuleerd voor het maximaliseren van de kilo restafval per inwoner; het verhogen van recyclingrendement; het voorkomen van (het ontstaan van) afval; en het verduurzamen van het wagenpark. Dit zijn wel elementen in landelijke en Europese beleidskaders.
- Vergelijkbare gemeenten hebben vaker een breder afvalbeleid geformuleerd dan De Ronde Venen. Zij hebben meer aandacht voor kwaliteit van gescheiden afvalstromen (ten behoeve van recycling) en preventie (het voorkomen van het ontstaan van afval).
- In de ambtelijke organisatie is al aandacht voor deze bredere beleidslijnen. Team Beheer Openbare Ruimte richt zich specifiek actief op het scheiden van kwalitatief hoogwaardige afvalstromen en preventie. Dit doen zij door de inzet van communicatie-activiteiten (DRVaandebak.nl) en specifieke inzamelmethoden. Ook is er een materieel vervangingsplan en plan tot verduurzaming wagenpark.
- De 'Herijking Grondstoffenbeleid' heeft slechts beperkt kaders voor kosten (middelen). Kaders die in het kielzog van het raadsbesluit zijn gemaakt leiden tot twijfels in welke mate de afvalstoffenheffing kostendekkend is.
- Afvalbeheerkosten worden mogelijk niet structureel gedekt uit de opbrengsten afvalstoffenheffing. Er zijn uitgangspunten over de hoogte van de afvalstoffenheffing en die hebben geen directe relatie met de hoogte van de afvalbeheerkosten. Bij De Ronde Venen lijkt er structureel geld uit een algemene voorziening te worden gehaald zodat investeringen kunnen worden gedaan in het afvalbeheer.

2.1.1 Doelstellingen en maatregelen in het afvalbeleid van De Ronde Venen

De raad heeft op 4 juni 2020⁶ ingestemd met het "Uitvoeringsplan Grondstoffen 2020-2022⁷". Dit plan bevatte de invoering van gedifferentieerde tarieven (ofwel: diftar) tarieven per 2022. Diftar is een systeem waarbij per huishouden geregistreerd wordt hoeveel en/of hoe vaak afval wordt aangeboden. Hierbij geldt hoe meer een huishouden aan afval aanbiedt, hoe hoger de afvalstoffenheffing zal zijn. De invoering van diftar is op 10 oktober 2022 via het raadsbesluit 'Herijking Grondstoffenbeleid' door de nieuwe raad uit het uitvoeringsplan gehaald.⁸ Dit is in lijn met het coalitieakkoord "In het hart."⁹

In het raadsbesluit 'Herijking Grondstoffenbeleid' worden wijzigingen voorgesteld het "Uitvoeringsplan Grondstoffen 2020-2022." Het nieuwe beoogd effect is: *het realiseren van een eerlijk en eenvoudig grondstoffenbeleid dat bijdraagt aan de doelstelling om 75% afvalscheiding realiseren*. Dit beoogde effect is onvoldoende SMART geformuleerd. De doelstelling om 75% afvalscheiding te realiseren is specifiek en meetbaar, maar er ontbreekt een specifieke tijdslimiet. Een SMART-doelstelling zou bijvoorbeeld kunnen zijn: "in 2025 willen wij 75% afvalscheiding bereiken." Aangenomen dat de doelstelling in 2025 of 2030 bereikt moet worden is de doelstelling realistisch (zie ook paragraaf 2.1.1). Het aspect *een eerlijk en eenvoudig grondstoffenbeleid* is niet specifiek of meetbaar. De termen eerlijk en eenvoudig worden in het

⁵ SMART-doelen zijn specifieke, meetbare, haalbare, relevante en tijdgebonden doelen.

⁶ Gemeente De Ronde Venen (4 juni 2020). Vergadering Besluitnemende agenda

⁷ De Ronde Venen (4 juni 2020). Gewijzigd voorstel raad. Uitvoeringsplan grondstoffen 2020-2022

⁸ Gemeente De Ronde Venen (6 oktober 2022). Raadsvoorstel herijking grondstoffenbeleid 2020.

⁹ Gemeente De Ronde Venen (2022). In het hart Coalitieakkoord 2022-2026

raadsbesluit niet verder toegelicht – zodat onduidelijk blijft wat er precies mee wordt bedoeld. Er wordt betoogd dat bepaalde maatregelen eerlijk en eenvoudig zijn, maar waarom dit zo is en wat de uitgangspunten zijn voor een eerlijk en eenvoudig systeem wordt niet duidelijk.

Bijlage 3 bevat een overzicht van alle maatregelen binnen het afvalbeleid van De Ronde Venen.

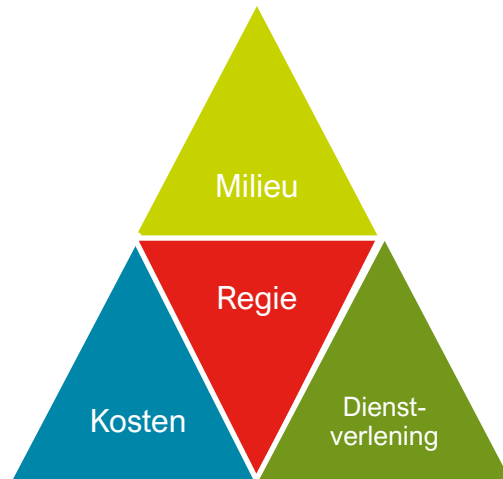
2.1.2 Afvalbeleid volgens de afvaldriehoek

De afvaldriehoek is een doelmatig en veelgebruikt instrument voor een gemeente om kaders te bepalen voor haar afvalbeleid. De afvaldriehoek toont namelijk in één oogopslag drie beïnvloedbare aspecten van het afvalbeleid:

- Dienstverlening;
- Milieu; en
- Kosten.

Kijkend naar de ‘Herijking Grondstoffenbeleid’ constateren wij dat:

- Op de aspecten *dienstverlening* en *milieu* een kaderstellende doelstelling is geformuleerd, namelijk:
 - Aspect dienstverlening: een eerlijk en eenvoudig grondstoffenbeleid, waarbij inwoners zelf invloed moeten kunnen hebben op de hoogte van de afvalstoffenheffing;¹⁰
 - Aspect milieu: 75% afvalscheiding.
- Op het aspect *kosten* is een kader geformuleerd t.a.v. het huidige afvalbeleid:
 - Uit de programmabegroting blijkt dat de afvalstoffenheffing 100% kostendekkend moet zijn; en
 - Uit de interviews blijkt dat bij de totstandkoming van de ‘Herijking Grondstoffenbeleid’ uitgangspunten zijn geformuleerd over de hoogte van de nieuwe afvalstoffenheffing (meer hierover in 2.1.1) per 1 januari 2024. Dit betreffen:
 1. Het tarief voor huishoudens met een kleine minicontainer (140 liter) voor restafval mag niet hoger zijn dan de afvalstoffenheffing voor een eenpersoonshuishouden, zoals in de situatie tot en met 31 december 2023;
 2. Het tarief voor huishoudens met een grote minicontainer (240 liter) voor restafval mag niet meer dan 100 euro hoger zijn dan het tarief voor huishoudens met een kleine minicontainer;
 3. Een standaard indexering op de hoogte van de afvalstoffenheffing is wél toegestaan.



Figuur 2-2 De afvaldriehoek: kaders voor afvalbeleid

De hiervoor genoemde financiële uitgangspunten zijn niet benoemd in beleids- of raadsstukken. Wel stemt de raad in met de ‘Herijking Grondstoffenbeleid’ en de Programmabegroting, en dit is inclusief de veralgemeniseerde financiële paragraaf. De raad gebruikt haar kaderstellende rol door via de Programmabegroting ook in te stemmen met de begroting voor afvalbeheer. Het is echter onduidelijk in hoeverre de raad zich volledig heeft laten informeren over de financiële kaders voor afvalbeheer.

Afvalbeheerkosten niet structureel gedekt uit opbrengsten afvalstoffenheffing

Wij constateren dat de afvalbeheerkosten op dit moment niet structureel gedekt worden uit de opbrengsten van de afvalstoffenheffingen. Om een niet-sluitende begroting te voorkomen wordt gebruik gemaakt van de voorziening van de afvalstoffenheffing. De voorziening wordt niet bekostigd uit de afvalstoffenheffing. Deze

¹⁰ Huishoudens moeten een afvalstoffenheffing betalen voor het laten ophalen en verwerken van afval.

voorziening afvalstoffenheffing wordt normaliter aangesproken voor incidentele “tegenvallers” en om te voorkomen dat tariefsaanpassingen nodig zijn. Normaliter gaat “het saldo” (inkomstenheffing minus de kosten afvalbeheer) naar de voorziening. Een gemeente stort soms wat in de voorziening en soms wordt er een beroep op gedaan in geval van incidentele “tegenvallers”. Bij De Ronde Venen lijkt er structureel geld uit de voorziening te worden gehaald (zie bijlage 4 voor een tabel).

De voorziening wordt ingezet om de investeringen ten behoeve van de ‘Herijking Grondstoffenbeleid’ te financieren. De stand op 1 januari 2024 bedraagt 1.630.000 euro.¹¹ Met de huidige begroting zal dit op 31 december 2027 nog 423.000 euro bedragen. Het is reëel dat richting 2030 hernieuwd afvalbeleid wordt opgesteld, waardoor er weer ‘incidenteel’ extra kosten worden gemaakt. Sommige maatregelen van de ‘Herijking Grondstoffenbeleid’ zijn blijvend: er zijn verzamelcontainers en vulgraadmeters geïnstalleerd die daarna beheer, onderhoud en vervanging nodig hebben, van incidentele maatregelen is dus niet per se sprake.

Het risico van het structureel aanspreken van de voorziening is al eerder gesignaleerd. In het amendement ‘Aanpassing afvalstoffenheffing en rioleringheffing’ van ChristenUnie SGP van 28 oktober 2021 (vorige raadsperiode) wordt gewaarschuwd dat al meerdere jaren een tekort op de afvalbeheerkosten en dat de voorziening niet toereikend is. Wij constateren aan de hand van het amendement en interviews dat de voorziening in het verleden al vaker werd opgehoogd door de algemene reserves.¹²

2.1.3 Aansluiting afvalbeleid De Ronde Venen op landelijk afvalbeleid

Als wij specifiek kijken naar beleid en doelstellingen met betrekking tot (fijn) huishoudelijk afval, zou het beleid van De Ronde Venen ruimte moeten bieden voor doelstellingen op de volgende “draaiknoppen”:

1. Afvalscheiding;
2. Recycling;
3. Vermindering van het restafval;
4. Preventie: het voorkomen (van het ontstaan) van afval.

Wij beschrijven in deze paragraaf allereerst welk nationaal en Europees beleid van toepassing is op afvalbeheer. Daarna evalueren wij of het beleid en de doelstellingen van De Ronde Venen aansluit op overstijgend beleid. Specifiek zijn de volgende beleidskaders van toepassing:

1. Landelijke programma VANG-HHA (Van afval naar grondstoffen – Huishoudelijk Afval);
2. Europese kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra); en
3. Nederlandse Klimaatakkoord.

Wij beschrijven hierna deze beleidskaders. Bijlage 5 beschrijft enkele andere relevante beleidskaders die geen onderdeel uitmaken van beleid De Ronde Venen

¹¹ Volgens het verloopoverzicht in het financieel totaaloverzicht van de Programmabegroting 2024-2027

¹² Een eerdere keer is de voorziening aangevuld als gevolg van een flinke verhoging van de verwerkingskosten voor restafval.

(1) Europese kaderrichtlijn Afvalstoffen (Kra)

De Kra is de basis van de EU-wetgeving op het gebied van afvalbeheer. De Kra stelt dat in 2025 minimaal 55% (gewichts-)procent van het stedelijk afval¹³ gerecycled moet worden. De doelstelling loopt op tot 60% in 2030 en 65% in 2035.¹⁴ Het gaat hier om *recycling* en niet om *afvalscheiding*. Recycling is wezenlijk anders dan afvalscheiding. Recycling is gericht op het hergebruiken van gescheiden afvalstromen door er nieuwe grondstoffen en (deel)producten van te maken.

De Kra stelt toch eisen aan *afvalscheiding*. De Kra verplicht lidstaten om uiterlijk per 31 december 2023 gft-afval te scheiden bij iedere huishouden. Uiterlijk 1 januari 2025 moeten ook textielafval en gevaarlijke stoffen uit huishoudens gescheiden worden opgehaald.

Kijkend naar het afvalbeleid van De Ronde Venen, in relatie tot de Kra, constateren wij dat:

- De Ronde Venen heeft geen vastgesteld beleid op het bevorderen van recycling. De nadruk ligt bij de gemeente op *meer* afvalscheiding, en minder op *betere* afvalscheiding waarbij de gemeente inzet op het voorkomen van verontreinigingen en stoorstoffen in gescheiden recyclebare afvalstromen. Vanuit de uitvoeringsorganisatie is er wel aandacht voor betere afvalscheiding, onder andere via de campagne DRVaandebak.nl, echter dit is niet opgenomen in vastgesteld beleid.
- De verplichte gescheiden inzameling en verwerking van gft-afval en textiel in het beleid van De Ronde Venen geen actieve aandacht krijgen. Dit is verklaarbaar omdat er al inzamel-voorzieningen bestaan voor het scheiden van deze afvalstromen. De gemeente heeft in 2023 ervoor gezorgd dat overal gft-afval afval gescheiden aangeboden kan worden door het plaatsen van nieuwe verzamelcontainers. Textiel kan al worden aangeboden via verzamelcontainers en Kringkoop.:
- De verplichte gescheiden inzameling van gevaarlijke stoffen. De afvalbrengstations van De Ronde Venen zijn al geëquipeerd om gevaarlijke stoffen gescheiden in te zamelen.

(2) Programma Van afval naar grondstoffen – Huishoudelijk Afval (VANG-HHA)

Het programma VANG-HHA bevat de beleidsdoelen op nationaal niveau. De doelstelling van het programma VANG-HHA was (voor alle Nederlandse gemeenten) om in 2020 75% afvalscheiding en 100 kilo restafval per inwoner te realiseren; en 30 kilo restafval in 2025.¹⁵ Voor de periode 2021-2025 ligt de nadruk om door middel van meer en betere *afvalscheiding* meer en betere *recycling* te faciliteren. De nadruk op *meer* en *betere* afvalscheiding is cruciaal: recyclebare afvalstromen die gescheiden worden, kunnen niet altijd (volledig) worden gerecycled. Dit kent verschillende oorzaken. Niet alles kan gerecycled worden, zoals bij asbest. Of er is onvoldoende capaciteit voor recycling, zoals bij luiers en incontinentiemateriaal. Tegelijkertijd beperkt de aanwezigheid van verontreinigingen in gescheiden afvalstromen recycling. In dit laatste element ligt een belangrijke rol voor een gemeente.

In Nederland zorgen verontreinigingen en “stoorstoffen” ervoor dat een significant deel van het PMD en gft-afval niet kan worden gerecycled. Dit leidt tot problemen bij de verwerking en hoge verwijderingskosten en lage opbrengsten voor gemeenten. Het accent van het VANG-HHA-beleid is om deze redenen sterker komen te liggen op hoogwaardigere (kwalitatief betere) ingezamelde stromen. Gemeenten hebben als gevolg een belangrijke rol om bewoners te informeren, faciliteren en aan te moedigen om *betere* afvalscheiding te realiseren.

¹³ Op Europees niveau wordt gesproken over stedelijk afval in plaats van huishoudelijk afval. Er is een verschil. Stedelijk afval omvat afval van huishoudens en afval uit andere bronnen dat qua aard en samenstelling vergelijkbaar is met afval van huishoudens – zoals het afval van kantoren en scholen. Nederlandse gemeenten hebben echter enkel de zorgplicht voor afval van huishoudens.

¹⁴ Europa Decentraal (29 februari 2024). Afval

¹⁵ 112 van de 355 gemeenten behaalde in 2020 de afvalscheidingsdoelstelling en 56 gemeenten bereikten het doel met betrekking tot de kilo restafval per inwoner. Zie: [VANG HHA \(februari 2022\). Uitvoeringsprogramma VANG-HHA Herijking voor de periode t/m 2025](#)

Naast deze focus kijkt het VANG-HHA-beleid naar het beperken van het ontstaan van (alle) afvalstromen, door waar mogelijk in te zetten op preventie. Gemeenten hebben hierin ook een belangrijke rol. Zij kunnen bewoners informeren, faciliteren of aanmoedigen om:

- minder producten te consumeren (zoals verpakkingen en huis-aan-huisbladen);
- vaker voor een duurzaam alternatief te kiezen (zoals tweedehands kleding en/of een gereviseerd meubelstuk); en
- minder te verspillen (zoals voedsel).

Kijkend naar het afvalbeleid van De Ronde Venen, in relatie tot het programma VANG-HHA, constateren wij dat in de 'Herijking Grondstoffenbeleid' een doelstelling heeft geformuleerd die gericht is op *meer* afvalscheiding (75% afvalscheiding). Er zijn geen doelstellingen opgesteld voor:

- (het maximaliseren) van de kilo restafval per inwoner;
- het verhogen van recyclingrendement; en
- preventie, het voorkomen van (het ontstaan) van afval.

Wij constateren verder dat in de ambtelijke organisatie wél aandacht is voor deze bredere beleidslijnen, ondanks dat deze niet zijn vastgesteld in beleid. Het Team Beheer Openbare Ruimte richt zich specifiek actief op het scheiden van kwalitatief hoogwaardige afvalstromen en preventie. Dit doen zij door de inzet van communicatie-activiteiten (www.DRVaandebank.nl) en specifieke inzamelmethoden (bijv. een doorzichtige zak voor PMD om vervuiling snel te herkennen en daarmee te ontmoedigen).

(3) Klimaatakkoord: Verduurzaming wagenpark

Het Klimaatakkoord schrijft voor dat vanaf 2030 alle lichte voertuigen in het gemeentelijk wagenpark emissievrij zijn. Zware voertuigen moeten dan zoveel mogelijk emissievrij zijn. In het Klimaatakkoord zijn verder ook afspraken gemaakt over het instellen van zones waarin vrachtwagens geen CO₂ meer mogen uitstoten. In De Ronde Venen bevindt zich geen dergelijke nul-emissiezone.

Gemeenten hebben in dit kader een verantwoordelijkheid om fossiel aangedreven lichte voertuigen, zoals personenauto's en bestelwagens te vervangen voor voertuigen die geen broeikasgassen uitstoten. Kijkend naar het afvalbeleid van De Ronde Venen, in relatie tot het Klimaatakkoord constateren wij dat er geen specifiek beleid is geformuleerd om eigen bedrijfswagens, die ingezet worden voor afvalinzameling, reiniging en beheer openbare ruimte te elektrificeren. Volgens de website rijden de gemeentelijke bedrijfswagens op elektriciteit.¹⁶

De huis-aan-huis inzameling van de afvalstromen in De Ronde Venen is (vrijwel) volledig uitbesteed aan externe partijen. De huidige overeenkomsten eindigen op 31 december 2026. Bij de nieuwe aanbesteding wordt, zo blijkt uit interviews, ingezet op de verduurzaming van de inzameling. Recent hebben geen aanbestedingen plaatsgevonden waarin De Ronde Venen heeft kunnen sturen op verduurzaming van het wagenpark.

2.1.4 Afvalbeleid andere gemeenten

Wij hebben het afvalbeleid van De Ronde Venen vergeleken met beleid van vijf andere, vergelijkbare gemeenten. Wij hebben gekeken naar enkele gemeenten in de omgeving van De Ronde Venen, een vergelijkbaar aantal inwoners hebben en net als De Ronde Venen een laag percentage hoogbouw hebben. Bijlage 6 toont het afvalbeleid van deze vijf vergelijkbare gemeenten. Wij hebben daarbij onderzocht welke "draaiknoppen" deze gemeenten hebben gebruikt om hun beleid vorm te geven. Deze draaiknoppen hebben betrekking de factoren (1) afvalscheiding, (2) recycling, (3) vermindering van het restafval en (4) preventie: het voorkomen (van het ontstaan) van afval.

¹⁶ Gemeente De Ronde Venen (geraadpleegd 10 juni 2024) [Wat doet de gemeente zelf?](#)

Uit een vergelijking met andere gemeenten blijkt dat De Ronde Venen niet uitblinkt, maar ook niet veel verschilt van andere gemeenten op het gebied van afvalbeleid. Wij constateren dat:

- De doelen van De Ronde Venen voor afvalscheiding lijken op die van anderen;
- Andere gemeenten meer doelstellingen hebben vastgesteld voor hoeveel restafval, hergebruik en afvalpreventie ze willen bereiken: De Ronde Venen heeft in *beleid* hierover geen doelstellingen opgenomen.
- De doelstellingen van De Ronde Venen veel overeenkomsten kent met buurgemeente Stichtse Vecht.

2.2 Doelstellingen en maatregelen in het afvalbeleid van De Ronde Venen beleidssturing

Vraag:

- In welke mate bieden de gemeentelijke doelstellingen voldoende richting voor beleidssturing?

Gestelde normen:

- Doelen en beleidskeuzes zijn voorzien van meetbare KPI's en passende middelen.

Belangrijkste bevindingen:

- Er zijn met de Herijking Grondstoffenbeleid vooral kaders vastgelegd over de in te zetten maatregelen. De maatregelen lijken belangrijker dan de doelstelling.
- De maatregelen zijn financieel begrensd en budgetten zijn gealloceerd waardoor er beperkte ruimte is voor het inzetten van alternatieve beleidsmaatregelen om de afvalscheidingsdoelstelling te bereiken.
- Het niet invoeren van diftar beperkt de opties om de doelstelling voor afvalscheiding te bereiken en leidt, in vergelijking tot gemeenten met een diftar systeem, tot hogere afvalbeheerkosten.
- Er wordt in de Programmabegroting geen relatie gelegd met de doelstelling (75% afvalscheiding) of de maatregelen uit de 'Herijking Grondstoffenbeleid'.
- Een deel van de geïnterviewden vindt de doelstelling van 75% afvalscheiding niet reëel. Zij vinden dat er realistischere doelen of tussenstappen nodig zijn voor De Ronde Venen. Die doelstellingen hadden meer rekening moeten houden met de lokale situatie in de gemeente.

2.2.1 Sturingsmogelijkheden in het afvalbeleid van De Ronde Venen

De gemeente De Ronde Venen heeft als doel om 75% afvalscheiding te bereiken. Dit beoogde effect is vastgesteld in de "Herijking Grondstoffenbeleid." 75% afvalscheiding is een reëel doel. De doelstelling komt terug bij veel andere vergelijkbare gemeenten, of is zelfs ambitieuzer (zie 2.1.4). Daarnaast is het gemiddelde scheidingspercentage in 2022 in gemeenten in vergelijkbare stedelijkheidsklasse al 77%.¹⁷

Het afvalscheidingspercentage is een realistisch doel en zou voldoende sturingsmogelijkheden moeten hebben. Om de doelstelling in De Ronde Venen te bereiken heeft de raad met de 'Herijking Grondstoffenbeleid' de volgende kaders vastgesteld:

1. Diftar dient niet te worden ingevoerd;
2. De frequentie van inzamelen van restafval moet één keer per drie weken blijven;
3. De afvalstoffenheffing dient te worden geheven op basis van de grootte van de minicontainer voor restafval waarover huishoudens beschikken (140 of 240 liter).

Uit de interviews blijkt dat De Ronde Venen dat inspanningen zich niet richten op pur sec het bereiken van de doelstelling. Geïnterviewden erkennen dat de doelstelling om 75% afvalscheiding te bereiken een moeilijke doelstelling is. Deze tendens wordt versterkt door de gedachte van een deel van de geïnterviewden dat andere Nederlandse gemeenten deze doelstelling ook niet bereiken. Een deel van de

¹⁷ NVRD (6 oktober 2023) Benchmark huishoudelijk afval peiljaar 2022 – rapport De Ronde Venen

geïnterviewden vindt dat er realistischere doelen of tussenstappen nodig zijn voor gemeente De Ronde Venen, die rekening houden met de lokale situatie in de gemeente. Die lokale situatie hangt vooral af van de beperkingen op bepaalde maatregelen, zoals diftar.

Wij constateren verder dat het afvalbeleid en het realiseren van de afvalscheidingsdoelstelling zijn begrensd door een gelimiteerd budget en door vooraf gekozen maatregelen. Er is (eenmalig) 1.462.000 euro beschikbaar gesteld voor de 'Herijking Grondstoffenbeleid'. Dit budget is bovendien gealloceerd aan specifieke maatregelen (zoals benoemd in paragraaf 2.1.1).

Er is beperkte ruimte voor de ambtelijke organisatie om te sturen op het bereiken van de afvalscheidingsdoelstelling. Deze ruimte lijkt wel noodzakelijk. Wij beschrijven de beperkingen en de mogelijkheden in volgende paragrafen aan de hand van drie onderwerpen:

1. Beperkingen door diftar niet in te voeren;
2. Potentiële beleidsmaatregelen om afvalscheidingsdoelstelling te bereiken;
3. Beperking van financiële middelen en sturing daarop.

2.2.2 Beperkingen door diftar niet in te voeren

Wij constateren dat het doel om 75% afvalscheiding te bereiken niet in lijn is met beperkingen die is opgelegd aan specifieke beleidsmaatregelen. Een van de punten uit het coalitieakkoord "In het hart"¹⁸ is om diftar niet in te voeren. Uit interviews blijkt dat afval een belangrijk onderwerp was in de gemeenteraadsverkiezingen van 2022. Het oude systeem van afvalstoffenheffing (op basis van het aantal personen in een huishouden) werd als onrechtvaardig ervaren en het plan om diftar te gebruiken (met een tarief dat afhangt van de hoeveelheid afval) werd als onwenselijk beschouwd. Er is daarom in de 'Herijking Grondstoffenbeleid' gekozen voor een andere maatregel. Bewoners krijgen (per 1 januari 2024) de keuze uit een grote of kleine minicontainer en de afvalstoffenheffing wordt gebaseerd op de grootte van de minicontainer.

In de interviews wordt uitgesproken dat het besluit om diftar niet in te voeren de kansen beperkt om de doelstelling voor afvalscheiding te halen. Wij benadrukken deze beperking met behulp van het onderzoek 'Diftar als beleidsinstrument bij huishoudelijk afvalbeheer'.¹⁹ Het onderzoek laat zien dat:

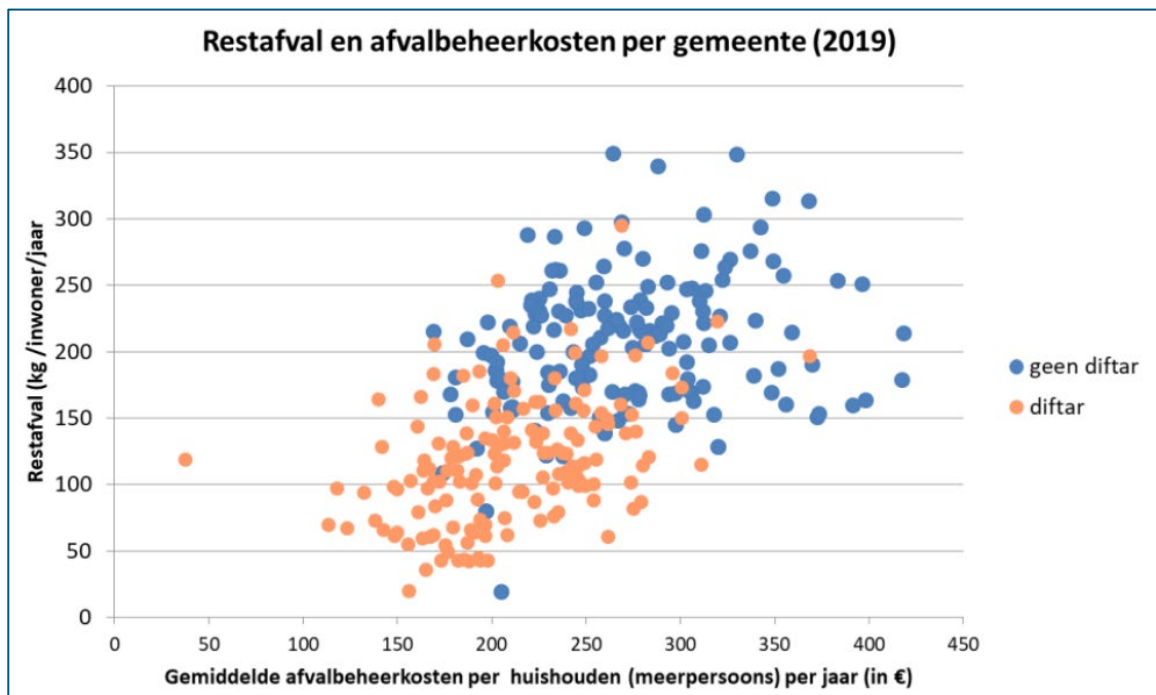
- op basis van analyse van de afvalbeheerprestaties van (alle) Nederlandse gemeenten diftar effectief is in de reductie van restafval en een toename van het afvalscheidingspercentage;
- In gemeenten met diftar meer grondstoffen aan de bron worden gescheiden. De gemiddelde afvalscheiding in gemeenten met diftar is (in 2019) 78%. In gemeenten zonder diftar is dit 61%;
- Het gebruik van prijsprikkels (in de vorm van diftar) een structureel effect hebben;
- Gemeenten met een diftar systeem een lagere afvalstoffenheffing hebben. Dit komt door de reductie van het restafval (vermeden verwerkingskosten en Afvalstoffenbelasting) en meer opbrengsten van gescheiden recyclebare grondstoffen (zie Figuur 2-3).

De gemeente heeft verschillende (beleids)instrumenten tot haar beschikking om het gedrag van de burgers te beïnvloeden en daarmee haar afvalscheidingsdoelstelling(en) te bereiken. Wij constateren dat is gekozen om het meest belangrijke beleidsinstrument (diftar) die de gemeente kan inzetten om haar afvalscheidingsdoel te bereiken²⁰ niet te implementeren.

¹⁸ Gemeente De Ronde Venen (2022) In het hart Coalitieakkoord 2022-2026

¹⁹ IPR Normag in opdracht van Rijkswaterstaat (25 januari 2021). Diftar als beleidsinstrument bij huishoudelijk afvalbeheer

²⁰ en daarmee ook nog haar afvalbeheerkosten kan reduceren



Figuur 2-3 Gemeenten met of zonder diftar en het effect op hoeveelheid restafval en afvalbeheerkosten. O.b.v. Coelo Afvalstoffenheffing meerpersoonshuishouden 2019 en CBS Statline afvalhoeveelheden 2019, bewerking door IPR Normag.

2.2.3 Potentiële beleidsmaatregelen om doelstelling te bereiken

Om het afvalscheidingsdoel te bereiken, is het belangrijk bewoners te ondersteunen bij het scheiden van hun afval. Dit vergt een verandering in gedrag. Bij het ontwikkelen van afvalbeleid in Nederland wordt om deze reden vaak een theoretisch model van Theo Poesz gehanteerd om gedragsverandering te bewerkstelligen: het Triade model.²¹ De gemeente De Ronde Venen kan volgens het Triade model drie factoren beïnvloeden om afvalscheiding te bevorderen, dit zijn: (1) motivatie, (2) capaciteit en (3) gelegenheid. Dit zijn factoren waarop in het afvalbeleid voldoende op kan worden gestuurd.

Bijlage 7 beschrijft de potentiële maatregelen volgens het Triademodel. Binnen de kaders van de 'Herijking Grondstoffenbeleid' liggen mogelijkheden om aan de slag te gaan met deze maatregelen. In de 'Herijking Grondstoffenbeleid' is al gekozen om de volgende maatregel in te zetten:

- Voorlichting over meerwaarde van afvalscheiding, o.a. via de campagne 'samen aan de bak!';²²
- Voorlichting over regels rondom afvalscheiding);
- Het plaatsen en vervangen van containers voor recyclebare afvalstromen.

Wij constateren daarentegen dat bewust is gekozen twee maatregelen uit te sluiten als beleidsmaatregel:

- Diftar op basis van werkelijk aangeboden hoeveelheid afval (zie vorige paragraaf);
- Het verder verlagen van de ophaalfrequentie van restafvalcontainers²³.

Er liggen kansen voor het intensiveren van overige maatregelen binnen Triademodel. Dit zal nodig zijn als De Ronde Venen haar afvalscheidingsdoel bereiken. Er is in 'Herijking Grondstoffenbeleid' geen of beperkt rekening is gehouden met maatregel 3, 4 en 6 (zie bijlage 7). Er zijn ook geen beperkingen op gelegd. Uit

²¹ Theo Poesz (1999). Gedragsmanagement.

²² Gemeente De Ronde Venen (2024). De Ronde Venen gaat aan de bak! Geraadpleegd 11 juni 2024 op www.drvaandebak.nl.

²³ Restafvalcontainers worden eens per drie weken opgehaald. Het oorspronkelijke grondstoffenbeleid richtte zich op het inzamelen van restafval eens per vier weken. In het verleden was dit eens per twee weken.

interviews wordt duidelijk dat deze vrijheid is gebruikt om uitvoering te geven aan maatregel 3 (sociale norm beïnvloeden). Bekende en minder bekende inwoners van De Ronde Venen, waaronder wethouders en raadsleden, worden ingezet als 'afval ambassadeur' en geven het goede voorbeeld door de gemeente schoon te houden van zwerfafval en afval goed te scheiden. In samenwerking met NME wordt bovendien invulling gegeven aan het programma afvalvrije scholen,²⁴ en dus aan maatregel 6 (educatie).

Monitoren en rapporteren is in het kader van het intensiveren van beleid van belang. Daarmee kan de raad beoordelen in hoeverre gekozen maatregelen doelmatig en doeltreffend zijn. De raad en/of het college krijgt dan de gelegenheid bij te sturen. De 'Herijking Grondstoffenbeleid' is echter nog niet geëvalueerd²⁵ en de doelstelling komt niet terug in de Programmabegroting 2024. Wij lichten dit verder toe in 4.3.

2.2.4 Beperking van financiële middelen en sturing daarop

Wij constateren dat de 'Herijking grondstoffenbeleid' beperkte mogelijkheden geeft om (extra) maatregelen uit te voeren. De gemeente heeft (eenmalig) € 1.462.000 beschikbaar gesteld om investeringen uit het "Uitvoeringsplan Grondstoffen 2020-2022" te bekostigen. Met de 'Herijking Grondstoffenbeleid' veranderen de activiteiten, maar het totale investeringsbedrag blijft overeind. Paragraaf 2.1.1 beschrijft dat het afvalbeleid kaders biedt voor het uitvoeren van 13 maatregelen. Dit betekent dat er geen financiële ruimte lijkt voor het toevoegen of intensiveren van maatregelen.

Wij constateren dat in de 'Herijking Grondstoffenbeleid' is vastgesteld dat een communicatiecampagne wordt gestart om het scheidingspercentage te verhogen. In de investeringsbegroting is echter niet (expliciet) rekening gehouden voor een budget om de communicatiecampagne. Dit lijkt erop te duiden dat het communicatietraject moet worden bekostigd uit bestaande budgetten, van intensivering kan dan nauwelijks sprake zijn. Uit de onderbouwing van de jaarbegroting afval 2024 blijkt dat het budget voor voorlichting is vastgesteld op € 21.700.

Ook valt op dat de raad nog onvoldoende wordt geïnformeerd over de beleidsdoelstelling, voortgang van de beleidsmaatregelen en dus ook niet over de bestedingen (meer hierover in 4.2.3).

²⁴ NME (geraadpleegd 19 juli 2024) [Afvalvrije school aanbod](#)

²⁵ Dat het nieuwe beleid nog niet is geëvalueerd is begrijpelijk omdat pas op 1 januari 2024 de grondslag van de afvalstoffenheffing is gewijzigd en op dat moment (veel) grote rolcontainers zijn geruild voor kleine rolcontainers.

3 Uitvoering van afvalbeleid in De Ronde Venen

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de deelvragen:

1. Hoe heeft de gemeente de uitvoering van het afvalbeleid vormgegeven?
2. In hoeverre is de eigen organisatie van de gemeente robuust genoeg om de gestelde doelen te bereiken?
3. Op welke wijze vindt monitoring en verantwoording van afvalbeleid en resultaten plaats?

3.1 Uitvoering van het afvalbeleid

Vraag:

- Hoe heeft de gemeente de uitvoering van het afvalbeleid vormgegeven?
- In hoeverre is de eigen organisatie van de gemeente robuust genoeg om de gestelde doelen te bereiken?
 - Welke kwetsbaarheden bestaan er, vooral m.b.t. tot de financiën en organisatiestructuur?
 - Hoe is de sturings- en verantwoordingsrelatie binnen de organisatie vormgegeven?
 - Hoe effectief en efficiënt is de huidige werkwijze?
- Op welke wijze vindt monitoring en verantwoording van afvalbeleid en resultaten plaats?

Gestelde normen:

- Er wordt voor elke taak gewerkt volgens een plan, contract, overeenkomst, etc. Hierin staan de actuele uitgangspunten, doelen en activiteiten.
- Het is per taakveld duidelijk welke taken zelf worden uitgevoerd en welke taken worden uitbesteed.
- De uitvoering van de taakvelden zijn vergelijkbaar met andere vergelijkbare gemeenten of overheidsorganisaties.
- De uitvoeringsorganisatie is in staat om redelijkerwijs uitvoering te geven aan realisatie van beleid en gestelde doelstellingen. Hiervoor zijn extra (voldoende) capaciteit en/of middelen beschikbaar gesteld. en/of is duidelijk aangegeven hoe beleidswijzigingen binnen bestaande budgetten en capaciteit wordt gerealiseerd.
- De middelen en beschikbare capaciteit is vergelijkbaar met die van gemeenten met vergelijkbare opgaven
- De meerjarige ontwikkeling van de kwaliteit van de taakuitvoering, afvalbeleidsdoelen en de kosten en kostprijs van dienstverlening wordt met concrete KPI's bijgehouden en gerapporteerd (aan de raad), hetzelfde geldt voor majeure afwijkingen.

Belangrijkste bevindingen:

- Wij constateren dat de ambtelijke organisatie de basis op orde heeft.
- De beheerorganisatie voor afval is kleinschalig. Er zijn weinig ambtenaren betrokken bij het uitvoeren van het afvalbeheer. Dit komt omdat het grootste deel van de uitvoering is uitbesteed. De kleine beheerorganisatie die De Ronde Venen heeft, is geschikt voor de huidige manier van werken.
- Externe partijen zijn verantwoordelijk voor de meeste kosten van het afvalbeheer. De inzameling wordt vrijwel volledig door anderen gedaan en de AVU beheert de contracten voor het verwerken van huishoudelijk afval. De Ronde Venen heeft om deze redenen beperkte sturingsmogelijkheden op een groot deel van de kosten.
- Door veranderingen in de markt is het in de toekomst mogelijk ongunstig om de inzameling uit te besteden. Het is essentieel dat de gemeente zich tijdig positioneert over de toekomst van de inzameling.
- Het is de vraag of de organisatie robuust genoeg is om te voldoen aan complexere vraagstukken. Capaciteit om te adviseren op complexe vraagstukken bevindt zich vooral buiten de organisatie (via AVU of door de inhuur van adviesbureaus).

Het is de wettelijke taak van de gemeente om huishoudelijk afval in te zamelen en verantwoord te laten verwerken. Dit doet de gemeente door:

- het beleid vast te stellen in een afvalbeleidsplan;
- de regels voor inzameling vast te leggen in de afvalstoffenverordening.

Vervolgens voert de gemeente het beleid uit. De gemeente De Ronde Venen doet dit via de afdeling Buitendienst Openbare Ruimte. Eén medewerker op deze afdeling houdt zich volledig bezig met het afval. Er zijn meerdere ambtenaren die afvalbeheertaken uitvoeren als onderdeel van een bredere functie.

3.1.1 Afvalinzameling en -verwerking

De afdeling draagt zorg voor de uitvoering van het beleid uit de 'Herijking Grondstoffenbeleid' en voor de dagelijkse uitvoering van:

1. De inzameling van (gescheiden) afvalstromen;
2. De overslag en transport van afvalstromen;
3. De duurzame verwerking van afvalstromen.

De gemeente is verantwoordelijk bovenstaande te organiseren voor fijn huishoudelijke afvalstromen (restafval, gft-afval, glas, papier, PMD en textiel), grof huishoudelijk afval (zoals hout, gips en metalen) en gevaarlijke stoffen.

Wij constateren dat de gemeente De Ronde Venen zelf weinig uitvoerende afvalbeheertaken uitvoert. Het merendeel (in termen van kosten en organisatie) is uitbesteed. Wij lichten dit hierna toe:

Inzameling van (gescheiden) afvalstromen

De gemeente De Ronde Venen is niet geëquipeerd om in de eigen gemeente afval in te zamelen en af te voeren. Dit is vrijwel volledig uitbesteed. De uitbesteding van inzamelactiviteiten kost de gemeente in 2024 ongeveer 1,6 miljoen euro – dit is ongeveer 30% van alle directe afvalbeheerkosten. Tabel 3-1 toont per afvalstroom de verantwoordelijke inzamelaar en een indicatie²⁶ van de kosten voor inzameling. Hierin vallen de volgende zaken op:

- PreZero zamelt restafval, gft-afval en PMD in. PreZero zamelt zowel de minicontainers van huishoudens in als verzamelcontainers.
- Remondis zamelt oud papier en karton in. De papierinzameling is versnipperd georganiseerd. In de gemeente staan op verschillende locaties, bijvoorbeeld bij kerken en verenigingen, zeecontainers. Bewoners kunnen daar zelf hun afval naar toe brengen. De verenigingen ontvangen dan de opbrengsten voor het ingezamelde papier. Remondis zamelt verder papier in via minicontainers, huis aan huis in. Dit doen zij deels met eigen beladers en deels met vrijwilligers van verenigingen. Dit staat steeds meer onder druk omdat er minder vrijwilligers beschikbaar zijn als belader.
- PreZero en Remondis zijn commerciële inzamelaars. De overeenkomsten zijn aanbesteed. AVU begeleidde de gemeente De Ronde Venen in de aanbesteding voor deze overeenkomsten. De overeenkomsten²⁷ met beide partijen bevatten heldere uitgangspunten en een beschrijving van de uit te voeren activiteiten.
- Textiel (oude kleding en schoenen) wordt door kringloopwinkel Kringkoop ingezameld, via de kringloopwinkel of container voor textiel.
- Stadswerken van de gemeente Utrecht zamelt het glasafval in. Dit gebeurt via verzamelcontainers.
- De kosten die door de externe partijen in rekening worden gebracht voor de te verrichten werkzaamheden zijn gebaseerd op werkelijk afgevoerde hoeveelheden per afvalstroom en/of aantal aansluitingen en/of aantal ledigingen.

²⁶ Wij baseren dit op een intern document "Bedrijfsvoering jaarbegroting afval 2024". Dit document bevat diverse toelichtingen op de Programmabegroting 2024. Dit document is geen officieel document, waardoor wij niet met zekerheid kunnen stellen of deze bedragen kloppen.

²⁷ Gemeente De Ronde Venen en SUEZ (25 juli 2018). Overeenkomst inzameling en transport huishoudelijk afval gemeente De Ronde Venen – SUEZ [vertrouwelijk document]. SUEZ is inmiddels overgenomen door het bedrijf PreZero.

- De eigen uitvoeringsorganisatie van De Ronde Venen zamelt zelf ook in. Dit doet zij bij ongeveer 110 adressen in het buitengebied. Verder zamelt ze grof afval in als bewoners hier een afspraak voor hebben gemaakt.

Tabel 3-1 Inzamelaar en begrote kosten per afvalstroom

Fijn huishoudelijke afvalstroom	Gecontracteerde Inzamelaar	Begroting 2024
Restafval	PreZero	€ 1.091.800 ²⁸
Gft-afval	PreZero	
Glas	Stadswerken Utrecht	€ 77.967
Papier	Remondis	€ 215.401
PMD	PreZero	€ 244.400
Overig	Eigen dienst	onbekend
Totaal		€ 1.629.568

Ingezameld afval wordt vervoerd naar Utrecht en daar overgeladen op de terreinen van PreZero of Overslagstation Utrecht van AVR. AVU regelt de contracten voor de overslag van afval en het transport naar afvalverwerkers. Deze kosten maken onderdeel uit van de kosten voor verwerking.

Verwerking

Tabel 3-2 toont de kosten (ruim 1.820.000 euro) en opbrengsten (ca 350.000 euro) die gepaard gaan met de verwerking van de fijn huishoudelijke afvalstromen uit De Ronde Venen. De verwerking van deze afvalstromen minus de opbrengsten kost de gemeente dus een kleine 1,5 miljoen euro. Dat is bijna 30% van alle directe afvalbeheerkosten.

Tabel 3-2 Kosten en opbrengsten per afvalstroom in gemeente De Ronde Venen

Fijn huishoudelijke afvalstroom	Kosten verwerking	Opbrengsten verwerking	Netto kosten
Restafval	€ 1.351.961		€ 1.351.961
Gft-afval	€ 468.241		€ 468.241
Glas		€ 39.000	- € 39.000
Papier		€ 122.500	- € 122.500
PMD		€ 189.000 ²⁹	- € 189.000
Totaal	€ 1.820.202	€ 350.500	€ 1.469.702

De deelnemende gemeenten in de provincie Utrecht besteden het contracteren van de verwerking van het huishoudelijk afval uit aan AVU. In opdracht van de gemeente sluit AVU daarvoor contracten af. AVU regelt dat er afspraken zijn om het ingezamelde afval naar gespecialiseerde verwerkers te vervoeren. In zijn algemeenheid kan wel worden gesteld dat De Ronde Venen voordeel heeft bij de aansluiting bij AVU. De Ronde Venen profiteert van de kennis en capaciteit bij AVU en bij de grotere gemeenten en hoeft deze capaciteit niet zelf te organiseren. Ook kan schaalvoordeel worden behaald door samen met andere

²⁸ Voor de inzameling van restafval en gft-afval is één integraal bedrag begroot.

²⁹ Dit is feitelijk gezien geen verwerkingsopbrengst, maar een vergoeding voor de inzameling. Stichting Verpact keert deze vergoeding uit. Verpact geeft uitvoering aan verplichtingen die producenten en importeurs collectief hebben voor de inzameling en verwerking van verpakkingen (PMD). Onderdeel van deze verplichting is dat gemeenten een vergoeding ontvangen voor de inzameling van PMD.

gemeenten een opdracht in de markt te zetten, wat weer kan leiden tot lagere tarieven voor overslag, transport en verwerking. Restafval wordt verwerkt door afvalverwerker AVR in Rotterdam en de verwerking van de gescheiden ingezamelde stromen (gft-afval, glas, PMD en oud papier en karton) vindt door gespecialiseerde verwerkers in binnen- en buitenland plaats.

De gemeente De Ronde Venen organiseert wel zelf de verwerking van grof huishoudelijke afvalstromen, aangeboden bij afvalbrengstations. De verwerking van deze afvalstromen brengt kosten met zich mee. In 2024 kost ongeveer 254.000 euro. Ook ontvangt Kringloop ongeveer 180.000 euro vergoeding voor kringloopgoederen, inclusief textiel. Dit betreft een vast bedrag per huishouden en per ton verkochte goederen.

Tabel 3-3 Kosten en opbrengsten per afvalstroom in gemeente De Ronde Venen

Grof huishoudelijke afvalstroom	Kosten verwerking	Opbrengsten verwerking	Netto kosten
Afval van afvalbrengstations	€ 320.717	-€ 66.500	€ 254.217
Kringloopgoederen	€ 186.935	-€ 7.800 ³⁰	€ 179.135
Totaal	€ 507.652	-€ 74.300	€ 433.352

3.1.2 Uitbesteden afvalinzameling onder druk

De overeenkomsten met commerciële inzamelaars PreZero en Remondis lopen op 31 december 2026 af en daarom is het relevant om deze uitgangspunten te (her)definiëren.

De Ronde Venen is niet aangesloten bij publieke uitvoeringsorganisatie

De gemeente De Ronde Venen besteedt de inzameling van huishoudelijk afval uit aan commerciële partijen. Dat is in zijn algemeenheid redelijk ongebruikelijk voor een Nederlandse gemeente met deze omvang.³¹

Uitbesteden aan commerciële inzamelaars onder druk

Het aan commerciële inzamelaars overlaten van afvalinzameling wordt binnenkort moeilijk. Renewi en PreZero, twee grote commerciële inzamelaars, hebben aangegeven te stoppen met huishoudelijk afval ophalen. Er zijn minder private bedrijven die huishoudelijk afval willen inzamelen nu deze grote partijen weggaan. Om bedrijfseconomische redenen en vanwege de continuïteit van de dienstverlening bestaan er risico's voor gemeenten die de inzameling opnieuw willen aanbesteden. Het is namelijk niet zeker of er nieuwe partijen komen op de Nederlandse of regionale markt. In de interviews is aangegeven dat De Ronde Venen, onder leiding van AVU, een marktconsultatie uitvoert om de marktmogelijkheden te verkennen. Ook gaat de gemeente in gesprek met publieke uitvoeringsorganisaties. Het is essentieel dat de gemeente tijdig en direct na deze marktconsultatie uitgangspunten vaststelt over de toekomstige situatie.

3.1.3 Uitvoering van dagelijkse beheertaken

Het afvalbeheer valt onder afdeling Team Beheer Openbare Ruimte. Twee medewerkers (2,0 fte) op deze afdeling houden zich volledig bezig met het afval. Er zijn verder enkele ambtenaren die afvalbeheertaken uitvoeren als onderdeel van een bredere functie. Eén van de belangrijkste taken die de medewerkers

³⁰ Voor de opbrengst is volgens het interne document "Bedrijfsvoering jaarbegroting afval 2024" 186.935 euro begroot. Kringloop moet de gemeente weer 7.800 euro betalen voor de huur van textielcontainers.

³¹ Uit interviews komen geen concrete beweegredenen naar voren waarom dit zo is. Ten opzichte van nabijgelegen gemeenten is De Ronde Venen voor haar afvalinzameling niet aangesloten bij een publieke uitvoeringsorganisatie of gemeenschappelijke regeling zoals Cyclus (hier zijn onder meer gemeenten Alphen aan den Rijn, Montfoort en Gouda bij aangesloten); GAD (regio Gooi en Vechtstreek); Meerlanden NV (o.a. Diemen en Haarlemmermeer); Avri (o.a. Vijfheerenlanden en Culemborg) en RMN (o.a. Nieuwegein, IJsselstein en Zeist). Utrecht en de buurgemeenten Oudewater en Woerden regelen hun eigen afvalinzameling, met eigen uitvoeringsorganisaties. Buurgemeente Stichtse Vecht schakelt ook commerciële inzamelaars in.

hebben is het opdrachtgeverschap richting aannemers (de inzamelaars). Met hen is onderling veel operationeel contact over dagelijkse gang van zaken en de voortgang van KPI's. Voor de uitvoerende taken is het team Buitendienst Openbare Ruimte verantwoordelijk. Eén medewerker houdt zich volledig bezig met afval. Deze medewerker wordt bijgestaan door enkele buitendienstmedewerkers die breed ingezet worden.

Overige constatering zijn:

- De gemeente heeft enkele buitendienstmedewerkers die breed worden ingezet voor het beheer van openbare ruimte en daarbij ook enkele afvalbeheertaken op zich nemen. Die taken betreffen het inzamelen in landelijk gebied, het beheren van de afvalbrengstations, het ophalen van grof afval bij bewoners die hier een afspraak voor hebben gemaakt, het omwisselen van rolcontainers bij huishoudens en onderhoudswerkzaamheden aan verzamelcontainers.
- Een beleidsadviseur openbare ruimte de beheerder afvalstromen ondersteunt bij het ontwikkelen en implementeren van beleid (zie volgende paragraaf).
- Volgens geïnterviewden staat dienstverlening hoog in het vaandel. Meldingen over afval (bijvoorbeeld een melding over een minicontainer die niet is opgehaald) kunnen worden doorgestuurd naar de inzamelaar, toch besluit de gemeente regelmatig om de eigen buitendienst op pad te sturen om meldingen op te pakken.³²
- De gemeente in staat is om een goede dienstverlening te bieden aan haar inwoners. De gemeente beschikt over een eigen klantcontactservice voor meldingen, vragen en klachten. Deze worden intern doorgezet (bijvoorbeeld naar een inzamelaar) en in de regel snel en effectief behandeld. Er zijn geen statistieken beschikbaar om deze bevinding te bevestigen.
- De Ronde Venen beschikt over een afvalwijzer in de vorm van een app. Hierin kan De Ronde Venen push berichten sturen.
- Er is ondersteuning vanuit de communicatieafdeling voor communicatie-uitingen rondom afval. Er is een keer per twee weken een overleg met een communicatieadviseur en op basis van een kalender (met daarin de data van de landelijke compostdag, de week zonder afval etc.) worden communicatie-uitingen georganiseerd. Communicatie-uitingen komen ook tot stand naar aanleiding van triggers (zoals sorteeranalyses waarin gezien is dat er veel vervuiling zit aan gft-afval).
- De medewerkers van afvalbeheer zijn betrokken en zijn ook buiten het gemeentehuis actief. Ze geven bijvoorbeeld voorlichting op markten over het afvalbeleid.

De beheerorganisatie voor afval is eenvoudig en efficiënt opgezet: de medewerkers zorgen voor een stabiel afvalbeheer en zijn in staat geweest de maatregelen uit de 'Herijking Grondstoffenbeleid' uit te voeren (zie volgende paragraaf). De gemeente heeft de afgelopen periode alle containers gechipt en heeft een gedegen infrastructuur van ondergrondse containers opgezet. Dit zorgt voor een stabiele basis voor het afvalbeheer. Door de inzameling en verwerking (bijna) helemaal uit te besteden, zijn er (vergeleken met andere gemeenten) weinig zware taken voor de gemeente.

Verder constateren wij dat de ambtenaren zich extern goed organiseren om hun kennisniveau op peil te houden. Jaarlijks nemen zij deel aan de benchmark huishoudelijk afval van de NVRD.³³ In de benchmarksessies vergelijken gemeenten hun aanpak en prestaties op het gebied van afval- en grondstoffenbeheer. Hierdoor worden zij geprikkeld om te leren van *best practices* en ervaringen van andere gemeenten. De gemeente maakt bovendien onderdeel uit van de AVU-werkgroep voor ambtenaren van 25 Utrechtse gemeenten en is aanwezig op bijeenkomsten van brancheorganisaties NVRD, VNG en Verpact. Ook hierdoor blijft de gemeente goed op de hoogte van ontwikkelingen op (vooral) afvalverwerking. Er vindt veel kennisuitwisseling tussen de ambtenaren plaats.

³² Bij minder dan 5 meldingen per dag haalt de buitendienst zelf containers op, bij meer dan 5 meldingen rijdt de inzamelaar na.

³³ NVRD is een brancheorganisatie voor de publieke afvalbranche en heeft ruim 350 leden, voornamelijk gemeenten en inzamelaars.

Het is de vraag of de organisatie robuust genoeg is om te voldoen aan complexere vraagstukken. Het uitbesteden van inzamelen of aansluiten bij een publieke uitvoeringsorganisatie, de toekomst van de afvalbrengstations en het wel of niet oprichten van een circulair ambachtsnetwerk zijn voorbeelden van complexe vraagstukken. Zij vragen veel samenwerking met bewoners, experts en gespecialiseerde aannemers. Het succesvol begeleiden van deze dossiers vraagt veel tijd en capaciteit. Het is mogelijk dat dit meer capaciteit vraagt dan nu ambtelijk beschikbaar is. De gemeente is voor deze vraagstukken sterk afhankelijk van adviesbureaus en van AVU. Kennis over complexe vraagstukken bevindt zich dus vooral *buiten* de gemeente.

3.1.4 Uitvoering van Herijking Grondstoffenbeleid

Het afvalbeleid van De Ronde Venen is goed geïmplementeerd door de ambtenaren. Ze hebben veel dingen moeten doen om het afvalbeleid te vernieuwen. Uit interviews blijkt dat de ambtelijke organisatie alle maatregelen heeft uitgevoerd die zijn afgesproken in de 'Herijking Grondstoffenbeleid'. Onder meer de volgende activiteiten zijn succesvol (op tijd en volgens beleid) uitgevoerd:

1. **Containeromwisselingen:** Ten behoeve van het nieuwe tariefsysteem per 2024 kregen huishoudens de gelegenheid om de oude grote minicontainer (240L) om te ruilen voor een kleinere minicontainer (120L). In 2023 zijn 5.000 van de 12.500 huishoudens met een grote container overgestapt naar een kleine container.
2. **Chippen containers:** In het nieuwe inzamelsysteem worden enkel gechipte containers ingezameld³⁴. Hiervoor moesten alle minicontainers worden gechipt. Dit is een redelijk forse logistieke opgave. Ongeveer 15.500 minicontainers voor de fractie restafval zijn succesvol voorzien van deze chip.
3. **Plaatsen en vervangen van verzamelcontainers voor recyclebare afvalstromen:** Ten behoeve van een verbeterde infrastructuur om afval te scheiden zijn bij hoogbouwwooningen verzamelcontainers geplaatst.

3.1.5 Monitoren en rapporteren op afvalbeleidsdoelen

De sturingsinformatie in de Programmabegroting en de RIB 'Stand van zaken afvalbeleid' (zie hoofdstuk 4) bieden tot nog toe geen inzicht in de KPI's met betrekking tot milieu-, service- en kostenprestaties, deze zijn dus ook niet inzichtelijk voor de raadsleden. De focus ligt duidelijk op het invoeren van maatregelen uit de 'Herijking Grondstoffenbeleid' en minder op het behalen van doelstellingen. Team Beheer Openbare Ruimte houdt deze KPI's wel bij. Eind 2024 is de 'Herijking Grondstoffenbeleid' beoordeeld – dan kan het College over de voortgang van afvalbeleidsdoelen rapporteren.

³⁴ Dit komt uit het oorspronkelijke plan Uitvoeringsplan Grondstoffen 2020-2022 en is voortgezet in de Herijking. Door rolcontainers te chippen wordt containeridentificatie mogelijk. Een ongechipte container wordt dan niet meer ingezameld. Dit maakt het mogelijk (a) het aantal containers per adres te beheersen en (b) te voorkomen dat ongewenst gebruik maakt van de afvalinzameling.

4 Governance en de rol van de raad in het afvalbeleid

In dit hoofdstuk onderzoeken wij de volgende deelvragen:

1. Wat is het (juridische) kader voor raadsleden om hun functie uit te oefenen? (zie 4.1)
2. Welke sturingswensen heeft de raad met betrekking tot het afvalbeheer? Welke informatiebehoefte heeft de raad of zou de raad hiervoor redelijkerwijs hebben? (4.2)
3. Op welke manier wordt de gemeenteraad in De Ronde Venen betrokken bij en geïnformeerd over de doelstellingen, uitvoering, resultaten en inzet van financiële middelen voor het afvalbeleid (in de kaderstellende en controlerende rol)? (4.3)
4. Hoe de raad haar rol kan versterken komt in de aanbevelingen (1.4).

Onderstaande figuur geeft de opbouw van dit hoofdstuk schematisch weer.



Figuur 4-1: Schematische opbouw van dit hoofdstuk.

4.1 Juridische kaders rol gemeenteraad (algemene beschrijving)

Vraag:

- Wat is het (juridisch) kader voor raadsleden om hun functie uit te oefenen en hoe verloopt dat in de praktijk?

Belangrijkste bevindingen:

- Raadsleden hebben als volksvertegenwoordigers een kaderstellende en een controlerende taak. Zij hebben daarbij verschillende instrumenten om hun kaderstellende en controlerende taken uit te voeren, en hebben ook ondersteunende instrumenten.
- Uit onderzoek naar de taken en rollen van Nederlandse raadsleden volgt dat Nederlandse raadsleden over het algemeen niet altijd alle kaderstellende en controlerende instrumenten inzetten om hun rollen uit te voeren.
- Verschillende instrumenten worden ingezet voor de controlerende taak van de raadsleden. Meestal is dit gericht op informatievoorziening en minder op de uiteindelijke beoordeling van deze informatie.

Wij geven in deze paragraaf een beeld van de taken van de gemeenteraad en de instrumenten die raadsleden wettelijk tot hun beschikking hebben. Wij geven ook inzicht in hoe de uitvoering van deze taken en gebruik van instrumenten in de praktijk in Nederland veelal verloopt. Wij doen dit aan de hand van een onderzoek door Stichting Decentraal Bestuur.³⁵

³⁵ Stichting Decentraal Bestuur.nl in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019) Om de controle door de raad; Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk.

De raad heeft een kaderstellende en een controlerende rol. Wij lichten de twee rollen in Bijlage 8 verder toe en beschrijven in die bijlage de instrumentaria die raadsleden kunnen inzetten en hoe dat in algemene zin gebeurt bij Nederlandse gemeenteraadsleden

4.2 Sturingswensen van de raad in De Ronde Venen

Wij beschrijven in deze paragraaf welke instrumenten de raadsleden van De Ronde Venen daadwerkelijk hebben toegepast in het proces bij de totstandkoming van het afvalbeleid.

Vraag:

- Welke sturingswensen heeft de raad met betrekking tot het afvalbeheer?

Gestelde normen:

- De raad heeft kaderstellende sturingswensen uitgesproken;
- De raad geeft de informatiebehoefte duidelijk aan en voorziet sturingswensen van een duidelijke rol (reguleren, aanjagen, faciliteren) en concrete voorstellen voor middelen en instrumenten;
- Sturingswensen zijn voorzien van een concrete behoefte of vraag om specifieke informatie;

Belangrijkste bevindingen:

- Officiële mogelijkheden voor sturing, informeren en controle zijn aanwezig, maar worden niet uitputtend benut:
 - Raadsleden hebben sinds het vaststellen van de 'Herijking Grondstoffenbeleid' één keer gebruik gemaakt van kaderstellende instrumenten;
 - Raadsleden gebruiken hun bevoegdheden incidenteel voor het inwinnen van informatie.
- De coalitie heeft een meerderheid in de gemeenteraad. Het college ervaart mede hierom genoeg comfort om zelf en met behulp van beleid voor te bereiden. Kaderstellende instrumenten worden hierom minder vaak worden toegepast door de raadsleden;
- Raadsleden zetten hun formele bevoegdheden (instrumenten) voor de controlerende rol nauwelijks in. Tegelijkertijd spreken oppositie- als coalitieraadsleden uit dat ze meer geholpen willen worden in het verkrijgen van informatie over de onderwerpen aangaande financiering en doelbereiking.
- Raadsleden noemen de informele banden met het college als een toegankelijke manier om zaken te bespreken, maar dit leidt niet tot formele documentatie. Het is daarom moeilijk om te toetsen in hoeverre de raadsleden hun controlerende rol effectief inzetten.

4.2.1 Kaderstelling afvalbeheer: sturingswensen

Wij constateren dat de zittende raad op één moment haar kaderstellende rol heeft ingezet voor het afvalbeleid.³⁶ In oktober 2022 legt het college de 'Herijking Grondstoffenbeleid' ter instemming voor aan de Raad.³⁷ Bij de behandeling dienen oppositieraadsleden van PvdA/Groenlinks en CDA een amendement³⁸ in om onderdelen van het raadsvoorstel te wijzigen. Dit voorstel is niet aangenomen.

Sindsdien heeft de raad geen officiële kaderstellende instrumenten over het afvalbeleid ingezet. Raadsleden geven aan dat zij het ingezette beleid eerst willen volgen, voordat zij een motie overwegen. Wij constateren dat coalitieraadsleden vooral een informatiebehoefte hebben om hun *controlerende* taak uit te oefenen. Zij willen meer zicht hebben op de effecten van het beleid. Er zijn ook raadsleden met wensen om het afvalbeleid fundamenteeler te wijzigen. Zij lijken echter geen moties in te dienen (of schriftelijke/technische/mondelijke vragen die vervolgens kunnen leiden tot het indienen van een motie). Individuele raadsleden achten moties weinig kansrijk omdat zij niet de visie van de meerderheid van de raad kunnen veranderen. Ook zij zetten daarom liever in op hun *controlerende* taak.

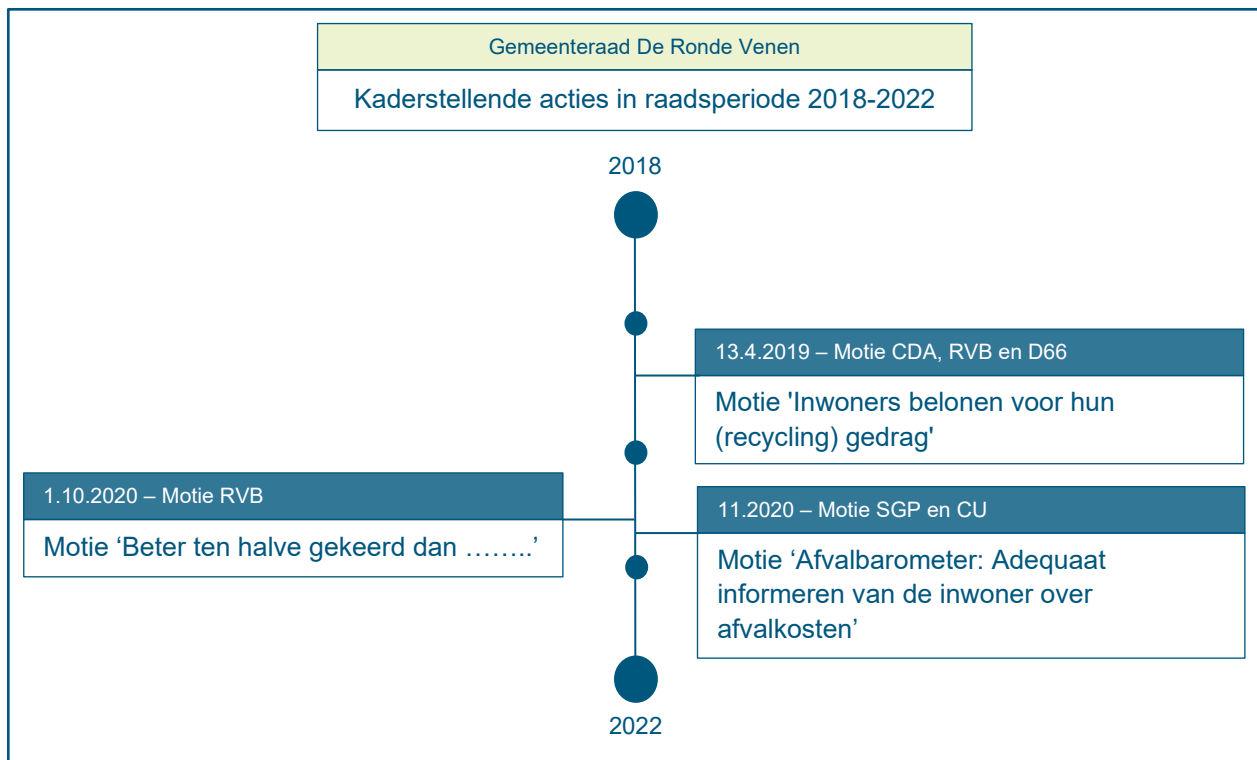
³⁶ Afgezien van het jaarlijks vaststellen van de Programmabegroting, waar de afvalbeheerkosten onderdeel van uitmaken.

³⁷ Gemeente De Ronde Venen (2022) [Raadsvoorstel Herijking grondstoffenbeleid 2020](#)

³⁸ GroenLinks-PvdA en CDA (6 oktober 2022) [Amendement Goedkoper, eerlijker en echt effectief grondstoffenbeleid](#)

Daarnaast wordt opgemerkt dat er sinds de wisseling van de coalitie veel nieuwe leden in de raad zijn gekomen, die mogelijk minder bekend zijn met het gebruik van kaderstellende of controlerende instrumenten.

Het is verder opvallend dat raadsleden in de vorige raadsperiode (2018 - 2022) meer gebruik hebben gemaakt van hun kaderstellende instrumenten (zie onderstaand figuur).



Figuur 4-2 Tijdlijn kaderstellende acties 2018-2022

Na de 'Herijking Grondstoffenbeleid' zijn er verder geen formele instrumenten ingezet om de kaderstellende taak uit te voeren. Uit interviews blijkt wel dat er op specifieke onderwerpen thematische informatiebijeenkomsten voor de raad worden georganiseerd. Deze zijn informeel van aard en een raadslid heeft de vrije keuze om deel te nemen aan deze bijeenkomsten. Er heeft in 2024 bijvoorbeeld een bijeenkomst plaatsgevonden over de toekomst van afvalbrengstations. In deze bijeenkomst worden door raadsleden *wensen* voor kaders uitgesproken rondom afvalbrengstations – maar kaders voor (een onderzoek naar) de toekomst van afvalbrengstations worden niet bepaald. Dergelijke sessies vinden ook plaats (of zullen ook plaatsvinden) rondom de onderwerpen papierinzameling met vrijwilligers en het uit-/aanbesteden van de inzameling. Uit interviews blijkt inderdaad dat er in deze bijeenkomsten formeel geen kaders worden gegeven of gebruik wordt gemaakt van één van de kaderstellende instrumenten. Het college acht een formeler karakter van deze bijeenkomsten niet noodzakelijk omdat uiteindelijk alle onderwerpen via een raadsvoorstel worden behandeld.

4.2.2 Controleren afvalbeheer door raad: informatie en controlebehoefte

Wij constateren dat de zittende raad enkele keren om meer informatie over (voorgenomen) afvalbeleid heeft gevraagd:

- 7 september 2022: GroenLinks-PvdA stelt technische vragen over het (voorgenomen) 'Herijking Grondstoffenbeleid'.³⁹
- 6 oktober 2022: de raad stemt in met de 'Herijking Grondstoffenbeleid' met daarin de belofte om jaarlijks met een RIB de raad te informeren over de voortgang.
- 31 augustus 2023: CDA stelt schriftelijke vragen over de inzameling van oud papier en de inzet van vrijwilligers.⁴⁰

Uit de documentenanalyse blijkt dat er verder geen formele verzoeken om informatie zijn gedaan. Maar in interviews noemen zowel raadsleden van de coalitie als van de oppositie dat ze onvoldoende op de hoogte zijn van de beleidsuitvoering en het afvalbeheer in het algemeen. Raadsleden geven aan:

- Meer zicht hebben op de kosten wenselijk is – en de gelegenheid krijgen om hierop te sturen;
- Meer inzicht hebben in de doelmatigheid en de doelbereiking van het ingezette beleid wenselijk is; men wil meer weten over het effect van het chippen van minicontainers en de 'containerwisselingen'. Ook zijn er twijfels over het effect van de communicatiecampagne.
- Dat er veel tijd zit tussen het raadsbesluit en de eerste evaluatie, daardoor ervaren raadsleden een kennisachterstand;
- Dat er veel tijd zit tussen de informatie in raadsinformatiebrieven en de periode waarover gerapporteerd wordt (zo wordt eind 2023 informatie gegeven over afvalprestaties in 2022). Ook daardoor ervaren raadsleden een kennisachterstand;
- De meningen over de RIB 'stand van zaken afval'⁴¹ verdeeld zijn. Een deel van de geïnterviewden vindt de RIB volledig, een ander deel heeft moeite om de kern van het afvalbeheer te begrijpen; raadsleden zien 'door de bomen het bos niet' meer. Dit komt concreet omdat de kernprestaties (kosten, dienstverlening en afvalscheidingspercentage, zie 2.1.2) niet duidelijk naar voren komen en een meer gedetailleerde kostenonderbouwing ontbreekt.

In de interviews wordt duidelijk dat een deel van de raadsleden niet de bevoegdheden heeft gebruikt om kaders (proberen) te stellen (door het indienen van moties en het wel of niet instemmen met de begroting). Dit geldt ook voor het gebruik van formele bevoegdheden om te voorzien in hun informatiebehoefte, bijvoorbeeld door het stellen van technische vragen. In interviews wordt aangegeven dat sommige raadsleden minder ervaring hebben kunnen opdoen en hun rol en hun bevoegdheden nog verkennen. Dit geschetste beeld past bij de beperkte mate van gestelde (controlerende) vragen.

Raadsleden geven aan dat vragen die zij stellen juist en tijdig worden afgehandeld door de ambtelijke organisatie. Eén raadslid zegt dat er een collegiaal bestuur is. Dat maakt het makkelijk om met het college te praten over dingen en vragen. Dit informele karakter kan ertoe leiden dat minder formeel en openbaar vastgelegd: wij kunnen geen documentatie terugvinden en kunnen daarmee niet goed nagaan op welke manier raadsleden hun controlerende functie uitoefenen.

4.2.3 Sturing op financiële middelen

De volgende punten vallen op:

- In de Programmabegroting van 2022 wordt het beleidsdoel realiseren van 75% afvalscheiding in 2022 genoemd als onderdeel van de begroting,
- In de Programmabegroting van 2023 wordt geen beleidsdoel genoemd als onderdeel van de begroting, maar wel vier *maatregelen* uit de 'Herijking Grondstoffenbeleid';
- In de Programmabegroting van 2024 wordt zowel geen beleidsdoel als maatregel genoemd als onderdeel voor het domein afval.

³⁹ De Ronde Venen (7 september 2022). [Beantwoording Technische vragen herijking grondstoffenbeleid 2020](#)

⁴⁰ CDA (31 augustus 2023). Vragen vanuit de raad aan het college over inzameling oud papier.

⁴¹ [Gemeente De Ronde Venen \(12 december 2023\). Raadsinformatiebrief stand van zaken afval 2023.](#)

De raad bepaalt de kaders en doelen met KPI's voor het beleid, dat het college uitvoert. Het college monitort het beleid en informeert de raad hierover. Dit kan zij concreet doen via evaluaties, een RIB en de programmabegroting, zodat de raad de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid kan controleren (zie schematisch weergegeven Figuur 2-4).



Figuur 4-3 Schematische weergave kaderstellende en controlerende rol raad

In De Ronde Venen wordt in de programmabegroting en de RIB niet gerapporteerd over de voortgang van de maatregelen en doelstellingen in het afvalbeleid. De raad heeft de kaders van het afvalbeleid vastgesteld, maar is nog niet in de gelegenheid gesteld om het beleid te controleren. In de Programmabegroting mag een samenhang verwacht worden van de beleidsdoelstellingen, in de vorm een prestatie-indicator (KPI) en de bijbehorende kosten en baten. Uit interviews blijkt dat deze samenhang er niet altijd is. De samenhang tussen KPI('s) en kosten en baten is er ook niet op het gebied van afvalbeleid. In de Programmabegroting van 2024 wordt een compleet overzicht gegeven van de afvalbeheerkosten, maar er wordt geen relatie gelegd met de doelstelling (75% afvalscheiding) of de maatregelen uit de 'Herijking Grondstoffenbeleid'.

4.3 Op welke manier wordt de raad van informatie voorzien?

Vraag:

- Op welke manier wordt de gemeenteraad betrokken bij en geïnformeerd over de doelstellingen, uitvoering, resultaten en inzet van financiële middelen voor het afvalbeleid (in de kaderstellende en controlerende rol)?

Gestelde normen:

- De raad wordt over de voortgang van het afvalbeheer geïnformeerd op een wijze waarin ze kaderstellend en eventueel (bij-)sturend kan handelen.
 - Kaderstellend: De raad krijgt tijdig en volledig informatie over aankomende beleidsbeslissingen.
 - Controlerend: De raad krijgt periodiek informatie over stand van zaken met betrekking tot realisatie doelstellingen, uitvoering, de resultaten en de inzet van middelen van het afvalbeleid. Relatie doelen en beleidskeuzes met uitvoering en beschikbare middelen is duidelijk en concreet.

Belangrijkste bevindingen

- De Herijking Grondstoffenbeleid is medio 2022 is vastgesteld. De raad is nog niet geïnformeerd over de voortgang. Eind 2024 is de eerste evaluatie van het afvalbeleid gepland.
- De raad wordt via een RIB geïnformeerd over de stand van zaken van het afvalbeheer. De RIB is uitvoerig, en de focus ligt op maatregelen en ontwikkelingen. Er is minder aandacht voor prestaties en effecten. De RIB gaat beperkt in op KPI's met betrekking tot milieu-, service- en kostenprestaties en geeft geen inzicht in kostencomponenten. Een raadslid kan daarom niet volledig beoordelen of het afvalbeheer doelmatig en doeltreffend is
- Het college organiseert informerende bijeenkomsten bij op handen zijnde beleid. Het doel van deze bijeenkomsten is om raadsleden vroeg te betrekken en op de officiële momenten effectief onderwerpen te kunnen behandelen. Het is positief dat op deze manier raadsleden proactief worden betrokken in het beleidsproces en dat daar ook de standpunten en potentiële kaders kunnen worden uitgewisseld. Een aantal raadsleden geeft aan dat zij onvoldoende kan meedenken met (potentiële) kaders.

Wij beschrijven in deze paragraaf welke informatie de raad ontvangt en in hoeverre zij daarmee in staat wordt gesteld om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

4.3.1 Informatievoorziening ten aanzien van Herijking Grondstoffenbeleid

De 'Herijking Grondstoffenbeleid' is op 10 oktober 2022 vastgesteld door de raad. Sindsdien is de raad niet meer geïnformeerd over de voortgang van:

- De doelstelling om 75% afvalscheiding te bereiken;
- Het uitvoeren van 13 maatregelen (zie 2.1.1);
- De besteding van de begrote investeringen.

Eind 2024 is de eerste evaluatie van het afvalbeleid gepland. Dit is volgens het raadsbesluit van oktober 2022 en een toezegging van de portefeuillehouder in september 2022.⁴² Het is verklaarbaar dat de eerste evaluatie niet eerder dan eind 2024 plaatsvindt: pas per 1 januari 2024 geldt de vernieuwde afvalstoffenheffing, waarbij huishoudens met een kleine minicontainer minder betalen dan huishoudens met een grote minicontainer. Dit is een belangrijk onderdeel van het ingezette afvalbeleid.

De Programmabegroting biedt ook geen informatie over de status van de afvalscheidingsdoelstelling en de uitgaven uit de investeringsbegroting (de begroting die deel uitmaakt van de 'Herijking Grondstoffenbeleid').

De evaluatie van de 'Herijking Grondstoffenbeleid' zal voor raadsleden een gelegenheid zijn om haar kaderstellende en/of controlerende instrumenten in te zetten. De evaluatie moet in ieder geval informatie verschaffen over de voortgang van de doelstelling, de ingezette maatregelen en de besteding van middelen. Op dit wijze kunnen raadsleden haar controlerende taak adequaat uitvoeren.

4.3.2 Informatievoorziening ten behoeve van kaderstellende rol

De raad heeft bijna geen gelegenheid gekregen/gepakt om haar kaderstellende rol uit te oefenen. Op 6 oktober 2022 is het raadsvoorstel voor herijking van het grondstoffenbeleid ingediend en deze is op 10 oktober 2022 vastgesteld. Behalve bij de 'Herijking Grondstoffenbeleid' zijn er twee momenten geweest waarin de raad kaders heeft vastgesteld of een voorstel heeft ingediend om kaders aan te passen.

Vaststellen begroting 2023 en 2024

De raad ontvangt, als onderdeel van de P&C-cyclus, jaarlijks jaarstukken en de conceptbegroting met betrekking tot de kosten voor afvalbeheer. Hiertoe behoren ook de begroting van de AVU. De inbreng van jaarstukken en begroting door AVU maakt onderdeel uit van de gemeentelijke P&C-cyclus. In de P&C-cyclus zit een zienswijze voor de raadsleden. Uit de vergaderstukken blijkt niet dat raadsleden specifieke informatieverzoeken hebben ten aanzien van afvalbeheerkosten.

Overigens zijn besluiten binnen de gemeenschappelijke regeling AVU een collegebevoegdheid. Het college kan zelf besluiten om zaken ter inspraak of besluitvorming naar de raad te brengen.

Vaststellen afvalstoffenverordening en -heffing

De raad ontvangt jaarlijks een voorstel voor de verordening op de heffing en invordering van de afvalstoffenheffing voor het opvolgende jaar. De raad kan via een amendement wijzigingen of toevoegingen voorstellen. In de huidige raadsperiode is dit één keer gebeurt. ChristenUnie-SGP en LEF dienden een amendement⁴³ in met het verzoek om de definitie van medisch afval te wijzigen. De raad stemde hiermee in.

⁴² De Ronde Venen (22 september 2022). [Evaluatie en effecten keuze minicontainer nav herijking grondstoffenbeleid](#)

⁴³ ChristenUnie-SGP en LEF (12 oktober 2023). Amendement definitie Medisch afval.

4.3.3 Informatievoorziening ten behoeve van controlerende rol

Om de controlerende rol uit te kunnen oefenen, ontvangt de raad informatie over het afvalbeheer.

Raadsinformatiebrieven (RIB) en informerende presentaties

Raadsleden worden één keer per jaar via een RIB ('RIB stand van zaken afval'⁴⁴) en een informerende presentatie op de hoogte gehouden van de stand van zaken van het afvalbeheer. De RIB informeert in algemene zin over de werkzaamheden die zijn uitgevoerd op het gebied van huishoudelijk afval, maar rapporteert niet concreet over de voortgang van de 'Herijking Grondstoffenbeleid.'

De RIB is uitvoerig. Een beperking van de RIB is dat deze alleen maatregelen en trends benoemt en beperkt informatie geeft over de voortgang van beleidsdoelen. De raad wordt geïnformeerd over de hoeveelheden ingezameld afval en vergelijkt deze presentaties aan de hand van de benchmark¹⁷ met vergelijkbare gemeenten. Daarnaast wordt de raad geïnformeerd over ontwikkelingen op het gebied van afval. De volgende onderwerpen werden in de RIB van 12 december 2023 besproken:

- Voortgang plaatsing en ingebruikname ondergrondse containers en wisseling minicontainers;
- Afvalscheidingsprestaties, incl. benchmark en potentie nog te scheiden recyclebare afvalstromen;
- Ontwikkelingen, zoals de brand bij de AVR en de gevolgen hiervan op de afvalverwerking, afvalbrengstations, inzameling oud papier en karton en aanbesteding inzameling.
- Communicatie op het gebied van afval(scheiding);
- Vervolgstukken die de raad kan verwachten.

Sommige raadsleden merken op dat de RIB niet bondig genoeg is. Raadsleden krijgen in hun rol meerdere RIB's en hebben regelmatig moeite om het tempo bij te houden en te focussen op de kern van een RIB. In de RIB 'stand van zaken afval' ontbreekt een kernachtige samenvatting of tabel met een overzicht van enkele KPI's met betrekking tot milieu-, service- en kostenprestaties. Raadsleden vinden het daarom onvoldoende inzichtelijk welke effecten het afvalbeheer van de gemeente heeft. Het is noemenswaardig dat de RIB de centrale beleidsdoelstelling om 75% afvalscheiding te bereiken niet centraal stelt.

Ook een financiële paragraaf ontbreekt. Deze paragraaf kan een duidelijk overzicht van kostencomponenten binnen het afvalbeheer bevatten. Dit inzicht is gewenst zodat een raadslid kan beoordelen of (onderdelen van) het afvalbeheer doelmatig en doeltreffend is.

Tegelijkertijd is noemenswaardig dat, zoals genoemd in 4.2.2, dat er door de raadsleden geen (formeel) vragen worden gesteld over de inhoud van de RIB.

RIB 'stand van zaken afval' komt voort uit verzoek Raad

Bij de Politieke commissievergadering RZ & PW van 17-02-2021 is de portefeuillehouder gevraagd de Raad op de hoogte te brengen van de laatste ontwikkelingen rondom het afvalbeleid. Dit is voor het eerst gedaan door de informatienota Stand van zaken afvalbeleid 2021 in juni van dat jaar. Ook in de eerste RIB lag de focus op ontwikkelingen en maatregelen en ontbrak een overzicht van prestaties en effecten, in de vorm van enkele KPI's met betrekking tot milieu-, service- en kostenprestaties. De huidige portefeuillehouder heeft de toezegging overgenomen om elk jaar een RIB te verstrekken.

⁴⁴ [Gemeente De Ronde Venen \(12 december 2023\). Raadsinformatiebrief stand van zaken afval 2023.](#)

Informerende bijeenkomsten

Het college organiseert informerende bijeenkomsten voor de raadsleden bij nieuw beleid of bij nieuwe onderwerpen. Het doel van deze bijeenkomsten is om raadsleden vroeg te betrekken en op de officiële momenten effectief onderwerpen te kunnen behandelen. Het is positief dat op deze manier raadsleden proactief worden betrokken in het beleidsproces en daar ook de standpunten en potentiële kaders kunnen worden uitgewisseld. De bijeenkomsten hebben een informeel karakter en deelname is voor raadsleden vrijblijvend. De beperking is echter dat er dan geen formele kaderstelling plaatsvindt, en dat dit ook niet formeel/openbaar wordt gedocumenteerd. Het is daarmee onduidelijk of de *kaderstellende* rol voor de raadsleden voldoende kan worden uitgevoerd.

Uit de interviews vernemen wij dat er sinds de herijking tenminste één informerende bijeenkomst is georganiseerd; over de toekomst van de afvalbrengstations. De ambtenaren geven aan dat er ook dergelijke bijeenkomsten zijn of worden georganiseerd voor de toekomst van de papierinzameling (met vrijwilligers) en de aankomende nieuwe aanbesteding voor afvalinzameling. In de interviews geven enkele raadsleden aan dat ze het gevoel hebben dat de kaders in deze dossiers al bepaald lijken te zijn, en dat er uiteindelijk beperkt ruimte is voor meedenken over potentiële kaders. De inbreng van raadsleden in deze bijeenkomst lijkt dan ook beperkt; kennis en expertise wordt misgelopen.

RIB Jaarstukken AVU

Verder worden de jaarstukken van de AVU, zoals de begroting en de ontwerpbegroting jaarlijks gedeeld via een RIB. De raad wordt enkel geïnformeerd omdat besluiten over de begroting van AVU een collegebevoegdheid is.

Afkortingen en terminologie

Term	Betekenis
AVU	Afval Verwijdering Utrecht. De gemeenschappelijke regeling die zorgdraagt voor overslag, transport en verwerking van het huishoudelijk afval van de deelnemende gemeenten in de provincie Utrecht. De gemeente De Ronde Venen is één van die gemeenten.
College	College van Burgermeester en Wethouders
Diftar	Diftar staat voor gedifferentieerde tarieven waarbij per huishouden de hoeveelheid aangeboden afval individueel (per huishouden) afgerekend wordt. Hoe meer afval wordt aangeboden des te hoger de afvalstoffenheffing voor dit huishouden.
raad	De gemeenteraad van De Ronde Venen
RIB	Raadsinformatiebrief
VANG-HHA	Het programma Van Afval Naar Grondstoffen – Huishoudelijk Afval. Dit programma is door het Ministerie van I&W ontwikkeld om gemeenten te helpen de nodige stappen te zetten naar een circulaire economie. Het programma VANG-HHA beslaat de periode van 2015-2025. De ambitie was om in 2020 75% afvalscheiding en 100 kilo restafval per inwoner te realiseren. Dit doel is door veel gemeenten niet gehaald, daarom richt VANG-HHA sinds 2022 op twee belangrijke aspecten: • Het nog beter scheiden van restafval; • Het verbeteren van de kwaliteit van gescheiden recyclebare afvalstromen.

Bijlagen



Bijlage 1: Onderzoeksvragen en normenkader

Tabel 0-1: Normenkader Rekenkameronderzoek afvalbeleid van De Ronde Venen t.a.v. invulling van het afvalbeleid

	Onderzoeksvraag	Norm(en)
1	Wat is het afvalbeleid van de gemeente De Ronde Venen? a) <i>Welke doelstellingen zijn er gesteld?</i> b) <i>Welke beleidskeuzes zijn gemaakt?</i> c) <i>Hoe verhoudt dit zich tot landelijke doelstellingen en landelijk beleid?</i> d) <i>In hoeverre is er samenhang tussen beleid, doelstellingen en beschikbaar gestelde middelen?</i>	Doelen en beleidskeuzes zijn duidelijk en concreet (SMART)
		Beleid en realisatie daarvan is in lijn met landelijke doelstellingen en landelijk beleid
		Relatie doelen en beleidskeuzes met uitvoering en beschikbare middelen is duidelijk en concreet
2	In welke mate bieden de gemeentelijke doelstellingen voldoende richting voor beleidssturing?	Doelen en beleidskeuzes zijn voorzien van meetbare KPI's en passende middelen
3	Op welke wijze vindt monitoring en verantwoording van afvalbeleid en resultaten plaats?	De meerjarige ontwikkeling van de kwaliteit van de taakuitvoering, afvalbeleidsdoelen en de kosten en kostprijs van dienstverlening wordt met concrete KPI's bijgehouden en gerapporteerd (aan de raad), hetzelfde geldt voor majeure afwijkingen.
	a) Is er een monitoringinstrument met concrete KPI's? b) Wat zijn concrete verbeterpunten op dit gebied?	
4	Hoe heeft de gemeente de uitvoering van het afvalbeleid vormgegeven? a) Welke taken worden door de gemeente zelf uitgevoerd en welke zijn uitbesteed? b) Wat waren/zijn de (oorspronkelijke) uitgangspunten voor het wel of niet zelf uitvoeren van taken, hoe hebben deze zich ontwikkeld en hoe zijn ze gewaarborgd?	Er wordt voor elke taak gewerkt volgens een plan, contract, overeenkomst, etc. Hierin staan de actuele uitgangspunten, doelen en activiteiten.
		Het is per taakveld duidelijk welke taken zelf worden uitgevoerd en welke taken worden uitbesteed.
		De uitvoering van de taakvelden zijn vergelijkbaar met andere vergelijkbare gemeenten of overheidsorganisaties
5	In hoeverre is de eigen (uitvoerings)organisatie (de inzameling wordt op dit moment uitbesteed) van de gemeente robuust genoeg om de gestelde doelen te bereiken? a) Welke kwetsbaarheden bestaan er, vooral m.b.t. tot de financiën en organisatiestructuur? b) Hoe is de sturings- en verantwoordingsrelatie binnen de organisatie vormgegeven? c) Hoe effectief en efficiënt is de huidige werkwijze?	De uitvoeringsorganisatie is in staat om redelijkerwijs uitvoering te geven aan realisatie van beleid en gestelde doelstellingen. Hiervoor zijn extra (voldoende) capaciteit en/of middelen beschikbaar gesteld. en/of is duidelijk aangegeven hoe beleidswijzigingen binnen bestaande budgetten en capaciteit wordt gerealiseerd.
		De middelen en beschikbare capaciteit is vergelijkbaar met die van gemeenten met vergelijkbare opgaven
6	Welke kansen zijn er in de huidige opzet voor De Ronde Venen voor adequater afvalbeleid (gericht op sturing, uitvoering en verbetering milieurendement)	Geen norm

Tabel 0-3: Normenkader Rekenkameronderzoek afvalbeleid van De Ronde Venen t.a.v. rol van de gemeenteraad

7	Op welke manier wordt de gemeenteraad betrokken bij en geïnformeerd over de doelstellingen, uitvoering, resultaten en inzet van financiële middelen voor het afvalbeleid (in de kader stellende en controlerende rol)?	De gemeenteraad krijgt periodiek informatie over stand van zaken met betrekking tot realisatie doelstellingen, uitvoering, de resultaten en de inzet van middelen van het afvalbeleid.
8	Welke sturingswensen heeft de raad met betrekking tot het afvalbeheer? Welke informatiebehoefte heeft de raad of zou de raad hiervoor redelijkerwijs hebben?	De raad heeft sturingswensen uitgesproken
		De raad geeft de informatiebehoefte duidelijk aan en voorziet sturingswensen van een duidelijke rol (reguleren, aanjagen, faciliteren) en concrete voorstellen voor middelen en instrumenten
		Sturingswensen zijn voorzien van een concrete behoefte of vraag om specifieke informatie
		De raad wordt over de voortgang van het afvalbeheer geïnformeerd op een wijze waarin ze kaderstellend en eventueel (bij-)sturend kan handelen
9	Hoe kan de raad zijn kaderstellende en controlerende rol in het afvalbeleid verder versterken?	Geen norm

Bijlage 2: Overzicht interviews in het kader van het rekenkameronderzoek

Beschikbaar via Rekenkamer

Bijlage 3: Overzicht maatregelen binnen afvalbeleid De Ronde Venen

Op 4 juni 2020 stemde de raad in met het “Uitvoeringsplan grondstoffen 2020-2022.” Dit plan werd in 2022 herijkt met het raadsbesluit “Herijking grondstoffenbeleid.” Met het plan ‘Herijking Grondstoffenbeleid’ stuurt de gemeente aan op een systeem wat het voor inwoners mogelijk maakt om beloond te worden wanneer zij minder restafval aanbieden. Wanneer inwoners overstappen op een kleine minicontainer (140 liter), kunnen zij een lagere afvalstoffenheffing verwachten ten opzichte van huishoudens met een grote minicontainer (240 liter). Samengevat bevat het raadsbesluit de volgende maatregelen:

1. niet over gaan tot diftar (zoals eerder besloten in juni 2020 in het “Uitvoeringsplan Grondstoffen 2020-2022”);
2. de frequentie van inzamelen van restafval één keer per drie weken te houden (in het “Uitvoeringsplan Grondstoffen 2020-2022” werd een frequentie van één keer per vier weken besloten);
3. vanaf 2023 afvalstoffenheffing nog te heffen op basis van éénpersoons- en meerpersoonshuishouden (zoals het was);
4. vanaf 2024 afvalstoffenheffing heffen op basis van grootte van de minicontainer restafval (140 of 240 liter);
5. vanaf 2024 afvalstoffenheffing voor hoogbouw gelijkstellen aan het tarief van een 140 liter minicontainer restafval.

Maatregel 4 uit de ‘Herijking Grondstoffenbeleid’ leidt ertoe dat bewoners met een grote container hun container kunnen ruilen voor een kleinere container. De verwachte (eenmalige) investering voor deze omruilactie is in het raadsbesluit ingeschat op 250.000 euro. De raad besluit dit te dekken uit “het investeringsplan ondergrondse containers en de hiervoor benodigdeerschikking van het investeringsbudget.” De financiële paragraaf beschrijft dat er een besparing plaats vindt op activiteiten uit het oorspronkelijke “Uitvoeringsplan grondstoffen 2020-2022”. Tabel 2-1 maakt duidelijk dat de raad besluit geen aanrechtbakjes voor keukenafval meer te verstrekken. Verder besluit de raad de investeringen in het plaatsen van containers en het vervangen van inwerpzulen en containerbehuizing voor gft-afval te versoberen.

Tabel 2-1 Overzicht besparing Herijking Grondstoffenbeleid op oorspronkelijke Uitvoeringsplan Grondstoffen 2020-2022

Activiteit	Oorspronkelijk budget Uitvoeringsplan Grondstoffen	Besparing in Herijking Grondstoffenbeleid
6. Plaatsen nieuwe ondergrondse containers	€ 575.000	€ 63.000
7. Vervangen containerbehuizingen gft	€ 336.000	€ 30.000
8. Vervangen inwerpzulen	€ 79.000	€ 8.000
9. Verstrekken aanrechtbakjes keukenafval	€ 149.000	€ 149.000 (niet meer uitvoeren)
		€ 250.000 (totale besparing)

Het oorspronkelijke “Uitvoeringsplan grondstoffen 2020-2022” bevat verder maatregelen waarvan in het raadsbesluit ‘Herijking Grondstoffenbeleid’ wordt vermeld dat deze al zijn uitgevoerd. Dit gaat om de volgende maatregelen:

10. Invoeren van chipregistratie;
11. Chippen van containers;
12. Invoeren van passysteem op afvalbrengrstations.
13. Plaatsen van vulgraadmeters (nieuwe verzamelcontainers worden hier standaard van voorzien).

Bijlage 4: Begroting afvalstoffenheffing o.b.v. Programmabegroting 2024-2027

Wij constateren dat de afvalbeheerkosten op dit moment niet structureel gedekt worden uit de opbrengsten van de afvalstoffenheffingen. Om een niet-sluitende begroting te voorkomen wordt gebruik gemaakt van de voorziening van de afvalstoffenheffing. De voorziening wordt niet bekostigd uit de afvalstoffenheffing. Deze voorziening afvalstoffenheffing wordt normaliter aangesproken voor incidentele “tegenvallers” en om te voorkomen dat tariefsaanpassingen nodig zijn. Normaliter gaat “het saldo” (inkomstenheffing minus de kosten afvalbeheer) naar de voorziening. Een gemeente stort soms wat in de voorziening en soms wordt er een beroep op gedaan in geval van incidentele “tegenvallers”. Bij De Ronde Venen lijkt er structureel geld uit de voorziening te worden gehaald (zie bijlage voor een tabel).

De voorziening wordt ingezet om de investeringen ten behoeve van de ‘Herijking Grondstoffenbeleid’ te financieren. De stand op 1 januari 2024 bedraagt 1.630.000 euro.⁴⁵ Met de huidige begroting zal dit op 31 december 2027 nog 423.000 euro bedragen. Het is reëel dat richting 2030 hernieuwd afvalbeleid wordt opgesteld, waardoor er weer ‘incidenteel’ extra kosten worden gemaakt. Sommige maatregelen van de 'Herijking Grondstoffenbeleid' zijn blijvend: er zijn verzamelcontainers en vulgraadmeters geïnstalleerd die daarna beheer, onderhoud en vervanging nodig hebben, van incidentele maatregelen is dus niet per se sprake.

	2024	2025	2026	2027
Totaalopbrengsten	€ 6.686.000	€ 6.749.000	€ 6.811.000	€ 6.873.000
Afvalstoffenheffing (ASH)	€ 6.202.000	€ 6.265.000	€ 6.327.000	€ 6.389.000
Overige opbrengsten	€ 484.000	€ 484.000	€ 484.000	€ 484.000
Totaal kosten	€ 6.686.000	€ 6.749.000	€ 6.811.000	€ 6.873.000
Directe kosten	€ 5.338.000	€ 5.356.000	€ 5.339.000	€ 5.332.000
Verrekening met voorziening ASH	-€ 390.000	-€ 345.000	-€ 272.000	-€ 210.000
Toegerekende kosten overhead	€ 693.000	€ 693.000	€ 699.000	€ 706.000
Toegerekende kosten straatreiniging	€ 208.000	€ 208.000	€ 208.000	€ 208.000
Toegerekende kosten heffing & invordering	€ 137.000	€ 137.000	€ 137.000	€ 137.000
BTW	€ 700.000	€ 700.000	€ 700.000	€ 700.000

⁴⁵ Volgens het verloopoverzicht in het financieel totaaloverzicht van de Programmabegroting 2024-2027

Bijlage 5: Relevante beleidskaders die geen onderdeel uitmaken van beleid De Ronde Venen

Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor textiel per 1 januari 2025

Dit houdt in dat producenten de verantwoordelijkheid dragen voor het beheer én de afvalfase van de producten die zij op de markt brengen. Zij zijn verantwoordelijk voor de doelstelling om $\geq 50\%$ van het ingezamelde, herbruikbare textiel te recyclen. Gemeente De Ronde Venen zal verantwoordelijk zijn voor het aanbieden van voldoende voorzieningen om textiel aan te bieden. Deze voorzieningen zijn al op orde in De Ronde Venen. De kosten daarvoor worden nu via de afvalheffing door de burgers aan de gemeenten vergoed. Als de UPV is ingevoerd zullen de kosten betaald worden door de producenten.

VANG Buitenshuis⁴⁶

Ook voor het afval van bedrijven bestaat beleid: Via Van Afval Naar Grondstoffen Buitenshuis zet het Rijk zich in om 50% reductie restafval van openbare ruimten, kantoren, winkels en (publieke) diensten te behalen. De gemeente De Ronde Venen heeft geen beleid voor het afval van bedrijven. Dat is ook niet noodzakelijk want het afval dat vrijkomt bij bedrijven valt echter niet onder de zorgplicht van de gemeente. In de rest van Nederland valt op dat steeds meer gemeenten via het afvalbeleid willen kijken of zij de lokale bedrijven en maatschappelijke voorzieningen een handje kunnen helpen op dit gebied.

Circulaire ambachtscentra⁴⁷

Het nationale programma 'Circulair Ambachtscentrum' streeft ernaar om in 2030 een landelijk dekkend netwerk van circulaire ambachtscentra in Nederland te hebben. Deze centra combineren de functies van een milieustraat, kringloopwinkel en reparatiewerkplaats om hergebruik en reparatie te bevorderen. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat stelt subsidies beschikbaar om gemeenten te stimuleren deze centra op te zetten. In De Ronde Venen is geen beleid geformuleerd op dit beleidsthema.

Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE)⁴⁸

Het Rijk wil de transitie maken naar een circulaire economie. In het NPCE stelt het Rijk onder meer doelen om de levensduur van producten en materialen te verlengen, meer afvalstromen hoogwaardige te verwerken. Het gemeentelijk afvalbeleid zou als gevolg de nadruk moeten leggen op het inzamelen van hoogwaardigere afvalstromen om hoogwaardige recycling te realiseren. Ook kunnen gemeente invulling geven aan het NPCE door in te zetten op circulaire activiteiten (zie hierboven). Het NPCE is echter pas vastgesteld in 2023 (ná de 'Herijking Grondstoffennota') en heeft alleen al om deze praktische reden geen plek in het beleid van De Ronde Venen.

Aanpak zwerfval

De Europese SUP-richtlijn is gericht om de milieu-impact van wegwerpplastics te verminderen. Deze richtlijn omvat onder andere de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor het vergoeden van de kosten voor opruimen, transport en verwerking van plastics in het zwerfafval⁴⁹. Dit betekent dat de gemeente een deel van de zwerfafvalrekening kan neerleggen bij het bedrijfsleven. Dat kan helpen om intensiever zwerfafvalbeleid, bijvoorbeeld in en rondom recreatiegebieden, te voeren

⁴⁶ Rijkswaterstaat (geraadpleegd 1 juni 2024). [Over VANG Buitenshuis](#)

⁴⁷ Ministerie van I&W (geraadpleegd 1 juni 2024). [Circulair Ambachtscentrum](#)

⁴⁸ Rijksoverheid (3 februari 2023). [Nationaal Programma Circulaire Economie 2023 - 2030](#)

⁴⁹ Ministerie van I&W (geraadpleegd 1 juni 2024). [Minder wegwerpplastics](#)

Bijlage 6: Afvalbeleid in De Ronde Venen en vergelijkbare gemeenten

Deze bijlage toont het afvalbeleid van deze vijf vergelijkbare gemeenten. Wij hebben daarbij onderzocht welke “draaiknoppen” deze gemeenten hebben gebruikt om hun beleid vorm te geven. Deze draaiknoppen hebben betrekking de factoren (1) afvalscheiding, (2) recycling, (3) vermindering van het restafval en (4) preventie: het voorkomen (van het ontstaan) van afval.

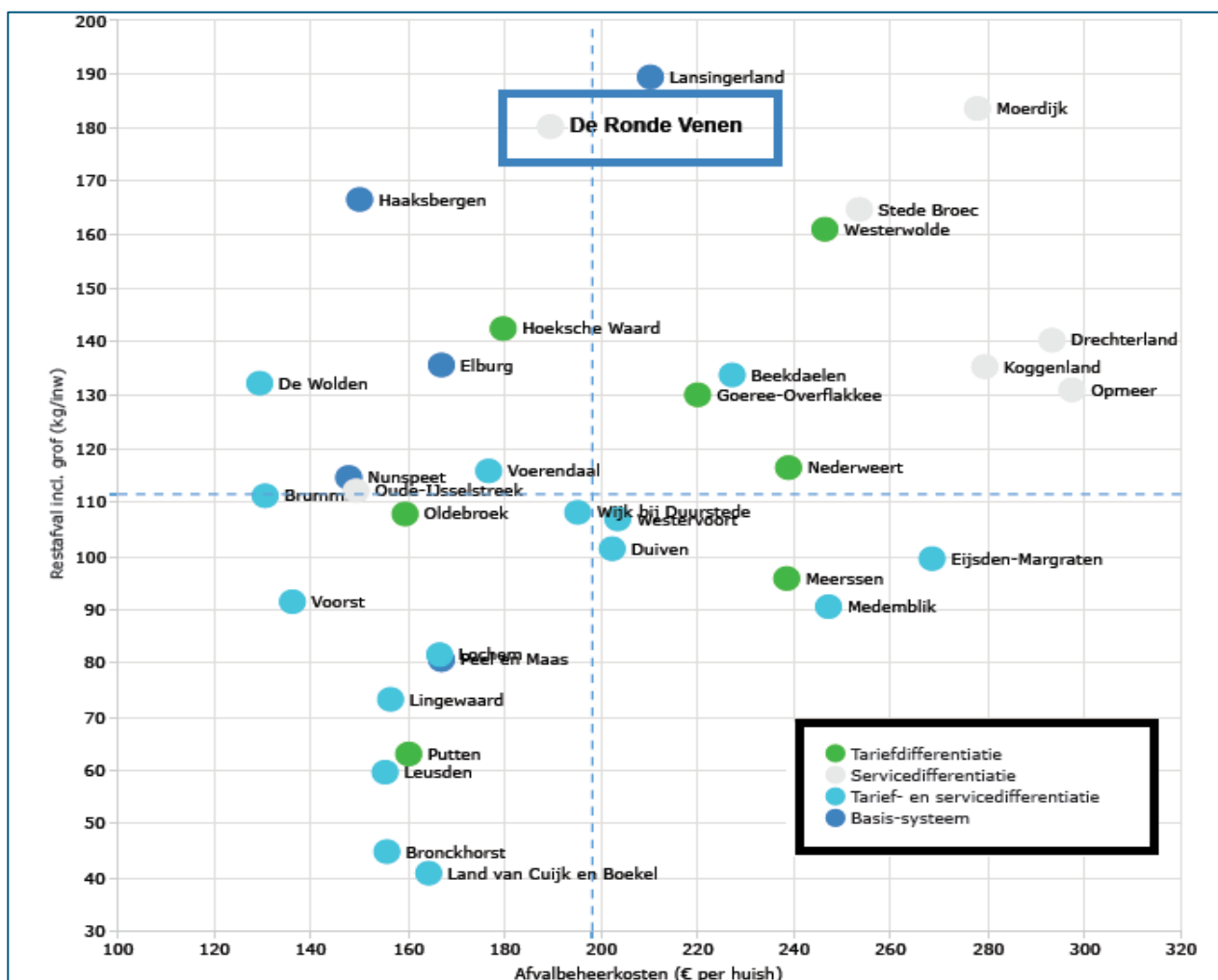
Gemeente	Kenmerken inzamelstrategie	Doelstellingen			
		Scheiding	Kg restafval	Recycling	Preventie
De Ronde Venen 45.812 inwoners 19.748 huishoudens	- Tarief op basis van formaat container; - Vooraf minicontainers.	75% afvalscheiding	Geen doelstelling	Geen doelstelling	Geen doelstelling
Haarlemmermeer 163.196 inwoners 68.906 huishoudens	- Diftar op basis van volume/frequentie; - Minicontainers en verzamelcontainer.	75% afvalscheiding	24 kg (in 2016) Later bijgesteld naar 100 kg in 2020 en 30 kg in 2025	Bronscheiding t.b.v. hoogwaardigere recycling	Inwoners worden meegenomen via een uitgebreid participatietraject
Stichtse Vecht 65.893 inwoners 29.022 huishoudens	- Tarief op basis van type huishouden; - Omgekeerd inzamelen; - Minicontainers en verzamelcontainers	75% afvalscheiding huishoudelijk afval 90% afvalscheiding grof huishoudelijk afval	75 kg/inw/jr.	Geen doelstelling	Geen doelstelling
Wijdmeren 24.608 inwoners 10.880 huishoudens	- Tarief op basis van type huishouden; - Minicontainers en verzamelcontainers	Alleen bronscheiding voor afvalstromen waar dit bijdraagt aan hoogwaardige verwerking	Geen doelstelling	De ingezamelde grondstoffen duurzaam verwerken.	Inwoners zijn geïnformeerd en gaan bewust om met de product-, materiaal- en reststromen die vrijkomen na gebruik.
Wijk bij Duurstede 23.953 inwoners 10.390 huishoudens	- Tarief op basis van volume/frequentie; - Omgekeerd inzamelen.	75% afvalscheiding	<100 kg/inw/jr.	Minder afkeur PMD realiseren.	Intensiveren communicatie, voorlichting, educatie.
Leusden 31.669 inwoners 13.749 huishoudens	- Tarief op basis van volume/frequentie; - Omgekeerd inzamelen; - Minicontainers in buitengebied	Geen doelstelling	50 kg/inw/jr.	Geen doelstelling	Intensiveren communicatie, voorlichting, educatie.

VERVOLG VAN BIJLAGE 6

Kijkende naar een grotere groep referentiegemeenten wordt duidelijk dat De Ronde Venen potentie heeft voor het verbeteren van haar afvalprestaties. De figuur hieronder toont dat de inwoners van De Ronde Venen in 2022 significant meer kilogram restafval inleveren dan inwoners van referentiegemeenten. Een verbetering is realistisch, omdat het grootste deel van alle referentiegemeenten minder kilogram restafval inzamelen en instrumenten hebben gevonden om dit te realiseren.

De afvalbeheerkosten liggen in 2022 ten opzichte van referentiegemeenten op een gemiddeld niveau.

Figuur met Restafval (kg) per inwoner per jaar versus gemiddelde afvalbeheerkosten per huishouden in 2022



Bijlage 7: Potentiële beleidsmaatregelen om doelstelling te bereiken volgens Triade model

Om het afvalscheidingsdoel te bereiken, is het belangrijk bewoners te ondersteunen bij het scheiden van hun afval. Dit vergt een verandering in gedrag. Bij het ontwikkelen van afvalbeleid in Nederland wordt om deze reden vaak een theoretisch model van Theo Poiesz gehanteerd om gedragsverandering te bewerkstelligen: het Triade model.⁵⁰ De gemeente De Ronde Venen kan volgens het Triade model drie factoren beïnvloeden om afvalscheiding te bevorderen, dit zijn: (1) motivatie, (2) capaciteit en (3) gelegenheid. Dit zijn factoren waarop in het afvalbeleid voldoende op kan worden gestuurd.

De tabel hierna beschrijft welke type maatregelen per factor moeten worden ingezet om afvalscheiding te bevorderen.⁵¹

Motivatie	Capaciteit	Gelegenheid
De mate waarin een persoon een doel wil bereiken of interesse heeft om afval te scheiden.	De mate waarin een persoon over kennis, vaardigheden of instrumenten beschikt om adequaat afval te scheiden.	De mate waarin omstandigheden, zoals de infrastructuur van afvalbakken, bevorderend werken op het gedrag om afval te scheiden.
Voorbeelden van maatregelen: 1. Bewoners die afval goed scheiden belonen, door middel van korting op afvalstoffenheffing; 2. Inzetten van voorlichting en educatie om bewoners te informeren over het belang van afvalscheiding; 3. Sociale norm beïnvloeden, bijvoorbeeld door: • afvalcoaches in te zetten om bewoners persoonlijk te begeleiden bij het correct scheiden van afval; • ambassadeurs in te zetten om bewoners aan te moedigen afval te scheiden en de omgeving schoon te houden; 4. Afvalscheiding monitoren en (op individueel niveau) feedback geven aan bewoners.	Voorbeelden van maatregelen: 5. Bewoners informeren over regels rondom afvalscheiding, zoals: • ophaalmomenten; • aanbodplekken; • hoe ze afval correct scheiden. 6. Inzetten op educatie samenwerken met scholen om kinderen bewust te maken van het belang van afvalscheiding.	Voorbeelden van maatregelen: 7. Het verbeteren van de infrastructuur om afval te scheiden door ervoor te zorgen dat er voldoende containers zijn voor verschillende afvalstromen (zoals PMD, papier, glas en gft-afval); 8. Te borgen dat afvalcontainers goed bereikbaar zijn voor iedereen.; 9. Versoberen van de dienstverlening op ongescheiden restafval, door: • containers voor restafval minder vaak op te halen; of • containers verder weg te plaatsen.

⁵⁰ Theo Poiesz (1999). Gedragsmanagement.

⁵¹ Deze type mechanismen kunnen ook ingezet worden bij doelstellingen gericht op het reduceren van het restafval, verbetering van het recyclingpercentage en het voorkomen van het ontstaan van afval (preventie)

Bijlage 8: Kaderstellende en controlerende rol en bijbehorend juridisch instrumentarium

De raad heeft een kaderstellende en een controlerende rol. Wij lichten de rollen hierna verder toe.

Kaderstellende rol

Een raadslid stelt namens de inwoners vast waar het met de gemeente naartoe moet. Dit omvat het uitzetten van politieke lijnen over de inhoud en/of de wijze van totstandkoming van beleid. Kortom, de raad bepaalt de koers en de randvoorwaarden voor het college van burgemeester en wethouders (college).

Controlerende rol

In de controlerende rol houdt de raad toezicht op de uitvoering van het beleid van het college. Raadsleden controleren of de gemaakte afspraken op een doelmatige en rechtmatige wijze zijn nagekomen. Hierbij worden ze ondersteund door de accountant en de lokale rekenkamer.

Instrumenten om kaderstellende en controlerende taken uit te voeren

Een raadslid heeft verschillende instrumenten tot zijn beschikking om zijn kaderstellende en controlerende taken uit te voeren. Aanvullend kan de raad gebruik maken van ondersteunende faciliteiten zoals de raadsgriffie, ambtelijke bijstand en ondersteuning vanuit de fractie. Deze middelen ondersteunen de raad in het uitvoeren van zowel de kaderstellende en controlerende rol.

Een raadslid heeft verschillende instrumenten tot zijn beschikking om zijn kaderstellende en controlerende taken uit te voeren. Aanvullend kan de raad gebruik maken van ondersteunende faciliteiten zoals de raadsgriffie, ambtelijke bijstand en ondersteuning vanuit de fractie. Deze middelen ondersteunen de raad in het uitvoeren van zowel de kaderstellende en controlerende rol. De tabel hieronder geeft de verschillende instrumenten weer.

Instrumentarium kaderstellende en controlerende taak gemeenteraad		
t.b.v. kaderstelling	t.b.v. controle	t.b.v. algemene ondersteuning
- Budgetrecht: vaststellen begroting; - Verordenende bevoegdheid; - Initiatiefvoorstellen; - Amendementen; - Moties; - Beleidskaders en overige kaders.	- Mondelinge vragen; - Schriftelijke vragen; - Interpellaties; - Technische vragen; - Informeel of 'ondershandse' vragen; - Raadsonderzoeken of -enquêtes; - Budgetrecht: vaststellen jaarrekening en financiële controle in bredere zin; - Rekenkamer(funcctie); - Instelling van en controle op verbonden partijen (incl. de voorhangprocedure oprichting en deelneming privaatrechtelijke taakbehartiging ex.; - Verplicht doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek; - Passieve en actieve informatieplicht van college en burgemeester.	- Raadsgriffie; - Ambtelijke bijstand; - Fractie-ondersteuning

Wij lichten het gebruik van deze instrumenten bij Nederlandse gemeenteraadsleden hierna verder toe.

Gebruik van instrumenten voor de kaderstellende rol

Het college van een gemeente formuleert meestal de kaders en de raad amendeert en stuurt soms bij met een motie of een initiatiefvoorstel. Er zijn verschillende soorten kaders waar dit kan. Voorbeelden zijn de begroting, beleidsnota's, kadernota's, visienota's, coalitieakkoorden en raadsprogramma's. Er is in Nederland weinig inzicht in hoe collegeleden de raad betrekken in de voorfase van kaderstelling. Collegeleden geven aan dat het in de praktijk wel gebeurt en dan vaak op informele wijze. Bestuurders geven aan meer ruimte te willen hebben voor deze voorfase. Een raadslid bepaalt echter zelf zijn agenda en vanwege de grote werkdruk spreken raadsleden liever alleen over concrete voorstellen. Dit leidt ertoe dat de raad in de praktijk vaak een vrij passieve houding heeft in de kaderstelling.

Gebruik van instrumenten voor de controlerende rol

Een raadslid controleert of verwerft informatie vooral via (mondeling, schriftelijke of technische) vragen. Daarmee heeft een raadslid een goede mogelijkheid om aan de nodige informatie te komen, maar kan zij haar controlerende rol nog niet mee vervullen. De beoordeling (de controle), een vergelijking van de feitelijke situatie met de norm of het kader, vindt vaak weinig of alleen impliciet plaats. De informatie- of controlebehoefte verschilt per raadslid. Over het algemeen voelen coalitieaadsleden zich beter geïnformeerd dan oppositieaadsleden. Dat kan te maken hebben met de kortere lijnen met het college.

Gebruik van ondersteunende instrumenten

De onderzoekers van Stichting Decentraal Bestuur⁵² merken op dat de digitale informatievoorziening in veel gemeenten niet voldoet, wat een serieuze handicap is voor raadsleden om hun controlerende werk goed te kunnen uitvoeren. Het toenemend gebruik van enkel audio- of videoverslagen in plaats van schriftelijke verslagen of notulen van raadsvergaderingen en commissievergaderingen werkt ook belemmerend.

⁵² Stichting Decentraal Bestuur.nl in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019) Om de controle door de raad: Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk.